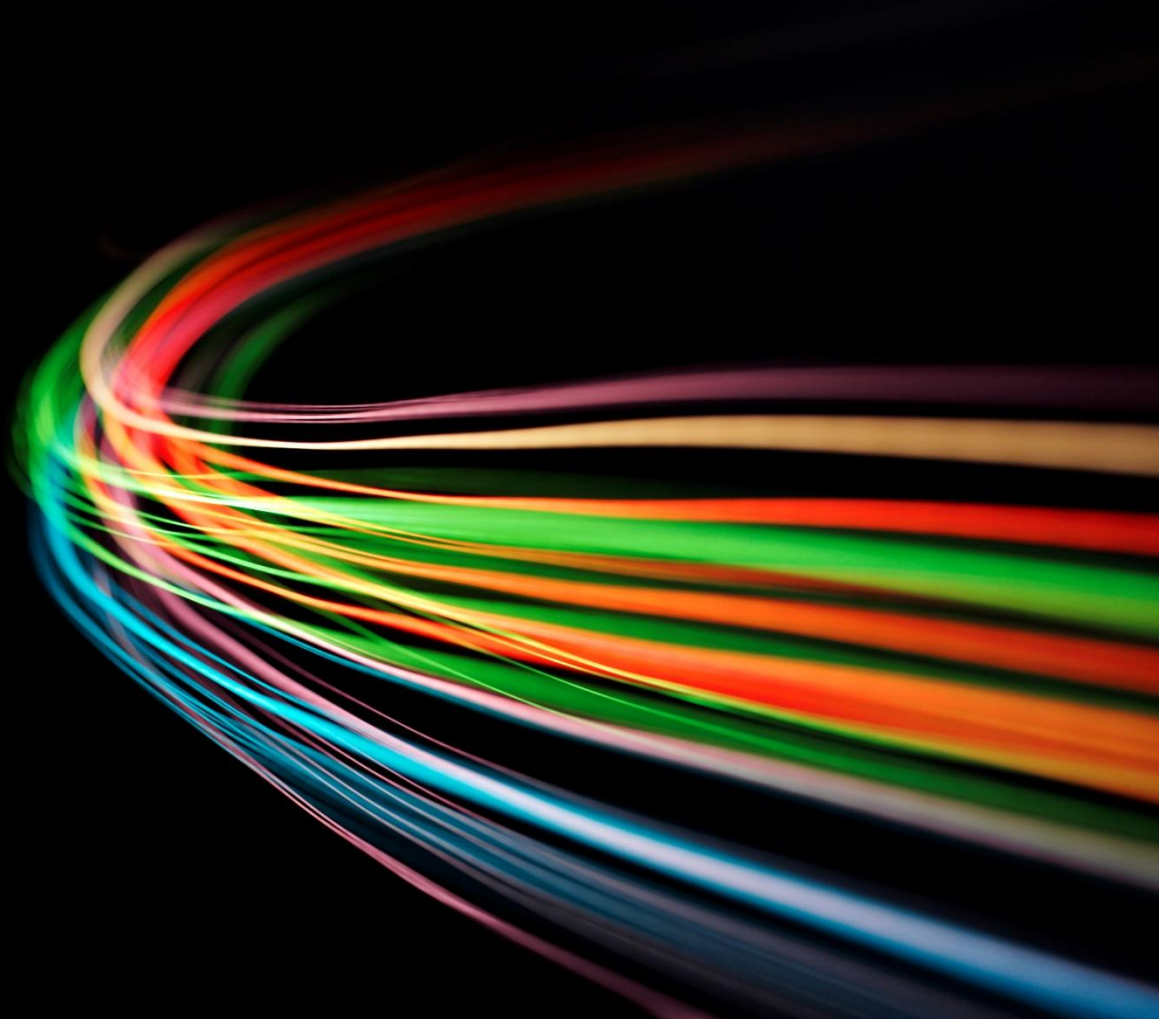




Optische kabel tegen het licht

Evaluatie van de beleidsdeelneming in Saba Statia Cable System B.V.

Eindrapport

1-12-2025

Koert van Buiren en Martijn Mak

Optische kabel tegen het licht

Evaluatie van de beleidsdeelneming in Saba Statia Cable System B.V.

Eindrapport

Auteurs: Koert van Buiren en Martijn Mak

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, december 2025

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Copyright © 2025 Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van Economisch Bureau Amsterdam EBA B.V.

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen.....	4
1. Inleiding	6
2. Beoogde doelstellingen.....	8
3. Behaalde resultaten	14
4. Relevante ontwikkelingen	20
5. Beoordeling keuze beleidsdeelneming	22
6. Governance	30
Bijlage A. Literatuurlijst	34

Conclusies en aanbevelingen

De beleidsdeelneming in de besloten vennootschap Saba Statia Cable Systems B.V. (hierna: SSCS B.V.) bestaat sinds 2013. De onderneming heeft zich sindsdien gericht op het beheer van de zeekabel en het zich verschaffen van een positie in de telecommunicatiemarkt die haar in staat stelt de publieke belangen adequaat te borgen. Daarbij moet de kleine onderneming inspelen op veranderende marktomstandigheden en opereert het als beleidsdeelneming in een complexe bestuurlijke context. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit rapport dienen in het licht van deze context te worden beschouwd.

Conclusies

De zeekabel verbindt Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis. Ten behoeve van het beheer en de exploitatie van de zeekabel is in september 2012 SSCS B.V. opgericht. SSCS B.V. is sinds november 2013 een 100 procent-deelneming van de Nederlandse Staat. Met de aanleg van de zeekabel en het aandeelhouderschap in SSCS B.V. beoogt Nederland de publieke belangen van veilige, betrouwbare en betaalbare telecommunicatie te borgen.

De directe doelstellingen van de aanleg van de zeekabel en de oprichting van SSCS B.V. zijn gerealiseerd

De aanleg van de zeekabel en de oprichting SSCS B.V. waren gericht op het realiseren van een veilige, betrouwbare en betaalbare digitale infrastructuur voor Saba en Sint Eustatius. Daarmee werd voorts beoogd een impuls te geven aan de economische, sociale en technologische ontwikkeling van beide eilanden en de dienstverlening van de overheid te verbeteren.

Deze doelstellingen zijn grotendeels gerealiseerd:

- De zeekabel biedt een betrouwbare verbinding met een beschikbaarheid van 99,95 procent, wat hoger is dan het regionale gemiddelde.
- De kosten van datatransit zijn met 99 procent gedaald ten opzichte van 2012, wat mede heeft bijgedragen aan een aanzienlijke prijsdaling voor internetabonnementen.
- De hoeveelheid dataverkeer op Saba en Sint Eustatius is met een factor 50 toegenomen, wat een directe indicatie is van de verbeterde digitale toegang.
- Het netwerk heeft voldoende capaciteit om de vraag naar internetdiensten op lange termijn te ondersteunen en biedt redundantie door verbindingen met meerdere eilanden.

De doelstellingen om een impuls te geven aan de economische, sociale en technologische ontwikkeling en de dienstverlening van de overheid te verbeteren zijn in beperkte mate gerealiseerd. Dit zijn echter algemeen geformuleerde doelen waaraan meerdere beleidsinstrumenten moeten bijdragen en waar andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de bijdrage van de beleidsdeelneming in SSCS B.V., dat slechts een beperkte invloed heeft op de mate van doelrealisatie daarvan.

De keuze voor een beleidsdeelneming is gerechtvaardigd en de ontwikkeling van de telecommunicatiemarkt bevestigen die keuze

De keuze voor een beleidsdeelneming als instrument om publieke belangen te borgen is onverminderd gerechtvaardigd, vanwege:

- Het bestaan van marktfalen en dominante marktpartijen, ontwikkelingen richting verdere marktconcentratie en de strategische waarde van de zeekabel voor Sint Eustatius en Saba en voor de overheidsdienstverlening.
- De beperkte effectiviteit van wet- en regeling doordat telecommarkten en het dataverkeer via zeekabels een sterk internationaal karakter heeft.

De keuze voor een beleidsdeelneming is rechtmatig en proportioneel. Ook is sprake van financiële doelmatigheid. Tegelijkertijd kent de uitvoering uitdagingen en kan de doeltreffendheid verhoogd worden door verbeteringen in de governance van de vennootschap. Van de verschillende beleidsalternatieven is een beleidsdeelneming het voorkeursalternatief.

De governance kent tekortkomingen en behoeft verbetering

Het ontbreken van een raad van commissarissen bij SSCS B.V. is een belangrijke omissie in de governance van de onderneming zoals die is geregeld in de statuten, het deelnemingenbeleid van het Rijk en de Code.

Daardoor is sprake van onvoldoende afstand tussen de activiteiten van de vennootschap en de overheid en behoeft het systeem van *checks and balances* verbetering.

De werkwijze tussen het bestuur van SSCS B.V. en het ministerie van BZK als aandeelhouder en beleidsverantwoordelijk ministerie kent een informeel karakter. Er lijkt beperkt sprake van een kritische interactie tussen de statutaire toezichthouder en het bestuur. De algemene vergadering van aandeelhouders heeft de vorm van een procedurele aangelegenheid.

Mede als gevolg van de informele werkwijze tussen het bestuur en het ministerie van BZK, en door het ontbreken van een raad van commissarissen, is de transparantie over SSCS B.V. beperkt. Betrokkenen die vanuit verschillende onderdelen van de Rijksoverheid een rol spelen bij SSCS B.V., bevestigen dit beeld.

Aanbevelingen

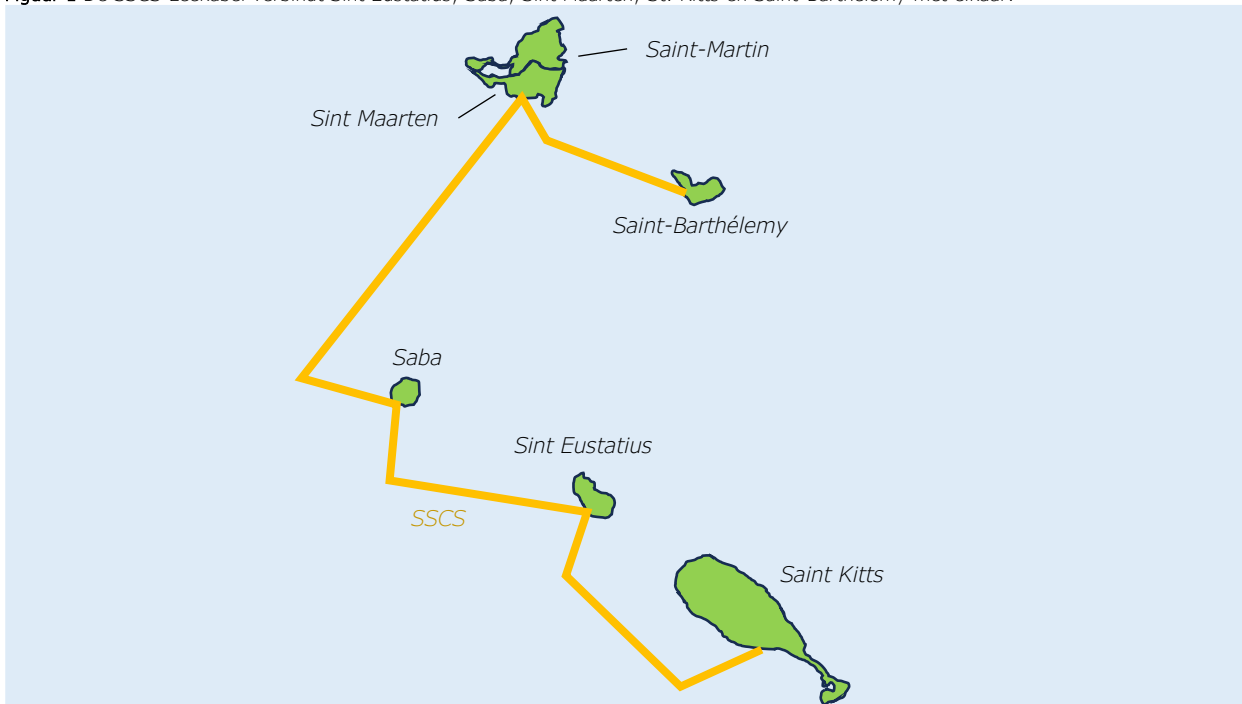
De evaluatie van de beleidsdeelneming van SSCS B.V. geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- **Voortzetten beleidsdeelneming:** Er is geen aanleiding de beleidsdeelneming in SSCS B.V. te heroverwegen. In tegendeel, marktontwikkelingen bevestigen en verstevigen deze keuze. De beleidsdeelneming slaagt grotendeels in het borgen van publieke belangen. Er zijn argumenten voor een staatsdeelneming, waarbij de rol van het ministerie van EZ (verantwoordelijk voor digitale infrastructuur), van het ministerie van BZK (verantwoordelijk voor koninkrijksrelaties en inkoop) en van de aandeelhouder (ministerie van Financiën) gescheiden zijn. Verbetering van het systeem van *checks and balances* van SSCS B.V. is nodig. Daartoe worden de navolgende aanbevelingen gedaan.
- **Instellen van een raad van commissarissen:** Een raad van commissarissen biedt onafhankelijk toezicht op het bestuur, verbetert de verantwoording aan de aandeelhouder en draagt bij aan een beter besluitvormingsproces waarin de nodige *checks and balances* in acht worden genomen. Een raad van commissarissen plaatst de overheid op de gewenste afstand van de activiteiten van de vennootschap, vermindert de afhankelijkheid van enkele personen en vergroot de transparantie. Een raad van commissarissen kan – indachtig de benoemingstermijnen voor de bestuurders – zorgen voor continuïteit in het bestuur van de onderneming door opvolging zorgvuldig voor te bereiden en te borgen dat de aanwezige kennis behouden blijft.
- **Vergroten van transparantie:** Publicatie van periodieke verslagen over de financiële en operationele prestaties van SSCS B.V. en over de governance geven belanghebbenden, de lokale overheden en het brede publiek meer inzicht in de wijze waarop met de beleidsdeelneming publieke belangen worden geborgd.
- **Beoordelen en eventueel beperken van aanvullende activiteiten:** Van belang is dat de activiteiten van de beleidsdeelneming gericht blijven op de doelstellingen en op de borging van publieke belangen. Daartoe zou beoordeeld kunnen worden welke activiteiten buiten de primaire doelstelling vallen (zoals adviesdiensten en de inkoop van internationale IP-capaciteit), welke uitgevoerd moeten blijven worden en welke beter elders kunnen worden belegd. Als beoordeeld wordt dat de aanvullende activiteiten uitgevoerd moeten blijven worden, is het aan te bevelen de statutaire taakomschrijving van SSCS B.V. daarop aan te passen.
- **Overwegen van de mogelijkheid van gedeeltelijke aandelenoverdracht:** Een overdracht van een minderheid van de aandelen naar niet-commerciële belanghebbenden kan ten gunste werken van het publieke belang. De minderheidsaandeelhouders worden in deze constructie nauwer bij de strategie en het toezicht van SSCS B.V. betrokken. De meest voor de hand liggende partijen voor het minderheidsaandeelhouderschap zijn de (semi)overheidsinstanties die sterk van de zeekabel afhankelijk zijn.
- **Versterken markttoezicht:** Als het Rijk de bevoegdheden van de ACM als markttoezichthouder versterkt, wordt beter geborgd dat SSCS B.V. en andere partijen met een dominante positie in de lokale telecommunicatiemarkten van Caribisch Nederland bijdragen aan de publieke belangen.

1. Inleiding

In een bestuurlijk akkoord tussen Nederland, Sint Eustatius en Saba van november 2008, is de basis gelegd voor de totstandkoming van de zeekabel die beide eilanden ontsluit op het gebied van elektronische communicatie. In augustus 2010 is er vervolgens een protocol gesloten tussen Nederland, Saba en Sint Eustatius waarin onder meer is afgesproken dat Nederland de initiële aanlegkosten zou financieren en de principeafpraak is gemaakt dat het eigendom en de exploitatie van de kabel op termijn bij de eilanden zou komen. Met de aanleg van de zeekabel werden Saba en Sint Eustatius verbonden met de internationale telecommunicatie-infrastructuur. Hiermee werd beoogd een veilige, betrouwbare en betaalbare telecommunicatie-infrastructuur te creëren. Tevens werd beoogd een strategische en fundamentele impuls gegeven aan de maatschappelijke, sociale en economische ontwikkeling van Saba en Sint Eustatius.

Figuur 1 De SSCS-zeekabel verbindt Sint Eustatius, Saba, Sint Maarten, St. Kitts en Saint-Barthélemy met elkaar.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

De zeekabel verbindt Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis. Er zijn meerdere kenmerken van het ontwerp die het systeem grotendeels *redundant* maken ter vergroting van de betrouwbaarheid en die er voor zorgen dat capaciteit kan worden ingekocht bij verschillende marktpartijen. Hierdoor wordt de inkoopkracht en de marktwerking versterkt, wat uiteindelijk ten goede moet komen aan de eindgebruikers en de tarieven die zij betalen. Ook wordt met de zeekabel gezorgd voor aansluiting van de IP-capaciteit op Europees Nederland. Dit is van belang voor essentiële onderdelen van de dienstverlening van de Nederlandse rijksoverheid, waaronder die van het ministerie van Defensie en de Rijksdienst Caribisch Nederland. Adequate digitale infrastructuur is voorts cruciaal voor de uitbreiding van de digitale dienstverlening door de overheid, zoals de invoering van het Burgerservicenummer en diensten als DigiD.

Ten behoeve van het beheer en de exploitatie van de zeekabel is in september 2012 de besloten vennootschap Saba Statia Cable Systems B.V. (hierna SSCS B.V.) opgericht. SSCS B.V. is sinds november 2013 een 100 procent-deelneming van de Nederlandse Staat. Met de aanleg van de zeekabel en het aandeelhouderschap in SSCS B.V. beoogt Nederland de publieke belangen van veilige, betrouwbare en betaalbare telecommunicatie te borgen.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Economisch Bureau Amsterdam de opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren van de beleidsdeelneming in SSCS B.V. conform het deelnemingenbeleid van het Rijk. Daarbij ligt de vraag voor of de beleidsdeelneming in SSCS B.V. nog steeds het juiste beleidsinstrument is om publieke belangen te borgen.

De centrale doelstelling van deze evaluatie is om te beoordelen of – mede in het licht van de ontwikkelingen die sinds de oprichting van SSCS B.V. hebben plaatsgevonden – de beleidsdeelneming in SSCS B.V. als instrument voor de borging van publieke belangen gerechtvaardigd is, of dat de markt zoals die is ontwikkeld hierin zelf kan voorzien. Aan deze hoofddoelstelling liggen de volgende subdoelstellingen ten grondslag:

- A. Te beoordelen of het publieke belang waarvoor SSCS B.V. is opgericht is gerealiseerd en wat de bijdrage hiervan was van het instrumentarium van de beleidsdeelneming in SSCS B.V.;
- B. In beeld te brengen welke relevante ontwikkelingen er sinds de oprichting van SSCS B.V. zijn geweest die van invloed kunnen zijn op de vraag of overheidsingrijpen gewenst is en zo ja welk instrumentarium daar het beste bij past;
- C. Te beoordelen of de beleidsdeelneming in SSCS B.V. het juiste instrument is voor het borgen van het publieke belang;
- D. Te beoordelen of het aandeelhouderschap op de juiste plek is belegd en of de governance van SSCS B.V. effectief en doelmatig is.

Aan deze doelstellingen ligt beantwoording van de volgende hoofdonderzoeksvragen ten grondslag:

Tabel 1 Het onderzoek gaat in op acht deelvragen over vier thema's.

A. Realisatie publiek belang en bijdrage SSCS B.V.	B. Relevante ontwikkelingen	C. Beoordeling instrument	D. Beoordeling plaats aandeelhouderschap en governance
A.1 Welke publieke belangen waren beoogd te worden geborgd met de aanleg van de zeekabel en de oprichting van, en deelneming in SSCS B.V.?	B.1 Welke ontwikkelingen (bestuurlijk, politiek, economisch, sociaal, technologisch, financieel) zijn relevant voor de beoordeling van de beleidsdeelneming in SSCS B.V.?	C.1 Welke alternatieve instrumenten bestaan voor de borging van publieke belangen? Welke rol is er voor de overheid hierbij weggelegd en op welke verschillende wijzen kan deze rol worden ingevuld?	D.1 Welke overwegingen lagen destijds ten grondslag aan de keuze om het aandeelhouderschap bij het ministerie van BZK te beleggen en welke overwegingen lagen ten grondslag aan het gekozen governance-model?
A.2 In welke mate is de borging van deze publieke belangen gerealiseerd (doelrealisatie) en welke bijdrage had de beleidsdeelneming in SSCS B.V. hierin (doeltreffendheid)?	B.2 Welke van deze ontwikkelingen hebben de wijze waarop de overheid de publieke belangen het beste kan borgen doen veranderen?	C.2 Gegeven de antwoorden op vragen A.1 t/m B.2, welk instrument kan als meest doeltreffend en doelmatig worden beoordeeld, rekening houdend met uitvoerbaarheid en proportionaliteit?	D.2 Indien een beleidsdeelneming in SSCS B.V. het voorkeursinstrument is c.q. deze zou worden voortgezet, welke verbeteringen in het aandeelhouderschap en in de governance dragen bij aan een hogere doeltreffendheid en doelmatigheid?

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Dit rapport doet verslag van de evaluatie. De samenvatting bevat de belangrijkste conclusies en doet aanbevelingen. Hoofdstuk 2 beschrijft de doelstellingen van de aanleg van de zeekabel en van de beleidsdeelneming in SSCS B.V. Hoofdstuk 3 gaat in op de mate waarin die doelstellingen zijn gerealiseerd. Hoofdstuk 4 beschrijft de relevante ontwikkelingen die dienen als context waarin de vraag of een beleidsdeelneming nog steeds het juiste instrument is, moet worden bezien. Hoofdstuk 5 beoordeelt de keuze voor een beleidsdeelneming aan de hand van het Handboek evalueren deelnemingen van de Rijksoverheid. Hoofdstuk 6 gaat in op het functioneren van de corporate governance van SSCS B.V.

Op verzoek van het ministerie van BZK zijn uitsluitend interviews gehouden met de betrokken Rijkspartijen en met SSCS B.V..¹ Hierdoor zijn de ervaringen en meningen van de marktpartijen waarmee SSCS B.V. samenwerkt en van de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba in dit onderzoek niet meegenomen. Interviews met marktpartijen en met de openbare lichamen kunnen tot nieuwe inzichten en tot andere bevindingen leiden.

¹ De Rijkspartijen met wie is gesproken zijn het ministerie van BZK, het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Financiën, het ministerie van Defensie, de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en de Autoriteit Consument en Markt. Daarnaast is met een oud-directeur van de Rijksdienst Caribisch Nederland gesproken.

2. Beoogde doelstellingen

Achtergrond

De Zeekabel

In 2010 is door Nederland, Sint Eustatius en Saba, samen met de lokale telecombedrijven Eutel N.V. en Satel N.V. geconstateerd dat de toenmalige elektronische communicatieverbindingen zowel qua capaciteit als qua kwaliteit niet konden voldoen aan de toekomstige vraag naar telecommunicatiediensten. De beperkte capaciteit en de kwetsbaarheid voor weersomstandigheden werden als een ernstig probleem voor de elektronische communicatie ervaren. Ook werd de Nederlandse overheid bij de opbouw en uitvoering van Rijkstaken in Caribisch Nederland geconfronteerd met de vraag hoe voldoende capaciteit en zekerheid van de elektronische communicatie kon worden gewaarborgd. Snelle, betrouwbare en voortdurend beschikbare communicatieverbindingen met de rest van de wereld werd als een voorwaarde gezien voor verbetering van de sociaaleconomische ontwikkeling van de eilanden en voor verbetering van de overheidsdienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen. Na een eerste inventarisatie spraken Nederland, Sint-Eustatius en Saba af dat een zeekabel die beide eilanden zou verbinden met Sint Maarten en Sint Kitts voldeed aan de behoeften van burgers, bedrijven, instellingen, de openbare lichamen en de Rijksoverheid. Voor de aanleg van deze zeekabel werden de uitgangspunten vastgelegd met betrekking tot beschikbaarheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en besturing. Ook werden afspraken gemaakt over de financiering van de investering en over de toekomstige exploitatie.

Na deze afspraken uit 2010 is gestart met (de voorbereidingen voor) de aanleg van de zeekabel die sinds 2014 operationeel is.

SSCS B.V.

Saba Statia Cable System B.V. (SSCS B.V.) is sinds 2014 verantwoordelijk voor de aanleg, het beheer en de exploitatie van de glasvezelzeekabel die Saba en Sint Eustatius via Sint Kitts, Sint Maarten en Saint Barthélemy verbindt met de internationale zeekabelinfrastructuur in Noord-Amerika. Daarnaast wordt netwerkcapaciteit op en richting de Benedenwindse eilanden beheerd en de koppeling van dit Caribisch netwerk met Nederland voor andere rijksoverheden.

Het betreft een open kabelsysteem waarop alle houders van een langeafstandstelecomconcessie bij de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) volgens gelijke voorwaarden diensten kunnen inkopen. SSCS B.V. heeft een machtiging van de RDI waarmee ze op Saba en Sint Eustatius haar diensten mag leveren aan langeafstandsconcessiehouders en aan de rijksoverheid (maar niet rechtstreeks aan andere eindgebruikers). SSCS B.V. werkt kostendekkend en zonder winstoogmerk.

Het kabelnetwerk van SSCS B.V. is via Saint Barthélemy, Sint Kitts en Sint Maarten aangesloten op de internationale telecominfrastructuur in Noord-Amerika. Op deze locaties zijn inkoopcontracten voor colocatie, interconnectie en afwikkeling van telecomverkeer afgesloten. Tevens wordt de mogelijkheid aan aldaar gevestigde telecombedrijven geboden om gebruik te maken van de zeekabel richting de andere eilanden. In 2022 is het SSCS-netwerk uitgebreid met IP-transit via Noord-Amerika naar Nederland.

Het ministerie van BZK heeft als aandeelhouder veelvuldig contact met het bestuur van SSCS B.V. Er vindt daar waar nodig overleg met de lokale overheden en operators plaats over verdere toename van het gebruik en de kwaliteit van internet op de eilanden. Daarnaast vindt er incidenteel afstemming plaats met ministerie van Economische Zaken (EZ), de RDI en de Rijksdienst Caribisch Nederland over de verdere toename van gebruik van internet en met onder andere het ministerie van Defensie over het gebruik van het kabelsysteem en de dienstverlening van SSCS B.V.

Er is voor SSCS B.V. gekozen voor een beleidsdeelneming en niet voor een staatsdeelneming.² De reden die betrokkenen hiervoor geven is dat de rol van de aandeelhouder gezien de aard van de onderneming beperkt is.

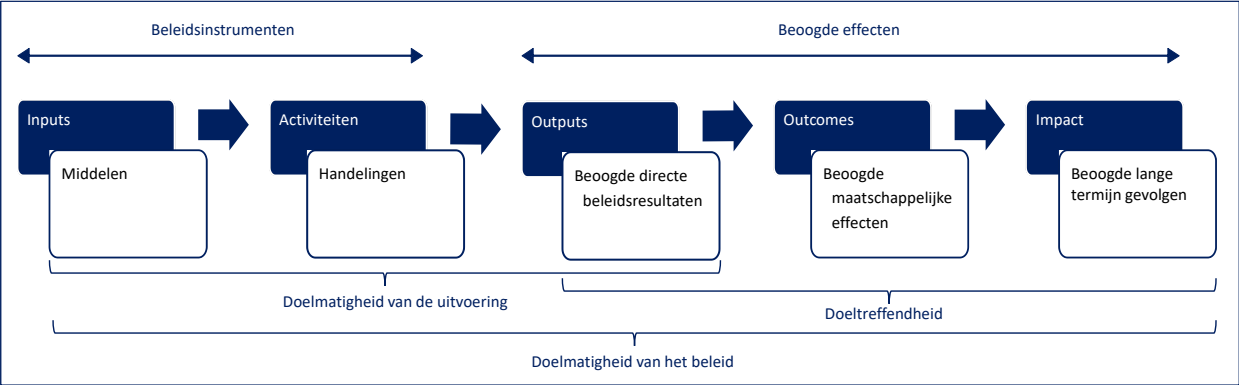
Tegelijkertijd is er, mede gezien de actieve invulling van de aandeelhoudersrol door het ministerie van BZK en uit kostenoverwegingen, voor gekozen geen raad van commissarissen te stellen bij SSCS B.V.

² Een staatsdeelneming is een deelneming waarbij de minister van Financiën namens de staat optreedt als aandeelhouder. Indien het verantwoordelijke beleidsministerie de rol van aandeelhouder namens de staat vervult, is er sprake van een beleidsdeelneming.

Beleidsstheorie

De beleidstheorie (*theory of change*) vormt de basis voor de evaluatie van SSCS B.V. De beleidstheorie beschrijft de vooraf ontwikkelde (theoretische) onderbouwing van het te voeren beleid met behulp van een doelenboom. De beleidstheorie geeft aan hoe de middelen (*inputs*) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen. De activiteiten zijn de handelingen die in het kader van het beleid worden uitgevoerd; de *output* bestaat uit de directe resultaten van het beleid; de *outcome* betreft de maatschappelijke effecten. De *impact* bestaat uit de langetermijngevolgen van het instrument.

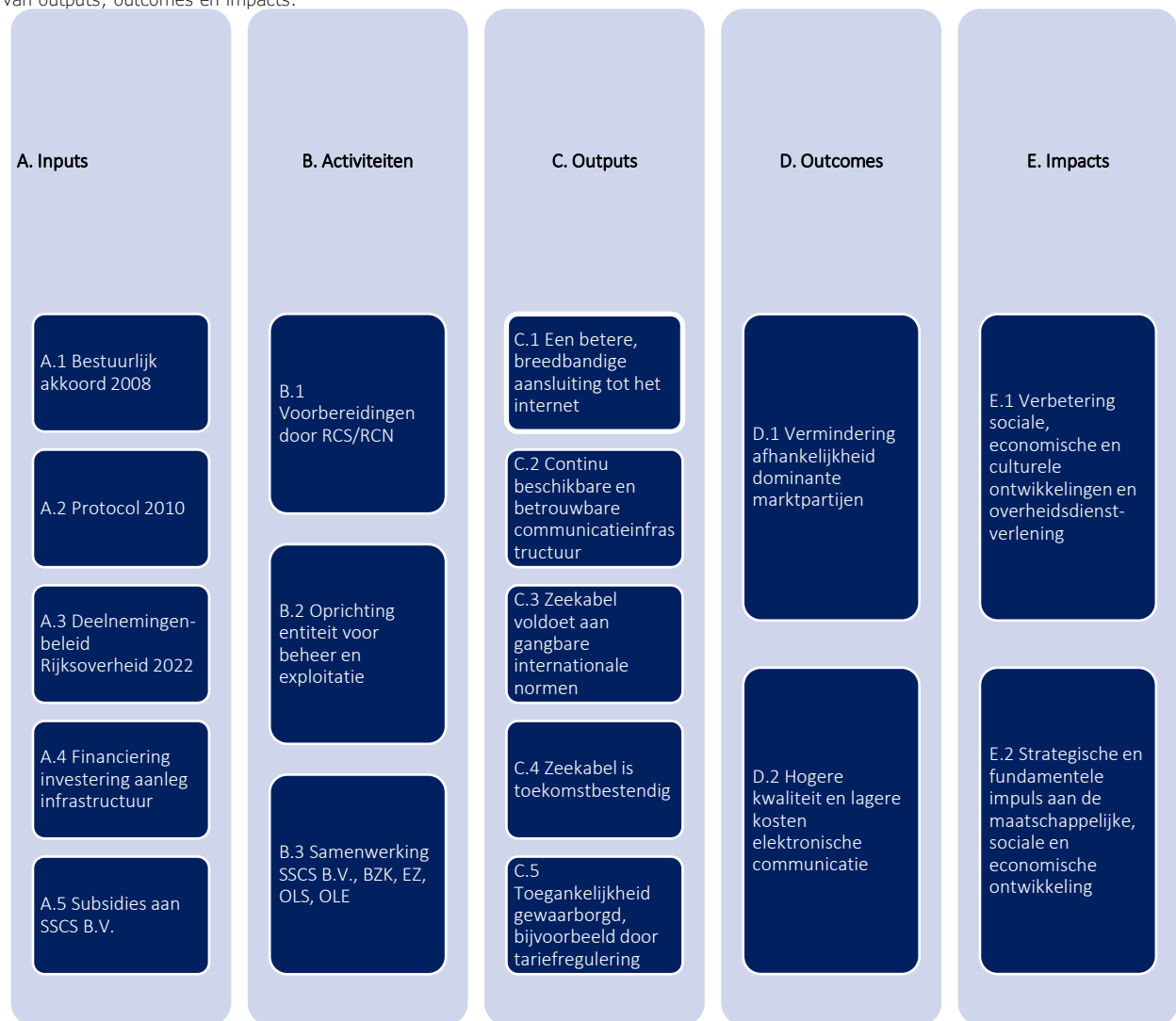
Figuur 2 Uit de verhouding tussen inputs, activiteiten, outputs, outcomes en impact in de beleidstheorie blijkt in hoeverre het beleid en de uitvoering doeltreffend en doelmatig zijn geweest.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023).

De beleidstheorie is voorafgaand aan de keuze voor de beleidsdeelneming in SSCS B.V. niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd op basis van bestuurlijke overeenkomsten, kamerstukken, wetgeving, etc.

Figuur 3 Met de beleidsdeelneming in SSCS B.V. is volgens de beleidstheorie beoogd met inputs en activiteiten te zorgen voor de realisatie van outputs, outcomes en impacts.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

A. Inputs

- **A.1** De basis voor de aanleg van de zeekabel en de oprichting van SSCS B.V. is gelegd in het **Bestuurlijk akkoord van 2008**. Daarin maakten Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba de afspraak onderzoek te zullen doen naar de haalbaarheid van een glasvezelverbinding op Sint Eustatius en Saba.
- **A.2** Nadat een inventarisatie was uitgevoerd en een eerste voorlopige Basis Netwerk Architectuur was vastgesteld en een inventarisatie van de route voor een aan te leggen zeekabel was gedaan, maakten Nederland, Sint Eustatius en Saba in het **Protocol 2010** concrete afspraken over de aanleg van zeekabel en de uitgangspunten en voorwaarden daarbij, waaronder:
 - 24 uur per dag, zeven dagen per week en 365 dagen per jaar beschikbaarheid van de infrastructuur die voldoet aan gangbare internationale normen en waarbij rekening is gehouden met toekomstige ontwikkelingen;
 - een besturingsmodel voor realisatie van de zeekabel door een consortium bestaande uit Eutel N.V., Satel N.V. en nader vast te stellen partijen en het borgen van toegankelijkheid tot de kabel door bijvoorbeeld tariefregulering;
 - een voorlopige routing voor de kabel van Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius en Saint Kitts, definitief vast te stellen na een *cable route survey*.
 - de financiën voor aanleg van de zeekabel:
 - de initiële programmakosten worden tot 30 juni 2011 gedekt door een eenmalige bijdrage van het ministerie van BZK voor de initiële programmakosten, eventuele programmakosten daarna worden gedekt door het consortium;
 - de initiële investeringskosten worden gedragen door het ministerie van BZK; en

- de exploitatielasten van de zeekabel komen voor rekening van het consortium.
- **A.3** SSCS B.V. is een onderneming waarin de Nederlandse staat aandelen houdt. Om publieke belangen te borgen oefent de staat via het aandeelhouderschap invloed uit op de koers van die ondernemingen. Hoe de staat het aandeelhouderschap invult, is beschreven in de Nota **Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022**.

De kern van het deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid

In het deelnemingenbeleid staat de borging van publieke belangen via het aandeelhouderschap centraal. Met de rol van aandeelhouder is onlosmakelijk verbonden dat de staat stuurt op de financiële waarde van de onderneming en bijdraagt aan goed ondernemingsbestuur, omdat dit ondersteunend is aan de borging van publieke belangen.

Met de keuze voor een deelneming beoogt de staat op een doelmatige, zakelijke manier de activiteiten die bijdragen aan de borging van publieke belangen te organiseren. Een deelneming voorziet bedrijfsmatig in een product of dienst. Deelnemingen krijgen de ruimte om te ondernemen en in te spelen op de behoeften van de klant en maatschappij. De prikkel om te streven naar efficiëntie die inherent is aan bedrijfsmatige uitvoering door een vennootschap is een belangrijke reden om te kiezen voor een deelneming. De staat verwacht van deelnemingen een voorbeeldrol in brede zin. Vanwege de centrale rol van de publieke belangen bij het aangaan, beheer en afstoten van deelnemingen is het begrotingsartikel dat ziet op de staatsdeelnemingen aangescherpt en aangepast tot 'het borgen van publieke belangen via het aandeelhouderschap op een zo efficiënt mogelijke wijze'.

De staat als aandeelhouder stuurt aan op goed ondernemingsbestuur. De raad van bestuur, de raad van commissarissen en de aandeelhouder(s) zijn de belangrijkste spelers binnen de governance van een onderneming. Een goede interactie tussen deze organen draagt bij aan een effectieve borging van de publieke belangen. Bij goed ondernemingsbestuur gaat het erom hoe een onderneming verantwoord wordt geleid en hoe het bestuur verantwoording aflegt over het gevoerde beleid aan belanghebbenden, waaronder de eigenaren (aandeelhouders), werknemers, afnemers en de samenleving als geheel.

Het beleidsdepartement is verantwoordelijk voor de definitie van de publieke belangen. Het is in eerste instantie aan het beleidsdepartement om de publieke belangen goed te borgen en periodiek te evalueren of de publieke belangen zijn veranderd en of de bestaande wet- en regelgeving nog toereikend is. In zijn hoedanigheid als aandeelhouder stimuleert de staat een deelneming te handelen in lijn met deze publieke belangen. Daarnaast heeft de aandeelhouder een bredere blik en speelt hij ook een belangrijke rol bij het stimuleren van goed ondernemingsbestuur en het behoud van maatschappelijk vermogen. Het scheiden van de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder creëert een systeem van *checks and balances* en bevordert transparante afwegingen, omdat de aandeelhouder en de beleidsmaker een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben.

Het deelnemingenbeleid bevat een afwegingskader voor het aangaan, voortzetten of afstoten van een deelneming. Met dit afwegingskader worden de vragen beantwoord wat overheidsinterventie rechtvaardigt en, indien die vraag positief wordt beantwoord, wat het beste instrument is (zie hoofdstuk 5).

De vraag of er een publiek belang is en of een beleidsdeelneming het beste beleidsinstrument is, kan veranderen met veranderende marktomstandigheden en veranderende maatschappelijke en politieke voorkeuren. Daarom schrijft het deelnemingenbeleid voor om de deelnemingen eens in de zeven jaar te evalueren.³ Sinds 2022 geldt dit ook voor beleidsdeelnemingen, zoals SSCS B.V.

- **A.4** Het ministerie van BZK heeft **financiële middelen** ter beschikking gesteld **voor de aanleg van de zeekabel**. In 2011 is € 4,2 miljoen beschikbaar gesteld; in 2012 en 2013 is nog eens € 1,2 en € 1,0 miljoen extra beschikbaar gesteld onder meer om dubbele aanlanding van de kabel op ieder eiland te realiseren. Voorts heeft het ministerie van BZK in 2012 € 2,6 miljoen extra beschikbaar gesteld ten opzichte van de initieel begrote aanlegkosten voor de zekerstelling van de kabel en het operationeel werkend opleveren van de kabelinfrastructuur. Onderdeel van de aan SSCS B.V. verstrekte financiële middelen was een buffer voor toekomstige acute reparatiewerkzaamheden.

De totale uitgaven aan de aanleg van de kabel zijn uitgekomen op € 8,9 miljoen, € 2,5 miljoen hoger dan wat initieel was begroot (€ 6,4 miljoen). De minister van BZK gaf daarbij in zijn brief aan de Kamer van 9 december 2013 aan dat vanaf dat moment de exploitatie middels de opbrengst uit tarieven zou worden bekostigd.

- **A.5** Naast financiële middelen voor de aanleg van de zeekabel heeft het ministerie van BZK in 2019 subsidie een subsidie verstrekt aan SSCS B.V. ter waarde van € 1,5 miljoen voor een kabelreparatieproject.

B. Activiteiten

- **B.1** Nadat besloten was tot aanleg van de zeekabel, zijn er door de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) verschillende **voorbereidende activiteiten** ondernomen. In november 2010 kreeg de toenmalige directeur van RCN de opdracht de regie te voeren over de aanleg van de kabel. Er werden

³ Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om het aandeelhouderschap in een deelneming eerder of later te evalueren.

verkenningen uitgevoerd, inventarisaties gedaan van de exploitatie, een Basis Netwerk Architectuur en route vastgesteld en bouwpartijen geselecteerd.

- **B.2** Op 17 september 2012 vond de oprichting van de besloten vennootschap SSCS B.V. plaats waarvan eind 2013 de aandelen volledig in handen komen van de Nederlandse Staat. De statuten kennen aan de vennootschap het doel toe de aanleg, het beheer, onderhoud, reparatie en exploitatie van de 'Saba and Sint Eustatius Seacable System'. De statuten vormen een belangrijke basis voor de *governance* van SSCS B.V. omdat daarin onder meer de taken en bevoegdheden van, en de onderlinge verhoudingen tussen, het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders zijn beschreven. In de kern luiden deze dat:
 - SSCS B.V. wordt bestuurd door het bestuur onder toezicht van een raad van commissarissen.
 - De algemene vergadering van aandeelhouders de bestuurders benoemt, schorst en ontslaat⁴.
 - Het beleid op het gebied van bezoldiging en contractvoorwaarden door de algemene vergadering van aandeelhouders wordt vastgesteld. De bezoldiging en contractuele voorwaarden van iedere bestuurder worden door de raad van commissarissen vastgesteld.
 - Het bestuur jaarlijks de doelstellingen, de strategie, het algemeen beleid, de financiële risico's en het beheers- en controlesysteem en een begroting inclusief investeringsplan en liquiditeitsplanning ter goedkeuring voorlegt aan de raad van commissarissen.
 - Goedkeuring van de raad van commissarissen behoeven besluiten ten aanzien van: uitgifte of verkrijging van aandelen; het verstrekken en het aangaan van leningen; het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren, stichten of verbouwen van onroerende en andere zaken, waaronder The Saba and Sint Eustatius Seacable System en de rechten en/of plichten ingevolge het leveringscontract en/of het installatiecontract daarvoor; het aangaan of beëindigen van een duurzame samenwerkingsovereenkomst met een andere rechtspersoon of vennootschap; etc.
 - De raad van commissarissen uit minimaal drie of maximaal zeven personen kan bestaan, te benoemen door de algemene vergadering van aandeelhouders. Zolang er geen raad van commissarissen is, worden alle aan de raad van commissarissen toegekende taken en bevoegdheden uitgeoefend door de algemene vergadering van aandeelhouders.
 - Jaarlijks, binnen negen maanden na afloop van het boekjaar, een algemene vergadering van aandeelhouders wordt gehouden. Daarin worden behandeld: de jaarrekening; decharge aan het bestuur en aan de raad van commissarissen; andere voorstellen van het bestuur, de raad van commissarissen of de algemene vergadering van aandeelhouders; en een rapportage en verantwoording door het bestuur en de raad van commissarissen omtrent de naleving van de Code Corporate Governance, zoals deze van toepassing is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De keuze voor een deelneming door de staat

In het Protocol 2010 was voorzien dat de zeekabel zou worden gerealiseerd door een op te richten consortium zonder winstoogmerk, bestaande uit de telecombedrijven van Sint Eustatius en Saba (Eutel N.V. en Satel N.V.) en nader door deze partijen en door het ministerie van BZK vast te stellen partijen.

Op 17 september 2012 is de vennootschap SSCS B.V. opgericht waarvan de Nederlandse staat enige aandeelhouder was. Nadat de zeekabel was aangelegd is het eigendom ervan, dat in handen was van de Nederlandse Staat, ingebracht in SSCS B.V.

In december 2013 informeerde de minister van BZK de Tweede Kamer dat de aandelen van SSCS B.V. op termijn zouden worden overgedragen aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba. Ten behoeve van die aandelenoverdracht zouden het ministerie van BZK en de openbare lichamen in een overeenkomst afspraken maken over de voorwaarden die daarbij zouden gelden. Deze voorwaarden zouden betrekking hebben op de continuïteit van het bestuur, het borgen van het *open access*-karakter van de zeekabel, de prijzen van internettoegang en de penetratiedoelstellingen per eiland. De aandelenoverdracht zou gefaseerd vanaf 2015 plaatsvinden, waarbij de minister van BZK de mogelijkheid openhield dat de Nederlandse staat een deel van het aandelenkapitaal zou behouden. Ook zou RCN, dat voor een belangrijk deel voor haar dienstverlening afhankelijk van de zeekabel, een deel van de aandelen kunnen houden als waarborg voor een goede dienstverlening. Een overweging van de minister van BZK voor het staatsaandeelhouderschap is dat de staat via de algemene vergadering van aandeelhouders haar invloed kan uitoefenen op de SSCS B.V., het management, haar activiteiten en de prijsstelling.

In januari 2014 antwoordt de minister van BZK op de vraag van de Tweede Kamer welke aantoonbare, dwingende redenen er zijn voor een deelneming door de staat. Volgens de minister wordt de transparantie vergroot als de zeekabelinfrastructuur in een separate entiteit ondergebracht wordt. Verder wordt de toekomstige overdracht van aandelen ermee vergemakkelijkt. In een nadere uitwerking zal worden aangesloten bij de Nota Deelnemingenbeleid.

In 2015 geeft het ministerie van BZK in reactie op vragen van de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba aan dat een projectorganisatie onder leiding van het ministerie van BZK een drietal opties zal uitwerken: (1) overdracht van de aandelen aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba; (2) verwerving van aandelen door individuele overheidsorganisaties als gebruikers van de zeekabel; en (3) (gedeeltelijke) vervreemding aan externe marktpartijen.

⁴ De raad van commissarissen heeft ook de bevoegdheid om bestuurders te schorsen, maar niet om deze te benoemen of te ontslaan.

In maart 2020 bevestigt het ministerie van BZK in een brief aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba het besluit om voorlopig geen overdracht van aandelen te doen aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba.⁵ Hierbij worden twee argumenten genoemd. Ten eerste brengt het aandeelhouderschap financiële verplichtingen met zich omdat SSCS B.V. geen winstoogmerk heeft. Daardoor moeten volgens het ministerie van BZK eventuele tegenvallers mogelijk door de aandeelhouder worden opgevangen om te voorkomen dat deze doorbelast worden aan de eindgebruiker. Ten tweede is de minderheid van de totale omzet van SSCS B.V. afkomstig van de telecomeaanbieders op Saba en Sint Eustatius. Hoe groot dat aandeel precies is, is niet uit de jaarrekening van SSCS B.V. op te maken. 15 procent is afkomstig van Satel en Eutel, en 30 procent bestaat uit de vrijval van *Indefeasible Rights of Use* (IRU's). Deze IRU's zijn afgesloten door afnemers, waaronder – maar niet uitsluitend – partijen die ook op Saba en Sint Eustatius telecommunicatie aanbieden.

- **B.3** Het ministerie van BZK, het ministerie van EZ, RCN, SSCS B.V. en de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba werken samen om de aanleg en operationalisering van de zeekabel te realiseren en vervolgens om het netwerk en de dienstverlening in stand te houden en te verbeteren.

C. Outputs

De directe beoogde beleidsresultaten (*output*) van de beleidsdeelneming in SSCS B.V. zijn de volgende:

- **C.1** De minister van BZK geeft in januari 2024 in antwoord op Kamervragen aan dat het doel van de zeekabel is om de eilanden als geheel een betere breedbandige aansluiting te geven tot het internet.

Volgens het Protocol 2010 zijn de directe beoogde doelstellingen:

- **C.2** Er is sprake van continu beschikbare en betrouwbare communicatie-infrastructuur. Dit houdt in dat die 24 uur per dag, zeven dagen per week en 365 dagen per jaar beschikbaar is.
- **C.3** De communicatie-infrastructuur voldoet aan gangbare internationale normen. Niet nader is gespecificeerd in het Protocol uit 2010 welke normen dit betreft.
- **C.4** In de aanleg en het beheer van de zeekabel is rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Hoewel deze toekomstige ontwikkelingen niet nader zijn omschreven in het Protocol 2010 is het aannemelijk dat dit betrekking heeft op toekomstige technologische ontwikkeling en ontwikkeling in de vraag naar elektronische communicatiediensten.
- **C.5** De toegankelijkheid tot de zeekabel wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld door middel van tariefregulering. Het Protocol geeft geen nadere specificatie van het begrip toegankelijkheid.

D. Outcomes

- **D.1** Een beoogd maatschappelijk effect van de aanleg van de zeekabel en de oprichting van SSCS B.V. is verminderde afhankelijkheid van Caribisch Nederland van dominante partijen in de markt voor communicatie-infrastructuur. De grootste partij, Liberty Latin America (LLA) inclusief de Bahamas Telecommunications Company (BTC), heeft zeventien van de 112 zeekabels in bezit in het Caribisch gebied.⁶ Na LLA heeft AT&T de meeste zeekabels in de regio. Pioneer schat een veelgebruikte index voor marktconcentratie, de Herfindahl-Hirschman Index (HHI), op 3.090, wat betekent dat de markt sterk geconcentreerd is. Er zijn weliswaar verschillende aanbieders, maar omdat de markt een netwerk is, kan een aanbieder alsnog een monopolie hebben op een bepaald stuk van de IP-transitroute van een gebied naar een internationale internet exchange. Voor Bonaire is het bijvoorbeeld niet mogelijk om internationaal aan te sluiten zonder met het LLA-netwerk te maken te krijgen. Door de zeekabel met verschillende eilanden te verbinden is beoogd redundantie te realiseren en inkopers onderhandelingsmogelijkheden te bieden.
- **D.2** Het beoogde centrale maatschappelijk effect is om een hogere kwaliteit en lagere kosten van elektronische communicatiediensten in Caribisch Nederland te realiseren.

E. Impacts

Uit de documentatie kunnen de beoogde langetermijngevolgen worden afgeleid, die waren voorzien met de aanleg van de zeekabel en de oprichting van SSCS B.V.

- **E.1** Als beoogd langetermijngeslacht van de aanleg van de zeekabel is in het Protocol 2010 omschreven: de verbetering van de sociale, economische en culturele ontwikkelingen van Sint Eustatius en Saba en het verbeteren van de overheidsdienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.
- **E.2** In een brief aan de Tweede Kamer in januari 2014 geeft het ministerie van BZK voorts aan met de aanleg van de zeekabel is beoogd om een strategische en fundamentele impuls te geven aan de maatschappelijke, sociale en economische ontwikkeling van Sint Eustatius en Saba.⁷

⁵ Directeur Koninkrijksrelaties (2020).

⁶ Pioneer Consulting (2024).

⁷ Minister van BZK (2014).

3. Behaalde resultaten

Empirische toetsing van de beleidstheorie: doeltreffendheid en doelmatigheid

B. Activiteiten

- **B.1: Voorbereidingen door RCS/RCN:** Gedurende de voorbereidingsperiode koos men voor professionele, gerenommeerde partijen om te zorgen dat werd voldaan aan gangbare, internationale normen. Ook werd een ontwerp gekozen voor een beschermende mantel om de kabel en zijn bodemonderzoeken uitgevoerd gericht op de beste routing. Nadat besloten was tot aanleg van de kabel, is bewust gekozen om de leiding van de projectorganisatie lokaal bij de directeur van RCN te beleggen. Hierdoor kon zowel lokaal als richting het verantwoordelijke ministerie van BZK snel geschakeld worden.
- **B.2: Entiteit voor beheer en exploitatie opgericht, maar met andere deelnemers:** De entiteit voor beheer en exploitatie zou een consortium zonder winstoogmerk zijn dat zou bestaan uit Eutel, Satel en nader vast te stellen partijen.⁸ Op 17 september 2012 werd SSCS B.V. opgericht door administratiekantoor HVBN. SSCS B.V. wordt sinds oprichting bestuurd door CT Services BV, waarvoor in 2013 een directiereglement is opgesteld.⁹ Administratiekantoor HVBN bezat oorspronkelijk ook de aandelen van SSCS B.V.,¹⁰ maar op 11 november 2013 werden deze overgedragen aan de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).¹¹ De bedoeling was dat de aandelen zouden worden overgedragen aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba,¹² maar deze overdracht heeft nooit plaatsgevonden. Om die reden zijn de verantwoordelijkheden van RCN steeds verder geformaliseerd, bijvoorbeeld door machtiging en volmacht te geven aan directeur Koninkrijksrelaties om de staat te vertegenwoordigen als aandeelhouder.¹³ Aangezien Eutel en Satel geen onderdeel zijn geworden van de entiteit en hun aandeelhouders (de openbare lichamen Sint Eustatius respectievelijk Saba) evenmin, heeft de entiteit een ander karakter gekregen dan oorspronkelijk voorzien.
- **B.3: Samenwerking SSCS B.V. met BZK goed, met andere partijen wisselend:** SSCS B.V. en het ministerie van BZK hebben intensief contact; de contacten tussen SSCS B.V. en andere partijen is wisselend. SSCS B.V. rapporteert dat BZK als aandeelhouder een actieve rol aanneemt: *“De aandeelhouder voert periodiek en meerdere keren per jaar en daar waar nodig ad hoc overleg met de bestuurder.”*¹⁴ De openbare lichamen van Sint Eustatius en Saba bleken in 2020 meer controle te willen op de B.V., wilden beide een lid leveren voor de nog aan te stellen raad van commissarissen en wilden het gesprek aangaan over de aandelenoverdracht.¹⁵ Het ministerie van BZK ging met deze voorstellen niet akkoord.¹⁶
De samenwerking tussen SSCS B.V. en de aanbieders van vaste telecom is wisselend. Waar Eutel (Sint Eustatius) meerjarig IP-capaciteit inkoopt bij SSCS B.V. en daardoor een korting van \$ 10 per maand aan klanten geeft,¹⁷ neemt Satel niet direct IP-capaciteit af bij SSCS B.V.¹⁸ De directie van SSCS B.V. geeft aan dat het verschil tussen de samenwerking met Eutel enerzijds en met Satel anderzijds een gevolg zou zijn van verschillen in de commerciële strategie van Eutel en Satel. Omdat in dit onderzoek niet met Satel en Eutel kon worden gesproken, is de visie van beide bedrijven hierin niet meegenomen. Gesprekken met Satel en Eutel zouden tot andere inzichten kunnen leiden.
De ervaringen van andere overheidsorganisaties met SSCS B.V. zijn eveneens wisselend. Verschillende overheidsorganisaties hebben in gesprekken zorgen geuit over de governance van SSCS B.V., over de afhankelijkheid van de deelneming van enkele individuen en over de scheiding tussen beleid en uitvoering in de huidige governance. Ook de transparantie is een punt van zorg:

⁸ Protocol van afspraken over de telecommunicatie verbinding van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba door middel van een zeekabel met de bestaande internationale zeekabels (2010).

⁹ Auditdienst Rijk (2016).

¹⁰ Statuten SSCS B.V.

¹¹ Auditdienst Rijk (2016).

¹² Stuiveling & Van Schoten (2013), Minister van BZK (2014).

¹³ Besluit machtiging en volmacht directeur Koninkrijksrelaties (2018, 18 juli).

¹⁴ SSCS B.V. (2023a).

¹⁵ Openbaar lichaam Sint Eustatius & Openbaar lichaam Saba (2020).

¹⁶ Ministerie van BZK (2020).

¹⁷ Openbaar Lichaam Sint Eustatius (2021).

¹⁸ Ministerie van BZK (2020), Economisch Bureau Amsterdam (2023).

verschillende gesprekspartners geven aan dat ze geen inzage kunnen krijgen in jaarrekeningen. De enige openbare informatie over SSCS B.V. staat in het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen, waarin geaggregeerde informatie is weergegeven. Er is niet terug te vinden hoe de activa, kosten en baten opgebouwd zijn. Hiermee is SSCS B.V. minder transparant dan de grote Caribische telecombedrijven, zoals LLA.

C. Outputs

- **C.1: Genoeg capaciteit en meer connecties op de route dan voorzien:** De zeekabel heeft 12 glasvezels waarop per glasvezel 10 Gbps belicht is,¹⁹ terwijl Sint Eustatius en Saba in 2019 elk 2 Gbps verbruikten.²⁰ De zeekabel heeft dus meer dan genoeg capaciteit voor Sint Eustatius en Saba. De route verbindt Saba en Sint Eustatius met meer eilanden dan aanvankelijk gepland. In 2010 werd overeengekomen dat de route zou bestaan uit Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius en St. Kitts.²¹ In het noorden is ook St. Barts echter aangesloten aan de kabel.
- **C.2: Beschikbaarheid van 99,85 procent en verkeerstoename met factor 50:** De SSCS-kabel heeft een impuls gegeven aan het dataverkeer vanaf Saba en Sint Eustatius en is betrouwbaar. Tot 2020 nam het verkeer toe met een factor 50.²² Ter vergelijking: het dataverkeer van en naar de Amsterdam Internet Exchange nam tussen 2012 en 2020 met een factor 5,5 toe.²³ Niet alleen Saba en Sint Eustatius, maar ook andere eilanden maken van de zeekabel gebruik voor connectiviteit.²⁴ Hierdoor haalt de kabel meer schaal. De beschikbaarheidsgraad nam toe van 98,00 procent in 2013 tot 99,95 procent vanaf 2017.²⁵ Dit betekent dat de kabel per jaar op 13 uur na beschikbaar is.
De activiteiten van SSCS B.V. beperken zich niet alleen tot het beheer van de eigen zeekabel, maar bestaan ook uit het opbouwen en beheren van een internationaal netwerk van IP-capaciteit. SSCS B.V. heeft op verzoek van gebruikers recent meerjarige IP-capaciteit gekocht via twee *Indefeasible Rights of Use* (IRU's) naar Noord-Amerika om zo de kosten van IP-transit te drukken en verder de IP-capaciteit naar Europees Nederland redundant gemaakt vanaf Bonaire enerzijds en Saba en Sint-Eustatius anderzijds.²⁶ Ook voorziet SSCS B.V. Rijksoverheidsinstanties benedenwinds (op Curaçao, Aruba en Bonaire) van IP-capaciteit door op te treden als intermediair tussen lokale aanbieders en de overheidsinstanties. De meest recente machtiging van de RDI aan SSCS B.V. biedt ruimte om diensten aan de rijksoverheid te verlenen.
- **C.3: Zeekabel in regionaal perspectief van hoge kwaliteit:** Volgens SSCS B.V. is de beschikbaarheid van 99,95 procent hoger dan wat er in de regio gebruikelijk is, maar lager dan wat in bijvoorbeeld Europees Nederland gangbaar is. In tegenstelling tot veel internationale zeekabels wordt het signaal op de SSCS-zeekabel niet versterkt (*repeated*). Dit komt door de korte afstand van de kabel: tot 400 kilometer is versterking niet nodig.²⁷ In de regio zijn alle zeekabels van minder dan 750 kilometer niet-versterkt.²⁸
- **C.4: Zeekabel heeft levensduur tot 2038:** Zeekabels hebben doorgaans een levensduur van 25 jaar. Dit geldt ook voor SSCS-zeekabel, die een verwachte levensduur heeft tot 2038.²⁹ Belichtingsapparatuur moet vaker vervangen worden (elke 3-7 jaar). Gezien de overcapaciteit van de zeekabel ten opzichte van het gebruik van Sint Eustatius en Saba kan de zeekabel beide eilanden op de lange termijn blijven ontsluiten. Bevolkingsgroei zal hier geen verandering in brengen: het CBS voorspelt dat het aantal inwoners van Saba en Sint Eustatius tot het einde van de levensduur van de kabel beperkt zal groeien, van 5,3 duizend inwoners in 2024 naar 5,7 duizend in 2038.³⁰ De vraag kan zich anders ontwikkelen als er bijvoorbeeld een datacentrum wordt geplaatst. Ook het redundante ontwerp van de route, met aansluitingen naar drie andere eilanden, maakt de zeekabel toekomstbestendig.³¹
- **C.5: Kosten-georiënteerde prijzen alleen voor vaste diensten, toegankelijkheid door concurrentie op de zeekabel:** Tariefregulering vindt niet plaats op basis van door de overheid vastgestelde

¹⁹ Economisch Bureau Amsterdam (2023).

²⁰ Openbaar lichaam Sint Eustatius & Openbaar lichaam Saba (2020).

²¹ Protocol van afspraken over de telecommunicatie verbinding van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba door middel van een zeekabel met de bestaande internationale zeekabels (2010).

²² Ministerie van BZK (2020).

²³ AMS-IX (z.d.).

²⁴ SSCS B.V. (2023b), Ministerie van Financiën (2024).

²⁵ Ministerie van Financiën (2017, 2021, 2024).

²⁶ SSCS B.V. (2023b), Ministerie van Financiën (2024).

²⁷ Stratix (2021).

²⁸ Pioneer Consulting (2024).

²⁹ Infrapedia (z.d.).

³⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2024).

³¹ Economisch Bureau Amsterdam (2023).

maximumprijzen, maar er zijn wel controles geweest op de mate waarin de tarieven van SSCS B.V. kosten-georiënteerd zijn. Dit is namelijk een van de machtigingsvoorwaarden aan SSCS B.V.³² De Auditdienst Rijk (ADR) stelde in 2018 vast dat de tarieven aan aanbieders van vaste telecom Eutel en Satel in 2016 kosten-georiënteerd waren. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) zag in 2020 geen reden om van die conclusie af te wijken.³³

De tarieven voor aanbieders van mobiele telefonie Flow en TelEm zijn echter niet kosten-georiënteerd: die tarieven komen door onderhandeling tot stand. Flow biedt op Sint Eustatius via het mobiele netwerk naast mobiel internet ook vast internet aan (Fixed Wireless Access).³⁴ De prijzen voor mobiele diensten en voor een deel van de vaste diensten zijn dus niet kosten-georiënteerd. Wel schrijft SSCS B.V. af op de investering in de aanleg van de zeekabel, die door het Rijk is gefinancierd.³⁵ SSCS B.V. maakt weinig winst en realiseert daarmee een beperkt rendement op het eigen vermogen (gemiddeld 1,2 procent). Verder heeft de Rijksoverheid lage prijzen gewaarborgd door een subsidie te verstrekken voor kabelreparatie, zodat deze uitgaven niet in de tarieven verrekend hoefde te worden.³⁶

De ACM heeft geen toezichtbevoegdheid op SSCS B.V., in tegenstelling tot de RDI.³⁷ Omdat kostenoriëntatie voor de lokale aanbieders in Caribisch Nederland volgens de ACM *'nagenoeg onmogelijk'* was, wordt dit uitgangspunt voor lokale aanbieders bovendien losgelaten met het Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES uit 2024. In plaats daarvan wordt alleen de stijging in de opbrengsten per gebruiker begrensd.

De toegankelijkheid van de zeekabel wordt verhoogd doordat er meerdere partijen zijn met capaciteit op de zeekabel. Daardoor kunnen lokale partijen voor de inkoop van IP-capaciteit kiezen uit SSCS B.V., Smithcoms en LLA. Waar Smithcoms en LLA marktpartijen zijn, is SSCS B.V. een overheidsdeelneming, waardoor de overheid een manier heeft om de toegankelijkheid van de kabel te beïnvloeden.

Doelrealisatie en de mate waarin de beleidsdeelneming daaraan heeft bijgedragen (doeltreffendheid), zijn niet altijd goed te onderscheiden. Bij de outputs (directe beleidsresultaten) en de outcomes (maatschappelijke effecten) lopen doelrealisatie en de bijdrage daaraan van SSCS B.V. grotendeels synchroon omdat deze specifiek voor de beleidsdeelneming zijn. Bij de impact (beoogde langetermijengevolgen) is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de bijdrage van de beleidsdeelneming. SSCS B.V. heeft beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

D. Outcomes

- **D.1: Verminderde afhankelijkheid marktpartijen door IRU's:** Omdat de SSCS-zeekabel Saba en Sint Eustatius niet alleen met St. Kitts en Sint Maarten maar ook met St. Barthélemy verbindt, kan SSCS B.V. op drie punten IP-transit inkopen. Verder hebben de activiteiten van SSCS B.V. op het gebied van de inkoop van internationale IP-capaciteit als doel de macht van de grootste marktpartijen te verminderen. Zo wordt de SSCS-zeekabel niet alleen door LLA, maar ook door Digicel ontsloten.
- **D.2: Betere prijs-kwaliteitverhouding voor eindgebruikers, goedkopere IP-transit:** De prijs-kwaliteitverhouding van telecommunicatie voor eindgebruikers is sinds de aanleg van de zeekabel zichtbaar verbeterd (zie tabel 2). Op Saba kan men in 2023 met het goedkoopste internetabonnement voor minder dan een kwart van de prijs uit 2011 twintig keer zoveel bandbreedte aanschaffen. Op Sint Eustatius levert het goedkoopste abonnement voor 55 procent van de prijs uit 2011 in 2023 meer dan 300, of in gevallen meer dan 450, keer zoveel bandbreedte op als in 2011. Hierbij speelt wel mee dat de kosten in 2023 gedrukt worden door een overheidssubsidie van \$ 35 per aansluiting en een korting van \$ 10 van Eutel. De verlaging van de tarieven is mede toe te rekenen aan de verlaagde kosten van IP-transit. Waar de kosten van IP-transit vanaf Saba en Sint Eustatius naar Miami in 2012 nog \$ 450 bedroegen, zijn deze sinds 2021 met 99 procent gedaald (zie onderstaande figuur). Op andere internationale routes zijn de kosten ook gedecimeerd, hoewel niet in dezelfde mate (zie tabel 3). De reductie bedroeg bijvoorbeeld 96 procent tussen Miami en Brazilië.

³² Auditdienst Rijk (2018).

³³ Autoriteit Consument & Markt (2020).

³⁴ Economisch Bureau Amsterdam (2023).

³⁵ Belastingdienst (z.d.).

³⁶ SSCS B.V. (2023b).

³⁷ Autoriteit Consument & Markt (2024).

Hoewel de zeekabel kwaliteits- en kostenvoordelen heeft opgeleverd, worden de kosten van de aanleg van de zeekabel wel in de tarieven verwerkt. Dit komt doordat SSCS B.V. de afschrijvingskosten van de investering in de aanleg van de zeekabel door het Rijk, inclusief een beperkt rendement ter compensatie van risico, in de tarieven verwerkt.

Waardering, afschrijving en rendement zeekabel

Op basis van het Protocol 2010 kwamen de initiële investeringskosten gemoeid met de aanleg van de zeekabel ten laste van de Nederlandse overheid. Later, na de oprichting, is de kabel overgedragen aan SSCS B.V. en is deze bij inbreng als activum gewaardeerd tegen de initiële investeringskosten. SSCS B.V. schrijft deze investering af; de afschrijvingskosten bedragen over de periode 2020 tot en met 2024 gemiddeld 19 procent van de totale kosten en worden via de tarieven volledig doorberekend aan de afnemers. Op de passivazijde van de balans staat de investering als agioreserve verantwoord.

SSCS B.V. realiseert een beperkte winst ter dekking van risico. Deze winst bedraagt over de periode 2020 tot en met 2024 gemiddeld USD 151 duizend per jaar, wat gelijk is aan 1,2 procent over het eigen vermogen en 5,2 procent van de omzet. De operationele winst, de EBITDA (*Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortization*) bedraagt in dezelfde periode gemiddeld USD 683 duizend per jaar, gelijk aan 5,2 procent over het eigen vermogen en 18 procent van de omzet. Doordat de zeekabel door SSCS B.V. wordt afgeschreven, komt de bekostiging van de aanleg door de Nederlandse overheid in financiële zin niet ten goede aan de afnemers.

De reden voor SSCS B.V. om de zeekabel af te schrijven is dat hiermee middelen worden opgebouwd (de cumulatieve afschrijvingen) waarmee de zeekabel vervangen kan worden wanneer deze het einde van zijn levensduur heeft bereikt. De grondslag hiervoor bestaat in beleid van het ministerie van BZK. Dit beleid van het ministerie van BZK wordt duidelijk uit de brief van de directeur Koninkrijksrelaties van 19 maart 2020 aan de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba: ‘is het beleid [...] dat het investeringsbedrag wordt afgeschreven en via de tarieven verrekend waardoor op termijn [...] een op dat moment benodigde capaciteit wederom is te verwerven. Dat sluit ook aan bij de te hanteren accountantsrichtlijnen’. Niet bekend is of dit het beleid was ten tijde van de aanleg van de zeekabel, of dat dit beleid zich in een later stadium heeft ontwikkeld. De afspraak in het Protocol was dat de initiële investeringskosten ten laste zouden komen van de Nederlandse overheid. Door op deze investering af te schrijven komt deze ten laste van de afnemer; niet van de Nederlandse overheid.

Anders dan de initiële investeringskosten wordt de investering die is gedaan als gevolg van schade door orkanen Irma en Maria niet afgeschreven c.q. in rekening gebracht aan afnemers. De subsidie die SSCS B.V. hiervoor in 2020 van het ministerie van BZK heeft ontvangen is verrekend met de gedane investering.

Het is echter mogelijk de tarieven te verlagen zodat de gebruikers meer financieel profijt hebben van de investering door de Nederlandse overheid. De aandeelhouder kan er namelijk voor kiezen om niet via de tarieven voor de volledige vervangingsinvestering te sparen. In plaats daarvan zou SSCS B.V. een verlies kunnen maken ter hoogte van een deel van de afschrijving, en dit verlies in mindering kunnen brengen op de reserve. Bij de herfinanciering kan dan de rest van de herinvestering met vreemd vermogen gefinancierd worden. Doordat SSCS B.V. in deze constructie op een verlies stuur, kunnen de tarieven omlaag. De afschrijvingskosten bedroegen in de periode 2020 tot en met 2024 gemiddeld 19 procent van de totale kosten.

Tabel 2 De goedkoopste abonnementen van telecomaanhouders leveren op Saba en Sint Eustatius meer bandbreedte of data tegen lagere kosten dan in 2011.

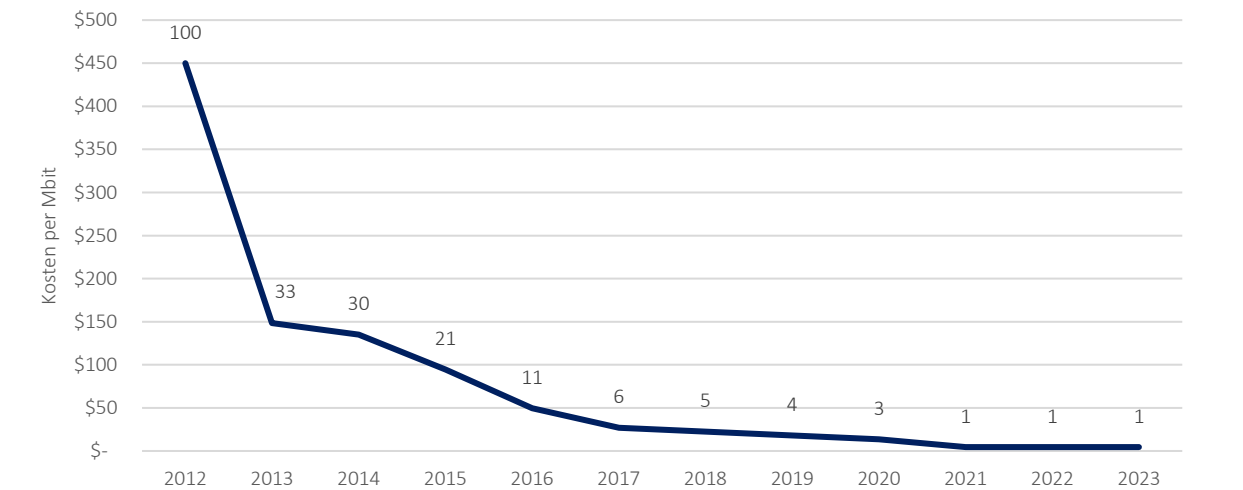
Aanbieder	Variabele	2011	2016	2023
Satel (Saba)	Tarief	\$ 79,78	\$ 55,00	\$ 17,17*
	Snelheid (down/up)	0,256 Mbps/0,128 Mbps	1,5 Mbps /0,768 Mbps	5 Mbps/1,2 Mbps
Eutel (Sint Eustatius)	Tarief	\$ 75,84	\$ 75,42	\$ 42,00†
	Snelheid (down/up)	0,064 Mbps/onbekend	0,756 Mbps/0,256 Mbps	20 à 30 Mbps/5 à 15 Mbps
TelEm	Tarief	Geen cijfers	\$ 50,00	\$ 50,00
	Data	Geen cijfers	500 Mb	12 GB
UTS/Flow	Tarief	Geen cijfers	Geen cijfers	\$ 15,00
	Data	Geen cijfers	Geen cijfers	2 GB

*Prijzen inclusief telefonie en na aftrek van \$ 35 subsidie.

†Prijzen na aftrek van \$ 35 subsidie en \$ 10 korting van Eutel.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. Van Buiren et al. (2016) en Mak et al. (2023).

Figuur 4 De kosten van IP-transit zijn in 2023 honderd keer zo laag als in 2012 (labels in de figuur zijn prijsindices sinds 2012).



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. SSCS B.V. (2023b), Ministerie van Financiën (2024), Directeur Koninkrijksrelaties (2020).

Tabel 3 Prijsreducties van meer dan 90 procent voor IP-capaciteit zijn niet ongebruikelijk in de internationale telecommunicatiemarkt in de periode van 2012 tot 2024.

Route	Q4 2011- Q4 2014	Q4 2014-Q4 2017	Q4 2017-Q4 2020	Q1 2021-Q1-2024	Totaal 2012-2024
Los Angeles – Tokyo	-26%/jaar	-29%/jaar	-10%/jaar	-9%/jaar	-92%
London – New York	-14%/jaar	-19%/jaar	-13%/jaar	-16%/jaar	-87%
Miami – Rio (2011-2014)/São Paulo (2014-2024)	-11%/jaar	-41%/jaar	-22%/jaar	-28%/jaar	-97%

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. analyses door TeleGeography (Stronge, (z.d.), Boudreau (2018, 2021, 2024)).

E. Impacts

- E.1 Verbetering overheidsdienstverlening nog niet voltooid:** De toegenomen kwaliteit van internet heeft nog niet geleid tot wezenlijk verbeterde overheidsdienstverlening door digitalisering. In de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren staat: *‘Dienstverlening van de (semi)overheid is nog niet optimaal en de digitale overheid staat nog in de kinderschoenen. Mensen moeten nog vaak naar loketten toe en stukken schriftelijk indienen. Dit is tijdrovend en foutgevoelig’*.³⁸ In de zorg verloopt de verwerking en uitwisseling van gegevens nog grotendeels via papier en/of op versnipperde wijze.³⁹ Er zijn echter veranderingen op handen: waar digitale belastingaangifte al mogelijk is met een Caribisch fiscaal nummer (CRIB),⁴⁰ wordt de invoering van het BSN en daarmee onder meer DigiD medio 2025 verwacht.⁴¹
- E.2 Macro-economische achteruitgang, sociale verbetering:** De beoogde strategische en fundamentele impuls aan de eilanden is te zien als het gaat om de maatschappelijke en sociale ontwikkeling, maar niet als het gaat om de (macro-)economische ontwikkeling (zie onderstaande figuur en tabel). De lonen op Sint Eustatius en Saba zijn tussen 2011 en 2022 met respectievelijk 19 en 33 procent gestegen (bij een inflatie van respectievelijk 21 en 22 procent) en de mediane koopkrachtontwikkeling was in elk jaar gunstig op 2022 na.⁴² Een proxy voor de armoede op de eilanden is het ijkpunt sociaal minimum, dat een soort hypothetisch bestaansminimum is voor wanneer er een aantal kostenverlagingen gerealiseerd zouden zijn. Het aantal huishoudens met een inkomen tot aan dit ijkpunt is tussen 2018 en 2022 gedaald van 30 tot 24 procent (Sint Eustatius) en van 27 tot 20 procent (Saba). De werkloosheid is laag: deze fluctueert in de periode 2012-2022 tussen 2,3 en 8,8 procent (Sint Eustatius) en 2,4 en 3,9 procent (Saba).⁴³ De economieën van Sint Eustatius en Saba zijn tussen 2012 en 2022 in reële termen gekrompen, ook uitgedrukt per hoofd van de bevolking. Tegelijkertijd worden deze maatschappelijke en economische cijfers door een scala aan factoren beïnvloed, waarvan telecommunicatie er maar één is. De zeekabel heeft dus slechts een beperkte invloed op de economische, sociale en maatschappelijke situatie.

³⁸ Rijksoverheid (2022).

³⁹ Van Ooijen (2024).

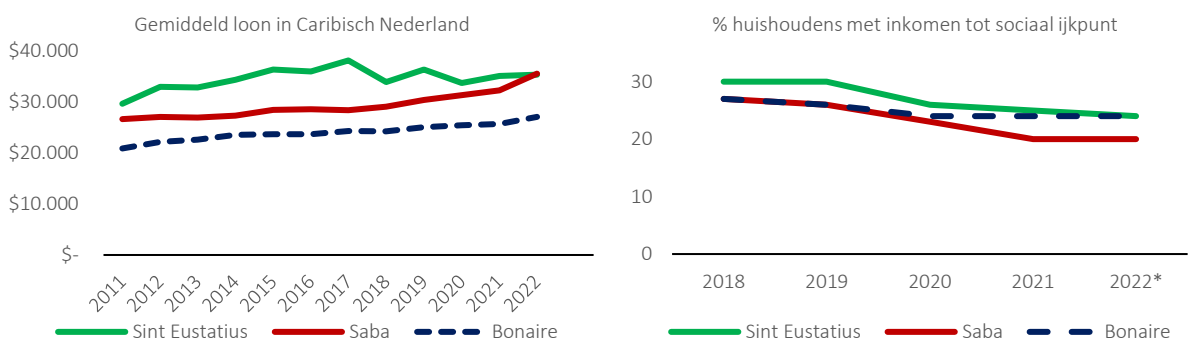
⁴⁰ Rijksoverheid (2022).

⁴¹ Van Ooijen (2024).

⁴² CBS.

⁴³ CBS.

Figuur 5 Lonen op Saba en Sint Eustatius stijgen, en steeds minder huishoudens hebben inkomens onder het ijkpunt sociaal minimum.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

Tabel 4 De macro-economische situatie op Sint Eustatius en Saba is sinds 2012 verslechterd, maar de koopkracht is verbeterd.

Indicator	Openbaar Lichaam	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Reëel bbp (in miljoenen \$, prijsniveau 2017)	Sint Eustatius	139	140	130	135	133	142	125	115	85	103	92
	Saba	46	48	48	49	48	48	46	44	41	42	43
	Bonaire	443	453	461	476	487	480	499	531	486	543	590
Reëel bbp/ hoofd (in \$ 1,000 prijsniveau 2017)	Sint Eustatius	36,7	35,9	32,3	34,8	41,7	43,7	37,3	36,6	27,1	32,8	28,4
	Saba	23,3	24,1	26,0	27,1	24,7	23,9	21,3	23,0	21,2	21,9	22,5
	Bonaire	26,8	26,0	25,0	25,2	25,1	25,0	25,5	26,4	23,2	25,0	26,1
Reële bbp-groei (in %)	Sint Eustatius		0,8	-6,8	3,2	-1,0	6,6	-11,8	-8,6	-25,9	21,1	-11,0
	Saba		5,5	-0,2	1,2	-0,5	-1,4	-2,5	-5,3	-6,3	3,0	1,5
	Bonaire		2,4	1,6	3,4	2,2	-1,3	3,9	6,3	-8,4	11,7	8,8
Mediane koopkrachtgroei (in %)	Sint Eustatius	4,5	2,3	1,1	4,6	2,4	4,7	3,4	6,6	2,7	1,2	-3,3
	Saba	4,6	3,3	3,1	3,1	6,3	1,7	0,3	5,5	4,7	1,2	-1,6
	Bonaire	3,2	1,6	2	4,6	2,6	1,9	-0,5	3,7	5,6	1,7	-4,2

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. CBS.

4. Relevante ontwikkelingen

De verbreding van de activiteiten van de SSCS B.V., de plannen voor nieuwe zeekabels en de toegenomen marktconcentratie kunnen relevant zijn voor de beoordeling van de deelneming in SSCS B.V.

Sinds de aanleg van de zeekabel zijn er drie ontwikkelingen geweest die van belang zijn bij het beoordelen van de beleidsdeelneming in SSCS B.V. en van de wijze waarop de overheid de publieke belangen behartigt:

- **Verbreding activiteiten SSCS B.V.:** SSCS B.V. streeft meer doelen na dan alleen het statutaire doel van 'aanleg, beheer, onderhoud, reparatie en exploitatie van "The Saba and Sint Eustatius Seacable System"'. De ACM schrijft hierover in haar toezichtstrategie in 2024 dat het haar "*niet duidelijk [is] welke (aanverwante) diensten SSCS precies aanbiedt, voor welke tarieven en aan wie*" en dat "*de ACM hier graag meer inzicht in [zou] willen verkrijgen*."⁴⁴ Mogelijk concurreert SSCS B.V. bij het leveren van deze diensten met lokale partijen.

In het kader van dit onderzoek gaf de directie van SSCS B.V. aan dat het naast de statutaire taken de volgende activiteiten uitvoert:

- **Inkoop IRU's voor transitroute:** SSCS B.V. koopt op verzoek van gebruikers IRU's in die de SSCS-zeekabel met internet exchanges in Noord-Amerika verbinden. Als de SSCS-zeekabel namelijk alleen voor Saba en Sint Eustatius gebruikt wordt, blijven de kosten van IP-capaciteit hoog door de kleinschaligheid van beide eilanden. Om die reden heeft SSCS B.V. de zeekabel onderdeel gemaakt van een internationale transitroute, waardoor de zeekabel meer verkeer heeft en de kosten gedrukt kunnen worden. Deze transitroute komt tot stand door de inkoop van IRU's. Bijkomend voordeel is dat het bestaan van deze transitroute de internetaansluiting voor overheidstaken op Saba en Sint Eustatius eenvoudiger maakt.
- **Inkoop IP-capaciteit voor overheden Benedenwinds:** SSCS B.V. voorziet delen van de Rijks-overheid die actief zijn op Aruba, Bonaire en Curaçao, zoals het ministerie van Defensie, van internet door op te treden als tussenpersoon of *broker* tussen het Rijk en lokale telecomaانبieders. SSCS B.V. koopt capaciteit in op zeekabels en via *local loops* koopt de B.V. ook op de eilandelijke glasvezelnetwerken in. Er is synergie tussen de Bovenwindse en Benedenwindse activiteiten door afspraken die SSCS B.V. en marktpartijen maken over toegang tot elkaars netwerkwerken.
- **Adviesdiensten:** Verder verleent SSCS B.V. incidenteel en in beperkte mate adviesdiensten. Voorbeelden hiervan uit het verleden zijn onder meer kennisdeling met ministeries en internetmetingen op scholen in Caribisch Nederland. Voor deze diensten kan SSCS B.V. kosten in rekening brengen; de omzet die SSCS B.V. hiermee genereert is verwaarloosbaar in verhouding tot de omzet uit de andere activiteiten.

Doordat SSCS B.V. nieuwe taken heeft gekregen die bovendien cruciaal zijn voor het functioneren van overheidsinstanties, wordt het belang onderstreept van adequaat toezicht door de overheid op de deelneming. Het kan bovendien opportuun zijn te beoordelen welke activiteiten in het huidige takenpakket het best door welke partij uitgevoerd kunnen worden.

- **Plannen voor nieuwe zeekabels:** Het ministerie van EZ heeft onderzoek laten doen naar zeekabelroutes vanaf Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁴⁵ Dit onderzoek heeft een aantal opties opgeleverd. Enkele opties bestaan uit een verbinding met een al geplande internationale kabel. Bij andere opties wordt er een zeekabel aangelegd vanaf Caribisch Nederland naar een regionale hub, naar eilanden in de Atlantische oceaan of naar het Europese vasteland. Ook een directe verbinding tussen Bonaire en Sint Eustatius is een optie. De verschillende opties worden nader onderzocht. De *Connecting Europe Facility* kan mogelijk voor cofinanciering zorgen.⁴⁶ In 2025 tekende SSCS B.V. een overeenkomst met het Arubaanse telecombedrijf SETAR om Bonaire op de Celia-zeekabel aan te sluiten, waarmee Bonaire met Florida en andere Caribische eilanden verbonden wordt.⁴⁷ Doordat SSCS B.V. betrokken is bij de aansluiting op de Celia-zeekabel, is het takenpakket van SSCS B.V. verder uitgebreid.
- **Toegenomen marktconcentratie:** Er is in de regio een tendens gaande waarin grote aanbieders van zeekabelcapaciteit hun invloed vergroten door meerderheidsaandelen te verwerven van andere

⁴⁴ Autoriteit Consument & Markt (2024).

⁴⁵ Pioneer Consulting (2024).

⁴⁶ Ministerie van Economische Zaken (2024).

⁴⁷ Rijksoverheid (2025).

aanbieders of deze over te nemen.⁴⁸ Zo nam Liberty Global, de voorloper van LLA, in 2016 Cable & Wireless (C&W) over, nadat C&W in 2015 Columbus International Inc. had overgenomen en in 2012 een meerderheidsaandeel had verworven in The Bahamas Telecommunications Company.⁴⁹ In het Caribische deel van het Koninkrijk verwierf LLA in 2019 een meerderheidsbelang in de Curaçaose telecomaandier United Telecommunication Services (UTS). Ook Liberty Cablevision Puerto Rico, Cabletica (2018), Telefónica, IT Outsource, de activiteiten van AT&T in Puerto Rico en de Amerikaanse Maagdeneilanden (2020), Broadband VI en de activiteiten van América Móvil in Panama (2021) zijn sinds 2012 door een overname of meerderheidsbelang in de invloedssfeer van LLA en C&W geraakt.

Andere ontwikkelingen geven geen noodzaak het beleid met betrekking tot de zeekabel te veranderen

Naast de hierboven genoemde ontwikkelingen zijn er sinds de oprichting van de B.V. veranderingen geweest die relevant zijn voor de SSCS B.V., maar niet voor de wijze waarop het Rijk zijn publieke belangen borgt:

- Concurrentie met satelliet op komst:** In de toekomst zal internet via satellietverbindingen een alternatief kunnen vormen voor internet via de zeekabel. Momenteel zijn er nog geen machtigingen voor satellietinternet afgegeven: de RDI wees een aanvraag door Starlink af, aangezien Starlink niet als lokaal bedrijf in het handelsregister staat.⁵⁰ Door een wijziging van het Besluit opgedragen diensten wordt het speelveld voor satellietinternet in Caribisch Nederland gelijk gemaakt. In de zomer van 2023 was de internetconsultatie van deze wijziging.⁵¹ Er is vraag naar dergelijke satellietdiensten: in 2024 berichtte de RDI dat er in Caribisch Nederland al (illegaal) satellietshotels van Starlink in gebruik waren.⁵² Het is aannemelijk dat het Rijk een belang zal houden bij zeggenschap over de zeekabel, aangezien het waarschijnlijk geen zeggenschap zal hebben over de satellietnetwerken van organisaties zoals Starlink en Amazon, die het alternatief zouden vormen voor de zeekabel.
- Mogelijk stijgende vraag vanuit overheid en consumenten:** Een aantal ontwikkelingen kan bijdragen aan een stijging in de vraag naar internet op Sint Eustatius en Saba ten opzichte van 2012. De vraag van consumenten wordt waarschijnlijk verhoogd door de eindgebruikerssubsidie van \$ 35 per maand die in 2020 ingevoerd is (zie onderstaande tabel), door de toename in koopkracht sinds 2012 en door de verwachte (milde) bevolkingsstijging in de komende jaren. Ook de verdere digitalisering van lokale samenlevingen zal de vraag op naar internetcapaciteit beïnvloeden. Zo zal de aanstaande Wet invoering BSN en voorzieningen digitale overheid BES consequenties hebben voor de netwerken van overheden in Caribisch Nederland.⁵³ Gezien de hoge capaciteit van de kabel in verhouding tot het verbruik van Saba en Sint Eustatius is het echter niet waarschijnlijk dat deze ontwikkelingen de bedrijfsvoering van SSCS B.V. sterk zullen beïnvloeden.

Tabel 5 Sinds 2021 krijgen eindgebruikers van internet op Saba en Sint Eustatius \$ 35 subsidie per maand voor hun internetaansluiting.

Openbaar Lichaam	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sint Eustatius en Saba	\$ 25	\$ 35	\$ 35	\$ 35	\$ 35 + \$ 15	\$ 35	\$ 35
Bonaire	\$ 25	\$ 25	\$ 25	\$ 25	\$ 25 + \$ 15	\$ 25	\$ 25

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. Mak et al. (2023), Minister van Economische Zaken (2023, 2024).

- Verbeteringen aan de kabel:** In 2017 zijn de glasvezels van de SSCS-kabel in de betonnen aanlandingspunten doorgelast om de redundantie van het netwerk te verhogen.⁵⁴ Op Sint Eustatius zijn er daarnaast twee gescheiden landverbindingen tussen de zeekabels en de eilandelijke telecommunicatienetwerken. Op Saba is er nog altijd maar één route tussen de zeekabel en het eilandelijke netwerk. De aanpassingen na de aanleg hebben de structuur van het netwerk in grote lijnen echter niet veranderd.

⁴⁸ Pioneer Consulting (2024).
⁴⁹ Liberty Latin America (z.d.).
⁵⁰ Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (2025).
⁵¹ Mak et al. (2023).
⁵² Rijksdienst Caribisch Nederland (2024).
⁵³ Ministerie van Economische Zaken (2024).
⁵⁴ Mak et al. (2023).

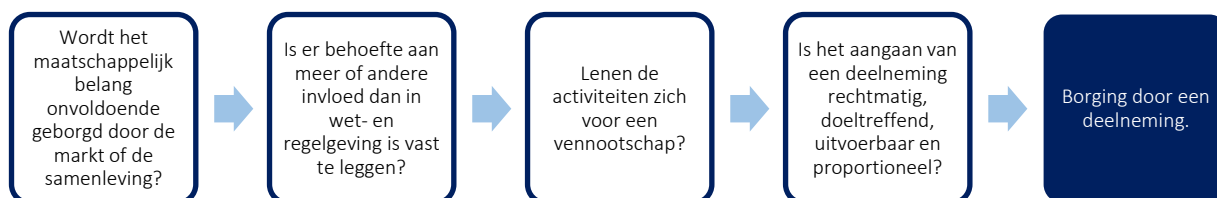
5. Beoordeling keuze beleidsdeelname

Op basis van de beleidstheorie, van de empirische toetsing daarvan en van de recente ontwikkelingen kan het instrument van de beleidsdeelname in SSCS B.V. beoordeeld worden. Hierbij worden twee vragen beantwoord:

- Welke alternatieve instrumenten bestaan voor de borging van publieke belangen? Welke rol is er voor de overheid hierbij weggelegd en op welke verschillende wijzen kan deze rol worden ingevuld?
- Welk instrument kan als meest doeltreffend en doelmatig worden beoordeeld, rekening houdend met uitvoerbaarheid en proportionaliteit?

De beoordeling van het instrument en van beleidsalternatieven gebeurt aan de hand van het *afwegingskader aangaan en afstoten van een deelneming* uit het Handboek evalueren deelnemingen 2023 (zie onderstaande figuur).

Figuur 6 Afwegingskader handboek: Als er vier vragen met 'ja' beantwoord worden, is een beleidsdeelname het geschikte instrument.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. het Handboek evalueren deelnemingen 2023/de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022.

Maatschappelijk belang door markt onvoldoende geborgd vanwege marktconcentratie

In de huidige marktsituatie kan de markt het publiek belang van de vitale infrastructuur voor connectiviteit niet zonder overheidsingrijpen borgen: er is sprake van marktfalen door het bestaan van marktmacht in de regionale telecommunicatiemarkt. Deze markt was ten tijde van de aanleg van de SSCS-zeekabel al sterk geconcentreerd, maar is in de laatste jaren verder in handen gekomen van de grootste dominante spelers. Als de zeekabel geprivatiseerd zou worden zonder restricties door de overheid, kan de kabel in handen komen van een van de grote marktpartijen. Hierdoor kunnen er monopolietarieven geheven worden op het gebruik van de kabel, waardoor de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius zal verslechteren.

De investeringskosten van een zeekabel zijn hoog in verhouding tot de schaal van Saba en Sint Eustatius. Daardoor lijkt er een natuurlijk monopolie te bestaan voor de infrastructuur voor de connectiviteit naar beide eilanden. Dat betekent dat een andere aanbieder de eilanden waarschijnlijk niet zal ontsluiten met een eigen kabel, ook als er monopolietarieven geheven zouden worden op de bestaande kabel. Daarnaast heeft de zeekabel grote externe effecten als essentiële telecommunicatie-infrastructuur.⁵⁵ Hoewel het niet waarschijnlijk is dat een concurrent een alternatieve zeekabel aanlegt naar Saba en Sint Eustatius, is er wel concurrentie op de SSCS-zeekabel: naast SSCS B.V. hebben ook marktpartijen Smithcoms en LLA capaciteit op de kabel.

De diensten als intermediair voor de internetvoorziening aan de Rijksoverheid zouden wel aan de markt overgelaten kunnen worden. De Rijksoverheid zou dan direct, of via een marktpartij, bij de partijen internet in kunnen kopen die nu via SSCS B.V. internet leveren. Voor deze activiteit alleen is overheidsingrijpen en een beleidsdeelname dus niet noodzakelijk. Aangezien SSCS B.V. in het leven is geroepen vanwege haar andere activiteiten en aangezien er synergie bestaat tussen deze andere activiteiten en de internetvoorziening aan overheden, is er een argument voor de Rijksoverheid deze dienst bij SSCS B.V. in te kopen.

⁵⁵ Boot (2006).

Door het internationale karakter van telecommarkten en het dataverkeer is de effectiviteit van wet- en regelgeving beperkt

Als er geen concurrerende omgeving kan bestaan voor een bepaalde activiteit, kan de private markt een activiteit alsnog uitvoeren als er voldoende toezicht op is.⁵⁶ Het is echter niet waarschijnlijk dat de huidige wet- en regelgeving het publieke belang voldoende kan borgen, door het onvolledige toezicht, de afhankelijkheid van één bedrijf en het internationale karakter van de activiteiten van SSCS B.V. Om deze conclusie te trekken, is een aantal vragen beantwoord uit het *Handboek evalueren deelnemingen*:

- **Wel toezicht door RDI, niet door ACM:** Momenteel houdt de ACM geen toezicht op de zeekabelmarkt. De ACM zou deze mogelijkheid wel willen hebben.⁵⁷ De RDI houdt wel toezicht op SSCS B.V., maar vanuit een ander perspectief en heeft vergeleken met de ACM minder financiële expertise.
- **Publiek belang wel contracteerbaar:** Als publieke belangen dynamisch en veelzijdig zijn, kunnen ze niet-contracteerbaar zijn. In dat geval kunnen de publieke belangen slecht aan de hand van vaste regels geborgd worden. In de telecommunicatiemarkt lijkt hier geen sprake van te zijn. Zo houdt de RDI al toezicht op de telecommunicatiemarkt in Caribisch Nederland en op SSCS B.V. aan de hand van concessie- en machtigingsvoorwaarden.
- **Afhankelijkheid van één bedrijf:** Verder beschrijft het deelnemingenbeleid dat er aanleiding kan zijn tot staatsaandeelhouderschap als het publiek belang sterk afhankelijk is van een natuurlijke monopolist waarvoor geen alternatieven zijn. Hiervan is sprake in het geval van de SSCS-zeekabel: de zeekabel is essentiële infrastructuur, waarvoor geen alternatief bestaat. Satellietcommunicatie is namelijk nog niet toegestaan in Caribisch Nederland en er zijn geen straalverbindingen meer operationeel met buureilanden.⁵⁸
- **Instrument van wet- en regelgeving complex door internationale karakter:** Als de SSCS-zeekabel geprivatiseerd wordt en de ACM een toezichthoudende rol krijgt, zullen de publieke belangen waarschijnlijk minder doeltreffend geborgd kunnen worden dan in de huidige situatie. Dit heeft te maken met het internationale karakter van de telecommunicatiemarkten en het dataverkeer: als er een partij zou zijn met interesse in de SSCS-zeekabel, zou de ACM de tarieven en de kwaliteit van de zeekabel zelf kunnen reguleren, maar op de tarieven van IRU's in bezit van SSCS B.V. tussen Noord-Amerika en Sint Maarten heeft de Rijksoverheid minder invloed. Verder vinden de activiteiten door SSCS B.V. voor onder meer Defensie plaats buiten het Nederlandse grondgebied (op Aruba, Curaçao, Sint Maarten), waardoor het buiten de invloedssfeer van de Rijksoverheid valt.

SSCS B.V. is financieel zelfredzaam, waardoor uitvoering door de overheid zelf niet nodig is

De activiteiten van SSCS B.V. lenen zich voor een overheidsvennootschap. Deze conclusie is gebaseerd op een aantal overwegingen uit het *Handboek evalueren deelnemingen*.

- **Definieerbaar product met tarief:** Voor een succesvolle uitvoering via een vennootschap is er een goed definieerbaar product nodig dat tegen een prijs aangeboden kan worden. Dit is het geval bij de diensten van SSCS B.V. Er bestaat namelijk al een internationale telecommunicatiemarkt waarin partijen, waaronder SSCS B.V., aan elkaar en aan andere afnemers IP-capaciteit verkopen.
- **Beperkt rendement:** Als een onderneming geen structureel rendement kan realiseren en er overheidsbijdragen nodig zijn om de onderneming te laten voortbestaan, is een uitvoering dichter bij de overheid geschikter dan een vennootschap. Oorspronkelijk was beoogd dat er tijdens de exploitatie van de zeekabel geen overheidsbijdragen nodig zouden zijn en volgens de machtiging mag SSCS B.V. maximaal 18 procent rendement behalen.⁵⁹ In werkelijkheid realiseert SSCS B.V. een beperkter rendement. Er vinden geen (structurele) overheidsbijdragen plaats: sinds de start van de exploitatie is er alleen een subsidie verstrekt na de orkaan Irma.
- **Geen collectieve goederen:** Tot slot stelt het Handboek dat bij "zuivere publieke taken" de overheid de uitvoering beter op zich kan nemen. Hoewel niet nader wordt gespecificeerd wat met zuiver publieke taken wordt bedoeld, lijkt hiervan geen sprake: er bestaan namelijk ook commercieel geëxploiteerde zeekabels.

⁵⁶ Boot (2006).

⁵⁷ Autoriteit Consument & Markt (2024).

⁵⁸ Mak et al. (2023).

⁵⁹ Autoriteit Consument & Markt (2020).

De keuze voor een deelneming is rechtmatig en proportioneel. Ook is er sprake van financiële doelmatigheid. De uitvoering is uitdagend door de kleine omvang van de vennootschap en de doeltreffendheid van deze keuze is beperkt

Tot slot moet het aangaan of aanhouden van de deelneming rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel zijn. Deze vraag wordt hieronder beantwoord door te beoordelen of de deelneming in SSCS B.V. rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is ten opzichte van de situatie zonder overheidsingrijpen. Aan het einde van dit hoofdstuk worden er vervolgens beleidsalternatieven beschreven.

- **Europees recht niet relevant voor rechtmatigheid:** Voor de inschatting van de rechtmatigheid moet beoordeeld worden of de keuze voor een deelneming past binnen de nationale en internationale wettelijke kaders. Uit de gesprekken is niet naar voren gekomen dat de deelneming onrechtmatig is door veranderingen in wetgeving sinds het aangaan van de deelneming. Hierbij is van belang dat SSCS B.V. ingeschreven is op Bonaire en zijn activiteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk uitvoert, en daarmee buiten de interne markt van de Europese Unie. Daardoor is Europees mededingingsrecht niet van toepassing. Verder heeft Caribisch Nederland geen mededingingswetgeving waaraan de deelneming getoetst kan worden. Ook komt de dienstverlening van SSCS B.V. overeen met de machtigingsvoorwaarden, namelijk het bieden van telecommunicatiecapaciteit en -diensten aan langeafstandsconcessiehouders en aan de rijksoverheid.
- **Doeltreffendheid formele aandeelhoudersrol klein of onduidelijk:** Bij het beoordelen van de doeltreffendheid worden de deelvragen beantwoord uit het *Handboek evalueren deelnemingen*. Deze vragen gaan over de effectiviteit van het benoemingsrecht, het beloningsbeleid, het MVO-beleid, de betrokkenheid bij de strategie, het goedkeuringsrecht, het financiële beleid en overige manieren om invloed uit te oefenen. Dus hoewel veel beleidsdoelen zijn gerealiseerd (het internetverkeer is sinds de oprichting van SSCS B.V. goedkoper en sneller geworden en is toegenomen), heeft de beoordeling van de doeltreffendheid hier vooral betrekking op de effectiviteit van de formele aandeelhoudersbevoegdheden. Hoewel de aandeelhouder informeel betrokken is bij de deelneming, zijn er weinig aanwijzingen dat SSCS B.V. vanuit de formele aandeelhoudersrol sterk gestuurd wordt:
 - **Geen waar te nemen invloed op samenstelling bestuur en raad van commissarissen:** De eerste deelvraag gaat over het effect van het benoemingsrecht op de onderneming en de samenstelling van de raad van commissarissen en het bestuur. SSCS B.V. heeft nog geen raad van commissarissen, waardoor het effect van het recht om commissarissen te benoemen nihil is. Hoofdstuk 6 gaat verder op dit punt in. Er zijn geen aanwijzingen dat de aandeelhouder invloed uitoefent op de samenstelling van het bestuur: het huidige bestuur voldoet niet aan de diversiteitsdoelen uit de Nota Deelnemingenbeleid 2022, aangezien minder dan een derde van het bestuur vrouw is. Hierbij zij aangemerkt dat het bestuur uit twee personen bestaat, maar ook voor besturen bestaande uit één persoon hanteert de Nota Deelnemingenbeleid 2022 deze richtlijn. De reguliere benoemingstermijnen liepen af, maar er is steeds met redenen omkleed besloten de aanstelling van de bestuurders te verlengen.
 - **Continu bestuur onder beloningsbeleid:** Volgens het beloningsbeleid voor deelnemingen wordt de maximale beloning bepaald volgens de Wet normering topinkomens (WNT) voor de activiteiten binnen publieke kaders en volgens een benchmark met andere bedrijven voor de activiteiten binnen private kaders.⁶⁰ Onderstaande tabel toont dat de bezoldiging van de directeuren altijd onder het maximum volgens de WNT blijft. Aangezien er sinds 2014 nooit bestuurders zijn gestopt, lijkt de beloning voldoende om geschikte bestuurders te vinden.

Tabel 6 De bezoldiging van de directeuren van SSCS B.V. is lager dan het maximum volgens de WNT, maar nemen in verhouding tot het maximum wel toe (bedragen × € 1.000).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bezoldiging statutair directeur	98	115	128	134	139	143	141	141	159	148
Bezoldiging directeur	42	49	55	77	80	82	81	81	91	100
Bezoldigingsmaximum WNT	187*	178	179	181	187	194	201	209	216	223

*In 2014 exclusief sociale verzekeringspremies, onkostenvergoedingen en voorzieningen voor beloningen op termijn.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024), o.b.v. Jaarverslagen Beheer Staatsdeelnemingen (2019, 2022, 2023) en artikel 2.3 lid 1 van de Wet Normering Topinkomens.

- **MVO vooral concreet door ecologisch onderzoek bij kabelroutes:** De derde deelvraag heeft betrekking op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) richting mensen,

⁶⁰ Ministerie van Financiën (2022).

maatschappij en milieu en over de voorbeeldrol die SSCS B.V. in de sector inneemt. Het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2023 rapporteert hierover, hoewel het gezien de kleinschaligheid van SSCS B.V. over bepaalde statistieken geen verslag doet (uitstoot van broeikasgassen, transparantiebenchmark, Global Reporting Initiative). Van de genomen MVO-maatregelen is voornamelijk het maritieme milieuonderzoek tastbaar, dat ondernomen wordt om eventuele milieuschade te beheersen bij de aanleg van zeekabels. Het netwerk is sinds 2012 echter niet uitgebreid, afgezien van aanpassingen ter verhoging van de redundantie van de kabel. Andere voorbeelden in het jaarverslag hebben vooral betrekking op maatregelen die ook kostenverlagend zijn en dus niet noodzakelijk uit MVO-overwegingen genomen hoeven te zijn: het gebruik van energiezuinige apparatuur, de inhuur van lokale opdrachtnemers en op afstand werken en vergaderen. Verder *“stelt SSCS haar eigen kennis en expertise op verzoek van lokale partijen beschikbaar”*, in 2023 bijvoorbeeld door het internet op scholen te onderzoeken. Het verslag vermeldt niet of dit kosteloos gebeurt. SSCS B.V. heeft verklaard dat de kosten hiervan deels in rekening zijn gebracht aan SSCS B.V. door een externe leverancier en deels bestaat uit eigen tijdsbesteding door de directie van SSCS B.V.. De kosten zijn volgens SSCS B.V. verantwoord als MVO-kosten.

- **Betrokkenheid bij strategie vooral ambtelijk:** Onderdeel van de beoordeling van de doeltreffendheid is verder of de staat zorgt dat de koers van het bedrijf in het publieke belang is, financieel goed onderbouwd is en maatschappelijk verantwoord uitgevoerd wordt. Hoewel het beleid van SSCS B.V. jaarlijks op de agenda van de aandeelhoudersvergadering staat, blijkt uit de notulen van 2020 tot en met 2023 niet dat hierover op de vergadering op fundamenteel of strategisch niveau gesproken wordt. Het ministerie van BZK geeft aan dat hier buiten de vergadering om wel uitvoerig over gecommuniceerd is. Zo worden er kwartaaloverleggen gehouden waarvoor SSCS B.V. schriftelijke input levert.
- **Goedkeuringsrecht uitgeoefend:** De staat heeft goedkeuringsrecht voor investeringen. Volgens de statuten van SSCS B.V. moet de raad van commissarissen toestemming geven voor rechtshandelingen van meer dan \$ 100.000 (artikel 13, lid 6, sub i). Aangezien de raad van commissarissen nog niet is ingesteld, ligt deze taak op dit moment bij de aandeelhouders (artikel 16, lid 1). Uit de notulen van de aandeelhoudersvergaderingen van 2020-2023 blijkt dat er een investeringsvoorstel voor transportverbindingen naar Noord-Amerika besproken is. Uit de notulen blijkt niet welke invloed de aandeelhouders uitoefenen op investeringen. Er bestaan echter formele, ambtelijke procedures waarmee de aandeelhouder (het ministerie van BZK) om voorafgaande instemming wordt gevraagd bij zwaarwegende besluiten.
- **Rendement en afschrijvingen aandachtspunten in financieel beheer:** Financieel kan de overheid bijdragen aan het bereiken van een gezonde financiële positie, die kan worden gemeten aan een efficiënte financiële bedrijfsvoering, een duurzaam rendement en een gezonde balans. De onderneming realiseert een beperkt rendement, echter de financiële continuïteit en onafhankelijkheid van SSCS B.V. is geen punt van zorg. De balans is met een solvabiliteitsratio van 77 procent gezond. Als discussiepunt op het gebied van financieel beheer werd in de gesprekken genoemd dat SSCS B.V. afschrijft op de waarde van de zeekabel en deze afschrijvingen in de tarieven verwerkt, terwijl de kabel door de Nederlandse overheid is bekostigd. Zie de hierover de tekstbox in hoofdstuk 3.
- **Invloed grotendeels ambtelijk en informeel:** Uit de bovenstaande analyses van de verschillende aspecten van de doeltreffendheid van de deelneming blijkt dat de formele aandeelhoudersrol niet aantoonbaar actief wordt ingezet. Uit verschillende documenten en gesprekken blijkt dat het overleg met BZK op ambtelijk niveau wel intensief wordt gevoerd.
- **Doelmatigheid hoog door financiële zelfredzaamheid:** Om te beoordelen of de keuze voor een deelneming doelmatig is, moet de vraag beantwoord worden of uitvoering via een beleidsdeelneming efficiënter is dan uitvoering via andere instrumenten. Gemeten in financiële middelen is de doelmatigheid hoog: het aandelenkapitaal bedraagt maar \$ 10 en er is sinds de exploitatie alleen een subsidie verstrekt na de verwoesting van orkaan Irma. Daartegenover staat een hoog doelbereik op het gebied van snel, betrouwbaar en betaalbaar internet. De doelmatigheid wat betreft de personeelsinzet wordt hierna beschreven (uitvoerbaarheid) en de vergelijking met andere beleidsinstrumenten volgt aan het einde van dit hoofdstuk.
- **Uitvoerbaarheid bemoeilijkt door kleine omvang:** In de uitvoerbaarheid is de uitdaging dat de *checks and balances* die horen bij een vennootschap relatief zwaar zijn voor een onderneming

met twee werknemers. Zo geeft het bestuur aan zich voor het merendeel de zijn tijd met de governance van de onderneming bezig te houden. Verder schrijft de directeur Koninkrijksrelaties in 2020 dat een raad van commissarissen zou zorgen voor meer bestuurlijke drukte en werklast. Tegelijkertijd zou de aandeelhouder een “zeer actieve rol” vervullen⁶¹ en zijn de lijnen met SSCS B.V. kort, zodat er “zo nodig snel geschakeld kan worden”.⁶² Dit brengt het risico van overheidsfalen met zich mee, aangezien dergelijk intensief contact kan zorgen dat de betrokkenheid geleid wordt door de waan van de dag en onvoldoende *checks and balances*.⁶³

- **Proportioneel door grote publieke belang:** Volgens het beginsel van proportionaliteit moet het overheidsingrijpen in verhouding staan tot het publieke belang dat het wil dienen. Het aangaan van een overheidsdeelneming is namelijk ingrijpend en vereist maatschappelijk kapitaal. Het financiële kapitaal dat wordt gebruikt om de deelneming aan te houden is echter verwaarloosbaar: de waarde van de aandelen in handen van de overheid is in totaal \$ 10. Tegelijkertijd is het publieke belang groot, namelijk het borgen van vitale infrastructuur. Hierdoor is het overheidsingrijpen proportioneel.

Beleidsalternatieven

De kapitaalvennootschap is een geschikte rechtsvorm voor SSCS B.V.

SSCS B.V. is een kapitaalvennootschap en heeft daarmee een vennootschappelijk belang. Dit belang bestaat uit de (statutaire) missie van de organisatie en uit de continuïteit van de organisatie.⁶⁴ Aangezien SSCS B.V. voor de continuïteit van de organisatie onder meer optimaal moet investeren in het netwerk, zorgt het vennootschappelijk belang ook voor betrouwbare connectiviteit voor inwoners en organisaties in Caribisch Nederland. Op die manier is ook het publiek belang gediend. Ten tijde van de oplevering van de SSCS-zeekabel was een ander voordeel van de rechtsvorm als besloten vennootschap dat deze een aandelenoverdracht mogelijk maakte aan Saba en Sint Eustatius.

De voor- en nadelen van organisatie via een zbo zijn in de scope van dit onderzoek niet voldoende in kaart te brengen

Hoewel SSCS B.V. nu een kapitaalvennootschap is, zijn er andere rechtsvormen denkbaar waarmee de activiteiten georganiseerd kunnen worden. Gangbare alternatieven zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's), stichtingen en verenigingen.⁶⁵

Het kan een voordeel hebben om de activiteiten via een zbo te organiseren. Nu is de overheid namelijk afhankelijk van een extern bedrijf voor een deel van de digitale infrastructuur die cruciaal is voor de uitoefening van overheidstaken. Ook het bestuur van SSCS B.V. geeft aan overeenkomsten te zien tussen de wijze waarop SSCS B.V. opereert en zbo's.

Er zitten ook nadelen aan de uitvoering via een zbo. De activiteiten van SSCS B.V. hebben namelijk grotendeels een zakelijk karakter: een belangrijk deel van het werk van SSCS B.V. bestaat uit onderhandelingen met lokale en internationale marktpartijen over voorwaarden om toegang te krijgen tot elkaars telecommunicatienetwerken. Ook in Europees Nederland is het gebruikelijk dat overheden voor hun digitale infrastructuur op marktpartijen aangewezen zijn. Zo is KPN juridisch eigenaar van het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN) van Defensie.⁶⁶ Vanwege het zakelijke karakter van de activiteiten ligt een rechtsvorm als stichting of vereniging evenmin voor de hand.

Doelmatigheidsoverwegingen liggen ook ten grondslag aan de keuze om SSCS B.V. als tussenpersoon op te laten treden tussen marktpartijen en de Rijksoverheid op de Benedenwindse eilanden. Hoewel de Rijksoverheid de inkoop van internetcapaciteit ook zelf zou kunnen organiseren, kan de overheid in deze constructie profiteren van de synergie die SSCS B.V. heeft tussen haar activiteiten op het eigen zeekabelnetwerk en de activiteiten als tussenpersoon.

Binnen dit onderzoek kan de optie om SSCS B.V. tot een zbo of een interne organisatie binnen de Rijksoverheid om te vormen niet onderzocht worden. Om deze optie te verkennen zouden gesprekken gevoerd moeten worden met overheidsorganisaties op het gebied van IT en telecommunicatie om de voordelen en nadelen van deze organisatievorm voor deze organisaties te verkennen, en beoordeeld moeten worden in hoeverre die voor- en nadelen op SSCS B.V. van toepassing zijn. Aangezien de groep te interviewen stakeholders van

⁶¹ Auditdienst Rijk (2016).

⁶² Directeur Koninkrijksrelaties (2020).

⁶³ Boot (2006).

⁶⁴ Boot (2006).

⁶⁵ Boot (2006).

⁶⁶ Perreijn (2019).

tevorens vaststond, konden deze vragen niet beantwoord worden. Een dergelijke verkenning zou binnen de context van dit onderzoek ook niet opportuun zijn, gegeven de uitkomst dat een beleidsdeelneming nog steeds gerechtvaardigd is. Daarmee is er geen aanleiding om een organisatievorm te onderzoeken die de activiteiten dichterbij, of zelfs binnen de overheid brengt.

Tijdelijke concessies zijn niet uitvoerbaar door de snelle veranderingen op de markt

Een alternatieve beleidsoptie is om via aanbesteding een contract te sluiten met een partij die de telecommunicatiediensten over de zeekabel zal leveren.⁶⁷ Over het algemeen komt de duur van een dergelijke overeenkomst overeen met de levensduur van de vaste activa. In het geval van zeekabels is dat ongeveer 25 jaar.

De telecommunicatiemarkt verandert echter snel, waardoor het complex is om voor 25 jaar een overeenkomst te sluiten met een marktpartij en daarin specifieke voorwaarden te stellen. Ter illustratie: het internationale verkeer, gemeten in het verkeer dat de Amsterdam Internet Exchange binnenkomt, nam tussen juli 2001 en oktober 2024 toe van 691 TB naar 3,03 EB, een groei met meer dan een factor vierduizend.⁶⁸ Uit het grote aantal recente overnames door LLA/C&W blijkt dat ook de regionale marktverhoudingen snel kunnen veranderen. Deze verhoudingen bepalen grotendeels tegen welke prijs SSCS B.V. IP-transit naar Noord-Amerika kan aanbieden.

Een overdracht van alle aandelen van SSCS B.V. aan een marktpartij dient het publieke belang niet; overdracht van alle aandelen aan een andere overheidsinstantie lijkt niet haalbaar

Overname van alle aandelen van SSCS B.V. van het ministerie van BZK lijkt niet wenselijk of haalbaar. Hierbij is gekeken naar (volledige) privatisering en overdracht aan andere overheidsinstanties:

- **Risico publiek belang bij overdracht marktpartijen:** Een aandelenoverdracht aan marktpartijen kan de marktconcentratie in de regio verder vergroten en negatieve gevolgen hebben voor de connectiviteit van Saba en Sint Eustatius. Zie ook de beantwoording hierboven van het afwegingskader uit het Handboek evalueren deelnemingen.
- **Saba en Sint Eustatius kleine gebruikers:** Aanvankelijk was beoogd de aandelen van SSCS B.V. over te dragen aan de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius. In 2020 schreven beide openbare lichamen dat ze de beslissing respecteerden om de aandelen voorlopig niet over te dragen, maar dat ze op langere termijn hierover in gesprek wilden.⁶⁹ In de reactie daarop bevestigde het ministerie van BZK zijn beslissing.⁷⁰ Voor zover bekend hebben de openbare lichamen daarna geen reactie gestuurd.
In de brief voerde het ministerie twee redenen aan. Ten eerste brengt het aandeelhouderschap van SSCS B.V. financiële risico's met zich mee die in het verleden tot terughoudendheid zouden hebben geleid bij de openbare lichamen om de aandelen over te nemen. Ten tweede is de meeste omzet niet van Sint Eustatius of Saba afkomstig. De interviews bevestigen dit laatste beeld: niet alleen behaalt de zeekabel schaal door regionale connectiviteit aan te bieden aan gebruikers buiten Saba en Sint Eustatius, maar ook de Rijksoverheid (bijvoorbeeld Defensie) wordt afhankelijk van lokale overheden als de aandelen overgedragen worden aan de openbare lichamen.
- **Aandeelhoudersrol volgens Financiën beperkt:** Een alternatief is om van SSCS B.V. een staatsdeelneming in plaats van beleidsdeelneming te maken, in welk geval de aandelen overgedragen zouden worden van het ministerie van BZK naar het ministerie van Financiën. De keuze voor een beleidsdeelneming of die voor een staatsdeelneming hebben beide voor- en nadelen. Bij een beleidsdeelneming bestaat het risico dat het vakministerie zich te sterk mengt in het beleid van de onderneming, terwijl de focus bij een staatsdeelneming te veel op alleen de financiële resultaten kan komen te liggen.⁷¹ Volgens het Handboek evalueren deelnemingen zijn er twee redenen om te kiezen voor een beleidsdeelneming in plaats van een staatsdeelneming:
 1. Als wet- en regelgeving verbiedt dat twee deelnemingen dezelfde aandeelhouder hebben.
 2. Als de aandeelhoudersrol beperkt is, bijvoorbeeld doordat er de deelneming weinig ondernemingsvrijheid heeft, geen eigen strategie heeft, niet zelfstandig investeert of financieel afhankelijk is van de staat. Hierdoor is de kennis bij het beleidsdepartement waardevoller voor het aandeelhouderschap dan die bij het ministerie van Financiën.

Niet is gebleken dat het ministerie van Financiën vanwege wet- en regelgeving geen aandeelhouder mag zijn van SSCS B.V. Volgens betrokkenen bij SSCS B.V. is er sprake van een "zeer actieve

⁶⁷ Boot (2006).

⁶⁸ AMS-IX (z.d.).

⁶⁹ Directeur Koninkrijksrelaties (2020).

⁷⁰ Openbaar lichaam Sint Eustatius & Openbaar lichaam Saba (2020).

⁷¹ Boot (2006).

rol van de aandeelhouder”,⁷² waardoor het tweede punt op het oog ook niet van toepassing is en SSCS B.V. volgens het deelnemingenbeleid dus een staatsdeelneming moet zijn. Het ministerie van Financiën geeft echter aan dat de beleidsrol van BZK actief is, maar dat er van een actieve aandeelhoudersrol nauwelijks sprake is. Dit is ook terug te zien in de notulen van de algemene vergaderingen van aandeelhouders, die ieder jaar grote overeenkomsten vertonen. Er is volgens het ministerie van Financiën op dit moment ook nog geen aanleiding om de aandeelhoudersrol over te nemen. Overigens geeft het ministerie van BZK zelf juist aan dat de beleidsrol van het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties beperkt is, onder meer aangezien het geen rol heeft op het gebied van digitale infrastructuur.

- **Overdracht EZ onwenselijk:** Tot slot kunnen de aandelen overgedragen worden aan het ministerie van EZ dat verantwoordelijk is voor beleid rondom digitale infrastructuur. Betrokkenen bij het ministerie van EZ gaven in de interviews echter aan dat het ministerie hier geen voorstander van is. Een aandeelhoudersrol past volgens het ministerie niet in het liberale telecombeleid van het ministerie en vertroebelt de scheiding tussen het telecombeleid en -toezicht door EZ en de uitvoering door de telecomaانبieders. Dit kan een argument voor een staatsdeelneming zijn, waarbij de rol van het ministerie van EZ (verantwoordelijk voor digitale infrastructuur), van het ministerie van BZK (verantwoordelijk voor koninkrijksrelaties en inkoop) en van de aandeelhouder (ministerie van Financiën) gescheiden zijn.
- **Beleidsdeelneming in SSCS B.V. past beperkt bij BZK:** Het ministerie van BZK vervulde vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor koninkrijksrelaties een initiërende rol bij de totstandkoming van de zeekabel. Het structureel onderbrengen van de beleidsdeelneming in SSCS B.V. bij het ministerie van BZK past echter beperkt bij zijn beleidsverantwoordelijkheid: het ministerie van BZK is weliswaar verantwoordelijk voor koninkrijksrelaties en digitalisering, maar niet voor telecommunicatie.
- **Aandeelhoudersrol en beleidsrol binnen BZK niet expliciet gescheiden:** Er bestaan onder betrokkenen verschillende beelden over de scheiding van de aandeelhoudersrol en de beleidsrol tussen verschillende personen en afdelingen binnen het ministerie van BZK. De indruk die op basis van dit onderzoek is ontstaan is dat deze scheiding beperkt aanwezig is, en dat de aandeelhoudersrol en de beleidsrol in de praktijk geconcentreerd zijn bij slechts enkele personen. Een expliciete, functionele, organisatorische en personele scheiding tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol kan bijdragen aan betere discipline. Hierin zou de beleidsrol bijvoorbeeld bij het directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie kunnen liggen en de aandeelhoudersrol bij het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties.
- **Op afstand plaatsen niet nodig door permanente karakter:** Als ondernemingen tijdelijk overgenomen zijn door de staat en voorbereid worden om weer terug te keren naar de markt, kan het wenselijk zijn het aandeelhouderschap bij een externe partij te beleggen die de deelneming zakelijk en niet-politiek beheert. Gezien het permanente karakter van de deelneming in SSCS B.V. is hiervan geen sprake.

De overdracht van een minderheid van de aandelen aan niet-commerciële gebruikers kan ervoor zorgen dat deze nauwer betrokken worden bij de governance van de SSCS B.V.

Een beleidsoptie die wel haalbaar en ten gunste van het publieke belang kan zijn is de overdracht van een minderheid van de aandelen. Er zijn tien aandelen van SSCS B.V., die nu alle in handen zijn van dezelfde aandeelhouder. Als er maximaal vier aandelen overgedragen worden aan andere partijen die een belanghebbende zijn bij de onderneming, houdt de huidige aandeelhouder de meerderheid. Daardoor houdt het ministerie van BZK de doorslaggevende stem in de meeste besluitvorming (artikel 22 lid 2 van de statuten).

De minderheidsaandeelhouders worden in deze constructie echter nauwer bij de strategie en het toezicht van SSCS B.V. betrokken en kunnen zorgen voor extra discipline in de vennootschap.⁷³ De aandeelhouders zijn bijvoorbeeld bevoegd de algemene vergadering van aandeelhouders bij te wonen en het woord te voeren (artikel 22 lid 6 van de statuten) en kunnen vragen stellen aan bestuurders of commissarissen die deze vragen in beginsel moeten beantwoorden (artikel 22 lid 9). Ook hebben aandeelhouders inzage in de jaarrekening en het jaarverslag (artikel 24 lid 4). Als drie of vier van de tien aandelen overgedragen worden, is instemming van de minderheidsaandeelhouders nodig voor ingrijpende wijzigingen, zoals statutenwijzigingen. Voor dergelijke wijzigingen is er namelijk een drievierdemeerderheid nodig in de vergadering. Een voordeel van de overdracht van een minderheid van de aandelen is dat de lokale kennis van de gebruikers wordt aangeboord, die

⁷² Auditdienst Rijk (2016).

⁷³ Boot (2006).

immers dagelijks werken met de eilandelijke telecominfrastructuur. Verder worden de financiële risico's voor het ministerie van BZK na een aandelenoverdracht kleiner.

De meest voor de hand liggende partijen voor het minderheidsaandeelhouderschap zijn de (semi)overheidsinstanties die sterk van de zeekabel afhankelijk zijn. Dit zijn bijvoorbeeld het ministerie van Defensie en de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba, of hun deelnemingen Eutel en Satel. Commerciële marktpartijen komen hiervoor niet in aanmerking: als telecomaanbieders zoals LLA toegang krijgen tot de informatie en besluitvorming van SSCS B.V., kan dit hun marktmacht verder vergroten en de marktverhoudingen daarmee verslechteren.

De statuten (artikel 11) zorgen ervoor dat minderheidsaandeelhouders hun aandelen bij verkoop eerst aan de andere aandeelhouders moeten aanbieden. Een nieuwe aandeelhouder kan het aandeel dus niet zonder instemming van het ministerie van BZK aan een derde verkopen.

6. Governance

Kader

Het kader voor de corporate governance van SSCS B.V. wordt gevormd door:

- De statuten van SSCS B.V. uit 2012;
- Het deelnemingenbeleid van het Rijk uit 2022; en
- De Code corporate governance Bonaire uit 2009.

De statuten beschrijven het doel van de vennootschap en regelen de taken en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders

Het statutaire doel van de vennootschap SSCS B.V. betreft de aanleg, het beheer, onderhoud, reparatie en exploitatie van de 'Saba and Sint Eustatius Seacable System'. De statuten regelen de taken en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders en hun onderlinge verhoudingen. Het bestuur legt jaarlijks de doelstellingen, de strategie, het algemeen beleid, de financiële risico's en het beheers- en controlesysteem en een begroting inclusief investeringsplan en liquiditeitsplanning ter goedkeuring aan de raad van commissarissen. De raad van commissarissen bestaat uit minimaal drie of maximaal zeven personen, te benoemen door de algemene vergadering van aandeelhouders. Zolang er geen raad van commissarissen is, worden alle aan de raad van commissarissen toegekende taken en bevoegdheden uitgeoefend door de algemene vergadering van aandeelhouders. Jaarlijks, binnen negen maanden na afloop van het boekjaar, wordt een algemene vergadering van aandeelhouders gehouden. Daarin worden behandeld: de jaarrekening; decharge aan het bestuur en aan de raad van commissarissen; andere voorstellen van het bestuur, de raad van commissarissen of de algemene vergadering van aandeelhouders; en een rapportage en verantwoording door het bestuur en de raad van commissarissen omtrent de naleving van de Code Corporate Governance, zoals deze van toepassing is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het deelnemingenbeleid geeft het kader voor de borging van publieke belangen via staatsaandeelhouderschap

In het deelnemingenbeleid staat de borging van publieke belangen via het aandeelhouderschap centraal. Met de rol van aandeelhouder is onlosmakelijk verbonden dat de staat stuurt op de financiële waarde van de onderneming en bijdraagt aan goed ondernemingsbestuur, omdat dit ondersteunend is aan de borging van publieke belangen.

De staat verwacht van zijn deelnemingen een voorbeeldrol in brede zin. De staat als aandeelhouder stuurt daartoe aan op goed ondernemingsbestuur. Het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders zijn de belangrijkste spelers binnen de governance van een onderneming. Een goede interactie tussen deze organen draagt bij aan een effectieve borging van de publieke belangen. Bij goed ondernemingsbestuur gaat het erom hoe een onderneming verantwoord wordt geleid en hoe het bestuur verantwoording aflegt over het gevoerde beleid aan belanghebbenden, waaronder de eigenaren (aandeelhouders), werknemers, afnemers en de samenleving als geheel.

In het bevorderen van goed ondernemingsbestuur speelt de scheiding van de rollen van beleidsmaker en aandeelhouder een belangrijke rol. Die scheiding van rollen creëert een systeem van *checks and balances* en bevordert transparante afwegingen, omdat de aandeelhouder en de beleidsmaker een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben.

De Code corporate governance Bonaire kent aan de het bestuur en de raad van commissarissen de integrale verantwoordelijkheid toe om de belangen van stakeholders af te wegen

Op 22 december 2009 is de Code Corporate Governance Bonaire van kracht geworden. De Code is van toepassing op alle vennootschappen met statutaire zetel op Bonaire en waarvan de aandelen in handen zijn van het OLB. Hoewel de Code formeel niet van toepassing is op SSCS B.V. heeft het bestuur van de vennootschap, die statutair op Bonaire is gevestigd, verklaard de Code op hoofdlijnen te volgen en in de geest van de Code te handelen.

De Code bevat principes en concrete bepalingen die bij de vennootschappen betrokken personen en partijen tegenover elkaar in acht dienen te nemen. De Code biedt ruimte aan vennootschappen om hiervan af te wijken. Voorwaarde daarvoor is wel dat bedoelde afwijkingen goed worden gemotiveerd.

De Code heeft als basisuitgangspunt dat de vennootschap een lange-termijnsamenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. Het bestuur en de raad van commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid om deze belangen af te wegen, gericht op de continuïteit van de onderneming. Het bestuur en de raad van commissarissen behoren met de belangen van alle betrokken partijen rekening te houden en zijn verantwoordelijk voor de corporate governance-structuur van de vennootschap en voor de naleving van de bepalingen in de Code. Zij leggen daarover verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders.

Voorts beschrijft de Code in detail de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders.

Werkwijze en compliance SSCS B.V.

Het ontbreken van een raad van commissarissen bij SSCS B.V. is een belangrijke omissie in het geheel van checks en balances

Sinds de oprichting heeft SSCS B.V. nooit een raad van commissarissen gehad en zijn de statutair aan de raad van commissarissen toegekende taken en bevoegdheden uitgeoefend door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Het ontbreken van een raad van commissarissen bij SSCS B.V. is een belangrijke omissie in de governance van de onderneming zoals die is geregeld in de statuten, het deelnemingenbeleid van het Rijk en de Code. De statuten bepalen dat het bestuur onder toezicht van de raad van commissarissen bestuurt (artikel 12, lid 1) en bevatten een uitgebreide beschrijving van de rol, taken en bevoegdheden van de raad van commissarissen.⁷⁴ Voorts regelen de statuten dat zolang er geen de raad van commissarissen is, alle aan de raad van commissarissen toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend door de algemene vergadering van aandeelhouders. Het deelnemingenbeleid van het Rijk omschrijft het bestuur, de raad van commissarissen en de algemene vergadering van aandeelhouders als de belangrijkste spelers binnen de governance van een deelneming en acht goede interactie tussen deze drie organen van belang voor een effectieve borging van de publieke belangen. Met het model van een beleids- of staatsdeelneming kiest de overheid er bewust voor om activiteiten op afstand en bedrijfsmatig te laten uitvoeren en daarbij taken en verantwoordelijkheden te delegeren naar een raad van bestuur en een raad van commissarissen. Het ontbreken van een raad van commissarissen bij SSCS B.V. zorgt ervoor dat afstand tussen de activiteiten van de vennootschap en de overheid verkleind wordt. De Code dicht aan het bestuur en de raad van commissarissen de integrale verantwoordelijkheid toe om de belangen af te wegen van de partijen die bij de vennootschap betrokken zijn. De Code hanteert als uitgangspunt een structuur voor ondernemingen waarin er naast het bestuur een aparte raad van commissarissen bestaat en waarin zij verantwoording afleggen aan de algemene vergadering van aandeelhouders.

Het bestuur van SSCS B.V. noemt de volgende redenen om voor de vennootschap geen raad van commissarissen te benoemen:⁷⁵

- De aard van de werkzaamheden van SSCS B.V. vereisen regelmatige afstemming met het beleid van het ministerie van BZK en hiertoe wordt regelmatig overlegd met de aandeelhoudersvertegenwoordiger. Het hebben van een raad van commissarissen zou hierin vertragend en belemmerd werken.
- De aandeelhouder is actief in de aansturing en het toezicht op het bestuur. De aandeelhouder voert periodiek en meerdere keren per jaar overleg met het bestuur.
- Geschikte kandidaten die voldoen aan de profielvereisten van commissaris zoals opgenomen in de Code zijn gezien de omvang van de eilanden, de benodigde specifieke beleids-, telecom- en marktkennis en de tegenstijdige functies van mogelijke commissarissen, niet of nauwelijks te vinden.
- Het maken van kosten voor een raad van commissarissen is strijdig met het *not-for-profit*-karakter van SSCS B.V.

Deze argumenten om geen raad van commissarissen te benoemen houden geen stand:

⁷⁴ Artikel 16 van de statuten regelt dat de vennootschap een raad van commissarissen kan hebben bestaande uit minimaal drie en maximaal zeven personen en dat, zolang de raad van commissarissen niet is ontstaan, de aan de hem toegekende bevoegdheden worden uitgeoefend door de algemene vergadering van aandeelhouders.

⁷⁵ SSCS B.V. (2023a).

- Een raad van commissarissen houdt toezicht op het bestuur en voor zover dat vertragend of belemmerend werkt, is dat omdat de nodige *checks and balances* in acht worden genomen en risico's worden beheerst. Deze gang van zaken zorgt ervoor dat publieke belangen geborgd worden en er een zorgvuldige afweging gemaakt wordt van belangen van de stakeholders die bij de vennootschap betrokken zijn.
- Dat het bestuur zonder raad van commissarissen in een directe relatie met de aandeelhouder en tevens beleidsverantwoordelijk ministerie met minder belemmeringen sneller kan handelen, brengt het risico met zich mee van onvoldoende toezicht op handelingen en besluiten van het bestuur, onvoldoende afweging van verschillende belangen bij het nemen van besluiten en onvoldoende transparantie, terwijl het deelnemingenbeleid van het Rijk en de Code er een groot belang aan toekennen om deze zaken zorgvuldig te organiseren.
- Er is geen reden om aan te nemen dat, anders dan bij andere (semi)publieke organisaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk, geen geschikte kandidaten zonder tegenstrijdige functies voor de raad van commissarissen van SSCS B.V. beschikbaar zijn. Voor zover bekend is er nooit een wervingsronde voor commissarissen geweest. Het ontbreken van een raad van commissarissen kan evenwel het risico met zich meebrengen dat het bestuur zonder effectief toezicht andere rollen vervult die tot (schijnbare) tegenstrijdige belangen kunnen leiden.
- Dat de kosten van een raad van commissarissen strijdig zijn met het *not-for-profit*-karakter van de vennootschap is evenmin valide. Ook andere *not-for-profit*-organisaties hebben raad van commissarissen of raden van toezicht. De Code schrijft bijvoorbeeld voor dat ook op Bonaire gevestigde stichtingen waarin de lokale overheid beslissingsbevoegdheid heeft, een governance-structuur hebben die gebaseerd is op het model met een raad van commissarissen. Bovendien zijn de kosten van een raad van commissarissen verwaarloosbaar in verhouding tot de totale kosten van de onderneming en kan adequaat toezicht bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering.

Het bestuur legt voornamelijk informeel verantwoording af, waardoor het formele overleg beperkt inhoudelijk wordt ingevuld

De gesprekken die in het kader van dit onderzoek met betrokkenen zijn gevoerd wijzen op een sterk informele werkwijze tussen het bestuur van SSCS B.V. en het Ministerie van BZK als aandeelhouder en beleidsverantwoordelijk ministerie. Er vindt regelmatig informeel overleg plaats tussen het bestuur, de aandeelhoudersvertegenwoordiger en de betrokken ambtenaren. Buiten de algemene vergadering van aandeelhouders om wordt het ministerie van BZK ieder kwartaal geïnformeerd over de voortgang van het jaarplan en worden belangrijke (investerings)beslissingen voorgelegd aan de secretaris-generaal van het ministerie van BZK. Op deze wijze wordt gedeeltelijk voorzien in het ontbreken van een raad van commissarissen.

De notulen van de algemene vergadering van aandeelhouders bevatten geen informatie die duiden op een kritische interactie tussen toezichthouder (algemene vergadering van aandeelhouders) en bestuurder, zijn deels kopieën van voorgaande jaren en wekken de indruk dat de algemene vergadering van aandeelhouders meer een formele, en minder een materiële aangelegenheid is. Een betrokkene kwalificeert de algemene vergadering van aandeelhouders als 'ritueel' en geeft aan dat er slechts bij uitzondering kritische discussies plaatsvinden. De ADR constateerde reeds in 2016 dat besluiten niet altijd gestructureerd en veelal informeel tot stand komen en dat er geregeld sprake is van het formaliseren van een reeds bestaande, geëvolueerde en ad hoc tot stand gekomen situatie. Uit een verslag van een gesprek tussen het ministerie van BZK, SSCS B.V. en de ADR blijkt dat partijen nadien gewerkt hebben aan verbetering van de corporate governance.

Er is weinig transparantie over de deelneming

Mede als gevolg van de informele werkwijze tussen het bestuur en het ministerie van BZK, en van het ontbreken van een raad van commissarissen, is de transparantie over SSCS B.V. beperkt. De betrokkenen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken en die vanuit verschillende onderdelen van de Rijksoverheid een rol spelen bij SSCS B.V., spreken over een gebrek aan transparantie. Daarbij worden onder meer genoemd dat men niet of met moeite de beschikking krijgt over de jaarrekeningen, de wijze waarop besluitvorming tot stand komt en het toezicht daarop, en rolafbakening en verantwoordelijkheid van het bestuur in relatie tot andere activiteiten die de bestuurders ondernemen.

Daarbij speelt dat het bestuur, dat sinds de oprichting bij SSCS B.V. betrokken is, naar inzicht van betrokkenen over veel kennis beschikt en deskundig is, maar tevens veel handelingsruimte heeft waarop beperkt toezicht wordt gehouden. De afhankelijkheid van de vennootschap, en daarmee van de bij de vennootschap betrokken stakeholders, van het huidige bestuur is daarmee groter geworden dan wat vanuit goed ondernemingsbestuur gewenst mag worden geacht. Dit beeld wordt bevestigd doordat er voor het onderhavige onderzoek slechts

beperkte schriftelijk vastgelegde informatie over SSCS B.V. beschikbaar was. Wel bestaat er grote bereidheid bij het bestuur om informatie mondeling en in gesprekken te delen.

Expliciete scheiding aandeelhoudersrol en beleidsrol is wenselijk

Een meer expliciete scheiding tussen de aandeelhoudersrol en de beleidsrol van de staat bij SSCS B.V. draagt bij aan het versterken van de governance en werkt disciplinerend voor de wijze waarop de verschillende rollen worden ingevuld. Die scheiding kan plaatsvinden door de keuze voor een staatsdeelneming in plaats van een beleidsdeelneming of door het aanbrengen van een expliciete, functionele, organisatorische en personele scheiding tussen de beleidsrol en de aandeelhoudersrol.

Bijlage A. Literatuurlijst

- AMS-IX. (z.d.). Historical Monthly Traffic Volume. Geraadpleegd van <https://stats.ams-ix.net/historical.html>
- Auditdienst Rijk. (2016). *Onderzoek naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V.*
- Auditdienst Rijk. (2018). *Tariefstructuur zeekabel Saba en St. Eustatius.*
- Autoriteit Consument & Markt. (2020). *Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius* (Zaaknr. ACM/19/037508 / Documentnr. ACM/UIT/534075).
- Autoriteit Consument & Markt. (2024). *Toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland: Consultatieversie* (Zaaknr. ACM/22/178853 / Documentnr. ACM/UIT/618905).
- Belastingdienst. (z.d.). *Hoe berekent u het bedrag van de afschrijving?* Geraadpleegd van https://web.archive.org/web/20241004144337/https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/winst/inkomstenbelasting/inkomstenbelasting_voor_ondernemers/afschrijving/hoe_berekent_u_het_bedrag_van_de_afschrijving
- Besluit machtiging en volmacht directeur Koninkrijksrelaties. (2018, 18 juli). *Staatscourant*, 2018(43745).
- Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 20 november 2008 te Den Haag.
- Boot, A.W.A. (2006). *Overheid als aandeelhouder: een economisch perspectief.*
- Boudreau, B. (2018, 5 juni). Bandwidth Prices: How Low Can They Go? *TeleGeography*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20240617233232/https://blog.telegeography.com/bandwidth-prices-price-erosion-median-monthly-lease-prices>
- Boudreau, B. (2021, 7 mei). Trends Stay on Track: A Massive Global Bandwidth Pricing Update for 2021. *TeleGeography*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20231201202545/https://blog.telegeography.com/2021-global-bandwidth-pricing-update-trends>
- Boudreau, B. (2024, 3 juli). What We've Learned About Wavelength Pricing From The 2024 Conference Circuit Thus Far. *TeleGeography*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20240722014552/https://blog.telegeography.com/wavelength-pricing-findings-from-2024-conference-circuit>
- Van Buiren, K., Fijnje, J., Rougoor, W., Smits, T., Kocsis, V. (2016). *Telecommunicatie in Caribisch Nederland: Quick scan onderzoek naar de ordening van de markt voor Telecom in Caribisch Nederland en de ontwikkelingen daarin sinds de transitie*. SEO Economisch Onderzoek.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024, 25 juli). *Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2024-2050*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20241003115403/https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/30/bevolkingsprognose-caribisch-nederland-2024-2050>
- Directeur Koninkrijksrelaties. (2020, 19 maart). *Verbetering kwaliteit en betaalbaarheid telecom Statia en Saba* (kenmerk 2020-0000149448). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Infrapedia. (z.d.). Saba, Statia Cable System (SSCS). Geraadpleegd van <https://www.infrapedia.com/subsea-cable/saba-statia-cable-system-sscs>
- Liberty Latin America. (z.d.). *Our History*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20240616143215/https://lla.com/our-history>
- Mak, M., Smits, T., & Van Buiren, K. (2023, 23 oktober). *Digitale infrastructuur Caribisch Nederland: Eindrapport*. Economisch Bureau Amsterdam.
- Managementovereenkomst. (2016, 28 oktober).
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014, 24 januari). *Antwoorden Kamervragen zeekabel Caribisch Nederland* (kenmerk 2014-0000041926). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Minister van Economische Zaken. (2023, 19 september). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2024* (Kamerstukken II 2023/24, 36 410 XIII, nr. 1). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Minister van Economische Zaken. (2024, 17 september). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2025* (Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XIII, nr. 1). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Ministerie van Economische Zaken. (2024, januari). *De staat van de digitale infrastructuur: De ruggengraat van onze digitale economie*.
- Ministerie van Financiën. (2017). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2016*.
- Ministerie van Financiën. (2021). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2020*.
- Ministerie van Financiën. (2022). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*.
- Ministerie van Financiën. (2023). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2022*.
- Ministerie van Financiën. (2024). *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2023*.
- Openbaar lichaam Sint Eustatius, & Openbaar lichaam Saba. (2020, 14 februari). *Verbetering kwaliteit en betaalbaarheid telecom Statia en Saba* (nummer Statia: 069/20; nummer Saba: 174/2020).
- Openbaar Lichaam Sint Eustatius. (2021). *Statianen krijgen \$10 korting op internet en hogere snelheden*.
- Van Ooijen, M. (2024, 29 mei). *Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) in de Zorg* (Kamerstukken II 2023/24, 27 529, nr. 318). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Perreijn, D. (2019). NAFIN verbindt al 25 jaar. *Materieelgezien*, 6(06). Geraadpleegd van https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2019/06/09_nafin
- Pioneer Consulting. (2024). *Research into Data Subsea Cables: Enabling Caribbean Netherlands digitally*.
- Protocol van afspraken over de telecommunicatie verbinding van de eilandgebieden Sint Eustatius en Saba door middel van een zeekabel met de bestaande internationale zeekabels*. (2010, 18 augustus).
- Rijksdienst Caribisch Nederland. (2024, 1 juli). *Starlink internetdiensten worden gestopt in Caribisch Nederland*.
- Rijksinspectie Digitale Infrastructuur. (2025). *Aanvraag Starlink voor concessie satellietcommunicatiediensten in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba afgewezen*. Geraadpleegd van <https://www.rdi.nl/actueel/nieuws/2025/02/11/aanvraag-starlink>
- Rijksoverheid. (2022). *Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren*.
- Rijksoverheid. (2023). *Handboek evalueren deelnemingen*.
- Rijksoverheid. (2025). *Aansluiting Bonaire op nieuwe onderzeese datakabel*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/08/14/aansluiting-bonaire-op-nieuwe-onderzeese-data-kabel>
- SSCS B.V. (2023a). *Code corporate governance*.
- SSCS B.V. (2023b). *Jaarverslag 2022 directie*.
- Stratix. (2021). *Vergunningen voor zeekabelaanlandingen*.
- Stronge, T. (z.d.). International Network Supply, Traffic, and Pricing. *TeleGeography*. Geraadpleegd van <https://web.archive.org/web/20240702172017/https://archive.nanog.org/sites/default/files/06-Stronge.pdf>
- Stuiveling, S.J., & Van Schoten, E.M.A. (2013, 28 november). *Oprichting besloten vennootschap Saba Statia Cable System B.V.* (kenmerk 130005850 R). Algemene Rekenkamer.