

Audit naar de Governance Bureau Telecommunicatie & Post



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Oktober 2015

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
SAMENVATTING.....	4
AANBEVELINGEN.....	6
HOOFDSTUK 1 ONS ONDERZOEK	8
1.1 Aanleiding onderzoek	8
1.2 Doel- en onderzoeksvragen.....	9
1.3 Methode & procedure en proces van onderzoek.....	10
1.4 Kader onderzoek	10
1.5 Achtergrond informatie BTP	12
HOOFDSTUK 2 EXTERNE GOVERNANCE.....	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Opzet inrichting externe governance	15
2.2.1 Sturen en Beheersen	15
2.2.2 Toezicht	17
2.2.3 Verantwoorden	18
2.3 Oorzaken inrichting externe governance	19
2.4 Gevolgen inrichting externe governance.....	19
2.5 Conclusie inrichting externe governance	20
HOOFDSTUK 3 INTERNE GOVERNANCE	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Opzet inrichting interne governance	21
3.2.1 Sturen en Beheersen	21
3.2.2 Toezicht	24
3.2.3 Verantwoording.....	26
3.2.4 Onderdeel van de collectieve sector	27
3.2.5 BTP: een zelfstandig bestuursorgaan of niet?.....	28
3.3 Oorzaken inrichting interne governance	29
3.4 Gevolgen inrichting interne governance	29
3.5 Conclusie inrichting interne governance	30
HOOFDSTUK 4 DOELMATIGHEID	31
4.1 Functioneren BTP: doelmatig?	31
4.2 Conclusie Doelmatigheid.....	33
HOOFDSTUK 5 OORZAKEN ACHTERBLIJVEN AFDRACHTEN BTP	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Oorzaken	34
5.3 Conclusie Oorzaken achterblijven afdrachten BTP	35
HOOFDSTUK 6 NAWOORD	36
BIJLAGEN	37

Uit de jaarrekening van het Land van 2012 en 2013 heeft de Algemene Rekenkamer (hierna Rekenkamer) geconstateerd dat de financiële afdrachten van Bureau Telecommunicatie en Post (hierna BTP) achter zijn gebleven op wat de geprojecteerde verwachtingen. De Rekenkamer heeft daarom besloten om een uitgebreid doelmatigheidsonderzoek te verrichten. De *governance* bij BTP heeft als een rode draad centraal gestaan tijdens het onderzoek. De conclusies van het eindrapport laten zien dat de keuze van een onderzoek naar de governance is gerechtvaardigd. Zoals uit het rapport blijkt, zijn een aantal van de bevindingen opmerkelijk en zelfs ontstellend te noemen. De Rekenkamer is van mening dat op het gebied van externe governance de Minister van Toerisme, Economische Zaken, Vervoer en Telecommunicatie (hierna TEZVT), de Directeur van BTP en het Parlement nog grote stappen te maken hebben. Vooral ten aanzien van het nemen van verantwoordelijkheid en het nakomen van wettelijke verplichtingen. Dat neemt niet weg dat ook binnen de interne governance nog een hoop werk moet worden verricht.

Dat anno 2015 aan bepaalde elementaire governance aspecten en wettelijke vereisten nog altijd niet wordt voldaan is naar de mening van de Rekenkamer *onbegrijpelijk*. Gelet op de gevoelige financiële situatie waarin het Land zich bevindt vraagt de Rekenkamer zich af wanneer men afstand doet van het standpunt dat het Land zich in een opbouwfase bevindt en wanneer men begint met het nemen van verantwoordelijkheden.

Ronald C. Halman, MBA
Voorzitter

Joane Dovale-Meit, MA
Secretaris

Achtergrond

BTP is na de overgang van Sint Maarten als Land binnen het Koninkrijk verantwoordelijk geworden voor onder andere het ontwikkelen van beleidskaders, het verrichten van werkzaamheden en het adviseren van de Minister van TEZVT betreffende telecommunicatie en post. Hierbij is de Landsverordening Bureau Telecommunicatie leidend.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de inrichting en de werking van de governance van BTP en daarbij na te gaan wat de oorzaken zijn van het achterlopen van opdrachten en de onzekerheden betreffende de opbrengsten. Het rapport van de Rekenkamer over de inrichting van de governance bij Bureau Telecommunicatie en Post bevat bevindingen, conclusies en aanbevelingen op het gebied van interne governance, externe governance en over de doelmatigheid van BTP. Governance gaat om het sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

De rol van de Minister van TEZVT

De rol van de Minister is extern, waarbij hij:

1. BTP dient te voorzien van zijn visie;
2. goedkeuring verleent aan wettelijk vereiste documenten zoals de begroting en reglementen voortvloeiend uit de Landsverordening BTP;
3. een prestatiecontract aangaat met de Directeur; en
4. controle uitoefent.

Uit het onderzoek is gebleken dat het in onvoldoende mate invulling geven aan de rollen een voornaamste reden is voor het uitblijven van de geprojecteerde opdrachten. Vanwege het ontbreken van een prestatiecontract krijgt de Directeur een "carte blanche" waarbij hij weinig tot geen verantwoording hoeft af te leggen. In het bijzonder nu er een bepaling in de Landsverordening BTP is opgenomen waarin staat vermeld dat de ingediende begroting geldt, indien de Minister niet binnen zes maanden overgaat tot goedkeuring¹.

De rol van de beleidsafdeling van TEZVT

Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de betrokkenheid van de beleidsafdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie binnen het Ministerie van TEZVT zeer beperkt is. Dat dit het geval is, is opmerkelijk te noemen omdat deze afdeling verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van beleid onder andere op het gebied van telecommunicatie. Betrokkenheid door de beleidsafdeling kan niet alleen een aanzienlijke kostenbesparing opleveren omdat uitbestedingen intern kunnen worden opgevangen, het draagt ook bij aan de voortgangsbewaking bij een eventuele opvolging van ministers.

Externe uitbestedingen

De gekozen organisatiestructuur bestaande uit de Directeur en het management op C-niveau en daaraan gekoppeld de financiële waardering veronderstelt een zeker niveau van kennis en ervaring. De vraag kan worden opgeworpen waarom de meeste projecten worden uitbesteed. De Rekenkamer vraagt zich af waarom de COO niet verantwoordelijk is voor het beheer van het nummeringplan en waarom de Manager HR/PR/CA (human resources/public relations/consumer affairs) niet het project "Implementation/ updating HR-Tools at BTP SXM" uitvoert. Ten aanzien van de CFO kan de vraag worden opgeworpen waarom een extern accountingbureau wordt ingehuurd om de opgeleverde verantwoordingsdocumenten van de CFO en haar afdeling te controleren en de jaarstukken samen te stellen. Van managers op C-niveau mag normaal gesproken worden verwacht dat zij deze werkzaamheden uitvoeren.

Kostbare dollar administratie

De analyse van de begrotingen en de jaarrekeningen maken inzichtelijk dat de begrotingen in U.S. dollars worden opgesteld terwijl de jaarrekeningen in Antilliaanse guldens worden opgesteld. Het hanteren van een dollaradministratie brengt hoge bankkosten met zich mee. De CFO heeft bevestigd dat de bankkosten hoog zijn, maar heeft aan de Rekenkamer geen redelijke onderbouwing voor de keuze kunnen geven.

De Raad van Toezicht

BTP heeft een Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht heeft zowel een externe als een interne rol. Vanwege het ontbreken van de wettelijk verplichte reglement van werkwijze, directiereglement, arbeidsreglement en prestatiecontract ten aanzien van de Directeur is de Raad onvoldoende geëquipeerd om effectief toezicht te kunnen houden. Opvallend is dat de Rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen dat de Raad van Toezicht na 10-10-10 is benoemd. In het verleden heeft de Raad van Toezicht

¹ Artikel 18, zevende lid, van de Landsverordening BTP

zogenaamde resoluties opgemaakt waarin wordt beoogd om de bewegingsvrijheid van de Directeur in zekere mate te beperken. Reden hiervoor was omdat de Raad bepaalde mechanismen wilde invoeren om haar controle en toezicht te concretiseren. Grondslagen ten behoeve van deze bevoegdheden volgen echter niet uit de Landsverordening. Dergelijke resoluties vinden daardoor geen juridische legitimatie en afgevraagd kan worden in hoeverre deze beslissingen bindend zijn.

Opmerkelijke bevindingen

Uit een analyse van de documenten die zijn overgelegd blijkt dat in september 2012 een overeenkomst is aangegaan tussen de voorzitter van de Raad van Toezicht en de Directeur, waarbij onder andere bepaalde arbeidsvoorwaarden zoals het salaris, een vaste bonus, een dertiende maand, maandelijks representatievergoeding in de vorm van een creditcard en een telefoonvergoeding zijn overeengekomen. Daarnaast wordt op hoofdlijnen de verplichtingen ten aanzien van de Directeur beschreven. Ingevolge artikel 3, vierde lid, van de Landsverordening BTP, dienen de arbeidsvoorwaarden van de Directeur in een arbeidsreglement te worden neergelegd. Dit reglement dient vervolgens door de Minister, gehoord de Raad van Toezicht, vastgesteld te worden. De Rekenkamer heeft op basis van voornoemde wetsbepaling de rechtsgeldigheid van deze overeenkomst niet kunnen vaststellen.

Indien onrechtmatig en dus nietig, heeft de Minister de mogelijkheid om af te wijken van de thans gehanteerde voorwaarden die ten aanzien van het salaris alleen al veel hoger ligt dan die van een minister². Het bevreemdt de Rekenkamer in het kader van doelmatigheid dat dergelijke voorwaarden zijn overeengekomen gelet op de geringe verantwoordelijkheid die de Directeur heeft, ten opzichte van de Minister die in bijna alle gevallen als eindverantwoordelijke is aangemerkt. De Rekenkamer adviseert in het kader van doelmatigheid rekening te houden met de salarisstructuur die wordt gehanteerd binnen de overheid nu BTP tot de collectieve sector behoort.

Zelfstandig bestuursorgaan of niet

Uit de interviews blijkt dat binnen BTP men van mening is dat BTP een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. De Landsverordening BTP vermeldt dat het Bureau een openbare rechtspersoon is. In dit artikel staat echter niet expliciet dat BTP een zelfstandig bestuursorgaan is. Vergeleken met bijvoorbeeld de Landsverordening uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekosten Verzekeringen (Landsverordening USZV) is dit in artikel 2 expliciet wél opgenomen. Indien de overheid voornemens was om van BTP daadwerkelijk onmiskenbaar een zelfstandig bestuursorgaan te maken, lag hen niets in de weg om een dergelijke wetswijziging in te dienen. Dit is tot op heden echter niet gebeurd.

Vervolg

De Rekenkamer acht een kritische analyse van een aantal contracten in een vervolgonderzoek wenselijk. Uit dit doelmatigheidsonderzoek is gebleken dat er in enkele gevallen onvoldoende waarborgen zijn en dat er mogelijk een schijn van belangenverstrengeling in die gevallen aanwezig is. Ook blijkt niet of in deze gevallen de aanbestedingsregels zijn gehanteerd. De Rekenkamer meent dat een onderzoek door bijvoorbeeld de Minister van Financiën op basis van artikel 43, zevende lid, van de Comptabiliteitslandsverordening nadere uitkomst zou kunnen bieden. Een dergelijk onderzoek ligt buiten het bereik van dit doelmatigheidsonderzoek.

Conclusie

De governance binnen BTP, of eigenlijk meer het gebrek aan governance leidt ertoe dat BTP niet optimaal doelmatig functioneert waardoor onder andere de geprojecteerde financiële afdrachten uitblijven. De Minister van TEZVT speelt hierbij een fundamentele rol, alsook de Directeur van BTP en zijn *key-officers* (COO-*chief operating officer* en CFO-*chief financial officer*).

Het ontbreken van een actuele visie, beleid en beleidsdoelstellingen, een wettelijk vereist jaarlijks prestatiecontract, een periodieke beoordeling daarvan, kennis van de verdeling van bevoegdheden, structureel overleg, een (schriftelijke) beoordeling van door BTP opgeleverde documenten en het niet tijdig opleveren van documenten zoals de begroting leidt tot onzekerheden, onduidelijkheden en vragen. In een organisatie waarbij grote financiële belangen op het spel staan en fundamentele beginselen van management ontbreken, is dit op zijn zachtst gezegd onwenselijk. De Directeur van BTP heeft een "carte blanche" gekregen door de onvoldoende sturing, beheersing en toezicht door de Minister. De Rekenkamer concludeert dat de belangrijkste elementaire vormen van zowel externe als interne governance niet aanwezig zijn. Daarnaast wordt de Landsverordening BTP grotendeels niet nageleefd en worden belangrijke documenten zoals het wettelijk verplichte prestatiecontract, arbeidsreglement en het reglement van werkwijze van de Raad van Toezicht nochtans niet als prioriteit gezien.

² Landsverordening bezoldiging politieke gezagdragers

AANBEVELINGEN

Om gerealiseerd te krijgen dat het beleid op het gebied van telecommunicatie en post en de bij landverordening opgelegde taken doelmatig worden gerealiseerd en dat BTP vergoedingen afdraagt aan de overheid die van haar worden verwacht, is het noodzakelijk dat zowel de externe als de interne governance worden verbeterd. Omdat het bij governance gaat om de samenhang gaat tussen de aspecten sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden dienen op al deze vier aspecten verbetermaatregelen te worden getroffen om het doelmatig functioneren van BTP op een hoger niveau te krijgen.

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn impliciet al aanbevelingen opgenomen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de governance. Hieronder beperken wij ons tot de *belangrijkste* aanbevelingen per actor.

Aanbevelingen aan de Minister van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie:

- Bepaal de richting van de telecommunicatie en postsector. Geef prioriteit aan het formuleren van een visie, beleid en beleidsdoelstellingen omdat dit als input dient voor het actualiseren van het meerjarenplan en het opstellen van het jaarplan van BTP.
- Keur de jaarlijkse begroting tijdig goed zodat voorgenomen plannen tijdig en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast ontstaat dan tijdig inzicht in de financiële haalbaarheid van het beleid.
- Zorg ervoor dat alle partijen, te allen tijden duidelijk weten wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waartoe bevoegd is. Onduidelijkheid over bevoegdheden of besluiten die worden genomen door actoren die daartoe niet bevoegd zijn kunnen ernstige gevolgen hebben voor het Land
- Betrek de beleidsafdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie binnen het Ministerie van TEZVT bij BTP. Dat dit thans niet gebeurt is opmerkelijk te noemen omdat deze afdeling verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van beleid onder andere op het gebied van telecommunicatie. Betrokkenheid door de beleidsafdeling kan niet alleen een aanzienlijke kostenbesparing opleveren, het draagt ook bij aan de voortgangsbewaking bij een eventuele opvolging van ministers.
- Stel een jaarlijks prestatiecontract op voor de Directeur conform de Landsverordening BTP. Hiermee zal een terecht einde komen aan de "carte blanche" van de Directeur van BTP en zal de taakuitoefening van de Raad van Toezicht worden vergemakkelijkt.
- Stel ingevolge de Landsverordening het arbeidsreglement met daarin de arbeidsvoorwaarden voor de Directeur vast.
- Voer structureel overleg met de Directeur van BTP om zo op de hoogte te blijven van alle nationale en internationale ontwikkelingen en om door BTP opgeleverde documenten te beoordelen om vervolgens bij te sturen en de werkzaamheden van de Directeur te beoordelen.
- Beëindig de eerder gemaakte afspraak over de afdracht aan de overheid en neem het besluit dat met ingang van direct conform artikel 21 van de Landsverordening wordt gehandeld door BTP. Tevens moet worden vastgesteld welke bedragen nog verschuldigd zijn over voorgaande jaren en dient dit overgedragen te worden aan de overheid door BTP.
- Stel vast of BTP een zelfstandig bestuursorgaan is of een openbare rechtspersoon met bepaalde zelfstandige bevoegdheden.

Aanbevelingen aan de Directeur

- Stel een directiereglement op waarin regels met betrekking tot het te volgen intern - en extern beleid zijn neergelegd die bij diens afwezigheid of verhindering worden gevolgd door diens plaatsvervanger.
- Kies een besturingsmodel die bij de organisatie past. Zorg daarbij minimaal voor het hanteren van een "Plan, Do, Check Act" cyclus. Stel plannen en daaraan gerelateerd begrotingen op, laat het uitvoeren, monitor de uitvoer en stuur bij indien nodig. Zorg er verder voor de organisatie in control te hebben door richtlijnen te formuleren, processen en procedures te formuleren en dan ook aan de hand daarvan te werken in de praktijk. Dit kan als basis dienen om de sleutelfunctionarissen te beoordelen en bij te sturen en zij kunnen het vervolgens gebruiken om hun eigen werk te sturen en te beheersen.
- Ga na waar de knelpunten liggen ten aanzien van de samenstelling en controles van de verantwoordingsstukken 2013 en 2014 en neem gericht maatregelen om deze op te lossen. Voer *tight control* (maak gedetailleerde afspraken en bewaak deze) uit om de verantwoording 2015 binnen de gestelde termijnen van de Landsverordening BTP aan te bieden aan de Raad van Toezicht en de Minister van TEZVT. Een tijdige aanbieding van de verantwoordingsdocumenten heeft als positieve effecten dat deze documenten ook tijdig kunnen worden aangeboden aan de Minister van Financiën en dat met meer zekerheid bestaat omtrent de juistheid en volledigheid van de afdrachten van BTP aan de overheid.

Aanbevelingen aan de Raad van Toezicht

- Stel een reglement van werkwijze op en leg het ter goedkeuring voor aan de Minister. Draag er zorg voor dat uit het reglement duidelijk wordt wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de Raad³.
- Stel jaarlijks voor 1 juli een rapport op van de verrichte werkzaamheden en biedt het aan, aan de Minister.

³ In het reglement kan onder andere ook omwille van de duidelijkheid worden opgenomen wat de Raad verstaat onder "toetsing van de ontwerp-begroting vergezeld met een voorstel voor het prestatiecontract ten aanzien van de Directeur" in de zin van artikel 18, tweede lid, van de Landsverordening BTP.

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Uit diverse documentatie blijkt dat de afdrachten van BTP aan de overheid achterblijven en dat er onzekerheden zijn betreffende hun opbrengsten.

Zo heeft de Minister van Financiën zowel in de jaarrekeningen 2012 en 2013, de Ontwerpbegroting 2013 als in de Meerjarenbegroting 2014-2016 van het land Sint Maarten vermeld dat de betalingen van overheidsentiteiten aan de overheid achterblijven op de verwachtingen.

De Stichting Overheidsaccountants-bureau (SOAB) die de jaarrekening van het land Sint Maarten controleert, heeft geen goedkeurend oordeel gegeven aan de jaarrekeningen 2012 en 2013. Een van de redenen daarvoor is onder meer dat de opbrengsten van BTP onzeker zijn. Er bestaat onduidelijkheid over het batig saldo van BTP tot en met 31 december 2013 en welk deel hiervan ten gunste van de overheid hoort te komen.

Ook de Algemene Rekenkamer heeft in haar rapporten bij de jaarrekeningen 2011 en 2012 van het land Sint Maarten melding gemaakt van de onzekerheden in de jaarrekening betreffende de juistheid en/of volledigheid van onder meer de opbrengsten. In deze rapporten staat onder meer dat de opbrengst batig saldo BTP onzeker is wegens onduidelijkheid over de verdeling. In het rekenkamerrapport 2012 staat vermeld *“omdat de jaarrekeningen van BTP vanaf 10 oktober 2010 nog niet door een externe accountant zijn gecontroleerd kan de bijdrage aan Sint Maarten nog niet worden berekend. Aan Sint Maarten zijn wel voorschotten betaald”*. Het SOAB auditrapport⁴ bij de jaarrekening 2012 van BTP is uitgebracht in maart 2015.

Het College Financieel Toezicht (CFT) heeft in diverse brieven en rapporten vermeld dat het innen van concessiebedragen achterblijft. Ten aanzien van BTP is vermeld dat de afdrachten flink achterlopen ten opzichte van de begroting⁵ en dat er problemen zijn om de concessiebedragen te innen⁶.

Aangezien de afdrachten achterlopen en er onzekerheden zijn betreffende de opbrengsten van BTP, vraagt de Rekenkamer zich enerzijds af of BTP zodanig wordt bestuurd en beheerd en de middelen zo worden geïnd en ingezet teneinde zo efficiënt en effectief mogelijk haar taken te vervullen. En anderzijds wordt afgevraagd hoe de relatie is tussen BTP en het Ministerie TEZVT omdat BTP voor dat ministerie beleid uitvoert op het gebied van telecommunicatie en post. Derhalve heeft de Rekenkamer in het kader van doelmatigheid een onderzoek uitgevoerd naar de governance van BTP en heeft daarbij ook de relatie met de Minister van TEZVT in beschouwing genomen.

Leeswijzer

In dit rapport is aan de orde geweest de samenvatting, conclusie en aanbevelingen. Voorts komen achtereenvolgens aan de orde: uitleg over dit onderzoek in hoofdstuk 1, de externe governance in hoofdstuk 2, de interne governance in hoofdstuk 3, doelmatigheid in hoofdstuk 4, oorzaken achterblijven afdrachten BTP in hoofdstuk 5 en het nawoord in hoofdstuk 6. Als onderdeel van het rapport zijn twee bijlages toegevoegd: een overzicht van geïnterviewde personen en de geraadpleegde documenten.

⁴ 15/0295C/KK, Findings of the audit of the 2012 financial statements of Bureau Telecommunications and Post Sint Maarten

⁵ Cft 201400187, Advies Cft op ontwerpbegroting 2015, d.d. 21 oktober 2014

⁶ Cft 201400230, Reactie op de derde uitvoeringsrapportage 2014, d.d. 17 december 2014

1.2 DOEL- EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de inrichting en de werking van de governance van BTP en daarbij na te gaan wat de oorzaken zijn van het achterlopen van afdrachten en de onzekerheden betreffende de opbrengsten. Vervolgens willen wij aanbevelingen doen aan de Directeur van BTP en de Minister van TEZVT ter verbetering van de governance van BTP en diens relatie met betrokken ministeries. Uit het onderzoek is de rol van Post zeer beperkt naar voren gekomen. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om dit specifieke gebied in het kader van haar onderzoek buiten beschouwing te laten.

De centrale vraag luidt als volgt:

"Is de governance⁷ van BTP, enerzijds intern haar eigen organisatie en anderzijds extern (in relatie tot het ministerie TEZVT), zodanig ingericht dat er voldoende waarborgen zijn om het beleid op het gebied van telecommunicatie en de bij Landsverordening opgelegde taken doelmatig te realiseren en om de vergoedingen af te dragen aan de overheid die van BTP worden verwacht?"

Om het doel te realiseren en de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen (niet limitatief) aan bod gekomen op het gebied van externe governance, sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Externe governance

- Welke doelstelling wil de Minister bereiken met BTP?
- Waarvoor is de Minister verantwoordelijk t.o.v. BTP?
- Hoe en waarover legt de Minister in dit kader verantwoording af?
- Welke voorwaarden stelt de Minister aan het primaire proces en de bestuurlijke inrichting van BTP?

Interne governance

Sturen en Beheersen

- Wat is de visie van BTP? Welke doelstelling wil BTP bereiken? Hoe verhouden de doelstellingen zich tot de beleidsdoelstellingen van TEZVT?
- Wat zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van sleutelfunctionarissen?
- Welke sturingsinstrumenten worden gebruikt?
- Welke maatregelen zijn getroffen om zeker te stellen of de uitvoering van processen in overeenstemming is en blijft met de plannen, procedures e.d. en om zo nodig bij te sturen om de doelstellingen te realiseren?
- Waar wordt het achterlopen van afdrachten aan toegeschreven? Hoe wordt daarop specifiek gestuurd en welke beheermaatregelen worden getroffen om het achterlopen te beëindigen?

Toezicht houden

- Op welke wijze geeft de Raad van Toezicht invulling aan het toezichthouden van BTP?
- Wat zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de RvT?
- Waarop wordt de focus gelegd in het toezicht houden?

Verantwoorden

- Welke verantwoordingsdocumenten worden opgesteld door BTP?
- Welke informatie worden daarin opgenomen naast de jaarrekening?
- Bieden de verantwoordingsdocumenten voldoende inzicht aan de ministers van TEATT en Financiën en de Staten? In welke mate wordt inzicht gegeven in de mate waarin doelstellingen zijn bereikt, de belangrijkste risico's worden beheerst, belangrijke handelingen en besluitvorming hebben plaatsgevonden e.d.?

⁷ Uitleg governance vanaf paragraaf 1.4.

1.3 METHODE & PROCEDURE EN PROCES VAN ONDERZOEK

Methode & procedure van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Het onderzoek is begonnen met een startgesprek bij BTP waarin de onderzoeksopzet, de planning en doorlooptijd, de doelstelling van het onderzoek en de uitvoering zijn toegelicht. In dit onderzoek zijn documentenanalyse en interviews als onderzoeksmethoden gehanteerd. Interviews hebben plaatsgevonden bij BTP en de Ministeries van TEZVT en Financiën. Conceptverslagen van interviews zijn voor commentaar en goedkeuring aan geïnterviewden voorgelegd.

Op vier verslagen is, na herhaald verzoek, geen commentaar en goedkeuring ontvangen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten. De concept nota van bevindingen werd voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan BTP en aan de Minister van TEZVT. De definitieve nota van bevindingen werd aangeboden aan BTP en de Minister van TEZVT.

Op basis van de definitieve nota van bevindingen werd het concept rapport opgesteld. Deze werd voor bestuurlijke hoor en wederhoor aangeboden aan de Directeur van BTP, de Raad van Toezicht en de Minister van TEZVT. Het definitieve rapport wordt behalve aan hen ook aangeboden aan de Staten.

Proces van onderzoek

Het verkrijgen van informatie en documentatie is in het begin van ons onderzoek niet soepel verlopen. Het maken van afspraken verliep eveneens moeizaam. Daarnaast hebben wij enige terughoudendheid bij betrokkenen ervaren om mee te werken aan een interview en/of documentatie te verstrekken. Dit heeft vooral in het begin vertragend gewerkt. Uiteindelijk hebben alle geplande interviews wel plaatsgevonden.

1.4 KADER ONDERZOEK

Algemeen

Het doelmatigheidsonderzoek bij BTP is uitgevoerd door de Rekenkamer ingevolge artikel 74, tweede lid, van de Staatsregeling, alsmede ingevolge artikel 1, artikel 30 en artikel 42, tweede lid, van de Landsverordening Algemene Rekenkamer. Conform deze artikelen is de Rekenkamer belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. De achterblijvende geprojecteerde ontvangsten aan het Land, in combinatie met de governance als mogelijke oorzaak daarvan, staan centraal in dit onderzoek. De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid van beheer van gelden en goederen, de organisatie en het functioneren van instellingen en rechtspersonen die rechtstreeks of zijdelings zijn betrokken met het Land. Deze organisaties zijn verplicht daarvoor informatie en documentatie te verschaffen aan de Rekenkamer.

Referentiekader

In dit onderzoek is als referentiekader de Landsverordening BTP⁸ gehanteerd en een aantal voor dit onderzoek relevante aspecten uit het model van *government governance*⁹. Voor het begrip *governance* bestaat nog geen eenduidige definitie. Uit veel publicaties kan worden afgeleid waar *governance* over gaat. Een veel gehanteerde omschrijving is:

*"Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van alle belanghebbenden"*¹⁰.

Uitleg van de elementen van governance

Sturen

Het sturen is het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen. Het sturen blijkt onder meer uit:

- een geformuleerde visie, beleid en beleidsdoelstellingen;
- een meerjarenplan / meerjarenbegroting;
- een plan en control cyclus;
- prestatie afspraken met een directie;

⁸ AB 2013, GT no. 466, Landsverordening betreffende de status, de taken en bevoegdheden van het Bureau Telecommunicatie en Post, datum inwerkingtreding 10-10-2010.

⁹ Handleiding Government Governance- een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, Ministerie van Financiën, januari 2000

¹⁰ Governance model van Bossert, 2004

- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor alle betrokken actoren; en
- kaders voor inrichting, bedrijfsvoering e.d.

Beheersen

Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, dat wil zeggen de vastgestelde (beleids)doelstellingen realiseert. Beheersen blijkt onder meer uit:

- voortgangsrapportages;
- jaarplan en jaarbegroting;
- schriftelijke vastlegging van processen, procedures en interne controlemaatregelen;
- periodieke evaluaties door een directie en management;
- voortgangsgesprekken, overleg e.d.

Toezicht

Toezicht is het verzamelen van informatie om vast te stellen dat (beleids)doelstellingen worden gerealiseerd ten behoeve van alle belanghebbenden. Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld zijn: een minister, een parlement, een medewerker, een aandeelhouder en de burger. Toezicht kan worden uitgevoerd door bijvoorbeeld:

- een Raad van Toezicht;
- een Ondernemingsraad; of
- een inspectieorgaan.

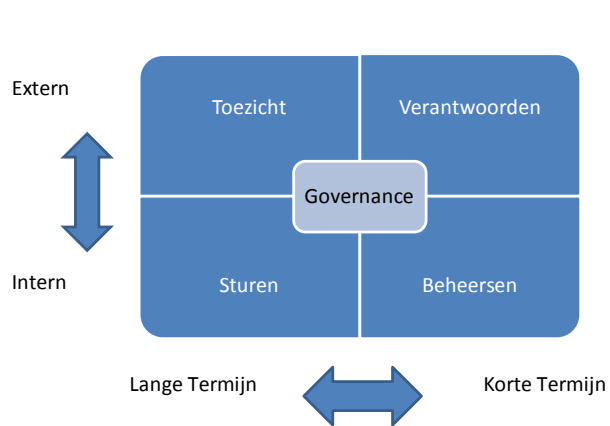
Nodig daarbij zijn onder meer:

- wet- en regelgeving, (collectieve) arbeidsovereenkomsten;
- jaarverslagen, voortgangsrapportages e.d.

Verantwoorden

Verantwoorden is het verschaffen van informatie over alle opgedragen taken en bevoegdheden, over alle uitgevoerde werkzaamheden om de vastgestelde doelstellingen te realiseren. De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of de doelstellingen worden bereikt en de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden. Verantwoorden blijkt onder meer uit:

- een jaarrekening;
- een jaarverslag;
- accountantscontrole;
- maand-, kwartaal- en jaarrapportages van het management.



Deze vier elementen van governance zijn te verdelen over een tweetal oriëntatierichtingen: interne organisatie en korte of lange termijn. Vanuit organisatieperspectief vormen deze twee oriëntatierichtingen een viertal kwadranten.

In ieder van deze kwadranten kan één van de vier elementen van governance worden geplaatst:

- toezicht → oriëntatie is meer extern en lange termijn;
- verantwoordens → oriëntatie is meer extern en korte termijn;
- sturen → oriëntatie is meer intern en

Figuur 1: Governance

lange termijn; en

- beheersen → oriëntatie is meer intern en korte termijn.

Onderscheid externe en interne governance

Externe governance betreft de relatie tussen de overheid en een externe organisatie. De overheid betreft externe organisaties bij het behalen van zijn beleidsdoelstellingen. In dat geval geeft de overheid – in meer of mindere mate- sturing aan deze externe organisatie. Zo kunnen voorwaarden worden gesteld aan het primaire proces, aan de bestuurlijke inrichting, de verantwoording en/of het toezicht houden op de externe organisatie inclusief de rechtmatige besteding van middelen. De overheid wil namelijk waarborgen dat de externe organisatie de doelstellingen bereikt.

Interne governance zijn de sturing-, beheersing-, verantwoording- en toezichtrelaties binnen een organisatie.

De externe en interne governance beïnvloeden elkaar wederzijds.

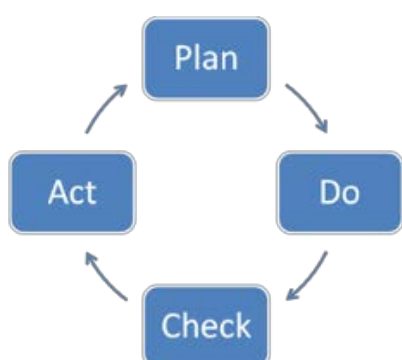
Landsverordening BTP

In de Landsverordening BTP is een aantal bepalingen opgenomen die omschrijven hoe invulling wordt gegeven aan de governance van BTP.

- Sturing en beheersing komen onder andere aan bod in artikel 2, derde lid, artikel 3, zesde lid, artikel 5, artikel 16, tweede lid, artikel 17 en de artikelen 20 en 21 van de Landsverordening BTP.
- Toezicht komt aan bod in hoofdstuk 3. Onder andere artikel 8 gaat in op de samenstelling van de Raad van Toezicht en artikel 14 en 15 gaan in op de taakstelling en werkwijze.
- Verantwoording komt onder andere aan bod in artikel 16, eerste lid, artikel 18 en 19 van de Landsverordening BTP.

Instrumenten voor sturen en beheersen

Bij het sturen en beheersen kunnen specifieke instrumenten worden gehanteerd. Omdat uit het vooronderzoek bleek dat er waarschijnlijk geen specifieke instrumenten worden gebruikt, is ervoor gekozen een relatie te leggen met de PDCA cirkel omdat deze cirkel de meest essentiële stappen bevat van besturing.



PDCA is een afkorting die staat voor:

Plan (het maken van een plan met de resultaten die je wilt bereiken en hoe je dat wil doen).

Do (uitvoer van het plan, realiseren en registreren van de output).

Check (controleren: een vergelijking maken met de resultaten die je had willen bereiken).

Act (bij afwijking het nemen van maatregelen of bijsturen om de resultaten alsnog te bereiken).

Figuur 2: PDCA cyclus

In het rapport worden enkele begrippen gehanteerd die nadere uitleg behoeven:

- Opzet van de governance: doel is na te gaan hoe de governance is ingericht.
- Werking van de governance: doel is na te gaan of hetgeen is opgezet adequaat functioneert.
- Efficiënt: in hoeverre wordt een doel gerealiseerd ten opzichte van een bepaalde norm. Efficiënt is doelmatig. Iets is doelmatig of efficiënt als het minder tijd dan de norm of met minder inzet van bedrijfsmiddelen kan worden gerealiseerd.
- Effectief: dit geeft aan hoe het gerealiseerde doel eruit ziet ten opzichte van de norm. Effectiviteit is doeltreffendheid. Het doet een uitspraak over de uitkomst van een proces.
- Checks & Balances: een organisatie kan pas goed functioneren als de controlemechanismen (checks) goed functioneren en indien er een goede balans is bij de verdeling van de bevoegdheden en tussen de belangen van de machten (balances).

1.5 ACHTERGROND INFORMATIE BTP

BTP is de regelgevende autoriteit voor de telecommunicatie en postsector in Sint Maarten. BTP is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleidskaders voor de telecom en postsector, de implementatie en uitvoer van door de Minister van TEZVT vastgestelde beleidskaders, het voorbereiden van landelijke wet- en regelgeving en het geven van adviezen aan de Minister van TEZVT en leden van het parlement op het gebied van telecommunicatie en post.

BTP voert haar taken uit door middel van overleg met deelnemers / industrieën in de telecommunicatie en postsector en andere belanghebbenden, gericht op het bereiken van kwaliteit en betaalbare communicatie voor iedereen. BTP werkt naar een omgeving toe die continue groei en ontwikkeling binnen de sector ondersteunen. Om dit te realiseren heeft BTP ook oog voor de internationale en regionale ontwikkelingen in de telecom en postsector en onderhoudt zij contacten met de regio. Gezien de geografische locatie en de demografie van Sint Maarten wil Sint Maarten zich op termijn ontwikkelen tot een toonaangevende telecommunicatie-hub in de regio.

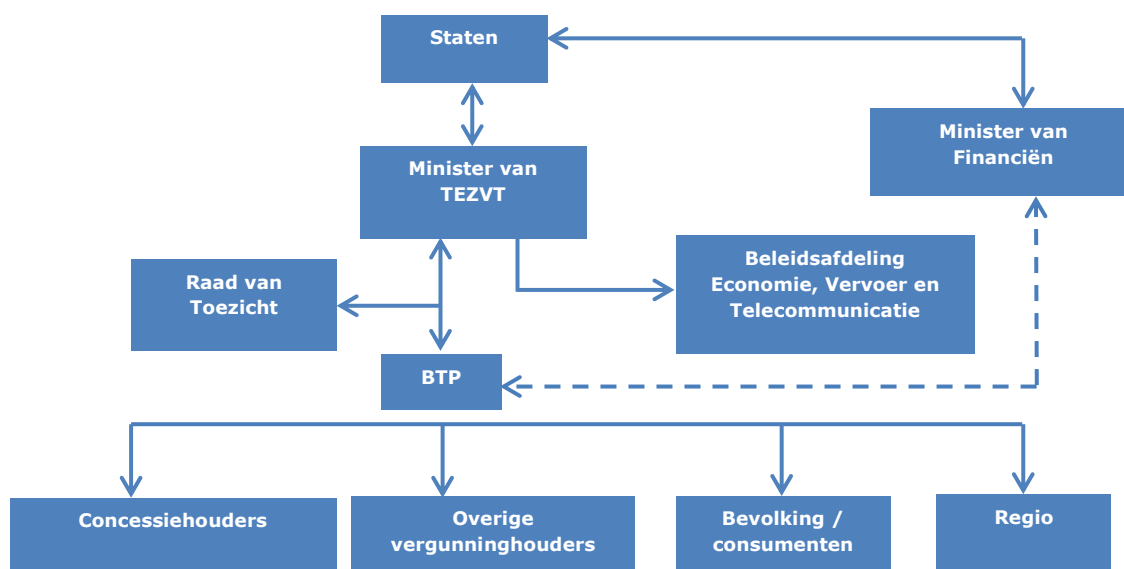
BTP wordt gerekend tot de collectieve sector¹¹ van Sint Maarten. Dit blijkt uit de ondertekende brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹² alsmede uit bijlage 2 behorend bij de Landsverordening begroting 2015¹³. Hierdoor dient BTP ook alle regelgeving aangaande de collectieve sector na te leven.

BTP heeft een directe relatie met de Minister van TEZVT en een indirecte relatie met de Minister van Financiën¹⁴. Aan de Minister van TEZVT zijn de Directeur van BTP en de Raad van Toezicht verantwoordelijk. De Raad van Toezicht is bevoegd adviezen te geven aan de Minister van TEZVT en aan de Directeur. Het merendeel van de verantwoordelijkheden van BTP ligt bij deze Minister. De Minister beschikt onder meer over een kabinet die hem ondersteunt en belast is met de afhandeling van politiek gevoelige aangelegenheden en politieke advisering.

Daarnaast beschikt de Minister ook over een afdeling die belast is met het ontwikkelen en formuleren van beleid voor het Ministerie. Voor telecommunicatie en post is dat de afdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie. De relatie met de Minister van Financiën wordt als indirect aangemerkt omdat de Directeur van BTP geen verantwoordelijkheid verschuldigd is aan deze minister. Er vinden slechts stortingen van afdrachten aan de overheid plaats in de Landskas. Desalniettemin kan de Minister van Financiën een rol spelen ten aanzien van het opvragen van documentatie en het opstarten van een onderzoek, daar BTP tot de collectieve sector behoort¹⁵.

In het volgende schema zijn de onderlinge relaties van BTP gevisualiseerd.

Figuur 3: Relaties van BTP



Vóór 10 oktober 2010 was de regelgevende autoriteit voor telecommunicatie en post het Bureau Telecommunicatie en Post Nederlandse Antillen. Het hoofdkwartier was gevestigd in Curaçao met bijkantoren in Sint Maarten en Bonaire. Op 10 oktober 2010 is BTP Sint Maarten gestart.

Het Bureau heeft de navolgende taken:

- het ontwikkelen van beleidskaders betreffende telecommunicatie en post;
- het implementeren en uitvoeren van door de minister vastgestelde beleidskaders betreffende telecommunicatie en post;
- de voorbereiding van de landelijke wet- en regelgeving ter zake van telecommunicatie en post;
- het verrichten van bij of krachtens landsverordening opgedragen uitvoerende werkzaamheden op het gebied van de telecommunicatie en post;

¹¹ In artikel 1, onderdeel g, van de Comptabiliteitslandsverordening wordt de collectieve sector gedefinieerd als: het Land en overige rechtspersonen ingevolge de definitie van het System of National Accountants van de Verenigde Naties. In artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht staat vermeld dat tweejaarlijks wordt vastgesteld welke rechtspersonen tot de collectieve sector worden gerekend.

¹² Brief van 14 februari 2014 waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede de Minister van Financiën de collectieve sector aanwijzen ingevolge artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht

¹³ Toelichting op de begroting van 2015: *bijlage: toets aan de Comptabiliteitslandsverordening*

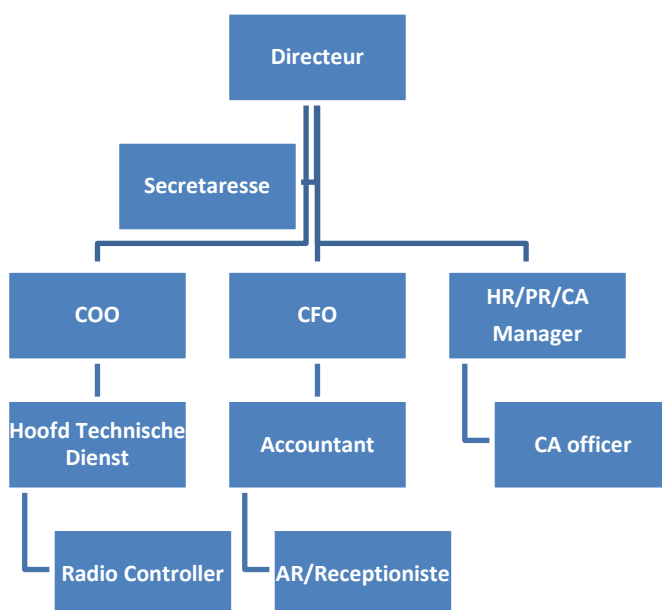
¹⁴ Daarnaast heeft het Bureau op basis van artikel 5, onderdeel f, van de Lvo BTP de taak om desgevraagd leden van de Ministerraad te adviseren terzake wetgeving en beleid dat telecommunicatie en post betreft.

¹⁵ Artikel 43, zesde en zevende lid, van de Comptabiliteitslandsverordening.

- het, voor zover nodig op instructie van de Ministerraad, behartigen van de belangen van Sint Maarten ter zake van telecommunicatie en post in koninkrijks-, regionaal en internationaal verband;
- het adviseren van de Minister, en desgevraagd andere leden van de ministerraad, ter zake van telecommunicatie en post aangelegenheden;
- het desgevraagd adviseren dan wel verrichten van diensten ten behoeve van overheidsdiensten en derden over aangelegenheden ter zake van telecommunicatie en post;
- het verrichten van andere door de Minister opgedragen werkzaamheden;
- het verrichten van andere bij of krachtens landsverordening opgedragen werkzaamheden.

BTP wordt aangestuurd door een Directeur. Het management bestaat uit een Chief Financial Officer (CFO), een Chief Operational Officer (COO) en een Manager Human Resources/Public Relations/Consumer Affairs (Manager HR/PR/CA). Deze geven leiding aan de Financiële Afdeling, Technische Afdeling en de Afdeling HR/PR/CA. In totaal zijn 10 mensen werkzaam bij BTP. Dit betekent dat in de organisatie in totaal vier van de tien medewerkers een management positie betrekken.

In het onderstaande schema is het organogram van BTP gevisualiseerd.



Figuur 4: Organogram BTP

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de Minister van TEZVT de externe governance in relatie tot BTP heeft ingericht (opzet) en wat de gevolgen daarvan zijn. Voor zover mogelijk wordt ook ingegaan op de werking van de inrichting. Daarnaast wordt ingegaan op wat de oorzaken zijn van de wijze waarop de externe governance is ingericht. De inrichting van de externe governance beïnvloedt de inrichting van de interne governance. De inrichtingen beïnvloeden elkaar wederzijds. Dat zal in dit en het volgende hoofdstuk zichtbaar worden.

2.2 OPZET INRICHTING EXTERNE GOVERNANCE

2.2.1 STUREN EN BEHEERSEN

Het sturen is het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelstellingen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.

Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, dat wil zeggen de vastgestelde (beleids)doelstellingen realiseert.

Visie, beleid en beleidsdoelstellingen

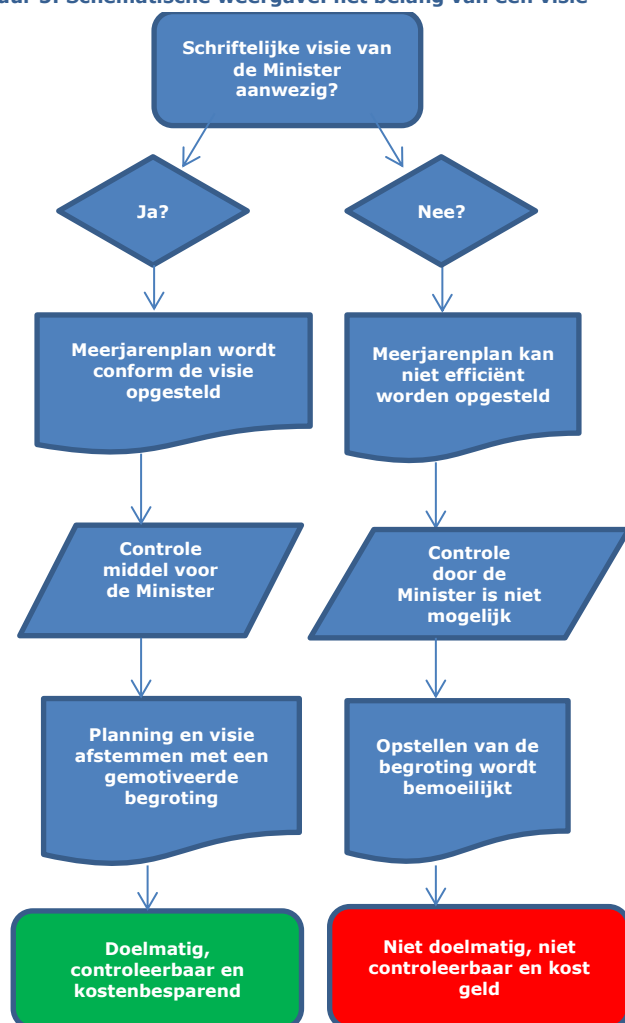
Uit de 'Toelichting Ontwerpbegroting voor het Dienstjaar 2015' blijken de algemene visie, missie en aandachtspunten voor het jaar 2015 van het Ministerie van TEZVT. Uit documenten is niet gebleken dat de Minister van TEZVT een visie, beleid en beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd op het beleidsveld telecommunicatie en post voor deze regeerperiode. De Minister heeft in het interview met de Rekenkamer aangevoerd dat hij circa zes maanden in functie is en in een verkenningsfase zit. Dit houdt in dat hij gesprekken voert met de Directeur en de Raad van Toezicht van BTP welke vervolgens zullen leiden tot een concrete en actuele visie, beleid en beleidsdoelstellingen. Wanneer de verkenningsfase werd afgerond en de visie, het beleid en beleidsdoelstellingen met betrekking tot telecommunicatie en post gereed zullen zijn, is niet bekend¹⁶.

Gevolgen van het ontbreken van een concrete en actuele visie, beleid en beleidsdoelstellingen:

Aangezien Sint Maarten op het gebied van telecommunicatie nog een inhaalslag moet maken en regionaal een meer toonaangevende rol wil gaan vervullen in de sterk concurrerende telecommunicatiemarkt loopt Sint Maarten het risico ingehaald te worden door andere eilanden in de regio. Dit is een aantal interviews naar voren gebracht.

Het kader ontbreekt waarmee de directeur zich kan oriënteren en met de minister kan communiceren. Een doorvertaling van beleid en beleidsdoelstellingen naar meer specifieke doelstellingen, een jaarplan en begroting e.d. vindt niet plaats.

Figuur 5: Schematische weergave: het belang van een visie



¹⁶ Ten tijde van het schrijven van het rapport is een nieuwe Minister TEZVT aangetreden.

Landsverordening BTP

Er is een Landsverordening BTP die geldt sinds het ontstaan van BTP op 10 oktober 2010. In deze landsverordening zijn bepalingen opgenomen die op hoofdlijnen omschrijven hoe invulling wordt gegeven aan de governance. De Landsverordening creëert een kader aan de hand waarvan de relatie tussen BTP en de overheid wordt ingericht. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de Landsverordening op veel punten niet en/of niet tijdig wordt nageleefd. Doordat documenten niet zijn opgesteld en/of niet tijdig worden opgeleverd ontbreken kaders die als 'checks & balances' worden gebruikt. Hierna wordt onder meer ingegaan op de gevolgen daarvan.

Prestatiecontract

De Landsverordening BTP schrijft voor dat de Minister van TEZVT jaarlijks een prestatiecontract aangaat met de Directeur¹⁷. In dit contract dienen kwalitatieve, kwantitatieve en financiële normen en doelstellingen te worden opgenomen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat noch de huidige Minister en noch zijn voorgangers met de Directeur in het verleden een prestatiecontract is aangegaan vanaf zijn infunctietreding in november 2012. Met de Interim Directeur die in functie was van oktober 2010 tot november 2012 was ook geen prestatiecontract aangegaan. In haar geval was het geen wettelijke verplichting omdat in het consultancy contract een afgebakend werkplan was opgenomen met de op te leveren documenten en uit te voeren werkzaamheden. Als consultant heeft zij nooit formeel als Directeur behoeven te worden benoemd.

Het ontbreken van een prestatiecontract heeft gevolgen voor zowel de Directeur, de Raad van Toezicht als ook voor de Minister:

- voor de Directeur is onbekend wat concreet van hem wordt verwacht. Door het ontbreken van concrete afspraken en normstellingen heeft de Directeur in principe een "carte blanche" gekregen van de Minister;
- het bemoeilijkt de taakuitoefening van de Raad van Toezicht omdat één van de belangrijkste controlenormen ontbreekt.
- de Minister beschikt door het ontbreken van een jaarlijks prestatiecontract niet over een instrument op basis waarvan hij de prestaties van de Directeur tussentijds kan bijsturen en achteraf kan beoordelen.

Begroting

Door BTP wordt jaarlijks een begroting opgesteld. De Landsverordening BTP schrijft voor dat jaarlijks een vastgestelde begroting vóór 1 september van het jaar, voorafgaande aan het jaar waarop deze betrekking heeft, ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd. De Minister dient vóór 1 oktober van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft, aan te geven of hij de begroting goedkeurt dan wel aan de begroting zijn goedkeuring onthoudt. Indien de Minister niet binnen zes maanden, nadat de begroting is aangeboden door de Directeur, overgaat tot goedkeuring, geldt de begroting als goedgekeurd¹⁸.

Als sturings- en beheersingsinstrument werkt de begroting niet optimaal. Dit blijkt onder meer uit de volgende feiten:

- de jaarlijkse begroting is vooralsnog niet tijdig aangeboden aan de Minister van TEZVT door de Directeur van BTP en is het voorgekomen dat de begroting formeel niet (tijdig) wordt goedgekeurd door de Minister;
- de begroting 2014 is formeel niet goedgekeurd door de Minister die toen in functie was. De reden waarom deze begroting niet was goedgekeurd, heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen. Ook de begroting 2015 was ten tijde van het onderzoek nog altijd niet formeel goedgekeurd door de Minister.

Het gevolg van het niet tijdig aanbieden aan de Minister is dat hij niet tijdig inzicht heeft of gepland beleid financieel haalbaar is en andere keuzes nodig zijn. De formele tijd om bij te sturen is beperkt voor de Minister. Gevolg van een niet door de minister goedgekeurde begroting is dat er geen formele goedkeuring is voor de plannen en het beleid dat de Directeur in het begrotingsjaar van plan is uit te voeren. Het valt de Minister aan te rekenen dat naast het ontbreken van een prestatiecontract, hij de Directeur de mogelijkheid verschaft om publieke middelen naar eigen inzicht uit te geven. Dit veroorzaakt een verhoogd risico op onduidelijkheden ten aanzien van uitgaven, temeer nu de jaarrekeningen van BTP achterblijven. Daarnaast ontbreekt een formeel instrument wat gehanteerd kan worden bij het tussentijds bijsturen van de werkzaamheden en achteraf beoordelen van de Directeur.

¹⁷ Artikel 17, eerste lid, Landsverordening BTP

¹⁸ Artikel 18 van de Landsverordening BTP

Overleg

Uit de interviews alsmede uit de overgelegde documentatie blijkt niet dat er een structureel overleg is tussen de Minister van TEZVT en de Directeur van BTP. Ook met voormalige Ministers van TEZVT was er geen structureel overleg. Vastgesteld is dat indien wel sprake is van een overleg, veelal verslaglegging ontbreekt en indien er wel sprake is van verslaglegging, deze meestal niet bewaard is gebleven.

Gevolg van het ontbreken van een voortdurend overleg is dat niet op gestructureerde wijze informatie uitwisseling plaats vindt over onder andere belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen op basis waarvan besluitvorming en bijsturing kan plaatsvinden. De Minister is daardoor niet of onvoldoende op de hoogte van wat er speelt in de sector. Hierdoor ontstaat het risico dat niet of niet tijdig beleid en beleidsdoelstellingen van de Minister op het gebied van telecommunicatie en post worden herzien of aangescherpt. Een ander risico van het ontbreken van overleg is dat de Directeur naar eigen inzicht zijn doelstellingen en plannen aanpast.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de Landsverordening BTP zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister van TEZVT ten aanzien van BTP opgenomen. In de Landsverordening BTP zijn aan andere ministers geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend. Uit overgelegde documentatie blijkt dat zowel de Minister-President als de verschillende Ministers van Financiën rechtsreeks informatie hebben opgevraagd bij BTP. Uit overgelegde correspondentie blijkt dat er over de bevoegdheden van de Minister van Financiën om informatie op te vragen discussie is ontstaan. Dit acht de Rekenkamer opmerkelijk, omdat de Minister van Financiën ingevolge artikel 43, zesde en zevende lid, van de Comptabiliteitslandsverordening het recht heeft om alle documenten in te zien, te vorderen en eventueel een onderzoek in te stellen.

2.2.2 TOEZICHT

Toezicht is het verzamelen van informatie om vast te stellen dat de (beleids)doelstellingen worden gerealiseerd ten behoeve van alle belanghebbenden.

Minister van TEZVT

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat een vorm van toezicht wordt gehanteerd door de Minister van TEZVT hetgeen kan blijken uit onder meer een vorm van structureel overleg, een schriftelijke beoordeling van door BTP opgeleverde documenten en/of een periodieke evaluatie of beoordeling van de uitvoering van een prestatiecontract.

Op basis van documentatie¹⁹ is echter wel vastgesteld dat een kritische vraagstelling over de jaarstukken 2011-2012 en de ontwerpbegroting 2015 heeft plaatsgevonden door de Minister van Financiën vanaf 2013. En uit een overgelegd verslag²⁰ blijkt dat een bijeenkomst heeft plaatsgevonden waarbij leden van het kabinet, het management van BTP en de leden van de Raad van Toezicht aanwezig waren. Volgens een van de leden van het Kabinet van de Minister van TEZVT was het doel van de bijeenkomst om kennis te maken met BTP. Van de sessies die hebben plaatsgevonden door de Minister van TEZVT met het management van BTP en de Raad van Toezicht om de ontwerpbegroting 2015 neerwaarts bij te stellen is geen verslag gemaakt.

De gevolgen van het ontbreken van een structureel overleg en een evaluatie of beoordeling van door de Directeur uitgevoerde werkzaamheden zijn reeds beschreven in paragraaf 2.2.1. Gevolg van het ontbreken van een schriftelijke beoordeling van BTP documenten is dat het impliceert dat er geen vragen worden gesteld ter verduidelijking, geen correcties worden aangebracht en geen bijsturing plaatsvindt. Dit brengt als risico met zich mee dat de Directeur blijft handelen op zijn eigen wijze. De Directeur wordt niet beoordeeld op zijn prestaties en er worden geen consequenties aan verbonden.

Raad van Toezicht

De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek de benoemingsbesluiten evenals de herbenoemingsbesluiten van de leden van de Raad van Toezicht niet ontvangen of ter inzage gehad. Als gevolg hiervan kan de Rekenkamer niet onmiskenbaar vaststellen dat de (leden van) de Raad van Toezicht daadwerkelijk zijn benoemd nadat Sint Maarten de status van Land verkreeg. Mocht het inderdaad zo zijn dat de benoeming na 10 oktober 2010 ontbreekt dan is er feitelijk geen Raad van Toezicht ingesteld en zijn alle besluiten of adviezen die men in de capaciteit van (lid van) de Raad van Toezicht heeft genomen, nietig. In het recente verleden heeft een dergelijke zaak zich voorgedaan ten

¹⁹Brief Minister van Financiën aan Minister van TEZVT, d.d. 28 april 2015, kenmerk 823A;d.d. 2 oktober 2014; Memo Minister van Financiën aan alle ministers, d.d. 21 augustus 2013.

²⁰Minutes of the Council of Ministers meeting with third parties, Thursday, April 9, 2015, 09.30 a.m. BTP / MR-Third Parties nr. 17/15

aanzien van de huurcommissie. Op 13 april heeft het Gerecht in eerste aanleg geoordeeld dat de Huurcommissie niet na 10-10-10 bij Landsbesluit was benoemd, hetgeen wel wettelijk verplicht is²¹. Als gevolg hiervan oordeelde de rechter dat de commissie feitelijk geen besluiten mocht nemen. Alle besluiten die zijn genomen, zijn nietig verklaard. De rechter geeft hierbij wel aan dat het mogelijk is om door middel van een Landsbesluit met terugwerkende kracht, de benoeming alsnog rechtsgeldig te maken. Indien de leden van de Raad van Toezicht van BTP na 10 oktober 2010 niet op de correcte manier zijn benoemd, is het aan te bevelen om dit, met terugwerkende kracht, alsnog zo spoedig mogelijk te bewerkstelligen ten behoeve van de rechtszekerheid. Immers, een benoeming van vóór 10-10-10 heeft na die datum zijn rechtsgeldigheid verloren.

De Landsverordening schrijft voor dat de Raad van Toezicht voor zijn werkwijze een reglement dient op te stellen die goedkeuring behoeft van de Minister van TEZVT. Daarnaast is voorgeschreven dat de Raad van Toezicht jaarlijks verantwoording verschuldigd is over de verrichte werkzaamheden aan de Minister. Dit rapport dient hij ter kennisneming te zenden aan de Staten. Een reglement van werkwijze en een jaarlijks rapport van verrichte werkzaamheden zijn niet opgesteld door de Raad van Toezicht. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat een Minister van TEZVT de Raad van Toezicht hiernaar heeft gevraagd of de Raad hierover heeft gerappelleerd om deze documenten op te leveren. De Rekenkamer beschikt evenmin over documentatie waaruit blijkt dat de Staten het jaarrapport van de Raad van Toezicht heeft opgevraagd bij de Minister of de Minister heeft gerappelleerd dit document op te leveren.

Omtrent het reglement van werkwijze heeft de voorzitter in het interview aangegeven dat het niet is opgesteld vanwege de hectiek waarin de Raad en BTP zich vanaf de start bevonden. De overgang van BTP Nederlandse Antillen naar BTP Sint Maarten was niet conform het opgestelde protocol verlopen waardoor BTP Sint Maarten van onderaf aan moest worden opgebouwd. Daar is de Raad intensief betrokken bij geweest. Daarnaast heeft ook een rol gespeeld dat de Raad van Toezicht pas in november 2010 voor het eerst pas bij elkaar was gekomen.

Gevolg van het ontbreken van een reglement van werkwijze is dat het voor alle betrokken actoren (de Minister, Directeur en medewerkers van BTP en de Staten) onbekend is hoe de Raad van Toezicht invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Als dit bekend was, hadden betrokken actoren in geval van onduidelijkheden vragen kunnen stellen en had het aangepast kunnen worden. Het risico bestaat dat de Raad van Toezicht naar eigen inzicht hun wijze van taakinfilling vorm geven zonder bijsturing vanuit de Minister op dit punt.

Gevolg van het ontbreken van een jaarlijks rapport van verrichte werkzaamheden is dat de Minister een middel mist op basis waarvan hij kan bijsturen, beoordelen en beslissingen nemen. Daarnaast was het voor de Raad van Toezicht het uitgesproken middel om zijn kritiek op het functioneren van het management van BTP schriftelijk kenbaar te maken aan de minister die op dat moment in functie is/was.

2.2.3 VERANTWOORDEN

Verantwoorden is het verschaffen van informatie over alle opgedragen taken en bevoegdheden, over alle uitgevoerde werkzaamheden om de vastgestelde doelstellingen te realiseren. De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of de doelstellingen worden bereikt en de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden.

In de Landsbegrotingen 2011 tot en met 2015 die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën worden opgesteld, is informatie omtrent de ontvangsten 'concessie opbrengst Bureau telecommunicatie' opgenomen. Deze informatie is via de Minister van TEZVT aangeboden. In de toelichting van de opeenvolgende jaren is onder de inkomsten een toelichting opgenomen over BTP. Ingegaan wordt onder meer op de geschatte inkomsten, het niet voldoen aan financiële en wettelijke verplichtingen en het achterblijven van de betalingen aan de overheid. In de toelichting op de begroting 2015 is tevens melding dat de regering maatregelen heeft genomen en doende is de organisatie te bewegen haar wettelijke verplichtingen na te komen.

In de jaarrekeningen van het Land over 2011 tot en met 2013²² die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën zijn opgesteld, is ook informatie opgenomen over de baten (concessies en fees) van BTP. In de toelichting bij de jaarrekening 2013 is geen specifieke informatie over BTP opgenomen. In de afkeurende controleverklaring van de externe accountant is wel in de onderbouwing melding gemaakt van de onzekerheden ten aanzien van het batig saldo van BTP.

²¹ <http://www.bzselaw.com/st-maarten-rent-committee-decisions-10-10-10-deemed-invalidvoidable>

²² Bij het schrijven rapport was van de jaarrekening 2014 van het land Sint Maarten nog geen definitieve versie beschikbaar.

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of bij de behandeling van de begroting en de jaarrekening van het Land door de Staten vragen omtrent BTP zijn gesteld. In een interview met een lid van het Kabinet van de Minister van TEZVT is dit gevraagd, maar hij kon deze vraag niet beantwoorden. In het licht van governance en checks & balances is het wenselijk dat Statenleden op de hoogte zijn en vragen stellen aan de Minister die verantwoordelijk is voor een organisatie waarbij de noodzakelijke afdrachten achter blijven.

2.3 OORZAKEN INRICHTING EXTERNE GOVERNANCE

Het nog ontoereikend zijn van de inrichting van de externe governance kan mogelijk worden toegeschreven aan een aantal oorzaken. In een periode van circa vijf jaar zijn reeds vier ministers in functie geweest op het Ministerie van TEZVT. Uit een aantal van de interviews en bestudeerde documentatie is het volgende naar voren gekomen:

- Onvoldoende overdracht over BTP heeft plaatsgevonden tussen opeenvolgende ministers. In de dossiers op het ministerie is daarover niets terug te vinden;
- Er is nauwelijks documentatie over BTP bewaard gebleven op het Ministerie. Het aan ons aangeboden BTP dossier was verre van compleet en niet gestructureerd gedocumenteerd;
- Het Kabinet van de Minister van TEZVT wordt betrokken bij zaken betreffende BTP, zoals de voorbereiding van het standpunt van de Minister in juridische dossiers. De beleidsafdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie van het Ministerie van TEZVT is voornamelijk niet betrokken is ons in interviews meegedeeld. Dat is opmerkelijk te noemen omdat deze afdeling verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van beleid onder andere op het gebied van telecommunicatie.

2.4 GEVOLGEN INRICHTING EXTERNE GOVERNANCE

Zoals uit paragraaf 2.2 blijkt is bij de inrichting van de externe governance bij het Ministerie van TEZVT in relatie tot BTP de Landsverordening BTP op punten niet en/of niet tijdig nageleefd:

Nr.	Wetsartikel	Inhoud	Voldaan	Niet voldaan	Niet vastgesteld
1	Artikel 3, derde lid	Benoeming van de Directeur bij Landsbesluit	✓		
2	Artikel 3, vierde lid	De arbeidsvoorwaarden van de Directeur worden neergelegd in een arbeidsreglement dat door de minister, gehoord de Raad, wordt vastgesteld.		✗	
3	Artikel 3, vijfde lid	De Directeur wijst, gehoord de Raad, één van de medewerkers van het Bureau aan als zijn plaatsvervanger. Een zodanige aanwijzing behoeft de goedkeuring van de minister.		✗	
4	Artikel 4, tweede lid	De arbeidsvoorwaarden van het personeel worden neergelegd in een arbeidsreglement dat door de Directeur, gehoord de Raad en na goedkeuring door de minister, wordt vastgesteld.		✗	
5	Artikel 8, eerste lid	Er is een Raad van Toezicht.	✓		
6	Artikel 8, tweede lid	De Raad bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden waaronder een voorzitter.	✓		
7	Artikel 8, derde lid	De leden van de Raad worden bij landsbesluit benoemd, geschorst en ontslagen		✗	
8	Artikel 8, zevende lid	De Raad stelt een schema op van aftreden van de leden zodanig dat elk jaar een van de leden aftreedt.		✗	
9	Artikel 9	De Raad is zodanig samengesteld dat daarin verenigd zijn kennis en ervaring op het gebied van de telecommunicatie, post, economie, recht en accountancy alsmede van de Sint Maartense samenleving.	✓		
10	Artikel 13	De vergoeding van de leden van de Raad wordt vastgesteld bij landsbesluit.			?
11	Artikel 14, derde lid	De Raad vergadert ten minste eenmaal per kwartaal en voorts zo dikwijls als de voorzitter of twee leden van de Raad of de minister zulks wenselijk acht.			?
12	Artikel 14, vijfde lid	De Raad is voor de uitvoering van zijn taak verantwoording verschuldigd aan de minister. Jaarlijks maakt de Raad vóór 1 juli een rapport op van de verrichte werkzaamheden. De minister zendt dit rapport ter kennisneming aan de Staten.		✗	

Nr.	Wetsartikel	Inhoud	Voldaan	Niet voldaan	Niet vastgesteld
13	Artikel 15	De Raad stelt een reglement op betreffende zijn werkwijze. Het reglement behoeft de goedkeuring van de minister.		X	
14	Artikel 17, eerste lid	De minister gaat jaarlijks met de Directeur een prestatiecontract aan waarin de kwantitatieve, kwalitatieve en financiële normen en doelstellingen zijn opgenomen.		X	
15	Artikel 18, derde lid	De Directeur zendt de vastgestelde begroting vóór 1 september van het jaar, voorafgaande aan het jaar waarop deze betrekking heeft, ter goedkeuring aan de minister. De Directeur voegt de reactie van de Raad bij. Indien de Raad geen reactie heeft gegeven bericht de Directeur zulks aan de minister.		X	
16	Artikel 18, vierde lid	De minister stelt vóór 1 oktober van het jaar, voorafgaande aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft, of hij de begroting goedkeurt dan wel aan de begroting zijn goedkeuring onthoudt.		X	
17	Artikel 19, tweede lid	De Directeur stelt jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van elk boekjaar de balans en de verlies- en winstrekening vast en brengt een jaarverslag uit waarin het interne beleid en de werkzaamheden van het Bureau in het afgelopen boekjaar uiteengezet worden.		X	
18	Artikel 19, derde lid	De Directeur zendt jaarlijks binnen zes maanden na afloop van elk boekjaar aan de minister de vastgestelde balans, de verlies- en winstrekening en jaarverslag. Deze stukken gaan vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgelegd door de Stichting Overheidsaccountantsbureau of een andere door de minister aangewezen deskundige als bedoeld in artikel 121 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.		X	
19	Artikel 20, derde lid	Het Bureau is bevoegd, na voorafgaande goedkeuring van de minister, een reservefonds te vormen bestemd tot dekking van mogelijke verliezen van het Bureau.		X	
20	Artikel 20, vierde lid	Het Bureau is bevoegd, na voorafgaande goedkeuring van de minister, een bestemmingsreserve te vormen.		X	
21	Artikel 20, vijfde lid	De hoogte van het reservefonds en de bestemmingsreserve worden door de minister vastgesteld, en in het prestatiecontract, bedoeld in artikel 17, eerste lid, opgenomen.		X	
Totaal			19%	71%	10%

Figuur 6: Naleving Landsverordening BTP (externe governance)

2.5 CONCLUSIE INRICHTING EXTERNE GOVERNANCE

De inrichting van de externe governance is ontoereikend. Er zijn onvoldoende waarborgen die ervoor zorgdragen dat het beleid op het gebied van telecommunicatie en post en de bij landverordening BTP opgelegde taken doelmatig worden gerealiseerd en dat vergoedingen worden afgedragen aan de overheid die van BTP worden verwacht. Op veel punten wordt de Landsverordening BTP niet of niet tijdig nageleefd.

Het ontbreken van een actuele visie, beleid en beleidsdoelstellingen, een wettelijk vereist jaarlijks prestatiecontract, een periodieke beoordeling daarvan, structureel overleg, een (schriftelijke) beoordeling van door BTP opgeleverde documenten en het niet tijdig opleveren van documenten zoals de begroting leidt tot onzekerheden, onduidelijkheden en vragen in een organisatie waarbij grote financiële belangen op het spel staan en elementaire beginselen van management ontbreken. De Directeur van BTP heeft een "carte blanche" gekregen door de onvoldoende sturing, beheersing en toezicht door de Minister. Dit heeft ook impact op de taakuitoefening van de Raad van Toezicht. Doordat concrete afspraken ontbreken zijn geen prioriteiten gesteld. De Minister van TEZVT weet niet of onvoldoende wat wordt bereikt, welke belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen zich nationaal en internationaal voordoen op basis waarvan besluitvorming en bijsturing dient plaats te vinden. Tevens leidt het tot misverstanden over wat de overheid (de Minister van Financiën) van BTP kan/mag verwachten. Een ander gevolg is dat er onduidelijkheden bestaan over wie, welke verantwoordelijkheden heeft ten opzichte van BTP. Het ontoereikend zijn van de inrichting van de externe governance heeft invloed op de inrichting van de interne governance. In hoofdstuk 3 wordt dit zichtbaar.

HOOFDSTUK 3 INTERNE GOVERNANCE

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de interne governance is ingericht bij BTP (de opzet) en wat de gevolgen zijn. Voor zover mogelijk wordt ook ingegaan op de werking van de inrichting. Daarnaast wordt ingegaan op de oorzaak is van de wijze waarop de interne governance is ingericht.

De inrichting van de interne governance wordt mede bepaald en beïnvloed door de inrichting van de externe governance. De inrichtingen beïnvloeden elkaar wederzijds. Dat zal in dit hoofdstuk zichtbaar worden.

3.2 OPZET INRICHTING INTERNE GOVERNANCE

3.2.1 STUREN EN BEHEERSEN

Het sturen is het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelstellingen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.

Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, dat wil zeggen de vastgestelde (beleids)doelstellingen realiseert.

Strategisch meerjarenplan

BTP beschikt niet over een actueel strategisch meerjarenplan of een daaraan gekoppeld meerjarenplan. Er is een verouderd strategisch meerjarenplan 'Telecom Policy 2008-2012' dat was opgesteld toen bekend werd dat het eilandgebied Sint Maarten haar telecommunicatie zelf wilde regelen vanaf de vorming van het land Sint Maarten. In dit meerjarenplan wordt onder meer ingegaan op het beleid, de doelstellingen en taken, de rol van de overheid en de inrichting van de organisatie. Uit de verkregen documentatie blijkt niet of dit meerjarenplan in het verleden definitief is vastgesteld. Uit interviews en voorgelegde documentatie blijkt dat onderdelen van het meerjarenplan zijn uitgevoerd in de afgelopen jaren of nog in uitvoering zijn. Een voorbeeld daarvan is het uitgewerkte beleidsvoorstel over *quality services* dat begin dit jaar ter goedkeuring is aangeboden aan de Minister van TEZVT.

Het meerjarenplan 2008-2012 is niet meer actueel en dient geactualiseerd te worden. In een interview heeft de Directeur aangegeven hiervan bewust te zijn en dat hij om de lange termijn koers van BTP te bepalen, de visie en beleidsdoelstellingen op het gebied van telecommunicatie van de Minister nodig heeft. Hij heeft het bij de voormalige Minister van TEZVT en bij diens voorgangers aangekaart maar daaraan is nochtans geen prioriteit gegeven.

Gevolg van het ontbreken van een actueel meerjarenplan en een meerjarenbegroting is dat er geen inzicht in de effecten van het opgestelde beleid is. Er is geen inzicht of BTP middelen overhoudt of juist moet bezuinigen. Een controle die kan bijdragen aan het effectiever inzetten van middelen ontbreekt dus. In een van de interviews is naar voren gebracht dat Sint Maarten op het gebied van telecommunicatie nog een inhaalslag moet maken en regionaal een meer toonaangevende rol wil vervullen in een sterk concurrerende markt. Het ontbreken van een actueel meerjarenplan brengt als risico met zich mee dat andere eilanden in de regio Sint Maarten voor kunnen zijn.

Visie, missie, algemene doelstellingen en organisatiestructuur

Volgens de Directeur heeft BTP een visie, missie, algemene doelstellingen en een organisatiestructuur. Hij beschikt niet over een document²³ waarin deze informatie is opgenomen. Hij heeft de Rekenkamer hiervoor verwezen naar de website van BTP.

De huidige organisatiestructuur van BTP is afwijkend van wat initieel was geadviseerd door BTP Nederlandse Antillen²⁴ en wat afgeleid kan worden van de interne structuur zoals omschreven in het meerjarenplan 'Telecom Policy 2008-2012'. In hoofdstuk 4 gaan wij hier verder op in.

Jaarplan

Een schriftelijk jaarplan ontbreekt. Een jaarplan is een document waarin de jaarlijkse doelen vertaald zijn naar activiteiten en werkzaamheden. De Directeur heeft een dergelijk plan niet opgesteld omdat hij

²³ Voorbeelden waarin deze informatie kan zijn opgenomen zijn een jaarverslag, meerjarenplan en een jaarplan.

²⁴ Brief Bestuurscollege van het Eilandgebied Sint Maarten aan de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen, d.d. 16 april 2010, nr. 2330, 'Verzoek tot overdracht van taken van BTP NA naar eilandgebied Sint Maarten per 15-4-2010'

prioriteit heeft gegeven aan andere werkzaamheden. Hij beschikt wel over een lijst met alle (lopende en geplande) projecten.

Door het ontbreken van een jaarplan is niet transparant gemaakt voor de medewerkers, de Raad van Toezicht en de Minister, wanneer binnen het jaar, welke activiteiten worden uitgevoerd, door welke afdeling en tegen welke kosten. Gevolgen zijn dat middelen mogelijk niet effectief worden ingezet en daarnaast bemoeilijkt het ontbreken van een jaarplan het uitvoeren van toezicht door de Raad van Toezicht en het beoordelen van de uitgevoerde werkzaamheden van de Directeur door de Minister van TEZVT. Een ander gevolg is dat ook geen doorvertaling plaatsvindt naar plannen per afdeling. Daardoor ontbreekt een instrument voor de Directeur om de door de sleutelfunctionarissen uitgevoerde werkzaamheden te evalueren en hun te beoordelen.

Prestatiecontract

Een prestatiecontract ontbreekt. Sinds de Directeur in functie is, is met hem geen wettelijk verplicht prestatiecontract aangegaan door de Minister (zie ook paragraaf 2.2.1). De Directeur ervaart het als een gemis dat met hem geen kwantitatieve, kwalitatieve en financiële normen en doelstellingen zijn afgesproken die weer "doorvertaald" kunnen worden naar een jaarplan en werkafspraken met zijn sleutelfunctionarissen. Voor hem is onbekend wat concreet van hem wordt verwacht. Het ontbreken van een prestatiecontract bemoeilijkt de taakuitoefening van de Raad van Toezicht omdat één van de controlenormen ontbreekt. En voor de Minister ontbreekt een instrument op basis waarvan hij de uitgevoerde werkzaamheden kan evalueren en Directeur tussentijds en achteraf kan beoordelen.

Directiereglement

De Landsverordening BTP schrijft voor dat de Directeur een directiereglement vaststelt nadat de Raad van Toezicht daarover is gehoord. Hierin zijn regels neergelegd met betrekking tot het te volgen intern- en extern beleid die bij afwezigheid of verhindering van de Directeur kunnen worden gevolgd door zijn plaatsvervanger. Een directiereglement is niet opgesteld. Ook is het de Rekenkamer niet inzichtelijk gemaakt of dat de Directeur, gehoord de Raad, een van de medewerkers heeft aangewezen als zijn plaatsvervanger.²⁵

Gevolg van het ontbreken van een directiereglement is dat de regels omtrent het te volgen beleid niet transparant zijn. Dit zal het functioneren van een waarnemer bemoeilijken, wat ook geldt voor het functioneren van de Raad van Toezicht.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de Landsverordening BTP staan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Directeur beschreven. De bevoegdheden die namens de Minister van TEZVT aan de Directeur zijn gemandateerd, zijn vastgelegd in een mandaatbesluit. De Directeur heeft in een interview bevestigd dat hij nochtans het mandaatbesluit²⁶ uit 2005 hanteert. Hij beschikt over een geactualiseerd mandaatbesluit gedateerd op 1 maart 2015 en ondertekend door de Minister op 20 mei 2015; dit besluit is niet overhandigd aan de Rekenkamer. De Directeur BTP hanteert dit besluit nog niet omdat hij niet zeker weet of de geactualiseerde versie formeel in werking is getreden.

Hoelang een mandaat duurt, is niet voorgeschreven in de wet. Het is mogelijk om een maximumduur vast te stellen. In het mandaat aan de Directeur van 2005 is dit niet gebeurd. Als gevolg hiervan duurt het mandaat zolang de mandaterende entiteit bestaat²⁷. In dit geval is de mandaterende entiteit het toenmalige bestuurscollege van St. Maarten. Deze is echter na 10 oktober 2010 opgehouden te bestaan. De Minister van TEZVT is verantwoordelijk geworden. Het mandaat is dus na 10 oktober 2010 komen te vervallen. Agevraagd kan worden of alle besluiten die op basis van dat mandaat na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen zijn genomen, wel rechtmatig zijn met alle gevolgen van dien. Het is aan te bevelen om het concept-mandaat waar nodig aan te passen en zo spoedig mogelijk met terugwerkende kracht in werking te laten treden om zo eventuele juridische geschillen in de nabije toekomst met belanghebbenden te voorkomen.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de sleutelfunctionarissen en de overige medewerkers zijn niet neergelegd in de Landsverordening BTP. Vooralsnog ontbreekt een integraal document waarin deze zijn vastgelegd. Er bestaat een concept "Employee Handbook"²⁸, maar functieomschrijvingen maken daarvan geen deel uit. De taken zijn wel opgenomen in de individuele arbeidsovereenkomsten. Momenteel loopt een project "Implementation/Updating HR-Tools at BTP SXM" onder leiding van het bureau Linkels & Partners. Dit project omvat de volgende stappen:

- Herziening en actualisering van de organisatiestructuur;
- Functieomschrijvingen opstellen;

²⁵ Artikel 3, vijfde lid, Landsverordening BTP

²⁶ Ministeriele beschikking d.d. 16 december 2005

²⁷ Mr. P. Hoedt, *Oprichting en bestuur van een onderneming*, p.96 e.v., Apeldoorn 2005

²⁸ Het Employee Handbook dateert van augustus 2012. Het is nooit definitief vastgesteld.

- Evalueren van de functies aan de hand van een functie evaluatie systeem;
- Classificatie van functies en ontwikkeling van een salarisstructuur;
- Actualisering van het concept employee handboek.

Als alles volgens de aangepaste planning loopt, zal dit project eind 2015 afgerond zijn. Ten tijde van de interviews lagen de conceptfunctieomschrijvingen ter goedkeuring bij de Directeur. De conceptfunctieomschrijving van de Directeur was op dat moment nog niet voorgelegd aan de Minister van TEZVT.

Processen en procedures

Processen en procedures zijn nog niet beschreven. Gevolgen daarvan zijn onder meer:

- dat nog geen/onvoldoende inzicht bestaat in wie wat doet en wat de onderlinge relaties zijn tussen afdelingen en processen. Inzicht is nodig om bijvoorbeeld een werkwijze uit te dragen, werkafspraken te maken, risico's inzichtelijk te maken, bij te sturen en gerichte interne controlemaatregelen te treffen.
- dat een tool ontbreekt waarmee de betrouwbaarheid van de informatievoorziening meer wordt geborgd.

In maart 2015 heeft SOAB de Directeur geadviseerd de processen en procedures te beschrijven. Dit advies wordt opgevolgd. Ten tijde van de interviews was BTP bezig met de keuze over welke externe organisatie dit project voor hen zal uitvoeren.

Managementinformatie

De sleutelfunctionarissen, CFO, COO en HR/PR/CA manager, leveren managementinformatie, zgn. *progress reports*, op aan de Directeur. Deze rapportages vormen integraal onderdeel van de rapportage aan de Raad van Toezicht. Op basis van de analyse van de documenten is vastgesteld dat deze managementrapportages worden opgesteld sinds medio 2014. Voor de inhoud van deze rapportages zijn geen specifieke richtlijnen gegeven door de Directeur. Uit onze eigen analyse van de rapportages is ons onder meer het volgende opgevallen:

- De periode van het overall report stemt niet volledig overeen met bijgevoegde deel rapporten;
- De datering ontbreekt en ook blijkt niet aan wie de rapporten zijn aangeboden;
- Ingegaan wordt op uitgevoerde taken in een bepaalde periode. Bepaalde informatie ontbreekt. Zo zou van de Financiële Divisie ook kwantitatieve informatie verwacht kunnen worden zoals voor betreffende periode de realisatie versus begroting, een verklaring van de verschillen, financiële kengetallen waarmee de financiële toestand van BTP wordt beoordeeld en gemeten (voorbeeld liquiditeit, solvabiliteit e.d.).

In het tweede interview met de Directeur zijn deze analysebevindingen met hem gedeeld. Zijn reactie hierop was dat al stappen zijn ondernomen om de rapportages te verbeteren. Dit is niet nader onderzocht door de Rekenkamer.

Specifieke richtlijnen zijn een sturings- en beheersingsinstrument. Als specifieke richtlijnen ontbreken is er op dit punt geen sprake van sturing en beheersing. Gevolg hiervan is dat de vraag zich voordoet of de opgeleverde informatie relevant is voor de Directeur en maakt hij er gebruik van bij de sturing en beheersing. De sleutelfunctionarissen bepalen nu zelf welke informatie ze leveren aan de Directeur.

Sinds 2013 levert de CFO maandelijks aanvullend nog andere meer gedetailleerde financiële informatie op aan de Directeur. Het betreft informatie in Excel bestanden over te betalen bedragen, gefactureerde / te ontvangen bedragen, en het verloop van de realisatie ten opzichte van de begroting. Op de informatie over de te betalen bedragen en gefactureerde / te ontvangen bedragen wordt door de Directeur een check uitgevoerd terwijl de CFO hierop ook al een uitgebreide check heeft uitgevoerd.

Aangezien een CFO normaal gesproken verantwoordelijk is voor onder meer het beheersen van financiële risico's en de geldstromen, de financiële planning, het verzorgen van interne en externe verslaglegging van de financiële situatie van een organisatie en het rapporteren daarover aan het management is het opmerkelijk dat nog een check wordt uitgevoerd door de Directeur. Dit roept vragen op over doelmatigheid. In hoofdstuk 4 gaan wij hier verder op in.

Begroting

Jaarlijks wordt een begroting opgesteld. De Landsverordening BTP schrijft voor dat de begroting voorzien van een toelichting voor één augustus van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop het betrekking heeft ter toetsing aan de Raad van Toezicht moet worden voorgelegd en vóór 1 september moet worden aangeboden aan de Minister ter goedkeuring. De jaarlijkse begroting is vooralsnog niet tijdig opgesteld en aangeboden aan de Minister en de begroting is niet altijd goedgekeurd door de Minister van TEZVT. In paragraaf 2.2.1 is al ingegaan op de gevolgen van het niet tijdig aanbieden en niet goedkeuren van een begroting.

In de interviews is verteld dat de jaarlijkse begroting wordt opgesteld op basis van ingediende begrotingen en wensenlijstjes van de verschillende afdelingen. Een jaarplan of andere specifieke plannen liggen er niet aan ten grondslag. Voorafgaande aan de opstelling van de begroting vindt ook geen vorm van risicoanalyse plaats. Op de ingediende begrotingen en wensenlijstjes wordt vrijwel nooit feedback ontvangen van de Directeur. Sleutelfunctionarissen constateren achteraf of hun ingediende begrotingen of wensen geheel of gedeeltelijk zijn gehonoreerd.

Dat een jaarlijkse begroting wordt opgesteld zonder een jaarplan of andere specifieke plannen als basis is opmerkelijk. Een begroting is normaal gesproken een financiële vertaling van de plannen, een cijfermatige weergave van geplande activiteiten.

Naar aanleiding van onze analyse van de door ons ontvangen begrotingen 2011-2015 merken wij het volgende op:

- De toelichting bij de begrotingen bevat slechts hier en daar een cijfermatige specificatie.
- De begrotingen verschillen qua inrichting en presentatie per jaar.
- De begrotingen zijn niet gedateerd m.u.v. de begroting 2012.
- De begrotingen zijn in dollars opgesteld terwijl de jaarrekening in guldens wordt opgesteld.

Dit voorjaar is de conceptbegroting 2015 neerwaarts bijgesteld in een sessie waarin naast de Directeur en CFO van BTP ook de leden van de Raad van Toezicht en de Minister van TEZVT aanwezig waren. Uit een vergelijking van de initieel ingediende begroting gedateerd 19 januari 2015 en de begroting die in april 2015 door de Minister van TEZVT is aangeboden aan zijn collega ministers en de vragen die hierover zijn gesteld, blijkt het volgende:

- De begrote uitgaven zijn neerwaarts bijgesteld met 14,4%. De neerwaartse bijstelling betreft de volgende posten: advertising & promotion, membership fees, donation & charitable contribution, professional fees, repairs & maintenance, representation expense, training expense, travel expense en utilities. De focus is daarbij dus gelegd op aanpassing van operationele kosten.
- De materiele post investeringen is blijkbaar niet in beschouwing genomen. Gezien de omvang van het totaal begrote bedrag aan investeringen is dat enerzijds opvallend. Maar anderzijds is het ook begrijpelijk omdat gedane investeringen worden geactiveerd en over een aantal jaren worden afgeschreven. De daadwerkelijke financiële impact op een jaar is dan beperkter.

Aan de neerwaartse bijstelling van de conceptbegroting 2015 ligt geen grondige onderbouwing ten grondslag volgens de Directeur; slechts een discussie heeft plaatsgevonden over de activiteiten die uitgesteld kunnen worden of in omvang kunnen worden verminderd.

Werkoverleg

De Directeur voert geen gestructureerd werkoverleg met zijn medewerkers. Een gestructureerd overleg met zijn sleutelfunctionarissen vindt ook niet plaats. Door de Directeur en de sleutelfunctionarissen wordt het niet nodig geacht om BTP een kleine organisatie is en de lijnen kort zijn. Overleg vindt plaats op *ad hoc* basis.

Een gestructureerd werkoverleg is echter wel noodzakelijk, ook in een relatief kleine organisatie, omdat het een middel is waarmee op vaste momenten alle medewerkers op hetzelfde informatieniveau kunnen worden gebracht. Daarnaast schept het de mogelijkheid om belangrijke en actuele onderwerpen, kritiekpunten en dergelijke te bespreken met elkaar. Voor een organisatie die zich verder wil verbeteren is een gestructureerd werkoverleg een ondersteunende tool.

3.2.2 TOEZICHT

Toezicht is het verzamelen van informatie om vast te stellen dat de (beleids)doelstellingen worden gerealiseerd ten behoeve van alle belanghebbenden.

Inleiding

Hoewel in de meeste gevallen in een organisatie beschreven staat wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een Raad van Toezicht zijn, kan daar in de praktijk onduidelijkheid of zelfs onenigheid over bestaan. Dat is ook te constateren binnen BTP. Dit komt onder meer doordat een reglement omtrent de werkwijze van de Raad, ingevolge artikel 15 van de Landsverordening BTP tot op heden niet is vastgesteld. Het risico doet zich voor dat de Raad van Toezicht op de bestuurdersstoel kan gaan zitten. Zeker naarmate de belangen groter worden kan de verleiding voor de Raad ook groter worden. In dit kader wordt opgemerkt dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beide organen in wezen voortvloeien uit de Landsverordening.

Taakuitoefening

De Raad van Toezicht oefent toezicht uit op de algemene gang van zaken bij het Bureau en ziet toe op het beheer van de eigendommen van het bureau alsmede op de aan het bureau toevertrouwde middelen²⁹. De Raad is bevoegd aan de Minister en aan de Directeur adviezen te geven met betrekking tot zaken die het Bureau betreffen³⁰. De Directeur daarentegen is verantwoording verschuldigd en rekenplichtig aan de Minister. Daarnaast is hij belast met het beheer van de financiële middelen en de eigendommen van het Bureau. Hij is ter zake bevoegd tot daden van beschikking³¹.

Wat hieruit volgt is dat de Raad van Toezicht een constaterende functie heeft waarbij de wetgever ervoor heeft gekozen om haar geen beslissingsbevoegdheden toe te kennen. Uit het onderzoek blijkt dat de Raad van Toezicht zeer betrokken en begaan is met BTP. In het verleden heeft zij zogenaamde resoluties opgemaakt waarin wordt beoogd om de bewegingsvrijheid van de directeur in zekere mate te beperken. Reden hiervoor was omdat de Raad bepaalde mechanismen wilde invoeren om haar controle en toezicht te concretiseren. Zo heeft de Raad in het verleden onder andere het per diem tijdens zakenreizen aangepast³², regels opgesteld ten aanzien van de tekenbevoegdheid van de Directeur waarin tevens is bepaald dat de Directeur voor niet meer dan NAF 50.000,- handelingen mag verrichten zonder toestemming van de Raad ondanks een door de Minister goedgekeurde begroting³³ en het accountantsbureau BDO als externe auditor benoemd³⁴.

Grondslagen ten behoeve van deze bevoegdheden volgen echter niet uit de Landsverordening. Dergelijke resoluties vinden daardoor geen juridische legitimatie en afgevraagd kan worden in hoeverre deze beslissingen bindend zijn. De Rekenkamer heeft geen informatie waaruit volgt dat de Raad van Toezicht beslissingsbevoegdheden gemandateerd heeft gekregen, dan wel anderszins heeft verworven. Overigens zou de situatie wellicht anders zijn geweest indien het ook de Directeur was die de resoluties voor akkoord zou hebben meeondertekend. In dat geval zou men kunnen beargumenteren dat er sprake is van consensus waarbij beide partijen afspraken maken die uiteindelijk ten goede komen van de organisatie. De Directeur heeft echter nimmer een resolutie getekend. Volgens de Directeur van BTP zijn de resoluties niet bindend, maar wel richtinggevend voor hem.

Hoe dan wél effectief toezicht houden?

In het geval van BTP is het niet gemakkelijk om aan te geven hoe dan wél precies effectief toezicht kan worden gehouden, zonder daartoe plaats te nemen op de stoel van de Directeur.³⁵ Beslissingsbevoegdheid volgend uit de Landsverordening ontbreekt immers. Naar de mening van de Rekenkamer zijn de juridische gereedschappen wel aanwezig die ervoor kunnen zorgen dat er effectief toezicht kan worden gehouden. In deze wordt verwezen naar het eerder genoemde reglement van werkwijze van de Raad van toezicht evenals:

- de rol die zij heeft ten aanzien van de vaststelling van de begroting;
- het vaststellen van het directiereglement; en
- het erop toezien dat de kwantitatieve, kwalitatieve en financiële normen die de Directeur jaarlijks aangaat met de Minister, daadwerkelijk worden nageleefd.

Door middel van advisering aan de Minister kan zij hierop (weliswaar indirect) invloed uitoefenen. Het moge duidelijk zijn dat het de Minister is die vervolgens bevoegd is om de Directeur hierop aan te spreken³⁶. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de hiervoor genoemde bepalingen omtrent het opstellen van reglementen en het prestatiecontract nimmer prioriteit hebben gekregen. Als gevolg hiervan zijn onduidelijkheden ontstaan over de bevoegdheden van zowel de Raad, de Minister en de Directeur.

Hier ligt een direct pijnpunt ten aanzien van het effectief toezicht kunnen houden. Over het algemeen is het de gewoonte dat een Raad van Toezicht een essentiële rol vervult ten aanzien van het functioneren van de rechtspersoon. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten omschrijft de rol van een Raad van Toezicht als volgt³⁷:

"The Supervisory Board controls the institution's direction and, hence, its overall policy. By doing this, the Board determines how the institution will conduct its business on the long term. The Supervisory Board also makes sure that adequate systems and controls are in place to identify and address problems before they become a threat. In adverse times an active and involved Supervisory Board can help an institution by taking the necessary corrective actions and, when, needed, keep the institution on track until effective management can be (re)established."

²⁹ Artikel 14, eerste lid, Landsverordening BTP

³⁰ Artikel 14, tweede lid, Landsverordening BTP

³¹ Artikel 16 van de Landsverordening BTP

³² Resolutie van de vergadering van 10 februari 2012

³³ Resolutie van 18 januari 2013

³⁴ Resolutie van 2 september 2013

³⁵ Speech Mr. M. Alexander; *Governance: The value of Checks and Balances*, symposium of the Governor 2015

³⁶ Artikel 16, eerste lid van de Landsverordening BTP

³⁷ Guidance Notes for the Supervisory Board of supervised Financial Institutions, Centrale Bank van Curaçao en St. Maarten

Opgemerkt wordt dat de omschrijving van de Centrale Bank van toepassing is op "financial institutions" en niet zozeer specifiek op BTP. Ook de wettelijke rol van de Raad van Toezicht van BTP verschilt in deze wezenlijk dan van de hiervoor genoemde omschrijving. Immers, op basis van de Landsverordening BTP fungeert de Raad van Toezicht als adviesorgaan aan de Minister. Niettemin kan worden afgevraagd in hoeverre het in het licht van *good governance* en doelmatigheid is gewenst dat de Raad van Toezicht van BTP dergelijke invloed kan uitoefenen. Daarmee wordt vooral bedoeld op het indirect kunnen uitoefenen van toezicht door middel van advisering aan de Minister, nu de wettelijk vereiste (en hoog nodige) checks en tools ontbreken om controle en toezicht binnen het management van BTP te concretiseren.

Dat deze aanvullende regelgeving in het momenteel vier en een half jaar bestaan van BTP nog niet is opgesteld, is vanwege welke reden dan ook, in het licht van *good governance*, niet te rechtvaardigen en bemoeilijkt nog altijd vandaag de dag de toezichthoudende taak van de Raad.

De arbeidsvoorwaarden van de Directeur

Op een ander punt is er ook onduidelijkheid over de bevoegdheden van de Raad van Toezicht. Uit een analyse van de documenten die zijn overgelegd blijkt dat in september 2012 een "employment agreement"³⁸ is aangegaan tussen de voorzitter van de Raad van Toezicht, als vertegenwoordiger van BTP en de Directeur, waarbij onder andere bepaalde arbeidsvoorwaarden zoals het salaris, een vaste bonus, dertiende maand, creditcard (maandelijks) en een telefoonvergoeding zijn overeengekomen. Daarnaast wordt op hoofdlijnen de verplichtingen ten aanzien van de Directeur beschreven.

Artikel 3, vierde lid, van de Landsverordening BTP schrijft voor dat de arbeidsvoorwaarden van de Directeur in een arbeidsreglement worden neergelegd dat door de Minister, gehoord de Raad wordt vastgesteld. Momenteel worden ten aanzien van de Directeur BTP arbeidsvoorwaarden gehanteerd waarvan de Rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen dat deze rechtmatig zijn overeengekomen, omdat:

- De arbeidsvoorwaarden zijn getekend door de voorzitter van de Raad van Toezicht en niet door de Minister van TEZVT;
- Tijdens het onderzoek niet is gebleken dat de Minister van TEZVT deze bevoegdheid heeft gemandateerd aan de voorzitter;
- Uit het document waarin de voorwaarden zijn geregeld, is getekend door de voorzitter als zelfstandige, in plaats van "namens de Minister van TEZVT";
- Nergens uit blijkt dat de Raad van Toezicht hierover is gehoord, hetgeen wettelijk is verplicht;
- BTP ten tijde van het onderzoek er geen blijk van heeft gegeven dat er een arbeidsreglement bestaat waarin de voorwaarden van de Directeur moeten worden neergelegd.

Opgemerkt wordt dat indien niet aan alle voorwaarden is voldaan de arbeidsvoorwaarden en het arbeidsreglement alsnog moeten worden vastgesteld door de Minister van TEZVT. Hij zou dan kunnen afwijken van de thans gehanteerde voorwaarden die ten aanzien van het salaris, veel hoger ligt dan van een minister. De Rekenkamer adviseert in het kader van doelmatigheid rekening te houden met de salarisstructuur die wordt gehanteerd binnen de overheid nu BTP binnen de collectieve sector valt alsmede met de soortgelijke functies binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk.

3.2.3 VERANTWOORDING

Verantwoorden is het verschaffen van informatie over alle opgedragen taken en bevoegdheden, over alle uitgevoerde werkzaamheden om de vastgestelde doelstellingen te realiseren. De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of de doelstellingen worden bereikt en de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hun voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden.

In gevolge artikel 16, eerste lid van de Landsverordening BTP is de Directeur verantwoording verschuldigd en rekenplichtig aan de Minister. De Landsverordening BTP schrijft in artikel 19 voor dat de Directeur jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van elk boekjaar³⁹ de balans en de verlies- en winstrekening vaststelt en een jaarverslag uitbrengt waarin het interne beleid en de werkzaamheden van BTP in het afgelopen boekjaar worden uiteengezet. Verder is daarin voorgeschreven dat de Directeur jaarlijks binnen zes maanden na afloop van elk boekjaar de vastgestelde balans, de verlies- en winstrekening en het jaarverslag verzendt aan de Minister. Deze stukken gaan vergezeld van een verklaring omtrent getrouwheid, afgelegd door de SOAB of een andere door de Minister aangewezen deskundige als bedoeld in artikel 121 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van Sint Maarten. Deze stukken zijn openbaar tenzij de Minister anders bepaalt.

³⁸ "employment agreement" staat tussen aanhalingstekens nu ten tijde van de interviews de juridische benaming van het document door verschillende geïnterviewden anders wordt genoemd.

³⁹ Het boekjaar valt samen met het kalenderjaar.

Ten tijde van het onderzoek hebben wij geconstateerd dat de Directeur de volgende verantwoordingsdocumenten heeft aangeboden aan de Minister van TEZVT:

- Op 17 september 2014, de jaarrekening 2011 vergezeld van een beoordelingsrapport van SOAB⁴⁰.
- Op 26 maart 2015, de jaarrekening en jaarverslag 2012 vergezeld van een controlerapport van SOAB⁴¹.

Zoals uit de hiervoor genoemde data blijkt, zijn de verantwoordingsdocumenten 2011 en 2012 niet tijdig aangeboden aan de Minister van TEZVT. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen zijn deze documenten nog niet openbaar gemaakt.

De verantwoordingsdocumenten 2013 zijn ten tijde van het onderzoek nog niet aangeboden aan de Minister. De controle 2013 door SOAB is nog niet afgerond.

De verantwoordingsdocumenten 2014 zouden uiterlijk 1 juli 2015 aan de Minister moeten zijn aangeboden. Dat is niet gebeurd; de controle 2014 door SOAB is nog niet gestart.

Door het niet tijdig aanbieden van vastgestelde verantwoordingsdocumenten wordt door de Directeur van BTP niet conform de Landsverordening BTP gehandeld. Voor de Minister van TEZVT heeft het tot gevolg dat hij in een betreffend jaar geen zekerheid heeft over de juistheid en volledigheid afdrachten van BTP aan de overheid. Deze onzekerheid werkt door in de Jaarrekening van het land Sint Maarten (zie ook paragraaf 2.2.3).

3.2.4 ONDERDEEL VAN DE COLLECTIEVE SECTOR

In artikel 1, onderdeel g, van de Comptabiliteitslandsverordening wordt de collectieve sector gedefinieerd als: het Land en overige rechtspersonen ingevolge de definitie van het System of National Accounts van de Verenigde Naties. In artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht staat vermeld dat tweejaarlijks wordt vastgesteld welke rechtspersonen tot de collectieve sector worden gerekend. Uit de ondertekende brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁴² alsmede uit bijlage 2 behorend bij de Landsverordening begroting 2015 blijkt dat BTP tot de collectieve sector van Sint Maarten is gerekend⁴³. Hierdoor dient BTP ook alle regelgeving aangaande de collectieve sector na te leven. Wat houdt dit in?

Allereerst is het van belang dat uit de Comptabiliteitslandsverordening blijkt dat de begroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening van het Land, tezamen met de toelichtingen, een zodanig inzicht in zowel de financiële positie als de baten en lasten van de collectieve sector geven, dat met betrekking tot deze een verantwoord inzicht kan worden gevormd. Met andere woorden, om tot een deugdelijke verantwoording ten aanzien van het Land te kunnen komen, is de jaarrekening van BTP, als onderdeel daarvan, vereist. Indien deze niet tijdig en deugdelijk worden aangeleverd, ontstaat ten aanzien van dat onderdeel in de jaarrekening een onzekerheid, wat afbreuk doet aan de verplichting van het Land om een verantwoord inzicht te verschaffen ten aanzien van haar financiële positie, wat staat vermeld in artikel 2 van de Comptabiliteitslandsverordening.



Figuur 7: BTP als onderdeel van de collectieve sector

Ten tweede is de regel dat de rentelastnorm, volgend uit zowel de Rijkswet financieel toezicht, evenals uit artikel 7, derde lid, van de Comptabiliteitslandsverordening niet wordt overschreden. De rentelastnorm komt overeen met 5% van de gemiddelde gerealiseerde gezamenlijke inkomsten van de collectieve sector van het Land over drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting is of wordt

⁴⁰ Review report d.d. 17 september 2014

⁴¹ 15/0295C/KK, Independent Auditor's Report: Findings of the audit of the 2012 financial statements of Bureau Telecommunications and Post Sint Maarten d.d. 26 maart 2015

⁴² Brief van 14 februari 2014 waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede de Minister van Financiën de collectieve sector aanwijzen ingevolge artikel 23 van de Rijkswet financieel toezicht

⁴³ Hiertoe wordt tevens verwezen naar artikel 12, eerste lid, onderdeel k, van de Comptabiliteitslandsverordening waarin staat vermeld dat aan de begroting een overzicht wordt toegevoegd met daarin andere entiteiten dan het Land, die onderdeel uitmaken van de collectieve sector.

ingediend. Ook hier speelt BTP, met name ten aanzien van haar jaarcijfers en leningen⁴⁴, als onderdeel van de collectieve sector, een niet te onderschatten rol.

BTP is een rechtspersoon die een overheidstaak uitvoert. Aangezien ingevolge de Rijkswet financieel toezicht de collectieve sector als geheel wordt meegenomen bij het bepalen van de rentelastnorm, is het voor het bepalen van de ruimte voor de gewone dienst van belang dat wordt toegezien op de financiering van andere entiteiten (zoals BTP) in de collectieve sector⁴⁵.

Als derde punt acht de Rekenkamer het correct te vermelden dat de Minister van Financiën, ten aanzien van BTP (als onderdeel van de collectieve sector) op basis van artikel 43, zesde en zevende lid, van de Comptabiliteitslandsverordening het recht heeft op inzage van documenten zoals de jaarrekening, onderzoeken van accountants etc. Hij heeft hiertoe het recht omdat BTP tot de collectieve sector wordt gerekend.

Mochten de bescheiden als hiervoor genoemd daartoe aanleiding geven dan is hij bevoegd om bij de BTP nadere inlichtingen in te winnen, dan wel inzage in ontbrekende bescheiden, documenten en andere informatiedragers te vorderen, evenals, mede aan de hand van de administratie van de betrokken derde, een onderzoek in te stellen.

3.2.5 BTP: EEN ZELFSTANDIG BESTUURSORGAAN OF NIET?

Uit de interviews blijkt dat binnen BTP men van mening is dat BTP een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is. Uit de Landsverordening BTP blijkt dit echter niet expliciet. In artikel 98 van de Staatsregeling staat vermeld dat zbo's bij landsverordening kunnen worden ingesteld. Volgens artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening BTP is het Bureau een openbare rechtspersoon. In het derde lid staat vervolgens dat het Bureau zelfstandig is wat betreft haar interne organisatie, het beheer van haar middelen en het behartigen van haar belangen. Indien de overheid voornemens was om van BTP daadwerkelijk onmiskenbaar een zelfstandig bestuursorgaan te maken, lag hen niets in de weg om een dergelijke wetwijziging in te dienen. Dit is tot op heden echter niet gebeurd.

Vergeleken met bijvoorbeeld de Landsverordening uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekosten Verzekeringen (Landsverordening USZV) is in artikel 2 expliciet wél opgenomen dat dit orgaan een zelfstandig bestuursorgaan is. Wanneer men kijkt naar de wetstechnische opzet van artikel 2 van de Landsverordening USZV is al snel te zien dat de opzet met artikel 2 van de Landsverordening BTP bijna identiek is. Temeer reden om aan te nemen dat de wetgever er voor heeft gekozen BTP niet als zelfstandig bestuursorgaan aan te merken.

In het verleden was BTP een overheidsdienst. Vanwege financiële redenen is ervoor gekozen om het Bureau te verzelfstandigen. De memorie van toelichting vermeldt dan ook dat BTP een verzelfstandigde entiteit is geworden. Aanwijzing 98 van de Aanwijzingen voor de regelgeving⁴⁶ vermeldt dat een binnen de ministerie verzelfstandigde eenheid niet als een zbo kan worden beschouwd.

Openbare aanbestedingen

het Bureau dient ingevolge artikel 47 van de Comptabiliteitslandsverordening de uitvoering van werken en het inkopen van goederen of diensten in het openbaar aan te besteden. Om enige schijn van belangenverstremgeling te voorkomen en om (de schijn van) integriteitsschendingen te voorkomen is het van groot belang om de regels van de Comptabiliteitslandsverordening na te leven. Dit geldt vooral ten aanzien van openbare aanbestedingen vanwege hun fraudegevoeligheid.

Openbare aanbestedingen komen ten goede van potentiële leveranciers. Het betreft immers de besteding van gemeenschapsgelden die op een eerlijke en open wijze dient te geschieden. Dat geldt ook in het geval van BTP. Daarbij moet men niet vergeten dat het de Minister is die uiteindelijk verantwoording moet afleggen voor het gevoerde beleid, ook ten aanzien van BTP.

⁴⁴ Verwezen wordt naar artikel 18, onderdeel i en j, van de Comptabiliteitslandsverordening

⁴⁵ Zie Memorie van toelichting op de Comptabiliteitslandsverordening, bijzonder deel, tweede alinea.

⁴⁶ Van belang is om hierbij te vermelden dat de Aanwijzingen voor de regelgeving geen wetgeving is maar een intern beleid, gehanteerd binnen het gehele overheidsapparaat ten behoeve het opstellen van uniforme wetgeving.

3.3 OORZAKEN INRICHTING INTERNE GOVERNANCE

Het nog ontoereikend zijn van de inrichting van de interne governance kan volgens een aantal geïnterviewden worden toegeschreven aan de hierna volgende oorzaken.

BTP is nog een jonge organisatie die nog steeds drukdoende is, zijn organisatie in te richten en werkend te krijgen. De start van BTP was moeizaam; er waren geen/onvoldoende financiële middelen en beperkte personele capaciteit. Het protocol is door BTP NA niet conform uitgevoerd. Daardoor moest BTP SXM van onderaf aan worden opgebouwd en heeft veel investeringen noodzakelijk gemaakt. Uit de ontvangen documentatie blijkt dat de bouw van de organisatie in de eerste jaren (oktober 2010 tot november 2012) onder leiding van de Interim Directeur meer gestructureerd heeft plaatsgevonden dan de jaren daarna onder leiding van de Directeur. Verschil in de stijl van sturen en beheersen van de organisatie.

Volgens een aantal geïnterviewden heeft het niet opstellen van bepaalde documenten en het niet tijdig leveren van verantwoordingsdocumenten vooral te maken had een gebrek aan capaciteit en kennis en geen prioriteitstelling door het management en de Minister. Doordat BTP in een opbouwfase was, was bovendien nog niet alles "in place".

Een aantal geïnterviewden heeft de rolneming door opeenvolgende ministers als onder de maat ervaren. Doordat er door hun onvoldoende invulling is gegeven aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot BTP is de governance van BTP na circa vijf jaar van haar ontstaan nu nog ontoereikend.

3.4 GEVOLGEN INRICHTING INTERNE GOVERNANCE

Zoals uit paragraaf 3.2 blijkt is bij de inrichting van de interne governance van BTP de Landsverordening BTP op punten niet en/of niet tijdig nageleefd:

- met de Directeur is geen prestatiecontract overeengekomen door de Minister van TEZVT;
- de Directeur heeft geen directiereglement opgesteld;
- de jaarlijkse begroting wordt niet tijdig aangeboden aan de Minister van TEZVT door de Directeur van BTP en deze begroting wordt niet altijd formeel goedgekeurd door de Minister van TEZVT;
- een reglement van werkwijze ontbreekt van de Raad van Toezicht;
- onduidelijkheden over bevoegdheden Raad van Toezicht;
- verantwoordingsdocumenten (jaarrekening en jaarverslag) worden niet tijdig aangeboden aan de Minister van TEZVT door de Directeur BTP.

Daarnaast blijkt dat er nog andere sturings- en beheersingsinstrumenten en toezicht en verantwoordings-instrumenten ontbreken, niet actueel of onduidelijk zijn:

- BTP beschikt niet over een actueel strategisch meerjarenplan;
- een schriftelijk jaarplan ontbreekt;
- de Directeur neemt besluiten op basis van een verouderd mandaatbesluit;
- processen en procedures zijn nog niet beschreven;
- managementinformatie wordt opgesteld terwijl specifieke schriftelijke richtlijnen van de Directeur ontbreken;
- een structureel werkoverlegoverleg tussen de Directeur van BTP en zijn medewerkers vindt niet plaats;
- niet alle notulen van de Raad van Toezicht zijn definitief vastgesteld en bewaard gebleven;
- schriftelijke informatieverstrekking aan de Raad van Toezicht is beperkt en meestal niet tijdig.

3.5 CONCLUSIE INRICHTING INTERNE GOVERNANCE

De inrichting van de interne governance is ontoereikend. Er zijn onvoldoende waarborgen die ervoor zorgdragen dat het beleid op het gebied van telecommunicatie en post en de bij Landverordening BTP opgelegde taken doelmatig worden gerealiseerd en dat vergoedingen worden afgedragen aan de overheid die van BTP worden verwacht. Op veel punten wordt de Landsverordening BTP niet of niet tijdig nageleefd. Daarnaast zijn er nog andere sturings- en beheersingsinstrumenten en toezicht en verantwoordingsinstrumenten die ontbreken, niet actueel zijn of onduidelijk zijn.

Om het een en ander te verduidelijken volgt hierna een schema met daarin een weergave van de naleving van de Landsverordening met betrekking tot de interne governance.

Nr.	Wetsartikel	Inhoud	Voldaan	Niet voldaan	Niet vastgesteld
1	Artikel 3, vijfde lid	De Directeur wijst, gehoord de Raad, één van de medewerkers van het Bureau aan als zijn plaatsvervanger. Een zodanige aanwijzing behoeft de goedkeuring van de minister.		✗	
2	Artikel 3, zesde lid	De Directeur stelt, gehoord de Raad, een directiereglement vast.		✗	
3	Artikel 4, eerste lid	De Directeur is bevoegd personeel op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst te nemen, te schorsen en te ontslaan.	✓		
4	Artikel 4, tweede lid	De arbeidsvoorwaarden van het personeel worden neergelegd in een arbeidsreglement dat door de Directeur, gehoord de Raad en na goedkeuring door de minister, wordt vastgesteld.		✗	
5	Artikel 8, eerste lid	Er is een Raad van Toezicht.	✓		
6	Artikel 8, tweede lid	De Raad bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden waaronder een voorzitter.	✓		
7	Artikel 8, vierde lid	De leden kiezen een voorzitter en plaatsvervangend voorzitter uit hun midden. Van deze keuze wordt mededeling gedaan aan de minister.			?
8	Artikel 8, zevende lid	De Raad stelt een schema op van aftreden van de leden zodanig dat elk jaar een van de leden aftreedt.		✗	
9	Artikel 9	De Raad is zodanig samengesteld dat daarin verenigd zijn kennis en ervaring op het gebied van de telecommunicatie, post, economie, recht en accountancy alsmede van de Sint Maartense samenleving.	✓		
10	Artikel 14, derde lid	De Raad vergadert ten minste eenmaal per kwartaal en voorts zo dikwijls als de voorzitter of twee leden van de Raad of de minister zulks wenselijk acht.			?
11	Artikel 18, eerste lid	Het Bureau stelt jaarlijks de begroting op voor het daaropvolgende kalenderjaar vast met inachtneming van het beginsel van lasten en baten. De begroting wordt voorzien van een toelichting.	✓		
12	Artikel 18, tweede lid	De Directeur legt het ontwerp van de begroting vergezeld van een voorstel voor het prestatiecontract, bedoeld in artikel 17, eerste lid, vóór 1 augustus ter toetsing voor aan de Raad.		✗	
13	Artikel 20, derde lid	Het Bureau is bevoegd, na voorafgaande goedkeuring van de minister, een reservefonds te vormen bestemd tot dekking van mogelijke verliezen van het Bureau.		✗	
14	Artikel 20, vierde lid	Het Bureau is bevoegd, na voorafgaande goedkeuring van de minister, een bestemmingsreserve te vormen.		✗	
Totaal			36%	50%	14%

Figuur 8: Naleving Landsverordening BTP (interne governance)

In hoofdstuk 2 en 3 is naar voren gekomen dat de inrichting van zowel de externe als de interne governance ontoereikend is. Hierdoor zijn er onvoldoende waarborgen aanwezig om het beleid en de bij Landsverordening opgelegde taken doelmatig te realiseren.

4.1 FUNCTIONEREN BTP: DOELMATIG?

De Rekenkamer is in haar onderzoek gestuit op bevindingen die vragen oproepen over het doelmatig functioneren van BTP en het doelmatig inzetten van zowel financiële als personele middelen. Op basis van de gevoerde interviews en geanalyseerde documentatie, begrotingen, realisatiecijfers (voor zover beschikbaar) en een aantal contracten merken wij het volgende op:

- de huidige organisatiestructuur van BTP is afwijkend van wat initieel was geadviseerd door BTP Nederlandse Antillen⁴⁷ en wat afgeleid kan worden van de interne structuur zoals omschreven in het meerjarenplan 'Telecom Policy 2008-2012'. Initieel was het de bedoeling een organisatie te bouwen waar het management zou bestaan uit een Directeur en een hoofd operations. Het sub management zou bestaan uit een hoofd technische zaken, chef financiële administratie en officemanager/PZ die allen zouden vallen onder het hoofd operations. Bij deze opzet zou de focus van de Directeur meer op extern gericht zijn de focus van het hoofd operations meer op intern zijn gericht.

In de loop van 2012 is ervoor gekozen naast de Directeur een management te plaatsen op C-niveau. Dit houdt in dat het management bestaat uit een CFO (*chief financial officer*), COO (*chief operations officer*) en Manager HR/PR/CA (*human resources/public relations/consumer affairs*). Dit is, volgens de Interim Directeur, mede ingegeven door het feit dat een aantal medewerkers in hogere functie ingeschaald moesten worden als gevolg van hun vorig werkverband en de daarbij behorende arbeidsvoorwaarden.

De gekozen organisatiestructuur met in de top een Directeur en management op C-niveau wekt verwachtingen zoals het bestaan van een organisatie met relatief veel medewerkers die door het management worden aangestuurd, het aanwezig zijn van een voldoende kennis en ervaringsniveau en daaraan gekoppeld bijpassende verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een organisatie waarin veel werkzaamheden zelf worden uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijken deze verwachtingen niet te kloppen.

- Bij BTP zijn 10 personen werkzaam, de Directeur en het management zijn daarin inbegrepen.
- Vier van de tien medewerkers zit in het management.
- Conform de Landsverordening BTP ligt het merendeel van de verantwoordelijkheden bij de Minister van TEZVT. Door de Minister van TEZVT zijn bevoegdheden gemandateerd aan de Directeur van BTP. De Directeur heeft minder verantwoordelijkheden dan de Minister. Dit is opmerkelijk aangezien de arbeidsvoorwaarden van de Directeur verhoudingsgewijs voordeliger lijken dan die van de minister.
- Bij BTP worden veel relevante werkzaamheden uitbesteed aan externe deskundigen. Volgens de Directeur zijn een gebrek aan specifieke kennis en de omvang van de werkzaamheden de voornaamste redenen voor uitbesteding aan externe deskundigen.

In het verleden is onder meer het schrijven van het meerjarenplan en het nummeringplan uitbesteed. Uitbesteed worden verder het beheer van het nummeringplan, het juridisch advies, het lopende project "Implementation/ updating HR-Tools at BTP SXM", "interne controlefunctie" en project "proces en procedures beschrijving". De Directeur heeft het voornemen de actualisering van het meerjarenplan ook uit te besteden aan een extern bureau. Vraag is of de uitbesteding aan externe deskundigen in alle gevallen gerechtvaardigd is.

- De gekozen organisatiestructuur bestaande uit de Directeur en het management op C-niveau en daaraan gekoppeld de financiële waardering veronderstelt een zeker niveau van kennis en ervaring. De vraag kan worden opgeworpen waarom de COO niet verantwoordelijk is voor het beheer van het nummeringplan en waarom de Manager HR/PR/CA niet het project "Implementation/ updating HR-Tools at BTP SXM" uitvoert. Ten aanzien van de CFO kan de vraag worden opgeworpen waarom een extern accounting bureau wordt ingehuurd om de opgeleverde verantwoordingsdocumenten van de CFO en haar afdeling te controleren en de jaarstukken samen te stellen. Van managers op C-niveau mag normaal gesproken worden verwacht dat zij deze werkzaamheden uitvoeren.

⁴⁷ Brief Bestuurscollege van het Eilandgebied Sint Maarten aan de Raad van Ministers van de Nederlandse Antillen, d.d. 16 april 2010, nr. 2330, 'Verzoek tot overdracht van taken van BTP NA naar eilandgebied Sint Maarten per 15-4-2010'

- Daarnaast bestaan er een Kabinet van de Minister van TEZVT en een beleidsafdeling Economie, Vervoer en Telecommunicatie op het Ministerie van TEZVT die ook over de relevante kennis beschikken. In een interview is ons meegedeeld dat deze beleidsafdeling vooralsnog niet betrokken wordt bij BTP. Dat is opmerkelijk te noemen omdat deze afdeling verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van beleid onder andere op het gebied van telecommunicatie.

In 2015 maken de geplande uitgaven van BTP (exclusief investeringen) **49,2%** uit van de inkomsten van BTP⁴⁸. Voor de neerwaartse bijstelling van de begroting (zie 3.2.1. onderdeel begroting) was het percentage **57,5%**. Deze uitgaven betreffen onder andere:

- payroll expenses;
- legal & professional expenses;
- general & administrative expenses zoals membership fees, donation & charitable contribution,
- repairs & maintenance expenses;
- representation expenses;
- numbering plan expense;
- training expenses; en
- travel expenses.

Wat opvalt, is dat onderbouwing van deze kosten in de begroting en jaarrekening beperkt is of geheel ontbreekt. Een jaarplan dat ook als onderbouwing kan dienen, ontbreekt eveneens. Dit bemoeilijkt een diepgaande analyse op doelmatigheid en de taakuitoefening van de Raad van Toezicht. In de interviews met leden van de Raad is dit ook naar voren gekomen.

- Een kritische analyse van een aantal contracten wijst uit dat er in enkele gevallen onvoldoende waarborgen zijn voor rechtmatigheid omdat er mogelijk een schijn van belangenverstrengeling in die gevallen aanwezig is en niet blijkt of in deze gevallen de aanbestedingsregels zijn gehanteerd.
- In 2013 heeft BTP met instemming van de Minister van TEZVT geïnvesteerd in de aankoop van het bedrijfspand (met uitzondering van de begane grond) aan de Cannegieterstraat nr. 15 te Philipsburg. De activiteiten rond deze aankoop zijn gestart in februari 2011. Initieel was het de bedoeling om twee bovenste verdiepingen te kopen omdat deze geschikt waren om de BTP werkzaamheden (uitvoeren van metingen) uit te voeren. Uiteindelijk is het gehele pand gekocht met de bedoeling de overige verdiepingen te verhuren aan de overheid. De Rekenkamer vraagt zich af of de aankoop van het gehele pand doelmatig is geweest en of verhuur van de overige verdiepingen past binnen de bedrijfsvoering van BTP. Uitgaande van de Landsverordening BTP zijn de aanschaf en verhuur van het pand bedrijfsvreemde activiteiten. De taak om op te treden als verhuurder dient aan BTP uitdrukkelijk te zijn opgedragen door de Minister, ingevolge artikel 5, onderdeel h, van de Landsverordening BTP. De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of dit in het verleden is gebeurd. Daarnaast is het de Rekenkamer niet inzichtelijk geworden of ten aanzien van het pand een begrotingswijziging heeft plaatsgevonden die de aankoop mogelijk heeft gemaakt. Vooral ten aanzien van dit soort grote aankopen is het van belang dat alle informatie beschikbaar is nu dit van invloed is op de rentelast norm in het licht van de collectieve sector.

Aangezien de overige verdiepingen vooralsnog niet zijn verhuurd, draagt BTP alle kosten alleen. De vordering van nog te ontvangen huur op de overheid is vooralsnog niet voldaan en vooralsnog zijn er geen vooruitzichten dat het zal worden verhuurd. Daarnaast kost verhuur en beheer van het pand ook tijd en is specifieke kennis noodzakelijk. De vraag is of de huidige medewerkers over deze extra tijd en benodigde kennis beschikken.

- De analyse van de begrotingen en de jaarrekeningen maakte duidelijk dat de begrotingen in U.S. dollars worden opgesteld terwijl de jaarrekeningen in Antilliaanse guldens worden opgesteld. Dat maakt vergelijking complex omdat de begroting eerst omgerekend dient te worden naar Antilliaanse guldens. In het kader van doelmatigheid merken wij op dat het hanteren van een dollaradministratie hoge bankkosten met zich meebrengt. De CFO heeft bevestigd dat de bankkosten hoog zijn, maar heeft aan de Rekenkamer geen redelijke onderbouwing voor de keuze kunnen geven.

⁴⁸ Hierbij is uitgegaan van de conceptontwerpbegroting 2015 van BTP.

4.2 CONCLUSIE DOELMATIGHEID

Door het ontoereikend ingericht zijn van de externe en interne governance bij BTP zijn er onvoldoende waarborgen aanwezig die een doelmatig functioneren van BTP garanderen. Wij zijn gestuit op bevindingen die naar onze mening hierover vragen oproepen. Onder meer is opgevallen:

- Er wordt veel uitbesteed. Dit rijmt niet met de "zware" functies op C-niveau binnen de organisatie met zware personele lasten daaraan gekoppelde. Op een dergelijk niveau mag worden verondersteld dat kennis en ervaring aanwezig is. Daarnaast kan vanwege het bestaan van een beleidsafdeling en een Kabinet van de Minister van TEZVT de interne mogelijkheden worden onderzocht, zodat kosten van uitbestedingen zoveel mogelijk worden beperkt. Dit geldt tevens ten aanzien van juridische kosten nu de beleidsafdeling binnen het ministerie beschikt over meerdere juristen.
- De Directeur heeft minder verantwoordelijkheden dan de Minister. Dit is opmerkelijk aangezien de arbeidsvoorwaarden van de Directeur verhoudingsgewijs voordeliger lijken dan die van de Minister.
- De aankoop van een bedrijfspand rijmt niet met de in de Landsverordening BTP genoemde taken.
- Uitgaven worden gedaan terwijl een deugdelijke onderbouwing hiervoor veelal ontbreekt.

5.1 INLEIDING

BTP ontvangt voor wat de telecommunicatie betreft vergoedingen voor onder meer:

- verleende concessies;
- toegekende radiofrequenties;
- gemaakte kosten met betrekking tot keuringen van radio-elektrische, draadomroep- en kabelinrichtingen;
- de toelating van randapparatuur evenals de keuring van interne netten;
- het toezicht op de naleving van de hiervoor genoemde keuringen en toelating; en
- behandeling van klachten over storingen en belemmeringen⁴⁹.

Het grootste deel van de inkomsten van BTP, ongeveer 94%, bestaat uit de vergoedingen voor concessies en radiofrequenties (spectrum). De vergoedingen voor concessies hebben een vaste omvang. De vergoedingen voor toegekende radiofrequenties en gemaakte kosten hebben een variabele omvang. In het interview met de CFO is naar voren gekomen dat de meeste problemen zich voordoen bij de inning van de vergoeding van de radiofrequenties en gemaakte kosten.

In de Landsverordening BTP staat in artikel 21 expliciet beschreven *wat en wanneer* BTP moet afdragen aan de overheid: " *de vergoedingen door het Bureau ontvangen uit de telecommunicatie- en postsector worden na aftrek van de operationele- en infrastructurele kosten, het reservefonds en de bestemmingsreserve per kwartaal in de Landskas gestort.*"

Zoals al in paragraaf 1.1 vermeldt staat blijkt uit diverse documenten dat de afdrachten aan de overheid achterblijven. In dit hoofdstuk gaan wij in op de oorzaken.

5.2 OORZAKEN

Op 15 september 2011 heeft een overleg plaatsgevonden waarin onder meer is gepraat over:

- de lopende rechtszaken en de consequenties voor de overheid; en
- hoe voldoende inkomsten voor de overheid kunnen worden vergaard.

In dit overleg is de tijdelijke afspraak gemaakt dat de concessie vergoedingen in zijn geheel zouden worden afgedragen en de spectrum vergoedingen zouden dienen ter dekking van de operationele en infrastructurele kosten. Het restant daarvan zou worden afgedragen aan het Land. Deze afspraak werd gemaakt vanwege de lopende rechtszaken die mede een gevolg waren van de 'onjuiste' tarievenstructuur die al door BTP Nederlandse Antillen werd gehanteerd. De toenmalige Minister van TEZVT was volgens de toenmalige interim directeur het erover eens dat het beter was dat de overheid de concessie vergoedingen in het geheel zou ontvangen en dat BTP de spectrum vergoedingen behield om zijn kosten te dekken. De kans dat rechtszaken omtrent concessie vergoedingen te verliezen en te moeten terugbetalen werd kleiner ingeschat dan de kans om rechtszaken tegen spectrum vergoedingen te verliezen. De overheid wilde dus minder risico lopen om ontvangen vergoedingen terug te betalen.

In het document "*History of Division of collected funds and payments to Government*"⁵⁰ wordt deze afspraak uiteengezet en verder onderbouwd met een aantal mails en overige correspondentie. Echter, een door partijen getekend document of een email waarin de afspraak is bevestigd ontbreekt in het document. Een officieel verslag met vastlegging van de besluiten en besproken onderwerpen van de meeting van 15 september 2011 hebben wij niet kunnen traceren.

In het overleg van 15 september 2011 was aan BTP de opdracht gegeven de tarievenstructuur aan te passen. Nog in datzelfde jaar heeft de interim-Directeur een voorstel ingediend voor een nieuwe tarievenstructuur. Deze tarievenstructuur zou een concessieopbrengst voor de overheid garanderen van NAf 10 miljoen. En naar verwachting zou het bedrag dat zou resteren na aftrek van de kosten en eventuele reserves hoger uitvallen. De tijdelijke afspraak zou gelden tot dat de tarievenstructuur was aangepast volgens de interim-Directeur.

Uiteindelijk heeft het tot mei en september 2013 geduurd voordat de nieuwe tarievenstructuur definitief is vastgesteld bij Landsbesluit⁵¹. De Landsbesluiten zijn gepubliceerd in de Landscourant van 8 november 2013⁵². De Landsbesluiten zijn per die datum in werking getreden met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2012. Na de inwerkingtreding is de financiële administratie aangepast en is met

⁴⁹ Artikel 31 van de Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen

⁵⁰ Het document is opgesteld door de voormalige interim directeur; het document is niet gedateerd.

⁵¹ LB-13/0719, LB-13/0720 en LB-13/0209

⁵² Landscourant jaargang 2013, nummer 23

terugwerkende kracht gefactureerd⁵³. Of het eind 2013 ook heeft geleid tot een herziening van de afdrachten aan de overheid hebben wij niet vastgesteld.

De Rekenkamer heeft geen diepgaand onderzoek gedaan naar de juistheid en volledigheid van de afdrachten aan de overheid. Op basis van de uitgevoerde analyse merken wij het volgende op:

- er is tijdelijke afspraak in 2011 overeengekomen. Vandaag de dag wordt deze nog steeds (onrechtmatig) gehanteerd. Deze afspraak is in strijd met artikel 21 van de Landsverordening BTP.
- Vooralsnog zijn door de Directeur van BTP geen voorstellen gedaan aan de Minister van TEZVT om een reservefonds of bestemmingsreserve⁵⁴ te vormen. De Landsverordening BTP staat een reserve toe; het zal wel leiden tot een lager resterend bedrag. In het bijzonder is de vorming van een reservefonds relevant omdat deze reserve is bedoeld ter dekking van mogelijke verliezen van BTP.
- Er is geen nadere afspraak gemaakt hoe invulling te geven aan de (administratieve) uitvoering van artikel 21 van de Landsverordening. Of nou uit wordt gegaan van de totale inkomsten en uitgaven of van eerst de afdracht van de concessie vergoedingen en daarna afdracht van het restantbedrag, de totale afdracht blijft identiek.
- De afdracht aan de overheid is *te laag* omdat het bedrag dat resteert na aftrek van de operationele en infrastructurele kosten niet wordt afgedragen aan de overheid.

De Minister van Financiën heeft zowel in jaarrekeningen als begrotingen van het land gemeld dat de betalingen van overheidsentiteiten, waaronder BTP, achterblijven op de verwachtingen. In augustus 2013 heeft hij zelf een factuur voor vooruitbetaling van afdrachten over de periode 2010-2013 van NAf 15 miljoen gestuurd naar BTP. Door de Directeur van BTP is daartegen bezwaar aangetekend omdat een redelijke en reële grondslag ontbrak. Op basis van de begrotingen 2011-2015 en de vastgestelde jaarrekeningen 2011 en 2012 hebben wij niet kunnen vaststellen waarop deze afwijkende verwachting is gebaseerd. Maar het niet tijdig ontvangen van begrotingen en verantwoordingen leidt tot onduidelijkheden en misverstanden (zie ook paragraaf 2.2.3).

In documenten van het CFT staat dat de overheid in 2014 afspraken heeft gemaakt met BTP om de achterstanden in te lopen. Welke afspraken concreet zijn gemaakt met BTP hebben wij niet kunnen traceren.

Uit de bestudeerde documenten en de gehouden interviews is naar voren gekomen dat niet op structurele basis aandacht is geweest voor de afdrachten van BTP aan de overheid door de Minister van TEZVT. In hoofdstuk 2 en 3 is onder meer gemeld dat een structureel overleg tussen de Minister van TEZVT en de Directeur van BTP ontbreekt en dat de begroting en andere verantwoordingsdocumenten niet tijdig worden aangeleverd aan de Minister. Er vinden geen schriftelijke beoordelingen plaats op basis van deze documenten.

Vanaf 2013 is er wel meer aandacht voor afdrachten van BTP aan de overheid vanuit de Minister van Financiën. Echter, wij hebben niet kunnen vaststellen dat enige doorzettingsmacht van de Minister van TEZVT heeft plaatsgevonden. Er is niet ingegrepen bij BTP. Er zijn geen besluiten genomen dat BTP vanaf betreffend moment conform artikel 21 Landsverordening BTP gaat afdragen. Ook is niet vastgesteld wat de 'restanten' zijn over voorgaande jaren en dat deze vervolgens worden afgedragen.

5.3 CONCLUSIE OORZAKEN ACHTERBLIJVEN AFDRACHTEN BTP

De oorzaken van het achterblijven van de afdrachten van BTP liggen in de inrichting van de externe en interne governance. Deze bieden nog onvoldoende waarborgen die er voor zorgdragen dat de vergoedingen worden afgedragen die van BTP worden verwacht. Daarnaast hebben wij niet kunnen vaststellen dat er is ingegrepen bij BTP of dat er besluiten zijn genomen zodat BTP vanaf betreffend moment conform artikel 21 Landsverordening BTP gaat afdragen. Verder heeft de Rekenkamer niet vastgesteld of er afspraken zijn gemaakt over de 'restanten' van voorgaande jaren en dat deze vervolgens worden afgedragen.

De tijdelijke afspraak gemaakt in 2011 is geen oorzaak voor het achterblijven van de afdrachten omdat bij een juiste uitvoering daarvan, ook in de periode toen het niet meer van toepassing mocht zijn, de totale afdracht identiek zou zijn.

⁵³ De herziening heeft kunnen leiden tot zowel debet als creditfacturering.

⁵⁴ Een bestemmingsreserve is bedoeld voor financiering van bijzondere projecten van derden binnen de afdeling die betrekking heeft op de doelstelling van BTP.

Ingevolge de werkwijze van de Rekenkamer volgt na de fase van het bestuurlijke hoor- en wederhoor een eventueel nawoord. Op 3 september 2015 heeft de Rekenkamer de nota van bevindingen aan zowel de Minister van TEZVT, de Directeur van BTP en de Voorzitter van de Raad van Toezicht aangeboden. Alle partijen hebben conform de werkwijze tien werkdagen de tijd gekregen om te controleren of de informatie klopt. Vanwege de wisseling van de Minister van TEZVT en het feit dat na tien dagen geen reactie volgde, heeft de Rekenkamer besloten om vijf werkdagen uitstel te verlenen. Ook hierna, behoudens een korte formele reactie van de Minister, heeft de Rekenkamer geen opmerkingen mogen ontvangen. De Rekenkamer is er dientengevolge vanuit gegaan dat een ieder akkoord is met de vaststelling van de feiten. Dit is door middel van een brief van 25 september jl. aan hen kenbaar gemaakt.

In diezelfde brief is het concept eindrapport aangeboden. Alle betrokkenen hebben vijf werkdagen de tijd gekregen om te reageren op de conclusies, oordelen en aanbevelingen. De Rekenkamer heeft geen reactie op het concept eindrapport ontvangen. De bestuurlijke reactie heeft als functie om eventuele discrepanties en meningsverschillen kenbaar te maken. De Rekenkamer betreurt het dat in dit onderzoek geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om te reageren. Anderzijds loopt het nalaten van dergelijke verrichtingen als een rode draad door het onderzoek. In een audit waarbij een aantal verontrustende onderwerpen naar voren zijn gekomen, heeft dit des te meer een negatieve invloed op de governance.

De Rekenkamer hoopt dat de situatie ten aanzien van de governance binnen BTP in de komende tijd verbetert met behulp van dit rapport. Zij behoudt het voornemen om te zijner tijd een review uit te voeren.

OVERZICHT GEINTERVIEWDE PERSONEN

- Hr. A. Carty, Directeur BTP (tweemaal)
- Mw. J. Hoeve, CFO BTP (tweemaal)
- Hr. G. King, COO BTP
- Hr. R. Wijngaarde, HR/PR & CA Manager BTP
- Hr. C. Connor, Minister van TEZVT
- Hr. J. James, Kabinet Minister TEZVT
- Hr. L. Engel, Kabinet Minister TEZVT
- Hr. M. Hassink, Minister van Financiën
- Mw. B. Brooks, Voorzitter RvT (tweemaal)
- Hr. V. Haakmat, Lid RvT
- Hr. H. Lynch, Lid RvT
- Mw. P. Brandon, voormalig Interim-Directeur BTP

Na herhaald verzoek is geen commentaar en goedkeuring ontvangen van:

- Minister Connor;
- mw. Brooks (tweede interviewverslag) (voorzitter Raad van Toezicht);
- dhr. Haakmat (Raad van Toezicht); en
- dhr. Lynch (Raad van Toezicht).

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Landsverordening Bureau Telecommunicatie en Post
- Landsverordening op de telecommunicatievoorzieningen
- Landscourant nr. 23, November 8, 2013
- Telecom Policy Summary (2008-2012)
- CFT, brieven, rapporten
- Twee mappen met documentatie over BTP van de Minister van Financiën ontvangen op 13 mei 2015
- Jaarrapport Sint Maarten 2013
- Landsverordening Landsbegroting 2015
- Toelichting op de ontwerpbegroting dienstjaar 2015
- Landverordening Landsbegroting 2013
- De Jaarrekeningen van het Land 2011
- SOAB Report Review Bureau Telecommunications & Post Investment and Operating Expenses 2011-2013, d.d. 11 april 2014
- Jaarrekening BTP 2011
- Jaarrekening BTP 2012
- (Concept) Vergaderverslagen Raad van Toezicht
- Resoluties Raad van Toezicht
- Begrotingen BTP 2011 t/m 2015
- Diverse mailwisseling ontvangen van de Interim Directeur
- Diverse (concept)contracten sponsorship, maintenance agreement
- History of Division of collected funds and payment to Government
- Protocol tot overdracht van taken van BTP Nederlandse Antillen naar het eilandgebied Sint Maarten
- Budget proposal 2015 Public Relations
- Informatie van BTP 'Revenue Summary 2013-2014 spectrum and concession' datum ontvangst 12 mei 2015
- Notulen van de vergaderingen van de Ministerraad (derden) van april 9, 2015
- Letter of concern, Minister of TEATT to Chairlady Board of BTP, September 11, 2013
- Voortgangsrapportage januari- mei 2015
- Voortgangsrapportage 2013/2014
- Proposal Implementation/Updating HR-Tools at BTP, Linkels & Partners , December 8, 2014
- Concept functiebeschrijvingen
- Concept Employee Handbook, d.d. augustus 2012
- Brief Contractverlenging ACTIS aan BTP, d.d. 28 januari, 2015
- Brief van DBH Attorneys at law aan BTP, verlenging overeenkomst als interim Directeur d.d. 8 juli 2013
- Conceptbrief Minister van TEATT aan Minister van Financiën, 4 juni 2015 →uitgegaan?
- Agreement ACTIS , beslissing Minister van TEZVT om overeenkomst aan te gaan met ACTIS
- Ready to work for you, Governing Program 2014-2018
- Speech van Mr. Miguel L. Alexander, Governor's Symposium 2015

OVERZICHT VAN FIGUREN IN HET RAPPORT (met pagina nummer)

Figuur 1: Governance.....	11
Figuur 2: PDCA cyclus	12
Figuur 3: Relaties van BTP	13
Figuur 4: Organogram BTP.....	14
Figuur 5: Schematische weergave: het belang van een visie	15
Figuur 6: Naleving Landsverordening BTP (externe governance).....	20
Figuur 7: BTP als onderdeel van de collectieve sector.....	27
Figuur 8: Naleving Landsverordening BTP (interne governance).....	30



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer



Audit on Governance Bureau Telecommunication and Post



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

October 2015

TABLE OF CONTENTS

PREAMBLE	3
SUMMARY	4
RECOMMENDATIONS	6
CHAPTER 1 THE AUDIT	8
1.1 Basis for the audit	8
1.2 Objective of the audit and audit questions	9
1.3 Audit Methodology, procedure and process	10
1.4 Audit Framework	10
1.5 Background information on BTP	12
CHAPTER 2 EXTERNAL GOVERNANCE	15
2.1 Introduction	15
2.2 Setup of the external governance system	15
2.2.1 Management and Control	15
2.2.2 Supervision	17
2.2.3 Accountability	18
2.3 Causes External Governance System	18
2.4 Consequences External Governance System	19
2.5 Conclusion external governance system	20
CHAPTER 3 INTERNAL GOVERNANCE	21
3.1 Introduction	21
3.2 Setup of the internal governance	21
3.2.1 Management and control	21
3.2.2 Supervision	24
3.2.3 Accountability	26
3.2.4 Part of the Collective Sector	27
3.2.5 BTP: independent public entity or not?	28
3.3 Causes internal Governance System	29
3.4 Consequences internal governance system	29
3.5 Conclusion internal governance system	30
CHAPTER 4 EFFECTIVENESS	31
4.1 Functioning of BTP: Effective?	31
4.2 Conclusion Effectiveness	33
CHAPTER 5 CAUSES FOR ARREARS IN BTP TRANSFERS	34
5.1 Introduction	34
5.2 Causes	34
5.3 Conclusion Causes for Arrears in BTP Transfers	35
CHAPTER 6 EPILOGUE	36
APPENDICES	37

PREAMBLE

The General Audit Chamber (hereafter: Audit Chamber) concluded on the basis of the country's financial statements of 2012 and 2013 that the financial transfers from the Bureau Telecommunication & Post (hereafter: BTP) are lagging behind expectations. As a result, the Audit Chamber decided to conduct a comprehensive performance audit. The governance of BTP was a constant issue throughout the audit and became the focal point of the investigation. The discoveries support the conduct of a governance investigation at BTP. A number of results described in this report are notable, some are even shocking. The Audit Chamber is of the opinion that in terms of external governance, significant action is required from the Minister of Tourism, Economic Affairs, Transportation and Telecommunication (hereafter: TEATT), the Director of BTP as well as Parliament. Particularly there responsibility must be taken and legal requirements must be complied with. Moreover, much is required to improve internal governance as well.

We find it *incomprehensible* that in the year 2015, basic aspects of governance, and many legal requirements, are still absent. Given the delicate financial situation of the Country, the Audit Chamber questions when the attitude "the Country is still engaged in a buildup phase", will come to an end and when taking responsibility will start.

Ronald C. Halman, MBA
Chairman

Joane Dovale-Meit, MA
Secretary-General

SUMMARY

Background

After Sint Maarten's transition to Country within the Kingdom, BTP became responsible for, among others, the development of policy frameworks, the performance of activities and advising the Minister of TEATT regarding telecommunication and postal issues. The National Ordinance on Bureau Telecommunication and Post is leading in this regard.

Objective of the audit

The purpose of the audit is to provide insight into the organization and the functioning of the governance at BTP, and to examine the causes for the arrears in payments to Government, as well as the uncertainties related to these transfers. The report of the Audit Chamber regarding the establishment of governance at the Bureau of Telecommunication and Post includes findings, conclusions and recommendations related to internal governance, external governance as well as the effectiveness (performance) of BTP. Governance relates to management, control, monitoring and accountability.

The role of the Minister of TEATT

The Minister has an external role in which he:

1. provides BTP with a vision;
2. approves legally required documents such as the budget and regulations as stipulated by the National Ordinance BTP;
3. completes a performance contract with the Director; and
4. exercises oversight.

As is evident from the audit results, insufficient exercise of the aforementioned role is a primary cause for why transfers from BTP to Government fail to meet expectations.

Due to the lack of a performance contract, the Director is given "carte blanche" inasmuch as he has little to no accountability. Take for example the stipulation of the National Ordinance BTP that foresees in automatic approval of the submitted budget in the event the Minister fails to approve the budget within a period of six months¹.

The role of the policy department of TEATT

In the course of the investigation, the Audit Chamber found that the involvement of the policy department for Economics, Transportation and Telecommunication at the Ministry of TEATT is limited. This is a remarkable finding given that the department is responsible for policy development, including in the area of telecommunication. Involvement of the policy department can produce significant cost savings by carrying out work internally instead of subcontracting. In addition, said department can also contribute in terms of monitoring the continuity of policy in the event of a succession of ministers.

External procurement (outsourcing)

The organizational structure used, consisting of a Director and C-level management, and the concomitant financial cost, presumes a certain level of knowledge and experience. One can question why the majority of projects are outsourced. In that regard, the Audit Chamber questions why the COO is not responsible for the management of the numbering plan and why the Manager HR/PR/CA (human resources/public relations/consumer affairs) cannot implement the project "Implementation/Updating HR-Tools at BTP SXM". In terms of the CFO, one can question why an external accounting firm is needed to review the accounting documents of the CFO and her department, as well as to draft the annual accounts. Normally, C-level managers should be capable of executing such tasks.

Costly Dollar administration

The analysis of the budgets and annual accounts provide insight into the fact that while the budgets are drafted using U.S. Dollars, the annual accounts are stated in Antillean Guilders. Maintaining a Dollar denominated financial administration results in increased bank costs. The CFO confirmed that the bank costs are significant, though the Audit Chamber was not provided with a plausible argument for the choice of Dollar denominated budgeting.

The Supervisory Board

BTP has a supervisory board. The Supervisory Board has both an external and an internal role. Because of the absence of the legally required procedural regulations, regulations for management, employment regulations and the performance contract for the Director, the Council is not sufficiently equipped to effectively exercise supervision. It is notable that the Audit Chamber has not been able to confirm whether the Supervisory Board was legally appointed after 10-10-10. The Supervisory Board has issued

¹ Article 18, seventh paragraph of the National Ordinance BTP

so-called resolutions intended to, partly, limit the freedom of action of the Director. Reason for this action was the Board's desire to introduce mechanisms upon which to base their review and supervision. It should be noted that the National Ordinance BTP provides no legal foundation to support the aforementioned authority. Hence, the previously mentioned resolutions have no legitimacy and one can question the extent to which the resolutions are binding.

Noteworthy findings

Based on an analysis of documentation provided to us, it seems that in September 2012, an employment contract was established between the Chairperson of the Supervisory Board and the Director, in which (among others) specific employment conditions such as salary, a fixed bonus, a thirteenth month, monthly representation allowances including a credit card and a phone allowance, are stipulated. Moreover, the responsibilities of the Director are described in general terms in the contract. In accordance with article 3, fourth paragraph, of the National Ordinance BTP, employment conditions related to the Director must be set forth in an employment regulation. This regulation is required to be formalized by the Minister after receiving input from the Supervisory Board. The Audit Chamber has been unable to confirm the legitimacy of the aforementioned employment contract in terms of if it relates to legal requirements as required in the National Ordinance.

In the event the contract is not legal and thus void, the Minister has the option to deviate from the employment conditions, which in respect to remuneration, are greater than those of a minister². It is puzzling to the Audit Chamber, in the context of effectiveness, that such employment conditions were established in view of the minimal level of responsibility the Director carries in relation to the Minister who, in almost all cases, remains responsible (ministerial responsibility). The Audit Chamber recommends that, for reasons of efficiency, Government applies the salary structure used by the public sector to BTP given that the bureau is part of the collective sector.

Independent public entity or not?

Based on interviews conducted in the course of the audit, it has become evident that within BTP, there is consensus that the bureau is, in fact, an independent public entity (*zelfstandig bestuursorgaan: zbo*). However, the National Ordinance BTP stipulates that the bureau is a public legal entity. The law, interestingly, does not explicitly state that BTP is an independent public entity. Compare this with, for example, the National Ordinance Implementing agency Social and Health Insurance (National Ordinance USZV), where the status is unambiguously stated in article 2 (i.e. zbo). If Government intends BTP to unequivocally operate as an independent public entity (zbo), there is no impediment to amending the law accordingly. This has, to date, not taken place.

Follow-up

We deem it appropriate to have critically analyze a number of contracts at BTP as part of a future audit. During our performance audit, we found that in a number of cases there are insufficient guarantees in place, and that the perception of possible conflicts of interest is present. In addition, in the cases in question, no public procurement rules were applied. The Audit Chamber is of the opinion that an investigation carried out by, for example, the Minister of Finance based on article 43, seventh paragraph of the National Financial Accounting Ordinance, can be useful in clarifying the situation. Such investigations are outside the scope of this performance audit.

Conclusion

The governance within BTP, or better stated, the lack thereof, impacts the effective functioning of BTP and is partly to blame for the lower than projected financial transfers to government. The Minister of TEATT plays a fundamental role in this regard, along with the Director of BTP and his *key-officers* (COO-chief operating officer and CFO-chief financial officer).

The lack of an up-to-date vision, policy and policy objectives, a legally required annual performance contract, periodic assessment thereof, familiarity with the division of powers, structured dialogue, a (written) review of documentation provided by BTP, as well as the late delivery of documents such as the budget, leads to uncertainties, ambiguities and raises questions. In an organization with significant financial interests, and in which fundamental management principles are absent, the aforementioned situation is undesirable to say the least. The Director of BTP was given "carte blanche" due to insufficient guidance, management and supervision by the Minister. The Audit Chamber concludes that the most important, elementary forms of external and internal governance, are absent. Moreover, the National Ordinance BTP is, for the most part, not complied with and important documents such as the legally required performance contract, the employment regulation and the regulation governing the operations of the Supervisory Board, are still not viewed as priorities.

² National Ordinance Remuneration of persons holding political authorities

RECOMMENDATIONS

To effectively achieve policy in the area of telecommunication and postal services, and in order to efficiently implement the tasks stipulated by the National Ordinance, as well as insure that BTP transfers the funds government expects, it is essential that the external and internal governance improves. Because governance relates to the relationship between aspects of management, control, supervision and accountability, improvement measures are required for all four aspects in order to achieve a higher level of efficient and effective functioning at BTP.

Specific recommendations have been included in chapters 2 through 5 that can contribute to improvements in governance. The following are the *most important* recommendations per stakeholder.

Recommendations to the Minister of Tourism, Economic Affairs, Transportation and Telecommunication:

- Determine a direction for the telecommunications and postal sector. Give priority to the formulation of a vision, policy and policy objectives as these serve as input for updating the multi-annual plan and the drafting of an annual plan for BTP.
- Approve the annual budget plans in a timely and an efficient manner in order to allow plans to be implemented in an equally timely and efficient fashion. This will guarantee that there is appropriate insight into the feasibility of policy.
- Ensure that all parties are always aware of the individual responsibilities and authorities (who is responsible for what). Uncertainties regarding decision-making exercised by those who are not thusly authorized can have serious consequences for the Country.
- Involve the policy department for economy, transport and telecommunications within the Ministry of TEATT. This is currently not being done which is remarkable because this Department is responsible for developing policy, including in the field of telecommunications. Involvement of the policy department can result in significant cost savings, and can also contribute to a monitoring policy in the event of a succession of ministers.
- Establish the annual performance contract for the Director in accordance with the National Ordinance BTP. In so doing, the "carte blanche" of the Director of BTP will cease and the functioning of the Supervisory Board will be simplified.
- Establish the employment regulation in accordance with the National Ordinance in which the employment conditions for the Director are stipulated.
- Conduct structural dialogue with the Director of BTP in order to stay abreast of all national and international developments, and to be able to evaluate documents produced by BTP in order to provide guidance and measure the activities of the Director.
- Terminate the previous temporary agreement regarding transfers to Government and take the decision requiring BTP to immediately act in compliance with article 21 of the National Ordinance BTP. In addition, the arrears to Government must be verified so that these can be transferred.
- Establish whether BTP is an independent public entity or a public legal entity with specific independent authorities.

Recommendations to the Director

- Establish a procedural regulation for management in which rules regarding the internal and external policy are stipulated for authority in the event of absence and deputation.
- Choose a management model that fits the organization. Ensure that, at the very least, a "Plan, Do, Check, Act" cycle will be maintained. Draft plans and related budgets, implement them, monitor the execution and provide guidance where required. Also ensure that there is control of the organization by establishing guidelines, processes and procedures and put these in practice. This can be the basis for the evaluation and guidance of key officers within the organization and in turn, the officers can use them to manage, control and guide their own work.
- Determine where the bottlenecks are in terms of the composition and administration of the annual accounting statements for the years 2013 and 2014, and take specific action to solve any problems. Carry out *tight control* (make specific agreements and monitor these) to ensure that the financial statements of 2015 are presented within the required time period stipulated in the National Ordinance BTP, and present the financial statements to Supervisory Board and the Minister TEATT. A timely presentation of the financial accounting documents has a positive effect inasmuch as these documents can also be presented to the Minister of Finance, thus guaranteeing that there is more certainty regarding the accuracy and comprehensiveness of the transfers from BTP to Government.

Recommendations to the Supervisory Board

- Draft a procedural regulation governing the operation of the Board and present it to the Minister for approval. Ensure that the regulation clearly describes the responsibilities and authorities of the Supervisory Board³.
- Draft the annual report of activities prior to July 1 of each year and present it to the Minister.

³ The Regulation rules of procedure also includes, in the interest of clarity, the definition of what the Board means by “review of draft budgets including a proposal of the performance contract for the Director”, pursuant to article 18, paragraph 2, of the National Ordinance BTP.

1.1 BASIS FOR THE AUDIT

Various documents indicate that the transfers from BTP to Government are lagging behind, and that the Bureau's income is uncertain.

As such, the Minister of Finance noted in both the 2012 and 2013 financial statements, as well as the draft budget 2013 and the multi-annual budget 2014-2016, that the contributions from public entities to Government have been below expectations.

The SOAB, the internal auditor of Government's financial statements, did not issue a positive auditor's opinion about the 2012 and 2013 financial statements. One of the reasons was the uncertainty regarding the proceeds from BTP. There is no clarity regarding the positive balance of BTP at the end of December 2013, and what portion thereof belongs to Government.

The Audit Chamber has made mention of the uncertainties related to the accuracy and comprehensiveness of, among others, income in its reports regarding the financial statements of the Country for the years 2012 and 2013. The reports state that the positive balance of BTP is uncertain because of a lack of clarity regarding the division of assets. The 2012 report of the Audit Chamber states "*because the annual accounts of BTP since October 10, 2010 have not yet been audited by an external accountant, Sint Maarten's contribution cannot be calculated. Sint Maarten has however been paid advances*". SOAB issued their audit report⁴ on the 2012 annual accounts of BTP in March 2015.

The Council for Financial Supervision (*het College Financieel Toezicht; CFT*) has stated in a number of letters and reports that collection of concession fees is lagging. In terms of BTP, CFT states that transfers are seriously in arrears as compared to the budget⁵ and, there are collection problems related to concessions⁶.

Given that the transfers are in arrears as well as the existence of uncertainties regarding the income at BTP, the Audit Chamber questions whether BTP is sufficiently well managed, and whether finances are collected and used effectively and efficiently to allow BTP to carry out its tasks. Moreover, we have questions related to the relationship between BTP and the Ministry TEATT given that BTP executes policy in the area of telecommunication and post on behalf of the ministry. As such, the Audit Chamber carried out a performance audit regarding governance at BTP. The relationship between the Minister of TEATT and BTP was also studied.

Content

The summary, conclusions and recommendations have already been presented in this report. In the next chapters, the following will be discussed: explanation of the audit in Chapter 1, external governance in Chapter 2, internal governance in Chapter 3, performance in Chapter 4, causes for the arrears in transfers from BTP to Government in Chapter 5, and the Epilogue in Chapter 6. The report also includes two appendices: a listing of persons interviewed for the audit and a bibliography of documents reviewed.

⁴ 15/0295C/KK, Findings of the audit of the 2012 financial statements of Bureau Telecommunications and Post Sint Maarten

⁵ Cft 201400187, CFT Advice on the draft budget 2015 dated October 21, 2014

⁶ Cft 201400230, Reaction to the third implementation report 2014, December 17, 2014

1.2 OBJECTIVE OF THE AUDIT AND AUDIT QUESTIONS

The objective of this audit is to provide insight into the organization and operation of the governance at BTP, and also to determine the reason(s) for the arrears in transfers to Government and the uncertainties related to income at BTP. In addition, we provide recommendations to the Director of BTP and the Minister of TEATT with the aim of improving governance at BTP and the relationship with the ministries involved. During the conduct of the audit, the role of the Postal services was minimally addressed. As such, the Audit Chamber has chosen to exclude a review of this specific area.

The main audit question is as follows:

"Is the governance⁷ of BTP, internal to the organization as well as external (in relation to the Ministry TEATT), organized in such a manner so as to provide sufficient guarantees to allow telecommunication policy, as stipulated by the National Ordinance, to be realized effectively and efficiently and to meet Government's expectations regarding the transfers from BTP to Government? "

To achieve the audit objective as well as to answer the main audit question, the following inquiries (not comprehensive) had to be addressed in the area of external governance, management, control, supervision and accountability.

External governance

- Which objectives does the Minister wish to achieve with BTP?
- In terms of BTP, what are the responsibilities of the Minister?
- How does the Minister give account as related to his responsibilities and what does that accountability entail?
- What conditions does the Minister place on the primary process and the administrative organization of BTP?

Internal governance

Management and control

- What is the vision for BTP? Which objectives does BTP wish to achieve? How do these objectives relate to the policy objectives of TEATT?
- What are the tasks, responsibilities and authorities of key officers?
- Which management instruments are used?
- What measures are in place to guarantee that the execution of processes are in accordance with the plans, procedures etc. thus allowing, where necessary, changes to achieve objectives?
- What are the reasons for the arrears in transfers? How are the arrears specifically managed and which measures are taken to solve the arrears?

Supervision

- In which way does the Supervisory Board establish and organize their supervisory role?
- What are the activities, responsibilities and authorities of the Board?
- Which area is the focus of the supervision?

Accountability

- Which documents related to accountability are produced by BTP?
- What information is included in addition to the annual accounts?
- Do these documents related to accountability provide sufficient insight to the Ministers of TEATT and Finance as well as Parliament? To what extent is insight provided in terms of the achievement of objectives, the management of critical risks, decision making and actions related to important activities etc.?

⁷ From paragraph 1.4 there is an explanation on governance.

1.3 AUDIT METHODOLOGY, PROCEDURE AND PROCESS

Audit Methodology & procedure

The audit was conducted in accordance with the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing. An introductory meeting was held at BTP. During this meeting the planning and timeframe, the audit objective and the conduct thereof, were discussed. The audit methodology includes analysis of documentation as well as the conducting of interviews. Interviews were conducted at BTP as well as at the ministries of TEATT and Finance. Draft minutes of interviews were provided to interviewees for input and approval.

Comments and approvals were received from all interviewees, with the exception of four persons, despite numerous requests. In the appendix to this report we have included a complete listing of all interviews, the interviewees, as well as a bibliography of documents reviewed. The draft memorandum of findings was presented as part of the consultation and hearing phase to BTP as well as the Minister of TEATT. Once the memorandum was made final, it was provided to BTP and the Minister.

Based on the final version of the memorandum of findings, we prepared a draft final report. This report was also presented to the Director of BTP, the Supervisory Board of BTP and the Minister of TEATT for comment. The final report will be presented to them as well as Parliament.

Audit process

Receipt of information and documentation did not proceed smoothly at the start of the audit. Arranging interviews also proved cumbersome. In addition, we experienced reluctance from persons who initially displayed a lack of willingness to participate in interviews and/or to provide documentation. The result was an interruption of the audit process, particularly at the start of the audit. In the end, however, all planned interviews were completed.

1.4 AUDIT FRAMEWORK

General

The performance audit of BTP was carried out by the General Audit Chamber in accordance with article 74, second paragraph of the Constitution as well as article 1, article 30 and article 42, second paragraph of the National Ordinance of the General Audit Chamber. In accordance with the aforementioned articles, the Audit Chamber is tasked with investigating the performance (efficiency and effectiveness) and legal compliance related to the income and expenditures of the Country. The arrears in projected revenue to the Country, in combination with problems with governance as the possible cause, is the focus of this audit. The Audit Chamber examines the efficiency of management of monies and goods, the organization and the functioning of institutions and legal entities that are directly or indirectly related to the Country. These organizations are required to provide information and documentation to the Audit Chamber.

Frame of reference

The frame of reference for this audit is the National Ordinance BTP⁸ as well as relevant aspects from the *government governance*⁹ model. There is no single definition for the term governance. What governance is can be derived from multiple sources. An often used description states:

*"Governance is guaranteeing the consistency of the individual elements of management, control and supervision of organizations focused on achieving efficient and effective realization of policy objectives and clearly communicating and giving account about this in the benefit of all stakeholders"*¹⁰.

Explanation of the elements of governance

Management

Management refers to providing direction towards achievement of organizational objectives by, for example, setting up of the organization and shaping processes. Management is illustrated through among others:

- A formulated vision, policy and policy objectives;
- A multi-annual plan / multi-annual budget;
- A plan and control cycle;
- Performance agreements with management;
- Tasks, responsibilities and authorities for all stakeholders; and

⁸ AB 2013, GT no. 466, National Ordinance regarding the status, tasks and authorities of the Bureau Telecommunication and Post, effective 10-10-2010.

⁹ Manual Government Governance- an instrument for testing the governance of the National Government, Ministry of Finance, January 2000.

¹⁰ Governance model of Bossert, 2004

- Frameworks for organization, operations, etc.

Control

Control is introducing a system of measures and procedures to be able to determine whether the organization continues to move in the right direction, in other words, that the organization achieves the established (policy) objectives. Examples related to control are:

- Progress reports;
- Annual plans and annual budgets;
- Written record of processes, procedures and internal controls;
- Periodic evaluations by a Board and management;
- Evaluation consultations, structured meetings etc.

Supervision

Supervision is the collection of information to determine that (policy) objectives are being achieved in the benefit of all stakeholders. Stakeholders can include, for example: a minister, parliament, a member of staff, a shareholder and a citizen. Supervision can be performed though, among others:

- A Supervisory Board;
- A Workers Council; or
- An inspection body.

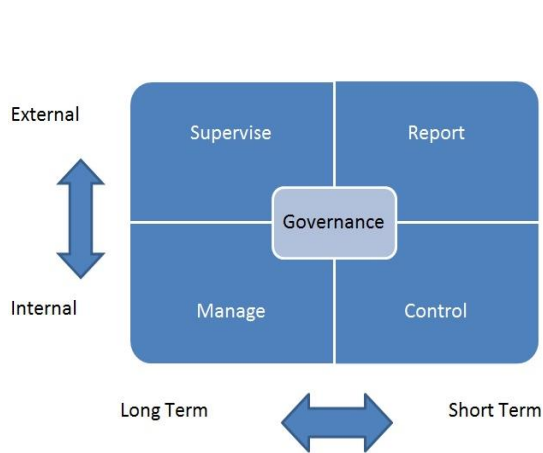
The following is needed for the aforementioned:

- Law and regulations, (collective) labor agreements;
- Annual Reports, progress reports etc.

Accountability (report)

Accountability is the provision of information regarding all assigned tasks and authorities, and all activities carried out towards achieving established objectives. Accountability is the capstone that provides stakeholders with sufficient information so that they can evaluate if objectives are being achieved and whether the manner in which the organization is managed and controlled is sufficient to achieve future objectives. Examples of accountability include:

- An annual account (financial statement);
- An annual report;
- Accountant’s audit;
- Monthly, quarterly, and annual reports from management.



These four elements of governance can be divided along two axes: internal or external organization and short or long term. From an organizational perspective, these axes result in four quadrants.

Only one of the four elements can be placed in a quadrant:

- Supervision → orientation is mostly external and long term;
- Accountability → orientation is mostly external but - short term;
- Management → orientation is more internal and long term;
- Control → orientation is mostly internal over a short term.

Figure 1: Governance

Differentiation of external and internal governance

External governance is the relationship between Government and an external organization. Government uses external organizations to achieve its policy objectives. In this case, Government provides guidance –in varying proportions– to the external organization. In so doing, conditions can be set regarding the primary processes, the management setup, the accountability and/or supervision including the legitimate use of funds. Government wishes to guarantee that the external organization achieves its objectives.

Internal governance refers to the management, control, accountability and supervising relationships within an organization.

External and internal governance mutually influence each other.

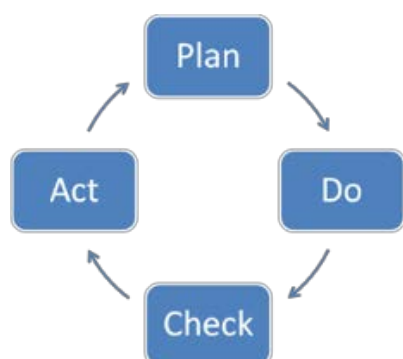
National Ordinance BTP

There are a number of stipulations in the National Ordinance BTP that describe how governance should be organized at BTP.

- Management and control are described in articles 2, third paragraph, article 3, sixth paragraph, article 5, article 16, second paragraph, article 17 and articles 20 and 21.
- Supervision is dealt with in Chapter 3. Specifically, article 8 describes the composition of the Supervisory Board and articles 14 and 15 deal with the task and manner of work.
- Accountability is described in article 16, first paragraph, as well as articles 18 and 19.

Instruments for management and control

Specific instruments can be used for management and control. As part of our preparatory work, we found that there were no specific instruments used at BTP. As such, we chose to use the PDCA cycle because this model contains the essential steps for management.



PDCA is an abbreviation of:

Plan (drafting a plan including the desired results and the manner of achieving them).

Do (implementation of the plan, achieving and recording the output).

Check (control: making a comparison of the results with what was planned).

Act (in the event of deviation, taking measures or making adjustments to achieve the desired results).

Figure 2: PDCA cycle

There are a few terms used in the report that require additional explanation:

- Design of the governance system: the goal is to examine how governance was set up.
- Functioning of governance: the objective is to determine whether the system used is functioning adequately.
- Efficiency: to what extent is the goal being achieved as compared to a specified standard? Efficient relates to expediency in this regard. Something is efficient or expedient if the goal can be achieved in less time or with fewer organizational resources than the specified standard.
- Effective: this determines how the realized goal appears as compared to the norm. Effectiveness relates to successfulness in this regard as it provides a statement about the result of the process.
- Checks & Balances: an organization can only operate well if the control mechanisms (checks) are functioning optimally, and if a proper balance exists in terms of the distribution of powers and the interests of the authorities (balances).

1.5 BACKGROUND INFORMATION ON BTP

BTP is the regulatory authority for the telecommunication and postal sector of Sint Maarten. As such, BTP is responsible for the development of policy frameworks for the telecom and postal sector, the implementation and deployment of the policy frameworks established by the Minister of TEATT, the preparation of national law and regulation, and advising the Minister of TEATT as well as members of Parliament in the area of telecommunication and post.

BTP carries out its tasks through consultation with participants/industries in the telecommunications and postal sector and other stakeholders, with the aim of achieving quality and affordable communication for everyone. BTP strives to create an environment that supports continuous growth and development within the sector. To realize this, BTP keeps an eye on international and regional developments in the telecommunications and postal sectors, and maintains contacts with the region. Given the geographical location and the demographics of Sint Maarten, the country wishes to, over time, develop itself into a leading telecommunications hub in the region.

BTP is part of the so-called collective sector (*collectieve sector*)¹¹ of Sint Maarten. This fact is derived from a letter signed by the Minister of Interior and Kingdom Relations¹² as well as appendix 2 of the National Ordinance related to the National Budget¹³. As such, BTP is required to comply with all regulations related to the collective sector.

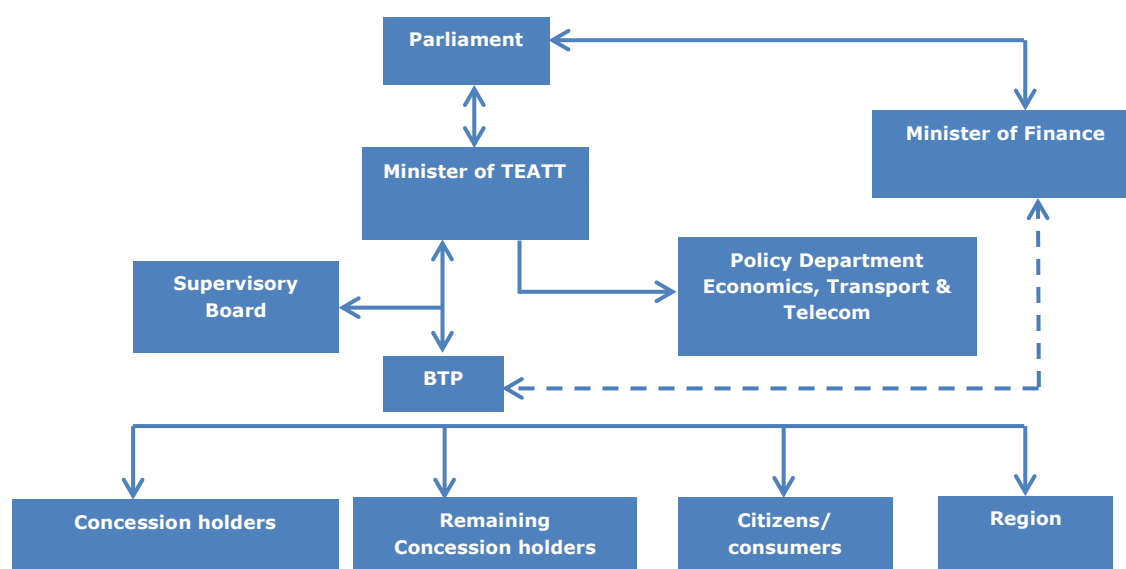
BTP has a direct relationship with the Minister of TEATT and an indirect relationship with the Minister of Finance¹⁴. The Director of BTP and the Supervisory Board are accountable to the Minister of TEATT. The Supervisory Board is authorized to issue advice to the Minister of TEATT and to the Director. Most of the responsibilities of BTP rest with the Minister. The Minister is supported by his Cabinet and is responsible for the handling of politically sensitive matters and providing political advice.

In addition, the Minister also has at his disposal a Department charged with developing and formulating policy for the Ministry. For the sectors telecommunications and post, it is the Department of Economics, Transport and Telecommunications. The relationship with the Minister of Finance is considered to be an indirect one because the Director of BTP is not accountable to this Minister. The relationship with Finance is related to the deposits or transfers of payments to the national coffers.

Nevertheless, the Minister of Finance can play a role in terms of the submission of documentation and initiating investigations, as BTP forms part of the collective sector¹⁵.

The following graphic illustrate the aforementioned relationships related to BTP.

Figure 3: Relationships of BTP



Prior to October 10, 2010, the regulatory authority for telecommunications and post was the Bureau Telecommunications and Postal services Netherlands Antilles. The headquarters was located in Curaçao with branch offices in St. Maarten and Bonaire. On October 10, 2010, BTP Sint Maarten started operations.

The Bureau is charged with the following tasks:

- Developing policy frameworks related to telecommunications and postal services;
- Implementing and deploying the policy frameworks related to telecommunication and postal services as established (approved) by the Minister of TEATT;
- Preparation of national laws and regulations regarding telecommunications and postal services;

¹¹In article 1, section g, of the National Financial Accounting Ordinance, the collective sector is defined as: the Country (government) and other legal entities pursuant to the definition of the System of National Accountants of the United Nations. Article 23 of the Kingdom Law Financial Supervision stipulates that the legal entities that are part of the collective sector will be determined every two years.

¹² Letter dated February 14, 2014, wherein the Minister of Interior and Kingdom Relations as well as the Minister of Finance settle on the collective sector in accordance with article 23 of the Kingdom Act on Financial Supervision

¹³ Explanatory notes of the budget 2015: *appendix: check of the National Financial Accounting Ordinance*

¹⁴ In addition, the Bureau, on the basis of article 5, sub f of the National Ordinance BTP, can, on request of members of the Council of Minister, provide advice regarding telecommunication and post legislation and policy.

¹⁵ Article 43, sixth and seventh paragraph, of the National Financial Accounting Ordinance.

- Executing, by or pursuant to the National Ordinance, activities in the field of telecommunications and postal services;
- Representing, to the extent instructed by the Council of Ministers, the interests of Sint Maarten in regards to telecommunications and postal services on Kingdom, regional and international levels;
- Advising the Minister, and on request the other members of the Council of Ministers, in regards to telecommunication and postal matters;
- Providing advice or carrying our services on request on behalf of public departments and third parties related to telecommunications and postal matters;
- Carrying out other activities as assigned by the Minister;
- Providing other activities by or pursuant to the National Ordinance.

BTP is managed by a Director. The management consists of a Chief Financial Officer (CFO), Chief Operational Officer (COO) and a Manager Human Resources/Public Relations/Consumer Affairs (Manager HR/PR/CA). These officers respectively lead the Finance Department, the Technical department and the Department HR/PR/CA. A total of ten (10) persons work at BTP. In essence, for this organization, four of ten employees hold a management position.

The following is the organizational chart of BTP.

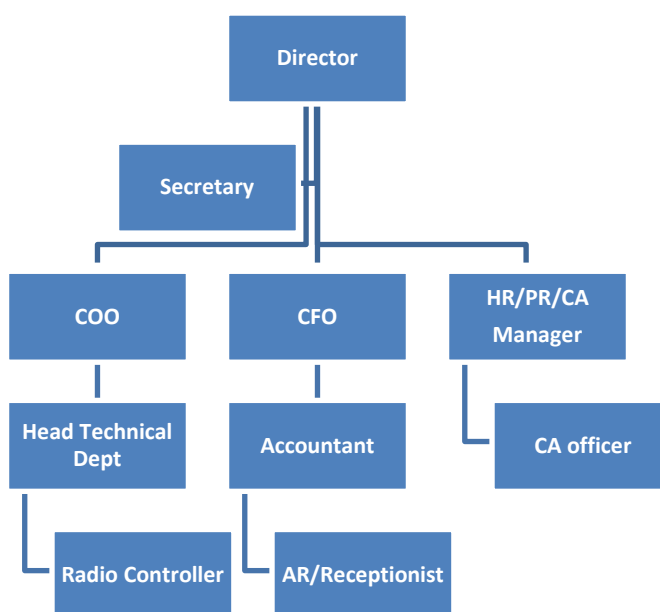


Figure 4: Organization Chart BTP

2.1 INTRODUCTION

This chapter looks at the way in which the Minister of TEATT established (set up) the external governance in relation to BTP as well as the consequences thereof. Inasmuch as it was possible, we also describe the functioning of the system. Special attention is given to the reasons why external governance is established in the manner that it is. The setup of the external governance also influences the system of the internal governance. The systems affect each other which becomes evident in this and the subsequent chapter.

2.2 SETUP OF THE EXTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

2.2.1 MANAGEMENT AND CONTROL

Management provides direction to the achievement of organizational objectives by, for example, the setting up of the organization and shaping processes.

Control is introducing a system of measures and procedures to be able to determine whether the organization continues to move in the right direction, in other words, that the organization achieves the established (policy) objectives.

Vision, policy and policy objectives

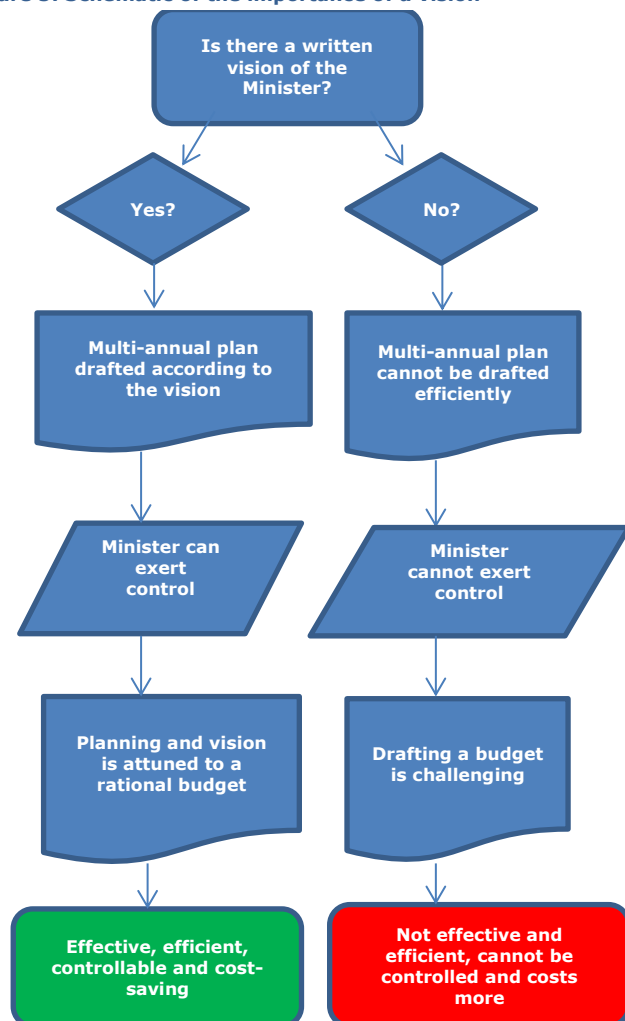
The "Explanatory remarks of the draft budget for 2015" contain the general vision, mission and points of attention of the Minister of TEATT for the fiscal year. The documents did not reveal whether the Minister TEATT developed a vision, policy and policy objectives in the field of telecommunication and postal services for the governing period. During the interview with the Audit Chamber, the Minister stated that he had only been in office for about six months and that he was still in an orientation phase. This, he explained, entailed meeting with the Director and Supervisory Board of BTP, which could, in future, lead to a concrete and up-to-date vision, policy and policy objectives being developed. It is not known when the orientation phase, and the drafting of a vision, policy and policy objectives was completed¹⁶.

Consequences of the absence of a concrete and current vision, policy and policy objectives:

Sint Maarten risks getting overtaken by other islands in the region because its telecommunications networks have fallen behind despite the desire to take the lead in the region's highly competitive telecommunication market. This situation was mentioned in a number of interviews conducted as part of the audit.

No framework exists with which the Director can orient himself and which the Minister can use to communicate. Converting policy and policy objectives into more specific goals, an annual plan and a budget etc., does not take place.

Figure 5: Schematic of the importance of a vision



¹⁶ During the drafting of this report, a new Minister of TEATT was appointed (September 2015).

National Ordinance BTP

The National Ordinance BTP has been applicable since the inception of BTP on October 10, 2010. This National Ordinance contains provisions that describe the manner in which governance should be interpreted. Moreover, the National Ordinance creates a framework for the relationship between Government and BTP. Our research indicates however, that, on a number of issues, there is insufficient or a complete lack of compliance with this National Ordinance. Because certain documents have not been drafted or have not been provided or presented late, the framework of 'checks and balances' is absent. We will further describe the reasons for this.

Performance Contract

The National Ordinance BTP requires that the Minister of TEATT establish an annual performance contract for the Director¹⁷. This contract must contain quantitative and qualitative financial standards and objectives. The Audit Chamber determined that, from the start of employment in November 2012, to date, no such performance contract for the Director was established by the Minister (past or current). There was also no performance contract established for the Interim Director who served from October 2010 to November 2012. In the case of the interim director, there was no legal requirement because the employment was based on a consultancy contract that included a specific work plan related to the expected activities and deliverables. As a consultant, a formal appointment was not necessary.

The lack of a performance contract has consequences for the Director, the Supervisory Board as well as for the Minister:

- The Director does not specifically know what is expected of him. Due to the lack of specific agreements and standard objectives, the Director has, in essence, been given "carte blanche" by the Minister;
- The duties of the Supervisory Board are complicated due to the absence of one of the most important supervisory standards.
- By virtue of the absence of an annual performance contract, the Minister does not have the use of an instrument by which he can assess and adjust the performance of the Director.

Budget

BTP drafts an annual budget. The National Ordinance BTP requires that an annual budget is submitted to the Minister for approval by September 1, of the year preceding the year to which it relates. For his part, the Minister is required to approve or reject the budget prior to October 1. If the Minister fails to approve the budget within six months after it is presented by the Director, the budget is considered to have been approved¹⁸.

As a management and control instrument, the budget process is not optimal. This is evident, for example, by means of the following:

- As it stands currently, the annual budget has not been presented in a timely fashion to the Minister of TEATT by the Director of BTP, and in practice, the budget has not been formally approved (on time) by the Minister;
- Budget 2014 was not formally approved by the then presiding Minister. The Audit Chamber was unable to determine the reason for this. In addition, the budget 2015 was, at the time of this audit, not yet formally approved by the Minister.

As a result of not presenting budgets in a timely manner, the Minister is not provided with appropriate insight whether the planned policy is financially viable and whether other options are required. The time formally allowed to the Minister to make changes is limited. A budget that is not formally approved by the Minister results in the absence of formal approval for the plans and policy the Director intends to carry out for the financial year in question. In addition, by not establishing a performance contract, the Minister can be faulted for allowing the Director the opportunity to spend public funds as the Director sees fit. The result is a higher risk of uncertainty regarding expenditures, particularly given that the annual accounts (financial statements) of BTP are behind schedule. Moreover, a formal instrument to allow for adjustments of activities and for evaluating the performance of the Director is missing.

Consultation (meetings)

On the basis of interviews as well as through the use of documentation provided to the Audit Chamber, we could not find evidence to prove that there is structured system of consultation (meetings) between the Minister TEATT and the Director of BTP. This was also the case with previous Ministers of TEATT, i.e. no structured form of consultation. It was established, that when consultation did occur, it was not documented for the most part, and when documentation (reporting) is available, it is not usually preserved (archived).

¹⁷ Article 17, first paragraph, National Ordinance BTP

¹⁸ Article 18 of the National Ordinance BTP

The lack of structured consultation can mean that information exchange regarding important events and developments is inconsistent, however, such is necessary for decision making and adjustment. As a result, the Minister is either not, or insufficiently aware of what is happening in the sector. This creates a risk for the Minister that his policy and policy objectives in the field of telecommunication are not reviewed or reinforced in a timely fashion. As a result of a lack of structured consultation, another risk is created inasmuch as a Director has the sole discretion to change objectives and plans.

Responsibilities and authorities

The National Ordinance BTP stipulates the responsibilities and authorities of the Minister of TEATT with respect to BTP. This National Ordinance grants no responsibilities or authorities to other ministers. From documentation submitted to us, we found that the Prime Minister and several Ministers of Finance directly requested information from BTP. Based on correspondence submitted to us, we found that the authority of the Minister of Finance, in terms of requesting information from BTP, was subject to debate. The Audit Chamber considers this finding noteworthy, given that pursuant to article 43, sixth and seventh paragraphs of the National Financial Accounting Ordinance, the Minister of Finance has the right to demand all documents, and possibly conduct investigations.

2.2.2 SUPERVISION

Supervision is the collection of information to determine that (policy) objectives are being achieved in the benefit of all stakeholders.

Minister of TEATT

The General Audit Chamber was not able to determine what a type of supervision is maintained by the Minister of TEATT, at least in terms of what should be evident through the presence of a form of structured dialogue, a written assessment of documents received from BTP, and/or a periodic evaluation or review of the implementation of a performance contract.

Based on documentation received¹⁹ we were able to establish that critical questions were posed by the Minister of Finance starting in 2013, regarding the annual accounts 2011-2012 and the draft budget for 2015. From a report provided to us²⁰, we noted that a meeting took place between members of the cabinet, management of BTP and members of the Supervisory Board. According to members of the Cabinet of the Minister of TEATT, the meeting was meant as an introduction to BTP. No minutes were made of later meetings between the Minister TEATT and management and Supervisory Board of BTP regarding a subsequent downward adjustment of the draft 2015 budget of BTP.

The consequences of a lack of structured dialogue and evaluation or assessment of the work carried out by the Director, have already described in paragraph 2.2.1. The lack of a written assessment of deliverables presented by BTP, suggests that no questions are asked in order to clarify the contents and, no correction nor adjustment takes place. The resulting risk is that the Director continues to have sole discretion regarding his actions. The Director is not assessed on his performance and faces no consequences.

Supervisory Board

The Audit Chamber did not receive the appointment decrees of the members of the Supervisory Board, nor were these made available for inspection, during the conduct of the audit. As such, we cannot unequivocally establish that the (members of) the Supervisory Board were actually appointed after Country status was attained. If these decrees for the period after October 10, 2010, are indeed absent, then the Supervisory Board was not formally established and all decisions or advices issued by (members of) the Supervisory Board, could be null and void. Quite recently, there was a similar case regarding the Rental Commission (*huurcommissie*). On April 13, 2015, the Court in First Instance held that the Rental Commission was not appointed by National Decree after 10-10-10, which is a legal requirement²¹. As a result, the Court ruled that the Commission, could in fact, not issue decisions. All decisions taken were therefore annulled. The Court did rule that it is possible, by means of a National Decree, to legitimize the appointment with retroactive effect. If the members of the Supervisory Board of BTP were not appointed in the correct manner after October 10, 2010, it is highly recommended that, in the interests of legal certainty, appointment is achieved as soon as possible with retroactive effect. After all, an appointment from before 10-10-10 is no longer valid.

The National Ordinance requires that the Supervisory Board draft a regulation of procedures for its operations and that this regulation is approved by the Minister TEATT. In addition, the Supervisory

¹⁹ Letter from the Minister of Finance to the Minister of TEATT, April 28, 2015, reference 823A; Letter October 2, 2014; Memo from the Minister of Finance to all ministers, August 21, 2013.

²⁰ Minutes of the Council of Ministers meeting with third parties, Thursday, April 9, 2015, 09.30 a.m. BTP / MR-Third Parties no. 17/15

²¹ <http://www.bzselaw.com/st-maarten-rent-committee-decisions-10-10-10-deemed-invalidvoidable>

Board is required to give account on an annual basis to the Minister regarding the Board's activities. The Minister is required to submit the report to the Parliament for their information. The regulation of procedures of operation and an annual report of activities has, to date, not been prepared by the Supervisory Board. The Audit Chamber was not able to confirm that a Minister of TEATT questioned or reminded the Supervisory Board regarding presentation of these documents. We also do not possess any documentation to prove that Parliament requested that the Minister provide the annual report of the Supervisory Board of BTP or that the Minister was reminded to submit the document.

In addressing the existence of a regulation of procedures for operations, the chairperson of the Board stated in her interview, that it was not drafted because of the hectic environment in which the Board found itself from the start. The transition from BTP Netherlands Antilles to BTP Sint Maarten was not conducted according to the protocol and as such, BTP Sint Maarten had to be built from the ground up. The Supervisory Board was intensively involved in that process. Moreover, a contributing factor was the fact that the Board first met in November 2010.

As a result of the lack of a regulation of procedures for operations, it remains unclear to stakeholders (the Minister, the Director and staff of BTP as well as Parliament) in what way the Supervisory Board accomplished its responsibilities and authorities. If this was known, the stakeholders involved, could have posed questions and if there were uncertainties, modification would have been possible. There is a chance that the Supervisory Board, based on their own discretion, shaped their function without input from the Minister.

The consequence of the absence of a yearly report of activities of the Board is that the Minister was denied a means by which to make adjustments, evaluate performance and take decisions. Additionally, such a report would have been a fitting instrument with which to provide critical written input to the Minister regarding the functioning of management of BTP.

2.2.3 ACCOUNTABILITY

Accountability is the provision of information regarding all assigned tasks and authorities, and all activities carried out towards achieving established objectives. Accountability is the capstone that provides stakeholders with sufficient information so that they can evaluate if objectives are being achieved and whether the manner in which the organization is managed and controlled is sufficient to achieve future objectives.

The national budgets drafted under responsibility of the Minister of Finance for the years 2011 up to and including 2015, contain information regarding 'concession income Bureau Telecommunications'. This information is provided via the Minister TEATT. The explanatory notes for the consecutive years, under the budget item 'income BTP', contains is a clarification. Among others, there are statements regarding the projected income, the failure to comply with financial and legal obligations as well as the shortfall in transfers to Government. The notes of the 2015 budget also report that Government has taken action and is in the process of pressing the organization to meet its legal obligations.

The financial statements of the Country for the period 2011 up to and including 2013²², drafted under the responsibility of the Minister of Finance, also included information regarding the income (concessions and fees) from BTP. The explanatory notes of the Financial Statements for 2013 make no specific mention of BTP. In their adverse opinion, the auditors provide an elucidation related to uncertainties related to the positive balance of BTP.

The General Audit Chamber was not able to determine whether during the Parliamentary debate related to the budget and that of the financial statements, questions were posed regarding BTP. In an interview, a member of the Cabinet of the Minister of TEATT was asked about this, but he could not answer this question. In keeping with good governance and checks & balances, it is desirable that members of Parliament are informed and can pose questions to the responsible Minister regarding an organization with an arrears in required contributions.

2.3 CAUSES EXTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

The fact that the system of external governance at BTP is not yet adequate can possibly be ascribed to a number of causes. In a period of approximately five years, there have been as many Ministers at the Ministry of TEATT. Information from a various interviews and documents indicate the following:

²²At the time of the drafting of this report, a final version of the financial statements 2014 for Sint Maarten was not available.

- The lack of transfer of information regarding BTP between successive ministers. Information cannot be found in the files at the Ministry;
- There is hardly any documentation on BTP preserved/archived at the Ministry. The BTP file provided to us was far from complete and not systematically documented;
- The Cabinet of the Minister of TEATT is involved in cases relating to BTP, such as preparing the position of the Minister in litigation. The policy Department of economics, transport and telecommunications of the Ministry of TEATT was not involved, as we were informed during interviews. That is remarkable because this Department is responsible for developing policy, including in the field of telecommunications.

2.4 CONSEQUENCES EXTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

As described in section 2.2, the design of the external governance of the Ministry of TEATT in relation to BTP, as required by the National Ordinance BTP, is not compliant and/or is not compliant in a timely manner on the following:

No.	Article	Description	Compliant	Not Compliant	Undetermined
1	Article 3, Paragraph 3.	Appointment of the Director by Decree	✓		
2	Article 3, Paragraph 4.	The terms and conditions of employment of the Director shall be laid down in a regulation by the Minister, and shall be adopted after receiving input from the Board.		✗	
3	Article 3, Paragraph 5.	The Director designates, after receipt of input from the Board, one of the employees of the Bureau as his Deputy. Such a designation shall require the approval of the Minister.		✗	
4	Article 4, Paragraph 2.	The conditions of employment for the staff shall be laid down in an employment regulation by the Director, and adopted by the Minister after receipt of input from the Board.		✗	
5	Article 8, Paragraph 1.	There is a supervisory board.	✓		
6	Article 8, Paragraph 2.	The Board is comprised of at least three and not more than five members including a Chairperson.	✓		
7	Article 8, Paragraph 3.	The members of the Board shall be appointed, suspended and dismissed by National Decree.		✗	
8	Article 8, paragraph 7.	The Board shall establish a schedule of resignation for the members in such a way that each year one of the members resigns.		✗	
9	Article 9	The Board is composed in such a way such as to contain knowledge and experience in the field of telecommunications, postal services, economics, law and accountancy as well as familiarity with society of Sint Maarten.	✓		
10	Article 13	The remuneration of the members of the Board shall be established by National Decree.			?
11	Article 14, Paragraph 3.	The Board meets at least once every three months and, as often as the Chairperson or two members of the Board or the Minister considers necessary.			?
12	Article 14, Paragraph 5.	The Board is responsible to give account to the Minister for the execution of its task. Prior to July 1 of each year, the Board issues a report on activities conducted. The Minister will submit this report to Parliament for their information.		✗	
13	Article 15	The Board adopts a regulation of procedure regarding its operations. The regulation shall require the approval of the Minister.		✗	
14	Article 17, Paragraph 1.	The Minister establishes, on an annual basis, a performance contract with the Director containing quantitative, qualitative and financial standards and objectives.		✗	
15	Article 18, Paragraph 3.	The Director shall send the draft budget before September 1, of the year preceding the year to which it relates, to the Minister for approval. The Director will include the Board's comments on the budget with his submission. If the Board has not		✗	







No.	Article	Description	Compliant	Not Compliant	Undetermined
		given any input, the Director will inform the Minister thereof.			
16	Article 18, Paragraph 4.	The Minister shall establish, prior to October 1 of the year preceding the year to which the budget relates, whether he approves or withholds approval of the budget.			
17	Article 19, paragraph 2.	The Director shall annually prepare, no later than five months after the end of each financial year, a balance sheet and a profit & loss account as well as an annual report in which the internal policy and the activities of the Bureau are reported for the year in question.			
18	Article 19, Paragraph 3.	The Director shall annually transmit to the Minister, within six months following the end of each fiscal year, the approved balance sheet, the profit and loss account and annual report. These documents shall be accompanied by an auditor's statement, from SOAB or another Minister appointed expert as defined by article 121 of Book 2 of the Civil Code.			
19	Article 20, Paragraph 3.	The Bureau is authorized, with the prior approval of the Minister, to form a reserve fund intended to cover possible losses			
20	Article 20, Paragraph 4.	The Bureau is authorized, with the prior approval of the Minister, to form a special purpose fund.			
21	Article 20, Paragraph 5.	The size of the reserve fund and the special purpose fund is established by the Minister, and is included in the performance contract, as stipulated in article 17, paragraph 1.			
Total			19%	71%	10%

Figure 6: Compliance with the National Ordinance BTP (external governance)

2.5 CONCLUSION EXTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

The system of external governance is inadequate. There are insufficient guarantees to ensure that policy in the field of telecommunications and postal services, as well as the tasks as required by the National Ordinance BTP, are effectively achieved and that the expected transfers from BTP to Government are made. On a number of items, the National Ordinance BTP is not complied with or not complied with in a timely fashion.

The lack of an up-to-date vision, policy and policy objectives, the legally required annual performance contract, a periodic evaluation thereof, structured consultation (dialogue), a (written) review of documents produced by BTP, as well as the delayed presentation of documents, such as the budget, leads to uncertainty, ambiguity and questions about an organization where significant financial interests are at stake, and in which fundamental principles of management are missing. The Director of BTP has received "carte blanche" by virtue of insufficient ministerial guidance, control and supervision. The situation also impacts the duties performed by the Supervisory Board, given that concrete agreements are absent and priorities are not set.

The Minister of TEATT is insufficiently aware of achievements, the occurrence of important events and national and international developments, which are essential for decision making and adjustments. In addition, the situation leads to misunderstandings about what Government (Minister of Finance) can/should expect from BTP. There is a lack of clarity regarding *who* has *what* responsibility relative to BTP. The insufficiency of the system of external governance at BTP influences internal governance. This relationship is described in Chapter 3.

CHAPTER 3 INTERNAL GOVERNANCE

3.1 INTRODUCTION

In this chapter we describe the manner in which the internal governance is set up at BTP (the design) and the consequences thereof. The operation of the system of internal governance is also described as much as possible. Attention is also given to motives for the setup of the system.

The setup of the system of internal governance is also determined and influenced by the design of the system of external governance. The systems affect each other. This relationship will become evident in the current chapter.

3.2 SETUP OF THE INTERNAL GOVERNANCE

3.2.1 MANAGEMENT AND CONTROL

Management is providing direction for the achievement of organizational objectives by, for example, the setting up of the organization and shaping processes.

Control is introducing a system of measures and procedures to be able to determine whether the organization continues to move in the right direction, in other words, that the organization achieves the established (policy) objectives.

Strategic multi-annual plan

BTP does not have an up-to-date multi-annual strategic plan and a related multi-annual plan. An outdated multi-annual strategic plan entitled 'Telecom Policy 2008-2012' exists. This plan was drawn up once the Island Territory of Sint Maarten expressed the desire to regulate telecommunications upon attainment of the country status. This plan describes the policy, objectives and tasks, as well as the role of Government and the establishment of the BTP organization. We were unable to confirm, based on documentation obtained during the audit, whether this multi-annual plan was ever formally adopted. Based on interviews and submitted documentation, it is evident that elements of the plan have been carried out in recent years or are still in progress. One example is the detailed policy proposal on *quality services* that was presented to the Minister at the beginning of this year for approval. We have subsequently learned from media reports, that this policy proposal was adopted. The Audit Chamber has not (yet) received formal written confirmation of the policy adoption.

The multi-annual plan 2008-2012 is no longer current and needs to be updated. In an interview, the Director indicated that he was aware of this, but, in order to determine the long term path of BTP, he first needs to receive the Minister's vision and policy objectives for telecommunications. He has made this opinion known to the previous Minister of TEATT, as well as his predecessors, but to date no priority has been given to his request.

The consequence of not having an up-to-date multi-annual plan and multi-annual budget is that there is no understanding of the impact of the draft policy. There is no insight whether BTP has resources in reserve or should instead engage in cost savings. As such, there is no control mechanism available that can contribute to a more effective use of resources. In one of the interviews, a statement was made regarding the need for Sint Maarten's telecommunications networks to 'catch up' and take a more leading role within the region's highly competitive market. The lack of an up-to-date multi-annual plan carries the risk that other islands in the region will overtake Sint Maarten.

Vision, mission, general policy objectives and organizational structure

According to the Director, BTP has a vision, mission and general policy objectives as well as an organizational structure. He, however, does not possess such a document.²³ Instead, he referred the Audit Chamber to BTP's website.

BTP's current organizational structure differs from the structure that was initially recommended by BTP Netherlands Antilles²⁴ and the internal structure that can be derived from the description in the multi-annual plan entitled 'Telecom Policy 2008-2012'. Chapter 4 provides a further description of this.

²³ Examples where this information can be included include an annual report, multi-annual plan and an annual plan.

²⁴ Letter from the Executive Council of the Island Territory of St. Maarten to the Council of Ministers of the Netherlands Antilles, dated April 16, 2010, no. 2330, 'request for transfer of tasks of BTP NA to Island Territory of Sint Maarten per 15-4-2010'

Annual Plan

There is no documented annual plan available. An annual plan is a document in which the annual goals are converted into activities and work. The Director has not drafted such a plan as he has set other priorities. The Director does, however, maintain a list of all projects (ongoing and planned).

Who will do what, when, and for how much, is therefore not transparently clear to employees, the Supervisory Board and the Minister. The result of which is that resources may not be effectively deployed. Monitoring by the Supervisory Board and the assessment of the work carried out by the Director by the Minister of TEATT is also complicated due to the lack of an annual plan. Another consequence is that there is no translation of the plans per department. A tool for the Director to evaluate the work carried out by the key officers is, therefore, unavailable.

Performance Contract

The performance contract is non-existent. The legally required performance contract for the Director by the Minister was not established from the start (see paragraph 2.2.1). The Director finds it unfortunate that quantitative, qualitative and financial standards and objectives were not established and agreed on as these could have been "converted" into an annual plan as well as other working arrangements for his key officers. He is unaware of what is expected of him. The lack of a performance contract also complicates the duties performed by the Supervisory Board because one important control mechanism is absent. As for the Minister, he is denied an instrument on the basis of which he can evaluate the work carried out and conduct an interim and ex-post assessment of the Director.

Regulation of Rules and Procedures for Management

The National Ordinance BTP requires the Director to establish a Regulation of Rules and Procedure for Management (*directiereglement*) after receiving input from the Supervisory Board thereon. Rules are laid out in the Regulation relating to the internal and external policy to be followed by the Director's deputy in the event the Director is absent or unavailable. The Regulation was not drafted. It was also not explained to the Audit Chamber, whether the Director, after receipt of input from the Board, designated a staff member as his Deputy.²⁵

Because of the lack of Regulation of Rules and Procedures for Management, rules regarding the policy to be followed are not clear. This complicates the functioning of a deputy as well as the Supervisory Board.

Tasks, responsibilities and authorities

The National Ordinance BTP describes the tasks, responsibilities and authorities of the Director. The authorities that are carried on behalf of the Minister TEATT are delegated (mandated) and must be laid out in a Mandate Decree. During an interview, the Director confirmed that he currently still uses the Mandate Decree of 2005.²⁶ Though the Director is in possession of an updated mandate decree dated March 1, 2015, and signed on May 20, 2015 by the Minister, this decree was not made available to the Audit Chamber. The Director does not use the last mentioned decree because he is not certain that this version has formally entered into effect.

The duration of the delegation by mandate is not prescribed by law, though it is possible to establish a maximum interval. In the mandate to the Director of 2005, a maximum interval was not established. As a result, the mandate lasts as long as the delegating entity exists²⁷. In this case, the delegating entity was the former Executive Council of St. Maarten, which ceased to exist after October 10, 2010. It is the Minister of TEATT who is currently responsible, and as such the delegation was terminated after October 10, 2010. One can question whether decisions taken, and the consequences thereof, on the basis of that mandate decree, were legitimate after the dismantling of the Netherlands Antilles. Amendment, where necessary, of the draft mandate decree, is recommended. In addition, the decree should thereafter be adopted with retroactive effect to avoid potential litigation from stakeholders in the immediate future.

The tasks, responsibilities and authorities of the key officers and the other employees were not formally established in the National Ordinance BTP. Currently, there is no document in which the aforementioned is established. A draft "Employee Handbook"²⁸ exists, but job descriptions are not included in that document. The tasks are described in individual employment contracts. Currently a project is underway entitled "*Implementation/Updating HR-Tools at BTP SXM*" under the auspices of the Linkels & Partners agency. This project is comprised of the following steps:

- Reviewing and updating of the organizational structure;
- Drafting job descriptions;
- Evaluating functions based on an evaluation system;
- Classification of functions and development of a salary structure;

²⁵ Article 3, paragraph 5, National Ordinance BTP

²⁶ Ministerial decision of December 16, 2005

²⁷ Mr. P. Hoedt, Creation and management of an enterprise (*Oprichting en bestuur van een onderneming*), from page 96, Apeldoorn 2005

²⁸ The Employee Handbook dates back to August 2012. It was never definitively formalized.

- Updating of the draft employee handbook.

If all goes according to the amended schedule, the project will be completed at the end of 2015. At the time we conducted our interviews, the draft job descriptions were pending approval of the Director. The draft job description for the Director had not yet been presented to the Minister of TEATT.

Processes and procedures

Processes and procedures are not yet documented with as consequence, the following:

- There is no/insufficient awareness in terms of "who does what", and what the relationships are between the various departments and processes. This awareness is necessary for example, to introduce a methodology for work, to make agreements, to clarify possible risks, to make adjustments and to take specific internal control measures.
- A tool is absent with which to guarantee the reliability of the provision of information.

The SOAB advised the Director in March 2015, that processes and procedures needed to be described. This advice was followed. At the time of our interviews, BTP was in the process of selecting an external party to execute the project.

Management information

The key officers, the CFO, the COO and the HR/PR/CA manager, provide management information to the Director; i.e. so-called *progress reports*. These reports form an integral part of the reporting to the Supervisory Board. Based on an analysis of the documentation, we determined that the management reports were being prepared from mid-2014. The Director did not provide any specific guidelines for the preparation of the content of the reports. We noted the following based on our analysis of these reports:

- The period of the main report does not fully coincide with the individual reports attached to the main report;
- Dates are missing and it is unclear who were the recipients of the report;
- Specifics are discussed regarding implementation of tasks for a specific period. But certain information is missing. For example, quantitative information would be expected from the Financial Department for a given period such as actual versus budget, a statement of differences, financial key figures to allow the financial situation of BTP to be evaluated (e.g. liquidity, solvency etc.).

In the second interview with the Director, we shared our analysis of the findings. His response was that every step was made to improve the reports. The Audit Chamber did not further examine this claim.

Specific guidelines can be used as an for management and control. If specific guidelines are missing then there is no control and management. Hence, the question arises whether the information provided is relevant to the Director and, does the Director use the information to manage and control. At present the key officers determine for themselves what information is provided to the Director.

As of 2013, the CFO provides additional monthly financial details to the Director. The information relates to EXCEL spreadsheets regarding accounts payable, invoices / accounts receivable as well as the status on the realization/utilization of the budget. The Director carries out an additional check on the information related to payables, invoices and receivables in addition to the extensive examinations carried out by the CFO.

Given that a CFO is normally responsible for managing financial risks and financial flows, the financial planning, as well as taking care of internal and external reporting of the financial situation of an organization and reporting thereon to the management, it is remarkable that an additional check is carried out by the Director. The efficiency of such a practice is worthy of review. In Chapter 4 we discuss this situation further.

Budget

A budget is drawn up annually. The National Ordinance BTP requires that the budget, including explanatory remarks, is presented to the Supervisory Board for input prior to August 1 of the year preceding the year to which the budget relates, and that prior to September 1, the budget is presented to the Minister TEATT for approval. In paragraph 2.2.1 we already discussed the consequences related to the failure of presenting a late budget as well as not approving the budget.

During interviews, we were informed that the annual budget is drafted on the basis of submissions and "wish lists" received from the various departments of BTP. The budget is therefore not based on an annual plan or other specific plans. There is no form of risk analysis conducted prior to the preparation of the budget. Feedback on the submissions and "wish lists" from the various departments is almost never provided by the Director. Key officers discover at a later stage whether their submission and wishes have been fully or partially fulfilled.

The fact that an annual budget can be established without an annual plan or other specific plans is remarkable. A budget is normally a financial translation of plans; a quantification of planned activities, as it were.

Based on our analysis of the budgets 2011-2015, we note the following:

- The explanatory notes included with the budgets contain few numerical details.
- The budgets differ in terms of format and presentation.
- The budgets are not dated with the exception of budget 2012.
- The budgets are Dollar denominated while the annual accounts are Guilder denominated.

In the Spring of 2015, the draft budget for 2015 was revised downwards during a session in which, besides the Director and CFO of BTP, members of the Supervisory Board and the Minister of TEATT were present. Based on a comparison with the initial version of the budget presented on January 19, 2015, the budget of April 2015 provided by the Minister TEATT to his colleagues (who posed questions), we note the following:

- Budgeted expenditure is reduced by 14.4%. The downward revision relates to the following items: advertising & promotion, membership fees, donation & charitable contribution, professional fees, repairs & maintenance, representation expense, training expense, travel expense and utilities. The focus is clearly on adjusting operational costs.
- The budget item (material) investments was apparently not considered. Given the scope of the total investment, we find that striking. On the other hand, it is understandable because the investments are updated and depreciated over a number years. The actual financial impact on a single year is limited.

There was no specific basis for the downward revision of the draft budget 2015 according to the Director; there simply was a discussion regarding which activities could be postponed or reduced in size.

Consultations

Structured consultations are not carried out by the Director with staff. Structured consultations with key officers do not take place either. Both the Director and key officers stated that they see no need for such consultation because BTP is a small organization and the lines of communication are short. Consultation, therefore, occurs on an *ad hoc* basis.

Structured consultation at work is, however, necessary, even in a relatively small organization, because it is a way to provide all employees with equal levels of information at any given time. In addition, it offers an opportunity to discuss important and current topics, critical point etc. Structured consultation is a supporting tool for organizations that want to improve.

3.2.2 SUPERVISION

Supervision is the collection of information to determine that (policy) objectives are being achieved in the benefit of all stakeholders.

Introduction

Although in most cases the duties, responsibilities and authorities of a supervisory board are described in an organization, in practice, ambiguity or even disagreement can exist. That is also what we determined in the case of BTP. This situation is caused, among others, due to the absence of the procedural regulation for the Supervisory Board as stipulated by article 15 of the National Ordinance BTP. This procedural regulation has, to date, not been established. There is therefore a risk that the Board can usurp management's role. The greater the interests involved, the greater the temptation becomes for the Board in this regard. It should be noted that the authorities and responsibilities of both management and Board are derived from the same National Ordinance.

Performance of duties

The Supervisory Board supervises the general affairs of the Bureau and oversees the management of the assets of the Bureau, as well as the funds entrusted to the Bureau²⁹. The Board is authorized to provide advice regarding the Bureau to the Minister and to the Director³⁰. On the other hand, the Director must answer to the Minister and is financially accountable to him. In addition, the Director is responsible for the management of financial resources and the assets of the Bureau. He is authorized to carry out acts of disposal³¹.

²⁹ Article 14, paragraph 1, National Ordinance BTP

³⁰ Article 14, paragraph 2, National Ordinance BTP

³¹ Article 16 of the National Ordinance BTP

As such, the Supervisory Board, by virtue of the legislation, has been conferred an oversight function instead of decision making authority. Our research indicates that the Supervisory Board has been very involved and committed. In the past, the Board issued so-called resolutions aimed at restricting the operating scope of the Director. In so doing, the Board sought to establish mechanisms to solidify their control and supervision. For example, the Board amended the *per diem* issued for business travel³², and drafted rules regarding the signing authority of the Director, including a spending limit of maximum ANG 50,000. Expenditures above this level would require Board approval regardless of an approved budget.³³ In addition, the Board appointed the accounting firm BDO as external auditor³⁴.

However, there is no basis for these authorities in the National Ordinance. Such resolutions therefore have no legal foundation, and one can question whether they are binding. The Audit Chamber possesses no evidence to suggest that the Supervisory Board received a mandate or any other decision-making authority. Moreover, the situation would probably be different if the Director also countersigned the resolutions for approval. In such a situation, one could argue that there is consensus whereby both parties agree, and that, ultimately, benefits the organization. The Director, however, has never signed a resolution. According to the Director of BTP, the resolutions are not binding, but rather serve as guidelines.

How then does one effectively supervise?

In the case of BTP, it is not easy to specify how exactly one can achieve effective supervision, without sitting on the Director's chair.³⁵ After all, the decision making authority is not provided by the National Ordinance BTP. It is our opinion, that legal tools are available by which to ensure that there is effective monitoring. We refer to the Regulation of rules of procedure of the Supervisory Board as well as:

- Their role in terms of adoption of the budget;
- The establishment of a Regulation for Management; and
- The responsibility to ensure that quantitative, qualitative and financial standards that are annually set for the Director are actually complied with.

By virtue of advising the Minister, the Board can also (albeit indirectly) exercise influence. It should be clear that the Minister is ultimately responsible to address these matters with the Director³⁶. During the audit, we found that previously mentioned stipulations in the law requiring the establishment of procedural regulations, as well as a performance contract, were never a priority. As a result, uncertainties exist as to the authorities of the Board, the Minister and the Director.

A clear problem area therefore exists in terms of effective supervision. In general, a Supervisory Board traditionally has an essential role in terms of the operation of a legal entity. The Central Bank of Curaçao and Sint Maarten describes this role of a Supervisory Board as³⁷:

"The Supervisory Board controls the institution's direction and, hence, its overall policy. By doing this, the Board determines how the institution will conduct its business on the long term. The Supervisory Board also makes sure that adequate systems and controls are in place to identify and address problems before they become a threat. In adverse times an active and involved Supervisory Board can help an institution by taking the necessary corrective actions and, when, needed, keep the institution on track until effective management can be (re)established."

It should be noted that the description provided by the Central Bank is applicable to "financial institutions", and not specifically to BTP. The legal role of the Supervisory Board of BTP also differs substantially from the aforementioned description. After all, on the basis of the National Ordinance BTP, the Supervisory Board acts as an advisory body to the Minister. Nevertheless, one can question to what extent, in terms of *good governance*, effectiveness and efficiency, the Board can exercise influence. We refer to the Board's ability to indirectly influence by means of advising the Minister in contrast to the absence of the legal basis and (necessary) checks and tools to support concrete supervision of the management of BTP.

The fact that four and a half years after BTP's establishment these additional regulations, have not been adopted, is, regardless of the reason, not justifiable in terms of *good governance*. Furthermore the situation complicates, to this day, the supervisory task of the Board.

Employment conditions of the Director

There is another area in which uncertainties exist regarding the authorities of the Supervisory Board. An analysis of documents provided to us indicates that in September 2012, an "employment agreement"³⁸

³² Resolution of the meeting of February 10, 2012

³³ Resolution of January 18, 2013

³⁴ Resolution of September 2, 2013

³⁵ Speech Mr. M. Alexander; *Governance: The value of Checks and Balances*, symposium of the Governor 2015

³⁶ Article 16, first paragraph, National Ordinance BTP

³⁷ Guidance Notes for the Supervisory Board of supervised Financial Institutions, Central Bank of Curaçao and St. Maarten

was entered into between the Chairperson of the Supervisory Board and the Director. This agreement contained employment conditions, for example, the salary, a fixed bonus, a thirteenth month, credit card (monthly) allowance, and a telephone allowance. In addition, the agreement described the responsibilities of the Director in general terms.

Article 3, paragraph 4, of the National Ordinance BTP, stipulates that the employment conditions of the Director must be described in an employment regulation drafted by the Minister, and should be adopted after receipt of input from the Supervisory Board. At present, employment conditions for the Director are used, and for which the Audit Chamber could not confirm the legitimacy, because:

- The employment conditions were signed off by the Chairperson of the Supervisory Board instead of the Minister of TEATT;
- The audit produced no information indicating that the Minister of TEATT delegated the authority to the Chairperson of the Board to sign off on the employment conditions;
- The document in which these conditions are regulated, was signed by the Chairperson independently instead of "on behalf of the Minister of TEATT";
- There is no evidence proving the Supervisory Board provided input, which is a legal requirement;
- At the time of the audit, BTP did not provide an indication that an employment regulation existed in which the conditions of employment for the Director were established.

Note that if the legal stipulations were not complied with, the employment conditions and the employment regulation still need to be adopted by the Minister of TEATT. The Minister can deviate from the conditions currently used, which in terms of salary, are much greater than that of a minister. The Audit Chamber recommends, in terms of effectiveness and efficiency, using the salary structure of Government, given that BTP is part of the collective sector. Salary arrangements of similar functions with the Caribbean part of the Kingdom, can also be used as a reference.

3.2.3 ACCOUNTABILITY

Accountability is the provision of information regarding all assigned tasks and authorities, and all activities carried out towards achieving established objectives. Accountability is the capstone that provides stakeholders with sufficient information so that they can evaluate if objectives are being achieved and whether the manner in which the organization is managed and controlled is sufficient to achieve future objectives.

In accordance with article 16, paragraph 1, of the National Ordinance BTP, the Director answers, and is financially accountable to, the Minister. Article 19 of the same ordinance stipulates that the Director, within five months after the end of the financial year,³⁹ must draft the balance sheet, the profit and loss account, as well as issue an annual report regarding the internal policy and activities carried out at BTP for that financial year. Furthermore, within six months after the end of each financial year, the Director will present the completed balance sheet, profit and loss account and annual report to the Minister. These documents must be accompanied by a statement of reliability from the SOAB or another expert appointed by the Minister, pursuant to article 121 Book 2 of the Civil Code of Sint Maarten. The documents are public unless the Minister determines otherwise.

As of the period of our investigation, we determined that the following documents related to accountability had been presented to the Minister TEATT:

- On September 17, 2014, the annual accounts 2011 including the evaluation report of the SOAB⁴⁰.
- On March 26, 2015, the annual accounts and annual report 2012 including an audit report from SOAB⁴¹.

As the above data indicates, the accountability documents for 2011 and 2012 were not presented in a timely fashion to the Minister of TEATT. As far we have been able to determine, these documents have not yet been made public.

As of the time of the conduct of our audit, the accountability documents for the year 2013 had not yet been presented to the Minister. The audit of 2013 by SOAB was not concluded. For 2014, the accountability documents needed to be presented to the Minister no later than July 1, 2015. That did not happen; the SOAB audit had not yet started.

³⁸ "employment agreement" is placed between quotations given that during various interviews, interviewees used different legal terms to describe the document.

³⁹The financial year corresponds with the calendar year.

⁴⁰ Review report of September 17, 2014

⁴¹ 15/0295C/KK, Independent Auditor's Report: Findings of the audit of the 2012 financial statements of Bureau Telecommunications and Post Sint Maarten of March 26, 2015

By not presenting the accountability documents on time, the Director is not operating in compliance with the National Ordinance BTP. As a consequence, the Minister of TEATT is denied certainty in a specific year regarding the accuracy and comprehensiveness of BTP financial contributions to Government. This uncertainty subsequently impacts the financial statements of Sint Maarten (see also paragraph 2.2.3).

3.2.4 PART OF THE COLLECTIVE SECTOR

Article 1, section g, of the National Financial Accounting Ordinance defines the collective sector as follows: the country and other legal entities pursuant to the definition of the System of National Accounts of the United Nations. The Kingdom Law on financial supervision states in article 23 that every two years the legal entities that comprise the collective sector have to be determined. A letter signed by the Minister of Interior and Kingdom Relations⁴², as well as Appendix 2 of the National Budget Ordinance for 2015, indicates that BTP is part of the collective sector of Sint Maarten⁴³. As such, BTP must comply with all regulations related to the collective sector. What does this entail?

First of all, it is important to note that the National Financial Accounting Ordinance requires that the budget, the multi-annual budget and the financial statements of the country, together with the explanatory notes, provide sufficient insight into both the financial position as well as the income and expenses of the public sector, so as to allow a responsible opinion to be formed thereof. In other words, to achieve proper accountability for the Country, the financial statements of BTP are required. If these are not presented on time or if they are not proper, an uncertainty is created for a part of the financial statements, which affects Government's ability to provide proper accountability of the financial position as required by article 2 of the National Financial Accounting Ordinance.

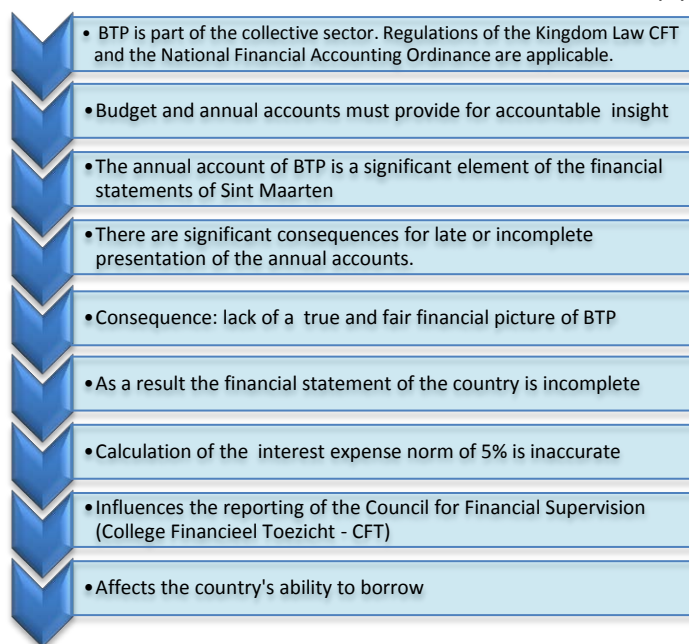


Figure 7: BTP as part of the collective sector

Secondly, one must take care not to exceed the interest expense norm, as stipulated in the Kingdom Act on financial supervision, as well as article 7, paragraph 3, of the National Financial Accounting Ordinance. The interest expense norm is equal to 5% of the average actual income of the combined collective sector over the past three years prior to the year for which the budget is presented. In this case too, BTP, as part of the collective sector, plays a role, specifically in terms of annual accounts and loans⁴⁴. This should not be underestimated.

BTP is a legal entity tasked with the execution of the public task. Given that the Kingdom Act on financial supervision stipulates that the entirety of the collective sector is used to determine the interest expense norm, which in turn affects the size of the operational account, it is important that the financing of other entities (such as BTP) is monitored.⁴⁵

As a third point that bears mentioning is that the Minister of Finance, as relates to BTP, is authorized to review documents such as the annual accounts etc. by virtue of article 43, sixth and seventh paragraphs of the National Financial Accounting Ordinance. He is granted this authority because BTP is considered part of the collective sector.

Should the previously mentioned records give rise to questions, the Minister is authorized to request additional information from BTP, or demand review of missing documents or information sources, and based on the administration of third parties involved, initiate an investigation.

⁴² Letter dated February 14, 2014, wherein the Minister of Interior and Kingdom Relations as well as the Minister of Finance appoints the collective sector in accordance with article 23 of the Kingdom Act on Financial Supervision

⁴³ Reference also article 12, paragraph 1, section k, of the National Financial Accounting Ordinance, in which is stated that the budget must contain a listing of all entities other than the country, that are part of the collective sector.

⁴⁴ Refer to article 18, section i and j, National Financial Accounting Ordinance

⁴⁵ See the Explanatory Memorandum n on the National Financial Accounting Ordinance, special section, second paragraph.

3.2.5 BTP: INDEPENDENT PUBLIC ENTITY OR NOT?

Based on interviews, it is evident that persons within and outside BTP, considers the organization an independent public entity (*bestuursorgaan: zbo*). This is, however, not explicitly stated in the National Ordinance BTP. Article 98 of the Constitution stipulates that independent public entities (zbo's) must be established by National Ordinance. Article 2, paragraph 2, of the National Ordinance BTP defines BTP as a public legal entity. In the third paragraph of that article, it is stipulated that the Bureau is independent in terms of its internal organization, management of funds and representing its interests. Government faces no impediment in terms of presenting an amendment of the ordinance, if, Government's intent was to unambiguously establish BTP as an independent public entity. However, to date, this has not happened.

Compare, for example, the National Ordinance Implementing agency Social and Health Insurance (*Landsverordening uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekosten Verzekeringen: Landsverordening USZV*), where in article 2 the status of independent public entity is explicitly included. The technical legal design of article 2 of the National Ordinance USZV, is almost identical to article 2 of the National Ordinance BTP. The difference lies in the fact that article 2 of the National Ordinance USZV explicitly mentions that SZV is an independent public entity (zbo). In contrast, article 2 of the National Ordinance BTP does not. All the more reason to assume that the legislator consciously chose not to establish BTP as an independent public entity.

In the past, BTP was a government department. Because of financial reasons, the choice was made to spin off BTP. The explanatory notes state that BTP became a self-governing entity. Proposition 98 of the Manual used for the legislation⁴⁶ (*Aanwijzingen voor de Regelgeving*) states that within a ministry, a self-governing unit cannot be considered an independent public entity (zbo).

Public Tendering

The Bureau, pursuant to article 47 of the National Financial Accounting Ordinance, must engage in public tendering when executing major works or for procurement of goods and services. To avoid the perception of conflict of interest, as well as (the perception of) violations of integrity, it is of importance to comply with the National Financial Accounting Ordinance. This is especially true with regard to public procurement because of the sensitivity to fraud.

Public tendering is in the interest of potential vendors. It concerns the use of public funds, and as such, the use must be fair and transparent. The same applies in the case of BTP. It should not be forgotten that it is the Minister who is ultimately responsible for the policies, also with regard to BTP.

⁴⁶ It is important to mention that the 'proposition' for any regulatory legislation is only an internal policy, used within the entire public administration for the preparation of standardized legislation.

3.3 CAUSES INTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

According to a number of interviewees, the fact that the system of internal governance is still inadequate is due to the following reasons.

BTP is still a young organization that is busily working on getting the organization up and running. The startup at BTP was difficult; there were no/insufficient financial resources and limited human capacity. BTP NA did not execute the protocol as agreed. As a result, BTP Sint Maarten had to be built from the ground up, and that required significant investments. The documentation reviewed indicates that the development of the organization in the first years (October 2010 to November 2012) occurred under the leadership of the Interim Director, and that her approach was more structured than the period under the current Director. The major difference is one of management style and control of the organization.

The interviewees indicated that the fact that certain documents were not drafted and accountability documents were not presented on time was mainly caused by a lack of capacity and knowledge, as well as management and the Minister failing to set priorities. Because BTP was still in a "building up" phase, not everything was "in place".

A number of the persons interviewed gave the successive ministers low marks in terms of fulfilling their role. As these ministers did not sufficient live up to their responsibilities and authorities with regard to BTP, governance at BTP, five years hence, is inadequate.

3.4 CONSEQUENCES INTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

As evidenced from paragraph 3.2, the system of internal governance at BTP is, in a number of areas, not or insufficiently (not timely) in compliance with the National Ordinance BTP:

- Performance contracts for the Director by the Minister of TEATT were never established;
- The Director did not draft a Regulation of Rules and Procedures for management;
- The annual budget was not presented on time to the Minister of TEATT by the Director of BTP and the budget was not always formally approved by the Minister of TEATT;
- A Regulation for the operations of the Supervisory Board is absent;
- There is a lack of clarity regarding the authority of the Supervisory Board;
- Accountability documents (annual accounts and annual reports) are not presented by the Director to the Minister of TEATT in a timely fashion.

Moreover, it is evident that management and control instruments as well as supervision and accountability tools are absent, not up to date or ambiguous:

- BTP does not possess an up-to-date strategic multi-annual plan;
- There is no written annual plan;
- The Director takes decisions on the basis of an outdated Mandate Decree;
- Processes and procedures for the organization are not yet documented;
- Management information is drafted, though there are no specific guidelines from the Director in this regard;
- There is no structured consultation between the Director of BTP and his staff;
- Not all minutes of the Supervisory Board have been definitively approved and archived;
- Written provision of information to the Board is limited and mostly late.

3.5 CONCLUSION INTERNAL GOVERNANCE SYSTEM

The system of internal governance is inadequate. There are insufficient guarantees to ensure that policy in the field of telecommunication and postal services, and the tasks prescribed by the National Ordinance BTP are achieved in an effective and efficient manner and that expected transfers to Government from BTP take place. The National Ordinance BTP is not or insufficiently complied with on several points. Moreover, other management and control instruments and supervision and accountability tools are absent, not up-to-date or ambiguous.

In order to clarify the aforementioned, we present a list of items concerning the internal governance related to compliance with the National Ordinance BTP.

No.	Article	Description	Compliant	Not Compliant	Undetermined
1	Article 3, paragraph 5.	The Director designates, after hearing the Board, one of the employees of the Bureau as his Deputy. Such a designation requires the approval of the Minister.		✗	
2	Article 3, paragraph 6.	The Director shall, after hearing the Board, a Board establish a Regulation of rules of procedures.		✗	
3	Article 4, paragraph 1.	The Director is authorized to employ personnel by civil law employment agreement, and suspend and terminate said contract.	✓		
4	Article 4, paragraph 2.	The employment conditions for employees must be laid down in an employment regulation by the Director, after receipt of input from the Board; the Minister shall adopt the regulation.		✗	
5	Article 8, paragraph 1.	There is a Supervisory Board.	✓		
6	Article 8, paragraph 2.	The Board consists of at least three and at most five members including a chairperson.	✓		
7	Article 8, paragraph 4.	The members elect a Chairperson and Deputy Chairperson from their midst. This Minister shall be notified of the choices.			?
8	Article 8, paragraph 7.	The Board shall establish a schedule of resignation for the members which must allow one member to resign each year.		✗	
9	Article 9.	The Board is composed in such a way such as to contain knowledge and experience in the field of telecommunications, postal services, economics, law and accountancy as well as familiarity with society of Sint Maarten.	✓		
10	Article 14, paragraph 3.	The Board meets at least once every three months and, as often as the Chairperson or two members of the Board or the Minister considers necessary.			?
11	Article 18, paragraph 1.	The Bureau shall draw up the annual budget for the following calendar year in accordance with the principle of income and expenditure. The budget will be provided with an explanation.	✓		
12	Article 18, paragraph 2.	The Director shall, prior to August 1, submit to the Board for review, the draft budget together with a proposal for the performance contract, referred to in article 17, paragraph 1.		✗	
13	Article 20, paragraph 3.	The Bureau is authorized, with the prior approval of the Minister, to form a reserve fund to cover possible losses.		✗	
14	Article 20, paragraph 4.	The Bureau is authorized, with the prior approval of the Minister, to form a special purpose fund.		✗	
Total			36%	50%	14%

Figure 8: Compliance National Ordinance BTP (internal governance)

In Chapters 2 and 3 it was determined that both the external as well as the internal system of governance is inadequate. As a result, there are insufficient guarantees available to ensure that policy and the legally required tasks are effectively achieved.

4.1 FUNCTIONING OF BTP: EFFECTIVE?

In the conduct of the investigation, the Audit Chamber encountered findings that lead to questions about the effective functioning of BTP and the effective (efficient) use of both financial and human resources. Based on the interviews conducted and documentation analyzed, including budgets, actual budget results (where available), and a number of contracts, we noticed the following:

- The current organizational structure of BTP differs from that which was initially recommended by BTP NA⁴⁷ and that which can be derived from the internal structure as defined in the multi-annual plan entitled 'Telecom Policy 2008-2012'. Initially the intention was to build an organization whereby management would consist of a Director and a Head of Operations. Subordinate to the Head of Operations would be a head of the technical department, a head of financial administration and an office manager/personnel affairs. Using this structure, the focus of the Director would be more externally focused, while the Head of Operations would be internally focused.

During 2012, a choice was made to establish C-level management in addition to a Director. This means that management consists of a CFO (chief financial officer), COO (chief operations officer) and a Manager HR/PR/CA (human resources/public relations/consumer affairs). According to the Interim Director, the choice was, in part, motivated by the fact that a number of employees had to be placed in higher functional scales because of the remuneration from their previous employment.

The choice of organizational structure, including a Director at the top and C-level management assumes, for example, an organization in which a relatively large number of employees are managed, as well as sufficient know-how and experience in relation to the responsibilities and authorities of an organization where the majority of work is done in-house. Our research proves those expectations to be wrong.

- There are a total of 10 persons working at BTP, including the Director and management.
- Four of the ten employees are in management functions.
- Pursuant to the National Ordinance BTP, the bulk of the responsibility is placed with the Minister of TEATT. The Minister of TEATT delegates (mandates) authority to the Director of BTP. The Director thus has fewer responsibilities than the Minister, which is noteworthy, given that the employment conditions of the Minister are less favorable than those of the Director.
- BTP has outsourced many essential activities to external experts. According to the Director, the outsourcing to third party consultants is due to the lack of specific know-how and the scope of the activities.

Among the projects outsourced in the past, were the drafting of the multi-annual policy plan and the numbering plan. In addition, the management of the numbering plan, legal advisory services, the ongoing project "*Implementation/ updating HR-Tools at BTP SXM*", the "internal control function" and the project "description of processes and procedures", are outsourced. The Director intends to outsource the updating of the multi-annual plan to an external bureau. One can question whether outsourcing is always justified.

- The choice of organizational structure in which there is a Director and management on C-level, with the resultant financial cost, assumes a certain level of know-how and experience. One can question why the COO is not made responsible for the management of the numbering plan and why the Manager HR/PR/CA is implementing the project "*Implementation/ updating HR-Tools at BTP SXM*". In regards to the CFO, one can question why an external accounting firm is hired to review the accountability documents prepared by the CFO and her department as well as draft the annual accounts. C-level managers are normally expected to carry out the activities as outlined above.
- In addition, the Minister of TEATT has the benefit of a Cabinet as well as a policy Department for Economy, Transportation and Telecommunication at his Ministry, both of which have the requisite know-how. In an interview we were informed that this policy department is not currently involved with BTP issues. That is noteworthy given

⁴⁷ Letter from the Executive Council of the Island Territory of Sint Maarten to the Council of Ministers of the Netherlands Antilles, April, 16, 2010, no. 2330, 'Request for transfer of tasks of BTP NA to the Island Territory of Sint Maarten as of April 15, 2010 (*'Verzoek tot overdracht van taken van BTP NA naar eilandgebied Sint Maarten per 15-4-2010'*)'.

that said department is responsible for the development of policy in, among others, the field of telecommunications.

The planned expenditure for BTP in 2015 (exclusive of investment) totals **49.2%** of BTP's income⁴⁸. Prior to the downward amendment of the budget (as discussed in 3.2.1 regarding the budget), the expenditure was **57,5%** of income. These expenditures relate to, among others:

- *payroll expenses;*
- *legal & professional expenses;*
- *general & administrative expenses such as membership fees, donation & charitable contribution,*
- *repairs & maintenance expenses;*
- *representation expenses;*
- *numbering plan expense;*
- *training expenses; and*
- *travel expenses.*

What is striking, is the lack of or limited documentation to support these costs, in the budget and annual accounts. An annual plan that can also serve justification is missing as well. This makes a thorough analysis on efficiency difficult, and also compromises the Supervisory Board in the conduct of its duties. This was evident in interviews with members of the Board.

- A critical analysis of a number of contracts shows that, in some cases, there are insufficient guarantees regarding legitimacy because there may be the perception of conflict of interest, and furthermore, it is not clear whether procurement rules or tendering procedures were used.
- In 2013, with the approval of the Minister of TEATT, BTP purchased the commercial property (with the exception of the ground floor) located at Cannegieterstreet No. 15 in Philipsburg. Activities related to the transaction started in February 2011. Initially, the intention was to purchase the two top floors because these were considered appropriate for BTP-activities (carrying out measurements). In the end, the entire building (with the exception of the ground floor) was acquired with the intention to lease space to Government. The Audit Chamber wonders if the acquisition of the building was cost efficient, and whether leasing of commercial space fits within the scope of operations at BTP. Based on the National Ordinance BTP, the acquisition and leasing of the building are extraneous business activities. Acting as lessor of real estate is a task that must be specifically assigned to BTP by the Minister pursuant to article 5, sub section h, of the National Ordinance BTP. The Audit Chamber was unable to establish if this occurred. Moreover, it is unclear to us whether a budget amendment, to make the purchase possible, was executed. Particularly in these kinds of transactions, it is critical that all relevant information is made available, given the influence thereof of as regards the collective sector and the expense norm.

BTP currently bears all costs for the building, given that the other floors have not yet been leased/rented. The receivable from Government for rental fees remains open, and there currently no future prospects for renting the space. Additionally, leasing and management of the building requires time and know-how. Do the current employees of BTP have the time and specific expertise that is necessary for this task?

- Analysis of the budgets and annual accounts indicate that budgets are U.S. Dollar denominated as compared to the Guilder denominated annual accounts. Comparative analysis is therefore complicated because the budget must first be restated in Guilders. We note that in terms of effectiveness and efficiency, a U.S. Dollar denominated financial administration carries high banking costs. The CFO confirmed that the banking costs are high, but the Audit Chamber did not receive a reasonable explanation for the choice of the U.S. Dollar.

⁴⁸ This is based on BTP's draft budget 2015.

4.2 CONCLUSION EFFECTIVENESS

Due to the presence of inadequate systems of external and internal governance at BTP, insufficient guarantees exist to support effective (and efficient) operations. We encountered a number of findings, which, in our opinion, lead to questions. We note the following:

- There is a significant amount of outsourcing. This is not in keeping with the “heavy” C-level management functions found in the organization which are associated with significant personnel expenditures. The C-level management assumes that know-how and experience is in place at BTP. In addition, by virtue of the existence of a policy department at the Ministry of TEATT as well as a Cabinet of the Minister of TEATT, the possibilities of keeping work ‘in-house’ should be investigated, in order keep subcontracting and outsourcing costs to a minimum. This is equally true for the expenditure for legal advisory services given that the policy department employs multiple lawyers.
- The Director carries less responsibility than the Minister. This is noteworthy given that in comparison, the conditions of employment of the Director seem to be more favorable than those of the Minister.
- The acquisition of a commercial building does not coincide with the task assigned to BTP by the National Ordinance BTP.
- Expenditures take place without adequate and proper substantiation.

CHAPTER 5 CAUSES FOR ARREARS IN BTP TRANSFERS

5.1 INTRODUCTION

BTP collects the following fees related to telecommunications:

- Concessions granted;
- Radio frequencies issued;
- Costs related to inspections radio-electrical, wired broadcasting and cable devices;
- The permission for use of peripherals as well as the inspection of internal networks;
- The monitoring of the compliance with the aforementioned inspections and permissions; and
- Handling complaints regarding handling disturbances and obstructions⁴⁹.

The majority of the revenue BTP generates, about 94%, is derived from concessions and radio frequency (spectrum) fees. The fees for concessions are fixed. The fees for allocated radio frequencies and invoicing for costs incurred (inspections), are variable. From the interview with the CFO, we learned that most problems occur in the collection of the radio frequencies and recovering incurred costs.

What and when BTP has to transfer to Government is explicitly stipulated in article 21 of the National Ordinance BTP: "transfers are made to Government coffers on a quarterly basis. These are fees received by the Bureau from the telecommunications and postal sector after deductions are made for operational and infrastructure costs, the reserve fund and the special purpose fund."

As mentioned in section 1.1, it is clear from various documents that the payments to the Government are in arrears. In this chapter, we discuss the causes of the arrears.

5.2 CAUSES

A meeting took place on September 15, 2011, to discuss, among others:

- The active litigation and the consequences for Government; and
- How to attain sufficient income for Government.

During the discussion, a temporary arrangement was made to transfer all concession fees to Government and retain the spectrum fees at BTP to cover operational and infrastructural costs. Whatever income remained after coverage of expenditures would also be transferred to Government. The agreement was made because of the pending litigation, resulting partly from, the application of an 'incorrect' tariff structure by BTP Netherlands Antilles. The Minister of TEATT at that time, was, according to the Interim Director, in agreement with the arrangement by which the concession fees would be transferred in full to Government and spectrum fees would be used to cover BTP expenditures. The risk that legal cases regarding concession fees would be lost and fees would have to be reimbursed, was considered to be less than losses due to litigation related to spectrum fees. Government wanted to lower the risk related to reimbursement of fees.

This arrangement is explained in the document entitled "*History of Division of collected funds and payments to Government.*"⁵⁰ Further substantiation of the agreement can be found in a number of emails and other correspondence. However, there is no formal document signed between the relevant parties, nor is any confirmation available (email etc.) in which the arrangement is confirmed. We could not find an official report or minutes of the meeting in which the decision and subject matter of September 15, 2011, is recorded. In the meeting of September 15, 2011, BTP was instructed to amend the tariff structure. In that same year, the Interim Director presented a proposal for a new tariff structure. This *new* tariff structure would guarantee concession revenue of ANG 10 million for Government. The expectation was that the amount available after deduction of costs and reserves would be higher. The temporary arrangement would last until the tariff structure was amended, according to the Interim Director.

In the end, it took until May and September of 2013, respectively, before the new tariff structures were definitively adopted by National Decree⁵¹. The Decrees were published in the National Gazette of November 8, 2013⁵². As of that date, the National Decrees went into effect retroactively to January 1, 2012. After going into effect, the financial administration was changed and invoices were issued

⁴⁹ Article 31 of the National Ordinance on telecommunication facilities

⁵⁰ The document was drafted by the Interim Director; it is undated.

⁵¹ LB-13/0719, LB-13/0720 and LB-13/0209

⁵² National Gazette, 2013, number 23

retroactive to the date specified in the Decrees⁵³. We could not confirm whether the fees actually collected, were transferred to Government by the end of 2013.

The Audit Chamber did not conduct a comprehensive audit regarding the accuracy and completeness of the transfers to Government. However, on the basis of our analysis, we note the following:

- A temporary arrangement was agreed to in 2011. To date, this arrangement is (unlawfully) followed. This arrangement is not in compliance with article 21 of the National Ordinance BTP.
- As of now, the Director of BTP has not made any proposals to the Minister of TEATT to establish a reserve fund or a special purpose fund⁵⁴. The National Ordinance BTP allows for the formation of a reserve; it will however, lead to a lower transfer amount. Establishing a reserve fund is particularly relevant given that it is intended for coverage of possible losses at BTP.
- No further agreement was made as to the manner in which to (administratively) comply with article 21 of the National Ordinance BTP. Whether the point of departure for transfers is the total income and expenditure, or the transfer of first the concession fees and thereafter the remainder after expense deductions, the total should be identical.
- Transfers to Government are *too* low because the remaining amount after deduction of operational and infrastructural costs is not transferred to Government.

The Minister of Finance stated in both the budgets, as well as the financial statements of the Country, that payments from government entities, including BTP, lag behind projections. As a matter of fact, in August 2013, he sent an invoice for an advance payment of transfers for the period 2010-2013 of ANG 15 million to BTP. The Director of BTP countered with an objection because in his opinion, there was no *actual* basis for such a payment. We were unable to determine the reason for the differences in expectations based on the budgets 2011-2015 and the approved annual accounts from 2011 and 2012. However, the late presentation of budgets and accountability documents does lead to uncertainty and misunderstandings (refer to section 2.2.3).

CFT documentation also refer to agreements between Government and BTP made in 2014 related to clearing up arrears. We were not able to find the specifics of referenced agreements.

From the documents reviewed as well as interviews conducted, we noted that there was little attention given by the Minister of TEATT to transfers from BTP to Government. In Chapters 2 and 3, we stated that there is no structured consultation between the Minister of TEATT and the Director of BTP. We further noted that budgets and accountability documents are not presented in a timely fashion to the Minister. Formal written evaluations on the basis of such documentation does not take place.

After 2013, more attention was paid, by the Minister of Finance, to transfers from BTP to Government. However, we were not able to establish that the Minister of TEATT followed up on these matters. No corrective action was taken by BTP. No decisions were taken regarding when transfers were to take place pursuant to article 21 of the National Ordinance BTP. A determination of what "remaining income" (after deduction of expenditures) would be for previous years, in order to transfer to Government, was also not made.

5.3 CONCLUSION CAUSES FOR ARREARS IN BTP TRANSFERS

The causes for arrears in the transfer of income from BTP to Government can be found in the systems of external and internal governance. These systems provide insufficient guarantees to ensure that the expected transfers are made. Additionally, we were unable to establish that action was taken at BTP or whether decisions were made regarding when transfers would take place pursuant to article 21 of the National Ordinance BTP. Moreover, the Audit Chamber could not determine if arrangements were made regarding the "remaining income" (after deduction of expenditures) for previous years, and transfer of such to Government.

The temporary arrangement of 2011 is not a reason for the creation of arrears in transfers to Government because, a proper execution of that arrangement, despite the lack of legitimacy, should not have affected the transfers. These should have been identical.

⁵³ The amendment could have resulted in debit and credit billing.

⁵⁴ A special purpose reserve is meant for financing special projects of third parties within a segment that has the objectives of BTP.

In keeping with the methodology of the Audit Chamber, we present an epilogue following consultations. On September 3, 2015, the Audit Chamber presented a Memorandum of Findings to the Minister of TEATT, the Director of BTP as well as the Chairperson of the Supervisory Board of BTP. All recipients were given 10 (working) days in which to review and confirm the accuracy of the findings. Due to a change of Minister at the Ministry of TEATT, and the fact that no input was received from any recipient after the 10 days, we chose to extend the period with an additional five days. Even after this extension, with the exception of a short memo from the Minister, we did not receive input from the recipients of the Memorandum. The Audit Chamber therefore concluded that there was consensus regarding the facts, and confirmed this by letter of September 25, 2015.

In the same correspondence, we presented the draft final report and provided all recipients with five (working) days in which to react to our conclusions, opinions and recommendations. We have received no input on the draft final report. This second consultative phase allows stakeholders to make known any discrepancies or differences of opinion regarding the report. The Audit Chamber is disappointed that no use was made of the possibility to provide input and that there was little reaction to our draft reports. On the other hand, failure to act has been a recurring theme of the investigation. In an audit in which a number of troubling issues emerged, this latest failure to act, only increases the negative impact on governance.

The Audit Chamber trusts that the situation with regard to the governance at BTP will improve in the future. We therefore reserve the right to perform a review in due course.

LIST OF PERSONS INTERVIEWED

- Mr. A. Carty, Director BTP (twice)
- Ms. J. Hoeve, CFO BTP (twice)
- Mr. G. King, COO BTP
- Mr. R. Wijngaarde, HR/PR & CA Manager BTP
- Mr. C. Connor, Minister of TEATT (until September 2015)
- Mr. J. James, Cabinet Minister Connor
- Mr. L. Engel, Cabinet Minister Connor
- Mr. M. Hassink, Minister of Finance
- Ms. B. Brooks, Chairperson Supervisory Board (twice)
- Mr. V. Haakmat, Member of Board
- Mr. H. Lynch, Member of Board
- Ms. P. Brandon, former Interim-Director BTP

Despite repeated requests, comments, and approval of interviews were not received from:

- Minister Connor;
- Ms. Brooks (second interview minutes) (Chairperson Supervisory Board);
- Mr. Haakmat (Supervisory Board); and
- Mr. Lynch (Supervisory Board).

REFERENCED DOCUMENTS

- National Ordinance Bureau Telecommunication and Postal Services
- National Ordinance on Telecommunication facilities
- National Gazette no. 23, November 8, 2013
- Telecom Policy Summary (2008-2012)
- CFT, correspondence, reports
- Two file folders containing documents regarding BTP from the Minister of Finance, received on May 13, 2015
- Annual Report Sint Maarten 2013
- National Ordinance Country Budget 2015
- Explanatory Notes on the draft budget of fiscal year 2015
- National Ordinance Country Budget 2013
- Financial Statements Sint Maarten 2011
- SOAB Report Review Bureau Telecommunications & Post Investment and Operating Expenses 2011-2013, April 11, 2014
- Annual Accounts BTP 2011
- Annual Accounts BTP 2012
- (Draft) Minutes of meeting of the Supervisory Board
- Resolutions of the Supervisory Board
- Budgets of BTP 2011 - 2015
- Various email correspondence received from the Interim Director BTP
- Various (draft) contracts relating to sponsorship, maintenance agreements
- History of Division of collected funds and payment to Government
- Protocol regarding the transfer of tasks from BTP Netherlands Antilles to the Island Territory of Sint Maarten
- Budget proposal 2015 Public Relations
- Information from the BTP 'Revenue Summary 2013-2014 spectrum and concession', received on May 12, 2015
- Minutes of the meeting of the Council of Ministers with third parties from April 9, 2015
- Letter of concern, Minister of TEATT to Chairlady Board of BTP, September 11, 2013
- Status report from January- May 2015
- Status report 2013/2014
- Proposal Implementation/Updating HR-Tools at BTP, Linkels & Partners, December 8, 2014
- Draft job descriptions
- Draft Employee Handbook, August 2012
- Letter regarding extension of Contract from ACTIS to BTP, January 28, 2015
- Letter from DBH Attorneys at law to BTP, regarding contract extension as Interim Director, July 8, 2013
- Draft letter from Minister of TEATT to Minister of Finance, June 4, 2015 →sent?
- Agreement ACTIS, decision of the Minister of TEATT to contract ACTIS
- Ready to work for you, Governing Program 2014-2018
- Speech of Mr. Miguel L. Alexander, Governor's Symposium 2015

List of Tables and Figures (including page number)

Figure 1: Governance 11

Figure 2: PDCA cycle..... 12

Figure 3: Relationships of BTP 13

Figure 4: Organization Chart BTP 14

Figure 5: Schematic of the importance of a vision..... 15

Figure 6: Compliance with the National Ordinance BTP (external governance) 20

Figure 7: BTP as part of the collective sector 27

Figure 8: Compliance National Ordinance BTP (internal governance) 30



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer