



Aan de Gouverneur van Aruba
t.a.v. de Minister van Justitie
Bestuurskantoor
ALHIER

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 2 juli 2014
Uw kenmerk: LV-14/0016
Datum: 26 september 2014
Kenmerk: RvA 95-14

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur tot oprichting van een naamloze vennootschap, genaamd *Air Navigation Services Aruba N.V.*, alsmede houdende bepalingen in verband met de aanvang door deze naamloze vennootschap van haar werkzaamheden (Landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende machtiging van de minister van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur tot oprichting van een naamloze vennootschap, genaamd *Air Navigation Services Aruba N.V.*, alsmede houdende bepalingen in verband met de aanvang door deze naamloze vennootschap van haar werkzaamheden (Landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging), moge de Raad uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp beoogt met het oog op ‘een meer innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba’, de activiteiten van de daarvoor verantwoordelijke afdeling van de Directie Luchtvaart over te dragen aan een door het Land op te richten naamloze vennootschap. Het ontwerp strekt voorts tot het verlenen van een machtiging tot oprichting van deze naamloze vennootschap, alsmede tot het treffen van wettelijke voorzieningen voor de aan haar over te dragen roerende zaken en personeel. De Raad maakt ondermeer opmerkingen over de plaats van wetgeving in een verzelfstandigingsproces, de probleeminventarisatie en –definitie, de voorbereiding van de verzelfstandiging en de doelmatigheid ervan, de overgang van het personeel en de financiële consequenties van het ontwerp.

1.2 Anders dan in de memorie van toelichting wordt aangegeven¹ heeft de Raad begrepen dat uit het oogpunt van tijdwinst van regeringswege is geopteerd voor opstelling van een businessplan voor de te verzelfstandigen Afdeling Luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart eerst na voorlegging van het onderhavige ontwerp ter advisering aan de Raad. De Raad acht deze handelwijze ten principale onjuist. Wetgeving, strekkende tot instelling van een nieuwe juridische entiteit met de daarbij noodzakelijk overdracht van bevoegdheden en goederen, dient naar het oordeel van de Raad het sluitstuk te zijn van een verzelfstandigingsproces. Immers, de memorie van toelichting bij een dergelijk ontwerp zal een weerslag van het businessplan moeten bevatten zodat de Raad de doel- en rechtmatigheid van het ontwerp in volle omvang kan toetsen.

De omstandigheid dat het businessplan niet ten grondslag heeft gelegen aan de memorie van toelichting bij het ontwerp, maakt dat die toelichting naar het oordeel van de Raad niet volledig kan zijn en dat aan de Raad een onvoldragen wetgevingsproduct werd aangeboden. De Raad

¹ MvT, p. 4, alwaar wordt gesteld dat een analyse is gedaan naar het bedrijfspotentieel van de op te richten N.V.

acht deze handelwijze niet in een juiste verhouding staan tot zijn positie en rol in het staatsbestel alwaar hij in hoogste en laatste instantie adviseert.

1.3 Voorts zij opgemerkt dat de Raad zich door de hierboven genoemde passage in de memorie van toelichting onjuist acht voorgelicht. Indien ten tijde van de indiening van het ontwerp bekend zou zijn geweest dat een analyse naar het bedrijfspotentieel van de op te richten N.V. (de opstelling van een businessplan) niet had plaatsgevonden, dan zou deze omstandigheid zeer wel hebben kunnen leiden tot het niet in behandeling nemen van het ontwerp, vanwege het feit dat het onvoldragen is. De Raad acht deze voorstelling van zaken laakbaar en in strijd met een prudent verloop van het wetgevingsproces.

Vermeld dient nog te worden dat het businessplan 2015-2019 inzake de Air Navigation Services Aruba N.V. (ANSA) van 9 september 2014 (hierna: het businessplan) op 10 september 2014 door de Raad is ontvangen. De Raad heeft gemeend het ontwerp te bezien in de context van dit businessplan, zonder dat dit plan in de plaats kan treden van de memorie van toelichting.

Dit neemt niet weg dat thans de regering verantwoordelijk is voor het – waar nodig - alsnog aanpassen van de memorie van toelichting aan het businessplan. Dit is geen taak van de Raad maar hoort thuis in de opstellingsfase van het ontwerp.

1.4 Verzelfstandiging van de Afdeling luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart wordt wenselijk geacht met het oog op een meer innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba. De te verzelfstandigen afdeling dient derhalve bedrijfsmatig te functioneren.² De Raad stelt vast dat de hiervoor genoemde wenselijkheid niet wordt onderbouwd door een probleeminventarisatie in de memorie van toelichting. Onduidelijk blijft dan ook in hoeverre het kennelijk onvoldoende ‘bedrijfsmatig, innovatief, efficiënt en slagvaardig handelen’ van de Afdeling luchtverkeersbeveiliging een negatief effect heeft op de luchtverkeersbeveiliging hier ten lande. In dit kader zij er op gewezen dat een verzelfstandigingsproces met een deugdelijke probleeminventarisatie dient aan te vangen. Deze inventarisatie dient zijn weerslag te vinden in de memorie van toelichting zodat de doelmatigheid van het ontwerp had kunnen worden getoetst. De Raad acht het noodzakelijk dat hierin alsnog wordt voorzien.

1.5 In de considerans wordt het realiseren van een ‘meer innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging’ in Aruba als enig doel van het ontwerp opgevoerd.³ Uit de toelichting blijkt echter dat het ontwerp daarnaast ten doel heeft het mogelijk maken van investeringen ter vervanging van de verouderde apparatuur en systemen die de Afdeling luchtverkeersbeveiliging thans gebruikt alsmede ter realisering van een scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op de luchtverkeersbeveiliging zoals aanbevolen door de *International Civil Aviation Organisation* (hierna: ICAO) en de *Federal Aviation Administration* (FAA). De Raad adviseert de considerans met deze twee doelen uit te breiden. In het navolgende zal de Raad deze doelstellingen van het ontwerp nader bezien.

1.6 Het streven naar een meer innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba moet naar ’s Raads mening worden bezien in de juridische en operationele context waarin ANSA N.V. dient te functioneren. De verantwoordelijkheid voor de luchtverkeersbeveiliging is krachtens het Verdrag van Chicago, inzake de internationale burgerluchtvaart⁴, een aangelegenheid van de bij dit verdrag aangesloten staten. Luchtverkeersbeveiliging is derhalve primair een overheidstaak. Deze omstandigheid veronderstelt een reële en effectieve sturing zijdens de overheid.

² MvT, p. 3.

³ Als afgeleide hiervan wordt een machtiging tot oprichting van de vennootschap als doel gesteld.

⁴ Verdrag van 7-12-1944, inzake de internationale burgerluchtvaart, Trb. 1947, 165. Voor Aruba geldt dit verdrag vanaf 1-1-1986.

De uitvoering van de luchtverkeersbeveiliging wordt genormeerd door voornoemd verdrag⁵, in internationaal verband afgesproken processen en lokale regelgeving. Dit leidt tot gestandaardiseerde werkprocessen die thans reeds conform de vigerende regelgeving en procedures worden uitgevoerd. Voorts kenmerkt de omgeving waarin ANSA N.V. zal gaan opereren zich door de afwezigheid van enige concurrentie⁶ en een zeer beperkt gebied van de Curaçao *Flight Information Region* waarin luchtverkeersbeveiligingsactiviteiten worden uitgevoerd.

Gezien deze juridische en operationele feiten vraagt de Raad zich af welke bedrijfsmatige werkwijzen dienen te worden geïmplementeerd teneinde de reeds uitgebreid genormeerde en gestandaardiseerde uitvoering van luchtverkeersbeveiliging te verbeteren. Voorts is het van belang dat inzicht wordt verschaft in hoeverre deze uitvoering een vergaande vorm van verzelfstandiging, te weten privatisering, rechtvaardigt. Het komt de Raad voor dat verbetering van werkprocessen niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot verzelfstandiging. Ook binnen de bestaande Afdeling luchtverkeersbeveiliging moet het mogelijk zijn om de gewenste efficiëntieslagen te realiseren. De toelichting ware met een beschouwing ter zake uit te breiden.

1.7 Zoals in de considerans wordt aangehaald is de oprichting van ANSA N.V. bedoeld om een meer efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba te realiseren. Dit betekent dat deze genoemde te behalen efficiëncyslag in de uitvoering van de luchtverkeersbeveiliging ook in de financiële cijfers zijn weerslag zal moeten tonen; dit te meer in het businessplan wordt aangegeven dat verwacht wordt dat de te verrichten investeringen tot efficiëncyverhoging zullen leiden.⁷ De Raad ziet echter niet terug in hoeverre deze te realiseren efficiëncyslag zich heeft vertaald in de prognosecijfers van de operationele kosten; de Raad leest immers uit het rapport ‘ANSA N.V. Financial Projection’ (appendix 3 van het businessplan) dat de verwachte operationele kosten van ANSA NV gebaseerd zijn op de gerealiseerde operationele kosten van de afdeling luchtverkeersbeveiliging van de afgelopen jaren – daarbij gecorrigeerd met een jaarlijkse toename van 2,5% en extra kosten in het kader van de nieuwe organisatiestructuur.⁸ Het prognoseoverzicht voor de periode 2014-2019 – zoals opgenomen in het voornoemde rapport en in onderstaande tabel (deels) overgenomen – laat vervolgens inderdaad zien dat de operationele kosten geleidelijk zullen groeien. De Raad constateert hierbij overigens dat de operationele kosten ten opzichte van de inkomsten naar verwachting harder zullen stijgen: over de periode 2015-2019 nemen de verwachte inkomsten met 6% toe, terwijl de verwachte operationele kosten over dezelfde periode met 7,5% toenemen.

Tabel: *Verwachte operationele kosten en totale inkomsten ANSA NV periode 2014-2019*

<i>(Bedragen in Afl.)</i>	nov en dec 2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accommodation	57.899	501.390	519.533	538.516	558.387	579.198
Admin & General	117.415	821.120	719.038	632.293	646.954	659.449
Automotive	12.165	72.140	73.944	75.792	77.687	79.629
Personnel	1.074.361	6.597.166	6.761.070	6.931.122	7.103.350	7.281.984
Unprovided	9.374	69.733	65.626	62.330	64.151	65.914
Total operational expenses	1.271.214	8.061.549	8.139.211	8.240.053	8.450.529	8.666.174
Total revenue	1.623.108	9.882.491	10.028.793	10.177.607	10.328.985	10.482.984

Bron: ‘ANSA NV Financial Projection’ (PlusAccountants), p. 8.

De Raad wijst aan de hand van deze prognose er voorts op dat in de personeelskosten een verhoging van bijna Afl. 1,3 miljoen optreedt ten opzichte van de huidige personeelskosten van de afdeling luchtverkeersbeveiliging. In de toelichting wordt immers gesproken van Afl. 5,3

⁵ Met name annex 11, bij het Verdrag van Chicago is op dit onderwerp relevant.

⁶ Businessplan p. 11.

⁷ Businessplan, p. 24.

⁸ Appendix 3 bij het Businessplan: ‘ANSA NV Financial Projection’ (PlusAccountants), p. 6.

miljoen aan personeelskosten bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging⁹, terwijl het prognoseoverzicht aangeeft dat er in 2015 bijna Afl. 6,6 miljoen aan personeelskosten bij ANSA NV verwacht wordt.

Gelet op deze constatering acht de Raad het noodzakelijk dat alsnog duidelijk wordt gemaakt hoe in kostenopzicht met de oprichting van de ANSA NV daadwerkelijk een efficiëncyslag wordt behaald; de prognoses tonen immers aan dat er met de oprichting van de ANSA NV geen efficiëncyslagen gemaakt worden.

1.8 Het ontwerp heeft mede ten doel het mogelijk maken van investeringen ter vervanging van de verouderde apparatuur en systemen die de Afdeling luchtverkeersbeveiliging thans gebruikt. In het verlengde hiervan streeft de regering (financiële) zelfredzaamheid van ANSA N.V. na.¹⁰ ANSA N.V. dient dan ook in staat te zijn tot het in rekening brengen van een tarief aan de luchtvaartmaatschappijen teneinde inkomsten te verkrijgen en reserves op te bouwen alsmede daartoe bij commerciële banken leningen aan te gaan.¹¹ Ook ten aanzien van deze doelstelling is de Raad van oordeel dat deze niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot de voorgestelde verzelfstandigingsgraad. Vervanging van verouderde apparatuur en systemen kan immers ook geschieden via opnemings van de daarmee gemoeide investeringen in de landsbegroting (eventueel gefinancierd middels leningen). Indien de wens mocht bestaan dat de Afdeling luchtverkeersbeveiliging budgetneutraal dient te opereren dan zouden de daartoe benodigde inkomsten afkomstig van de luchtvaartmaatschappijen eenvoudig kunnen worden gegenereerd door middel van het opleggen van retributies aan die maatschappijen. Allocatie van deze inkomsten zou vervolgens via de landsbegroting plaats kunnen vinden. In dit kader bevreemdt het de Raad derhalve dat in het businessplan stellig wordt aangegeven dat kwalitatief hoogwaardige luchtverkeersdiensten zonder de oprichting van de ANSA N.V. niet gewaarborgd kunnen worden, omdat de noodzakelijke investeringen in de huidige organisatievorm (mogelijk) achterwege zullen blijven.¹² Hiermee wordt naar 's Raads mening – helaas – de indruk gewekt dat de overheid onmachtig is om het financiële beheer ten aanzien van de luchtverkeersdiensten op effectieve wijze te voeren.

1.9 De Raad acht de door de ICAO en de FAA aanbevolen scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op de luchtverkeersbeveiliging bijdragen aan een meer prudent en transparant toezicht ter zake. Ook ten aanzien van deze doelstelling is de Raad van mening dat deze niet noodzakelijkerwijs behoeft te leiden tot verzelfstandiging tot het niveau van een N.V. De aanbevolen scheiding kan tevens worden bereikt door afsplitsing van de Afdeling luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart en het realiseren van een zelfstandige leiding van die afdeling die direct verantwoordelijkheid verschuldigd is aan de verantwoordelijke minister. Bijkomend voordeel van een dergelijke eenvoudig te realiseren afsplitsing is dat de kostenverhoging die gemoeid is met de introductie van zeven nieuwe functies en een raad van commissarissen bij de te verzelfstandigen entiteit kan worden vermeden.¹³ Hierdoor zou tevens de hoogte van de doorberekening van deze kosten aan de luchtvaartmaatschappijen kunnen worden gemitigeerd.

1.10 Mede gezien het feit dat de toelichting erover zwijgt vraagt de Raad zich af of alternatieve verzelfstandigingmogelijkheden voor de Afdeling luchtverkeersbeveiliging zijn bezien. Zo is het voorstelbaar dat de werkzaamheden van deze afdeling bij de Aruba Airport Authority N.V. (AAA N.V.) worden ondergebracht. Deze N.V. is immers vennootschaps-

⁹ MvT, p. 8.

¹⁰ MvT, p. 3.

¹¹ MvT, p. 3 en 4.

¹² Businessplan, p. 1 en 30.

¹³ Businessplan, p. 7 en 28.

rechtelijk reeds volledig geëquipeerd en bezit duidelijke raakvlakken met de werkzaamheden van de Afdeling luchtverkeersbeveiliging.

Een andere optie is onderbrenging van de Afdeling luchtverkeersbeveiliging bij *Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider* (DC-ANSP), gevestigd te Curaçao. Deze N.V. verzorgt de luchtverkeersbeveiliging voor zowel Hato Airport te Curaçao als Flamingo Airport te Bonaire en beheert Curaçao Flight Information Region. Onduidelijk is of deze optie is bezien. Op voorhand lijkt het dat deze optie kostenreducerend zou kunnen werken op het gebied van de luchtverkeersbeveiliging. De toelichting ware met een beschouwing ter zake uit te breiden.

1.11 De Raad wijst er op dat er in een verzelfstandigingsproces in het algemeen twee fasen te onderscheiden zijn. De eerste fase is de zogenaamde interne verzelfstanding (verzakelijking). Het doel van deze fase is om de te verzelfstandigen dienst een bedrijfsmatige manier van werken aan te leren binnen de structuur van de overkoepelende overheidsorganisatie. De nadruk van veranderingen ligt vooral op de sturing en de budgettering van werkprocessen.¹⁴ De tweede fase is de externe verzelfstanding (versterking). In deze fase wordt een bepaalde (overheids)taak overgedragen aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. Het doel in deze fase is om te komen tot zakelijke verhoudingen als ware de dienst een privaat bedrijf. De dienst leert te functioneren op de private markt en heeft hierop een sterke oriëntatie. Tevens vindt verdere versterking plaats van het bedrijfsmatig werken. Als sluitstuk dient een beslissing te worden genomen over de rechtsvorm van de te verzelfstandigen overheidsdienst. De ervaring leert dat een verzelfstandigingsproces vaak vele jaren in beslag neemt.

De Raad is van mening dat in het ontwerp de omgekeerde weg wordt bewandeld. In de eerste plaats wordt de rechtsvorm van de te verzelfstandigen Afdeling luchtverkeersleiding bepaald waarna het onduidelijk is in hoeverre de fase van interne verzelfstanding is ingezet en de organisatie derhalve klaar is voor de op handen zijnde verzelfstanding. Gezien het tijdstip van totstandkoming van het businessplan komt het de Raad voor dat de fase van interne verzelfstanding nog niet is ingezet. Inzicht hierover wordt in de toelichting niet verschaft, hetgeen de Raad als een omissie beschouwt.

1.12 Gezien de hiervoor geschetste gebrekkige probleeminventarisatie en –definitie komt de in het ontwerp voorgestelde verzelfstanding (swijze) de Raad als ondoelmatig voor. De Raad adviseert de voorgestelde verzelfstanding te heroverwegen.

1.13 Volgens het eerste lid van voorgesteld artikel 5 worden de ambtenaren in dienst van de afdeling luchtverkeersbeveiliging - indien zij in een functie bij de N.V. worden geplaatst - voor maximaal één jaar ter beschikking gesteld van de N.V. De Raad vraagt zich af waarom er een relatief lange maximale ter beschikkingperiode wordt opgenomen. Dit gezien het feit dat herplaatsing van luchtverkeersleiders, gezien hun specifieke bekwaamheden problematisch zou kunnen blijken te zijn. De personeelskosten zullen gedurende deze ter beschikkingperiode onnoodzakelijk doordrukken op de begroting van het Land. De Raad vraagt zich derhalve af waarom er gekozen is om de overgang van het personeel op deze wijze te regelen en niet voor een andere (kostendrukkende) wijze. De Raad adviseert in de toelichting hierover uit te weiden.

1.14 Voorts wordt uit de toelichting niet duidelijk of de vakbonden hebben ingestemd met het Sociaal Plan zoals (deels) in het ontwerp wettelijk geregeld. Uit het oogpunt van het benodigde draagvlak van dit plan acht de Raad het wenselijk dat de memorie van toelichting hieromtrent duidelijkheid verschaft.

¹⁴ Maarten Veraart, Privatisering van overheidsdiensten 'Haastige spoed is zelden goed' (internet artikel), samenvatting van hoofdstuk 11 uit 'Publieke dienstverlening in de markt' Pieterjan van Delden, Maarten Veraart, 2001 Business Contact.

1.15 In het ontwerp wordt aangegeven dat de ambtenaren die direct voorafgaand aan de aanvang van de werkzaamheden van ANSA N.V. in dienst zijn van de afdeling luchtverkeersbeveiliging en geplaatst worden in een functie bij ANSA N.V., van rechtswege voor maximaal een jaar ter beschikking worden gesteld aan de ANSA N.V.¹⁵ Volgens de toelichting blijft het Land gedurende deze periode van ter beschikkingstelling ook verantwoordelijk voor de uitbetaling van het salaris, uitkeringen en overige toeslagen van dit ambtelijk personeel.¹⁶ De Raad begrijpt echter uit het businessplan dat ANSA N.V. (i.o.) en het Land zijn overeengekomen dat het Land de personeelskosten van ANSA N.V. voor de eerste twee maanden – ten bedrage van ruim Afl. 1 miljoen – zal voorschieten; dit bedrag moet later aan het Land terug betaald worden.¹⁷

De Raad acht deze passage in het businessplan verwarrend; er wordt hier immers de indruk gewekt dat ANSA N.V. bij aanvang van zijn werkzaamheden verantwoordelijk is voor de uitbetaling van alle personeelskosten (i.c. dus inclusief de ter beschikking gestelde ambtenaren). Dit staat haaks op hetgeen in de toelichting wordt aangegeven aangaande de betaling van de personeelskosten van de ter beschikking gestelde ambtenaren door het Land. Gelet hierop verzoekt de Raad duidelijkheid te verschaffen omtrent de daadwerkelijke betalingsregeling van de personeelskosten van ANSA N.V. (daarbij inbegrepen de personeelskosten van de ter beschikking gestelde ambtenaren).

1.16 In de financiële paragraaf van de toelichting wordt aangegeven dat de afstoting van de afdeling luchtverkeersbeveiliging het land Aruba qua personeelskosten Afl. 5,3 miljoen aan besparingen op jaarbasis zal opleveren.¹⁸ De toelichting geeft voorts aan dat een analyse er op wijst dat de totale jaarlijkse te verwachten operationele kosten van de N.V. op Afl. 7,8 miljoen zullen uitkomen.¹⁹

Gelet hierop vraagt de Raad zich af of er naast de besparingen op personeelskosten ook andere operationele besparingen te verwachten zijn voor het Land, waaronder op de hoofdkostenpost '4300 Goederen en Diensten'. Indien dit het geval is, vraagt de Raad zich af welk bedrag aan besparingen dit zal opleveren. De Raad adviseert om de financiële paragraaf op dit onderdeel in te gaan.

1.17 In de toelichting wordt aangegeven dat de tarieven die de op te richten N.V. in rekening zal brengen aan luchtvaartmaatschappijen internationaal gezien competitief moeten zijn.²⁰ De Raad vraagt zich in dit licht af in hoeverre de voorgestelde tarieven van US\$ 5,50 per ton, per luchtvaartuig en US\$ 10,= per luchtvaartuig om vluchtplannen te verwerken²¹, internationaal competitief zijn – dit mede gelet op het feit dat de luchtvaartmaatschappijen tot op heden in Aruba niet voor deze diensten hoeven te betalen. De Raad vraagt zich in dit kader ook af in hoeverre de luchtvaartmaatschappijen inzake de voorgestelde tarieven – conform de aanbevelingen van ICAO²² – zijn geraadpleegd en hierover consensus bestaat.

In het verlengde hiervan heeft de Raad uit zowel het businessplan als de ICAO's Policies on Charges for Air Navigation Services begrepen dat de tarieven bepaald worden op kostbasis: de tarieven dienen zodanig te zijn bepaald dat de inkomsten de aan de luchtverkeersdiensten gerelateerde kosten en noodzakelijke investeringen dekken.²³ Andere ongerelateerde kosten mogen volgens deze grondslag niet doorberekend worden aan de luchtvaartmaatschappijen. Het principe van winstmaximalisatie zal dus volgens deze grondslag ook niet kunnen gelden voor

¹⁵ Voorgesteld artikel 5, eerste lid.

¹⁶ MvT, p. 15.

¹⁷ Businessplan, p. 28.

¹⁸ MvT, p. 8.

¹⁹ MvT, p. 4.

²⁰ MvT, p. 4.

²¹ MvT, p. 5.

²² Zie ICAO's *Policies on Charges for Air Navigation Services* (document 9082), p. 5.

²³ Businessplan, p. 13 en ICAO's *Policies on Charges for Air Navigation Services* (document 9082), p. 15-16.

ANSA N.V. Gelet op het belang van deze toe te passen grondslag voor de operatie van ANSA N.V., bevreemdt het de Raad dat in de toelichting verzuimd wordt hierop in te gaan.

De Raad adviseert derhalve om alsnog in te gaan op de in dit onderdeel genoemde financieel-operationele aspecten.

1.18 In het licht van het gestelde in het vorige onderdeel wijst de Raad er op dat een financieel-economische analyse van de gevolgen van het in rekening brengen van tarieven ten behoeve van de luchtverkeersbeveiliging in de toelichting ontbreekt. Een analyse van de in rekening te brengen tarieven voor luchtverkeersbeveiliging en de thans door luchtvaartmaatschappijen aan AAA N.V. verschuldigde gelden voor luchtvaartgerelateerde diensten wijst uit dat de *vaste lasten* in het kader van de luchtvaart naar Aruba voor luchtvaartmaatschappijen met de invoering van deze tarieven zal verdrievoudigen.

Tabel: Analyse vaste en variabele lasten luchtvaart naar Aruba voor luchtvaartmaatschappijen

<i>(Bedragen in miljoenen Afl.)</i>	
Totaal door AAA NV aan luchtvaartmaatschappijen berekende variabele kosten in 2013 ²⁴	72,0
Totaal door AAA NV aan luchtvaartmaatschappijen berekende vaste kosten in 2013 ²⁵	5,0
Verwacht totaal door ANSA NV aan luchtvaartmaatschappijen berekende kosten ²⁶	9,7
Verwachte totale vaste lasten voor luchtvaartmaatschappijen op basis van luchtverkeer 2013	14,7

Bron: AAA N.V. Jaarverslag 2013, p. 58 en businessplan, p. 15.

De Raad acht deze verhoging van de luchtvaartkosten naar Aruba – welke ook doorberekend zullen worden in de ticketprijzen – aanzienlijk en vraagt zich daarbij af welke consequenties dit zal hebben voor de toeristenstroom naar Aruba. Dit klemmt te meer vanwege het feit dat reeds in 2012 een zogenoemde ‘*tourism levy*’ is ingevoerd²⁷ welke ook is doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen en daarmee doorwerken in de vliegticketprijzen. De Raad acht het ontbreken van een financieel-economische analyse een ernstig gemis in de toelichting en acht het derhalve noodzakelijk dat daarin wordt voorzien.

1.19 In de toelichting op voorgesteld artikel 3 wordt aangegeven dat de verplichtingen van doorlopende aard die het Land thans heeft in het kader van de af te stoten diensten zoveel mogelijk overgenomen zullen worden door de op te richten N.V.²⁸ De Raad vraagt zich gelet op deze stelling af wat de (financiële) gevolgen voor het Land zullen zijn indien bepaalde overeenkomsten van het Land niet worden overgenomen door de N.V. De Raad adviseert in de toelichting deze eventuele financiële gevolgen in kaart te brengen.

1.20 De Raad vraagt zich voorts af waarom in het ontwerp niet is voorzien in een inzagerecht voor de Algemene Rekenkamer Aruba en de Centrale Accountantsdienst in de jaarstukken van ANSA N.V. alsmede in een verplichting voor deze vennootschap om voor een bepaalde datum deze jaarstukken op te leveren. De Raad acht het uit het oogpunt van een deugdelijke financiële en democratische controle op deze N.V. noodzakelijk dat hierin wordt voorzien.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In voorgesteld artikel 4 van het onderhavige ontwerp wordt bepaald dat de Minister gemachtigd is om een overeenkomst aan te gaan waarvan de gevolgen zich over een periode van

²⁴ Deze variabele kosten worden op basis van het aantal passagiers aan de luchtvaartmaatschappijen doorberekend.

²⁵ De vaste kosten voor luchtvaartmaatschappijen betreffen de parkeer- en landingsgelden en ‘NIPO charges’.

²⁶ Deze verwachte kosten zijn gebaseerd op het luchtverkeer van 2013.

²⁷ Zie Landsverordening van 27 juni 2012 houdende regeling van een bijzondere heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority (AB 2012 no. 29).

²⁸ MvT, p. 11.

langer dan vijf jaar uitstreken. De toelichting op dit artikel geeft aan dat deze bepaling noodzakelijk is, aangezien er in de met de op te richten N.V. te sluiten verzelfstandigingsovereenkomst onder meer zal worden bepaald dat eventuele toekomstige tariefsverhogingen van de N.V. de goedkeuring behoeven van de Minister (hiermee zal er immers sprake zijn van een overeenkomst voor onbepaalde tijd). De opname van deze genoemde bepaling zal volgens de toelichting met zich meebrengen dat de gevolgen van de verzelfstandigingsovereenkomst zich over een periode van langer dan vijf jaar zullen strekken, waardoor - gelet op artikel 22, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) - de Minister bij landsverordening gemachtigd moet worden om deze overeenkomst aan te gaan.

De Raad begrijpt de strekking van de in onderhavig artikel 4 opgenomen bepaling, maar geeft aan dat artikel 22, tweede lid, van de CV 1989 niet spreekt over overeenkomsten welke *gevolgen* hebben voor een periode van niet langer dan vijf jaar. Het voornoemde tweede lid spreekt namelijk over overeenkomsten *voor* een periode van niet langer dan vijf jaar. Gelet op deze formulering adviseert de Raad om voorgesteld artikel 4 van het ontwerp zodanig te redigeren dat deze in lijn is met de bepaling zoals opgenomen in artikel 22, tweede lid, van de CV 1989.

2.2 Naar aanleiding van voorgesteld artikel 5, eerste lid, merkt de Raad op dat tijdens de periode van terbeschikkingstelling van de ambtenaren die werkzaam waren bij de Afdeling luchtverkeersbeveiliging aan de ANSA N.V. het Werktijdenbesluit landsdienaren (AB 1996 no. GT 20) van toepassing is. Dit in tegenstelling tot eerdere verzelfstandigingen van overheidsdiensten alwaar tijdens de genoemde periode dit landsbesluit, h.a.m. niet van toepassing was. Verwezen zij in dit kader naar artikel 5, vijfde lid, van de Landsverordening verzelfstandiging postwezen (AB 2005 no. 43) en artikel 3, zesde lid, van de Landsverordening van 17 februari 2011 houdende bijzondere bepalingen in verband met de instelling van een nieuwe Aruba Tourism Authority. Indien het thans wenselijk wordt geacht het Werktijdenbesluit landsdienaren van toepassing te laten zijn op de periode van terbeschikkingstelling van de betreffende ambtenaren aan de ANSA N.V. dan ware deze keuze en de redenen die daartoe hebben geleid toe te lichten in de memorie van toelichting.

2.3 In het derde lid, onderdeel b, van voorgesteld artikel 6 wordt verwezen naar artikel 89, tweede lid van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht(LMA). Gelet op de strekking van de bepaling zoals opgenomen in het onderhavige derde lid en hetgeen bepaald wordt in artikel 89, tweede lid, van de LMA is de genoemde verwijzing naar 's Raads oordeel onjuist. Artikel 89, tweede lid, van de LMA betreft namelijk de inhouding van het inkomen bij schorsing van een ambtenaar. De Raad adviseert derhalve om deze verwijzing te corrigeren.

3. Memorie van toelichting

3.1 Op pagina 4 van de memorie van toelichting onderkent de regering dat het Land over de mogelijkheden dient te beschikken om een zekere mate van sturing te kunnen geven aan de verzelfstandigde organisatie. De Raad heeft in onderdeel 1.6 van dit advies reeds aangegeven dat de uitvoering van luchtverkeersbeveiliging een overheidsverantwoordelijkheid is. Deze verantwoordelijkheid veronderstelt een reële en effectieve sturing zijdens de overheid. In het geval van een onvoldoende uitvoering van de luchtverkeersbeveiliging zal uiteindelijk het Land door de ICAO aansprakelijk kunnen worden gesteld. In dit kader adviseert de Raad om in het ontwerp een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de verantwoordelijke minister op te nemen teneinde de noodzakelijke invloed van het Land op de werkzaamheden van de ANSA N.V. reële inhoud te geven.

3.2 In de toelichting wordt aangegeven dat de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) – in het kader van de verzelfstandiging van de luchtverkeersbeveiliging – geen aanpassing behoeft en dat eventuele aanpassingen van de daaronder liggende landsbesluiten, houdende

algemene maatregelen, en ministeriele regelingen momenteel nog onderzocht worden.²⁹ De Raad wijst in deze op dat het van groot belang is om eventuele noodzakelijke wijzigingen in relevante wet- en regelgeving in het kader van de verzelfstandiging gelijktijdig met het onderhavige ontwerp in werking te doen treden, om zodoende een correcte onderlinge aansluiting te hebben. De Raad wijst in deze onder meer op de definitie van het begrip ‘luchtverkeersleiding’ dat in artikel 1 van het Landsbesluit luchtverkeer (AB 2008 no. 44) opgedragen wordt aan één of meer diensten (ANSA N.V. kan bezwaarlijk worden gekwalificeerd als een dienst) en op artikel 6, eerste lid, van het dat landbesluit waarin bepaald wordt dat de luchtverkeerdienstverlening in de Beatrix Control Zone en luchtvaartterreinen door de Minister wordt gegeven; deze bepalingen zullen bij de afstoting van deze diensten door het Land immers niet meer juist zijn. Inwerkingtreding van het ontwerp zou naar ’s Raads mening dan ook dienen te worden opgeschort totdat duidelijkheid bestaat over de noodzakelijke wijzigingen in andere wetgeving.

3.3 In de toelichting wordt aangegeven dat de verplichtingen van doorlopende aard in het kader van de luchtverkeersdiensten – en welke thans op het Land rusten – zoveel mogelijk zullen worden overgenomen door ANSA N.V. De Raad vraagt zich hierbij echter af in hoeverre de uit deze verplichtingen voortvloeiende kosten doorberekend zullen worden aan de ANSA N.V. indien deze verplichtingen niet overgaan op ANSA N.V. De Raad adviseert hierover duidelijkheid te verschaffen.

In het verlengde hiervan is het de Raad overigens onduidelijk in hoeverre er door het Land thans een aansprakelijkheidsverzekering is afgesloten voor de werkzaamheden in het kader van de luchtverkeersbeveiliging en in hoeverre deze zal worden overgenomen door ANSA N.V. In het kostenoverzicht van de afdeling luchtverkeersbeveiliging – zoals opgenomen als bijlage bij het businessplan – ziet de Raad een dergelijke verzekering immers niet terug. De Raad heeft immers begrepen dat een dergelijke (hoge) verzekering gezien het type werkzaamheden (en de hierbij gepaarde risico’s) noodzakelijk is. De Raad adviseert derhalve in de toelichting hierop in te gaan – te meer uit de toelichting noch de toelichting duidelijk wordt in hoeverre rekening is gehouden met deze verzekering(skosten).

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In de marge van het ontwerp alsook de memorie van toelichting zijn voorstellen ter redactionele verbeteringen aangebracht.

5. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich niet met de doelstelling van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.I.S. Goedgedrag

²⁹ MvT, p. 17.