
Onderzoek CBCS

SAMENVATTING - FINAAL CONCEPT

04 augustus 2014

**VERZONDEN AAN DE PRESIDENT VAN DE CENTRALE BANK VAN
CURACAO EN SINT MAARTEN**

**TER INFO VERZONDEN AAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN VAN
CURACAO EN SINT MAARTEN**

PERSOONLIJK EN VERTROUWELIJK

Onderhavig document is een samenvatting van het onderzoeksrapport "Onderzoek CBCS". Het onderzoeksrapport is alleen voor de opdrachtgevers van dit onderzoek opgesteld. Deze samenvatting is uitsluitend bedoeld als een toegankelijk document ten behoeve van communicatie over het onderzoek CBCS naar een ieder waarvan de opdrachtgevers gezamenlijk vinden dat zij hiervan kennis kunnen nemen.

PwC Advisory N.V. accepteert geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan haar opdrachtgever of voor enig ander gebruik van deze samenvatting dan waarvoor het bedoeld is.

Inhoud

1.	Onderzoek naar de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	2
1.1	Achtergrond en aanleiding onderzoek	2
1.2	Het onderzoek	2
1.3	Algemene opmerking vooraf	3
1.4	Leeswijzer	3
2	Bevindingen RvC en VvV	5
3	Bevindingen RvB	7
4	Harbour Casus	9
4.1	De (her)financiering van het havenbedrijf van Sint Maarten	9
4.2	Wat is er gebeurd?	9
4.3	Analyse van de onderzoekers	10
5	Conclusies en aanbevelingen	12
5.1	Conclusies	12
5.2	Aanbevelingen	14

1. **Onderzoek naar de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten**

1.1 **Achtergrond en aanleiding onderzoek**

In 2010 is het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden herzien. Het land Nederlandse Antillen is opgeheven en de status van de afzonderlijke eilanden die er deel van uitmaakten is veranderd. Curaçao en Sint Maarten zijn sinds 10 oktober 2010 nieuwe landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben een bijzondere status als gemeente van Nederland gekregen. Op dezelfde datum vormden Curaçao en Sint Maarten (hierna ook ‘de landen’) een gezamenlijke monetaire unie met een gemeenschappelijke centrale bank: de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (hierna ‘CBCS’ of ‘de Bank’). De CBCS is voor de landen de opvolger van de Bank Nederlandse Antillen (hierna ‘BNA’).

De CBCS kent de volgende bestuurlijke organen: de Raad van Bestuur (hierna ‘RvB’), de Raad van Commissarissen (hierna ‘RvC’) en de Vergadering van Vermogensgerechtigden (hierna ‘VvV’).

Reeds in het eerste jaar na de oprichting van de Bank is er sprake van spanningen binnen en tussen de bestuurlijke organen van de CBCS. Het gaat daarbij zowel om fundamentele discussies over de inrichting van de monetaire unie en de missie en werkwijze van de CBCS, als om de organisatorische en bestuurlijke inrichting van de Bank en zeker ook om het functioneren van de bestuurlijke organen en van de personen die daarvan deel uitmaken. Deze spanningen en de daarover – soms in de openbaarheid – gevoerde discussies hebben de reputatie van de Bank aangetast en beïnvloeden haar functioneren.

Tegen de achtergrond van deze spanningen en de toenemende zorgen over het functioneren van de CBCS zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer Curaçao startte in juni 2011 een onderzoek dat ruim een jaar in beslag zal nemen. Bij Koninklijke Besluit is vervolgens op 8 augustus 2011 de Commissie Onderzoek Curaçao ingesteld. Deze commissie leverde op 30 september 2012 haar rapport op. Beide onderzoeken geven aanbevelingen die gericht zijn op de CBCS, de Raad van ministers van Curaçao en de versterking van deze instituties en de kwaliteit van bestuur. Alle aanbevelingen ten spijt, worden de spanningen rondom de CBCS niet minder en blijft het onrustig binnen en tussen de RvB, de RvC en de Vergadering van Vermogensgerechtigden.

Op 13 juli 2012 heeft de Rijksministerraad (waarin Curaçao en Sint Maarten door hun respectievelijke gevolmachtigde minister vertegenwoordigd zijn) bij de regeringen van beide landen aangedrongen op *“het uitvoeren van een onderzoek naar geconstateerde bestuurlijke onevenwichtigheden en het disfunctioneren van het bestuurlijke stelsel, teneinde het vertrouwen in het functioneren van de CBCS te herstellen”*. Onderhavig rapport is het gevolg van deze vraag naar een onderzoek.

1.2 **Het onderzoek**

Op 31 januari 2013 heeft de minister van Financiën van Curaçao – in overeenstemming met de minister van Financiën van Sint Maarten – PwC Nederland verzocht een voorstel te doen voor een onderzoek met als doelstelling:

“het identificeren en analyseren van factoren die het functioneren van de CBCS hebben belemmerd, of anderszins het aanzien van de CBCS en het vertrouwen (van de relevante omgeving in de CBCS) hebben geschaad of konden schaden, alsmede voor het doen van aanbevelingen.”

De ministers van Financiën van Curaçao en Sint Maarten treden in hun rol als vertegenwoordiger van de Vermogensgerechtigden van de Bank op als opdrachtgever van dit onderzoek.

De opdracht behelst een onderzoek naar feiten en omstandigheden. De onderzoekers onderzoeken het bestuurlijke handelen of het nalaten daarvan door de bestuurlijke organen gedurende de periode vanaf de oprichting van de Bank (10 oktober 2010) tot 31 mei 2013. De kwaliteit of wijze van toezicht houden door de Bank maakt geen deel uit van de onderzoeksopdracht.

Gelet op de doelstelling van het onderzoek wordt in de eerste plaats het handelen van de RvB, RvC en Vermogensgerechtigden getoetst aan de (wettelijke) bepalingen van het Bankstatuut. Immers, de taken en verantwoordelijkheden van de CBCS zijn in het Bankstatuut vastgelegd. Naast het Bankstatuut is het handelen van de RvB, RvC en Vermogensgerechtigden bekeken in het licht van internationale uitgangspunten voor het goed functioneren van monetaire unies en centrale banken. De uitgangspunten hiervan zijn onafhankelijkheid, democratische rekenschap en transparantie. Tot slot hebben de onderzoekers het handelen van de RvB, de RvC en de Vergadering van Vermogensgerechtigden bezien in het licht van algemeen aanvaarde beginselen van goed bestuur zoals die vastliggen in de *Corporate Governance Codes* van Sint Maarten en Curaçao.

Verloop van het onderzoek

De onderzoekers zijn hun onderzoek in mei 2013 gestart. De onderzoekers hebben voor het uitvoeren van het onderzoek tweemaal een bezoek gebracht aan de landen Curaçao en Sint Maarten, namelijk van 13 tot en met 17 mei en van 18 tot en met 29 juni 2013. Voorts zijn er tussentijds telefoongesprekken geweest met verschillende betrokkenen. Enkele (aanvullende) interviews zijn gehouden in Nederland. Op 25 november 2013 zijn de eerste bevindingen en voorlopige aanbevelingen besproken met de opdrachtgevers op Curaçao. In de periode van 5 tot 19 februari 2014 zijn de leden van de RvB, de RvC en de vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden van de Bank in staat gesteld hun commentaar te leveren op de complete concept-eindversie van het rapport. Op 17 april 2014 heeft de formele aanbieding en eindbespreking van dit rapport plaatsgevonden met de opdrachtgevers in Curaçao.

Interviews zijn gehouden met (voormalige) bewindslieden, minister-presidenten en ministers van Financiën van beide landen in functie vanaf 10 oktober 2010 tot heden. Ook is gesproken – in de meeste gevallen twee maal – met de leden van de RvC, de RvB, de adjunct-directeuren, de bestuurssecretaris, de externe accountant van de Bank, en met een selecte groep overige medewerkers van de CBCS.

1.3 Algemene opmerking vooraf

Binnen het bestek van dit onderzoek zijn de onderzoekers uitgegaan van de betrouwbaarheid van de informatie die hen ter beschikking is gesteld. De onderzoekers hebben de informatie die aan hen door welke bron dan ook in het kader van de opdracht is verstrekt, niet onderworpen aan een accountantscontrole. Aan de werkzaamheden van de onderzoekers kan geen assurance ontleend worden.

Tijdens dit onderzoek zijn vele documenten aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, waarvan de status evenals de juistheid en volledigheid van deze documenten in sommige gevallen door verschillende betrokkenen ter discussie worden gesteld. Dit is vooral het geval geweest bij de notulen van vergaderingen. De status (vastgesteld of niet), juistheid en volledigheid van de aan de onderzoekers ter beschikking gestelde documenten is voor de onderzoekers niet vast te stellen.

Daarnaast merken de onderzoekers op dat veel informatie afkomstig is van de gesprekken met betrokkenen en schriftelijke verklaringen die betrokkenen – al dan niet in het kader van dit onderzoek – hebben opgesteld. De onderzoekers hebben geconstateerd dat er veel strijdigheden zijn in de beweringen en verklaringen van betrokkenen. Het is voor de onderzoekers daardoor onmogelijk geweest om de gang van zaken in de onderzochte periode scherp te krijgen noch een aantal vragen van feitelijke aard eenduidig te beantwoorden.

Tot slot merken de onderzoekers op dat de persoonlijke kwalificaties over en weer, de emoties, alsmede de juridisering van reacties op (onderdelen van) het rapport, niet hebben bijgedragen aan een vlotte uitvoering van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is alleen voor de opdrachtgevers van dit onderzoek (de ministers van Financiën van Curaçao en Sint Maarten) opgesteld. Deze samenvatting is bedoeld als een toegankelijk document voor een ieder waarvan de opdrachtgevers gezamenlijk vinden dat zij hiervan kennis kunnen nemen. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport zijn onverkort in deze samenvatting opgenomen.

Deze samenvatting is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 behandelt de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar het handelen van de RvC en de Vermogensgerechtigden in de periode van 10 oktober 2010 tot 31 mei 2013.

Hoofdstuk 3 behandelt de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar het handelen van de RvB in de periode van 10 oktober 2010 tot 31 mei 2013.

Hoofdstuk 4 behandelt de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de gang van zaken met betrekking tot de obligatielening van het Havenbedrijf van Sint Maarten. Deze casus is nader onderzocht ter verdieping van het onderzoek naar het functioneren van de werking van de bestuurlijke organen van de CBCS in de praktijk.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weergegeven.

MIN VAN FIN - CUR & SXM

2 Bevindingen RvC en VvV

Aan de hand van de notulen van de RvC-vergaderingen, gesprekken en vele e-mailconversaties is het volgende samenvattende beeld van het functioneren van RvC en VvV samengesteld.

Benoeming RvC-leden

Ruim zeven maanden na de start van de CBCS, op 31 mei 2011, worden de eerste zes RvC-leden benoemd. Een voorzitter is dan nog niet aangewezen. Drie maanden later, op 24 augustus 2011, benoemen de landen een voorzitter uit de zes bestaande RvC-leden. De RvC is dan nog echter niet compleet; het Bankstatuut bepaalt dat de RvC van de CBCS uit zeven leden dient te bestaan.

Benoeming van het zevende lid RvC

In juli 2011 ligt er weliswaar al een voorgenomen voordracht door het land Curaçao voor benoeming van een zevende lid van de RvC van de CBCS, maar de instemming van het land Sint Maarten ontbreekt dan nog. De minister van Financiën van Curaçao is van mening dat de zevende RvC-positie een vacature is die aan Curaçao toekomt en dat de benoeming van het zevende lid uit een voordracht van Curaçao zou moeten komen. De minister van Financiën van Sint Maarten wijst op een politiek akkoord dat zou bestaan tussen de landen over het niet benoemen van een zevende lid.

Deze situatie blijft ruim een half jaar bestaan, tot februari 2012. De in augustus 2011 benoemde voorzitter van de RvC probeert dan de impasse te doorbreken door drie kandidaten voor de positie van het zevende lid namens de hele RvC aan te bevelen aan de ministers. De voordracht van de ministers kan volgens het Bankstatuut immers pas plaatsvinden op aanbeveling van de RvC. De impasse blijft echter en de RvC van de CBCS komt niet tot een gemeenschappelijke voordracht voor het zevende lid.

Uiteindelijk volgt de benoeming van dit zevende lid op 26 maart 2012, anderhalf jaar na de start van de CBCS. De benoeming volgt uit een beschikking van de president van het Gemeenschappelijke Hof van Justitie en betreft volgens die beschikking een *tijdelijke* vervulling van de bestaande vacature. De tijdelijkheid is evenwel niet in een termijn tot uitdrukking gebracht.

Rechtsgeldigheid RvC-vergaderingen

Door en gedurende het ontbreken van het zevende lid is de toenmalige RvC verstrikt geraakt in discussies over de (rechts)geldigheid van de gehouden vergaderingen en de genomen besluiten. De discussie spitste zich toe op de interpretatie van het Bankstatuut. Dit statuut bepaalt in artikel 27 dat besluiten van de RvC met gewone meerderheid genomen dienen te worden, met uitzondering van een aantal bijzondere besluiten. Bijzondere besluiten dienen met een 5/7 meerderheid genomen te worden. De discussie binnen de toenmalige RvC was of met het begrip 'meerderheid' in het Bankstatuut bedoeld wordt een meerderheid van zeven leden (waaruit de RvC zou moeten bestaan) of een meerderheid van de *aanwezige* RvC-leden tijdens de vergadering. Het Bankstatuut voorziet niet in een zogenaamde quorum regeling en geeft dus geen uitsluitsel. Deze discussie over de rechtmatigheid van vergaderingen en van genomen besluiten door de RvC hebben de vergaderingen van de RvC gedomineerd en heeft tot een impasse in de besluitvorming geleid.

Bijeenroepen van een Vergadering van Vermogensgerechtigden (VvV)

De ministers van Financiën worden volgens het Bankstatuut geacht in hun rol als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden jaarlijks ten minste één vergadering met de RvC en RvB van de CBCS uit te schrijven. Ook bepaalt het Bankstatuut dat een jaarvergadering van de Vermogensgerechtigden wordt gehouden binnen zes maanden na afloop van het boekjaar. Aan beide eisen is door de Vermogensgerechtigden niet voldaan; vanaf 10 oktober 2010 tot op heden heeft er geen Vergadering van Vermogensgerechtigden plaatsgevonden.

Onderzoek naar de bankpresident

De RvC heeft – gezien de publieke functie van een centrale bank – in de beschuldiging ten aanzien van incidenten waarbij de bankpresident betrokken zou zijn, aanleiding gezien een nader onderzoek uit te voeren. De bankpresident stemde hier ook mee in en heeft in een brief aan de Vermogensgerechtigden begin januari 2013 aangedrongen op een dergelijk onderzoek. De RvC is er echter – door de tot stagnatie leidende discussies – niet in geslaagd dit onderzoek daadwerkelijk ter hand te nemen. Verschillen van mening bleven bestaan over de samenstelling van een onderzoeksteam, de scope van het onderzoek en – vooral – de positie van de president gedurende het onderzoek, meer specifiek of hij wel of niet in functie kon blijven. De RvC is er nimmer in geslaagd tot een besluit terzake te komen.

Sinds september 2012 neemt een aantal RvC-leden niet meer deel aan vergaderingen

Het uitblijven van een onderzoek naar de bankpresident is voor de drie commissarissen, benoemd op voordracht van het land Curaçao, aanleiding om op 12 september 2012 een brief te sturen naar de ministers van Financiën, waarin zij aangegeven niet langer met de bankpresident aan tafel te kunnen zitten, zolang deze zich niet onderwerpt aan een onderzoek. In reactie op deze brief stuurt de minister van Financiën van Curaçao een brief aan de Raad van Ministers van Curaçao waarin hij vraagt om twee advocaten opdracht te verlenen om juridisch advies uit te brengen en om op te treden als gemachtigden namens de regering. De Raad van Ministers van Curaçao besluit positief over dit verzoek. Het wordt niet duidelijk welke vervolgacties zijn ondernomen. Feit is in ieder geval dat de genoemde RvC-leden de uitgeschreven vergaderingen sinds 12 september 2012 niet meer hebben bijgewoond.

3 Bevindingen RvB

Aan de hand van de notulen van de RvB-vergaderingen, gesprekken en vele e-mailconversaties is het volgende samenvattend beeld van uitkomsten van het onderzoek naar het functioneren van de RvB samengesteld.

Orde en wijze van inrichting van de RvB-vergaderingen

Op basis van de beschikbaar gestelde documentatie met betrekking tot de wekelijks ingeplande RvB-vergaderingen hebben de onderzoekers getracht een beeld te geven van de wijze van besluitvorming binnen de CBCS. Gebleken is dat de wekelijkse vergadering vaak geen doorgang hebben gevonden. In de periode sinds de start van de CBCS op 10 oktober 2010 tot en met 31 mei 2013 hadden in theorie 138 RvB-vergaderingen (alle weken sinds 10 oktober 2010 inclusief vakantieperioden) kunnen plaatsvinden, uitgaande van een wekelijkse vergaderfrequentie. In totaal hebben 36 RvB-vergaderingen in die periode doorgang gevonden, waarvan van 23 vergaderingen de notulen beschikbaar zijn.

De bankpresident geeft terzake de volgende toelichting. Volgens hem komt de RvB vrijwel dagelijks bijeen. Voor zover deze dagelijkse besprekingen uitmonden in een besluit, wordt dit besluit afzonderlijk, inclusief de onderliggende overwegingen in een besluitmemorandum vastgelegd en vervolgens voor kennisneming aan “betrokkenen” voorgelegd. Een volledig en juist beeld van de besprekingen en besluitvorming binnen de RvB is dus niet te verkrijgen door uitsluitend te kijken naar de notulen van de RvB vergaderingen, aldus de bankpresident.

De onderzoekers hebben hierop de besluitmemoranda van de CBCS opgevraagd en bestudeerd. Zij constateren na bestudering van de beschikbaar gestelde besluitmemoranda:

- a. Alleen het besluit ter zake wordt beknopt weergegeven. Uit de ter beschikking gestelde informatie blijkt niet of het besluit uiteindelijk in een RvB-vergadering behandeld is.
- b. Vaak wordt in een besluitmemorandum een toelichting gegeven op het besluit, maar uit deze toelichting blijkt niet welke overwegingen binnen de RvB speelden die geleid hebben tot het besluit. Ook wordt niet verwezen naar een interne analyse of voorbereidende notitie.
- c. Alle besluitmemoranda zijn alleen getekend door de bankpresident als ‘besluitnemer’. De overige twee RvB-leden tekenen niet mee, althans niet in deze rol.
- d. Naast de bankpresident tekenen ‘betrokkenen’ ook mee met het besluit. Dit gebeurt altijd nadat de bankpresident getekend heeft.
- e. De betrokkenen die mee tekenen zijn vaak adjunct- en (onder)directeuren, commissieleden, afdelingshoofden en/of werkgroepleden. In enkele gevallen tekenen de overige twee RvB-leden mee als ‘betrokkenen’. Het is de onderzoekers niet duidelijk wie wanneer als betrokkene wordt aangemerkt en dus geacht wordt mee te tekenen.
- f. In sommige gevallen ontbreken gevraagde handtekeningen van betrokkenen. Ook ontbreekt soms de datum waarop ondertekend is, terwijl dit wel gevraagd wordt weer te geven.

Besluitvorming binnen de RvB

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de RvB van de CBCS zijn opgenomen in het Bankstatuut. Het valt de onderzoekers op dat het Bankstatuut de besluitvormingsmacht concentreert rond de bankpresident, zo blijkt uit de volgende artikelen:

“De president is voorzitter van de Raad van Bestuur en vertegenwoordigt de Bank in en buiten rechte.”

“De Raad van Bestuur streeft bij het nemen van besluiten naar consensus. Indien dit niet bereikt kan worden, beslist de president.”

De Memorie van Toelichting bij het Bankstatuut geeft geen nadere toelichting op dit onderdeel. De verschillende bepalingen uit het Bankstatuut concentreren naar de mening van de onderzoekers de macht rond de bankpresident.

Het valt de onderzoekers op dat er geen sprake is van *collegiaal bestuur*. Het bestaande systeem kent het risico dat de bankpresident te weinig tegenkracht binnen de RvB ondervindt.

MIN VAN FIN - CUR & SXM

4 Harbour Casus

In de voorbereidende fase van het onderzoek hebben de onderzoekers hun gesprekspartners gevraagd naar casussen die sinds de oprichting van de Bank op 10 oktober 2010 spelen en die het inzicht in het functioneren van de Bank verder kunnen verdiepen. Vrijwel alle gesprekspartners noemden de casus van de financiering van het Havenbedrijf Sint Maarten (hierna ‘Harbour Case’). De Harbour Case is sinds de oprichting van de Bank de grootste financiële transactie en verplichting die de Bank is aangegaan.

Veel gesprekspartners hebben ook de financiering van energiebedrijf Aqualectra (hierna ‘Aqualectra Case’) genoemd. De onderzoekers hebben de Harbour Case gekozen aangezien alle handelingen ten aanzien van deze casus in tegenstelling tot de Aqualectra Case volledig binnen het bestaan van de CBCS hebben plaatsgevonden. Dit maakt deze casus geschikter om het functioneren van de organen van de CBCS te onderzoeken. De ‘Aqualectra Case’ is derhalve niet in dezelfde diepgang als de Harbour Case onderzocht en alleen onderzocht voor zo ver dit het functioneren van de bestuurlijke organen van CBCS betreft en binnen de onderzoeksperiode ligt.

4.1 De (her)financiering van het havenbedrijf van Sint Maarten

De haven van Sint Maarten speelt een belangrijke rol in de economie van het land. Deze rol is tweeledig: de komst van de cruise-industrie heeft het eiland tot een populaire toeristische bestemming gemaakt en ook de strategische geografische ligging heeft het eiland tot een ‘trading hub’ van het Oost-Caribisch gebied gemaakt.

In 2011 stelt de Sint Maarten Harbour Holding N.V. (hierna ‘het Havenbedrijf’) voor de haven verder uit te breiden en nog aantrekkelijker te maken voor de cruise-industrie en als doorvoerhaven voor het oostelijke Caribisch gebied. Voor deze verdere ontwikkeling van het havengebied, het zogenoemde *Great Bay*-gebied, is nieuw kapitaal nodig.

Begin 2012 heeft het Havenbedrijf besloten bedrijfsobligaties uit te geven in vier tranches voor het maximale bedrag van US\$ 150 miljoen. Met dit geld beoogt het Havenbedrijf (1) een aantal bestaande leningen te herfinancieren tegen een lagere rente, (2) een aantal uitbreidingsactiviteiten te financieren en (3) een brug over een baai van het eiland (de ‘Simpson Bay Lagoon’) te financieren.

4.2 Wat is er gebeurd?

Bij de uitgifte van obligaties door het Havenbedrijf heeft de CBCS verschillende rollen gehad. Het gaat om drie handelingen:

1. De Bank heeft een ‘*underwriting facility*’ verstrekt, waarmee de CBCS de uitgever van de obligaties (het Havenbedrijf) verzekert alle – niet door de markt opgekochte – obligaties bij emissie te kopen. Het Havenbedrijf heeft hiermee de zekerheid gekregen dat al zijn obligaties gekocht worden, hetzij door marktpartijen, dan wel door de Bank.
2. De Bank heeft een ‘*repurchase obligation*’ (REPO) verstrekt, waarmee de CBCS van degenen, die obligaties van het Havenbedrijf bij de emissie hebben gekocht, te allen tijde de door hen bij emissie gekochte obligaties geheel of gedeeltelijk terugkoopt tegen de koers van uitgifte, indien een verzoek hiertoe wordt ingediend.
3. De Bank heeft bij uitgifte zelf ook obligaties van het Havenbedrijf gekocht.

Ad 1) Underwriting facility

Ten aanzien van de totstandkoming van de *underwriting facility* en het proces van besluitvorming binnen de Bank hieromtrent geven de onderzoekers de volgende observaties.

De *underwriting facility* ten behoeve van de obligatie-emissie van het Havenbedrijf is binnen drie weken verstrekt. In het betreffende besluitmemorandum van de Bank wordt gesteld dat de *underwriting facility* binnen het beleggingsbeleid en het monetaire beleid van de Bank valt. Het besluit is echter niet in een

vergadering aan de Beleggingscommissie voorgelegd. Wel is over het voorgenomen besluit per e-mail contact geweest tussen verschillende RvB-leden en de verantwoordelijke adjunct-directeur. Het betreffende besluit van 12 december 2011 is niet aan het monetaire comité voorgelegd.

Het besluit tot het verstrekken van de *underwriting facility* heeft niet in een formele directievergadering plaatsgevonden. Ook is het besluit niet publiekelijk bekend gemaakt. Tot slot is geen onderbouwing *vooraf* voor het nut of de noodzaak van het verstrekken van de *underwriting facility* ontvangen. Wel zijn er *nadien* diverse verklaringen gegeven hiervoor.

Geconstateerd wordt dat op de dag dat een deel van de Raad van Bestuur via de e-mail nog met elkaar discussieerde over de wenselijkheid van het kopen van obligaties door de Bank, de bankpresident de Bank committeert door het garant staan voor de koop van alle obligaties van het Havenbedrijf bij de voorgenomen emissie. Terwijl de besluitvorming nog niet was afgerond, heeft de bankpresident wel een besluit genomen. Hiermee bestond er geen consensus binnen de Raad van Bestuur.

Ad 2 en 3) Repurchase obligation (REPO) en koop van obligaties

Ten aanzien van de totstandkoming van de *repurchase obligation*, koop van obligaties en het proces van besluitvorming binnen de Bank hieromtrent geven de onderzoekers de volgende observaties.

Met het verstrekken van de REPO en de koop van obligaties stelde de CBCS zich bloot aan een *maximum exposure* van US\$ 150 miljoen. Deze raming is gebaseerd op de uitleg van de REPO door de CBCS ten tijde van de uitgifte. Later, op 27 januari 2013, heeft de Bank het werkingsbereik van de REPO ingeperkt tot de eerste tranche (A) door een *explanatory note*. Hiermee zou de *maximum exposure* van de REPO en koop van obligaties volgens de Bank gedaald zijn naar US\$ 110 miljoen.

In de kop van haar persbericht van 14 februari 2012 vermeldt de CBCS dat de emissie van obligaties ‘*succesvol verlopen*’ is. Niet vermeld wordt dat de CBCS een *underwriting facility* heeft afgegeven en dat zij zelf met US\$ 42,6 miljoen aan obligaties de grootste koper is. Tegelijkertijd wordt in het persbericht vermeld dat ‘*geïnteresseerden te allen tijde via de secundaire markt en de Centrale Bank alsnog deze obligaties kunnen kopen*’.

Volgens de notulen van de RvB-vergadering op 10 februari 2012 is de REPO faciliteit aan de orde geweest en is hierover door de RvB positief besloten. Eén RvB-lid distantieert zich van dit besluit.

Het verzoek van de RvC aan de RvB om een brief te sturen waarin de RvB ingaat op de betrokkenheid bij de Sint Maarten Haven obligatielening, wordt opgevolgd door een memo van de bankpresident CBCS aan de RvC op 11 april 2012. Uit de aan de onderzoekers ter beschikking gestelde documentatie blijkt niet welke opvolging hier aan gegeven is.

De minister van Financiën van Curaçao stelt op 21 februari 2012 alle leden van de RvC met een brief aansprakelijk voor de eventuele schade die het Land Curaçao zou kunnen oplopen als gevolg van uitgeven van de REPO door de Bank. Uit de aan de onderzoekers ter beschikking gestelde documentatie blijkt niet welke opvolging hier aan gegeven is.

4.3 Analyse van de onderzoekers

De onderzoekers menen dat de door de CBCS aangegane transacties met betrekking tot de Harbour Case en de wijze waarop die zijn vormgegeven als ongebruikelijk te kwalificeren zijn en op gespannen voet staan met het dan vigerende monetaire en beleggingsbeleid.

Zowel de RvB als de RvC hebben in de Harbour Case onvoldoende voldaan aan hun ‘haal- en brengplicht’ van informatie. De RvC had bij de RvB meer naar de Harbour Case moeten vragen, tegelijkertijd had de RvB deze casus actiever onder de aandacht moeten brengen bij haar RvC.

De RvB stelt daartegenover dat dit niet noodzakelijk was omdat de desbetreffende transacties in hun ogen passen in het monetaire beleid van de Bank. Voorts stelt de RvB dat het beleggingsbeleid niet van toepassing was op deze binnenlandse belegging. De onderzoekers menen dat het in ieder geval van zorgvuldig bestuur had

getuigd een dergelijke omvangrijke, specifieke en ongebruikelijke transactie wel vooraf ter goedkeuring aan de RvC voor te leggen. Ook na de transactie is beperkt aan de RvC gerapporteerd over de Harbour Case.

MIN VAN FIN - CUR & SXM

5 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weer.

5.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek geven de onderzoekers de volgende conclusies.

1. Het vormen van een monetaire unie is *an sich* al geen sinecure, maar dat geldt zeker als die tot stand wordt gebracht door twee kleine en nieuwe landen als Curaçao en Sint Maarten, landen met verschillen in economische, culturele en politieke verhoudingen.
2. De monetaire unie van Curaçao en Sint Maarten is onder veel (tijds)druk tot stand gekomen zonder een goede formulering van missie en strategie en een deugdelijke analyse van de gevolgen en de voor- en nadelen van een monetaire unie. Er is geen breed draagvlak gecreëerd voor de gemaakte keuzes en gekozen structuren.
3. Mede door deze tijdsdruk is de CBCS in feite een voortzetting van de BNA. De context van de Bank is echter sterk gewijzigd, aangezien de Bank na 10 oktober 2010 een centraal monetair instituut van twee onafhankelijke landen is geworden. Dit heeft gevolgen voor missie, strategie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Bank. Deze gewijzigde context is echter niet vertaald in de verandering van de systemen, processen, cultuur en mensen die de Bank vormen. Er is slechts een beperkte analyse gemaakt van de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor het functioneren van de Bank.
4. De positionering van de Bank en daarmee de verhouding met beide landen (als Vermogensgerechtigden) verschilt sterk van de situatie bij de BNA. Uitgangspunt is dat het Bankstatuut als oogmerk had deze nieuwe verhoudingen goed te regelen. Het bestaande statuut van de BNA is echter slechts op enkele onderdelen aangepast. Het is gebleken dat het Bankstatuut in de nieuwe context te weinig richting heeft kunnen bieden. Het betreft in het bijzonder de volgende kwesties: (1) het ontbreken van richtlijnen voor de haal- en brengplicht van de bestuurlijke organen ten aanzien van informatie over belangrijke strategische, financiële en operationele risico's, (2) het ontbreken van een duidelijke quorumregeling waardoor het onduidelijk bleef of vergaderingen en/of besluitvorming met minder dan de in het statuut voorgeschreven leden van de RvC rechtsgeldig waren en (3) onduidelijkheden of en in hoeverre besluiten tot het aangaan van transacties van de RvB vooraf ter goedkeuring aan de RvC moeten worden voorgelegd. Door deze onduidelijkheden is er tot op heden sprake van patstellingen binnen en tussen de bestuurlijke organen.
5. Juist in de periode sinds 10 oktober 2010 is er sprake geweest van veel dynamiek in de politieke verhoudingen in de landen, die zich heeft gemanifesteerd in een frequente positiewisseling van relevante politieke ambtsdragers. De voor de Bank relevante politieke verhoudingen stonden in deze periode onder uitzonderlijke druk wat zich publiekelijk manifesteerde in een onenigheid tussen de bankpresident enerzijds en de minister president en minister van Financiën van Curaçao anderzijds.
6. Er is sinds 27 januari 2011 een profielschets voor de RvC CBCS beschikbaar, opgesteld door SOAB. De benoeming van de huidige RvB en RvC heeft – voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan – niet plaatsgevonden aan de hand van deze profielschets, met uitzondering van één RvC-lid. Wel is de profielschets gehanteerd bij de selectie van enkele *kandidaat-leden* voor de RvC in februari 2012, dus *na* benoeming van de eerste leden. Voorts merken de onderzoekers op dat er niet of nauwelijks is gewerkt aan een introductieprogramma, educatie noch aan teamontwikkeling van de RvC.
7. Bij de eerste benoeming van de RvB is er voor gekozen de zittende bestuurders van de BNA ook in functie te benoemen bij de CBCS en wel voor een lange periode, namelijk tot het bereiken van de leeftijd van 60 jaar. Vanuit de behoefte aan continuïteit is dit mogelijk begrijpelijk, maar de Vermogensgerechtigden hadden zich bewust moeten zijn van het risico dat het bestuur van de Bank

en de Bank als organisatie in hun feitelijk functioneren te weinig rekenschap geven van de veranderde bestuurlijke verhoudingen.

8. Vanaf de eerste bijeenkomst van de RvC is er sprake van intensieve beraadslagingen over de benoeming van de voorzitter, het aan te wijzen zevende lid van de Raad, de opzet van een integriteitsonderzoek naar de bankpresident en van een initieel onderzoek naar de kwaliteit van de interne beheersing van de Bank. In deze kwesties werd weinig voortgang geboekt door voortdurende discussies over de rechtsgeldigheid van vergaderingen en van genomen of te nemen besluiten en opgemaakte notulen. Hier komt bij dat de enkele leden, omdat zij het vertrouwen in de bankpresident hebben opgezegd, vanaf september 2012 de uitgeschreven vergaderingen niet meer hebben bijgewoond. Zij menen dit duidelijk gemaakt te hebben in een brief aan de Vermogensgerechtigden op 12 september 2012. Al deze kwesties tezamen hebben er toe geleid dat de RvC langere tijd niet gefunctioneerd heeft zoals op grond van beginselen van goed bestuur mag worden verwacht. De onderzoekers menen dat de RvC aan belangrijke risicovolle dossiers, zoals de Harbour Case en de Aquallectra Case, onvoldoende aandacht heeft gegeven.
9. De RvC heeft – gezien de publieke functie van een centrale bank – terecht in de beschuldiging ten aanzien van de incidenten waarbij de bankpresident bij betrokken zou zijn, aanleiding gezien een nader onderzoek uit te voeren. De bankpresident stemde hier ook mee in en heeft hier in een brief aan de vermogensgerechtigden op 21 januari 2013 ook op aangedrongen. De RvC is er echter – door de tot stagnatie leidende discussies – niet in geslaagd dit onderzoek ook daadwerkelijk ter hand te nemen. De ministers van Financiën als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden, noch de RvC zelf of haar voorzitter zijn in staat gebleken deze stagnatie tot op de dag van vandaag te beëindigen. Dit leidt tot onrust binnen en buiten de Bank en de reputatie van de Bank lijdt hieronder.
10. Het Bankstatuut geeft veel ruimte aan de bankpresident. De hele RvB dient te streven naar consensus, maar de bankpresident kan uiteindelijk beslissen. Het Bankstatuut schrijft geen collegiaal bestuur voor. Uit de met betrokkenen gevoerde gesprekken is gebleken dat ten aanzien van de Harbour Case vooral tussen de RvB-leden grote verschillen van inzicht bestaan. Veel RvB-vergaderingen hebben ook geen doorgang gevonden en veel besluiten zijn genomen in overleggen met de bankpresident buiten de RvB-vergaderingen om. De bankpresident wijst er weliswaar op dat besluiten vastliggen in daartoe specifiek opgemaakte besluitmemoranda, maar het betreft beknopte documenten waarin het genomen besluit is geformuleerd. Er blijkt veelal niet uit welke overwegingen de RvB hebben betrokken in het nemen van het besluit. Ook wordt veelal niet verwezen naar een interne analyse of voorbereidende notitie. Uit deze werkwijze komt niet een beeld naar voren van een transparante op consensus gerichte besluitvorming.
11. De onderzoekers menen dat de door de door de CBCS aangegane transacties met betrekking tot de Harbour Case en de wijze waarop die zijn vormgegeven als ongebruikelijk te kwalificeren zijn en op gespannen voet staan met het dan vigerende monetaire en beleggingsbeleid. Voorts merken de onderzoekers ten aanzien van de even ongebruikelijke Aquallectra Case – die in veel opzichten vergelijkbaar is met de Harbour Case – op dat het volgens het huidige Bankstatuut vereiste onderpand nog niet gevestigd is.
12. De RvB heeft de RvC beperkt en te laat geïnformeerd over deze Harbour Case. Twee van de drie RvB-leden stellen dat dit niet noodzakelijk was omdat de desbetreffende transacties in hun ogen passen in het monetaire beleid van de Bank. Voorts stellen deze RvB-leden dat het beleggingsbeleid niet van toepassing was op deze binnenlandse belegging. De onderzoekers menen dat het in ieder geval van zorgvuldig bestuur had getuigd een dergelijke omvangrijke, specifieke en ongebruikelijke transactie wel degelijk vooraf ter goedkeuring aan de RvC voor te leggen. Ook na de transactie is beperkt aan de RvC gerapporteerd over zowel de Harbour Case als de Aquallectra Case.
13. De onderzoekers hebben waargenomen dat de bestuurlijke organen op onderdelen hebben gefunctioneerd op een wijze die op gespannen voet staat met het bankstatuut. Zo hebben de ministers van Financiën als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden niet in overeenstemming met artikel 32 lid 1 tenminste één VvV per jaar gehouden. De RvC heeft in strijd met artikel 38 lid 2 van

het Bankstatuut niet tijdig de jaarrekening en het financieel jaarverslag van de CBCS goedgekeurd. Daarbij merken de onderzoekers wel op dat dit veroorzaakt door het feit dat de grondslagen niet door de Vermogensgerechtigden waren goedgekeurd. Voorts merken de onderzoekers op dat de RvC slechts één keer voltallig en in aanwezigheid van de RvB vergaderd heeft sinds haar installatie op 31 mei 2011.

14. De ministers van Financiën als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden hadden al snel na het aantreden van de RvC kunnen constateren dat de RvC in een impasse terecht was gekomen, en dat de RvC-leden niet meer handelden zoals van de RvC verwacht mag worden (het effectief toezicht houden op de RvB en het nemen van rechtsgeldige besluiten). Pas eind 2012 zijn naar aanleiding van de brieven van verschillende RvC-leden en de bankpresident acties ondernomen die uiteindelijk hebben geleid tot het verlenen van een opdracht aan PwC.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen hebben de onderzoekers de volgende 15 aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn geordend langs de relevante bepalingen van het Bankstatuut, de basis voor het handelen en functioneren van de Bank, en langs de verschillende bestuurlijke organen van de Bank: de VvV, de RvC en de RvB. Alvorens hier op in te gaan, vermelden de onderzoekers één algemene aanbeveling, die voor alle bestuurlijke organen van een centrale bank geldt.

1. De integriteit van leden van de bestuurlijke organen van een centrale bank dient boven iedere twijfel verheven te zijn

De onderzoekers hebben geen onderzoek gedaan naar de integriteit van individuele leden van de bestuurlijke organen van de Bank. Wel constateren de onderzoekers dat vanaf de oprichting van de CBCS sprake is van diverse openlijke beschuldigingen ten aanzien van de integriteit van individuele leden van de bestuurlijke organen. De integriteit van de leden van de bestuurlijke organen van een centrale bank behoort boven iedere twijfel verheven te zijn. Daar waar serieuze beschuldigingen worden gedaan, dienen deze te allen tijde terstond onderzocht te worden. De reputatie van de Bank lijdt immers onder dergelijke beschuldigingen.

Integer gedrag is één van de eisen die gesteld moet worden aan leden van de bestuurlijke organen van de Bank. Een toets op integriteit zou dan ook bij benoeming en herbenoeming van leden van de bestuurlijke organen van de Bank onderdeel van het selectieproces moeten uitmaken.

- De onderzoekers adviseren voortaan uitingen van serieuze beschuldigingen ten aanzien van individuele leden van de bestuurlijke organen van de Bank terstond te onderzoeken.
- De onderzoekers adviseren voorts een integriteitstoets standaard onderdeel te laten uitmaken van de selectieprocedure bij benoeming en herbenoeming van leden van de bestuurlijke organen van de Bank.

Bankstatuut

2. Evalueer het Bankstatuut

Het Bankstatuut vormt de juridische basis voor het functioneren van de bestuurlijke organen van de CBCS. De behandeling van het Bankstatuut heeft laten zien dat het statuut op onderdelen niet scherp geformuleerd is en daarmee interpretatieruimte biedt. Hierdoor ontstaat er voortdurende onduidelijkheid en discussie over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurlijke organen van de Bank (RvB, RvC, VvV).

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën aan het Bankstatuut te (laten) evalueren en op basis daarvan aan te passen. Bij die evaluatie zouden niet alleen direct betrokkenen bij de bank betrokken moeten worden maar vooral ook (internationale) deskundigen die op afstand van de CBCS staan, teneinde een extern deskundige, onafhankelijke blik op het Bankstatuut te realiseren. Gezien de vele discussies hierover binnen de RvC, bevelen de onderzoekers specifiek aan in de evaluatie aandacht te besteden aan een quorumregeling voor de RvC.
- De onderzoekers hebben begrepen dat voorzien is in een evaluatie van het Bankstatuut in 2015 (vijf jaar na inwerkingtreding – de gangbare termijn voor wetsevaluatie). De onderzoekers bevelen de ministers

van Financiën aan deze evaluatie en het herontwerp van het Bankstatuut op de kortst mogelijke termijn ter hand te nemen.

3. Maak onderscheid tussen het Bankstatuut en de reglementering van de bestuurlijke inrichting van de Bank

Het huidige Bankstatuut heeft de status van ‘onderlinge regeling’ zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Bankstatuut regelt enerzijds de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de CBCS, en tegelijkertijd regelt datzelfde Bankstatuut de bestuurlijke inrichting van de Bank, tot op het niveau van vergaderfrequentie.

Het Bankstatuut biedt qua bestuurlijke inrichting (governance) en reglementering van de bestuurlijke organen op onderdelen onvoldoende richting, maar is het Bankstatuut mogelijk ook niet de juiste (juridische) plaats om dit te regelen. De onderzoekers geven daarom in overweging de interne governance (het opstellen van diverse regelingen, huishoudelijk reglement, etc.) niet in het Bankstatuut maar in een afzonderlijk reglement te laten beschrijven. Dit maakt eventuele aanpassingen in de toekomst eenvoudiger. De onderzoekers geven hierbij wel in overweging het eerste ontwerp van deze interne reglementen door een onafhankelijke commissie van deskundigen te laten opstellen en pas in werking te doen treden nadat ze zijn goedgekeurd door de Vergadering van Vermogensgerechtigden.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën aan in de voornoemde evaluatie de vraag te betrekken of en in hoeverre de interne reglementering van de bestuurlijke organen van de Bank buiten het Bankstatuut kan worden geregeld.

4. Geef nadere toelichting op het Bankstatuut

De praktijk heeft laten zien dat de betrokkenen het Bankstatuut verschillend interpreteren. De Memorie van Toelichting bij de wettelijke regeling van het Statuut biedt ook weinig inzicht in de achtergronden van de gemaakte keuzen en geeft op bepaalde artikelen te weinig (of geen) richting.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën aan om tevens in de voornoemde evaluatie opdracht te geven een meer uitgebreide toelichting te geven vanuit de (maatschappelijke) doelstellingen van het Bankstatuut, waarmee naast een letterlijke interpretatie van het statuut ook een betere interpretatie vanuit de doelstellingen ervan wordt gefaciliteerd (teleologische interpretatie).

5. Stel kaders op voor alle beleidsgebieden van de Bank

Er is in de praktijk onduidelijkheid ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de RvB en RvC en binnen deze organen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van transacties in de verschillende beleidsgebieden van de bank. De onderzoekers bevelen aan op ieder van die beleidsgebieden kaders op te stellen en ter goedkeuring aan de RvC voor te leggen. In die kaders moet niet alleen de doelstellingen van het beleid worden vastgelegd, maar ook de wijze waarop deze worden gerealiseerd. Het dient duidelijk te zijn welke specifieke transacties binnen dat beleid vooraf aan de RvC ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

- De onderzoekers bevelen de RvC aan kaders te laten opstellen voor (i) het monetaire beleid, (ii) het beleggingsbeleid en (iii) het organisatiebeleid van de Bank en daarin de transacties te identificeren die specifiek door de RvC moeten worden goedgekeurd. De desbetreffende beleidsdocumenten worden jaarlijks bijgesteld en ter goedkeuring aan de RvC voorgelegd.

Vermogensgerechtigden

6. Draag zorg voor een effectieve Vergadering van Vermogensgerechtigden

De onderzoekers hebben op verschillende punten geconstateerd dat de ministers van Financiën als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden niet of laat hebben gehandeld. Zo heeft het acht maanden geduurd voordat de eerste zes leden van de RvC benoemd zijn. Het zevende lid is pas na benoeming door de president van het Gemeenschappelijk Hof aangesteld. Ook zijn de ministers in deze functie niet in staat gebleken een Vergadering van Vermogensgerechtigden te organiseren. Dit terwijl men al geruime tijd op de

hoogte was van het disfunctioneren van de RvC en de mogelijke reputatieschade van de Bank. De Vergadering van Vermogensgerechtigden is dus niet in staat gebleken de bestuurlijke patstellingen te doorbreken.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën in hun rol als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden van de Bank aan om de komende periode strak de regie te voeren over acties als het evalueren van het bankstatuut en het heroverwegen en verstevigen van het profiel en de samenstelling van zowel de RvC en de RvB en conclusies te trekken uit de aanbevelingen en daarop gebaseerde maatregelen te treffen.

7. Maak een zorgvuldige afweging in de monetaire unie

Vrijwel alle gesprekspartners brengen naar voren dat de monetaire unie en de CBCS onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen en dat van een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen en een afgewogen ontwerp van de structuren geen sprake is geweest. Uit de gesprekken met de onderzoekers is naar voren gekomen dat de *business case* die is gemaakt voor de gezamenlijke centrale bank en monetaire (munt-)unie, uitgebreider had kunnen ingaan op de risico's van deze gezamenlijke bank en unie voor deze twee verschillende landen. Een dergelijke *business case* zou volgens de onderzoekers moeten bestaan uit: (1) een uitgewerkte analyse van de voor- en nadelen en nut en noodzaak van hetzij een economische unie, danwel een monetaire unie of een muntunie, (2) een uitgewerkte blauwdruk van het ontwerp van de unie en van de CBCS en (3) een 'readiness study' en invoeringsplan.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën van beide landen aan een zorgvuldige evaluatie en mogelijk herontwerp van de economische en monetaire samenwerking tussen de landen uit te voeren.

Raad van Commissarissen

8. Heroverweeg het profiel en de samenstelling van de Raad van Commissarissen

De huidige RvC heeft onvoldoende gefunctioneerd en is niet in staat gebleken effectief en vlot besluiten te nemen. Voorts zijn de onderlinge verhoudingen tussen de leden verstoord. Mede hierdoor heeft de RvC als geheel belangrijke risicovolle dossiers, zoals de Harbour Case en de Aqualectra Case, onvoldoende behandeld. Over het integriteitsonderzoek naar de bankpresident naar aanleiding van incidenten en de nulmeting of *operational audit*, is veelvuldig vergaderd, maar de 'besluiten' hiertoe zijn nooit ten uitvoer gebracht. Sommige leden hebben zelfs geweigerd aan vergaderingen deel te nemen. Dit heeft er toe geleid dat de RvB onvoldoende klankbord ondervond in de RvC.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën in hun rol als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden van de Bank aan de samenstelling van de RvC te heroverwegen en adviseren voorts bij benoeming de RvC-leden te beoordelen op hun individuele bijdrage aan het profiel van de RvC als geheel.
- De onderzoekers bevelen de RvC aan een introductieprogramma en een permanent educatieprogramma voor de RvC te organiseren. Ook de teamontwikkeling van de RvC verdient aandacht.

9. Draag er zorg voor dat de RvC in belang van de Bank handelt en niet namens de landen

De wijze van benoeming van de RvC en de daarbij behorende procedures worden geregeld in artikel 25 van het Bankstatuut. Elk land heeft de bevoegdheid drie leden in de RvC te benoemen. Ook schrijft artikel 30 van het Bankstatuut voor dat leden van de RvC de Nederlandse nationaliteit hebben en woonachtig zijn in één van de twee betrokken landen. Benoeming van de voorzitter geschiedt op gezamenlijke voordracht van de ministers van beide landen op aanbeveling van de RvC. De Memorie van Toelichting geeft aan dat 'door deze constructie pariteit tussen de landen in de besluitvorming ten aanzien van de Bank wordt nagestreefd'. We hebben evenwel geconstateerd dat er een 'wij-zij houding' is ontstaan, met een splitsing van de RvC in een Curaçaos en een Sint Maartens deel als gevolg.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën in hun rol als vertegenwoordigers van de Vermogensgerechtigden van de Bank aan om bij de selectie en benoeming van RvC-leden voor de CBCS primair te letten op geschiktheid, dat wil zeggen: deskundigheid, integriteit en onafhankelijkheid.

Bestuurlijke pariteit is begrijpelijk, maar de leden van de RvC dienen zonder last en ruggespraak te functioneren in het belang van de CBCS en haar stakeholders. De eis uit het Bankstatuut van woonplaats in één van de beide landen of zelfs de Nederlandse nationaliteit zou in dat kader heroverwogen moeten worden.

10. De RvC dient effectieve commissies in te stellen

Bij de start van de CBCS heeft de RvC – conform artikel 29 lid 2 van het Bankstatuut – besloten een drietal commissies in te stellen, te weten: een auditcommissie, een beleggingscommissie en een benoemings- en honoreringscommissie. Van de beleggingscommissie hebben de onderzoekers de notulen ontvangen vanaf 10 oktober 2010. Van de benoemings- en honoreringscommissie en de auditcommissie hebben de onderzoekers geen notulen ontvangen. Het is de onderzoekers niet duidelijk geworden of de twee laatst genoemde commissies bij elkaar gekomen zijn sinds 10 oktober 2010. De RvC heeft niet overwogen ook voor andere beleidsterreinen een op de CBCS toegesneden commissie in te stellen zoals risk & compliance, toezicht, monetair beleid en betalingsverkeer.

- De onderzoekers geven de RvC in overweging de commissiestructuur te verankeren. De onderzoekers bevelen daarbij aan het beleid ten aanzien van risk & compliance, toezicht en monetair beleid en betalingsverkeer in aparte commissies te beleggen. Voor ieder van deze commissies dient een duidelijk reglement te worden opgesteld waarin profiel, samenstelling, taken en werkwijze wordt uiteengezet¹.

11. De RvC dient een goede secretariaatsfunctie te organiseren en te borgen

De vergaderingen van de RvC hebben vooral ad hoc plaats gevonden zonder regelmatige vergaderfrequentie. Er is geen sprake van een jaaragenda. Veel onderwerpen worden tussen de RvC-leden informeel (bijvoorbeeld per e-mail) afgestemd en afgehandeld. Voor de reconstructie van gebeurtenissen en handelingen moesten door de onderzoekers vele e-mail-wisselingen bestudeerd worden. Uit notulen van verschillende vergaderingen blijkt dat er vooraf geen agenda wordt opgesteld en verstuurd. Soms worden notulen niet opgesteld en vaak worden deze niet op de vereiste manier vastgesteld. De genoemde constatering komen de effectiviteit van de RvC en het onderlinge vertrouwen niet ten goede.

- De onderzoekers bevelen de RvC aan een specifiek op de eisen van de RvC van de CBCS toegesneden secretariaatsfunctie in te richten. Het secretariaat is belast met de convocatie van de vergadering en het verspreiden van de vergaderagenda met bijbehorende documenten, het ondersteunen bij het opstellen van een jaarplan, het toezien op de voorbereiding en juiste opvolging van genomen besluiten. Het secretariaat ziet tevens toe op naleving van constitutionele documenten (zoals het Bankstatuut) en procedurele documenten zoals het Reglement van de Raad van Commissarissen.

Raad van Bestuur

12. Heroverweeg het profiel en samenstelling van de RvB en stel een collegiaal bestuursmodel in

Artikel 19 van het Bankstatuut kent een bijzondere positie aan de bankpresident toe. Hij is beslist geen ‘*primus inter pares*’ (eerste onder gelijken), er is geen collegiaal bestuursmodel waar *best practices* als *countervailing power* en *checks and balances* zijn ingericht en worden gewaardeerd. Zo wordt de RvB weliswaar geacht te streven naar consensus, maar beslist de bankpresident indien dit niet bereikt kan worden, aldus het Bankstatuut. We treffen een cultuur aan waarin medewerkers de bankpresident behandelen als het enige en laatste centrum van besluitvorming. Dat wordt versterkt door de lange zittingsduur van de bankpresident. Hoewel sommige gesprekspartners vertellen dat de bankpresident best van tegenspraak gediend is, lijkt het handelen van de medewerkers geheel gericht te zijn op de beslissingen van de bankpresident of op zijn geuite of vermeende opvattingen.

- De onderzoekers bevelen de ministers van Financiën aan de bepaling in het Bankstatuut ten aanzien van de besluitvormingsmacht van de bankpresident aan te passen naar een collegiaal bestuursmodel. Voorts bevelen de onderzoekers de RvC aan er op toe te zien dat de RvB een collegiale bestuursstijl ontwikkelt. De onderzoekers bevelen aan een nieuw profiel van de RvB samen te stellen en na te gaan of en in hoeverre de huidige leden daarin effectief kunnen functioneren.

¹ De onderzoekers hebben begrepen van een RvC-lid dat deze reglementen inmiddels zijn vastgesteld, zo blijkt uit zijn e-mail d.d. 26 november 2013.

13. RvB dient aandacht te geven aan de interne organisatie van de Bank

Het organisatieschema CBCS laat naar een aantal aandachtspunten zien. Zo valt op dat de twee adjunct-directeuren leiding geven aan de verantwoordelijkheidsgebieden “Toezicht” en “Risk & Compliance”, terwijl zij geen onderdeel uitmaken van de RvB. De Bank heeft aangegeven dat de adjunct-directeuren weliswaar geen statutaire directeuren zijn, maar wel zitting hebben in het management team. Voorts valt op dat deze adjunct-directeuren direct onder de verantwoordelijkheid van de bankpresident vallen en niet rapporteren aan het gehele bestuur. Naar de mening van de onderzoekers rapporteren deze functies aan iemand binnen de RvB met een *dual reporting line* naar de RvC of één van haar commissies. Ook hebben de onderzoekers geconstateerd dat diverse interne compliance regelingen ontbreken of aan actualisering toe zijn. Dat geldt ook voor de geldende procuratieregelingen.

- De onderzoekers bevelen de RvB aan de interne organisatie op een aantal punten te verbeteren:
 - Opstellen van ontbrekende interne compliance regelingen, die binnen een Centrale Bank verwacht mogen worden.
 - Enkele belangrijke functies – Internal Audit, Risk & Compliance – binnen de Bank ‘hogher’ in de organisatie te verankeren.
 - De geldende procuratieregeling te actualiseren.

14. De RvB dient een goede secretariaatsfunctie te organiseren en te borgen

De vergaderingen van de RvB worden niet met een vaste regelmaat gehouden. De besluitvorming is niet navolgbaar en op systematische wijze gedocumenteerd. Veel onderwerpen worden tussen de RvB-leden en andere functionarissen van de Bank informeel (bijvoorbeeld per e-mail) afgestemd en afgehandeld. Ook blijkt uit de notulen van verschillende vergaderingen die wel zijn opgesteld dat vaak niet van te voren een agenda is gedeeld met aanwezigen. Veel van notulen hebben – voor zover is na te gaan – nog steeds de status ‘concept’. De notulen wisselen voorts sterk in mate van detail, waardoor in sommige gevallen niet goed is vast te stellen welke overwegingen aan een besluit vooraf zijn gegaan. De genoemde constatering komen de effectiviteit van de RvB en het onderlinge vertrouwen niet ten goede.

- De onderzoekers bevelen de RvB aan een specifiek op de eisen van de RvB van de CBCS toegesneden secretariaatsfunctie in te richten. Het secretariaat is belast met het opstellen en verspreiden van de vergaderagenda met bijbehorende documenten, het opstellen van een jaarplan, het toezien op de voorbereiding en juiste opvolging van genomen besluiten. Het secretariaat ziet tevens toe op naleving van constitutionele documenten (zoals het Bankstatuut) en het behalen van organisatiedoelstellingen.

15. Breng de risico’s van de Bank in kaart

De onderzoekers merken op geen onderzoek gedaan te hebben naar de financiële risico’s van de Harbour Case en de Aqualetra Case voor de Bank. De onderzoekers hebben het handelen van de bestuurlijke organen van de Bank onderzocht.

De onderzoekers bevelen de RvB aan de risico’s van de Bank ten aanzien van de obligatielening aan het Havenbedrijf van Sint Maarten en aan Aqualetra onafhankelijk en nauwkeurig in kaart te (laten) brengen.