

Aan De Raad van Ministers  
dtkv De Minister van Economische  
Ontwikkeling  
De heer I.S. Martina  
AmiDos Building, Pletterijweg 43  
Alhier

Uw nummer 2023/021391 Uw brief van: 7 juni 2023 Ons nummer: 03072023.01 Willemstad, 3 juli 2023  
(letter):  
Onderwerp: Aangepaste profielschets commissarissen  
Fundashon Marshe  
(art. 8 PB 2014, no. 3 (GT))  
Bijlage(n):

## 1 Inleiding

Middels besluit van 7 juni 2023 (zaaknummer: 2023/021391) van de Raad van Ministers, ontvangen op 12 juni 2023, is de voorgenomen aanpassing van de profielschets van de raad voor de commissarissen van Fundashon Marshe (hierna: FM) ter advisering aan de adviseur aangeboden.

Op grond van artikel 8 van de Landsverordening corporate governance dient de adviseur corporate governance in dit kader te adviseren over de vraag of het voornemen waarop de melding betrekking heeft in overeenstemming is met de Code Corporate Governance. In het advies geeft de adviseur corporate governance gemotiveerd aan of er al dan niet zwaarwegende bezwaren zijn tegen het gemelde voornemen.

Op 6 april 2017 (nummer: 06042017.01), 6 augustus 2018 (nummer: 06082018.01) en 4 augustus 2020 (nummer: 24082020.01) heeft de adviseur eerder advies uitgebracht met betrekking tot de profielschets voor FM. In het laatste advies gaf de adviseur aan met inachtneming van het gestelde in dat advies geen zwaarwegende bezwaren te hebben tegen de opgestelde profielschets. De profielschets is door de Minister is vastgesteld bij Ministeriële Beschikking van 9 november 2020 (no. 2019/026706).

## 2 Ontvangen en geraadpleegde relevante documenten

- Besluit Raad van Ministers van 7 juni 2023 (zaaknummer: 2023/021391);
- Brief van 24 mei 2023 van de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de Minister) aan de Raad van Ministers (zaaknummer: 2023/021391);
- Aangepaste profielschets c.q. uitbreiding (profielen) leden raad van commissarissen FM (hierna: profielschets FM);
- Brief van 27 juni 2023 van de Minister aan SBTNO betreffende nadere informatie i.v.m. uitbreiding aantal leden raad van commissarissen FM;
- Brief van SOAB van 13 maart 2023 aan het Ministerie van Economische Ontwikkeling betreffende het niet-controleerbaar zijn van FM;
- Statuten van Fundashon Marshe, laatstelijk gewijzigd op 25 februari 2015; en
- Online uittreksel van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel van Curaçao van Fundashon Marshe van 30 juni 2023.

### 3 Toetsing aanpassing profielschets

Middels besluit van 7 juni 2023 (zaaknummer: 2023/021391) van de Raad van Ministers, ontvangen op 12 juni 2023, is de voorgenomen aanpassing van de profielschets van de raad voor de commissarissen van Fundashon Marshe (hierna: FM) ter advisering aan de adviseur aangeboden.

Bij het raadplegen van de aangeleverde documenten heeft de adviseur geconstateerd dat enige informatie dan wel motivering ten aanzien van de aanpassing van de profielschets van de raad van commissarissen van FM ontbreekt. Naar aanleiding daarvan heeft de adviseur middels brief d.d. 21 juni 2023 (nummer: 21062023.01) de Minister verzocht om nadere informatie.

Daarin is het volgende gesteld dan wel verzocht:

“(…)

In de brief van 24 mei 2023 aan de Raad van Ministers licht de Minister van Economische Ontwikkeling (hierna: de Minister) de voorgenomen aanpassing van de profielschets voor de raad van commissarissen van FM als volgt toe:

“(…)

Conform artikel 9, eerste lid, van de statuten van Fundashon Marshe, bestaat de Raad van Commissarissen (RvC) uit minimaal 3 en maximaal 5 personen.

De RvC bestaat momenteel uit 1 persoon, een Financieel expert. Er bestaan vastgestelde profielschetsen voor een Technisch expert, waarvoor ik voornemens ben om binnenkort een kandidaat voor te dragen, en een Commercieel expert, waarvoor ik reeds een kandidaat heb voorgedragen.

Fundashon Marshe heeft door de jaren heen te kampen gehad met verschillende uitdagingen, waaronder het feit dat de jaarcijfers van de stichting al jaren niet controleerbaar zijn, ondanks de inspanningen van mijn Ministerie, met ondersteuning van de SOAB, om het goed functioneren van de stichting te bereiken.

Gezien het bovenstaande is het mijns inziens van belang dat de stichting over een goede, competente, deskundige RvC beschikt die namens de overheid toezicht houdt op het bestuur en het functioneren van de stichting. Ik wens dan ook nog twee leden in het RvC te benoemen, namelijk een Juridisch expert en een Algemeen management expert. Hiertoe dienen de betreffende profielschetsen te worden vastgesteld.

Ik verzoek de Raad bijgesloten profielschetsen voor advies aan de adviseur corporate governance voor te leggen.

(…)”

De Minister stelt dat om het goed functioneren (van het bestuur) van FM te bereiken, de stichting over een competente deskundige RvC dient te beschikken, die toezicht houdt op het bestuur. In het kader van het voorgaande wenst de Minister de profielschets van FM, inhoudende een uitbreiding van de raad van commissarissen van FM tot vijf leden, aan te passen.

De Minister motiveert niet waarom een raad van commissarissen bestaande uit drie competente deskundige leden ontoereikend in staat zou zijn om toezicht op het bestuur te houden, te meer daar de raad van commissarissen thans slechts één lid telt. Een competente raad van commissarissen is niet zozeer afhankelijk van de omvang van de raad van commissarissen maar in het bijzonder van de kwalificatie en competenties van de benoemde en zittende commissarissen.

Ook ontbreekt een motivering van de Minister voor de gewenste grootte van vijf commissarissen alsmede de motivering voor de behoefte van de gewenste (additionele) deskundigheid binnen de raad van commissarissen. Dat de raad van commissarissen kennelijk niet afdoende heeft gefunctioneerd is wellicht niet gelegen in de omvang en samenstelling van de raad van commissarissen, maar in het feit dat er voor geruime tijd leden ontbraken in de raad van commissarissen en derhalve de raad van commissarissen niet voltallig was.

In het advies van 6 april 2017 (nummer: 06042017.01) stelde de adviseur onder meer het volgende met betrekking tot de omvang van de raad van commissarissen van FM.

“(…)

De wens om de raden van commissarissen van de overheidsentiteiten uit het maximaal aantal statutair toegestane leden te laten bestaan, zonder dat er daarbij specifiek rekening wordt gehouden met het aantal en de deskundigheid, die nodig is voor elk entiteit, komt vaak voor. Een specifieke profielschets beoogd daarentegen juist te bewerkstelligen dat elk entiteit het aantal commissarissen heeft die zij ook daadwerkelijk nodig heeft. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat het hebben van meer commissarissen dan een entiteit nodig heeft ook extra en onnodige vaste lasten voor de betreffende entiteit met zich meebrengt, wat doorgaans ten koste gaat van het bedrag dat die stichting middels subsidie ontvangt om haar doelen te verwezenlijken. Gesteld kan worden dat ter waarborg van het voorgaande is in artikel 8 van de Landsverordening corporate governance opgenomen dat voornemens inhoudende het vaststellen dan wel wijzigen van een profielschets voor de commissarissen aan de adviseur moeten worden gemeld.

Uit de aangeleverde informatie en in samenhang met de doelstelling van Fundashon Marshe is voornamelijk niet af te leiden waarom het ideaal is om een raad van commissarissen voor Fundashon Marshe te hebben bestaande uit vijf leden. In casu gaat het -gezien het vermogen van Fundashon Marshe alsmede het aantal van vijf personeelsleden- in vergelijking tot andere overheidsstichtingen om een relatief kleine overheidsstichting.

Het had dan ook meer op de weg van de raad van commissarissen van Fundashon Marshe gelegen om zowel de gewenste grootte van vijf commissarissen, alsmede de motivering voor de behoefte van de gewenste expertise binnen de raad van commissarissen te motiveren.

Zoals reeds eerder gesteld, is Fundashon Marshe vergeleken met de andere overheidsstichtingen een overheidsstichting met relatief een klein vermogen en met vijf personeelsleden. De doelstelling van Fundashon Marshe is om de markten in Punda en Otrobanda te beheren en exploiteren. Uit de aangeleverde informatie is niet gebleken dat de te (verwachte) taken en werkzaamheden van Fundashon Marshe op korte en middellange termijn zodanig zijn dat er een behoefte is aan vijf commissarissen, wat overigens gelijk zou zijn aan het aantal personeelsleden van de stichting.

Gezien het voorgaande kan voornamelijk worden geconcludeerd dat een raad van commissarissen bestaande uit drie leden voldoende is voor Fundashon Marshe. Gelezen de aangeleverde informatie omtrent de aard, omvang en werkzaamheden van Fundashon Marshe kan voornamelijk worden geconcludeerd dat het wenselijk is om voor Fundashon Marshe een raad van commissarissen te hebben met de volgende samenstelling:

- een financieel deskundige in de zin van de Code (Financieel expert);
- een bouwtechnisch deskundige (Technisch expert); en
- een jurist of een commercieel deskundige (Juridisch expert of Commercieel expert).

“(…)”

Gezien het voorgaande en conform artikel 8 van de Landsverordening corporate governance ontvangt de adviseur gaarne alsnog het volgende:

- Nadere toelichting waarom een voltallig raad van commissarissen bestaande uit drie competente deskundige leden ontoereikend in staat zou zijn om toezicht op het bestuur te houden, te meer daar de raad van commissarissen thans slechts één lid telt.
- Nadere motivering van de Minister voor de uitbreiding van de omvang van het aantal leden van de raad van commissarissen naar vijf commissarissen alsmede de motivering voor de behoefte van de additionele deskundigheid binnen de raad van commissarissen.

Ter wille van een snellere afhandeling kan de verzochte informatie, motiveren dan wel aanpassingen eveneens per e-mail (donaldepalm@sbtno.org) aan de adviseur worden verstuurd. In het kader van de wettelijke termijn waarin de adviseur na ontvangst van een melding een advies moet uitbrengen, ontvangt de adviseur de verzochte informatie zo spoedig mogelijk, doch binnen 7 werkdagen na dagtekening van dit schrijven, zijnde uiterlijk op 28 juni 2023. Mocht u aan de hand van het bovenvermelde vragen of opmerkingen hebben, dan kunt u contact opnemen met de adviseur. Mocht u meer tijd nodig hebben om op het verzoek van de adviseur te reageren dan kunt u het verzoek intrekken en vervolgens weder aanbieden aan de adviseur wanneer u de verzochte informatie, aanpassing en motivering heeft.

“(…)”

Op vorenstaand verzoek tot nadere informatie heeft de adviseur middels brief van 27 juni 2023 (zaaknummer: 2023/021391) de volgende nadere informatie van de Minister ontvangen:

“(…)

Naar aanleiding van uw verzoek om nadere motivering, informeer ik u als volgt.

Fundashon Marshe is op 31 december 1997 opgericht met als doel het beheren en exploiteren van de marktfaciliteiten te Punda en te Otrabanda, oftewel Plasa Bieu en Plasa Nobo te Punda en Plasa Otrabanda. In 2015 zijn de statuten van de stichting gewijzigd conform het LB Code Corporate Governance, P.B. 2014, nr. 14 (G.T).

Bij raadsbesluit van 22 maart 2017 (nummer 2016/32525) zijn de taken van de stichting uitgebreid door de stichting ook het beheer te geven over de faciliteiten voor (1) de fruitbarkjes (de drijvende markt), (2) alle kraampjes voor standhouders te Punda en (3) alle kraampjes voor standhouders te Otrabanda (inclusief die bij Fuik te Awasá), waaronder ook het toezicht op de naleving van de bepalingen uit de door het Ministerie van Economische Ontwikkeling (hierna: MEO) verleende standplaats- en ventvergunningen in de Binnenstad.

De verantwoordelijkheden van de stichting behelzen daarnaast dat bij de uitbating van de marktgebouwen voldaan dient te worden aan de doelstellingen van het MEO, namelijk het stimuleren van ondernemerschap en het aantrekken van toeristen in de Binnenstad.

Tot nu toe is de stichting, onder leiding van drie verschillende opeenvolgende directeuren, er niet in geslaagd om op een deugdelijk manier te voldoen aan het bovengenoemde.

In april 2020 heeft het Ministerie van Economisch Ontwikkeling (MEO) daarnaast geconstateerd dat zowel de organisatie als de financiële administratie van Fundashon Marshe niet optimaal waren, waardoor de Stichting Overheidsaccountants Bureau (SOAB) is benaderd om het MEO te assisteren bij de professionalisering van Fundashon Marshe door een analyse uit te voeren van de interne organisatie, de commerciële beleidsvoering en de financiën van de stichting. In juli 2020 heeft de SOAB een rapport ingediend met hun bevindingen en aanbevelingen. Aan de hand daarvan is de SOAB gevraagd om Fundashon Marshe te assisteren bij het uitvoeren van de aanbevelingen. Dit traject is in juni 2021 afgerond,

waarbij er verschillende documenten zijn aangeleverd die door Fundashon Marshe onder begeleiding van de SOAB zijn opgesteld.

Aan de activiteiten die in de bovengenoemde documenten zijn opgenomen, dient door de directeur van de stichting uitvoering te worden gegeven. Ook dat is tot op heden niet uitgevoerd.

Daarenboven heeft het MEO op 14 maart jl. een schriftelijke mededeling ontvangen van de SOAB waarin er geconcludeerd wordt dat de jaarcijfers van Fundashon Marshe over 2020 en 2021 wederom niet-controleerbaar zijn. Deze conclusie is gebaseerd op een aantal feiten die door de SOAB zijn vastgesteld naar aanleiding van een onderzoek die bij Fundashon Marshe is uitgevoerd in het kader van de jaarrekeningcontroles van 2020 en 2021.

De jaarcijfers van 2017, 2018 en 2019 werden toentertijd ook als niet-controleerbaar verklaard door de SOAB. Het voorstel was om vanaf het jaar 2020 controles uit te voeren op de jaarrekeningen van Fundashon Marshe ervan uitgaande dat, in het kader van de implementatie van de aanbevelingen in het rapport van de SOAB ter professionalisering van de stichting, er meer inzicht zou zijn in de beheersingsomgevingen en dat er meer onderliggende documentatie ter onderbouwing van de transacties ter beschikking zou zijn.

Dit is dus nog steeds niet het geval.

Door de SOAB (zie bijlage) en door het MEO zijn daarnaast verschillende irregulariteiten geconstateerd die duiden op onbehoorlijk bestuur. Het is duidelijk dat de Raad van Commissarissen (RvC) niet voldoende toezicht houdt op het bestuur en de gang van zaken in de stichting.

Sinds kort geleden is de voorzitter van de RvC (de technisch expert) afgetreden als gevolg van het verstrijken van de zittingstermijn, en bestaat de RvC alleen uit één lid, een financieel expert.

Gezien alle problemen waarmee de stichting al jaren te kampen heeft, en in ieder geval totdat de stichting optimaal gaat functioneren, acht ik het van belang dat de stichting over een sterke RvC beschikt met de nodige expertise om de stichting in goede banen te leiden. Hierbij gaat het voornamelijk om:

- Technische expertise, aangezien de stichting verantwoordelijk is voor het beheer van overheidsgebouwen en -inrichtingen;

- Financiële expertise, gezien de financiën en de administratie van de stichting, zoals hierboven aangegeven, niet in orde zijn; deze functie is momenteel al vervuld;
- Juridische expertise, met het oog op de verschillende problemen met het personeel, en met de voormalige directeur ai;
- Algemeen management expert, aangezien kennis van en ervaring in management in dit geval zeer relevant zijn om een beter functioneren van het bestuur te kunnen garanderen.

Conform artikel 9, eerste lid, van de statuten van de stichting dient de RvC te bestaan uit minimaal 3 en maximaal 5 leden. Mijn streven is dat de RvC vooralsnog uit 4 leden bestaat.

Daartoe heb ik profielschetsen voor de laatste twee bovengenoemde functies aan u doen toekomen voor advies.

(...)”

Conform artikel 2.3 van de Code evalueert de algemene vergadering van aandeelhouders samen met de raad van commissarissen ten minste éénmaal per jaar de vastgestelde profielschets aan de hand van daartoe op te stellen maatstaven en trekt daaruit conclusies voor de samenstelling, grootte, taken en werkwijze van de raad van commissarissen.

De Minister geeft in zijn brief van 27 juni 2023 (zaaknummer 2023/021391) aan dat het wenselijke is het aantal leden van de raad van commissarissen van FM uit te breiden met 1 lid tot een totaal van 4 leden, met de volgende profielen:

- 1 lid in het profiel van Technisch expert
- 1 lid in het profiel Financieel expert
- 1 lid in het profiel Juridisch expert (nieuw profiel)
- 1 lid in het profiel van Algemeen management expert (nieuw profiel)

Het profiel van commercieel expert is daarmee klaarlijkkelijk komen te vervallen.

De wens tot uitbreiding van de raad van commissarissen van FM lijkt vooral ingegeven door de constatering [door o.a. het MEO] dat de [voormalige (interim)] bestuurder/directeur van FM onvoldoende uitvoering geeft aan taken die bij hem zijn belegd c.q. onder zijn verantwoordelijkheid vallen. De adviseur verwijst op deze plaats naar hoofdstuk 3 van de Code, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“(…)

De raad van **bestuur formuleert schriftelijk de ondernemingsdoelstellingen, de strategie en het algemeen beleid** van de vennootschap [lees: stichting] 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.

Tot de nadere invulling van **het beleid van het bestuur** 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 businessplan bevat concrete, toetsbare doelstellingen en plannen ten aanzien van onder meer 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 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 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 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, bestaande uit:
  - bedrijfsdoelstellingen en strategie;
  - 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.

(...)"

Overigens blijkt uit de brief van SOAB van 13 maart 2023 aan het Ministerie van Economische Ontwikkeling, dat de huidige bestuurder/directeur van FM, die per 1 augustus 2022 in dienst getreden bij FM samen met de financiële administrateur meer inzicht hebben in de interne beheersingsomgeving van het jaar 2022 en beschikken over de onderliggende documentatie ter onderbouwing van de transacties van het jaar 2022.

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 Minister stelt in zijn brief van 27 juni 2023 (zaaknummer: 2023/021391) aan dat het duidelijk is dat de Raad van Commissarissen (RvC) niet voldoende toezicht houdt op het bestuur en de gang van zaken in de stichting.

De Minister gaat in zijn motivering tot uitbreiding van de raad van commissarissen voorbij aan het feit dat de raad van commissarissen van FM thans slechts één lid telt en er voor geruime tijd leden ontbraken in de raad van commissarissen en derhalve de raad van commissarissen niet voltallig was. Zoals de Adviseur reeds stelde is een competente raad van commissarissen is niet zo zeer afhankelijk van de omvang van de raad van commissarissen maar in het bijzonder van de kwalificatie en competenties van de benoemde en zittende commissarissen, waarbij ter waarborging van de continuïteit, tijdig in de vacatures wordt voorzien.

De Adviseur kan met inachtneming van het vorenstaande de wens tot uitbreiding van het aantal leden van de raad van commissarissen niet volgen. Een evaluatie conform artikel 2.3 van de Code van de vastgestelde profielschets en conclusies voor de samenstelling en **grootte** van de raad van commissarissen, heeft immers slechts nut indien de raad van commissarissen geruimere tijd als voltallig heeft gefunctioneerd.

De adviseur heeft gelet op het voorgaande zwaarwegende bezwaren tegen de voorgenomen aanpassing van de profielschets van FM, inhoudende een uitbreiding van het aantal leden van de raad van commissarissen van FM.

De Minister wordt geadviseerd de raad van commissarissen van FM (van drie leden) zo spoedig mogelijk voltallig te maken met competente deskundige leden.

De adviseur zou er geen bezwaar tegen hebben om het profiel van commercieel expert te laten vervallen en deze te vervangen door het profiel van juridisch profiel. Met betrekking tot het profiel van juridisch adviseur heeft de adviseur geen opmerkingen.

#### 4 Conclusie en Advies

- De adviseur heeft gelet op het feit dat de raad van commissarissen van FM thans slechts één lid telt en er voor geruime tijd leden ontbraken in de raad van commissarissen en derhalve de raad van commissarissen niet voltallig was, zwaarwegende bezwaren tegen de voorgenomen aanpassing van de profielschets van FM, inhoudende een uitbreiding van het aantal leden van de raad van commissarissen van FM.
- De Minister wordt geadviseerd de raad van commissarissen van FM (van drie leden) zo spoedig mogelijk voltallig te maken met competente deskundige leden.
- De adviseur zou er geen bezwaar tegen hebben om het profiel van commercieel expert te laten vervallen en deze te vervangen door het profiel van juridisch profiel. Met betrekking tot het profiel van juridisch adviseur heeft de adviseur geen opmerkingen.

SBTNO

De adviseur corporate governance

cc. Minister-President  
Minister van Financiën