

# Corporate Governance Water en Energiebedrijf Bonaire N.V.



seo economisch onderzoek



Amsterdam, Kralendijk, november 2013  
In opdracht van de Gezaghebber van Bonaire en het ministerie van Economische Zaken

## Corporate Governance Water en Energiebedrijf Bonaire N.V.

Onderzoek naar de besluitvorming en verantwoording rondom het project WEB-  
Ecopower en aanbevelingen voor versterking van de governance

Drs. K.H.S. (Koert) van Buiren (SEO, projectleider)  
Ir. L.M.J. (Ludo) van Halderen (zelfstandig adviseur)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2013-66  
ISBN 978-90-6733-726-7

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

## Samenvatting en aanbevelingen

Deze samenvatting kan niet los worden gezien van het hoofdrapport; de conclusies kunnen alleen goed worden begrepen wanneer het hoofdrapport als geheel wordt gelezen.

### Het project WEB-Ecopower

Met het project WEB-Ecopower is de energievoorziening op Bonaire gemoderniseerd en verduurzaamd. Hoewel het plan tot modernisering en verduurzaming al langer leefde op Bonaire, bracht de brand bij het overheidsbedrijf WEB begin 2005 de uitvoering van dit plan in een stroomversnelling. In opdracht van WEB is een langetermijn energiestudie uitgevoerd door KEMA en Ecofys waarin de mogelijkheden voor duurzame opwekking zijn onderzocht en waarin aanbevelingen zijn gedaan ten aanzien van de concrete uitvoering. Een aantal aanbevelingen uit de langetermijn energiestudie is niet opgevolgd. Eén daarvan betreft de keuze voor de locatie van de nieuw te bouwen energiecentrale en dit heeft directe negatieve consequenties gehad voor de kosten van het project en daarmee voor het elektriciteitsstarief op Bonaire.

De directie van WEB maakt met goedkeuring van de raad van commissarissen de fundamentele keuze om het project te laten realiseren door een externe partij door middel van een *Build Own & Operate* (BOO) constructie. In het dossier is geen informatie aangetroffen over hoe deze keuze tot stand is gekomen. Als redenen voor deze keuze noemen betrokkenen gebrek aan mogelijkheden voor WEB om financiering te krijgen voor dergelijke investeringen en gebrek aan deskundigheid. De onderzoekers hebben in het dossier geen informatie kunnen vinden waaruit kan worden opgemaakt dat het bestuurscollege van Bonaire – in de hoedanigheid van aandeelhouder en van beleidsverantwoordelijke entiteit voor energie – formeel heeft besloten tot een BOO constructie. Wel was het bestuurscollege informeel op de hoogte van deze keuze. Wanneer het Bestuurscollege dit besluit niet heeft genomen, dan is de conclusie dat een deel van de energievoorziening van Bonaire is geprivatiseerd, om niet, zonder dat daar formeel bestuurlijk en politiek voor is gekozen en verantwoording over is afgelegd. Later, in 2009 toen Ecopower inmiddels was opgericht en het contract tussen Ecopower en WEB getekend, is deze constructie geformaliseerd in de elektriciteitsconcessie van WEB.

In oktober 2005, voordat de aanbestedingsprocedure voor de realisatie van het project start, wordt het project door de directie van WEB aangekondigd en wordt het algemeen belang ervan onderstreept: het project – waarmee volgens de langetermijn energiestudie een totale investering van USD 36 miljoen gemoeid zal zijn – zal binnen anderhalf jaar resulteren in daling van de elektriciteitsstarieven van 20 procent en tenminste 50 procent van de totale opwekking zal met wind plaatsvinden. Het uiteindelijke resultaat van het project is dat weliswaar de energievoorziening is gemoderniseerd en verduurzaamd, maar met een elektriciteitsstarief dat zonder financiële inspanning van het ministerie van Economische Zaken, meer dan 50 procent zou moeten stijgen ten einde kostendekking te realiseren. Ook de milieudoelstellingen zijn niet gerealiseerd.

De grote discrepantie tussen doelstellingen en resultaten van het project kunnen grotendeels, maar niet geheel, worden verklaard uit de keuzes die de directie van WEB - onder toezicht van de raad van commissarissen en met informele betrokkenheid van het bestuurscollege - heeft gemaakt en de risico's die het heeft genomen gedurende het gehele project van aanbesteding, onderhandeling en toepassing.

Van de 22 genodigde partijen deed één partij een bieding (Evelop). De bieding van Evelop bevatte geen financiële informatie over het project, voldeed niet aan de milieueisen uit de *Terms of Reference* (ToR), gaf geen harde garantie op de maximumprijzen uit de ToR en was niet-bindend. Uit het biedingsdocument blijkt dat Evelop op dat moment nauwelijks ervaring heeft met wind-diesel projecten van deze omvang. Door de bieding te accepteren en met Evelop in onderhandeling te gaan, heeft WEB zich afhankelijk gemaakt van een partij zonder wezenlijke ervaring, zonder te beschikken over een financieel referentiekader (van alternatieven of van het bod van Evelop) en zonder garanties op de eisen ten aanzien van de milieu- en prijsdoelstellingen uit de ToR. Nog voor de contractonderhandelingen tussen WEB en Evelop wordt de directie van WEB door het management team van WEB erop gewezen dat in de gekozen constellatie nooit sprake zal zijn van reductie van elektriciteitsstarieven.

In de onderhandelingen over het contract tussen Ecopower en WEB, de *Power Purchase Agreement* (PPA), passeren 17 contractversies die soms intern en extern getoetst worden. Uit die toetsen komen de afwijkingen ten opzichte van de doelstellingen naar voren. De investeringsomvang van het project, dat een belangrijk onderdeel vormt van de kostprijs van elektriciteit, wordt pas in versie 12 van het contract zichtbaar. Deze bedraagt dan USD 56,2 miljoen. Uit beschikbare informatie in het dossier blijkt op basis van de contracten van de onderaannemers van Evelop (MAN en Enercon) en van de begrote eigen kosten van Evelop en opslagen, een totale investering van USD 46,5 miljoen. Het verschil tussen beide bedragen kan niet verklaard worden op basis van de beschikbare informatie. Ook in de gesprekken is hiervoor geen verklaring gevonden.

Het uiteindelijke financiële resultaat van het ondertekende contract impliceerde volgens de betrokken onderhandelaars van WEB een prijs van USD 0,1375 per KWh waartegen WEB elektriciteit van Ecopower zou inkopen. Deze prijs lag 7 tot 36 procent hoger van de maximumprijzen in de ToR. Deze prijs van USD 0,1375 per KWh wordt bevestigd door een op aannames gebaseerd rekenvoorbeeld in de definitieve versie van de PPA. De feitelijke productieprijs echter is variabel met de brandstofkosten en het gerealiseerde windaandeel.

In juni 2009 komt de moedermaatschappij van Ecopower, Econcert, in faillissement. Vanaf juni 2010 vindt energiewinning door Ecopower plaats. Vrijwel vanaf het begin van levering van elektriciteit aan WEB is sprake van discrepantie tussen hetgeen Ecopower factureert en hetgeen WEB betaalt. In het oplopende conflict over betalingen, worden door beide partijen geen daadwerkelijk serieuze pogingen ondernomen om tot een oplossing te komen, ondanks aansporingen daartoe van de raad van commissarissen. De dan sterk door externe adviseurs gestuurde directie wordt gedreven door geloof in de eigen interpretatie van de PPA en heeft onvoldoende oog voor de risico's van deze opstelling voor het bedrijf en de drastische maatschappelijke consequenties wanneer die risico's zich zouden manifesteren. Een adviseur (later president-commissaris) doet een vergeefse schriftelijke oproep aan de directie om het standpunt te wijzigen en te werken aan oplossingen met Ecopower.

De maatschappelijke consequenties worden zichtbaar in de afschakeling van de productie in augustus 2011. Daarop doet de gezaghebber van Bonaire een noodzakelijke ingreep door Ecopower het beheer over de energiecentrale tijdelijk te ontnemen. Een bemiddelingspoging door het ministerie van Economische Zaken resulteert in de afspraak dat bij het uitblijven van oplossingen, bindende arbitrage wordt opgestart. De uitspraak van de arbitragecommissie in augustus 2012 stelt Ecopower op alle punten in het gelijk. Dit impliceert een direct opeisbare vordering van Ecopower op WEB en de noodzaak tot een drastische verhoging van elektriciteitstarieven teneinde faillissement te vermijden. Het ministerie van Economische Zaken stelt een tijdelijke subsidie beschikbaar om het effect op de tarieven te mitigeren en er treedt een nieuwe directie en nieuwe raad van commissarissen aan.

## Corporate governance

De Code Corporate Governance Bonaire (de Code), de Statuten van WEB, de Elektriciteitsconcessie en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba vormen het kader voor corporate governance op Bonaire.

De basis van de Code is het uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen en dat het bestuur en de raad van commissarissen een integrale verantwoordelijkheid hebben voor de afweging van deze belangen, gericht op de continuïteit van de onderneming. In de Code zijn de specifieke verantwoordelijkheden omschreven van het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders.

De statuten van WEB regelen dat de directie en de leden van de raad van commissarissen van WEB worden benoemd, en te allen tijde kunnen worden ontslagen, door de algemene vergadering van aandeelhouders. De statuten regelen de frequentie waarmee de directie of de raad van commissarissen de algemene vergadering van aandeelhouders bijeen dient te roepen (jaarlijks binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar), waarin onder meer de jaarrekening wordt vastgesteld.

De electriciteitsconcessie regelt de voorwaarden, bepalingen en verplichtingen die gelden voor WEB (en andere vennootschappen) en die behoren bij het produceren en distribueren van elektriciteit.

De Wet financiën Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba regelt dat de benoeming van leden van de raad van commissarissen vooraf dient te gaan door een verklaring van geen bezwaar van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de Rijksvertegenwoordiger. Ook regelt deze wet dat de Minister aanwijzingen kan geven aan leden van de raad van commissarissen op het terrein van dividendbeleid, benoeming, ontslag en salarissen van bestuurders.

Geconstateerd is dat de directie het project WEB-Ecopower richting het publiek heeft aangekondigd als een project dat het algemeen belang diende (tariefdaling, milieudoelstellingen), maar dat de directie in de besluitvorming over de totstandkoming van het project, en in de besluitvorming

na realisatie en toepassing van het project, het algemeen belang niet meer of onvoldoende heeft meegewogen. Er zijn keuzes gemaakt waarvan bekend was dat de gestelde doelen die het maatschappelijk belang dienden, niet meer gerealiseerd zouden worden. Dit geldt onder meer voor de locatiekeuze en de keuze voor een BOO project, de acceptatie van een lager dan geëist windaandeel en de opgelopen hoogte van de investering. Ook zijn keuzes gemaakt die dusdanig grote risico's met zich meebrachten, dat de continuïteit van de onderneming daarmee in het geding kwam. Dit geldt onder meer voor de opstelling van de directie, gestuurd door externe adviseurs, in het conflict met Ecopower. Vanuit verschillende gremia zijn waarschuwingen afgegeven voor de consequenties van deze keuzes en is de directie aangespoord tot andere besluitvorming. Geconstateerd wordt dat de directie hiervoor niet ontvankelijk was.

De directie heeft niet compliant gehandeld met de Code en de statuten. Ten eerste zijn gedurende het conflict met Ecopower niet de keuzes gemaakt die nodig waren om de continuïteit van de onderneming te waarborgen, bijvoorbeeld door het treffen van voorzieningen voor de betwiste bedragen of door serieus aan oplossingen te werken en arbitrage te vermijden. Ten tweede heeft de directie nagelaten periodiek te rapporteren aan de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders volgens de frequentie zoals bepaald in de Code en de statuten. Hoewel in de periode na realisatie en toepassing van het project de raad van commissarissen en de aandeelhouders pogingen ondernamen hun rol te spelen, faciliteerde de directie hen hier niet in.

Er is in het dossier geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de directie met de keuze voor en de totstandkoming van een BOO project, handelde met een formeel mandaat van de aandeelhouder. De gesprekken met betrokkenen en het gebrek aan formele documentatie op dit punt, doen een beeld ontstaan van een directie die in de periode van totstandkoming van het project op informele wijze de aandeelhouder/het bestuurscollege informeerde en als zodanig handelde met een informeel mandaat. Een dergelijke informele werkwijze maakt adequaat toezicht (door de raad van commissarissen en de aandeelhouder) en controle op het openbaar bestuur (door de Eilandsraad) problematisch, zo niet onmogelijk.

Over de periode van totstandkoming van het project is het beeld ontstaan van een raad van commissarissen die het beleid bij WEB bepaalde. De raad van commissarissen handelde niet als toezichthouder en niet is gebleken dat de leden van de raad zich onafhankelijk van elkaar opstelden. Er lijkt sprake van rolvermenging tussen directie en raad van commissarissen. In de periode na realisatie van het project probeert de raad van commissarissen haar rol wel te spelen.

De raad van commissarissen heeft niet voorkomen dat onverantwoorde bedrijfsrisico's zijn genomen en dat de continuïteit van WEB in het geding kwam. Gezien de risico's voor de continuïteit van de onderneming en de maatschappelijke risico's die ontstonden als gevolg van het optreden van de directie en de adviseurs die directietaken uitvoerden, had verwacht mogen worden dat de raad van commissarissen actief haar verantwoordelijkheid zou nemen en de directie zou schorsen en zou aansturen op ontslag door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Het bestuurscollege heeft een ingewikkelde, zo niet onmogelijke, positie vanwege de verschillende en soms conflicterende rollen die het dient te vervullen. De problematiek van deze rolvermenging is onder meer zichtbaar in de verantwoordelijkheid voor de tariefregulering. Ondanks ver-



scheidene verzoeken daartoe vanuit de onderneming is het bestuurscollege er tot 2012 niet in geslaagd kostendekkende tarieven vast te stellen. Het bestuurscollege heeft haar rol als aandeelhouder onvoldoende formeel ingevuld, waardoor controle door de eilandsraad niet heeft kunnen functioneren. Er is invloed uitgeoefend, maar niet op een formele wijze zoals hoort in een algemene vergadering van aandeelhouders. Het bestuurscollege heeft nagelaten om via de algemene vergadering van aandeelhouders invloed uit te oefenen op het beleid van de directie en de raad van commissarissen. Daardoor heeft zij geen volwaardige rol kunnen spelen in het systeem van *checks en balances* binnen WEB. Politieke invloed is gebruikt om posities van directie, adviseurs en raad van commissarissen in te vullen. De benoeming van externe adviseurs is opgelegd door de aandeelhouder, zelfs toen dit als ongewenst werd ervaren door de directie en de raad van commissarissen.

Bij de benoeming van tenminste één lid van de raad van commissarissen heeft de Rijksvertegenwoordiger een verklaring van geen bezwaar afgegeven waarvan kan worden vastgesteld dat die benoeming niet compliant is met de Code. De Rijksvertegenwoordiger heeft dit gemotiveerd vanuit de moeilijke omstandigheden waarin de onderneming zich op dat moment bevond en het belang van bezetting van de posities binnen de raad van commissarissen. Ten tijde van het conflict tussen WEB en Ecopower heeft de Rijksvertegenwoordiger een interventie gepleegd die gericht was op het voorkomen van een mogelijk terugkerend probleem in de brandstofleveranties. Die interventie ging voorbij aan de verantwoordelijkheid van de directie van WEB en aan een eerder formeel besluit van de gezaghebber.

## Aanbevelingen

Een fundamentele oorzaak van de geconstateerde problemen met de governance is de korte afstand tussen politiek en bedrijfsleven waardoor de ruimte voor politieke invloed, en om zaken informeel te regelen, groot is. Voldoende afstand is een noodzakelijke voorwaarde voor het daadwerkelijk in de praktijk kunnen functioneren van het op Bonaire aanwezige systeem van corporate governance. Daartoe zal het volgende moeten worden bewerkstelligd:

- Duidelijke scheiding van de aandeelhoudersrol en de beleidsrol binnen het openbaar bestuur van Bonaire, of tussen Bonaire en Nederland. Mogelijkheden zijn het beleggen van de aandeelhoudersrol bij een andere gedeputeerde dan de beleidsinhoudelijke gedeputeerde; het bij Nederland beleggen van de beleidsinhoudelijke rol voor energie danwel van de aandeelhouders rol; of door de overname van de aandelen van de onderneming door een Nederlands energiebedrijf.
- Formele invulling van de aandeelhoudersrol volgens de bepalingen in de Code en de statuten.
- Benoeming van directie en raad van commissarissen op basis van vooraf opgestelde profielen die afhankelijk zijn van de karakteristieken van de onderneming.
- Uitbreiding en explicitering van de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdat zowel benoemingen als ontslag, van zowel directie als leden van de raad van commissarissen, niet zonder verklaring van geen bezwaar kunnen plaatsvinden. Voorts dient de toets op de Code die vooraf gaat aan de verlening of de weigering van de verklaring van geen bezwaar met meer inhoud en diepgang uitge-

voerd te worden en dienen verklaringen van geen bezwaar te allen tijde compliant te zijn met de Code.

- Grotere betrokkenheid van de raad van commissarissen bij de benoeming van directie en leden van de raad van commissarissen, bijvoorbeeld via aanbevelingsrecht.
- Volledig uitvoering geven aan de Code door de directie, de raad van commissarissen, de aandeelhouder en Nederland.

Het bewustzijn voor kwalitatief goed ondernemingsbestuur is de afgelopen jaren gegroeid op Bonaire. Een scholings- en vormingsprogramma voor het hogere management, raden van commissarissen en bestuurders zal deze positieve ontwikkeling bestendigen en versnellen.

Vanwege de kwetsbaarheid van aanbestedingen van grote projecten in het publiek-private domein wordt aanbevolen om aanbestedingsregels van toepassing te verklaren op alle aanbestedingen van overheidsbedrijven op Bonaire en toezicht op de naleving daarvan te organiseren.

Herintegratie van productie en distributie zou onderzocht moeten worden gezien het gebrek aan mogelijkheden voor concurrentie, potentiële *economies of scope* en *scale* van een geïntegreerde onderneming en de complexiteit van (uitvoering van) wetgeving bij een scheiding van productie en distributie. Een efficiënte inrichting van de energievoorziening op Bonaire en het verlagen van de transactiekosten die gepaard gaan met de splitsing van productie en distributie, vereenvoudigen het complex aan stakeholdersbelangen waarmee in de corporate governance rekening moet worden gehouden. Daardoor ontstaat meer ruimte om het primaire belang van een goede en betaalbare energievoorziening te dienen, namelijk het belang van de consument op Bonaire.

Aanbevolen wordt te onderzoeken in hoeverre WEB onderdeel zou kunnen worden van een Nederlands energie- of waterbedrijf.

Aanbevolen wordt te onderzoeken of bijvoorbeeld eenmalige afschrijvingen (herwaardering) en renteloze vreemde financiering mogelijkheden zijn om de kosten van productie structureel te verlagen en zodanig de onzekerheid over de (subsidie op de) hoogte van de tarieven weg te nemen. In combinatie met effectieve regulering van energietarieven draagt dat bij aan een betaalbare energievoorziening op Bonaire.

In het onderzoek is een verschil geconstateerd tussen de omvang van de investering in het project zoals die contractueel in de PPA overeen is gekomen en onderdeel is van de kostprijs van elektriciteit, en de omvang van de investering zoals die kan worden verklaard uit informatie in het dossier over de (contractueel overeengekomen) kosten van onderaannemers en eigen kosten van Evelop en opslagen. Het onverklaarde verschil bedraagt circa USD 10 miljoen. De omvang van dit onverklaarde verschil en de consequenties voor de kosten van elektriciteit op Bonaire rechtvaardigen nader onderzoek. Daarbij zal het nodig zijn om toegang te krijgen tot informatie die voor dit onderzoek niet beschikbaar was.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en aanbevelingen .....</b>	<b>i</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doelstelling, aanpak en reikwijdte .....	1
1.3 Context.....	3
1.4 Vertrouwelijke informatie .....	4
1.5 Leeswijzer .....	4
<b>2 Het project Ecopower-WEB: een schets van ontwikkelingen 2005-2012 .....</b>	<b>5</b>
2.1 Plan tot verduurzaming.....	5
2.2 De lange termijn energiestudie.....	5
2.3 De aanbesteding van het project.....	9
2.4 Contractonderhandelingen .....	11
2.5 Toepassing van het contract.....	13
2.6 Ingreep, bemiddeling en arbitrage .....	14
<b>3 Corporate governance.....</b>	<b>17</b>
3.1 Kader.....	17
3.2 De rol van de directie .....	22
3.3 De rol van de raad van commissarissen .....	26
3.4 De rol van het bestuurscollege en de eilandsraad .....	27
3.5 De rol van Nederland .....	30
3.6 Overig.....	32
<b>4 Aanbevelingen voor de toekomst.....</b>	<b>33</b>
<b>Bronnen .....</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage A Lijst met afkortingen .....</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage B Chronologisch overzicht project Ecopower-WEB .....</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage C De Code corporate governance Bonaire.....</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage D Structuur energiemarkt Bonaire .....</b>	<b>47</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In augustus 2012 heeft een arbitraal vonnis een einde gemaakt aan het conflict tussen Ecopower Bonaire BV (hierna Ecopower) en Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. (hierna WEB). Dit heeft geleid tot een direct opeisbare vordering van Ecopower op WEB, tot een aanzienlijke verhoging van de inkoopprijs van elektriciteit die WEB dient af te nemen van Ecopower en tot een onmiddellijke verslechtering van de financiële situatie van WEB die tot instabiliteit van de onderneming zou leiden, daarmee een dreiging vormend voor de energievoorziening op Bonaire. Omdat de voor kostendekking noodzakelijke tariefsverhoging sociaal-maatschappelijk en economisch onacceptabel werd geacht, heeft het ministerie van Economische Zaken van Nederland een tijdelijke financiële bijdrage aan WEB verleend. Tegelijkertijd is een traject opgestart om effectieve regulering van de energiemarkt op Bonaire (en op St. Eustatius en Saba) in te voeren en het toezicht op naleving van de regulering in Nederland onder te brengen en heeft op verzoek van het bestuur van het Openbaar Lichaam Bonaire (hierna het OLB) een financiële *audit* van WEB plaatsgevonden door de Rijksauditdienst van het ministerie van Financiën. Tot slot zijn de financiële situatie van WEB en de inspanningen van het ministerie van Economische Zaken terzake aanleiding geweest voor actieve sturing op de benoeming van een nieuwe directie bij WEB en nieuwe leden van de raad van commissarissen.

De drastische consequenties van het arbitraal vonnis voor de financiële positie van WEB, de gevolgen daarvan voor de betaalbaarheid van energie en de risico's voor de leveringszekerheid, hebben bij het OLB en het ministerie van Economische Zaken de behoefte doen ontstaan om zicht te krijgen op:

- (i) hoe besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen (*governance*) bij en rondom WEB hebben gefunctioneerd in de afgelopen periode waarin de huidige situatie rondom het energiebedrijf is ontstaan; en
- (ii) hoe de *governance* bij en rondom WEB kan worden verstrekt opdat risico's zoals die zich recentelijk hebben geopenbaard en gemanifesteerd, in de toekomst zichtbaar en beheerst worden.

## 1.2 Doelstelling, aanpak en reikwijdte

Het OLB en het ministerie van Economische Zaken hebben SEO Economisch Onderzoek (hierna SEO) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren dat voornoemde twee punten inzichtelijk maakt. De doelstellingen van dit onderzoek zijn daarmee als volgt geformuleerd:

1. Het in kaart brengen van de procedurele besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen van WEB en de toepassing daarvan in de praktijk bij een aantal belangrijke dossiers in de periode 2005-2012;
2. Het doen van voorstellen voor versterking van de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen opdat het bestuur van het OLB op adequate wijze invulling kan ge-

ven aan haar verantwoordelijkheid als aandeelhouder van de onderneming en als verantwoordelijke entiteit voor de energievoorziening op Bonaire.

Teneinde deze onderzoeksdoelen te realiseren, is de aanpak van het onderzoek in de volgende drie stappen onderverdeeld met een aantal deelvragen die het onderzoek per stap beoogt te beantwoorden.

- |   |   |
|---|---|
| 1. Het onderzoeken en beschrijven van de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen in algemene zin   | <p><i>1.a. Hoe zijn formeel en informeel besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen in Bonaire geregeld op het niveau van (i) het bedrijf en (ii) de sector en maatschappelijk?</i></p> <p><i>1.b. Hoe staat het in algemene zin binnen en rondom de onderneming met de kennis over en de toepassing van de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen?</i></p>   |
| 2. Het onderzoeken hoe de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen procedureel zijn toegepast in de praktijk in het verleden  | <p><i>2.a. Zijn de formele en informele besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen toegepast bij de besluitvorming rondom de aanbesteding van de bouw van het windmolenpark en de keuze voor de locatie van de nieuwe power plant?</i></p> <p><i>2.b. Zijn de formele en informele besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen toegepast bij de totstandkoming van de power purchase agreement (PPA) met Ecopower?</i></p>                                     |
| 3. Het doen van voorstellen voor verbetering van de besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen opdat het bestuur van het OLB haar verantwoordelijkheden adequaat kan invullen | <p><i>3.a. Op welke punten dienen de formele besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen te worden verbeterd c.q. te worden aangevuld en hoe luiden de verbeterpunten c.q. aanvullingen?</i></p> <p><i>3.b. Op welke wijze kunnen de onderneming, het bestuur van het OLB en het ministerie van Economische Zaken er aan bijdragen dat de toepassing van verbeterde besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen in de praktijk daadwerkelijk verbeterd?</i></p> |

Ten aanzien van de reikwijdte van het onderzoek zijn de volgende punten van belang. Ten eerste zijn het onderzoek en het rapport gericht op, en beperkt tot, de procedurele besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen. Dat betekent dat onderzocht is welke besluitvormings- en verantwoordingsmechanismen er zijn, hoe die in de praktijk in het verleden hebben gefunctioneerd en hoe die kunnen worden versterkt. Het onderzoek en het rapport richten zich niet op de gedragingen van individuele personen. Ten tweede is de reikwijdte van het onderzoek zodanig dat het beoogt een op basis van feitelijke waarnemingen onderbouwd beeld op hoofdlijnen te beschrijven van het functioneren van de governance bij en rondom WEB. Een onderzoek en beschrijving op hoofdlijnen impliceert dat sommige zaken niet onderzocht zijn of niet aan de orde komen in het rapport. Ten slotte geldt dat de informatie waarover de onderzoekers in dit onderzoek konden beschikken beperkt en onvolledig is. Zo zijn dossiers van het OLB en van de Bonaire Holding Maatschappij (hierna BHM) in 2009 in beslag genomen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek<sup>1</sup>. Voorts beschikken de onderzoekers in dit onderzoek niet over bijzondere bevoegdheden en heeft de informatieverstrekking door betrokken organisaties en personen – zowel als het gaat om de informatie uit de dossiers als informatie die mondeling tijdens gesprekken is overgebracht – op basis van vrijwillige medewerking plaatsgevonden.

<sup>1</sup> De onderzoekers hebben bij het Openbaar Ministerie om inzage gevraagd in deze dossiers. Dit verzoek is tot op het moment van schrijven van dit rapport niet gehonoreerd.

Het voorgaande impliceert dat de onderzoekers hun beeld hebben gebaseerd op onvolledige informatie en afhankelijk zijn geweest van vrijwillige medewerking van betrokken personen. De onderzoekers hebben binnen de kaders van het onderzoek, de informatie uit het dossier en de informatie die uit gesprekken naar voren is gekomen zoveel als mogelijk getoetst op waarneembare feitelijke informatie en op consistentie. Ook signalen die zijn afgegeven of vermoedens die zijn uitgesproken door verschillende gesprekspartners zijn getoetst aan de beschikbare feitelijke informatie en bij andere gesprekspartners. Desalniettemin benadrukken de onderzoekers dat op de beschikbare informatie geen onderzoek is uitgevoerd dat het karakter draagt van een *due diligence* of accountantscontrole en dat de onderzoekers niet verantwoordelijk zijn voor fouten of omissies in de beschikbare informatie. Nieuwe beschikbare informatie kan leiden tot nieuwe constatering en conclusies.

### 1.3 Context

Het onderzoek beoogt op basis van ervaringen uit het verleden in het project WEB-Ecopower, de corporate governance bij WEB te versterken. Daarvoor wordt teruggekeken naar de ontwikkelingen in het project WEB-Ecopower, naar de keuzes die in verschillende gremia zijn gemaakt en naar de verantwoording van die keuzes. De onderzoekers merken daarbij op dat achteraf, met de informatie die nu beschikbaar is, het eenvoudiger is om een bepaalde keuze te beoordelen, dan wanneer die keuze gemaakt werd omgeven door onzekerheden over de toekomst en onder druk van de noodzakelijke veranderingen in de energievoorziening op Bonaire. Het doel van het onderzoek en het rapport is niet om schuldigen aan te wijzen, maar om lessen te trekken uit processen uit het verleden teneinde een gezonde structuur van corporate governance in de toekomst te waarborgen. Zonder goede wetenschap van het verleden is het borgen van zekerheden voor de toekomst niet mogelijk. Daarbij moet ook de tijdgeest in ogenschouw worden genomen. De periode waarin de fundamentele keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het project WEB-Ecopower, was een periode waarin verduurzaming sterk in opkomst was met een hoog verwachtingsniveau. De realiteit bleek soms anders. De neergang van Econcern als moedermaatschappij van Ecopower is daarvan een sprekend en in het kader van dit onderzoek relevant voorbeeld.

Tot slot merken de onderzoekers op dat het onderzoek grotendeels betrekking heeft op een periode waarin Bonaire onderdeel was van het land de Nederlandse Antillen (tot 10 oktober 2010) en de Code Corporate Governance Bonaire nog niet van kracht was (tot eind 2009). Hoewel er tot '101010' een hogere verantwoordelijkheid voor het land de Nederlandse Antillen was, had de uitvoering van die landstaken op de eilanden die nu Caribisch Nederland vormen lang niet altijd prioriteit van de toenmalige regeringen van het land de Nederlandse Antillen. Daardoor moesten die eilanden – waaronder Bonaire – vaak roeien met de riemen die men had en werden landstaken regelmatig niet, of informeel door de eilanden zelf, ingevuld. De onderzoekers bezien (de besluitvorming en verantwoording in) het project WEB-Ecopower vanuit een kader van goed ondernemingsbestuur zoals dat onder normale omstandigheden functioneert en benadrukken daarbij dat die normale omstandigheden er op Bonaire lang niet altijd waren en soms nog steeds niet zijn.

Voornoemde dient als context bij de constatering die in dit rapport beschreven staan; niet als verklaring voor gebeurtenissen of keuzes die zijn gemaakt.

## 1.4 Vertrouwelijke informatie

Voor dit onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de informatie uit vertrouwelijke bronnen en informatie die mondeling tijdens gesprekken is overgebracht. Informatie afkomstig van een bron of uit een gesprek die niet feitelijk kon worden vastgesteld, is altijd bij meerdere bronnen getoetst. In gevallen waar informatie niet feitelijk kon worden vastgesteld, en niet door ten minste een tweede bron werd bevestigd, is die informatie niet in dit rapport opgenomen.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een globale beschrijving in chronologische volgorde van ontwikkelingen in het project WEB-Ecopower en de feitelijke keuzes die in dat project zijn gemaakt. Hoofdstuk drie behandelt de corporate governance en gaat daarbij in op de wijze waarop in verschillende gremia besluitvorming tot stand is gekomen en wijze waarop verantwoording over die besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarin worden achtereenvolgens behandeld: de rol van de directie, de rol van de raad van commissarissen, de rol van het bestuurscollege en de eilandsraad, de rol van Nederland en overige rollen. In hoofdstuk vier worden aanbevelingen gedaan die volgens de onderzoekers noodzakelijke voorwaarden vormen voor een gezonde governance structuur bij WEB. Daarbij geldt dat het daadwerkelijk handelen naar en toepassen van die voorwaarden ook afhankelijk is van de personen die de posities in de verschillende gremia bezetten. Bijlage A bevat een lijst met gebruikte afkortingen. Bijlage B bevat een chronologisch overzicht van stappen en gebeurtenissen in de periode 2005-2013. Bijlage C bevat de Code Corporate Governance Bonaire. Bijlage D schetst de structuur van de energiemarkt op Bonaire.

De conclusies kunnen alleen goed worden begrepen wanneer dit rapport als geheel wordt gelezen.



## 2 Het project Ecopower-WEB: een schets van ontwikkelingen 2005-2012

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van ontwikkelingen in het project Ecopower-WEB. Conclusies over het functioneren van de corporate governance komen in hoofdstuk drie aan de orde.

### 2.1 Plan tot verduurzaming

Het plan om de energievoorziening op Bonaire te vernieuwen en te verduurzamen stamt van vòòr de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft. Al voor 2005 bestaan deze plannen en bezoeken delegaties bestaande uit de directie, commissarissen, en leden van het management team van WEB verschillende duurzame projecten in het buitenland en worden gesprekken gevoerd met buitenlandse (waaronder Nederlandse) energiebedrijven over verduurzaming op Bonaire en de rol die deze bedrijven daarin zouden kunnen spelen.

Begin 2005 treedt een twee-koppige directie van WEB aan die gevoerd wordt vanuit de Bonaire Management Group (BMG). Vrijwel direct na het aantreden van de nieuwe directie doet op Carnavalsmaandag (7 februari 2005) de noodlottige brand in de energiecentrale van WEB zich voor. De directie ziet zich als gevolg van de brand geconfronteerd met de uitschakeling van een wezenlijk gedeelte van de productiecapaciteit. Als tijdelijke noodoplossing worden binnen twee weken dieselgeneratoren van leverancier Aggreko op Bonaire geplaatst. De meerkosten van huur van deze generatoren ten opzichte van productie met eigen generatoren zou bij kostendekking een circa 35 procent hogere prijs impliceren. Onduidelijk is of deze prijsverhoging daadwerkelijk geheel wordt doorgevoerd in 2005.

De brand bij WEB en de hoge kosten van de ingehuurde generatoren brengen de plannen voor het vernieuwen en verduurzamen van de energievoorziening op Bonaire in een stroomversnelling. Tegelijkertijd is er sprake van een incidentele verbetering van het financiële resultaat en de vermogenspositie van WEB vanwege de uitkering van de brandschade door de verzekeraar.

### 2.2 De lange termijn energiestudie

WEB geeft opdracht tot uitvoering van een studie die de mogelijkheden onderzoekt en in kaart brengt voor vernieuwing en verduurzaming van de energieproductie op Bonaire. Het management team van WEB heeft een voorkeur voor KEMA als uitvoerder van deze opdracht; de directie heeft een voorkeur voor Ecofys. Hierin is zichtbaar dat het management team een meer conservatieve houding heeft ten aanzien van de vernieuwing van de energieproductie; en de directie zich meer richt op nieuwe spelers in de energiewereld, gericht op moderne, duurzame productie-methoden (zon, wind).

Uiteindelijk wordt een gezamenlijke opdracht aan KEMA en Ecofys verstrekt die de volgende drie doelen dient te ondersteunen<sup>2</sup>:

1. Moderniseren van het systeem van energieopwekking van WEB om energieproductie efficiënter te maken;
2. Het introduceren van een substantieel aandeel duurzame energieproductie in de energievoorziening van Bonaire (doelstelling: 50% van de opwekking dient in 2015 duurzaam te zijn)
3. Mogelijk verplaatsen van de productiefaciliteit naar een andere locatie dan de huidige locatie in verband met toekomstige economische ontwikkeling.

In hun eindrapport doen KEMA en Ecofys aanbevelingen waarvan sommige aantoonbaar niet opgevolgd zijn en waarvan uit het dossier en de gesprekken niet opgemaakt kan worden dat een grondige afweging en inhoudelijk onderbouwde besluitvorming heeft plaatsgevonden in de relevante gremia (directie, raad van commissarissen, bestuurscollege en eilandsraad). Van sommige aanbevelingen kan uit het dossier en de gesprekken niet worden opgemaakt of die zijn opgevolgd.

Een eerste aanbeveling betreft de keuze voor de locatie voor de nieuwe productiefaciliteit. Het eindrapport van KEMA en Ecofys concludeert ten aanzien van de locatie: *“From the cost perspective the HATO location would be the preferred one. If political considerations would block this option the next choice would be TWR especially in case the renewable option would be chosen. Besides lower cost also the advantage of existing infrastructure and interaction with the existing plant would be an advantage”* (KEMA en Ecofys, 2005, p.6).

De locaties HATO en het TWR-terrein worden aanbevolen omdat de additionele investeringen van aansluiting van de nieuwe productiefaciliteiten op het distributienetwerk, en daarmee de additionele kosten, op die locaties het laagst zijn. WEB kiest niet voor de aanbevolen locaties, maar voor de BOPEC locatie. De additionele investeringen en daarmee de jaarlijkse extra kosten van deze locatie zijn het hoogst van de vier door KEMA en Ecofys onderzochte locaties (zie onderstaande tabel).

**Tabel**            **Additionalen investeringen (tot 2015) in het distributienetwerk bij verschillende locaties (miljoen USD)**

x miljoen USD	HATO	BOPEC	RNWO	TWR
50% duurzaam scenario (B1)	0,5	6,8	3,9	2,7
50 duurzaam scenario met afval (B2)	0,6	7,0	4,0	2,8

Bron: KEMA en Ecofys (2005)

Uit de aan de onderzoekers beschikbaar gestelde dossiers is geen onderbouwing gebleken voor de keuze voor de BOPEC locatie. In gesprekken hebben de in die periode betrokken directieleden, leden van de raad van commissarissen en leden van het management team aan de onderzoekers aangegeven dat de keuze voor de BOPEC locatie is gemaakt vanwege de nabijheid van de brand-

<sup>2</sup> Dit betreft een vertaling van de in het engels geformuleerde doelen in het rapport. Die luiden letterlijk als volgt: 1. *Modernization of the generation system of WEB N.V. in order to produce electricity in a more efficient way*; 2. *Introduction of substantial amounts of sustainable energy production into the power system of the Island of Bonaire (2015 target: 50% of electrical energy)*; 3. *Possibly move the generation site to another location on the island. New prospects can be created to supply energy to areas where in the near future significant economical developments will take place.* (KEMA, 2004, p. 4).

stofopslag, de nabijheid van het te bouwen windmolenpark en de ontwikkelingsplannen van de gebieden in de nabijheid van voorkeurslocatie HATO.

Een tweede aanbeveling van KEMA en Ecofys die niet wordt opgevolgd is het tempo van introductie van windenergie in de energievoorziening op Bonaire. KEMA en Ecofys adviseren om binnen een periode van enkele jaren te komen tot een situatie waarin 50 procent van de totale opwekking duurzaam (wind) is<sup>3</sup>: *“Fast and well planned introduction of substantial wind energy will lower electricity prices ... Integration of wind up to about 20% of the peak load (ca. 2...3 MW) seems to be feasible without major changes in the system design and operation. However, a precondition for achieving a high and still cost effective contribution of wind energy is the formulation of adequate grid code provisions. If these conditions do not sufficiently reflect the specific requirements of the system, the penetration of wind energy may be limited to a sub-optimal level ... To define the technical parameters covered by grid code provisions additional studies (most of all stability related) are required. In this context it is advisable to make maximum use of existing experience with similar (wind diesel) systems”* (KEMA en Ecofys, 2005, p.6-7)

En, als aanbeveling ten aanzien van de introductie van wind: *“Immediate actions for first 2 MW wind energy. Investigate input of large amount of wind: together with the local authorities WEB N.V. should develop a long term view on the development of wind power.”* (KEMA en Ecofys, 2005, p. 9).

Uit de beschikbare dossiers kan niet worden opgemaakt of de door KEMA en Ecofys aanbevolen additionele (stabiliteits) studies ook zijn uitgevoerd. Geconcludeerd kan worden dat uiteindelijk is gekozen om het windpark in één keer te bouwen en direct te starten met een hoog windaandeel in plaats van een geleidelijke, maar spoedige uitbreiding ervan. De genoemde en in het dossier gevonden reden hiervoor is dat de kosten van bouw van het windpark geminimaliseerd werden door bouw in één keer in plaats van geleidelijk<sup>4</sup>. In het dossier is de door KEMA en Ecofys aanbevolen gezamenlijke visie van WEB en het bestuurscollege op de ontwikkeling van windenergie niet aangetroffen. In het later ontwikkelde ‘Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2009-2025’ worden lange termijn doelstellingen van Bonaire op het gebied van onder meer energie geformuleerd.

KEMA en Ecofys bevelen niet aan om de vernieuwing en verduurzaming van de energieproductie via een *Build Own Operate* (BOO) constructie te realiseren<sup>5</sup>. Het rapport van KEMA en Ecofys lijkt impliciet uit te gaan van realisatie van vernieuwing en verduurzaming door WEB zelf, weliswaar met de mogelijkheid van een BOO constructie: *“WEB N.V. should initiate a process for defining adequate grid code provisions for new generation. In that way WEB N.V. opens up the way for development of wind energy, also by third parties (BOO)”* (KEMA en Ecofys, 2005, p.9). KEMA en Ecofys begroten in het rapport de totale investering van vernieuwing en verduurzaming van de energieproductie (scenario 50 procent duurzaam) op circa USD 36 miljoen. Op basis van de contracten van onderaannemers in het project (MAN en Enercon) en de eigen kosten van Ecopower, wordt de totale investering in een door Evelop opgesteld cash-flow model van 16 mei 2007 begroot op USD 41,6 miljoen. Vervolgens wordt dit investeringsbedrag opgehoogd met opslagen (legal costs, financing fees, commitment fees, etc.) tot USD 46,5 miljoen. In versie 12 (14 oktober 2007) van de *power*

<sup>3</sup> Eventueel kunnen volgens KEMA en Ecofys in de toekomst hogere percentages gerealiseerd worden door additionele duurzame opwekking (afval), echter voor dat moment wordt dat niet aanbevolen.

<sup>4</sup> Het voor de bouw benodigde materieel (kranen bijvoorbeeld) is normaliter niet aanwezig op Bonaire en dient vanuit Curacao of een ander eiland in de regio te worden ingescheept.

<sup>5</sup> In een BOO constructie ontvangt een (privaat) bedrijf het recht om een project (in dit geval een energiecentrale) te ontwerpen, te bouwen, te financieren, te bezitten en te bedrijven gedurende een bepaalde periode.

*purchase agreement* (PPA) komt voor het eerst het investeringsbedrag expliciet naar voren en bedraagt dan USD 56,2 miljoen. In de uiteindelijk uitonderhandelde PPA (versie 17 van 5 november 2007) blijft het investeringsbedrag van USD 56,2 miljoen gehandhaafd. Uit de in het dossier beschikbare informatie kan het verschil tussen de op basis van de contracten met MAN en Enercon en eigen kosten van Ecopower van gezamenlijk USD 46,5 miljoen en de in het contract opgenomen investering van USD 56,2 miljoen niet verklaard worden.

**Tabel Verloop, omvang en verklaring totale investering BOO-project**

Omvang totale investering BOO project	Bron	Datum	Verklaring
USD 36 miljoen	KEMA en Ecofys	2005	Begroting totale investeringskosten van 50 procent duurzaam
USD 46,5 miljoen	Cashflow model Evelop	16 mei 2007	Kosten contract MAN USD 21,7 miljoen <sup>6</sup> Kosten contract Enercon USD 17,8 miljoen <sup>7</sup> Kosten Ecopower USD 1,5 miljoen <u>Opslagen USD 4,9 miljoen</u> + Totaal 46,5 miljoen
USD 56,2 miljoen	PPA versie 12	14 oktober 2007	Vershil USD 56,2 en USD 46,5 onverklaard

Bron: diversen

Uit een presentatie van de directie van WEB aan de Raad van Commissarissen in oktober 2005 blijkt dat de keuze wordt gemaakt om vernieuwing en verduurzaming van energieproductie te realiseren door een BOO constructie. In het dossier is niet aangetroffen hoe tot deze keuze van een BOO constructie is gekomen, of op welke gronden en welke informatie die is gebaseerd. Ook is uit het dossier geen informatie gebleken waaruit kan worden opgemaakt dat het bestuurscollege van Bonaire – in de hoedanigheid van aandeelhouder en in de hoedanigheid van beleidsverantwoordelijke entiteit voor energie – formeel heeft ingestemd met de keuze voor een BOO constructie. Ook is geen informatie gebleken waaruit kan worden opgemaakt dat deze keuze expliciet in de eilandsraad van Bonaire aan de orde is geweest. De betrokkenen uit de betreffende periode hebben niet definitief kunnen bevestigen – mondeling of met feitelijke informatie – dat aan de keuze een formeel aandeelhoudersbesluit en een formeel besluit van het bestuurscollege ten grondslag ligt. Wanneer deze besluiten nooit zijn genomen, dan is feitelijk een deel van de energievoorziening van Bonaire geprivatiseerd zonder dat daar formeel bestuurlijk en politiek voor gekozen is en verantwoording over is afgelegd. De in de gesprekken met betrokkenen uit die tijd genoemde redenen voor de keuze van een BOO project zijn (i) het niet kunnen aantrekken van voldoende financiering door WEB zelf en (ii) het niet in huis hebben of kunnen organiseren van de nodige expertise op het gebied van duurzame energie. Uit het dossier en de gesprekken is niet gebleken dat concrete pogingen zijn ondernomen door WEB om het project gefinancierd te krijgen en om specifieke kennis zelf aan te trekken<sup>8</sup>.

Later, in 2009 toen Ecopower inmiddels was opgericht en het contract tussen Ecopower en WEB getekend, is deze constructie geformaliseerd in de elektriciteitsconcessie van WEB.

In oktober 2005 wordt het project door de directie van WEB aan het publiek op Bonaire aangekondigd en wordt aangegeven dat na realisatie van het project de elektriciteitstarieven 20 procent lager zullen zijn dan de tarieven op dat moment: *“Wie over achttien maanden de stekker in het stopcon-*

<sup>6</sup> Inclusief *provisional cost*

<sup>7</sup> Inclusief *provisional cost*

<sup>8</sup> Geconstateerd wordt dat Evelop op het moment van de bieding ook over beperkte ervaring op dit gebied beschikt.

*tact op Bonaire steekt, is twintig procent goedkoper uit dan nu*<sup>9</sup>. In dit artikel wordt door de directie de totale investering van de plannen tot vernieuwing en verduurzaming van de energievoorziening op ANG 63 miljoen geraamd, gelijk is aan circa USD 36 miljoen.

## 2.3 De aanbesteding van het project

### 2.3.1 Terms of reference

In totaal worden 22 partijen aangeschreven om een bieding uit te brengen op de realisatie van het BOO project. Ten behoeve van deze aanbestedingsprocedure is door KEMA in opdracht van WEB een Terms of Reference (ToR) opgesteld (februari 2006). In de ToR worden onder meer als eisen gesteld aan de biedingen dat:

- minimaal 50 procent van de geleverde elektriciteit wordt opgewekt met wind gedurende de gehele periode tot 2020 en dit wordt opgebouwd in stappen van 10 procent in 2007, 35 procent in 2008 en meer dan 50 procent vanaf 2009;
- de nieuwe dieselcentrale op een locatie nabij BOPEC wordt gebouwd;
- de prijzen waartegen elektriciteit door de BOO aan WEB wordt geleverd maximaal mogen bedragen USD 0,101 per KWh bij een (ruwe) olieprijs van USD 30/bbl, USD 0,112 bij een olieprijs van USD 50/bbl, en USD 0,129 per KWh bij een olieprijs van USD 80/bbl;
- de BOO verantwoordelijk is voor het verbinden van de nieuwe productiefaciliteit met het elektriciteitsnet.

In de appendices bij de ToR wordt onder meer een figuur met maandelijkse windsnelheden gepresenteerd. De windsnelheid in de figuur varieert tussen circa 5,5-7,9 meter per seconde.

Van de genodigde partijen komt een aantal (volgens geïnterviewden 7 à 8) naar een door WEB georganiseerde *pre-bid meeting* op Bonaire. Uiteindelijk wordt op het project door één partij (Evelop) een bieding gedaan; alle andere partijen haken af. In het dossier is geen informatie aangetroffen waaruit de redenen blijken voor het afhaken van partijen in de aanbestedingsprocedure. Van verschillende gesprekspartners is vernomen dat de redenen hiervoor waren dat (i) partijen vonden dat er sprake was van een ongelijk speelveld in de aanbestedingsprocedure omdat Evelop als dochteronderneming van Econcern een voorsprong had op andere partijen vanwege de betrokkenheid van Ecofys (eveneens een dochteronderneming van Econcern) bij het opstellen van het *Long term energy plan* waarop dit project was gebaseerd, en (ii) dat partijen het project te risicovol vonden gezien het geëiste percentage wind in combinatie met dieselproductie.

In gesprekken wordt door enkele betrokkenen aangegeven dat in hun beleving vooraf vaststond dat de opdracht aan Evelop gegund moest worden. Met de brief van 2 juni 2006 van de WEB directie aan Evelop, waarin wordt aangekondigd dat de deadline voor het indienen van offertes enkele weken wordt verlengd – de bieding van Evelop is dan al binnen –, wordt echter de indruk gewekt dat de WEB directie verwachtte dat andere biedingen zouden volgen.

---

<sup>9</sup> Artikel “Energieprijs twintig procent omlaag”, Antilliaans Dagblad dd. 7 oktober 2005

### 2.3.2 De bieding

Het dossier bevat twee biedingsdocumenten van Evelop die beide aan WEB zijn uitgebracht: een versie van 24 mei 2006 en een versie van 30 mei 2006. In de bieding van Evelop wordt niet voldaan aan de vereiste dat minimaal 50 procent van de totale energielevering met windenergie wordt opgewekt, maar wordt een windaandeel van 40-50 procent begroot op basis twaalf windmolens. De doelstelling van 50 procent zou op termijn (binnen vijf jaar) gerealiseerd worden door een additionele investering waardoor een extra bijdrage van de windmolens van 10-30 procent gerealiseerd kon worden: *“It is proposed to start with 12 wind turbines of 900 kW each. These wind turbines will be able to supply approximately 40%-50% of the Electricity demand. In a later phase (within 5 years after start of supply) the wind-diesel system will be optimized. After a couple of years of supply we will exactly know how the system behaves and what we can expect exactly from the wind. Then an extra contribution from the wind turbines of 10-30% will be possible”* (Evelop, 2006). Onduidelijk is of Evelop hiermee bedoeld dat een additionele 10-30 procent punten windaandeel bovenop de verwachte 40-50 procent kan worden gerealiseerd of dat de nominale windproductie met 10-30 procent kan stijgen.

De bieding van Evelop bevat geen financiële informatie en is niet bindend. Uit de bieding kan niet worden opgemaakt wat de omvang van de totale investering is die Evelop voornemens is te gaan doen<sup>10</sup>.

Uit de in de offerte opgestelde *statement of experience* blijkt dat Evelop op dat moment beperkte ervaring heeft met slechts enkele gerealiseerde windmolenprojecten van beperkte omvang (enkele molens). Veel genoemde ervaring heeft betrekking op windprojecten die nog gerealiseerd moeten worden en op onderzoeks- en adviesprojecten. Daarnaast laat Evelop geen ervaring zien op het gebied van bouwen en bedrijven van dieselenegiecentrales. De hoofdtekst van de offerte van Evelop omvat minder pagina's dan de ToR van WEB.

In juni 2006 – nog voor de start van de onderhandelingen over de PPA – schrijft het management team van WEB een kritische interne notitie aan de directie van WEB. In de notitie refereert het management team aan een eerder advies van het management aan de directie om een businessplan te laten uitwerken om de verschillende locaties voor de BOO centrale te evalueren. In de notitie van juni 2006 verzoekt het management team nogmaals om door deskundigen op het gebied van financiën, personeel en techniek een dergelijk businessplan te laten uitwerken; het management team doet een eerste aanzet daartoe. In de notitie wordt onder meer geconcludeerd dat:

- TWR als locatie voor een BOO-centrale met een PPA bedrijfseconomisch en financieel een betere locatie is dan BOPEC, omdat bij TWR als locatie ruimte bestaat voor WEB om een positief netto jaarresultaat van ANG 3-6 miljoen te realiseren en een korting te geven op de eindgebruikertarieven van elektriciteit;
- Dat een korting op de eindgebruikertarieven van elektriciteit van 20 procent altijd leidt tot verliezen bij WEB;
- Dat TWR – naast een lagere investering en daarmee lagere jaarlijkse afschrijvingen – het voordeel heeft dat uitbreiding van bestaande infrastructuur makkelijk kan plaatsvinden.

Het management team concludeert in haar notitie: *“dus een BOO-PPA constructie te BOPEC zal nooit leiden tot een reductie in de elektriciteitstarieven”* en adviseert de directie: *“om alvorens een definitieve beslissing*

<sup>10</sup> Het document van 24 mei verwijst wel naar een Annex 6 *“Calculations to support the compliance with the cap pricing”*, die mogelijk deze financiële informatie wel bevat. Deze bijlage ontbreekt echter in het dossier en bleek nadat daarom was verzocht niet vindbaar bij de BHM.



te nemen daar de keuze voor een BOO te BOPEC, door externe deskundigen laten analyseren, deze keuze zal als gevolg van de te plegen investeringen in het E-net leiden tot een verboging van de kostprijs van electra en biedt geen ruimte voor een korting van de electriciteitstarieven”<sup>11</sup>. In gesprekken geeft de toenmalige directie aan deze kritiek niet ontvangen te hebben; het management team geeft aan dat de directie zich niet ontvankelijk opstelde voor deze kritiek. In de beleving van het management team had de directie veel haast met het tot stand brengen van het project, en werd te veel op basis van aannames gewerkt.

## 2.4 Contractonderhandelingen

In september 2006 wordt een *Memorandum of Understanding* (MoU) getekend tussen WEB en Evelop. In de MoU wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd en overeengekomen voor de onderhandelingen over de PPA, waaronder:

- BOPEC als locatie voor de nieuwe energiecentrale
- Een windaandeel van 40-50 procent
- Maximumprijzen als weergegeven in de ToR (USD 0,102 tot USD 0,129 per KWh)
- Een contractduur van 15 jaar.

De MoU bevat geen bedrag voor de te verrichten investering.

De onderhandelingen over de PPA eindigen in november 2007 met het ondertekenen van versie 17 van de PPA. De onderhandelingen worden gevoerd door de directie ondersteund door (externe) adviseurs. In gesprekken geven de president-commissaris en leden van het management team aan het gevoel te hebben dat deze personen onvoldoende over de benodigde kennis beschikten voor een project als dit met zulke complexe financiële, technische en juridische aspecten.

In de eerste versie van de PPA wordt het windaandeel uit de MoU en de ToR losgelaten en wordt gestart met een windaandeel van 38 procent. Uiteindelijk wordt een windaandeel van 44 procent uitonderhandeld, gebaseerd op een windsterke van 9 meter per seconde. Deze windsterkte is hoger dan de windsterkte die blijkt uit de figuur in de ToR (5,5 tot 7,9 meter per seconde). Een betrokkene geeft aan dat gedurende de onderhandelingen deze windsterkte werd opgehoogd om kunstmatig op een hoger windaandeel uit te komen.

De PPA regelt onder meer de totstandkoming van de prijs waartegen Ecopower energie levert aan WEB, de *energy charge*. Deze *energy charge* is opgebouwd uit een x-component ter dekking van de operationele kosten, een y-component ter dekking van de brandstofkosten en een z-component ter dekking van de kapitaalslasten.

In de eerste 10 versies van de PPA is het investeringsbedrag onbekend en blijft de z-factor als onderdeel van de *energy charge*, onbekend. In versie 7 wordt de x-component nominaal ingevuld en wordt ten aanzien van de z-component slechts een rendement genoemd van 15 procent op het te investeren eigen vermogen (*return on equity*). In versie 10 wordt het windaandeel op 44 procent gesteld, gebaseerd op een windkracht van gemiddeld 9 meter per seconde. In versie 12<sup>12</sup> wordt de z-component nominaal ingevuld op USD 65,75 per MWh; de x-component bedraagt dan USD 40 per MWh. In versie 12 bedragen de x-factor en de z-factor samen dus USD 105,75 per MWh

---

<sup>11</sup> Memorandum management team WEB dd. 17 juni 2006.

<sup>12</sup> Versie 11 ontbreekt in het dossier.

(USD 0,10575 per KWh). Daarmee zitten de operationele kosten (x) en de kapitaalkosten (z), maar exclusief de brandstofkosten (y), reeds boven de ondergrens van de maximumprijzen in de ToR en was duidelijk dat deze maximumprijzen niet meer konden worden gerealiseerd. Versie 17 van de PPA wordt door partijen ondertekend en bevat een windaandeel van 44 procent, een x-factor van USD 40 per MWh en een z-factor van USD 65,75 nper MWh. In een latere aanpassing (*variation order*) worden deze aangepast naar respectievelijk USD 41,3 per MWh en USD 68,04 per MWh.

Lopende de onderhandelingen over de PPA vindt een aantal toetsen plaats op de dan voorliggende versie van de PPA. Zo doet KEMA een toets op een vroege versie van de PPA in juli 2007. Daarin stelt KEMA onder meer de vraag waarom het windaandeel van 50 procent is losgelaten en wordt aangegeven dat met een 3 procent zwavelhoudende brandstof de milieudoelstelling niet wordt gehaald. Ook vanuit het management team van WEB worden toetsen op tussenversies van de PPA uitgevoerd en worden vergelijkingen uitgevoerd op inhoudelijke punten tussen de PPA en de ToR. In deze toetsen door het management team worden onder meer de volgende punten aan de orde gesteld:

- Het windaandeel van minimaal 50 procent uit de ToR is in de PPA losgelaten en op 44 procent gesteld;
- De maximumprijzen uit de ToR (USD 0,102 per KWh tot USD 0,129 per KWh) komen in de PPA niet meer voor; alleen de berekeningsmethodes voor de tarieven;
- Windpenetratie in de PPA is sneller dan toegestane transitieperiode van 5 jaar uit de ToR
- Volgens de ToR is de BOO verantwoordelijk voor het verbinden van de energiecentrale met het bestaande distributienetwerk op Bonaire; in de PPA wordt WEB verantwoordelijk gesteld voor de verbinding tussen de BOO centrale en het netwerk<sup>13</sup>.

Management team leden hebben in de gesprekken aangegeven zich onvoldoende gehoord gevoeld te hebben door de directie. De directie maakte in de beleving van het management team een gehaaste indruk gericht op een spoedige ondertekening van het contract en daarmee onvoldoende aandacht schenkend aan de noodzakelijke technische, financiële en juridische toetsen. Uit het dossier en de gesprekken met betrokkenen is gebleken dat juridische toetsing op het contract *ad hoc* en onvoldoende was en dat de eindversie van de PPA die tussen partijen uitonderhandeld was niet is getoetst op de initiële doelstellingen van het project. In het dossier is ook geen formele besluitvorming van de directie, de raad van commissarissen, de aandeelhouder, het bestuurscollege of de eilandsraad over de PPA naar voren gekomen. Enkele betrokkenen gaven aan de laatste versies van de PPA niet meer beoordeeld te hebben, omdat de wijzigingen daarin niet meer zichtbaar<sup>14</sup> waren. Ook zou de versie die uiteindelijk op 27 november 2007 op Bonaire door partijen is ondertekend, enkele wijzigingen bevatten ten opzichte van de versie die definitief uitonderhandeld was.

Het uiteindelijke financiële resultaat van de ondertekende PPA impliceerde volgens de onderhandelaars namens WEB een prijs van USD 0,1375 per KWh waartegen WEB elektriciteit van Eco-power zou inkopen. Deze prijs volgt uit een op aannames gebaseerd rekenvoorbeeld in de PPA en was 6,6 procent hoger dan de maximumprijs in het meest ongunstige scenario in de ToR, en 35 procent hoger dan de prijs in het meest gunstige scenario.

<sup>13</sup> In het dossier is zichtbaar dat WEB een aanbestedingsprocedure organiseert voor dit bekabelingsproject.

<sup>14</sup> De laatste wijzigingen zouden niet meer in *track changes* zichtbaar zijn.



## 2.5 Toepassing van het contract

In juni 2009 komt de moedermaatschappij van Ecopower (Econcern) in faillissement. Vanaf juni 2010 vindt energieproductie plaats door de nieuwe dieselcentrale in combinatie met de windmolens. Vanaf het begin van de levering van elektriciteit is sprake van een discrepantie tussen hetgeen Ecopower factureert en hetgeen WEB betaalt, zo heeft het olopende conflict tussen WEB en Ecopower en WEB tot aan de arbitrage duidelijk gemaakt.

In deze periode van conflict tussen Ecopower en WEB, is een nieuwe directie en een nieuwe raad van commissarissen actief. De directie wordt ondersteund door externe adviseurs, die in de voorgaande periode de directie van WEB hebben gevormd. Hoewel de directie door de raad van commissarissen wordt aangespoord om tot een oplossing met Ecopower te komen, en gesprekken plaatsvinden tussen de directie van WEB en de directie van Ecopower, kan worden geconcludeerd dat geen daadwerkelijk serieuze pogingen zijn ondernomen om tot een oplossing te komen. Dit is niet alleen de vertegenwoordiging van WEB aan te rekenen, maar evenzo de directie van Ecopower.

Uit de dossiers en de gesprekken met betrokkenen is een indruk ontstaan van een sterk door externe adviseurs gestuurde directie die gedreven door geloof in de eigen interpretatie van de PPA, onvoldoende oog had voor de risico's die ontstonden voor het bedrijf en de drastische maatschappelijke consequenties wanneer die risico's zich zouden manifesteren. Ook acties die behoren tot normaal en prudent beheer van een onderneming, zoals het treffen van voorzieningen voor betwiste bedragen, werden niet ondernomen. Dit werd versterkt door het (fictieve) beeld bij de directie en de adviseurs van een in waarde dalende overnamekandidaat (Ecopower) en het besef dat de directie met deze opstelling ten aanzien van de invulling van de PPA, de waarde van Ecopower kon beïnvloeden. In het dossier is te lezen dat de directie en de adviseurs zich er bewust van waren dat het vasthouden aan de eigen interpretatie van de PPA, de aandelen van Ecopower in waarde deed dalen. Dit werd als 'goed nieuws' ervaren, waarschijnlijk doelend op de mogelijkheid voor WEB om Ecopower tegen een lage waarde over te kunnen nemen. Door het niet volledig betalen van de facturen van Ecopower waaronder het niet volledig betalen van de daadwerkelijke brandstofkosten, en door het regelmatig te laat betalen, kwam Ecopower steeds verder in liquiditeitsproblemen. Ook in de gesprekken die ten behoeve van het onderzoek zijn gevoerd, wordt door een betrokkene aangegeven dat in het kader van de onderhandelingen over de overname van Ecopower door WEB, het financiële probleem bij Ecopower als een positief neveneffect werd ervaren.

Het beeld dat de onderzoekers hebben gekregen over de directie van Ecopower betreft een van niet daadwerkelijk op oplossingen gerichte partij, die in het conflict de juridische grenzen opzocht.

Volgens diverse betrokkenen slokte het conflict met Ecopower alle aandacht op van directie en management team van WEB. Er was volgens het management team nauwelijks ruimte tussen Ecopower en WEB om gezamenlijk over technische optimalisatie te praten. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de financieel verantwoordelijke directeuren/adviseurs meer aandacht hadden voor het conflict dan voor de financiële administratie en financiële verslaggeving van WEB.

Op enig moment biedt Bright capital zich aan als partij, met Orco Bank als financier, om Ecopower over te nemen. Bright capital is een Nederlandse onderneming die ook actief is in wind-energie op Aruba. Hoewel WEB zelf contractueel eerste partij is in een mogelijke overname, doet zij in een brief aan Bright Capital op 17 november 2010 – in een stadium dat Bright Capital voornemens is een bod uit te brengen – afstand van haar eerste recht op koop van de aandelen van Ecopower zoals dat is geregeld in de PPA: “*Wij kunnen u dan ook bevestigen dat wij in verband met een door Bright en Orco gezamenlijk uit te brengen bod afstand doen van onze rechten om de inrichting, activa of aandelen van Ecopower over te nemen*”<sup>15</sup>.

## 2.6 Ingreep, bemiddeling en arbitrage

In augustus 2011 bevindt het conflict tussen Ecopower en WEB over facturering en betaling zich op een dieptepunt en vindt afschakeling van de energieproductie plaats vanwege een (vermeend) tekort aan brandstof. Op dat moment grijpt de Gezaghebber van Bonaire in door Ecopower het beheer van de energiecentrale te ontnemen en aan WEB over te dragen en de verantwoordelijkheid voor de inkoop van brandstof weg te halen bij Ecopower en neer te leggen bij WEB. Daarmee parkeert de Gezaghebber het dispuut over de facturering en betaling van de kosten van de brandstof teneinde de brandstoflevering aan Ecopower en daarmee de energievoorziening zeker te stellen. Een dag na deze ingreep kwam het beheer van de centrale weer bij Ecopower te liggen met een centrale rol voor de *operating committee*; de verantwoordelijkheid voor brandstofinkoop bleef echter bij WEB.

Een bemiddelingspoging door het ministerie van Economische Zaken, resulteert in de afspraak tussen WEB en Ecopower gemaakt op 1 september 2011 om uiterlijk 19 september een structurele en definitieve oplossing te hebben voor het conflict tussen beide partijen; en de afspraak dat over die punten waarvoor partijen op 19 september geen oplossing hebben, een proces van bindende arbitrage wordt opgestart. Op geen van de conflictpunten zijn partijen tot een oplossing te komen, waarna bindende arbitrage is opgestart om een definitieve oplossing voor alle conflictpunten te kunnen bereiken.

In maart 2012 doet de arbitragecommissie een voorlopige uitspraak. Deze uitspraak, in combinatie met de verantwoordelijkheid voor de brandstofinkoop die WEB op dat moment draagt, pakt ongunstig uit voor WEB. In reactie op deze voorlopige uitspraak van de arbitragecommissie, verzoekt de directie van WEB op 3 april 2012 de Gezaghebber om het eerdere besluit van augustus 2011 (waarbij de verantwoordelijkheid voor de brandstofinkoop bij WEB werd neergelegd) in te trekken. In dit verzoek onderstreept de directie de financiële consequenties van de voorlopige uitspraak van de arbitragecommissie: “...leidt...tot enorme financiële schade, welke het voortbestaan van WEB op korte termijn in gevaar brengt. Dit zal dan onvermijdelijk leiden tot een situatie waarbij de gehele elektriciteitsvoorziening, maar vooral ook de distributie van drinkwater, in groot gevaar komt. Indien WEB gevolg moet geven aan het arbitraal vonnis van 31 mei<sup>16</sup> 2012...zal haar schade ... USD 2.909.054,16 bedragen ”.<sup>17</sup>

In reactie op dit verzoek trekt de Gezaghebber het besluit van augustus 2011 in en informeert de directies van WEB en van Ecopower op 16 april 2012 hierover: “Ten einde normalisering van de situa-

<sup>15</sup> Brief dd. 17 november 2012 van de directie van WEB aan Bright Capital.

<sup>16</sup> Dit betreft een typfout in de brief van WEB. Bedoeld wordt 31 maart 2012.

<sup>17</sup> Brief dd. 3 april 2012 van de directie van WEB aan de Gezaghebber van het Openbaar Lichaam Bonaire.

*tie na 24 augustus 2011 te bevestigstellen, heb ik besloten om de verantwoordelijkheid voor aankoop van brandstof neer te leggen bij de partij zoals verwoord in de PPA, in casu Ecopower<sup>18</sup>.*

Op zaterdag 21 april 2012 vindt op initiatief van de Rijksvertegenwoordiger in zijn ambtswoning een bijeenkomst plaats met als doel nieuwe problemen in de brandstofleveranties te voorkomen. Volgens de verslaglegging waren daarbij aanwezig de Rijksvertegenwoordiger, de advocaat van Ecopower, de gedeputeerde verantwoordelijk voor energie, de president-commissaris van WEB en een delegatie (van vier) van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken. Volgens de verslaglegging zijn hier in afwezigheid van de directie van WEB en in afwezigheid van de gezaghebber afspraken gemaakt die ingaan tegen het formele besluit van de gezaghebber van 16 april 2012 tot intrekking van het besluit van augustus 2011 en met financiële consequenties voor WEB. Volgens de verslaglegging wordt de afspraak gemaakt om ook na het besluit van de gezaghebber van 16 april 2012 de verantwoordelijkheid voor de brandstofinkoop bij WEB te laten en betalingen te laten plaatsvinden van de x- en z-componenten van de *energy charge* conform de voorlopige voorziening van de arbitragecommissie. Uit gesprekken van de onderzoekers met de aanwezige president-commissaris en uit latere correspondentie blijkt dat de blijkens de correspondentie van de advocaat van Ecopower gemaakte afspraken niet correspondeerde met de afspraken zoals die door de aanwezige president-commissaris waren bedoeld en opgevat.

Voorts is uit de gesprekken opgemaakt dat zowel de directie van WEB als de gezaghebber niet op de hoogte waren van de bijeenkomst bij de Rijksvertegenwoordiger op 21 april 2012 en dat de directie van WEB na deze bijeenkomst op de hoogte werd gebracht over de gemaakte afspraken. Uit correspondentie van 26 april kan worden opgemaakt dat de WEB directie en de president-commissaris niet akkoord gaan met de afspraak van 21 april om de verantwoordelijkheid voor de brandstofinkoop bij WEB te laten. Wel wordt bevestigd dat WEB het voorlopige arbitraal vonnis vrijwillig zal nakomen.

Op 9 augustus 2012 komt de arbitragecommissie tot een eindoordeel dat er globaal op neerkomt dat Ecopower op alle punten in het gelijk wordt gesteld. Het eindoordeel impliceert een direct opeisbare vordering van Ecopower op WEB en de noodzaak tot een wezenlijke verhoging van de elektriciteitsstarieven teneinde faillissement te vermijden en kostendekking te realiseren. Om het effect op de elektriciteits- en watertarieven en watertarieven te mitigeren, stellen de Nederlandse ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu een bijdrage beschikbaar aan WEB ter dekking van een deel van de kosten van het distributienetwerk en worden door het bestuurscollege van Bonaire nieuwe, kostendekkende (inclusief subsidie EZ) tarieven vastgesteld.

In juni 2012 treedt een interim directie aan; in augustus een nieuwe raad van commissarissen. In 2013 treedt een nieuwe permanente directie aan en nieuwe leden van de raad van commissarissen.

---

<sup>18</sup> Brief van Gezaghebber van het Openbaar Lichaam Bonaire dd. 16 april 2012.



## 3 Corporate governance

### 3.1 Kader

#### 3.1.1 Code Corporate Governance Bonaire

Op 22 december 2009 is de Code Corporate Governance Bonaire (hierna de Code) bij eilandsverordening goedgekeurd en van kracht geworden. De Code is van toepassing op alle vennootschappen met statutaire zetel op Bonaire en waarvan de aandelen in handen zijn van het OLB dan wel vallen onder de verantwoordelijkheid van de BHM. Deze Code is derhalve van toepassing op WEB. Zonder volledig te zijn wordt hierna een aantal elementen uit de Code beschreven die in het bijzonder relevant zijn bij de beoordeling van de besluitvorming en verantwoording over en rondom het project Ecopower-WEB en voor de aanbevelingen die in dit rapport worden gedaan teneinde de governance bij WEB te versterken<sup>19</sup>.

Bij de beoordeling van de rollen die de directie, de raad van commissarissen, het bestuurscollege en Nederland hebben gespeeld, zal over de gehele periode gekeken worden of is gehandeld in de geest van de Code, maar kunnen voor wat betreft het (niet)compliant zijn met de Code alleen conclusies worden getrokken over de periode na december 2009 (wanneer de Code van kracht is).

De Code bevat principes en concrete bepalingen die de bij WEB betrokken vennootschapsorganisaties en de daarin betrokken personen en partijen tegenover elkaar in acht dienen te nemen. De Code biedt ruimte aan vennootschappen om hiervan af te wijken. Voorwaarde daarvoor is wel dat bedoelde afwijkingen goed worden gemotiveerd. In het dossier hebben de onderzoekers geen informatie aangetroffen over gemotiveerde afwijkingen van de toepassing van de Code bij WEB.

De Code heeft als basisuitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. Het bestuur (de directie) en de raad van commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen, gericht op de continuïteit van de onderneming. Het bestuur en de raad van commissarissen behoren met de belangen van alle betrokken partijen rekening te houden; vertrouwen van de bij de vennootschap betrokken partijen is een voorwaarde om met de vennootschap samen te blijven werken.

Het bestuur en de raad van commissarissen zijn verantwoordelijk voor de corporate governance structuur van de vennootschap en voor de naleving van de bepalingen in de Code en leggen daarover verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Een substantiële wijziging in de corporate governance structuur van de vennootschap en in de naleving van de principes en bepalingen van de Code dient als een afzonderlijk agendapunt ter bespreking aan de algemene vergadering van aandeelhouders te worden voorgelegd.

---

<sup>19</sup> De volledige Code is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

De Code is in werking getreden vanaf het boekjaar 2009: “*Van de vennootschappen wordt derhalve verwacht dat zij vanaf het jaarverslag over het boekjaar 2009, jaarlijks, in het jaarverslag een hoofdstuk wijden aan de hoofdlijnen van de corporate governance structuur van de vennootschap alsook aan de naleving van de principes en bepalingen van de Code, waarbij eventuele afwijkingen worden verklaard*” (De Code, p. 4).

### **De raad van commissarissen**

Ten aanzien van de taak en de werkwijze van de raad van commissarissen, bevat de Code een aantal bepalingen die in het licht van het onderhavige onderzoek bijzondere aandacht verdienen. Zo regelt de Code dat de raad van commissarissen onder meer toeziet op de volgende punten:

- Het beleid van de directie past binnen een beleidsplan
- Het bestuur minimaal vier keer per jaar, financieel schriftelijk rapporteert
- Alleen verantwoorde bedrijfsrisico's worden genomen
- De jaarrekening de financiële toestand van de vennootschap betrouwbaar weergeeft en overige berichtgeving vanuit de vennootschap betrouwbaar en zorgvuldig is
- Aan de relatie tussen de vennootschap en haar aandeelhouder op zakelijke wijze vorm en inhoud gegeven wordt
- De algemene vergadering van aandeelhouders, minstens één maand vóór de datum van de algemene vergadering van aandeelhouders, een preadvies met betrekking tot de jaarrekening ontvangt
- Het bestuur jaarlijks in het kader van de jaarrekeningcontrole een management letter door de externe accountant ten behoeve van de vennootschap laat opstellen, waarin aanbevelingen en voorstellen zijn opgenomen gericht op het verbeteren van het financieel beheer en de administratieve organisatie

De Code schrijft voor dat de raad van commissarissen een concept profielschets opstelt rekening houdend met de relevante aspecten van de onderneming als aard, risico's op middellange en lange termijn, internationalisatiegraad. De raad van commissarissen overlegt jaarlijks met de aandeelhouder over het profiel en trekt daaruit conclusies ten aanzien van de samenstelling, grootte, taken en werkwijze van de raad van commissarissen.

Voor wat betreft benoemingen van commissarissen geldt dat – uitzonderingen daargelaten – een voormalig bestuurder pas twee jaar na zijn aftreden tot voorzitter van de raad van commissarissen (president-commissaris) van de betreffende vennootschap mag worden benoemd. Voor een normaal lid van de raad van commissarissen geldt dat er een termijn van een jaar dient te zitten tussen het benoemd worden in de positie van commissaris en die van bestuurder van de betreffende onderneming.

Uitgaande van de beginselen van behoorlijk bestuur dient volgens de Code sprake te zijn van een zodanige governance structuur dat invulling wordt gegeven aan de begrippen transparantie en integriteit. Bij transparantie en integriteit is het van belang om belangenverstrengeling tussen de verschillende entiteiten van de governance structuur te voorkomen.

De raad van commissarissen dient volgens de Code zodanig te zijn samengesteld dat de commissarissen ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Een commissaris geldt als onafhankelijk als de volgende criteria niet op hem van toepassing zijn:

- In het jaar voorafgaande aan de benoeming werknemer of bestuurder van de vennootschap of gelieerde vennootschappen is geweest
- Een persoonlijke financiële vergoeding van de vennootschap of gelieerde vennootschap ontvangt
- In het jaar voorafgaande aan de benoeming een belangrijke zakelijke relatie heeft gehad met de vennootschap of een gelieerde vennootschap. Daaronder wordt in ieder geval begrepen dat de commissaris is opgetreden als adviseur van de vennootschap
- Gedurende de voorgaande twaalf maanden tijdelijk heeft voorzien in het bestuur bij belet en ontstentenis van bestuurders

### **Het bestuur (de directie)**

Het bestuur van de vennootschap, in het geval van WEB de directie, is verantwoordelijk het besturen van de onderneming, de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, de strategie en het financieel resultaat en zorgt daarmee voor de beheersing van de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten, de interne risico beheersingssystemen, de financiering van de vennootschap en de naleving van wet- en regelgeving.

In de Code wordt in detail omschreven wat in het kader van de invulling van het beleid van de vennootschap behoort tot de verantwoordelijkheden van het bestuur. Daaronder vallen ook:

- Het zorgdragen voor de voorziening in de vermogensbehoefte van de vennootschap op langere termijn
- Het zorgdragen voor de bewaking van de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van de vennootschap
- Het zorgdragen voor de toepassing van een geëigende offerteprocedure voor alle aankopen
- Het nemen van beslissingen ten aanzien van oninbare vorderingen

Het bestuur dient zorg te dragen voor adequate informatievoorziening. Dat houdt onder meer in dat het bestuur de raad van commissarissen moet voorzien van juiste, volledige en tijdige informatie. Wanneer commissarissen onvoldoende informatie krijgen voor een goede oordeelsvorming, vraagt de Raad hier nadrukkelijk om.

Het bestuur verschaft de raad van commissarissen per kwartaal schriftelijke informatie over de gang van zaken binnen de vennootschap, waaronder:

- De resultatenrekening over het afgelopen kwartaal
- Een analyse en verklarende toelichting daarbij
- De stand van zaken betreffende lopende grote projecten

### **De algemene vergadering van aandeelhouders**

De algemene vergadering van aandeelhouders dient zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van checks en balances in de vennootschap.

De Code schrijft voor dat de besluiten van het bestuur over belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de vennootschap, onderworpen zijn aan de goedkeuring van de Algemene vergadering van Aandeelhouders en de raad van commissarissen.

Het bestuur en de raad van commissarissen verschaffen de algemene vergadering van aandeelhouders tijdig alle relevante informatie die zij behoeft voor de uitoefening van haar bevoegdheden.

De Algemene vergadering van Aandeelhouders richt een adviesraad op inzake het geven van adviezen over remuneratie van bestuur en raad van commissarissen aan de algemene vergadering. Deze adviesraad is tevens belast met advisering aan de algemene vergadering over selectie en benoeming van commissarissen en bestuurders en de evaluatie en beoordeling van de commissarissen en bestuurders. De primaire verantwoordelijkheid voor deze adviserende taken ligt bij de raad van commissarissen.

### 3.1.2 De Statuten

Zonder volledig te zijn wordt in het navolgende van deze paragraaf een aantal relevante elementen uit de statuten beschreven.

De directie, die beroepsmatig hoog gekwalificeerd dient te zijn, wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. De raad van commissarissen kan personen voor benoeming tot directeur aan de algemene vergadering van aandeelhouders voordragen. Directeuren kunnen te allen tijde door de algemene vergadering van aandeelhouders worden ontslagen. De raad van commissarissen is bevoegd de directie te schorsen.

De leden van de raad van commissarissen worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders en kunnen te allen tijde door haar worden ontslagen.

De directie heeft als statutaire taak de leiding over WEB te voeren en deze in en buiten rechte te vertegenwoordigen.

De raad van commissarissen heeft de statutaire taak het toezicht te houden op het beleid van de directie en op de gang van zaken bij WEB. De raad van commissarissen staat de directie met raad en daad ter zijde. Bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden laat de raad van commissarissen zich uitsluitend leiden door de belangen van de onderneming.

Jaarlijks, binnen 6 maanden na afloop van het boekjaar worden een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden waarin onder meer de jaarrekening wordt vastgesteld. De algemene vergadering van aandeelhouders wordt bijeen geroepen door de directie of door de raad van commissarissen. De leiding van de algemene vergadering van aandeelhouders berust bij de voorzitter van de raad van commissarissen of door een persoon die door hem wordt aangewezen.

### 3.1.3 De elektriciteitsconcessie

De wettelijke basis voor de elektriciteitsconcessie wordt gevormd door de Wet elektriciteitsconcessies BES. Bij eilandbesluit is in februari 2009 een vergunning verleend aan WEB voor het



produceren en distribueren van elektriciteit voor de duur van 15 jaar. Binnen deze vergunning is het toegestaan, onder de in de vergunning genoemde voorwaarden, dat andere vennootschappen inrichtingen bouwen en exploiteren voor het produceren van elektriciteit, echter alleen voor levering aan WEB.

De elektriciteitsconcessie regelt de voorwaarden en verplichtingen behorend bij deze vergunning. Volgens de concessie worden de tarieven voor elektriciteit vastgesteld door WEB in overeenstemming met het bestuurscollege.

De concessie verplicht WEB om plannen voor de aanleg of uitbreiding van het elektriciteitsleidingen vast te stellen in overeenstemming met het bestuurscollege.

Ook regelt de concessie dat alvorens tot uitvoering van werken voor opwekking of distributie van elektriciteit wordt overgegaan, goedkeuring van het bestuurscollege moet worden gekregen op die plannen. Daarbij verplicht de concessie WEB om zich bij de uitvoering van die plannen stipt te houden aan de door het bestuurscollege goedgekeurde plannen. Het bestuurscollege is bevoegd om op de uitvoering van die plannen toezicht te laten houden.

### 3.1.4 De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba

Hoofdstuk III afdeling 1 (Besluiten met financiële gevolgen), artikel 9 lid 6 tot en met 8 van de Wet financiën Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba regelt de bevoegdheden van de Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de benoeming van leden van de raad van commissarissen bij overheids NV's van het OLB. In het bijzonder stelt de wet:

- artikel 9, lid 6: *Besluiten tot het benoemen en herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon worden niet genomen nadat van Onze Minister een verklaring is ontvangen dat deze geen bezwaar heeft genomen tegen die benoeming of herbenoeming*
- artikel 9, lid 7: *Onze Minister kan de verklaring, bedoeld in het zesde lid, weigeren wegens strijd met het vijfde lid<sup>20</sup>, of als naar zijn oordeel de betreffende beoogde vertegenwoordiger niet over voldoende deskundigheid beschikt of overigens niet voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de beginselen van goed ondernemingsbestuur*
- artikel 9, lid 8: *Onze Minister kan op grond van overwegingen van deugdelijk beheer aanwijzingen geven aan de vertegenwoordiger van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders- of bestuursvergadering op het terrein van dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders. De vertegenwoordiger neemt in elk geval het standpunt in dat investeringen en desinvesteringen door de rechtspersoon voor goedkeuring aan de algemene aandeelhoudersvergadering, respectievelijk het bestuur worden voorgelegd.*

Aanvankelijk was lid 6 gemandateerd aan het College Financieel Toezicht (CFT). Met ingang van 1 juli 2012 is deze ministeriele bevoegdheid gemandateerd aan de Rijksvertegenwoordiger. Het mandaatbesluit van 26 april 2012 vermeldt dat het mandaat niet van toepassing is op het weigeren van verklaringen van geen bezwaar (artikel 9, lid 7).

<sup>20</sup> Ambtenaren, of door vanwege het openbaar lichaam aangesteld of daaraan ondergeschikt, en politieke ambtsdragers van het openbaar lichaam hebben geen zitting in het bestuur van een privaatrechtelijk rechtspersoon waarin het openbaar lichaam deelneemt.

## 3.2 De rol van de directie

Vooraf merken de onderzoekers op dat in het dossier een beperkte hoeveelheid concrete feitelijke informatie is aangetroffen over het beleid, het gedrag en de besluitvorming van de directie. In het dossier ontbreken beslisdocumenten en verslagen van directievergaderingen. Hoewel bekend is dat niet alle aanwezige informatie beschikbaar is gekomen voor de onderzoekers, is bij de onderzoekers een beeld ontstaan van een sterk informele werkwijze van de directie met een gebrekkige verslaggeving, en besluitvorming die sterk was gericht op voortgang van het project en minder gebaseerd op afweging op basis van beschikbare informatie.

### 3.2.1 Compliance met de Code

#### **Weging van het algemeen belang en belangen van stakeholders**

Een algemene constatering van de onderzoekers ten aanzien van de gehele periode (van totstandkoming (periode februari 2005 tot medio 2010) tot en met de operationele fase (periode medio 2010 tot eind 2012)) van het project tot vernieuwing en verduurzaming van de energievoorziening op Bonaire, is dat de directie het weliswaar richting het publiek heeft aangekondigd als een project dat het algemeen belang diende (meer dan 50 procent duurzame opwekking en een daling van de elektriciteitsstarieven met 20 procent), maar dat de directie in de besluitvorming over het project en in de besluitvorming na realisatie en toepassing van het project, het algemeen belang niet meer (expliciet) heeft meegewogen. Reeds bij het opstellen van de ToR was duidelijk dat met de keuze voor de BOPEC locatie (niet zijnde de meest aantrekkelijke locatie vanuit bedrijfseconomisch perspectief) de initiële doelstellingen ten aanzien van de tariefsverlaging niet meer gerealiseerd zouden kunnen worden. De bieding van Evelop verergerde dit probleem door het loslaten van de initiële duurzaamheidsdoelstelling van 50 procent opwekking met wind. Bij het bekend worden van de omvang van de investering gedurende de onderhandelingen over de PPA, werd zichtbaar dat de maximumprijzen die golden in de ToR in het geheel niet meer gerealiseerd konden worden. Ook ten tijde van de toepassing van de PPA heeft de directie – gestuurd door de externe adviseurs – niet gehandeld in het algemeen belang maar vanuit geloof in eigen gelijk en was niet ontvankelijk voor aansporingen vanuit het toezichthoudende en adviserende gremium (de raad van commissarissen) om in het belang van de onderneming en het algemeen belang van Bonaire tot een oplossing te komen in het conflict met Ecopower. Soms zijn er adviezen geweest die het algemeen belang in ogenschouw namen (KEMA, management team, raad van commissarissen), maar deze zijn door de directie – zowel in de periode van totstandkoming van het project als in de periode waarin het project gerealiseerd en operationeel was – niet opgevolgd.

De directie van WEB (en de raad van commissarissen) heeft besloten tot privatisering van de productiekant van de energievoorziening en heeft daarmee een wezenlijk gedeelte van het verdienvermogen van de energievoorziening van Bonaire om niet in private, buitenlandse handen gebracht. Daarmee is een einde gekomen aan WEB als geïntegreerd publiek elektriciteitsbedrijf. Voorts zijn in het proces tot realisatie van het project door de directie keuzes gemaakt waarvan niet kan worden geconstateerd dat daarbij het algemeen belang, cq het directe belang van afnemers, heeft meegewogen. In sommige gevallen is geconstateerd dat keuzes ten koste gingen van het algemeen belang. Voorbeelden hiervan zijn het kostenverhogende effect van de keuze voor de BOPEC locatie, de afhankelijkheid van één aanbieder van het BOO project die geringe ervaring had en het negeren van adviezen gericht op het wegnemen van onzekerheden en het mitigeren van risico's (aanvullende onderzoeken, voorzichtige introductie van windenergie).

Voorts heeft de directie ten tijde van de toepassing van de PPA en het conflict daarover, een opstelling/strategie gekozen die inging tegen het algemene uitgangspunt van de Code dat WEB een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de stakeholders betrokken partijen. Juist ten aanzien van de relatie met Ecopower, met wie een exclusieve contractuele relatie was aangegaan voor een periode van 15 jaar, had in het licht van goede corporate governance in het algemeen en de bepalingen in de dan van toepassing zijnde Code, verwacht mogen worden dat de directie alles had aangewend wat binnen haar vermogen lag om tot oplossingen te komen om daarmee het belang van andere primaire belanghebbenden te dienen: de consument op Bonaire en de aandeelhouder van WEB. De uitspraak van de arbitragecommissie heeft duidelijk gemaakt wat de consequenties waren: zonder financiële inspanning van het ministerie van Economische Zaken dreigde faillissement van WEB en een verhoging van de elektriciteitsstarieven van circa 50 procent.

Er is in het dossier informatie aangetroffen die erop wijst dat het strikt vasthouden aan de eigen interpretatie van de PPA, het weigeren door WEB van het betalen van de hogere brandstofkosten van Ecopower en het bij herhaling te laat betalen van facturen aan Ecopower, een bewuste strategie was van (een of enkele) adviseurs van de directie teneinde de waarde van Ecopower te doen verminderen en een eenvoudige overname van Ecopower door WEB mogelijk te maken. Een toenmalige adviseur (later president-commissaris) doet een vergeefse schriftelijke oproep aan de directie om het standpunt te wijzigen en te werken aan oplossingen met Ecopower.

### **Verantwoordelijkheden**

Ten aanzien van de periode nadat de Code van kracht is geworden, luidt de conclusie dat de directie en de adviseurs die directietaken uitvoerden, hebben verzuimd de verantwoordelijkheden ten aanzien van bepalingen in Code na te komen. Ten eerste is de continuïteit van de onderneming in het geding gekomen doordat de directie niet tot een oplossing met Ecopower is gekomen. In het dossier is niet zichtbaar dat de directie in deze fase de afwegingen heeft gemaakt die waren gericht op de continuïteit van de onderneming, bijvoorbeeld door het treffen van voorzieningen voor de betwiste bedragen. Door de situatie aan te laten komen op arbitrage en niet zelf actief de beroepsprocedures in het contract op te starten, zijn beroepsmogelijkheden verloren gegaan en is bewust een risico genomen dat consequenties kon hebben voor de continuïteit van de onderneming. Dat klemt te meer omdat partijen voor de lange termijn (15 jaar) met elkaar een relatie zijn aangegaan (via de PPA). Dit punt geldt overigens evenzeer voor de directie van Ecopower. Ten tweede heeft de directie nagelaten periodiek te rapporteren aan de raad van commissarissen en de aandeelhouders volgens het ritme zoals omschreven in de Code. Ten derde heeft de directie nagelaten beslissingen te nemen ten aanzien van vorderingen waarvan bekend was dat er een reële mogelijkheid was dat die oninbaar waren. Ten vierde is nagelaten te voldoen aan vereisten van ordentelijke financiële verslaglegging en is niet georganiseerd dat op een gestructureerde wijze risicoanalyse en risicobeheer plaatsvond. Ten vijfde heeft de directie niet voldaan aan haar plicht te zorgen voor adequate informatievoorziening richting de raad van commissarissen en de aandeelhouder.

Deze constatering geldt evenzeer voor de periode voordat de Code van kracht was. Ten aanzien van die periode kan geconcludeerd worden dat de directie niet heeft gehandeld volgens principes van goed ondernemingsbestuur. Van non-compliance met de Code is echter geen sprake omdat de Code toen nog niet van kracht was.

Geconstateerd wordt dat de directie op tal van punten niet compliant heeft gehandeld met de Code nadat deze eind 2009 van kracht is geworden, en dat de directie voor die tijd op tal van punten niet heeft gehandeld in de geest van goed ondernemingsbestuur.

### 3.2.2 Relatie met de raad van commissarissen

Het dossier heeft aangetoond dat de directie in de periode van toepassing van de PPA heeft nagelaten te doen wat nodig was om de raad van commissarissen in staat te stellen adequaat toezicht te houden. Uit de verslaglegging blijkt dat verzoeken om financiële informatie en om opvolging van afspraken van vorige vergaderingen consequent niet worden opgevolgd. Ook is uit het dossier gebleken dat de directie heeft verzuimd te voldoen aan verzoeken tot informatievoorziening richting de aandeelhouder. Uit correspondentie tussen directie en aandeelhouder blijkt bijvoorbeeld dat de directie niet welwillend is de PPA ter beschikking te stellen aan de gezaghebber van Bonaire als vertegenwoordiger van de aandeelhouder. Hoewel in de periode van toepassing van de PPA de raad van commissarissen en de aandeelhouder pogingen ondernamen hun rol te spelen, faciliteerde de directie hen hier niet in.

Het dossier en de gesprekken met betrokkenen hebben duidelijk gemaakt dat de verhouding tussen directie en raad van commissarissen in de periode van totstandkoming van de PPA wezenlijk anders was. De raad van commissarissen (in casu de president-commissaris) had in die periode een beleidsbepalende rol; de directie veelal een uitvoerende rol. Daarbij speelde dat de raad van commissarissen vond dat de directie onvoldoende over de benodigde kennis beschikte voor een project als dit met zulke complexe financiële, technische en juridische aspecten. In die periode fungeerde de raad van commissarissen niet of nauwelijks als toezichthouder.

### 3.2.3 Relatie met de aandeelhouder en compliance met de Statuten

In het dossier is geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de directie een formeel mandaat (besluit bestuurscollege en instemming Eilandsraad) had om de productiekant van de energievoorziening van Bonaire te privatiseren. Wel kan uit het dossier worden opgemaakt dat de directie handelde op basis van een besluit van de raad van commissarissen. Ook het eilandbestuur geeft blijk van deze kennis en ondersteuning. De gesprekken met betrokkenen en het gebrek aan formele documentatie op dit punt, doen een beeld ontstaan van een directie die in de periode van totstandkoming van het project op informele wijze de aandeelhouder en het bestuurcollege informeerde en zodanig handelde met een informeel mandaat. Een dergelijke informele werkwijze maakt adequaat toezicht (door de raad van commissarissen, algemene vergadering van aandeelhouders) en controle op het openbaar bestuur (door de Eilandsraad) problematisch zo niet onmogelijk.

Ten aanzien van de keuze tot afsplitsing en privatisering van de productiekant van de energievoorziening wordt geconstateerd dat hierover binnen de toenmalige directie geen overeenstemming was. Ook is uit de gesprekken met betrokkenen gebleken dat verschillende directieleden verschillende beelden hadden bij het structurele, danwel tijdelijke, karakter van een splitsing van productie en distributie.

Over de gehele onderzochte periode blijkt dat de directie haar statutaire verantwoordelijkheid heeft verzaakt. Zo is de directie er in die periode niet in geslaagd een jaarrekening goedgekeurd te krijgen en de vereiste algemene vergadering van aandeelhouders te beleggen en voor te bereiden. Uit gesprekken is opgemaakt dat de financiële adviseurs van de directie – die *de facto* fungeerden als financieel verantwoordelijken van de onderneming en ook zo door de buitenwereld gepercipi-

eerd werden – meer prioriteit toekenden aan het project en aan het conflict tussen WEB en Eco-power, dan aan de totstandkoming van de jaarrekening.

### 3.2.4 Externe adviseurs van de directie

Een probleem rondom het functioneren van de directie betreft de rol van externe adviseurs. Uit het dossier kan worden opgemaakt dat dit probleem in de periode van toepassing van de PPA wordt gesignaleerd door de raad van commissarissen. Dit geeft de indruk – dit wordt bevestigd in gesprekken – dat de directie niet zelf heeft verzocht om externe adviseurs maar deze dient te accepteren op aandringen van de aandeelhouder. Uit de verslaglegging kan worden opgemaakt dat op instigatie van de aandeelhouder twee oud directeuren worden aangesteld voor adviezen aan de directie en om behulpzaam te zijn in het proces van compliance met de Code. De raad van commissarissen spreekt ernstige twijfel uit over de toegevoegde waarde van de aangestelde adviseurs en maakt zich zorgen over de kosten van inhuur. De externe adviseurs krijgen, of nemen, verregaande bevoegdheden, zo blijkt uit de verslaglegging. Zij treden naar buiten toe op als onderhandelaars namens WEB in het kader van de overname van Ecopower, daar waar de raad van commissarissen met de directie afsprekt dat de directie te allen tijde het gezicht naar buiten dient te zijn. Ook hebben de externe adviseurs volgens de verslaglegging toegang tot alle kantoren en bescheiden van WEB. De raad van commissarissen constateert dat de externe adviseurs verkapte commissarissen zijn, tegen aantrekkelijke voorwaarden, en de Code en de statuten omzeilen, zo blijkt uit de verslaglegging.

In gesprekken geeft de directie aan onder invloed te hebben gestaan van de adviseurs en geprobeerd te hebben enkele adviseurs op afstand te houden. Ook geeft de directie aan, ten tijde van de onderhandeling met de Rabobank over de overname van Ecopower, op instigatie van de aandeelhouder adviseurs te moeten accepteren die de onderhandelingen dienen te voeren.

### 3.2.5 Deskundigheid

Uit het dossier en de gesprekken is het beeld ontstaan dat de directie geen wezenlijke beleidsinhoudelijke rol speelde, maar een uitvoerende rol in opdracht van de president-commissaris (ten tijde van totstandkoming van het project) en externe adviseurs (en tijde van toepassing van de PPA). Daarmee vond besluitvorming niet plaats daar waar de verantwoordelijkheid lag en kon het toezicht op besluitvorming niet goed functioneren.

Uit het dossier en de gesprekken blijkt dat de directie (ten tijde van totstandkoming van het project) zelf over onvoldoende financiële, technische en juridische kwaliteit beschikte en heeft nagelaten deze kwaliteit te organiseren teneinde tot goed afgewogen besluitvorming te komen. Daardoor zijn besluiten genomen die onvoldoende getoetst werden. Er was soms tegenkracht (notitie management team, beoordeling PPA door KEMA en door het management team), maar de conclusies die daarin werden getrokken en de adviezen die zijn gegeven komen niet terug in de keuzes die door de directie zijn gemaakt (locatie, windaandeel, duurzaamheidskarakter).

### 3.2.6 Compliance met de concessie

Ten aanzien van de concessie kan op basis van de beschikbare informatie niet worden vastgesteld dat de directie compliant is geweest met de bepalingen in de concessie dat goedkeuring van het bestuurscollege nodig is alvorens de concessiehouder mag overgaan tot uitvoering van werken voor opwekking, overbrenging, omzetting en verdeling van elektriciteit en dat de concessiehouder hierbij zich stipt dient te houden aan door het bestuurscollege goedgekeurde plannen.

## 3.3 De rol van de raad van commissarissen

Evenals ten aanzien van de rol van de directie, zijn de onderzoekers in het onderzoek naar de rol van de raad van commissarissen geconfronteerd met ontbrekende delen in het dossier en is het onderstaande beeld gebaseerd op een onvolledige set van feitelijke informatie over de rol van de raad van commissarissen en op basis van gesprekken met betrokkenen.

### 3.3.1 Activiteit en onafhankelijkheid

Over de periode van totstandkoming van het project is een beeld ontstaan van een raad van commissarissen waarvan de president-commissaris het beleid bij WEB bepaalde, en de overige leden geen actieve inbreng hadden. De leden van de raad van commissarissen handelden niet als toezichthouder en adviseur van de directie, en niet blijkt dat in die periode de individuele leden van de raad van commissarissen zich onafhankelijk ten opzichte van elkaar opstelden. In die periode lijkt de rolvermenging tussen directie en de president-commissaris groot. De raad van commissarissen lijkt vooral over voorgekookte besluiten te beslissen en geen inhoudelijke discussies te voeren over de belangrijke dossiers.

Ook in een later stadium, ten tijde van de problemen tussen WEB en Ecopower, wordt de vermenging van rollen duidelijk zichtbaar wanneer de president-commissaris namens WEB afspraken lijkt te maken met Ecopower over de voorwaarden voor de brandstofinkoop en -levering. De directie is van deze afspraken dan niet op de hoogte.

In de periode na realisatie van het project en van toepassing van de PPA probeert de raad van commissarissen haar toezichtsrol wel te vervullen en worden kritische vragen gesteld over het project en de PPA, de toepassing van de Code, het conflict met Ecopower, de informatievoorziening, etc. De directie voorziet echter niet in actie of informatie. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de directie sterk werd gestuurd – of feitelijk zelfs werd geleid – door oud-directeuren en oud-adviseurs die het project initieerden en nu als externe adviseur optreden. Geconstateerd wordt dat de directie een barrière vormde voor het goed kunnen functioneren van de raad van commissarissen.

### 3.3.2 Compliance met de Code

Hoewel de raad van commissarissen zichtbaar pogingen onderneemt richting de directie om aan oplossingen te werken met Ecopower en om van adequate informatie te worden voorzien, slaagt zij hier niet in. De onderzoekers concluderen dat de raad van commissarissen vanuit haar rol als toezichthouder en als werkgever van de directie, niet compliant was met de Code. De raad van commissarissen heeft vanuit haar verantwoordelijkheden en plichten niet voorkomen dat (i) onverantwoorde bedrijfsrisico's zijn genomen door de directie en de adviseurs; (ii) de continuïteit van de onderneming in het geding was; (iii) de financiële verslaglegging gebrekkig was; en (iv) de relatie met de aandeelhouder op niet-professionele wijze werd ingevuld. Gezien de risico's voor de continuïteit van de onderneming en de maatschappelijke risico's die ontstonden als gevolg van het optreden van de directie en de adviseurs die directietaken uitvoerden, had verwacht mogen worden dat de raad van commissarissen actief haar verantwoordelijkheid zou nemen en de directie zou schorsen en zou aansturen op ontslag door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Uit het dossier en de gesprekken kan niet worden opgemaakt dat de raad van commissarissen initiatieven heeft ondernomen om als venootschapsorgaan zelfstandig tot een oordeel te ko-

men over de betekenis van de problematiek voor de onderneming door zelfstandig een onafhankelijke opinie te laten opstellen.

In eerste instantie krijgt de invoering van de Code serieuze aandacht van de raad van commissarissen. Zo laat de verslaglegging zien dat de raad van commissarissen verzoekt om in het jaarverslag melding te maken wat er is gedaan om compliant te zijn met de Code. Ook worden presentaties verzorgd over de taken en de rollen van bestuurders en commissarissen door een expert op het gebied van corporate governance. Ook wordt door de raad van commissarissen voorgesteld om compliant te zijn met de Code als vast agendapunt te laten terugkeren.

In de verslaglegging is zichtbaar dat de raad van commissarissen en de directie samenwerken om de Code toe te passen in de samenstelling van bestuur en raad van commissarissen en de statuten op de Code aan te passen.

De raad van commissarissen constateert in juni 2011 dat het bestuurscollege de Code met het de mond beleid, maar niet met daden onderschrijft.

### 3.3.3 Politieke invloed

De samenstelling van de raad van commissarissen is onderhevig aan politieke invloed. Met de verandering van kleur van het bestuurscollege, is in het recente verleden ook de samenstelling van de raad van commissarissen veranderd. Het ultieme voorbeeld van een onacceptabele situatie met discontinuïteit van bestuur en toezicht deed zich voor in 2010 toen de raad van commissarissen was ontslagen voordat nieuwe leden van de raad van commissarissen waren benoemd of benaderd. Die politieke invloed op (de samenstelling van) de raad van commissarissen is (potentieel) nu ook nog aanwezig. De huidige raad van commissarissen bestaat weliswaar uit personen die zijn geselecteerd op hun kennis, expertise en onafhankelijke positie, maar dit kan morgen anders zijn. Ook in de huidige structuur kan het bestuurscollege op ieder moment de volledige raad van commissarissen ontslaan.

### 3.3.4 Huidige situatie

Sinds 2013 is er een nieuwe directie en nieuwe raad van commissarissen bij WEB, waarvan geconcludeerd kan worden dat deze op grotere afstand van de politiek op Bonaire staan. Dit wordt zonder uitzondering door de gesprekspartners als een uiterst positieve ontwikkeling ervaren. Tegelijkertijd geldt dat deze situatie broos is. De onderzoekers hebben geconstateerd dat de huidige directie weliswaar onafhankelijk is, maar de politiek-bestuurlijke omgeving als lastig ervaart. Daarbij speelt dat het bestuurscollege zich soms direct bemoeit met operationele aangelegenheden van de directie. Dergelijke bemoeienissen doen afbreuk aan statutaire verantwoordelijkheden van de directie, en verstoren de verhoudingen tussen de directie, de raad van commissarissen en de aandeelhouder.

## 3.4 De rol van het bestuurscollege en de eilandsraad

Het bestuurscollege vervult meerdere rollen bij WEB, waarvan de belangrijkste zijn die van aandeelhouder en die van beleidsverantwoordelijke entiteit voor de energievoorziening van Bonaire. Daarnaast vervult het bestuurscollege de rol van *regulator* (tarieven) en contractpartij<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Het OLB is bijvoorbeeld contractpartij als het gaat om het beschikbaar krijgen van grond.



### 3.4.1 De rol als aandeelhouder

Het bestuurscollege heeft haar rol als aandeelhouder van WEB (en BHM) onvoldoende formeel ingevuld. Besluiten van de algemene vergadering van aandeelhouders – althans voor zover in bezit van de onderzoekers – beperken zich veelal tot de benoeming en het ontslag van leden van de raad van commissarissen. In het dossier zijn geen inhoudelijke besluiten rond het project WEB en Ecopower aangetroffen.

Geen of te beperkte formele accordering van belangrijke bedrijfsbeslissingen van belangrijke stappen in een proces zoals dat heeft plaatsgevonden met het project WEB Ecopower, gaat ten koste van sanctiëring en disciplinerende van de uitvoering van een dergelijk proces. Daarmee heeft het bestuurscollege als aandeelhouder van WEB vrijheidsgraden gecreëerd voor de directie en de raad van commissarissen om het proces en de keuzes die daarin gemaakt moesten worden, zelf in te vullen.

In het dossier is geen expliciet besluit aangetroffen tot privatisering van de elektriciteitsproductie op Bonaire. Ook is geen informatie bekend bij de onderzoekers waaruit blijkt dat dit een onderwerp van gesprek is geweest in de eilandsraad. Doordat het contact tussen onderneming en aandeelhouder regelmatig één-op-één en informeel plaatsvindt, vindt onvoldoende controle en verantwoording plaats van de handelingen van de aandeelhouder.

Het bestuurscollege als aandeelhouder heeft haar politieke invloed gebruikt om posities van directie en raad van commissarissen in te vullen met personen die verbonden zijn met een bepaalde politieke kleur. Die politieke invloed is ook zichtbaar in de benoemingen van adviseurs. De verslaglegging maakt zichtbaar dat de benoeming van externe adviseurs is opgelegd door de aandeelhouder en als ongewenst wordt ervaren door de raad van commissarissen en de directie. In de fase van onderhandelingen over de overname van Ecopower door WEB, heeft de directie druk ervaren om externe onderhandelaars te accepteren die geen formele verbintenis hadden met de onderneming en als zodanig ook geen verantwoordelijkheid of bevoegdheid hadden. Uit correspondentie van deze adviseurs kan worden opgemaakt dat deze adviseurs veel ruimte namen en kregen.

Het bestuurscollege heeft zijn statutaire rol om algemene vergaderingen van aandeelhouders te hebben en gerapporteerd te worden over de onderneming via jaarverslagen gedurende de hele periode niet vervuld. Pas in 2013 zijn alle jaarrekeningen over de periode 2001 tot en met 2012 goedgekeurd.

### 3.4.2 Vermenging met andere rollen

De rollen van aandeelhouder en van beleidsverantwoordelijke entiteit voor energie zijn onvoldoende gescheiden en conflicteren met elkaar. Dit is goed zichtbaar in de verantwoordelijkheid voor tariefregulering die bij het bestuurscollege ligt. Enerzijds zijn de (vrijwel) structurele verliezen bij WEB – en de (kostenverhogende) keuzes die met informele instemming van het bestuurscollege zijn gemaakt – redenen geweest om de elektriciteitsstarieven aan te passen. Anderzijds heeft het bestuurscollege ondanks verschillende verzoeken daartoe van WEB niet in willen stemmen met tariefsverhogingen. Daarbij speelden inhoudelijke overwegingen geen rol (zoals het afdwingen van efficiëntie bij WEB), maar vooral politieke overwegingen.



Er zijn gedurende de gesprekken signalen ontvangen door de onderzoekers over politieke activiteiten van bestuurders waarvan de kosten door WEB (via BHM) dienden te worden gedragen. Deze signalen worden bevestigd door de verslaglegging. De raad van commissarissen spreekt eind november 2010 het vermoeden uit dat adviseurs worden ingehuurd om andere activiteiten te verrichten dan hetgeen waarvoor ze zijn ingehuurd, namelijk zorg dragen voor compliance met de Code en strategische advisering. In de verslaglegging wordt door de raad van commissarissen gesuggereerd dat deze adviseurs op kosten van de BHM werken aan het strategisch beleid van het bestuurscollege. Deze activiteiten worden ook in verband gebracht met de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en er wordt een relatie gelegd met politieke partijen in Aruba en Nederland. De raad van commissarissen spreekt in de verslaglegging de vrees uit dat de onderneming wordt gebruikt voor politieke activiteiten en spreekt de hoop uit dat RCN hier afstand van houdt. De onderzoekers hebben op dit punt signalen tijdens gesprekken ontvangen die consistent zijn met hetgeen door de raad van commissarissen in de verslaglegging wordt gesuggereerd. Er is op dit punt buiten de verslaglegging geen feitelijke informatie aangetroffen.

De bezwaren van de raad van commissarissen tegen de inhuur van externe adviseurs worden gedeeld door de directie, zo blijkt uit de verslaglegging. Dit bevestigt een beeld van sterke politieke invloed op, en gebruik van de onderneming voor politieke doeleinden.

### 3.4.3 Compliance met de Code

Geconstateerd wordt dat de aandeelhouder niet compliant heeft gehandeld met de Code. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft over het algemeen nagelaten zodanig invloed uit te oefenen op het beleid van de directie en de raad van commissarissen van WEB (en BHM), dat zij daardoor geen volwaardige rol heeft kunnen spelen in het systeem van *checks and balances*. Sinds 1999 tot medio 2013 heeft de aandeelhouder geen jaarrekeningen vastgesteld. Geconstateerd wordt dat het bestuurscollege sinds 2013 op dit punt wel (succesvolle) pogingen heeft ondernomen om deze rol te spelen: het bestuurscollege heeft een raad van commissarissen benoemd die op grotere afstand van de politiek functioneert en er is een directie aangesteld die is geselecteerd op basis van kennis en ervaring, en niet op politieke kleur. Ook hebben algemene vergaderingen van aandeelhouders plaatsgevonden en zijn inmiddels de jaarrekeningen van de afgelopen 12 jaar goedgekeurd.

### 3.4.4 Overig

Uit het dossier en de gesprekken blijkt dat er binnen het bestuurscollege verschillende beelden leven ten aanzien van de vertegenwoordiging van de aandeelhouder. Enerzijds lijkt de gezaghebber formeel de aandeelhouder te vertegenwoordigen en behoort correspondentie via de gezaghebber te lopen. Informeel en in praktijk loopt het contact vaak via de gedeputeerde verantwoordelijk voor energie.

WEB wordt in de eilandsraad vooral op actualiteit behandeld, maar niet structureel.

In relatie tussen aandeelhouder en WEB wordt de stap van interne ambtelijke advisering vaak overgeslagen. De enige interne ambtelijke adviezen die de onderzoekers hebben kunnen aantreffen betreffen van de juridische dienst van het OLB aangaande het ontslag en de aanstelling van twee directeuren.

## 3.5 De rol van Nederland

### 3.5.1 Benoemingen raad van commissarissen

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba biedt Nederland mogelijkheden om invloed uit te oefenen op kwaliteit van het toezicht op de onderneming (samenstelling raad van commissarissen). Deze mogelijkheden zijn ruim, daar de Minister een verklaring van geen bewaar kan weigeren op grond van onvoldoende deskundigheid of wanneer niet is voldaan aan de Code. Daarnaast kunnen aanwijzingen gegeven worden aan leden van de raad van commissarissen ondermeer aangaande de benoeming en het ontslag van bestuurders van de onderneming.

De Rijksvertegenwoordiger aan wie het mandaat tot het verstrekken van verklaringen van geen bezwaar is gemandateerd, neemt bij de beoordeling of sprake is van bezwaren de Code en de statuten als uitgangspunt. Daarbij toetst de Rijksvertegenwoordiger marginaal omdat de wet geen aanknopingspunt biedt, bijvoorbeeld ten aanzien van de reikwijdte van de onderzoeksplicht. De Rijksvertegenwoordiger richt de beoordeling in de praktijk als volgt in. Aan de hand van een checklist wordt nagegaan of personen voldoen aan de Code. Daarnaast dienen te benoemen commissarissen een eigen verklaring te ondertekenen, waarin ze verklaren aan de voorwaarden van de Code van toepassing op commissarissen te voldoen.

De checklist bevat relevante punten uit de Code, de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba, de Statuten en de profielschets commissarissen. De marginale toets die de Rijksvertegenwoordiger uitvoert, houdt in dat aan de hand van het cv en een eigen verklaring wordt nagegaan of de betrokkene voldoet aan de toepasselijke bepalingen uit de Code, de toepasselijke verklaringen uit boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de statuten. De Rijksvertegenwoordiger heeft aangegeven dat het CFT – aan wie de bevoegdheid (artikel 9, lid6) tot 1 juli 2012 was gemandateerd – exact dezelfde werkwijze hanteerde als de Rijksvertegenwoordiger bij de afgifte van verklaringen van geen bezwaar.

De onderzoekers constateren dat tenminste één recente (juli 2012) benoeming van een lid van de raad van commissarissen niet compliant is met de Code in de zin dat het betreffende lid minder dan een jaar voorafgaand aan de benoeming een belangrijke zakelijke relatie had met de onderneming. Op grond daarvan had voor dit lid geen verklaring van geen bezwaar afgegeven mogen worden. In het dossier ontbreekt eveneens de eigen verklaring van het betreffende lid. In die periode is voor drie leden een verklaring van geen bezwaar afgegeven. Gezien de belangrijke advies- en directeursrol die het betreffende lid – en andere dan benoemde en zittende leden van de raad van commissarissen – in het verleden heeft vervuld, rijst de vraag of de raad van commissarissen dan zodanig was samengesteld dat de commissarissen ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch hebben kunnen opereren. De onderzoekers concluderen dat de benoemingen niet compliant waren met dit algemene principe van de Code.

De overweging voor de Rijksvertegenwoordiger om toch een verklaring van geen bewaar af te geven betrof de omstandigheid dat er op het moment van benoeming van het betreffende lid, met uitzondering van de voorzitter, geen bezetting van de raad van commissarissen bij WEB was. In die tijd speelde de arbitrage en moest uitvoering gegeven worden aan het vonnis hiervan. De Rijksvertegenwoordiger geeft aan een afweging te hebben gemaakt van alle omstandigheden en in het belang van goed functionerend toezicht op de onderneming, de bedrijfsvoering van WEB, de

bevolking van Bonaire en de omstandigheid dat WEB zich in een overgangsfase bevond, voor de drie dan voorgedragen kandidaten een verklaring van geen bezwaar af te geven.

### 3.5.2 Interventie

Na de voorlopige voorziening van de arbitragecommissie heeft de gezaghebber het besluit om de verantwoordelijkheid voor de inkoop van brandstof bij WEB te leggen, ingetrokken. Hiermee werd de situatie van voor de ingreep van de gezaghebber van augustus 2011 hersteld.

Volgend op de intrekking van het besluit van de gezaghebber, heeft de Rijksvertegenwoordiger het initiatief genomen om tot nadere afspraken te komen met WEB en Ecopower over de (condities voor) brandstofleveringen, teneinde te voorkomen dat hierin wederom problemen zouden ontstaan die de energievoorziening in gevaar zouden kunnen brengen. Dit initiatief heeft geresulteerd in afspraken die zijn gemaakt tussen vertegenwoordigers van WEB en Ecopower, het OLB en het ministerie van Economische Zaken. De goede bedoelingen ten spijt, is met deze afspraken geen rekening gehouden met de beginselen van goed ondernemingsbestuur door informeel afspraken te maken en daarmee voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheid van directie WEB, aangezien deze niet aanwezig en niet op de hoogte was van deze afspraak. Daarnaast gingen deze afspraken voorbij aan het eerdere besluit van de gezaghebber tot intrekking van het besluit van augustus 2011 en hadden de afspraken – indien uitgevoerd – een wezenlijk negatieve materiële consequentie voor WEB.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de Rijksvertegenwoordiger de directie van WEB en de gezaghebber niet behandelde als formeel verantwoordelijken in de kwestie Ecopower-WEB.

In februari 2009 informeert de Commissaris voor Bonaire, St. Eustatius en Saba het bestuurscollege van Bonaire over de resultaten van een onderzoek van de inspectie van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Uit dat onderzoek komen bezwaren naar voren tegen de BOPEC locatie van milieubeschermd en landschappelijke aard. De BES-commissaris adviseert daarop het bestuurscollege om een andere locatie te kiezen en om te kiezen voor een andere technologie die minder belastend is voor het milieu (andere brandstof dan HFO).

Medio 2010 wordt in het kader van het verkrijgen van een hinderwetvergunning onderzocht wat de consequenties zijn van het wijzigen van een 3 procent zwavelhoudende brandstof naar een 1,5 procent houdende brandstof. WEB, (BHM), Ecopower (Curator en Rabobank), de gedeputeerde van Bonaire voor energie, de BES-Commissaris en ambtenaren van het ministerie van VROM en Bonaire spreken op 4 mei 2010 onder meer af dat laagzwavelige brandstof wordt ingezet. Bij brief van 5 mei 2010 rapporteert de directie van WEB aan het bestuurscollege dat de financiële consequenties hiervan USD 0,01 per KWh bedraagt en dat deze via de brandstofclausule wordt doorberekend aan de eindgebruiker. Omdat brandstofleverancier Curoil de 1,5 procent houdende brandstof via een ander kanaal beleverd aan Bonaire (eigen schepen, in plaats van via BOPEC), zouden de kosten van deze keuze vanwege hogere transportkosten en hogere marge van Curoil wezenlijk hoger uitpakken. Naar blijkt wordt de afspraak door partijen later herzien en wordt weer met 3 procent zwavelhoudende brandstof gestookt.

### 3.5.3 Van steun naar formele verantwoordelijkheden

De beleidsinhoudelijke rol die Nederland, in het bijzonder het ministerie van Economische Zaken, tot nu toe heeft gespeeld ten aanzien van WEB is ondersteunend wanneer de problemen

groter werden dan het eilandsbestuur aankon. De houding van het ministerie van Economische Zaken is veranderd. Daar waar de minister van Economische Zaken het conflict tussen WEB en Ecopower in eerste instantie omschreef als een privaatrechtelijk probleem tussen twee bedrijven, is in een later stadium concrete ondersteuning gekomen vanuit het ministerie van Economische Zaken. Dit uitte zich in een bemiddelingspoging in het conflict tussen WEB en Ecopower en - nadat de arbitragecommissie tot een eindvonnis was gekomen – tot een wezenlijke financiële bijdrage teneinde het noodzakelijke tariefstijging te mitigeren.

Inmiddels zijn belangrijke stappen gezet in richting van het verschuiven van belangrijke formele bevoegdheden van het OLB naar Nederland in de vorm van een nieuwe Nederlandse Energiewet Caribisch Nederland. Dit wetsvoorstel regelt ondermeer dat de Autoriteit Consument en Markt als onafhankelijk orgaan de elektriciteitstarieven gaat reguleren. Zonder uitzondering wordt dit door betrokkenen in en rondom de onderneming als een belangrijke stap gezien in de richting van een goede governance van de onderneming, waarin bijvoorbeeld het instrument van tariefregulering dat in het verleden zo conflicteerde met andere beleids- en politieke doeleinden, op afstand wordt geplaatst van de lokale politiek.

### 3.6 Overig

Geconstateerd wordt dat de verhouding tussen de onderneming en de accountant niet optimaal heeft gefunctioneerd. Dit blijkt uit het feit dat gedurende 12 jaar geen jaarrekening is goedgekeurd door de aandeelhouder en dat het wezenlijke risico dat WEB heeft gelopen in de opstelling in de relatie met Ecopower – en dat zich heeft gemanifesteerd in de uitspraak van de arbitragecommissie – nooit feitelijk formeel zichtbaar is geweest voor de aandeelhouder (het bestuurscollege en de eilandsraad). Het opstellen van de jaarrekening had geen prioriteit bij de adviseurs die *de facto* als financieel directeur fungeerden. Bovendien heeft de directie heeft lopende het conflict met Ecopower nagelaten om in samenspraak met, of onder goedkeuring van, de accountant een voorziening te treffen voor het betwiste bedrag. Dit klemt te meer omdat bij directie en de accountant bekend kon zijn dat bij een voor WEB nadelige uitspraak van een rechter of arbiter, de continuïteit van de onderneming in gevaar was. De onderzoekers merken op dat (gebrek aan) continuïteit ook in de huidige situatie nog een issue is zolang niet zeker is dat de subsidie van het ministerie van Economische Zaken ook de komende jaren gecontinueerd wordt.

Uit de gesprekken is opgemaakt dat er discussies hebben plaatsgevonden tussen de financiële adviseurs van WEB en de accountant hoe om te gaan met de betwiste bedragen, maar dat vanwege de lastige kwantificeerbaarheid hiervoor niet een voorziening zou zijn getroffen.

Hoewel de management letters van de accountant niet beschikbaar zijn gekomen voor de onderzoekers, is uit de gesprekken opgemaakt dat hierin geen aandacht is geschonken aan de financiële risico's die gepaard gingen met het vormgeven van het project, de bijbehorende contracten en het conflict tussen WEB en Ecopower.

Uit de gesprekken is gebleken dat de raad van commissarissen de accountant nooit heeft benaderd voor informatie. Ook zijn in de gesprekken signalen afgegeven over een te weinig kritische houding van de accountant jegens de onderneming.

## 4 Aanbevelingen voor de toekomst

De ervaringen met het project WEB-Ecopower hebben laten zien dat voldoende afstand tussen een overheidsonderneming en de politiek een noodzakelijke voorwaarde is om als onderneming te kunnen functioneren. Noodzakelijk, maar niet voldoende. Daarvoor is ook nodig dat verantwoordelijkheden worden genomen, en plichten worden nagekomen, die zijn geregeld in het aanwezig kader voor goed ondernemingsbestuur van overheidsbedrijven op Bonaire. De onderzoekers concluderen dat het kader zelf goed is, maar dat het ontbeert aan de invulling en toepassing daarvan in de praktijk. Een grotere afstand tussen de onderneming en de politiek vermindert de ruimte om verantwoordelijkheden en taken informeel in te vullen, en brengt de verschillende gremia in een positie om volgens de regelgevende kaders hun verantwoordelijkheid in te vullen.

Om dat te bereiken achten de onderzoekers het noodzakelijk de volgende zaken te bewerkstelligen.

- Een scheiding van de verantwoordelijkheid voor energie- en waterbeleid enerzijds en het beleid voor overheidsdeelnemingen anderzijds, opdat er binnen het openbaar bestuur een mechanisme van verantwoording aan de orde is en vermenging van taken wordt vermeden. Die scheiding dient minimaal plaats te vinden binnen het bestuurscollege, danwel tussen het bestuurscollege en de Rijksoverheid. Mogelijkheden zijn het beleggen van de aandeelhoudersrol bij een andere gedeputeerde dan de beleidsinhoudelijke gedeputeerde; het bij Nederland beleggen van de beleidsinhoudelijke rol voor energie danwel van de aandeelhouders rol; of door overname van de aandelen van de onderneming door een Nederlands energiebedrijf.
- De rol van aandeelhouder dient door het eilandsbestuur formeel uitgevoerd te worden volgens de bepalingen in de Code en statuten, inclusief het verantwoording afleggen door bestuur en toezicht in de algemene vergadering van aandeelhouders en inclusief het verantwoording afleggen over het gevoerde beleid ten aanzien van het betreffende overheidsbedrijf door de gedeputeerde aan de eilandsraad.
- De benoeming van directie en raad van commissarissen dient plaats te vinden op basis van opgestelde profielen, bepaald door de karakteristieken van de onderneming. De Code biedt daarvoor voldoende houvast.
- De rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en daarmee de gedelegeerde rol van de Rijksvertegenwoordiger, dient met meer inhoud en diepgang uitgevoerd te worden conform de bepalingen in de Code, en volledig te zijn door zowel bij benoeming als bij ontslag van directie en leden van raad van commissarissen een inhoudelijke beoordeling te doen die resulteert in het goedkeuren of het onthouden van goedkeuring. Dit proces dient transparant en uitlegbaar te zijn. In de Wet financiën Openbare Lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba zou geëxpliciteerd moeten worden dat de vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon, zowel directie als leden van de raad van commissarissen betreft en dat ontslag eveneens een verklaring van geen bezwaar van de Minister behoeft.
- De aandeelhouder dient de in de Code aangegeven adviescommissie in het leven te roepen en daarmee de raad van commissarissen een grotere betrokkenheid te geven bij het verbeteren van de kwaliteit van bestuur en toezicht en bij de selectie van nieuw te benoemen toezichthouders en directieleden, wanneer dat aan de orde is. Om de politieke invloed op de

samenstelling van de raad van commissarissen te verminderen, kan bijvoorbeeld de mogelijkheid van aanbevelingsrecht worden overwogen.

De directie, de raad van commissarissen, de aandeelhouder en Nederland dienen volledige uitvoering te geven aan de Code. De raad van commissarissen dient daarbij ook aandacht te geven aan de processen van evaluatie van het eigen functioneren.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat het bewustzijn voor kwalitatief goed ondernemingsbestuur op Bonaire in de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Een uitgebreid en zich repeterend scholings- en vormingsprogramma voor huidig en toekomstig kader en toezichthouders in overheidsondernemingen zal deze positieve ontwikkeling bestendigen en versnellen.

In het onderzoek is door verschillende betrokkenen de ten gevolge van het project WEB-Ecopower ontstane structurele scheiding van productie en distributie en het aandeelhouderschap van de overheid ter discussie gesteld. Herintegratie van productie en distributie op Bonaire verdient nader onderzoek gezien

- (i) het ontbreken van mogelijkheden voor concurrentie in de markt voor productie
- (ii) de potentiële scope-, schaal- en afstemmingsvoordelen van een geïntegreerd energiebedrijf
- (iii) de (onnodig) intensieve regelgeving die nodig is om de relatief eenvoudige voorziening voor energie en water te structureren.

Herintegratie van productie en distributie zou een deel van de ontstane problematiek door de BOO constructie, kunnen oplossen. Een efficiënte inrichting van de energievoorziening op Bonaire en het verlagen van de transactiekosten die gepaard gaan met de splitsing van productie en distributie, vereenvoudigen het complex aan stakeholdersbelangen waarmee in de corporate governance rekening moet worden gehouden. Daardoor ontstaat meer ruimte om het primaire belang van een goede en betaalbare energievoorziening te dienen, namelijk het belang van de consument op Bonaire.

In de huidige fase wordt gewerkt aan een nieuwe energiewet voor Bonaire (en St. Eustatius en Saba). Het wetsvoorstel zoals dat op het moment van schrijven van dit rapport voorligt, zal consequenties hebben voor (belangrijke elementen uit) de PPA die de relatie tussen WEB en de energieproducent regelt, waaronder de kostprijs voor elektriciteit. De onderzoekers bevelen aan om deze fase daarom te gebruiken om de huidige structuur van energievoorziening opnieuw te bezien en daarbij ook onderzoek te doen naar de kostenstructuur aan de productiezijde, in het bijzonder de kosten (*stranded costs*) van financiering, en de mogelijkheden die kosten te verlagen teneinde de onzekerheid over de (subsidie op de) hoogte van de elektriciteitsstarieven structureel weg te nemen. Mogelijkheden die daarbij onderzocht zouden kunnen worden zijn eenmalige afschrijvingen en renteloze vreemde financiering.

Hoewel uit de gesprekken blijkt dat het algemene bevinden op Bonaire is dat de lokale overheid aandeelhouder moet blijven van WEB als nutsbedrijf, achten de onderzoekers het aanbevelenswaardig te onderzoeken in hoeverre WEB onderdeel zou kunnen worden van een van de Nederlandse bedrijven in de energie- en watersector. Een dergelijke constructie zal de professionaliseringslag van de ondernemingen en de afstand met de lokale politiek versterken.

Gezien de ervaringen met de bouw van het Ecopower-project, en de problemen die zich daarbij hebben voorgedaan, dienen er aanbestedingsregels te komen voor alle aanbestedingen van overheidsbedrijven en dient toezicht op de naleving van die regels georganiseerd te worden.

De ervaringen uit dit onderzoek en de bevindingen beschreven in dit rapport dienen meegenomen te worden bij (het organiseren van) de uitvoering van andere projecten in het publiek-private domein op Bonaire, zoals de afvalwatervoorziening en de container terminal.

De sterke verbetering in de kwaliteit in leiding en toezicht van WEB dient geborgd te worden. De conclusies en aanbevelingen dienen te leiden tot een plan van aanpak, op te stellen door directie, om te komen tot een daadwerkelijke implementatie in de onderneming.

De aanbestedingsprocedure van het project heeft uiteindelijk maar één bieder opgeleverd. Hoewel in de gesprekken de mogelijke redenen aan de orde zijn gekomen voor het afhaken van de andere genodigde partijen, is hierover in het geheel geen feitelijke informatie aangetroffen in het dossier. In aanvulling op hetgeen in de gesprekken met betenrokken van WEB hierover is aangegeven, zouden gesprekken met de bedrijven in kwestie hierop meer licht kunnen doen schijnen.

In het onderzoek is een verschil geconstateerd tussen de omvang van de investering in het project zoals die contractueel in de PPA overeen is gekomen, en onderdeel is van kostprijs van elektriciteit, en de omvang van de investering zoals die kan worden verklaard uit informatie in het dossier over de (contractueel overeengekomen) kosten van onderaannemers en eigen kosten van Evelop. Het onverklaarde verschil bedraagt circa USD 10 miljoen. De omvang van dit onverklaarde verschil en de consequenties voor de kosten van elektriciteit op Bonaire rechtvaardigen nader onderzoek. Daarbij zal het nodig zijn om toegang te krijgen tot informatie die voor dit onderzoek niet beschikbaar was.

Aanbevolen wordt om nader onderzoek te (laten) doen naar (i) de redenen waarom de aanbestedingsprocedure slechts één bieder opleverde; (ii) de ontbrekende financiële informatie bij de bieding; en (iii) de in de PPA overeengekomen omvang van de investering en de verklaringen voor het verschil met de initiële begroting van de investering en met de omvang van de investering die verklaard kan worden uit de contracten en kosten van de leveranciers van het project.





## Bronnen

Antilliaans Dagblad (7 oktober 2005), “Energieprijs twintig procent omlaag”.

Brief WEB directie (3 april 2012), Brief van de WEB directie aan de gezaghebber van het Openbaar Lichaam Bonaire betreffende de consequenties van de voorlopige voorziening van de arbitragecommissie.

Brief Gezaghebber van het Openbaar Lichaam Bonaire aan de directie van Ecopower BV betreffende de intrekking van het besluit van augustus 2011 aangaande de verantwoordelijkheid voor de inkoop van brandstof voor energieproductie.

Code Corporate Governance Bonaire (22 december 2009), goedgekeurd bij eilandsverordening A.B. 2010, no.11).

Eilandsbesluit betreffende de concessie van de naamloze vennootschap Water- en Energiebedrijf Bonaire N.V. ingevolge de Landsverordening Electriciteitsconcessies (februari 2009).

Evelop (2006), “Proposal BOO Bonaire”, dd. 25 mei 2006.

KEMA & Ecofys (2005), “Long term energy plan Bonaire 2005-2015”, November 2005 in opdracht van WEB NV Bonaire.

KEMA (2006), “ToR for a BOO for the Electricity generation op Bonaire”, februari 2006.

Masterplan strategische ontwikkeling Bonaire 2009-2025, Duurzaam Welzijn voor elke Bonairiaan.

Management team WEB (juni 2006), “Memorandum: BOPEC een reële en haalbare optie voor een BOO-PPA”.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (25 oktober 2007), PPA fase 1.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (18 april 2007), PPA versie 5.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (25 september 2007), PPA versie 7.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (3 oktober 2007), PPA versie 10.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (14 oktober 2007), PPA versie 12.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (16 oktober 2007), PPA versie 13.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (17 oktober 2007), PPA versie 14.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (2 november 2007), PPA versie 15.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (2 november 2007), PPA versie 16.

Power Purchase Agreement Between WEB and Ecopower Bonaire (5 november 2007), PPA versie 17.

WEB (februari 2006), “ToR for a BOO for the electricity generation of Bonaire”, opgesteld door KEMA in opdracht van WEB.

Wet electriciteitsconcessies BES,

Wet financiën openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 958, nr. 3.

## Bijlage A    Lijst met afkortingen

BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
BC	Bestuurscollege
BHM	Bonaire Holding Maatschappij
BMG	Bonaire Management Group
BOO	Build Own and Operate
CFT	College Financieel Toezicht
Code	Code Corporate Governane Bonaire
ER	Eilandsraad
HFO	Heavy Fuel Oil
KWh	Kilowatthour
MoU	Memorandum of Understanding
MW	Megawatt
MT	Management Team
NV	Naamloze Vennootschap
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
ONV	Overheids NV
PPA	Power Purchase Agreement
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RvC	Raad van Commissarissen
ToR	Terms of Reference
TWR	Trans World Radio

USD	United States Dollar
WEB	Water- en Energiebedrijf Bonaire

## Bijlage B Chronologisch overzicht project Ecopower-WEB

Tijd	Gebeurtenis
Nieuwe directie	
1 februari 2005	Nieuwe directie BMG en daarmee WEB
7 februari 2005	Brand bij BOPEC
15 februari 2005	Noodoplossing/Agrekko's op het eiland
juni 2005	Aanbesteding energiestudie
september 2005	Opleveren energiestudie door KEMA/Ecofys; "Long term energy plan Bonaire 2005-2015 "
4 oktober 2005	Presentatie WEB aan RvC over BOO concept
7 Oktober 2005	Aankondiging door directie in Antilliaans Dagblad dat energieprijis 20 procent omlaag gaat
Nieuwe directie	
februari 2006	Terms of Reference for project BOO
11 april 2006	Pre-bid meeting potentiële bidders en WEB in Plaza hotel
30 mei 2006	Eén bod van Evelop/Enercon/MAN
juni 2006	Notitie management team aan directie om andere locatiekeuze te maken "BOO-PPA constructie zal nooit leiden tot een reductie in electriciteitstarieven") en verzoek om door externe deskundigen te laten onderzoeken
7 september 2006	Ondertekening MoU tussen WEB, Evelop, Enercon en MAN inzake BOO en PPA

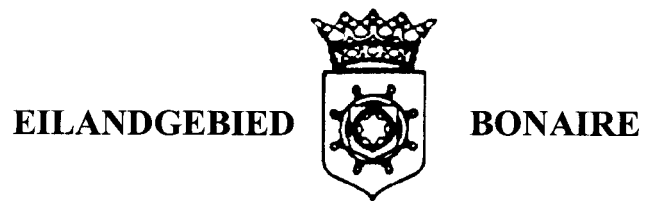
Tijd	Gebeurtenis
25 september 2006	Besluit RvC: goedkeuring MoU met Evelop om tot PPA te komen en start onderhandelingen PPA
Wijziging samenstelling raad van commissarissen: president-commissaris blijft aan; overige leden worden vervangen	
23 november 2006	Oprichting Ecopower
november 2006	PPA fase 1 regelt bouw, 1 mast en ombouw diesels TWR naar HFO. Uitgangspunt is 40-50 procent duurzaam
januari en november 2007	Brieven FEDEBON over BOO en PPA; kritische maatschappelijke signalen
november 2007	Ondertekening definitieve versie PPA, tarief onder aannames USD 0,1375
maart 2008	Financial closure
februari 2009	Comfort letter BC aan Rabobank ten aanzien van financiering Ecopower. Comfort letter aangepast na opmerkingen van CFT
juni 2009	Failissement Econcern
juli 2009	Afspraken o.l.v. BES-commissaris over milieunormen. Kosten niet ten laste van project maar voor Nederland en consument
22 december 2009	Afkondiging Eilandsverordening tot vaststelling van de Code Corporate Governance en het Profiel Commissaris BHM
Nieuwe directie en nieuwe raad van commissarissen	
20 augustus 2010	Start Commercial Operation Dat
10 oktober 2012	Transitie nieuwe staatkundige structuur en inwerkingtreding Wet financiële verhoudingen BES
november 2010	Start dispuut over facturering Ecopower/betaling WEB
17 november 2010	Brief van WEB aan Bright Capital waarin WEB afstand doet van haar recht om activa en aandelen van Ecopower over te nemen. Afstand van dit recht wordt alleen gedaan bij het bod van Bright capital

Tijd	Gebeurtenis
Nieuwe raad van commissarissen	
augustus 2011	Ingreep gezaghebber. WEB verantwoordelijk voor brandstofinkoop
september 2011	Bemiddeling door ministerie EZ in conflict WEB-Ecopower: poging tot oplossing hangende arbitrage
oktober 2011	Start onderhandelingen WEB en Rabobank over overname Ecopower door WEB
maart 2012	Voorlopige voorziening arbitraal vonnis
3 april 2012	Verzoek WEB om intrekking besluit gezaghebber belasten WEB met brandstofinkoop
16 april 2012	Besluit gezaghebber tot intrekking besluit augustus 2011 waarmee verantwoordelijkheid voor inkoop brandstof weer bij Ecopower komt te liggen.
21 april 2012	Afspraken Ecopower, Rijksvertegenwoordiger, Economische Zaken, president-commissaris, gedeputeerde om verantwoordelijkheid voor brandstof inkoop bij WEB te houden alsmede over hoogte van afrekenarieven. Afwezig waren directie WEB en gezaghebber
25 april 2012	Besluit BC: benoemingen WEB, plan om Ecopower over te nemen, zich te laten informeren over het verloop
16 april 2012	Besluit gezaghebber tot intrekking besluit dd. augustus 2011
1 juli 2012	Mandaat afgifte verklaring geen bezwaar benoemingen RvC gaat over van CFT naar Rijksvertegenwoordiger
juli 2012	BHM geen directie meer van WEB; benoeming nieuwe directie en nieuwe RvC
Nieuwe (interim) directie en nieuwe raad van commissarissen	
7 augustus 2012	Benoeming Janssen, Mollen Rossen tot lid RvC
augustus 2012	Uitspraak arbitrage commissie
2013	Nieuwe directie en nieuwe RvC
Nieuwe (huidige) directie en nieuwe raad van commissarissen	





## Bijlage C De Code corporate governance Bonaire



## Code Corporate Governance Bonaire

Goedgekeurd bij eilandsverordening van  
22 december 2009 no. 2 (A.B. 2010, no. 11)



## Algemene beginselen

De Code Corporate Governance Eilandgebied Bonaire (“de Code”) is van toepassing op alle vennootschappen met statutaire zetel op Bonaire en waarvan de aandelen of certificaten, deels of in zijn geheel, in handen zijn van het Eilandgebied Bonaire dan wel onder de verantwoordelijkheid van de Bonaire Holding Maatschappij N.V. (BHM N.V.) vallen.

De Code is zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing op stichtingen met statutaire zetel op Bonaire waar het bestuurscollege de bevoegdheid heeft te beslissen terzake van de benoeming of ontslag van de meerderheid van de bestuurders en/of terzake van de wijziging van de statuten. Uitgangspunt hierbij is dat de bepalingen van deze Code uitgaan van een stichtingsstructuur welk gebaseerd is op het Raad van Commissarissen-model. De belangrijkste kenmerken van dit Raad van Commissarissen-model zijn de volgende:

- De Raad van Bestuur is het Bestuur van de stichting en heeft zelfstandige bestuursbevoegdheid. Aan hem komen alle bevoegdheden toe, met uitzondering van de aan de Raad van Commissarissen opgedragen bevoegdheden;
- De Raad van Commissarissen van een zodanige stichting heeft een drietal taken: (i) adviseren van de Raad van Bestuur, (ii) toezicht houden op de Raad van Bestuur en (iii) een aantal bijzondere taken zoals het benoemen en ontslaan van bestuurders en het goedkeuren van ingrijpende bestuursbesluiten.

Het toepassen van de bepalingen van de Code impliceert dat de statuten van de betreffende stichtingen aangepast moeten worden conform het Raad van Commissarissen-model.

De Code is onderverdeeld in de volgende vijf hoofdstukken: (I) Algemene beginselen, (II) De raad van commissarissen, (III) Het bestuur, (IV) De algemene vergadering van aandeelhouders, (V) Overige bepalingen.

De code bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij de vennootschap betrokken personen en partijen tegenover elkaar in acht dienen te nemen. De principes kunnen worden opgevat als de, inmiddels breed gedragen, algemene opvattingen over goede corporate governance. De principes zijn verder uitgewerkt in concrete bepalingen die een zekere normstelling creëren voor het gedrag van bestuurders, commissarissen, aandeelhouders en de externe accountant. Deze bepalingen kunnen worden opgevat als een nadere invulling van de algemene beginselen van goede corporate governance. De vennootschappen kunnen hiervan afwijken. Voorwaarde is dat bedoelde afwijkingen, heel goed worden gemotiveerd. Afwijkingen zijn op zich niet verwerpelijk en kunnen onder bepaalde omstandigheden juist gerechtvaardigd zijn. Het kunnen toepassen van alle bepalingen van de Code is namelijk afhankelijk van de concrete omstandigheden waarin de vennootschap en haar aandeelhouders zich bevinden. Zowel de aandeelhouders als het bestuur en de raad van commissarissen dienen open te staan voor een dialoog over de redengeving voor de afwijkingen. Onvoorwaardelijke vrijheid om de Code wel of niet op te volgen is echter niet mogelijk.

De statuten van de vennootschappen en stichtingen dienen zodanig te worden aangepast dat alle bepalingen van de Code van toepassing verklaard kunnen worden. In ieder geval dient in de statuten een verwijzing naar de Code te worden opgenomen alsook de verplichting om de bepalingen van de Code toe te passen, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de vennootschap of stichting.

De Code heeft als uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van

diverse bij de vennootschap betrokken partijen. Deze partijen betreffen de groepen en individuele belanghebbenden, die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed. Het bestuur en de raad van commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen, doorgaans gericht op de continuïteit van de vennootschap. Daarbij streeft de vennootschap naar het creëren van toegevoegde waarde voor alle betrokken partijen op de lange termijn. Het bestuur en de raad van commissarissen behoren met de belangen van de verschillende bij de vennootschap betrokken partijen rekening te houden. Vertrouwen van de bij de vennootschap betrokken partijen dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde om binnen en met de vennootschap samen te blijven werken.

Goed ondernemerschap, waaronder begrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede adequaat toezicht hierop, waaronder inbegrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de raad van commissarissen. Toepassing en naleving van de onderhavige Code waarborgt deze essentiële uitgangspunten voor goede corporate governance.

In de Code wordt uitgegaan van de structuur waarin naast het bestuur een aparte raad van commissarissen functioneert. Het bestuur en de raad van commissarissen zijn verantwoordelijk voor de corporate governance structuur van de vennootschap alsook de naleving van de bepalingen van deze Code. Het bestuur en de raad van commissarissen leggen hierover verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Het bestuur legt verantwoording af over het beleid en uitvoering van de principes en bepalingen zoals opgenomen in deze Code. De raad van commissarissen rapporteert vanuit zijn toezichthoudende functie in hoeverre de principes en bepalingen zoals opgenomen in deze Code zijn nageleefd. De aandeelhouders nemen zorgvuldig kennis van deze verantwoordingen en maken een grondige beoordeling van de redengeving van eventuele afwijkingen door de vennootschap van de principes en bepalingen zoals opgenomen in deze Code.

De hoofdlijnen van de corporate governance structuur van de vennootschap worden jaarlijks, mede aan de hand van de principes en bepalingen die in deze Code zijn opgenomen, in een apart hoofdstuk in het jaarverslag uiteengezet. In dat hoofdstuk geeft de vennootschap uitdrukkelijk aan in hoeverre zij de in deze Code opgenomen principes en bepalingen heeft opgevolgd en zo niet, waarom en in hoeverre zij daarvan is afgeweken. Elke substantiële verandering in de corporate governance structuur van de vennootschap en in de naleving van de principes en bepalingen van deze Code wordt als een afzonderlijk agendapunt ter bespreking aan de algemene vergadering van aandeelhouders voorgelegd.

Vennootschappen doen al het mogelijke om zo spoedig mogelijk aan de principes en bepalingen van de Code te voldoen. De Code treedt in werking vanaf het boekjaar 2009. Van de vennootschappen wordt derhalve verwacht dat zij vanaf het jaarverslag over het boekjaar 2009, jaarlijks, in het jaarverslag een hoofdstuk wijden aan de hoofdlijnen van de corporate governance structuur van de vennootschap alsook aan de naleving van de principes en bepalingen van de Code, waarbij eventuele afwijkingen worden verklaard.

## **2. De raad van commissarissen**

### **2.1 Taak en werkwijze**

De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en staat het bestuur met raad ter zijde. De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak naar

het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokken partijen af. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren.

In het bijzonder ziet de raad van commissarissen er op toe dat:

- De algemene gang van zaken naar behoren plaatsvindt binnen de vennootschap en al haar vestigingen en eventuele vennootschappen waarover zij op grond van management overeenkomsten het management voert;
- Het bestuur een beleidsplan opstelt en vervolgens de raad van commissarissen het beleidsplan goedkeurt;
- Het bestuursbeleid past binnen het beleidsplan;
- Het bestuur uiterlijk per één november een jaarplan en de jaarlijkse exploitatie- en investeringsbegroting voor het komende jaar opstelt en vervolgens ter goedkeuring voorlegt aan de raad van commissarissen;
- Er geregeld, maar minimaal vier (4) keer per jaar, financieel schriftelijk gerapporteerd wordt door het bestuur;
- Tijdig voldoende informatie beschikbaar wordt gesteld door het bestuur om degelijk te kunnen oordelen;
- Gedane toezeggingen door het bestuur worden nageleefd;
- Alleen verantwoorde bedrijfsrisico's worden genomen;
- Zij redelijke zekerheid hebben dat de administratie juist en betrouwbaar is, de jaarrekening de financiële toestand betrouwbaar weergeeft en overige berichtgeving vanuit de vennootschap betrouwbaar en zorgvuldig is;
- Het bestuursbeleid in overeenstemming is met wettelijke en statutaire voorschriften en andere relevante regels;
- Het bestuur het business plan en het jaarplan uitvoeren en zich houdt aan de financierings-, exploitatie- en investeringsbegroting, casu quo de suppletoire begroting;
- De uitvoering van het financiële beleid, het commerciële beleid, het technische beleid, het sociale- en personeelsbeleid en het informatie- en automatiseringsbeleid in overeenstemming zijn met het businessplan, het jaarplan en de exploitatie- en investeringsbegroting;
- Dat de bedrijfsvoering van de vennootschap conform de wettelijke regels geschiedt;
- Besluiten die aan de goedkeuring van de raad van commissarissen zijn onderworpen, voordat het desbetreffende besluit door het bestuur is genomen, aan de raad van commissarissen worden voorgelegd;
- Het beleid dat de vennootschap voert overeenkomstig de beginselen van verantwoord ondernemerschap is;
- De relatie tussen de vennootschap en haar aandeelhouder op zakelijke wijze vorm en inhoud gegeven wordt;
- De algemene vergadering van aandeelhouders, minstens één maand vóór de datum van de algemene vergadering van aandeelhouders, een pré-advies met betrekking tot de jaarrekening ontvangt;
- De jaarvergadering tijdig gehouden wordt;
- Het bestuur jaarlijks in het kader van de jaarrekeningcontrole een zogenaamde "management letter" door de externe accountant ten behoeve van de vennootschap laat opstellen, waarin aanbevelingen en voorstellen zijn opgenomen gericht op het verbeteren van het financieel beheer en/of de administratieve organisatie;
- Het bestuur de aanbevelingen uit de management letter opvolgt.

De taakverdeling van de raad van commissarissen alsook zijn werkwijze worden –conform paragraaf 2.12- vastgelegd in een reglement.

Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

De raad van commissarissen stelt een minimum vergaderfrequentie vast en vergadert volgens een vastgesteld schema. Er wordt tenminste eens in de drie maanden door de raad van commissarissen vergaderd. Commissarissen worden erop aangesproken indien zij frequent afwezig zijn bij vergaderingen van de raad dan wel indien zij deze vergaderingen niet bijwonen.

Tenminste éénmaal per jaar en wel vóór 1 oktober van ieder jaar worden de strategie en de aan de onderneming verbonden risico's door de raad van commissarissen besproken. Van het houden van deze bespreking wordt melding gemaakt in het verslag van de raad van commissarissen.

De raad van commissarissen bespreekt ten minste éénmaal per jaar de uitkomsten van de beoordeling door het bestuur van de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, alsmede significante wijzigingen hierin. Van het houden van deze bespreking wordt melding gemaakt in het verslag van de raad van commissarissen.

De raad van commissarissen bespreekt tenminste tweemaal per jaar, buiten aanwezigheid van het bestuur, zowel zijn eigen functioneren als dat van de individuele commissarissen en de conclusies die hieraan moeten worden verbonden. Van het houden van deze besprekingen wordt melding gemaakt in het verslag van de raad van commissarissen.

De raad van commissarissen bespreekt tenminste tweemaal per jaar, buiten aanwezigheid van het bestuur, het functioneren van zowel het bestuur als college als dat van de individuele bestuurders en de conclusies die hieraan moeten worden verbonden. Van het houden van deze besprekingen wordt melding gemaakt in het verslag van de raad van commissarissen.

De raad van commissarissen alsook de afzonderlijke commissarissen hebben een eigen verantwoordelijkheid om van het bestuur en de externe accountant alle informatie te verlangen die de raad van commissarissen behoeft om zijn taak als toezichthoudend orgaan goed te kunnen uitoefenen. Indien de raad van commissarissen dit geboden acht kan hij informatie inwinnen van functionarissen en externe adviseurs van de vennootschap. De vennootschap stelt hiertoe de benodigde middelen ter beschikking. De raad van commissarissen kan verlangen dat bepaalde functionarissen en externe adviseurs bij zijn vergaderingen aanwezig zijn.

## **2.2 Rapportageverplichting**

Van de jaarstukken van de vennootschap maakt deel uit een verslag van de raad van commissarissen, waarin de raad van commissarissen verslag doet van zijn werkzaamheden in het boekjaar en de specifieke opgaven en vermeldingen opneemt die de bepalingen van deze Code verlangen.

In het verslag van de raad van commissarissen wordt omtrent de individuele commissarissen mededeling gedaan inzake beroep casu quo hoofdfunctie en alle nevenfuncties. Er moet met name melding worden gemaakt van functies van commissarissen binnen organisaties/entiteiten die op enigerlei wijze zaken doen met de vennootschap. Tevens wordt van elke commissaris het tijdstip van eerste benoeming vermeld alsook de lopende termijn waarvoor hij is benoemd.

## **2.3 Deskundigheid en samenstelling**

De raad van commissarissen dient zodanig te zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen. Deze samenstelling dient te berusten op een bewuste keuze voor kwaliteit ter uitoefening van

Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

de toezichthoudende, goedkeurende en adviserende taken van de raad van commissarissen.

De raad van commissarissen stelt een concept profielschets op voor de omvang en samenstelling van de raad van commissarissen van de vennootschap. Ter zake van de gewenste grootte en samenstelling wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van de vennootschap en haar onderneming alsook de in dit kader gewenste deskundigheid en achtergrond van de commissarissen. De concept profielschets wordt door de Algemene vergadering van Aandeelhouders vastgesteld. Verder dient de profielschets onder andere een weerslag te zijn van de aard van de activiteiten, de internationalisatiegraad, de omvang en de specifieke risico's op middellange en lange termijn van de onderneming.

De algemene vergadering van aandeelhouders evalueert samen met de raad van commissarissen ten minste éénmaal per jaar de vastgestelde profielschets aan de hand van daartoe door de raad van commissarissen op te stellen maatstaven en trekt daaruit conclusies voor de samenstelling, grootte, taken en werkwijze van de raad van commissarissen.

De door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde profielschets voor de raad van commissarissen van de vennootschap is een openbaar stuk. Minimaal één lid van de raad van commissarissen is een zogenoemde financieel expert ('financial literate'), hetgeen inhoudt dat deze persoon relevante kennis en ervaring heeft opgedaan op financieel terrein bij relatief grote rechtspersonen;

#### **2.4 Auditcommissie**

Indien de raad van commissarissen meer dan vijf leden bevat, stelt de raad van commissarissen uit zijn midden een auditcommissie in.

De auditcommissie richt zich in ieder geval op het toezicht op het bestuur ten aanzien van:

- De werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, waaronder het toezicht op de naleving van de relevante wet- en regelgeving en het toezicht op de werking van gedragscodes;
- De financiële informatieverschaffing door de vennootschap (keuze van accounting policies, toepassing en beoordeling van effecten van nieuwe regels, inzicht in de behandeling van "schattingsposten" in de jaarrekening, prognoses, werk van in- en externe accountants terzake e.d.);
- De naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van interne en externe accountants;
- Indien van toepassing, de rol en het functioneren van de interne accountantsfunctie;
- Het beleid van de vennootschap met betrekking tot tax planning;
- De relatie met de externe accountant, waaronder in het bijzonder zijn onafhankelijkheid, de bezoldiging en eventuele niet-controlewerkzaamheden voor de vennootschap;
- De financiering van de vennootschap;

De auditcommissie is het eerste aanspreekpunt van de externe accountant, wanneer deze onregelmatigheden constateert in de inhoud van de financiële berichten.

Het voorzitterschap van de auditcommissie wordt niet vervuld door de voorzitter van de raad van commissarissen, noch door een voormalig bestuurder van de vennootschap.

Van de auditcommissie maakt tenminste een financieel expert deel uit.



Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

De auditcommissie bepaalt of en wanneer de voorzitter van het bestuur (of: chief executive officer), de bestuurder verantwoordelijk voor financiële zaken (of: chief financial officer), de externe accountant en de interne accountant bij haar vergaderingen aanwezig zijn.

De auditcommissie overlegt zo vaak als zij dit noodzakelijk acht, doch ten minste tweemaal per jaar, buiten aanwezigheid van het bestuur met de externe accountant.

Het verslag van de raad van commissarissen vermeldt de samenstelling van de auditcommissie, het aantal vergaderingen van de auditcommissie, alsmede de belangrijkste onderwerpen die aan de orde zijn gekomen.

De raad van commissarissen ontvangt van de auditcommissie een verslag van de beraadslagingen en bevindingen.

## **2.5 Andere commissies**

De raad van commissarissen overweegt of het aanbeveling verdient om uit zijn midden andere commissies te benoemen.

De raad van commissarissen stelt voor elke commissie een reglement op. Het reglement geeft aan wat de rol en verantwoordelijkheid van de betreffende commissie is, haar samenstelling en op welke wijze zij haar taak uitoefent.

Het verslag van de raad van commissarissen vermeldt de samenstelling van de afzonderlijke commissies, het aantal vergaderingen van de commissies, alsmede de belangrijkste onderwerpen die aan de orde zijn gekomen.

De raad van commissarissen ontvangt van elk van de commissies een verslag van de beraadslagingen en bevindingen.

## **2.6 Voorzitter en Secretaris van de raad van commissarissen**

De raad van commissarissen kent een voorzitter die specifieke taken heeft met betrekking tot bespreking van relevante onderwerpen, de communicatie van commissarissen met het bestuur, met de accountant en met de door de raad van commissarissen aangestelde externe adviseurs.

De voorzitter van de raad van commissarissen bepaalt de agenda van de vergaderingen van de raad en leidt deze, ziet toe op het goed functioneren van de raad en zijn commissies, draagt zorg voor een adequate informatievoorziening aan de commissarissen, zorgt ervoor dat voldoende tijd bestaat voor de besluitvorming, is namens de raad van commissarissen het voornaamste aanspreekpunt voor het bestuur, initieert de evaluatie van het functioneren van de raad van commissarissen en van het bestuur en draagt als voorzitter zorg voor een ordelijk en efficiënt verloop van de algemene vergadering van aandeelhouders. De voorzitter van de raad van commissarissen wordt in zijn rol ondersteund door de secretaris van de raad van commissarissen.

Uitzonderingen daargelaten mag een voormalig bestuurder pas twee jaar na zijn aftreden tot voorzitter van de raad van commissarissen van die vennootschap, benoemd worden.

## **2.7 Ex-bestuurder**

Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

Bij benoeming van een voormalige bestuurder tot commissaris van de vennootschap dient te worden overwogen welke invloed het voormalig lidmaatschap van het bestuur heeft op het functioneren van de voormalige bestuurder in de raad van commissarissen alsook op het functioneren van het huidige bestuur.

Ter wille van de onafhankelijkheid en objectiviteit mag een kandidaat die gedurende het laatste jaar in het bestuur van de vennootschap heeft gefunctioneerd, niet benoemd worden tot commissaris van diezelfde vennootschap.

## **2.8 Politieke ambtsdragers en ambtenaren**

Uitgaande van de beginselen van behoorlijk bestuur dient er sprake te zijn van een zodanige governance structuur dat invulling wordt gegeven aan de begrippen transparantie en integriteit. Bij transparantie en integriteit is het van belang om belangenverstremming ('conflict of interest') tussen de verschillende entiteiten van de governance structuur te voorkomen. In dit kader zijn het primair het bestuur en de raad van commissarissen die verantwoordelijk zijn voor het bestuur van de vennootschap en voor het houden van toezicht hierop. Het bestuur en de raad van commissarissen moeten hierover verantwoording afleggen aan de aandeelhouders. Als gevolg hiervan is het, zowel voor politieke ambtsdragers als voor ambtenaren, niet mogelijk om zitting te nemen in de raad van commissarissen van de vennootschap.

## **2.9 Onafhankelijkheid**

De raad van commissarissen is zodanig samengesteld dat de commissarissen ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Tot de Raad van Commissarissen mogen in ieder geval niet behoren de echtgenoot van één der commissarissen dan wel de geregistreerde partner of een ander metgezel, pleegkind en bloed-aanverwant tot in de tweede graad van één der commissarissen.

De commissaris die wordt benoemd op basis van een specifieke voordracht moet zijn taak vervullen zonder mandaat van degenen die hem hebben voorgedragen en onafhankelijk van bij de onderneming betrokken deelbelangen.

Een commissaris geldt als onafhankelijk, indien de hierna te noemen afhankelijkheidscriteria niet op hem van toepassing zijn. Bedoelde afhankelijkheidscriteria zijn dat de betrokken commissaris, dan wel zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad:

- In het jaar voorafgaande aan de benoeming werknemer of bestuurder van de vennootschap, inclusief gelieerde vennootschappen, is geweest;
- Een persoonlijke financiële vergoeding van de vennootschap of van een aan haar gelieerde vennootschap ontvangt, anders dan de vergoeding die voor de als commissaris verrichte werkzaamheden wordt ontvangen en voorzover zij niet past in de normale uitoefening van het bedrijf;
- In het jaar voorafgaande aan de benoeming een belangrijke zakelijke relatie met de vennootschap of een aan haar gelieerde vennootschap heeft gehad. Daaronder worden in ieder geval begrepen het geval dat de commissaris, of een kantoor waarvan hij aandeelhouder, vennoot, medewerker of adviseur is, is opgetreden als adviseur van de vennootschap (consultant, externe accountant, notaris en advocaat) en het geval dat de commissaris een bestuurder of medewerker is van een

Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

- bankinstelling waarmee de vennootschap een duurzame en significante relatie onderhoudt;
- Gedurende de voorgaande twaalf maanden tijdelijk heeft voorzien in het bestuur bij belet en ontstentenis van bestuurders.

## **2.10 Herbenoeming**

Een herbenoeming van een commissaris vindt slechts plaats na zorgvuldige overweging.

Bij herbenoeming door de algemene vergadering van aandeelhouders van de commissarissen dient toetsing plaats te vinden aan het door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde profiel voor de raad van commissarissen van de vennootschap.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders stelt, op voordracht van de raad van commissarissen, een rooster van aftreden vast om zoveel mogelijk te voorkomen dat veel commissarissen tegelijk aftreden.

## **2.11 Tussentijds aftreden**

Tussentijds aftreden van een commissaris kan geboden zijn bij onvoldoende functioneren, structurele onenigheid van inzichten, onverenigbaarheid van belangen of indien zijn integriteit in het geding is. Bij de beoordeling of deze situatie zich voordoet, is niet alleen het oordeel van de betrokken commissaris van betekenis. In het bijzonder de voorzitter van de raad van commissarissen dient in deze situaties waar nodig een actieve rol te spelen.

De voorzitter (en indien het in casu de voorzitter betreft de vice-voorzitter) van de raad van commissarissen zal, na interne discussie in de raad van commissarissen, de algemene vergadering van aandeelhouders op de hoogte stellen ingeval zich een situatie voordoet als bedoeld in de eerste zin van dit punt, opdat de algemene vergadering van aandeelhouders zich een oordeel kan vormen over mogelijk te nemen maatregelen.

## **2.12 Tegenstrijdig belang**

Elke vorm en schijn van belangenverstremgeling tussen de vennootschap en commissarissen moet worden vermeden.

Een commissaris meldt een (potentieel) tegenstrijdig belang dat van materiële betekenis is voor de vennootschap en/of voor de betreffende commissaris terstond aan de voorzitter van de raad van commissarissen en verschaft daarover alle relevante informatie, inclusief de relevante informatie inzake zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind en bloed- en aanverwanten tot in de tweede graad.

Indien de voorzitter van de raad van commissarissen een (potentieel) tegenstrijdig belang heeft dat van materiële betekenis is voor de vennootschap en/of voor zichzelf, meldt hij dit terstond aan de vice-voorzitter van de raad van commissarissen en verschaft daarover alle relevante informatie, inclusief de relevante informatie inzake zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind en bloed- en aanverwanten tot in de tweede graad.

Aan de beoordeling van de raad van commissarissen of sprake is van een tegenstrijdig belang neemt de betreffende commissaris niet deel. Deze bepaling wordt afzonderlijk opgenomen in het bij het in punt

## 2.1 aangegeven reglement van de Raad van Commissarissen

Een tegenstrijdig belang bestaat in ieder geval wanneer de vennootschap voornemens is een transactie aan te gaan met een rechtspersoon:

- Waarin een commissaris persoonlijk een materieel financieel belang houdt,
- Waarvan een bestuurslid bloed- of aanverwantschap tot en met de tweede graad heeft met een commissaris van de vennootschap;
- Waarbij een commissaris van de vennootschap een bestuurs- of toezichthoudende functie vervult;

Een commissaris neemt niet deel aan de discussie en de besluitvorming over een onderwerp of transactie waarbij deze commissaris een tegenstrijdig belang heeft. Deze bepaling wordt afzonderlijk opgenomen in het bij het in punt 2.1 aangegeven reglement van de Raad van Commissarissen. Alle transacties waarbij tegenstrijdige belangen van commissarissen spelen en die van materiële betekenis zijn voor de vennootschap en/of voor de betreffende commissaris worden gepubliceerd in het jaarverslag.

### 2.13 Aantal commissariaten

Het aantal commissariaten van een commissaris van de vennootschap bij andere vennootschappen moet zodanig worden beperkt dat een goede taakvervulling als commissaris van de vennootschap is gewaarborgd.

Het aantal commissariaten van een commissaris bedraagt maximaal drie.

### 2.14 Honorering

De algemene vergadering van aandeelhouders van de vennootschap stelt de honorering van de commissarissen vast.

De honorering van commissarissen is niet afhankelijk van de resultaten van de vennootschap.

Een commissaris mag niet afzonderlijk worden gehonoreerd voor door hem aan de vennootschap verstrekte adviezen.

De hoogte en structuur van de bezoldiging van de individuele commissarissen wordt opgenomen in het jaarverslag van de vennootschap.

### 2.15 Persoonlijke voordelen

Commissarissen dienen op geen enkele wijze persoonlijk profijt te trekken van de ondernemingsactiviteiten anders dan via de commissarissenvergoeding. Dit betekent dat zij, teneinde elke schijn van misbruik te voorkomen, beperkingen dienen te aanvaarden in hun vrijheid van handelen ten aanzien van de vennootschap, zoals het aanvaarden van nevenfuncties.

Alle zakelijke relaties tussen de vennootschap en een commissaris worden opgenomen in het jaarverslag van de vennootschap.

De vennootschap verstrekt aan haar commissarissen geen persoonlijke leningen, garanties en dergelijke.

### **3. Het bestuur**

#### **3.1 Taak en werkwijze**

Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap, hetgeen onder meer inhoudt dat zij verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, voor de strategie en voor het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. In dit kader richt het bestuur zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de vennootschap betrokken partijen af. Hiertoe zal het bestuur een beleid voeren waarbij rekening wordt gehouden met financiële, commerciële, technische, personele, informatiserings- en automatiseringsaspecten van de vennootschap. Het bestuur legt hierover verantwoording af aan de raad van commissarissen en aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig alle informatie die nodig is voor de uitoefening van de taak van de raad van commissarissen.

#### **3.2 Politieke ambtsdragers**

Uitgaande van de beginselen van behoorlijk bestuur dient er sprake te zijn van een zodanig governance structuur dat invulling wordt gegeven aan de begrippen transparantie en integriteit. Bij transparantie en integriteit is het van belang om belangenverstremming ('conflict of interest') tussen de verschillende entiteiten van de governance structuur te voorkomen. In dit kader zijn het primair het bestuur en de raad van commissarissen die verantwoordelijk zijn voor het bestuur van de vennootschap respectievelijk voor het houden van toezicht hierop. Het bestuur en de raad van commissarissen moeten hierover verantwoording afleggen aan de aandeelhouders. Als gevolg hiervan is het voor politieke ambtsdragers niet mogelijk om zitting te nemen in het bestuur van de vennootschap.

#### **3.3 Doelstellingen en Strategie**

De raad van bestuur formuleert schriftelijk de ondernemingsdoelstellingen, de strategie en het algemeen beleid van de vennootschap en doet deze vervolgens toekomen aan de raad van commissarissen en de aandeelhouders ter goedkeuring respectievelijk vaststelling hiervan. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten van de vennootschap, de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de financiering van de vennootschap en de naleving van alle relevante wet- en regelgeving. Het bestuur zal de risico's verbonden aan het gekozen beleid onderscheidenlijk de strategie schriftelijk aan de raad van commissarissen rapporteren. Eveneens meldt het bestuur aan de raad van commissarissen de uitkomsten van de beoordeling van de opzet van de interne beheersingssystemen die gericht zijn op het verschaffen van een redelijke mate van zekerheid dat de activa zijn beveiligd tegen ongeoorloofd gebruik, dat een adequate financiële administratie wordt gevoerd en dat de door de vennootschap gepresenteerde financiële informatie betrouwbaar is. De hoofdzaken van deze rapportage behoren een vaste plaats in het jaarverslag te hebben.

#### **3.4 Algemeen beleid**

Tot de nadere invulling van het algemene beleid van het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- De opstelling en jaarlijkse bijstelling van een business plan, zijnde het document waarin de missie,

de lange termijn doelstellingen, het lange termijn beleid en de strategische oriëntatie van de vennootschap zijn uitgewerkt. Het business plan bevat concrete, toetsbare doelstellingen en plannen ten aanzien van ondermeer de winstgevendheid en het financiële-, commerciële-, technische-, sociale-, personeels-, informatie- en automatiseringsbeleid van de vennootschap;

- De opstelling van het jaarplan en van de daaruit voortvloeiende jaarlijkse exploitatie- en investeringsbegrotingen. Het jaarplan en de begrotingen zijn de concrete uitwerking van het business plan en dienen in overeenstemming daarmee te worden opgesteld. Tenminste drie maanden vóór het begin van het nieuwe begrotingsjaar dienen jaarplan en begroting door het bestuur aan de raad van commissarissen te worden voorgelegd, terwijl de raad van commissarissen uiterlijk op 15 december vóór de aanvang van het desbetreffende boekjaar de begroting moet hebben behandeld en goedgekeurd;
- Het vaststellen, zonodig wijzigen en implementeren van de organisatiestructuur;
- Het leiding geven aan de uitvoering van het door de raad van commissarissen goedgekeurde businessplan, het jaarplan en de begrotingen;
- Het zorgdragen voor een bedrijfsvoering conform alle eisen en verplichtingen ingevolge de wet, de statuten van de vennootschap, besluiten, richtlijnen en aanwijzingen van de bevoegde organen van de vennootschap;
- Het leiding geven aan de algemene gang van zaken binnen de ondernemingen en al hun vestigingen en eventuele dochtervennootschappen;
- Het vaststellen van een bestuursreglement waarin de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het bestuur casu quo het management team is uitgewerkt;
- Het vaststellen en zorgdragen voor de uitvoering van het kwaliteitsbeleid van de onderneming;
- Het periodiek rapporteren aan de raad van commissarissen en aan de algemene vergadering van aandeelhouders;
- Alle overige taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hem opgedragen door de wet of de statuten van de vennootschap.

### 3.5 Financieel beleid

Tot de nadere invulling van het financiële beleid van het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- Het zorgdragen voor de uitvoering van het financieel beleid in overeenstemming met het businessplan, het jaarplan en de jaarlijkse begrotingen;
- Het bewaken van de door de raad van commissarissen goedgekeurde begrotingen en het tijdig signaleren van relevante afwijkingen ten opzichte van de begrotingen;
- Het zorgdragen voor de voorziening in de vermogensbehoefte van de vennootschap op langere termijn;
- Het zorgdragen voor de bewaking van de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van de vennootschap;
- Het zorgdragen voor een adequate administratieve organisatie en voor een adequate interne controle op de werking van de administratieve organisatie;
- Het zorgdragen voor de toepassing van een geëigende offerteprocedure voor alle aankopen;
- Het nemen van beslissingen over oninbare vorderingen;
- Het doen van voorstellen ten aanzien van dividenduitkeringen;
- Het jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar -behoudens verlenging van deze termijn met ten hoogste zes maanden door de algemene vergadering van aandeelhouders op grond van bijzondere omstandigheden- opmaken van een jaarrekening op basis van de verslaggevingsgrondslagen zoals opgenomen in het NABW2, bestaande uit:
  - o bedrijfsdoelstellingen en strategie;
  - o daaraan verbonden risico's en de mechanismen tot beheersing van risico's van

- financiële aard;
- een balans, een winst- en verliesrekening, een kasstroomoverzicht;
- een toelichting hierop;
- een jaarverslag.

Het bestuur bespreekt deze stukken binnen deze termijn met de raad van commissarissen, teneinde de raad van commissarissen in staat te stellen daarover een preadvies op te stellen.

### **3.6 Commercieel beleid**

Tot de nadere invulling van het commerciële beleid van het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- Het zorgdragen voor de uitvoering van het commerciële beleid in overeenstemming met het business plan, het jaarplan en de jaarlijkse begrotingen;
- De bepaling van de samenstelling en omvang van het producten- en dienstenpakket, waaronder het initiëren en stimuleren van ontwikkeling van nieuwe producten- en diensten;
- Het vaststellen en zo nodig bijstellen van het beleid voor het gehele producten- en dienstenpakket;
- Het zorgdragen voor een hoge mate van leverbetrouwbaarheid van het gehele producten- en dienstenpakket.

### **3.7 Technisch beleid**

Tot de nadere invulling van het technische beleid door het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- Het zorgdragen voor de uitvoering van het technisch beleid in overeenstemming met het business plan, het jaarplan en de jaarlijkse begrotingen;
- Het zorgdragen voor een adequaat niveau van beschikbaarheid van het producten- en dienstenpakket, onder meer door tijdige vervanging en een adequate staat van onderhoud van de infrastructuur;
- Het zorgdragen voor continuïteit door een aan de eisen des tijds beantwoordend kwaliteitsniveau van de infrastructuur- en de diensten.

### **3.8 Sociaal- en personeelsbeleid**

Tot de nadere invulling van het sociale en personeelsbeleid door het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- Het zorgdragen voor de uitvoering van het sociale- en personeelsbeleid in overeenstemming met het business plan, het jaarplan en de jaarlijkse begrotingen;
- Het leidinggeven aan en delegeren van bevoegdheden aan de leden van het management team;
- Indien van toepassing het voeren van onderhandelingen met vakorganisaties inzake bovenstaande onderwerpen en alle mogelijke overige zaken en het bereiken van overeenstemming over CAO's;
- Het vaststellen en uitvoeren van een opleidingsplan;
- Het zorgdragen voor de ontwikkeling van management potentieel binnen de vennootschap ter bevordering van de doorstromingen van binnenuit bij de vervulling van kaderfuncties;
- Het zorgdragen voor adequate arbeidsomstandigheden en een veilige bedrijfsvoering;
- Het vrijgeven en zorgdragen voor tijdige vervulling van vacatures;
- Het nemen van disciplinaire maatregelen tegen medewerkers;

### **3.9 Informatie- en automatiseringsbeleid**

Tot de nadere invulling van het informatie- en automatiseringsbeleid door het bestuur van de vennootschap behoort onder meer:

- Het zorgdragen voor de uitvoering van het informatie- en automatiseringsbeleid in overeenstemming met het businessplan, het jaarplan en de jaarlijkse begrotingen;
- Het zorgdragen voor een adequaat systeem van interne berichtgeving en de daarbij behorende management rapportages.

### **3.10 Informatieverzorging door het bestuur**

De raad van commissarissen spreekt met het bestuur expliciet af welke informatie commissarissen zullen ontvangen, in welke graad van detaillering en in welke frequentie.

Het bestuur zal de raad van commissarissen van juiste, volledige en tijdige informatie moeten voorzien. De commissaris die de benodigde informatie voor een goede oordeelsvorming, niet verkrijgt, vraagt hier nadrukkelijk om, één en ander binnen de grenzen van de redelijkheid.

Het bestuur en de raad van commissarissen maken jaarlijks een jaarplanning van vergaderdata op. Deze vergaderingen vinden minimaal éénmaal per kwartaal plaats;

Het bestuur levert minimaal twee weken vóór de datum van de vergadering de agenda en de vergaderstukken aan.

Het bestuur verschaft de raad van commissarissen per kwartaal binnen één maand na afloop van het kwartaal schriftelijke informatie over de gang van zaken binnen de vennootschap. Deze informatie bevat tenminste:

- de resultatenrekening over het afgelopen kwartaal in vergelijking met het overeenkomstige kwartaal van het vorige jaar en met de begroting voor het betreffende kwartaal en de balans per het einde van het kwartaal; Al het voorgaande dient tevens gesplitst naar relevante activiteiten/bedrijfsonderdelen te worden verstrekt;
- een analyse van en verklarende toelichting op bovenstaande informatie;
- de stand van zaken betreffende lopende grote investeringsprojecten en andere belangrijke lopende projecten zoals reorganisaties, CAO onderhandelingen, fusies, overname, samenwerkingsverbanden, grote aan- en verkoopcontracten;

Het bestuur licht de verschaft informatie mondeling toe en legt de relatie met het goedgekeurde business plan en jaarplan.

Het bestuur brengt alle informatie die redelijkerwijs van belang is voor het voortbestaan van de vennootschap op korte of langere termijn zoals plotseling bekend geworden verliezen, opzegging van samenwerkingsovereenkomsten, claims tegen de vennootschap, calamiteiten, e.d. onverwijld ter kennis van de raad van commissarissen.

Het staat de raad van commissarissen vrij om, na daarvan het bestuur in kennis gesteld te hebben, bij andere bronnen binnen en buiten de vennootschap zoals de leden van het management team, personeelsvertegenwoordigingen, externe accountants, externe adviseurs, e.d., informatie te vergaren die zij voor de uitoefening van haar taak noodzakelijk acht. Het bestuur is gehouden alle medewerking te verlenen aan de verstrekking van deze informatie.



### **3.11 Bezoldiging van het bestuur**

De bezoldiging van het bestuur wordt vastgesteld door de raad van commissarissen, rekening houdende met de door de algemene vergadering van aandeelhouders vastgestelde kaders.

De bezoldigungsstructuur, met inbegrip van ontslagvergoeding is zodanig dat zij de belangen van de vennootschap op middellange en lange termijn bevordert, niet aanzet tot gedrag van bestuurders in hun eigen belang met veronachtzaming van het belang van de vennootschap en waarbij falende bestuurders bij ontslag niet worden 'beloond'.

Bij de vaststelling van de hoogte en structuur van de bestuursbezoldiging wordt onder meer rekening gehouden met de resultatenontwikkeling alsmede andere voor de vennootschap relevante ontwikkelingen;

Onderdeel van de bestuursbezoldiging is bij voorkeur een prestatie-afhankelijke beloning, welk gekoppeld is aan vooraf bepaalde, meetbare en beïnvloedbare doelen, die deels op korte termijn en deels op lange termijn moeten worden gerealiseerd. Deze prestatie-afhankelijke beloning moet de binding van de bestuurders aan de vennootschap en haar doelstellingen versterken. Hierbij geldt dat de prestatie-afhankelijke beloning gekoppeld wordt aan het benoemingscontract van de bestuurder waarbij dit contract een bepaalde tijdsduur behelst die kan worden verlengd.

De raad van commissarissen voert jaarlijks een functionerings- en beoordelingsgesprek met het bestuur waarin onder meer aan de orde komt de gang van zaken in het afgelopen jaar en het functioneren van het bestuur intern en naar buiten toe en aan de hand waarvan de vaststelling van bovengenoemde prestatie-afhankelijke beloning, indien van toepassing, geschiedt.

De maximale vergoeding bij onvrijwillig ontslag bedraagt ten hoogste het jaarsalaris (het vaste deel van de bezoldiging), tenzij de rechter anders beslist.

De vennootschap verstrekt aan haar bestuurders geen persoonlijke leningen, voorschotten, garanties en dergelijke, tenzij in de normale uitoefening van het bedrijf en tegen de daarvoor voor het personeel geldende voorwaarden en na goedkeuring van de raad van commissarissen. Verstrekte leningen worden niet kwijtgescholden.

In het jaarverslag dient informatie over de hoogte en structuur van bezoldiging en het bezoldigingsbeleid te worden opgenomen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen zoals opgenomen in NABW 2. De toelichting op de jaarrekening bevat in ieder geval informatie over de hoogte en structuur van de bezoldiging van de individuele bestuurders, inclusief materiële wijzigingen in het bezoldigingsbeleid en andere regelingen die met bestuurders zijn overeengekomen.

### **3.12 Tegenstrijdige belangen**

De bestuurders dienen op geen enkele wijze persoonlijk profijt te trekken van de ondernemingsactiviteiten van de vennootschap, anders dan via de overeengekomen beloning. Dit betekent dat zij teneinde elke schijn van misbruik te voorkomen, beperkingen dienen te aanvaarden in hun vrijheid van handelen ten aanzien van de vennootschap. Elke schijn van belangenverstrengeling tussen de vennootschap en een bestuurslid dient te worden vermeden.

Een bestuurder zal:

- Niet in concurrentie met de vennootschap treden;
- Geen schenkingen van de vennootschap voor zichzelf, zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad vorderen of aannemen;
- Ten laste van de vennootschap derden geen onrechtvaardige voordelen verschaffen;
- Geen zakelijke kansen die aan de vennootschap toekomen voor zichzelf of voor zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad benutten;

Een bestuurder meldt een potentieel tegenstrijdig belang dat van materiële betekenis is voor de vennootschap en/of voor de betreffende bestuurder terstond aan de voorzitter van de raad van commissarissen en aan de overige leden van het bestuur en verschaft daarover alle relevante informatie, inclusief de voor de situatie relevante informatie inzake zijn echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel, pleegkind of bloed- of aanverwant tot in de tweede graad.

De raad van commissarissen besluit buiten aanwezigheid van de betrokken bestuurder of er sprake is van een tegenstrijdig belang.

Een tegenstrijdig belang bestaat in ieder geval wanneer de vennootschap voornemens is een transactie aan te gaan met een rechtspersoon:

- Waarin een bestuurder persoonlijk een materieel financieel belang houdt;
- Waarvan een bestuurslid bloed- of aanverwantschap -tot en met de tweede graad- heeft met een bestuurder van de vennootschap;
- Waarbij een bestuurder van de vennootschap een bestuurs- of toezichthoudende functie vervult;

Een bestuurder neemt niet deel aan de discussie en besluitvorming inzake een onderwerp of transactie waarbij de bestuurder zelf een tegenstrijdig belang heeft. Alle transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen en die van materiële betekenis zijn voor de vennootschap en of voor de betreffende bestuurder worden gepubliceerd in het jaarverslag.

Om eventuele tegenstrijdige belangen te kunnen beoordelen dient de bestuurder aan de Raad van Commissarissen een overzicht te verschaffen van al zijn betaalde en onbetaalde nevenactiviteiten.

#### **4. De algemene vergadering van aandeelhouders**

##### **4.1 Bevoegdheden**

De algemene vergadering van aandeelhouders dient zodanig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap, dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van “checks and balances” in de vennootschap.

De besluiten van het bestuur omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of de onderneming zijn aan de goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders en de raad van commissarissen onderworpen.

Als apart agendapunt op de algemene vergadering van aandeelhouders worden in ieder geval de volgende punten behandeld:

- Het reservering- en dividendbeleid van de vennootschap (de hoogte en bestemming van de reserve, de hoogte van het dividend);
- Het voorstel tot uitkering van dividend;
- Eventuele vervreemding van aandelen van de vennootschap;
- Eventuele participatie in andere rechtspersonen dan wel vervreemding van deelnemingen waarin de vennootschap participeert;
- Goedkeuring van het door het bestuur gevoerde beleid (décharge van bestuurders);
- Goedkeuring van het door de raad van commissarissen uitgeoefende toezicht (décharge van commissarissen);
- Benoeming van de externe accountant, uitgaande van een maximale zittingstermijn van vier jaren.

De agenda voor de jaarlijkse algemene vergadering van aandeelhouders wordt zodanig ingericht dat duidelijk te onderscheiden besluiten worden genomen over enerzijds goedkeuring van het gevoerde beleid en de décharge daarvoor, en anderzijds goedkeuring, onderscheidenlijk vaststelling van de jaarrekening. Dit betekent dat in de agenda een splitsing wordt aangebracht tussen enerzijds de vaststelling van de jaarrekening inclusief dividendvoorstel en anderzijds goedkeuring van het door het bestuur van de vennootschap gevoerde beleid en het door de raad van commissarissen uitgeoefende toezicht hierop, tevens inhoudende décharge van de bestuursleden en commissarissen.

#### **4.2 Advisering inzake remuneratie van commissarissen en bestuurders**

De algemene vergadering van aandeelhouders richt een adviesraad op, welk belast is met advisering van de algemene vergadering van aandeelhouders inzake de remuneratie van commissarissen en bestuurders van de vennootschap. Deze adviesraad heeft in ieder geval de volgende adviserende taken:

- Het geven van adviezen aan de algemene vergadering van aandeelhouders betreffende het te volgen bezoldigingsbeleid;
- Het geven van adviezen aan de algemene vergadering van aandeelhouders inzake de bezoldiging van individuele bestuurders ter vaststelling door de raad van commissarissen, in welk voorstel in ieder geval aan de orde komen: (i) de bezoldigingsstructuur en (ii) de hoogte van de vaste en variabele bezoldigingscomponenten, (iii) pensioenrechten, afvloeiingsregelingen en overige vergoedingen (iv) de prestatiecriteria en de toepassing hiervan.

De primaire verantwoordelijkheid voor deze adviserende taken ligt bij de raad van commissarissen.

#### **4.3 Advisering inzake selectie en benoeming van commissarissen en bestuurders**

Voormelde adviesraad is tevens ook belast met advisering van de algemene vergadering van aandeelhouders inzake de selectie en benoeming van commissarissen en bestuurders van de vennootschap. Deze adviesraad heeft in ieder geval de volgende adviserende taken:

- Het, in overleg met de raad van commissarissen en raad van bestuur van de verschillende vennootschappen, geven van adviezen inzake de te hanteren selectiecriteria en benoemingsprocedures voor commissarissen en bestuurders;
- De periodieke beoordeling van omvang en samenstelling van de raad van commissarissen en het bestuur van de vennootschap alsook het doen van een voorstel voor een profielschets van de raad van commissarissen;
- De periodieke beoordeling van het functioneren van individuele commissarissen en bestuurders van de vennootschap alsook de rapportage hierover aan de algemene vergadering van aandeelhouders;

De primaire verantwoordelijkheid voor deze adviserende taken ligt bij de raad van commissarissen.

#### **4.4 Informatieverschaffing aan de algemene vergadering van aandeelhouders**

Het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap verschaffen de algemene vergadering van aandeelhouders tijdig alle relevante informatie die zij behoeft voor de uitoefening van haar bevoegdheden.

#### **4.5 Verslag en verantwoording inzake corporate governance**

Het bestuur en de raad van commissarissen dienen in het jaarverslag te vermelden in hoeverre zij de bepalingen van deze Code hebben opgevolgd. Zij motiveren daarin het besluit indien de bepalingen van deze code (deels) niet zijn opgevolgd of indien van voormelde bepalingen is afgeweken. (het zogenaamde “comply or explain” beginsel). In voormeld jaarverslag wordt ook melding gemaakt van:

- De samenstelling van de raad van commissarissen inclusief het bestaan van commissies;
- De visie op de ondernemingsstrategie, het functioneren van het bestuur en van de raad van commissarissen;

De raad van commissarissen zal jaarlijks aan de externe accountant een opdracht verstrekken om de juistheid van de rapportage inzake de opvolging van de verifieerbare punten uit deze Code te onderzoeken. De accountant doet schriftelijk verslag van zijn bevindingen aan het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders. Tevens wordt hieromtrent een mededeling van de accountant inzake de uitkomsten van dit onderzoek in het jaarverslag opgenomen.

### **5. Overige bepalingen**

#### **5.1 Financiële verslaggeving**

Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de volledigheid van het jaarverslag en andere openbaar gemaakte financiële berichten aangaande de vennootschap. De raad van commissarissen ziet er op toe dat het bestuur deze verantwoordelijkheid vervult.

Het bestuur is verantwoordelijk voor het instellen en handhaven van interne procedures die ervoor zorgen dat alle belangrijke financiële informatie bij het bestuur bekend is, zodat de tijdigheid, volledigheid en juistheid van de externe financiële verslaggeving wordt gewaarborgd. Vanuit dit oogpunt zorgt het bestuur ervoor dat de financiële informatie rechtstreeks aan hem wordt gerapporteerd, en dat de integriteit van de informatie niet wordt aangetast. De raad van commissarissen houdt toezicht op de instelling en handhaving van deze interne procedures.

#### **5.2 Benoeming, beloning en beoordeling van het functioneren van de externe accountant**

De externe accountant wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders. De raad van commissarissen doet daartoe een voordracht, waarbij zowel de auditcommissie als het bestuur advies uitbrengen aan de raad van commissarissen.

De bezoldiging van en de opdrachtverlening tot het uitvoeren van niet-controlewerkzaamheden door de externe accountant wordt goedgekeurd door de raad van commissarissen op voorstel van de auditcommissie en na overleg met het bestuur.

Bijlage behorend bij eilandsverordening van 22 december 2009, no. 2 (AB 2010, no. 11)

De externe accountant kan over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening worden bevraagd door de algemene vergadering van aandeelhouders. De externe accountant woont derhalve deze vergadering bij en is daarin bevoegd het woord te voeren.

Het bestuur en de auditcommissie rapporteren jaarlijks aan de raad van commissarissen over de ontwikkelingen in de relatie met de externe accountant, waaronder in het bijzonder zijn onafhankelijkheid (met inbegrip van de wenselijkheid van rotatie van verantwoordelijke partners binnen een kantoor van externe accountants dat met de controle is belast en van het verrichten van niet-controlewerkzaamheden voor de vennootschap door hetzelfde kantoor). Mede op grond hiervan bepaalt de raad van commissarissen zijn voordracht aan de algemene vergadering van aandeelhouders tot benoeming van een externe accountant.

Het bestuur en de auditcommissie maken ten minste éénmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de externe accountant in de diverse entiteiten en capaciteiten waarin de externe accountant fungeert. De belangrijkste conclusies hiervan worden aan de algemene vergadering van aandeelhouders medegedeeld ten behoeve van de beoordeling van de voordracht tot benoeming van de externe accountant.

In het kader van de benoeming van een nieuwe externe accountant, dient ten minste rekening te worden gehouden met de volgende criteria:

- Algehele branchekennis en controle-ervaring van de externe accountant;
- Relevante kennis en controle-ervaring van het in te zetten controleteam;
- De controleaanpak, inclusief een indicatie van de te hanteren controletolerantie;
- De inhoud en kwaliteit van de management letters en andere relevante rapporten betrekking hebbende op de controlebevindingen, de kwaliteit van de interne beheersing en de beheersing van frauderisico's;
- Het declaratiebedrag en betalingsschema voor de jaarrekeningcontrole van de vennootschap.

### **5.3 Relatie en communicatie van de externe accountant met de organen van de vennootschap**

De raad van commissarissen of de door hem uit de leden benoemde auditcommissie heeft tenminste éénmaal per jaar een bespreking met de externe accountant. Aan de orde komen in ieder geval de controle (reikwijdte, planning en bevindingen) en (aspecten van) de financiële rapportage.

De raad van commissarissen wint ter vergadering het oordeel in van de externe accountant inzake het functioneren van de administratie en mogelijk aan te brengen wijzigingen in werkwijze en organisatie hiervan.

De externe accountant woont de vergadering van de raad van commissarissen bij waarin over de goedkeuring van de jaarrekening wordt besloten.

De externe accountant rapporteert zijn bevindingen betreffende het onderzoek van de jaarrekening gelijktijdig aan het bestuur en de raad van commissarissen van de vennootschap.

## **Profiel Commissaris Bonaire Holding Maatschappij**

Uitgangspunten bij de bepaling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad van Commissaris en diens leden zijn Het Burgerlijk Wetboek Boek 2, de Code 'Corporate Governance' (de Code) en de statuten van de vennootschap.

Zowel het BW als de Code definieert de taak van de Raad van Commissarissen als volgt:  
*'De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en staat het bestuur met raad en daad ter zijde.'*

Ter vervulling van deze taak dient de Raad van Commissarissen aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- a. De individuele Commissarissen dienen geschikt te zijn voor de vervulling van de toezichthouderschap en,
- b. De samenstelling van de Raad van Commissarissen dient in voldoende mate te voldoen aan de gewenste expertise om als geheel het totale bedrijfsfunctioneren te kunnen evalueren.

De Raad van Commissaris dient competent te zijn om de volgende taken naar behoren uit te kunnen oefenen:

- a. het evalueren van het functioneren van het Bestuur;
- b. het evalueren en adviseren omtrent de bedrijfstrategie en het algemeen beleid;
- c. het evalueren van de ontwikkelingen aangaande de financiële positie van het bedrijf;
- d. het evalueren van het risicoprofiel van het bedrijf en de daarbij behorende interne controle maatregelen;
- e. het evalueren van de organisatiestructuur en de ontwikkeling hiervan;
- f. het evalueren van het sociaal beleid;
- g. het evalueren van het eigen functioneren.

### **Profiel Commissarissen**

Om de in grote lijnen beschreven taken zoals hierboven beschreven dient de Commissaris minimaal aan onderstaand profiel te voldoen:

- a. is in het bezit van specifieke expertise op één of meerdere aspecten van het bedrijfsbeleid op minimaal HBO niveau (Financieel, Juridisch, Commercieel, Human Resource Management, Techniek). In geval van een lagere opleidingsniveau dient de Commissaris over voldoende ervaring te beschikken waardoor zij op een HBO niveau kan functioneren;
- b. heeft inzicht en ervaring in het besturen van ondernemingen lokaal en/of Internationaal;
- c. Is in het bezit van strategisch inzicht en is in staat de reikwijdte van genomen beslissingen op de onderneming en haar personeel in te schatten;
- d. Heeft inzicht in het functioneren van de drie organen van een naamloze vennootschap, namelijk de AvA, RvC en de directie;

- e. Heeft geen mandaat en kan op een onafhankelijke wijze invulling geven aan haar functie als Commissaris;
- f. Is beschikbaar en heeft voldoende tijd om aan de Commissaris taak te besteden om tot een adequate invulling te komen van deze functie;
- g. heeft ervaring en affiniteit met de Boneriaanse markt en de gemeenschap en heeft inzicht in de ontwikkelingen die gaande zijn;
- h. Is van onbesproken gedrag, kan de integriteittoets doorstaan.
- i. Heeft kennis en/of affiniteit met nutsbedrijven in het algemeen

### **Profiel Voorzitter Raad van Commissarissen**

Om de in grote lijnen beschreven taken zoals hierboven beschreven dient de Voorzitter van de Raad van Commissarissen minimaal aan onderstaand profiel te voldoen:

- a. is in het bezit van specifieke expertise op één of meerdere aspecten van het bedrijfsbeleid op minimaal WO niveau (Financieel, Juridisch, Commercieel, Human Resource Management, Techniek). In geval van een lagere opleidingsniveau dient de Voorzitter over voldoende ervaring te beschikken waardoor zij op een Academisch niveau kan functioneren;
- b. heeft inzicht en ervaring van minimaal 7 jaar in het besturen van ondernemingen lokaal en/of Internationaal;
- c. Is in het bezit van strategisch inzicht en is in staat de reikwijdte van genomen beslissingen op de onderneming en haar personeel in te schatten;
- d. Heeft inzicht in het functioneren van de drie organen van een naamloze vennootschap, namelijk de AvA, RvC en de directie;
- e. Is in het bezit van uitstekende communicatieve vaardigheden, teamgericht en resultaatgericht;
- f. Heeft geen mandaat en kan op een onafhankelijke wijze invulling geven aan haar functie als Commissaris;
- g. Is beschikbaar en heeft voldoende tijd om aan de Commissaris taak te besteden om tot een adequate invulling te komen van deze functie;
- h. heeft ervaring en affiniteit met de Boneriaanse markt en de gemeenschap en heeft inzicht in de ontwikkelingen die gaande zijn;
- i. Is van onbesproken gedrag, kan de integriteittoets doorstaan.
- j. Heeft kennis en/of affiniteit met nutsbedrijven in het algemeen

### **Aantal Commissarissen**

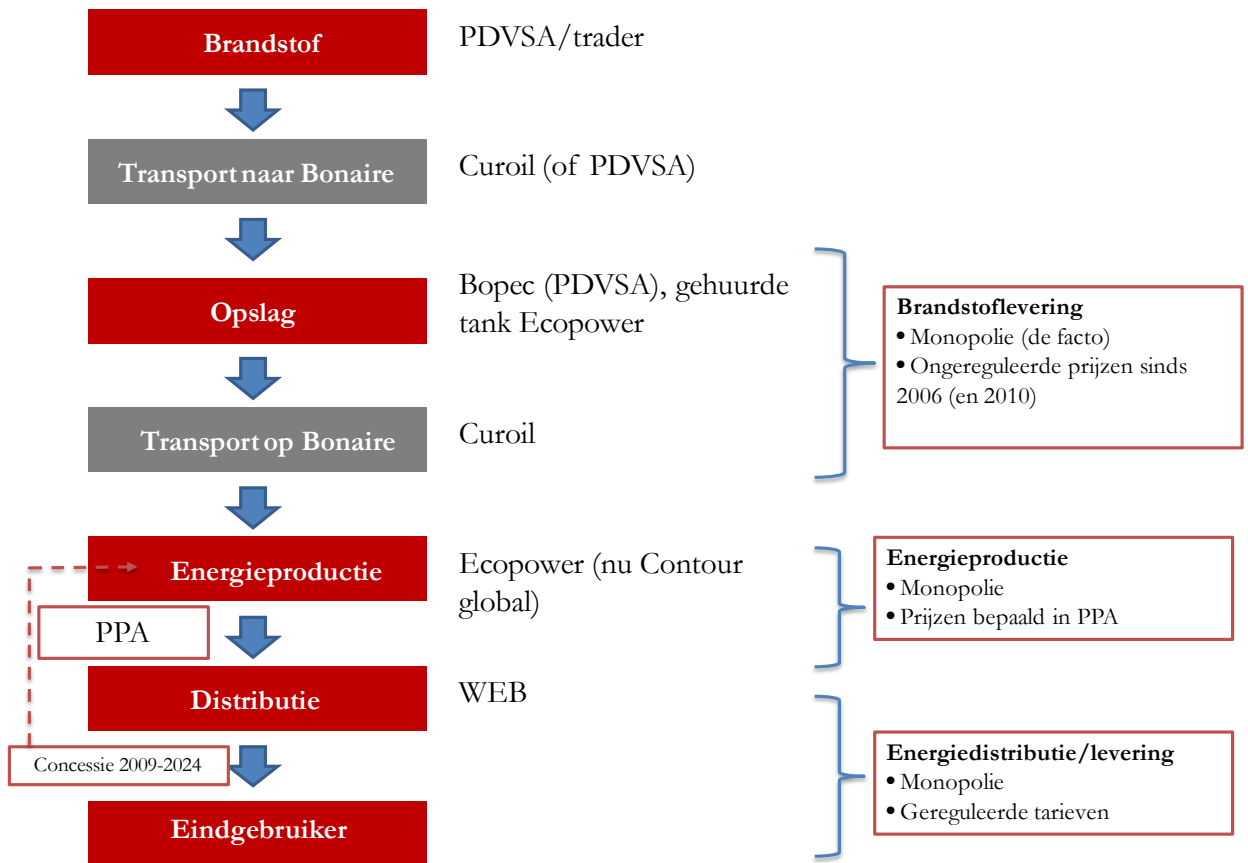
De Raad van Commissarissen bestaat uit tenminste vijf (5) en niet meer dan zeven (7) bekwame Commissarissen. De AvA benoemt de Commissarissen en de Voorzitter van de Raad.

Over het verdere functioneren van de Raad van Commissarissen wordt verwezen naar de statuten waarin de elementen van de 'Code of Corporate Governance' in verwerkt zijn.





## Bijlage D Structuur energiemarkt Bonaire





# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)