

# De deelname van Surinaamse overheidsrechtspersonen aan het economisch rechtsverkeer

G.E.R. Adipoera<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

De Surinaamse overheid heeft in de afgelopen jaren diverse rechtspersonen opgericht – die los staan van de algemene overheidsorganisatie – met het doel om algemene c.q. publieke belangen te behartigen. Deze rechtspersonen hebben een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm en worden ook wel “parastatale instellingen” genoemd.<sup>2</sup> Nijland spreekt ook wel van ‘overheidsondernemingen’.<sup>3</sup> Hoever-Venoaks en Damen stellen ‘dat het eeuwenoude beeld van de Overheid die louter vanuit de top het maatschappelijk middenveld bestuurt, zich aan het vervangen is met een overheid die samen met gelijkwaardige partners in het beleidsdomein opereert.’<sup>4</sup> Echter wijst Peters op een sluipend gevaar door te stellen: ‘dat zodra overheden direct of indirect marktactiviteiten gaan ontplooiën, er verstoringen dreigen te ontstaan van de economische marktorde, hetgeen heel kort geformuleerd de problematiek van markt en overheid betreft’.<sup>5</sup> Overheden die op de markt actief zijn, hebben over het algemeen lagere kapitaalkosten dan private partijen, zijn beschermd tegen overnames en faillissement, kunnen betere toegang hebben tot beleidsinformatie en infrastructuur en genieten een constante inkomstenbron uit belastinggelden.<sup>6</sup>

De door de Staat Suriname opgerichte naamloze vennootschap *Surinam Airways (SLM)* en het *Telecommunicatiebedrijf Suriname (Telesur)* als publiekrechtelijke overheidsrechtspersoon zullen in deze bijdrage nader worden belicht. Het is vanuit een juridisch perspectief van belang om te onderzoeken hoe de deelname van de Surinaamse overheid aan marktactiviteiten via overheidsrechtspersonen zich verhoudt tot de ondernemingsrechtelijke regels. De overheidsrechtspersonen die hier aan de orde zullen komen zijn concurrerend, omdat er al bedrijven/ondernemingen zijn die zich met soortgelijke

---

<sup>1</sup> Mr. Gerrold E.R. Adipoera is als advocaat-stagiair (Junior Associate) verbonden bij Naarendorp Advocaten. Dit artikel is een afgeleide van een practicumopdracht in het kader van de Masteropleiding Surinaamsrecht die hij uitvoerde onder leiding van mr. A.F.K. Chin-A-Lin.

<sup>2</sup> M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 70.

<sup>3</sup> J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 22.

<sup>4</sup> M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 71.

<sup>5</sup> J.A.F. Peters, ‘Markt en overheid in reprise’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2008/23, p. 1.

<sup>6</sup> J. Sluijs, ‘Ongehinderd ondernemen: Hoe commerciële initiatieven van ZBO’s buiten het mededigingsrecht opereren’, *Nederlands Juristenblad* 2021/2157, p. 1.

economische activiteiten bezighouden of zouden kunnen bezighouden. Er is derhalve sprake van concurrentie op de markt. Ter illustratie kan de particuliere vennootschap N.V. Digicel Suriname worden aangehaald die net als Telesur ook telecommunicatie- en internetdiensten aanbiedt. Het is van belang om te kijken naar de regels die gelden vanaf de oprichting tot aan de operationalisering van de concurrerende overheidsrechtspersoon. **In paragraaf twee** zal het begrip overheidsrechtspersoon juridisch worden gedefinieerd. Daarnaast zullen de rechtsvormen waar de Staat Suriname gebruik van kan maken summier worden weergegeven. **In paragraaf drie** is – aan de hand van de doctrine, wetgeving, de beginselen van Corporate Governance en rechtspraak – een juridische beschrijving en analyse gegeven van de voorwaarden (mogelijkheden en beperkingen) voor deelname van overheidsrechtspersonen aan marktactiviteiten. Aan de hand van voormelde beschrijving en analyse zal een juridisch toetsingskader worden geformuleerd. **In paragraaf vier** wordt geanalyseerd in hoeverre de deelname van de Surinaamse overheidsrechtspersonen SLM en Telesur aan marktactiviteiten in overeenstemming is met de geldende ondernemingsrechtelijke regels aan de hand van het geformuleerd juridisch toetsingskader. **In paragraaf vijf** wordt een eindconclusie getrokken en in **paragraaf zes** wordt deze bijdrage afgesloten met aanbevelingen.

## **2. De overheidsrechtspersoon en haar rechtsvormen**

Zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon wordt volgens Nijland gedefinieerd als: ‘een organisatie die een onderneming met publiek belang drijft en die verbonden is met de overheid.’<sup>7</sup> Het Surinaams rechtsverkeer kent de volgende overheidsrechtspersonen:<sup>8</sup>

- i. de publiekrechtelijke vorm van een Staatsbedrijf, opgericht krachtens de Landsbedrijvenwet<sup>9</sup>;
- ii. de rechtspersoon sui generis, ingesteld bij een aparte wet;
- iii. rechtspersonen, ingesteld krachtens het privaatrecht zoals de N.V. en de Stichting.

Nijland geeft een ietwat concretere definitie van de privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon door de stellen dat het gaat om: ‘de onderneming met publiek belang, waarin de overheid mede door middel van privaatrechtelijke bevoegdheden een overwegende (beleidsbepalende)

---

<sup>7</sup> J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 23.

<sup>8</sup> M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 70.

<sup>9</sup> G.B. 1971 no. 181.

mate van invloed uitoefent die als beleidsbepalend geldt.<sup>10</sup> Hierdoor kan de Staat de zelfstandigheid van de privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon mitigeren, ondanks de zelfstandigheid die de onderneming uit hoofde van het vennootschapsrecht zou moeten hebben.<sup>11</sup>

### 3. Staatsdeelneming in de N.V. en de rechtspersoon sui generis

Staatsdeelneming vloeit voort uit politieke overwegingen en besluiten om het economisch proces te sturen.<sup>12</sup> In het Ontwikkelings Plan 2017-2021 (OP) staat dat: “het beperkt vermogen van het lokaal bedrijfsleven om zeer grote investeringen te financieren, evenals de beperkte bereidheid tot het nemen van risico’s, hebben door de jaren heen de Overheid gedwongen in bepaalde sectoren te gaan investeren.”<sup>13</sup>

In de Nederlandse doctrine stellen Huisman en Van Ommeren dat: ‘voor een overheidsdeelneming in een N.V. is vereist dat de overheid een substantieel deel en wel meer dan 50 % van het aandelenkapitaal van de vennootschap verschaft en houdt’.<sup>14</sup> Voormelde stellingname in de Nederlandse doctrine is niet in lijn met de stelling van Hoever-Venoaks en Damen dat de overheid de enige aandeelhouder is c.q. honderd procent van de aandelen moet houden.<sup>15</sup> Echter is het criterium uit de Nederlandse doctrine wel in overeenstemming met de huidige Surinaamse wetgeving.<sup>16</sup> Art. 1 lid 1 onder g Rekenkamerwet geeft aan dat de Staat tenminste eenenvijftig procent van het aandelenkapitaal moet hebben. Kortom, de Staat hoeft niet de enige aandeelhouder te zijn.<sup>17</sup> De Anti-corruptiewet<sup>18</sup> drukt het aandeel van de overheid in het aandelenkapitaal van een vennootschap niet uit in percentages, maar volstaat met: ‘dat er sprake moet zijn van een bepaalde mate van invloed en (mede)aandeelhouderschap.’<sup>19</sup> Volgens Huisman en Van Ommeren mag een

---

<sup>10</sup> J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 27.

<sup>11</sup> J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 27.

<sup>12</sup> H.J. De Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelneming*, Nijmegen: Ars Aequi Libre 1981, p.18. Zie hierbij ook B. Kemp, *Aandeelhoudersverantwoordelijkheid: de positie en rol van de aandeelhouder en aandeelhoudersvergadering* (diss. Universiteit Maastricht), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 452.

<sup>13</sup> OP 2017-2021, p. 53.

<sup>14</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 176. Zie ook J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 431.

<sup>15</sup> M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 77.

<sup>16</sup> Art. 1 lid 1 onder g Rekenkamerwet en art. 1 lid 1 onder Q WoJ.

<sup>17</sup> Zie ook art. 1 lid 1 onder Q Wet op de Jaarrekening.

<sup>18</sup> S.B. 2017 no. 85.

<sup>19</sup> Artikel 1 lid 1 onder e Anti-corruptiewet.

privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat slechts worden opgericht wanneer dat in het ‘openbaar belang’ is en dat ‘in het bijzonder aangewezen’ moet worden geacht.<sup>20</sup> De Surinaamse wetgeving stelt voormelde eisen van ‘openbaar belang’ en ‘in het bijzonder aangewezen’ niet. Uit de machtigingswetten en Statuten van de overheidsvennootschappen valt wel te destilleren dat de oprichting geschiedt in het openbaar ofwel algemeen belang en wel met een specifieke reden.<sup>21</sup>

In de MvT bij de Wet Surpost is opgenomen dat gekozen is voor de rechtspersoon sui generis, omdat bepaalde werkzaamheden van het postbedrijf verband houden met *publieke taken* en hierbij valt, onder andere, te denken aan het lidmaatschap bij internationale organisaties en het verstrekken van vergunningen.<sup>22</sup> In de MvT bij de Wet MI-GLIS<sup>23</sup> heeft de Surinaamse wetgever de keuze voor de rechtspersoon sui generis als volgt onderbouwd:

“Gezien de functie van het Instituut in het rechtsverkeer en de wijze waarop die functie is uitgewerkt in deze wet, betreft het hier *publieke taken*.”<sup>24</sup>

Voor de oprichting van een rechtspersoon sui generis lijkt het criterium te zijn dat het moet gaan om de uitvoering van publieke taken. Publieke taken worden in de doctrine omschreven als taken die gericht zijn op een algemeen belang en met een publiekrechtelijke grondslag.<sup>25</sup> Volgens art. 1 lid 1 onder g Rekenkamerwet kan er sprake zijn van deelname in een rechtspersoon sui generis als de Staat (mede)oprichter is, doorslaggevende of indirecte zeggenschap heeft in de vorm van stemrecht en/of het benoemen en ontslaan van leden van het orgaan.<sup>26</sup> Als voorbeeld kan dienen de bevoegdheid van de Staat c.q. de President om de directeur van TAS te benoemen, schorsen of te ontslaan<sup>27</sup> en de bevoegdheid van de Staat c.q. de Minister om de TAS algemene aanwijzingen te geven<sup>28</sup> voor de uitoefening van haar taken.

---

<sup>20</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 188. Zie ook . Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 75.

<sup>21</sup> Zie bv. art. 2 lid 1 Statuten Staatsolie en art. 2 Statuten SLM.

<sup>22</sup> M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 74.

<sup>23</sup> S.B. 2009 no. 149.

<sup>24</sup> MvT bij de Wet-MI-GLIS, p. 71.

<sup>25</sup> Zie in dit verband: H. Peters, ‘De ledigheid van de publieke taak’, *Ars Aequi* december 2017, p. 105-112, T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 67 en M.R. Hoever-Venoaks en L.J.A. Damen, *Surinaams Bestuursrecht: Administratiefrecht*, Ars Aequi Libri 2003, p. 75

<sup>26</sup> Zie ook art. 1 lid 1 onder Q WoJ en art. 1 sub e Anti-corruptiewet.

<sup>27</sup> Art. 2 lid 2 Wet TAS.

<sup>28</sup> Art. 6 Wet TAS.

Voor de overheid is het met oog op het algemeen belang belangrijk invloed uit te kunnen oefenen op/in de overheidsrechtspersoon.<sup>29</sup> De beïnvloedingsmogelijkheden ofwel beïnvloedingsinstrumenten kunnen worden ontleend aan het rechtspersonenrecht en of sectorspecifieke wetgeving (in dit geval de oprichtingswetten van de rechtspersonen sui generis).<sup>30</sup> In dat kader hebben Huisman en Van Ommeren de volgende beïnvloedingsmogelijkheden ontwikkeld voor deelname in de naamloze vennootschap, die – mijns inziens – in sommige gevallen analoog kunnen worden toegepast op de rechtspersoon sui generis vanwege de conceptuele formulering:<sup>31</sup>

- i. De bevoegdheid om de bestuurders en de commissarissen te benoemen, met inbegrip van de bevoegdheid tot schorsing en ontslag, alsmede de bevoegdheid om hun bezoldiging te beïnvloeden;
- ii. De bevoegdheid om bepaalde besluiten van het bestuur of de RvC goed te keuren;
- iii. De bevoegdheid om het bestuur of de RvC bepaalde aanwijzingen te geven.

Bij de benoeming en het ontslag van bestuurders en commissarissen wordt steeds meer de eis van transparantie gesteld.<sup>32</sup> Deze transparantie-eisen zijn ontwikkeld in de bestuursrechtspraak, waarbij is geoordeeld dat overheidshandelen, waaronder benoemingen, in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>33</sup>

### 3.1 De Grondwet

De Surinaamse grondwetgever heeft in art. 5 lid 2 Gw de mogelijkheid geschapen voor de Staat om deel te nemen in ondernemingen. Ook is het volgens art. 5 lid 3 Gw de plicht van de Staat om zich maximaal in te zetten voor de bevordering en waarborging van ondernemingsgewijze productie. Art. 5 lid 2 Gw schrijft echter ook voor dat het optreden dan wel functioneren van voornoemde rechtspersonen gelijkwaardig moet geschieden. Hieruit volgt dat de deelname van zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke concurrerende

---

<sup>29</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 249.

<sup>30</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 249.

<sup>31</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 249.

<sup>32</sup> P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van Privaatrechtelijk Overheidshandelen: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 276. Zie ook J. Nijland, *De overheidsonderneming: overheidsinvloed in kapitaalvennootschappen nader beschouwd* (diss. Leiden), Leiden: Uitgeverij BOXPress 2013, p. 428.

<sup>33</sup> ABRvS 2 november 2016, AB 2016/426.

overheidsrechtspersoon aan marktactiviteiten naast particuliere ondernemingen mag, mits de deelname gelijkwaardig geschiedt en in overeenstemming is met de geldende wettelijke regels.

### **3.2 Wetboek van Koophandel en oprichtingswetten van rechtspersonen sui generis**

Er dient te worden opgemerkt dat zowel art. 33 lid 2 WvK als art. 32 Comptabiliteitswet de Staat de mogelijkheid bieden om een privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon (N.V.) op te richten. Voormelde impliceert dat het bedoeling is geweest van de wetgever om de Staat toe te staan om gebruik te maken van ondernemingen met een privaatrechtelijke rechtsvorm die overigens – gelet op de aard van de activiteiten die ze ontplooiën – op de markt vrijkomen. Logischerwijs zullen de rechtsregels die gelden voor privaatrechtelijke rechtspersonen te gelden hebben voor privaatrechtelijke overheidsrechtspersonen.

#### **3.2.1 Aansprakelijkheidsbepalingen m.b.t. de (overheids)vennootschap**

In de Surinaamse wetgeving bestaan er ook regels ten aanzien van de aansprakelijkheid van leidinggevendenden van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke overheidsrechtspersonen.

Onderstaand komen de bepalingen uit het WvK m.b.t. leidinggevendenden van de (overheids)vennootschap aan de orde.

##### **I. bestuurdersaansprakelijkheid;<sup>34</sup>**

Ingevolge art. 106 WvK kunnen bestuurders intern aansprakelijk worden gesteld. In art. 106 WvK is bepaald dat elke bestuurder gehouden is tot een behoorlijke taakvervulling en verantwoordelijk is voor de algemene gang van zaken. Indien uit een onbehoorlijke taakvervulling schade ontstaat, is elke bestuurder voor die ontstane schade hoofdelijk aansprakelijk. Indien een bestuurder kan aantonen dat het incident niet aan zijn schuld is te wijten, is zijn aansprakelijkheid uitgesloten.<sup>35</sup>

Het WvK stelt geen criteria op, die aanwijzen wanneer er sprake zou kunnen zijn van onbehoorlijke taakvervulling of wanbeleid. Vaste rechtspraak heeft dit fenomeen verhelderd. Er is sprake van wanbeleid als het bestuur handelt 'in strijd met de beginselen van verantwoord ondernemerschap'.<sup>36</sup> Volgens rechtspraak wordt aan de RvC evenveel verwijt

---

<sup>34</sup> Art. 106 WvK en art. 116 WvK.

<sup>35</sup> Art. 106 lid 4 WvK en art. 107 WvK. Zie ook HR 10 januari 1997, *NJ* 1997, 360.

<sup>36</sup> HR 10 januari 1990, *NJ* 1990/466.

gemaakt als de bestuurders.<sup>37</sup> Bij de toetsing van onbehoorlijke taakvervulling van commissarissen zal er rekening gehouden moeten worden met de omstandigheden van het geval.<sup>38</sup>

Externe aansprakelijkheid richt zich op de verhouding tussen bestuurders/commissarissen tegenover derden.<sup>39</sup> Art. 116 van het WvK handelt over de aansprakelijkheid ingeval van faillissement. Op basis van deze bepaling kunnen crediteuren naast de vennootschap ook de bestuurders privé aansprakelijk stellen voor geleden schade in een situatie van faillissement.

## II. aansprakelijkheid van commissarissen;<sup>40</sup>

Gelet op de aansprakelijkheidsregeling van de RvC binnen een two-tier bestuursmodel, wordt art. 127 WvK in acht genomen. Conform art. 127 lid 1 WvK zijn de bepalingen uit de artikelen 106 en 116 WvK van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de commissarissen.

Een bestuurder van zowel een overheidsvennootschap als een rechtspersoon sui generis kan aansprakelijk worden gesteld ingeval van een onrechtmatige daad krachtens art. 1386 BW. Voormelde wetsbepaling biedt vooral een grondslag om leidinggevend van rechtspersonen sui generis aansprakelijk te stellen, indien zij zich schuldig maken aan een onrechtmatige daad (handelen in strijd met dwingende wetsbepalingen), zodat de schade op hen kan worden verhaald.<sup>41</sup>

### 3.3 Wet op de Jaarrekening (WoJ)

Art. 3 WoJ verplicht zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke (overheids)rechtspersonen jaarlijks een jaarrekening op te stellen en te publiceren conform art. 13 lid 1 WoJ.<sup>42</sup> De jaarrekening weergeeft een overzicht, waardoor een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent het vermogen en het resultaat van de rechtspersoon.<sup>43</sup> Aan de hand van de jaarrekening kan inzicht worden verworven om financiële, bestuurlijke en sociale beslissingen te kunnen nemen aangaande de onderneming.<sup>44</sup> Art. 10 WoJ somt

---

<sup>37</sup> HR 20 juni 2008, *NJ* 2009, 21.

<sup>38</sup> HR 29 november 2002, nr. C 01/096, *NJ* 2003/455.

<sup>39</sup> Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II\* 2009/440.

<sup>40</sup> Art. 127 jo art. 106 WvK en art. 127 jo art. 116 WvK.

<sup>41</sup> Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II\* 2009/469. Zie ook HR 26 oktober 1989, *NJ* 1990, 286 en 8 december 2006, *NJ* 2006, 659.

<sup>42</sup> Zie ook art. 2-4 WvK.

<sup>43</sup> Art. 4 lid 1 WoJ.

<sup>44</sup> MvT art. 4 WoJ.

verslaggevingstandaarden op voor het ontwerpen van de jaarrekening. Indien de jaarrekeningen niet tijdig worden opgemaakt of gepubliceerd, worden er boetes opgelegd ex art. 18 lid 1 WoJ. Art. 16 WoJ stelt de bestuurders en de commissarissen die zich schuldig hebben gemaakt aan misleidende jaarcijfers in privé aansprakelijk voor de geleden schade. Dezelfde consequentie is eveneens verbonden aan het niet tijdig opmaken of publiceren, indien dit in schade resulteert. De bestuurder of commissaris die kan aantonen dat het voorval niet aan zijn tekortkoming gelegen heeft, is niet aansprakelijk.

### **3.4 Wet Rekenkamer Suriname 2019**

Volgens art. 20 Rekenkamerwet moeten zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke overheidsrechtspersonen hun geldelijk en materieel beheer door middel van afschriften en andere bescheiden verantwoorden aan de Rekenkamer. De Rekenkamer mag, gezien haar grondwettelijke taken, alle informatie inzien. Hieronder vallen alle gegevens met betrekking tot de inkomsten en uitgaves van de onderneming.<sup>45</sup>

### **3.5 De Comptabiliteitswet 2019**

Art. 32 Comptabiliteitswet stelt wel grenzen alvorens de Staat over kan gaan tot oprichting van de privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon, namelijk: (1) vereiste goedkeuring van Raad van Ministers<sup>46</sup>; (2) oprichting zal niet eerder plaatsvinden dan 30 dagen nadat De Nationale Assemblée (DNA) door de betrokken minister over de oprichting is medegedeeld<sup>47</sup>; (3) de mededeling aan DNA geschiedt gedocumenteerd en schriftelijk<sup>48</sup>; (4) indien DNA binnen 30 dagen na de ministeriële mededeling van oordeel is dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij wet vereist, zal de rechtshandeling plaatsvinden nadat die machtiging is verleend.<sup>49</sup>

Ingevolge art. 66 lid 1 CW moet de publiekrechtelijke rechtspersoon, in deze Telesur, een jaarlijkse verantwoording opstellen waarin de informatie wordt opgenomen die door de minister wordt vereist in overeenstemming met uitgevaardigde instructies en met inachtneming van de wettelijke bevoegdheden van de Rekenkamer. Volgens lid 2 van voormelde wetsbepaling dient de directie van een publiekrechtelijke rechtspersoon de jaarlijkse verantwoording in bij de vakminister en de Rekenkamer.

---

<sup>45</sup> MvT. op artikel 20 Wet Rekenkamer Suriname.

<sup>46</sup> Art. 32 lid 4 CW.

<sup>47</sup> Art. 32 lid 5 CW.

<sup>48</sup> Art. 32 lid 6 CW.

<sup>49</sup> Art. 32 lid 7 CW.



### 3.6 De Anti-corruptiewet

De Anti-corruptie is van toepassing op zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke overheidsrechtspersonen.<sup>50</sup> In het kader van staatsdeelneming is art. 13 Anti-Corruptiewet van belang. Publieke functionarissen – waaronder ook bestuurders en commissarissen vallen – verbonden bij overheidsrechtspersonen, moeten zich onthouden om voor zichzelf of een ander enig onrechtmatig voordeel te verkrijgen en/of waarbij aan de Staat of een staatsinstelling opzettelijk enig financieel nadeel wordt toegebracht of financieel nadelige voorwaarden worden bedongen. Voormelde publieke functionarissen moeten ook de nodige waarborgen in acht nemen in geval van tegenstrijdig belang.

### 3.7 De beginselen van Corporate Governance

Suriname heeft voor particuliere rechtspersonen noch voor overheidsrechtspersonen een algemene Corporate Governance Code.<sup>51</sup> De Centrale Bank van Suriname (CBvS) als rechtspersoon sui generis heeft wel een CGC voor banken uitgevaardigd.<sup>52</sup> Staatsolie als overheidsvennootschap heeft intussen ook een CGC die vanaf mei 2020 in werking is.<sup>53</sup> Voormelde codes hebben echter geen algemene toepassing. De Hoge Raad heeft in het HBG-arrest<sup>54</sup> in rechtsoverweging 6.4.2 overwogen dat in Nederland aanvaarde inzichten aangaande corporate governance een bron voor rechtsregels kunnen zijn. De Hoge Raad gaat zelf zover door in de ABN Amro- en ASMI-beschikkingen te overwegen dat de bepalingen van de Nederlandse Code ‘een uiting vormt van de in Nederland heersende algemene rechtsovertuiging welke mede inhoud geeft aan de eisen van redelijkheid en billijkheid’, naar welke eisen degenen die krachtens de wet of de statuten bij de vennootschap zijn betrokken, zich op basis van art. 2:8 BW tegenover elkaar moeten gedragen, en aan de eisen die voortvloeien uit een behoorlijke taakvervulling waartoe elke bestuurder ingevolge art. 2:9 BW gehouden is.”<sup>55</sup>

In art. 3:12 Ontwerp Nieuw Surinaams Burgerlijk Wetboek (ONSBW) is bepaald dat bij de vaststelling van wat redelijkheid en billijkheid is, rekening moet worden gehouden met algemeen erkende rechtsbeginselen, met de hier te lande levende rechtsovertuigingen en met de maatschappelijke en persoonlijke belangen die bij het gegeven geval zijn betrokken. De

---

<sup>50</sup> Art. 1 sub e Anti-corruptiewet.

<sup>51</sup> Chin-A-Lin, *SJB* 2020/3, p. 74. Zie ook Diekman 2017, p. 5-6.

<sup>52</sup> <https://www.cbvs.sr/images/content/pdf/Richtlijnen/Banken/Corporate%20Governance%20Code%20Banken.pdf>.

<sup>53</sup> Staatsolie nieuws, <https://www.staatsolie.com/en/news/staatsolie-has-a-corporate-governance-code/>.

<sup>54</sup> HR 21 februari 2003, *JOR* 2003/57 (HBG), r.o. 6.4.2.

<sup>55</sup> HR 13 juli 2007, *NJ* 2007/434 (ABN Amro), r.o. 4.4 en HR 9 juli 2010, *NJ* 2010/544 (ASMI), r.o. 4.4.2.

aanname van de Corporate Governance Codes door de hierboven aangehaalde Surinaamse instellingen impliceert ook de geleidelijke ontwikkeling van een rechtsovertuiging in Suriname dat regels van goed ondernemingsbestuur van belang zijn.<sup>56</sup>

Volgens de Hoge Raad kunnen de bepalingen van de Corporate Governance Code een grondslag voor bestuurdersaansprakelijkheid zijn, doordat de redelijkheidsnorm ('behoorlijke' taakvervulling) voor bestuurdersaansprakelijkheid wordt ingevuld door de redelijkheid en billijkheid, die op hun beurt mede worden bepaald door de algemene rechtsovertuiging.<sup>57</sup>

Naar analogie van de Nederlandse rechtspraak kan worden beredeneerd dat alhoewel Suriname geen algemene Corporate Governance Code kent, er wel bepalingen zijn in de Surinaamse wet die betrekking hebben op leerstukken/beginselen van Corporate Governance, hetgeen betekent dat er daarmee wel rekening moet worden gehouden om zo doende niet (buiten)wettelijk aansprakelijk te worden gesteld.

Ook dient er rekening te worden gehouden met de regels van gelijkheid en eerlijke mededinging van overheidsrechtspersonen ten opzichte van particuliere ondernemingen.<sup>58</sup> Voormelde regels zijn immers terug te voeren op art. 5 lid 2 Gw die voorschrijft dat overheidsrechtspersonen gelijkwaardig moeten functioneren naast particuliere ondernemingen. In dit kader is het ook vermeldenswaard om aan te geven dat de Staat Suriname zich heeft gecommitteerd aan het Herziene Verdrag van Chaguaramas (HVC).<sup>59</sup> In hoofdstuk 8 van dit verdrag zijn de mededingingsregels opgenomen, die als doel hebben om eerlijke concurrentie op de markt te bevorderen. De Staat Suriname kent nog geen geldende mededingingswet, doch slechts een concept-mededingingswet.<sup>60</sup> Desalniettemin zal de Staat Suriname rekening moeten houden met haar verplichtingen die voortvloeien uit het HVC.

---

<sup>56</sup> P. Diekman, *Corporate Governance: een noodzaak en voorwaarde voor de ontwikkeling, ook in Suriname* (oratie AdeKUS), Paramaribo (Suriname), p. 8.

<sup>57</sup> Zie in dit kader: R.T.L. Vaessen, 'Bestuurdersaansprakelijkheid en corporate governance: Hebben bestuurders wat te vrezen als ze de Corporate Governance Code schenden?' *Maandblad voor Ondernemingsrecht* 2017/12, p. 321-327.

<sup>58</sup> A.F.K. Chin-A-Lin, 'Corporate Governance for State Owned Enterprises', *Surinaams Juristen Blad* 2020/3, p. 71. Zie ook G20/OECD Guidelines on Corporate Governance for State Owned Enterprises, Principe 3, p. 20-21.

<sup>59</sup> Suriname's lidmaatschap bij de Caricom, <http://www.gov.sr/themas/samenwerkingsverbanden/caricom/>.

<sup>60</sup> Status conceptmededingingswet, <http://www.dwtonline.com/laatste-nieuws/2020/01/09/mededingingswet-niet-op-prioriteitenlijst-hi-en-t/>.

### 3.8 De rechtspraak

In het Windmill-arrest d.d. 26 januari 1990<sup>61</sup> oordeelde de Hoge Raad dat privaatrechtelijk handelen van de overheid verboden is wanneer een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.

r.o. 3.2: ‘Het gaat hier om de vraag of de overheid, ingeval haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, die belangen ook mag behartigen door gebruik te maken van haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden. Daarbij moet o.m. worden gelet op *inhoud en strekking van de regeling* (die mede kan blijken uit haar geschiedenis) en *op de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van de burgers zijn beschermd*, een en ander tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiek recht. *Van belang is voorts of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als door gebruikmaking van de privaatrechtelijke bevoegdheid*, omdat, zo zulks het geval is, dit een belangrijke aanwijzing is dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg.’

Uit dit arrest blijkt dat het de Staat in beginsel wel is toegestaan om gebruik te maken van een onderneming in privaatrechtelijke vorm, als daarbij de belangen van burgers extra zijn gewaarborgd en de privaatrechtelijke regeling specifieke waarborgen biedt en zorgt voor een beter resultaat.

Blijkens het arrest Amsterdam/Ikon<sup>62</sup> dient de overheid ook bij het uitoefenen van haar privaatrechtelijke bevoegdheden niet in strijd te handelen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### 3.9 Tussenconclusie

De doctrine, wetgeving en rechtspraak bieden de mogelijkheid aan de Staat om via overheidsrechtspersonen deel te nemen aan marktactiviteiten. Echter dient er daarbij rekening te worden gehouden met: (1) geldende ondernemingsrechtelijke normen, aangezien er sprake is van een publiek belang, de overwegende beleidsbepalende overheidsinvloed en deelname op de markt; (2) de beginselen van corporate governance; (3) de specifieke waarborgen die

---

<sup>61</sup> HR 26 januari 1990, *NJ*/1993, 393. Zie ook HR 11 december 1992, *NJ* 1994, 639.

<sup>62</sup> HR 27 maart 1987, *NJ* 1987, 727 m.nt. Scheltema (Amsterdam/Ikon). Zie ook ABRvS 2 november 2016, *AB* 2016/426.

geregeld zijn in de privaatrechtelijke regeling met betrekking tot bevoegdheidsuitoefening en de belangen van burgers.

Onderstaand is er aan de hand van de doctrine, wetgeving, beginselen van Corporate Governance en de rechtspraak een juridisch toetsingskader ontwikkeld.

**Ontwikkeld juridisch kader:**

<b>Doctrine</b>	<b>Overheidsvennootschap</b>	<b>Rechtspersoon sui generis</b>
	Meer dan 50 % van het aandelenkapitaal van de overheidsrechtspersoon. Oprichting van openbaar belang en met een bijzondere reden.	Voor de rechtspersoon sui generis geldt dat het moet gaan om het uitvoeren van publieke taken.
	De bevoegdheid van de overheid bestuurders en commissarissen te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Alsmede de bevoegdheid om hun bezoldiging te beïnvloeden. Bij de benoemingen geldt de transparantie-eis	De bevoegdheid van de overheid bestuurders en commissarissen te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Alsmede de bevoegdheid om hun bezoldiging te beïnvloeden. Bij de benoemingen geldt de transparantie-eis.
	De bevoegdheid van de overheid om bepaalde besluiten van het bestuur of de RvC goed te keuren.	De bevoegdheid van de overheid om bepaalde besluiten van het bestuur of de RvC/RvT goed te keuren
	De bevoegdheid van de overheid om het bestuur of de RvC bepaalde aanwijzingen te geven.	De bevoegdheid van de overheid om het bestuur of de RvC/RvT bepaalde aanwijzingen te geven.

Wetgeving	Overheidsvennootschap	Rechtspersoon sui generis
	Art. 1 lid 1 onder g Rekenkamerwet, art. 1 lid 1 onder Q WoJ, en art. 1 sub e Anti-corruptiewet. 51 % aandelenkapitaal.	Art. 1 lid 1 onder g Rekenkamerwet, art. 1 lid 1 onder Q WoJ, en art. 1 sub e Anti-corruptiewet. Doorslaggevende of indirecte zeggenschap.
	Art. 5 lid 2 Gw: gelijkwaardige staatsdeelname en voldoen aan geldende wettelijke regels.  Aansprakelijkheidsregeling (Bestuurders en RvC): art. 1386 BW, artt. 106, 116 en 127 WvK en art. 16 WoJ.	Art. 5 lid 2 Gw: gelijkwaardige staatsdeelname en voldoen aan geldende wettelijke regels.  Aansprakelijkheidsregeling (art. 1386 BW)
	Art. 3 WoJ e.v.: jaarrekening verplichting etc. en art. 16 WoJ.	Art. 3 WoJ e.v.: jaarrekening verplichting etc. en art. 16 WoJ.
	Art. 2-4 WvK: administratieplicht voor alle bedrijven.	art. 2-4 WvK: administratieplicht voor alle bedrijven.
	Art. 32 Comptabiliteitswet 2019: in acht nemen comptabele regels voor de oprichting van een privaatrechtelijk overheidsrechtspersoon.	art. 66 lid 1 CW: publiekrechtelijke rechtspersoon moet jaarlijkse verantwoording opstellen en sturen naar vakminister en Rekenkamer.
	Art. 20 Wet Rekenkamer Suriname: geldelijk en materieel beheer verantwoordt aan Rekenkamer.	Art. 20 Wet Rekenkamer Suriname: geldelijk en materieel beheer verantwoordt aan Rekenkamer.
	Art. 13 Anti-corruptiewet: onthouden van handelingen in strijd met de wet en	Art. 13 Anti-corruptiewet: onthouden van handelingen in

	tegenstrijdig belang.	strijd met de wet en tegenstrijdig belang.
--	-----------------------	--

### **De beginselen van Corporate Governance**

De beginselen van Corporate Governance, waaronder verantwoording, zijn terug te baseren op wettelijke bepalingen inzake aansprakelijkheid en kunnen de open norm van de redelijkheid en de billijkheid opvullen.

### **Rechtspraak**

- de privaatrechtelijke regeling moet specifieke waarborgen bieden en zorgen voor een beter resultaat.
- De overheid rechtspersoon moet bij het uitoefenen van haar privaatrechtelijke bevoegdheden niet in strijd handelen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

## **4. De deelname SLM en Telesur aan marktactiviteiten**

### **4.1 SLM**

Vanuit grondwettelijk perspectief mag de SLM deelnemen aan marktactiviteiten, maar dat behoort wel gelijkwaardig te geschieden en in lijn met de relevante wettelijke regelingen. De Grondwet biedt dus ruimte voor (eerlijke) concurrentie. Echter blijkt in de praktijk niet altijd sprake te zijn van eerlijke concurrentie dan wel eerlijke behandeling. Als recente voorbeeld kan worden aangehaald de kwestie van de Surinaamse luchtvaartmaatschappij Fly Always, waarbij de overheid aan haar een verbod had opgelegd om vluchten uit te voeren, terwijl de SLM wel toestemming kreeg.<sup>63</sup> Ook kan als voorbeeld worden gegeven het recent verzoek van de SLM aan de overheid om een jaar lang in te komen met een maandelijkse steun US\$ 2 miljoen om het bedrijf uit de schulden te halen (vergroot door de Covid-19 pandemie), dit

<sup>63</sup> Starnieuws 17 april 2021, Personeel Fly Always protesteert tegen voortrekken SLM, <https://www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/63997>.

terwijl andere luchtvaartmaatschappijen vanwege de Covid-19 pandemie ook financieel zijn getroffen.<sup>64</sup> De overheid heeft voormeld verzoek echter nog niet ingewilligd.

Als privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon dient de SLM zich te houden aan alle wettelijke bepalingen, opgesomd in het juridisch kader onder het kopje ‘wetgeving’ met uitzondering van art. 66 lid 1 CW, dat uitsluitend geldt voor publiekrechtelijke overheidsrechtspersonen.

De SLM heeft (ook ?) geen Corporate Governance Code. Desalniettemin dient zij zich te houden aan de voor haar geldende wettelijke bepalingen en statutaire bepalingen die betrekking hebben op beginselen van Corporate Governance.

## **4.2 Telesur**

Vanuit grondwettelijk perspectief mag Telesur deelnemen aan marktactiviteiten, maar dat behoort wel gelijkwaardig te geschieden en in lijn met de relevante wettelijke regelingen. De Grondwet biedt dus ruimte voor (eerlijke) concurrentie. In de praktijk blijkt thans dat Telesur niet langer monopolist is op de markt, maar dat er ook ruimte is voor concurrentie (vb. door Digicel). Momenteel zijn er geen gevallen van oneerlijke concurrentie zijdens Telesur bekend. In het verleden hebben zich echter wel gevallen voorgedaan die duiden op oneerlijke concurrentie dan wel tegenwerking zijdens Telesur.<sup>65</sup>

Telesur als publiekrechtelijke overheidsrechtspersoon dient zich te houden aan alle wettelijke bepalingen, opgesomd in het juridisch kader onder het kopje ‘wetgeving’ met uitzondering van bestuurdersaansprakelijkheid en aansprakelijkheid van de RvC ex WvK en art. 32 CW, die uitsluitend gelden voor privaatrechtelijke overheidsrechtspersonen.

Telesur heeft nog geen Corporate Governance Code. Desalniettemin dient zij zich te houden aan de voor haar geldende wettelijke bepalingen die betrekking hebben op beginselen van Corporate Governance.

---

<sup>64</sup> Starnieuws 28 april 2021, SLM wil een jaar lang US\$ 2 miljoen per maand steun <https://www.starnieuws.com/index.php/welcome/index/nieuwsitem/64170>.

<sup>65</sup> <https://www.waterkant.net/suriname/2008/01/25/digicel-suriname-wars-van-%E2%80%98tegenwerking%E2%80%99-telesur/> en <https://fathh.com/suriname/nieuws/27023/als-telesur-een-monopolistische-houding-inneemt-in-het-telefoonverkeer-moet-dat.html>.

## **5. Conclusie**

De Staat Suriname heeft voor de uitoefening van haar taken en het bewerkstelligen van haar doelstellingen overheidsrechtspersonen opgericht dan wel ingesteld. De Surinaamse overheidsrechtspersonen kunnen zijn:

- (1) het staatsbedrijf krachtens de Landsbedrijvenwet;
- (2) de rechtspersoon sui generis krachtens een aparte oprichtingswet; en de
- (3) N.V. of de Stichting krachtens het privaatrecht. Uit de praktijk blijkt dat de N.V. het meest voorkomt als overheidsrechtspersoon. Op de N.V. zijn, naast de (eventuele) machtigingswet, de Statuten, de regels van het verbintenissenrecht en het ondernemingsrecht van toepassing.

De doctrine, wetgeving en rechtspraak bieden de mogelijkheid aan de Staat om via overheidsrechtspersonen deel te nemen aan marktactiviteiten. De deelname van overheidsrechtspersonen behoort gelijkwaardig te geschieden naast concurrerende particuliere ondernemingen en in lijn met de relevante wettelijke regelingen. Echter dient er daarbij rekening te worden gehouden met: (1) geldende ondernemingsrechtelijke normen, aangezien er sprake is van een publiek belang, de overwegende beleidsbepalende overheidsinvloed en deelname op de markt; (2) de beginselen van corporate governance; (3) de specifieke waarborgen die geregeld zijn in de privaatrechtelijke regeling met betrekking tot bevoegdheidsuitoefening, de belangen van burgers en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

## **6. Aanbevelingen**

Naar aanleiding van het verricht onderzoek, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- het introduceren en wettelijk verankeren van standaard-statuten voor de oprichting van overheidsvennootschappen. Hierdoor kan het deelnemingenbeleid van de Staat consistent worden en het kan bijdragen aan het voorkomen van het ontstaan of handhaven van ongerechtvaardigde verschillen.
- het introduceren en wettelijk verankeren van een algemene Corporate Governance Code. Alhoewel de Corporate Governance Code niet rechtens afdwingbaar is, kan het wel het gedrag in de onderneming normeren met het oog op een goed



ondernemingsbestuur en kan het op basis van de omstandigheden van het geval de werking van de redelijkheid en billijkheid beïnvloeden bij aansprakelijkheidskwesties.

- Uit het onderzoek is gebleken dat de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de deelname van de Staat in overheidsrechtspersonen verspreid is. Het is daarom aan te bevelen dat er een algemene wet (harmonisatie van wetgeving) komt die betrekking heeft op de deelname van de Staat op de markt