

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 18 september 2023
Uw kenmerk: LV-23/0012
Datum: 25 oktober 2023
Kenmerk: RvA 61-23

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende voorzieningen ten behoeve van de overdracht van de drie rioolwaterzuiveringsinstallaties van het Land te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk, de rioolstelsels van het Land, de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos, alsmede alle daarmee samenhangende toebehoren, aan de naamloze vennootschap Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V. (Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende voorzieningen ten behoeve van de overdracht van de drie rioolwaterzuiveringsinstallaties van het Land te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk, de rioolstelsels van het Land, de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos, alsmede alle daarmee samenhangende toebehoren, aan de naamloze vennootschap Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V. (Landsverordening overdracht rioolnetwerk en vuilverbrandingsinstallatie), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De drie rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) in Aruba verkeren thans in een zodanige slechte staat dat deze aanzienlijke risico's vormen voor de volksgezondheid en het milieu.¹ Dit geldt met name voor de RWZI te Bubali. En hoewel de RWZI's volgens de toelichting van cruciaal belang zijn voor de bescherming van het milieu en de volksgezondheid², heeft het Land volgens de toelichting op korte termijn de middelen niet voor het doen van de investeringen, die noodzakelijk zijn om de RWZI's weer naar behoren te laten functioneren. De regering heeft Utilities Aruba N.V. bereid gevonden om via een door haar op te richten naamloze vennootschap, Aruba Wastewater Sustainable Solutions N.V. (hierna: AWSS N.V.), de exploitatie van de RWZI's over te nemen en de noodzakelijke investeringen te doen.³ Omdat de rioolstelsels samen met de

¹ MvT, p. 2.

² MvT, p. 1.

³ Zie considerans.

RWZI's deel uitmaken van het totale rioolnetwerk van Aruba, acht de regering het wenselijk dat Utilities Aruba N.V. - via AWSS N.V. - tevens de bestaande rioolstelsels en overigens ook de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos overneemt.⁴ Voor deze overname dienen bij landsverordening bepaalde voorzieningen te worden getroffen en daartoe strekt het ontwerp.

1.2 Gelet op het feit dat het wenselijk wordt geacht de overdracht van het rioolnetwerk en de vuilverbrandingsinstallatie zo snel mogelijk te bewerkstelligen wordt de Raad verzocht het ontwerp met urgentie te behandelen en zo spoedig mogelijk advies uit te brengen. De Raad onderkent het urgente karakter van de situatie, maar wil er wel op wijzen dat de situatie al in 2018 als dringend werd bestempeld.⁵ Ook beseft de Raad dat een verzelfstandigingsproces tijd kost en dat de benodigde regelgeving als sluitstuk van dit proces moet worden beschouwd⁶, maar waarom de overdracht echter nu zo snel bewerkstelligd moet worden dat het nodig wordt geacht de Raad te verzoeken het ontwerp met urgentie te behandelen en zo spoedig mogelijk advies uit te brengen, wordt niet duidelijk. Volgens de toelichting was het streven om het ontwerp met ingang van 1 juli 2023 in werking te laten treden.⁷ Gezien het tijdstip van aanbidding van het ontwerp aan de Raad was dit in ieder geval al geen haalbare kaart meer.

1.3 In zijn onderhavige advies zal de Raad ten eerste ingaan op de noodzaak van de voorgestelde verzelfstandiging. Verder zal aandacht geschonken worden aan de (algemene) juridische context, de sociale aspecten en het financieel-economische kader van deze verzelfstandiging. De Raad is in eerdere adviezen reeds ingegaan op essentiële punten waar bij verzelfstandigingen aandacht aan dient te worden geschonken en zal hiernaar verwijzen, dan wel daar waar nodig zijn opmerkingen uit de betreffende adviezen herhalen.

2. Noodzaak verzelfstandiging

2.1 Een verzelfstandigingsproces dient met een deugdelijke probleeminventarisatie aan te vangen. Deze inventarisatie dient zijn weerslag te vinden in de toelichting, zodat

⁴ MvT, p. 3.

⁵ https://secure.overheid.aw/actueel/nieuws_46856/item/rwzi-heeft-dringende-oplossing-nodig_58429.html. Tevens is in 2018 een rapport van TNO Caribbean uitgebracht waarin door middel van een quick scan de problemen van de RWZI Bubali in kaart zijn gebracht (TNO Caribbean, *TNO report - Preliminary Business Case for RWZI Bubali Aeration*, april 2018).

⁶ Zie onderdeel 1.2 van het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging d.d. 26 september 2014, kenmerk RvA 95-14, vindplaats <https://rva.aw/rva/wp-content/uploads/2020/07/RvA-95-14.pdf>.

⁷ MvT, p. 16.



de doelmatigheid van het ontwerp kan worden getoetst.⁸ Zoals hiervoor werd opgemerkt ontbreekt het de regering ten eerste aan financiële middelen voor het doen van de investeringen, die noodzakelijk zijn om de RWZI's weer naar behoren te laten functioneren. De huidige budgettaire kaders voor de korte en middellange termijn bieden geen ruimte voor het aantrekken van externe financiering en de regering is daarom genoodzaakt op zoek te gaan naar een externe partij die bereid is om de exploitatie van de RWZI's met toebehoren over te nemen en de in dat kader noodzakelijke investeringen te doen.⁹

De Raad betwijfelt echter of de financiële middelen ontbreken en dat de huidige budgettaire kaders voor de korte en middellange termijn geen ruimte bieden voor het aantrekken van externe financiering. Uit de Najaarsnota van 2023 van het Land Aruba blijkt namelijk dat in 2023 Afl. 25,1 miljoen beschikbaar is voor extra investeringen voortvloeiende uit een financiële meevaller voor het Land van +0,8% van het bbp.¹⁰ Bovendien blijkt uit de toelichting op de ontwerp-Landsbegroting 2024 dat het beschikbare bedrag voor investeringen in de jaren na 2024 - bij een jaarlijks begroot financieringsoverschot van minimaal +1,0% voor het Land - flink oploopt: in 2025 Afl. 48 miljoen, in 2026 Afl. 78 miljoen, in 2027 Afl. 92 miljoen en in 2028 Afl. 115 miljoen.¹¹ Op basis van deze gegevens laat tabel 1 (zie volgende pagina) zien dat, indien de beschikbare investeringsruimte benut wordt voor investeringen in de RWZI's en de riolering, grotendeels in de noodzakelijke investeringen kan worden voorzien.

⁸ Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging d.d. 26 september 2014, kenmerk RvA 95-14.

⁹ MvT, p. 3.

¹⁰ Zie de Najaarsnota 2023 van Land Aruba, p. 12 en 13.

¹¹ Zie de Memorie van Toelichting (*tabel 2: Meerjarig kader 2024-2028*) behorende bij de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, p. 5.

Tabel 1: Beschikbare investeringsruimte voor investeringen in RWZI's en riolering¹²

<i>(Bedragen in Afl. mln.)</i>	Benodigd investeringsbedrag per jaar ¹³	Begroot investeringsbedrag ontwerp-Landsbegroting 2024	Beschikbare investeringsruimte ¹⁴	Surplus/tekort aan investeringsmiddelen per jaar	Cumulatief
2023	0,2		25,1	+24,9	
2024	19,2	20,0	0	-19,2	+5,7
2025	32,5	48,0	24,1	-8,4	-2,7
2026	39,8	78,0	54,1	+14,3	+11,6
2027	6,3	92,0	68,1	+61,8	+73,4
Totaal	98,0	238,0	156,1	+73,4	

Uit tabel 1 blijkt verder dat, indien bepaalde investeringen niet uitgesteld kunnen worden, de overheid maximaal Afl. 2,7 miljoen aan middelen tekortkomt. De Raad wijst al meerdere jaren op de noodzakelijkheid van (een nog steeds uitblijvende) kostenbeheersing, en dat de stijgende kosten een rem vormen op noodzakelijke investeringen.¹⁵ Voor het begrotingsjaar 2024 geldt bovendien dat de toename van de overheidsontvangsten van Afl. 74,5 miljoen ten opzichte van 2023 bijna geheel gebruikt wordt ter dekking van stijgende kosten, waardoor er geen ruimte is voor een hoger investeringsbedrag dan in voorgaande jaren.¹⁶

Daarnaast is de Raad de mening toegedaan dat reeds eerder voorzien had kunnen worden in de noodzakelijke middelen voor het onderhoud aan en investeringen in het rioolnetwerk. De Raad wijst in dezen op het vigerende Retributiebesluit rioolafvoer (AB 1991 no. GT 26), waarin onder meer het jaarlijks te betalen retributiebedrag geregeld is voor het hebben van een aansluiting op de riolering. Aan dit retributiebesluit is echter nooit uitvoering gegeven.

Op basis van het bovenstaande acht de Raad financiering van de noodzakelijke investeringen uit de eigen middelen wel degelijk mogelijk, zeker als de regering nu daadwerkelijk werk maakt van het beheersen van de kosten en het Retributiebesluit rioolafvoer gaat uitvoeren.

¹² Voor de duidelijkheid vermeldt de Raad dat in deze tabel de additionele middelen van ongeveer Afl. 36 miljoen per jaar aan *sustainability fee* niet zijn meegenomen.

¹³ Financial Feasibility Rationale (2023), *Aruba Wastewater Sustainable Solutions - Presentation to the Council of Ministers June 6, 2023*.

¹⁴ De beschikbare investeringsruimte is voor de jaren 2025 tot en met 2027 bepaald op het begrote bedrag aan investeringen minus het jaarlijks gemiddelde aan 'reguliere' investeringen over de periode 2017-2024 (Afl. 23,9 miljoen).

¹⁵ Zie het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2024, kenmerk RvA 44-23, p. 28.

¹⁶ Zie het advies op de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2024, d.d. 2 augustus 2024, kenmerk RvA 44-23, p. 8.

2.2 In de toelichting worden vervolgens nog enkele andere motieven voor de voorgestelde verzelfstandiging aangedragen. Er wordt meerdere malen gesteld dat de nieuwe entiteit de RWZI's, de rioolstelsels en de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos op een meer bedrijfsmatige manier kan exploiteren met als voordelen meer efficiency, meer flexibiliteit, een verbeterde kwaliteit van dienstverlening en meer innovatie.¹⁷

Op deze motieven wordt ook in een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ingegaan. Volgens dit rapport is een belangrijk motief dat verzelfstandiging tot budgettaire besparingen kan leiden:

“Daarbij kan het in de eerste plaats gaan om een vergroting van de effectiviteit door een betere afstemming van de voorzieningen in de collectieve sector op de behoeften. In de tweede plaats is de efficiency in het geding, omdat door privatisering een voorziening mogelijk tegen lagere kosten kan worden voortgebracht. Naast deze budgettaire overwegingen is er het bestuurlijk motief, het oogmerk dat privatisering leidt tot afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat. Beide motieven liggen doorgaans in elkaars verlengde. (...) Behalve deze budgettaire en bestuurlijke overwegingen, die in de discussie over privatisering veelal de belangrijkste plaats krijgen, kan in de derde plaats als motief (...) nog worden genoemd dat bepaalde particuliere ondernemingen of branches meer kansen krijgen voor ontwikkeling en innovatie.”¹⁸

Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende dat de hier voorgestelde verzelfstandiging de beste manier is om de hierboven genoemde voordelen te behalen. Zo is ten eerste niet duidelijk waarom de bestaande interne processen bij de Dienst Openbare Werken (DOW) niet zodanig aangepast zouden kunnen worden dat meer flexibiliteit wordt gecreëerd en beslissingsprocessen op management- en operationeel niveau versneld worden.

Uit de *Financial Feasibility Rationale* blijkt verder niet, dat door exploitatie door een derde de efficiency van de operationele processen verbetert.¹⁹ In tabel 2 zijn de bedragen opgenomen van de begrote uitgaven voor de jaren 2019 tot en met 2027²⁰ van de afdeling Beheer Waterschappen (BWS) van de DOW en de voor de operationele

¹⁷ MvT, p. 3 en 4.

¹⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*, p. 30.

¹⁹ MvT, p. 3.

²⁰ Deze bedragen zijn afkomstig uit de toelichtingen behorende bij de ontwerp-landsverordeningen tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor de jaren 2019 tot en met 2023. De bedragen voor de jaren 2024 tot en met 2027 zijn afkomstig uit de toelichting behorende bij de ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken 2023, waarin een meerjarige begroting is opgenomen. De jaren 2021 en 2022 zijn niet meegenomen in verband met het effect van de COVID-19 maatregelen op deze begrotingen.



uitgaven begrote bedragen van AWSS N.V.²¹ Hieruit blijkt dat de begrote operationele uitgaven voor AWSS N.V. bijna 50% hoger liggen dan de begrote bedragen bij de afdeling BWS en de begrote personeelsuitgaven zelfs bijna 150% hoger liggen.

Tabel 2: Begrote uitgaven afdeling BWS en nieuwe entiteit

(Bedragen in Afl. mln.)	Afdeling BWS		AWSS N.V.	
	Begrote uitgaven afdeling BWS	Begroot bedrag personeelskosten (inclusief werkgeverlasten)	Begrote uitgaven nieuwe entiteit	Begroot bedrag personeelskosten (inclusief werkgeverlasten)
2019	10.730.950	2.312.300		
2020	10.189.200	2.327.600		
2023	10.767.400	2.416.200		
2024	10.782.400	2.439.700	14.910.000	5.266.000
2025	10.800.200	2.463.500	15.519.000	5.754.000
2026	10.826.200	2.487.500	16.374.000	6.353.000
2027	10.848.400	2.511.700	16.880.000	6.595.000
Gemiddeld	10.706.393	2.422.643	15.920.750	5.992.000

Ten slotte heeft de nieuwe entiteit zich nog niet bewezen op deze markt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een partij die al ervaring op dit terrein heeft. Meer ruimte voor innovatie, onderzoek en ontwikkeling lijkt er daarom alleen te komen door meer beschikbare financiële middelen (het heffen van de *sustainability fee*) en niet door een toename van bestaande kennis en ervaring; de werkzaamheden zullen door de dezelfde mensen worden uitgevoerd, namelijk degenen die voorheen werkzaam waren bij de afdeling BWS van de DOW en overgaan naar de nieuwe entiteit. Dit lijkt op voorhand geen prikkel op te leveren voor een andere bedrijfsvoering.

2.3 Daarnaast is de marktwerking in de sector waarin de nieuwe entiteit gaat opereren zodanig beperkt, dat twee, in een bedrijfsmatige cultuur, belangrijke prikkels voor de nieuwe entiteit om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren niet prominent aanwezig zijn. De nieuwe entiteit zal immers gaan opereren in een (1) niet-competitieve markt waarbij (2) voor de grootste bron van inkomsten (de ontvangsten uit de *sustainability fee*) een directe relatie tussen de afnemer (betaler) en de dienstverlener ontbreekt. Indien bovendien de kwaliteitsnormen extern worden bepaald kan er vanuit kosten oogpunt juist een grotere prikkel ontstaan om de minimumnormen te behalen, in plaats van te excelleren op kwaliteit.

2.4 Zoals de Raad al aangaf in een eerder advies is hij van mening dat het voornemen om een overheidsdienst te verzelfstandigen ook dient te worden gezien vanuit het

²¹ Financial Feasibility Rationale (2023), *Aruba Wastewater Sustainable Solutions - Presentation to the Council of Ministers June 6, 2023.*



oogpunt van de publieke taak die de te verzelfstandigen overheidsdienst vervult en zal gaan vervullen na verzelfstandiging.²² Hiertoe is het noodzakelijk dat de regering zich een beeld schept van de activiteiten die tot het publieke domein behoren en waarvoor zij eindverantwoordelijk is. Niet is toegelicht of een dergelijke exercitie op het gebied van de verwerking en het beheer van afval(water) heeft plaatsgevonden.

Evenmin is aangegeven of in dit kader onderlinge afstemming tussen de verschillende publieke taken en de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan, heeft plaatsgevonden. Zo heeft de DOW in het verleden aangegeven dat, rekening houdend met het beschikbaar budget, in de komende jaren de uitbreiding en de aansluiting van nieuwe panden op het rioleringsnetwerk voortgezet zou worden conform het vastgestelde Afvalwaterstructuurplan.²³ Omdat de opbrengsten voor AWSS N.V. geheel losstaan van het aantal rioolaansluitingen ontbreekt voor AWSS N.V. een financiële prikkel om meer aansluitingen te realiseren. Aangezien meer aansluitingen in de toekomst tot hogere onderhoudskosten leiden, zal AWSS N.V. namelijk juist gebaat zijn bij een zo beperkt mogelijk aantal aansluitingen. Zodoende vraagt de Raad zich af of het Afvalwaterstructuurplan nog uitgevoerd gaat worden en of AWSS N.V. (mede) verantwoordelijk wordt voor de uitvoering ervan.

Ook is tussen de DOW en AWSS N.V. een goede afstemming vereist in gevallen waarin het rioolwater- én regenwaterafvoer betreft. De DOW blijft verantwoordelijk voor de regenwaterafvoer en indien door (overmatige) regenval de rioolafvoer niet voldoende in staat is het regenwater af te voeren, zal gekeken moeten worden hoe de ontstane problemen verholpen zullen worden en voor wiens rekening de daarmee gepaard gaande kosten komen.

Ten aanzien van de vuilverbrandingsinstallatie is een goede samenwerking, of in ieder geval overleg, belangrijk, aangezien ook medisch afval en kadavers in deze installatie verwerkt zullen worden. Het feit dat deze installatie zich bevindt op Parkietenbos en het niet duidelijk is wat er met Parkietenbos gaat gebeuren, zal, zeker op termijn, nopen tot onderling overleg en afstemming. Bovendien is het streven van AWSS N.V. om het geproduceerde slib om te vormen tot biogas en/of het zuiveringslib te verwerken tot meststof c.q. bodemverbeteraar, waarna het niet langer nodig is om

²² Zie het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening instelling Aruba Tourism Authority d.d. 17 december 2010, kenmerk RvA 231-10.

²³ Zie de toelichting op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2020 (p. 15), de toelichting op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2021 (p. 13) en de toelichting op de ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begroting van de Dienst Openbare Werken voor het dienstjaar 2022 (p. 13).



het slib te verbranden.²⁴ Hierdoor zal AWSS N.V. dan zelf mogelijk geen gebruik meer maken van de vuilverbrandingsinstallatie.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan de uitvoering van de verschillende overheidstaken op het gebied van afval(water)beheer en de afstemming tussen de verschillende entiteiten die verantwoordelijk zijn en worden voor de uitvoering van deze taken.

2.5 Verder heeft de Raad aangegeven het van belang te achten dat voor de aanvang van een verzelfstandigingsproces wordt bepaald welke mate van verzelfstandiging gewenst is.²⁵ Afwegingen die hierbij een rol spelen zijn ten eerste de wenselijkheid van de ambtelijke en politieke top om via de hiërarchische lijn te sturen op de uitvoering. Andere van belang zijnde factoren zijn de mate waarin de marktwerking beperkt blijft, de dienstverlening een vitaal publiek belang dient en de verantwoordelijkheid voor voldoende borging hiervan. Uit de toelichting blijkt echter niet of dergelijke afwegingen hebben plaatsgevonden.

Met name gezien de implicaties voor de ministeriële verantwoordelijkheid bij verzelfstandigingen en privatiseringen in het algemeen en deze in het bijzonder, is het noodzakelijk dat de toelichting hier nader op ingaat. Het feit dat afval(water)beheer en vuilverbranding van oudsher een prominente plaats innemen op de lijst van specifieke overheidstaken, houdt een nauwere relatie met de ministeriële verantwoordelijkheid in. Door de vormgeving als dochteronderneming van Utilities Aruba N.V. bestaat er echter geen direct aandeelhouderschap voor het Land, waarmee de nieuwe entiteit zelfs verder van het publieke domein/minister af komt te staan. Dit betekent dat een direct sturingsmechanisme in algemene zin (via algemene 'aanwijzingen') die een aandeelhouder toekomt, eveneens ontbreekt.

2.6 In een eerder stadium was sprake van overname van de RWZI's door de Water- en Energiebedrijf Aruba (W.E.B.) N.V. (hierna: WEB N.V.).²⁶ Onduidelijk is waarom hier uiteindelijk van af is gezien. Een overname door WEB N.V. had een significante

²⁴ Dit streven is uitgesproken in de op 19 oktober 2023 ten kantore van Utilities Aruba N.V. voor de Raad gehouden presentatie over de oprichting van AWSS N.V.

²⁵ Zie het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04.

²⁶ Zie de Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening van 13 april 2022 (AB 2022 no. 51) tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2022, de Landsverordening van 13 mei 2022 (AB 2022 no. 65) tot vaststelling van de begroting van de Staten van Aruba voor het dienstjaar 2022, de Landsverordening van 10 mei 2022 (AB 2022 no. 64) tot vaststelling van de begroting van de Raad van Advies voor het dienstjaar 2022 en de Landsverordening van 10 mei 2022 (AB 2022 no. 66) tot vaststelling van de begroting van de Algemene Rekenkamer voor het dienstjaar 2022, kenmerk SMR-W-374/2022, p. 10.



besparing aan overheadkosten kunnen opleveren ten opzichte van het oprichten van een nieuwe entiteit, die tevens zal bestaan uit afdelingen, waarvan de interne infrastructuur (waaronder een modern waterlaboratorium), menskracht, ervaring en expertise al bij WEB N.V. aanwezig verondersteld mag worden.²⁷ Daarnaast wordt niet toegelicht of eventuele andere alternatieven zijn overwogen.²⁸ Niet toegelicht wordt bijvoorbeeld, of, rekening houdend met het zogenaamde Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021²⁹, is overwogen een aanbestedingsprocedure in gang te zetten om de RWZI's over te dragen aan een private partij. Het is noodzakelijk dat de toelichting hier nader op in gaat.

2.7 Op grond van de hiervoor gemaakte opmerkingen komt de Raad tot de conclusie dat de noodzaak tot het verzelfstandigen van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie in Parkietenbos door deze onder te brengen in een aparte daartoe op te richten N.V. in de toelichting onvoldoende wordt onderbouwd en adviseert de toelichting met de inachtneming van zijn opmerkingen aan te passen.

3. Juridisch kader

3.1 Volgens de toelichting hebben de RWZI's als kerntaak het verzamelen en verwerken van het aangeleverde afvalwater ('influent') afkomstig van huishoudens, bedrijven en hotels. Jaarlijks wordt circa 3,6 miljoen m³ aan afvalwater gezuiverd. Dit gezuiverde water ('effluent') wordt vervolgens in de natuur geloosd, met name in de Bubaliplas en de zee. Thans is de RWZI te Bubali echter niet meer in staat om op een verantwoorde wijze het influent te zuiveren volgens de geldende maatstaven.³⁰ Uit de toelichting blijkt niet op welke maatstaven gedoeld wordt. Een verduidelijking is dan ook wenselijk.

3.2 Het ontbreekt Aruba hoe dan ook aan een breder, algemeen juridisch kader waar een solide milieubeleid op gestoeld kan worden; een beleid, dat noodzakelijk is op grond van verdragen, andere internationale verplichtingen mede gezien in het licht van de milieuproblemen die zich thans voordoen. Wel werd in 1995, om te kunnen toetreden tot diverse verdragen ter zake van de bescherming van flora en fauna, het behoud van

²⁷ In de door Utilities Aruba N.V. voor de Raad gehouden presentatie (zie noot 24) is duidelijk gemaakt dat voor AWSS N.V. dezelfde opzet als bij N.V. Elmar Aruba en WEB N.V. gebruikt zal worden. Dit zal niet alleen doublures binnen het concern creëren, maar tevens leiden tot onnodige en hoge (personeels)kosten door het ontstaan van een nieuw monopolistisch overheidsbedrijf.

²⁸ Zo is de Raad bekend met een brief van 18 februari 2020 van AHATA gericht aan de toenmalige minister van Ruimtelijke ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu. Daarin werd voorgesteld een overeenkomst aan te gaan met een private entiteit voor het investeren in en het beheren van de RWZI's (*invest, operate, maintain*).

²⁹ ECLI:NL:HR:2021:1778.

³⁰ MvT, p. 1.



biodiversiteit en de conservering van en het beheer over ecosystemen en habitats, de Natuurbeschermingsverordening tot stand gebracht (AB 1995 no. 2).³¹

3.3 Een van die verdragen betrof het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied met de daarbij behorende bijlagen en protocollen, waaronder het SPAW-protocol (*Specially Protected Areas and Wildlife*).³²

Een ander verdrag betrof de op 2 februari 1971 in Ramsar tot stand gekomen overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (hierna: het Ramsar-verdrag).³³ Het Ramsar-verdrag geldt ook voor Aruba en op grond hiervan is het Spaans Lagoen reeds aangemerkt als Ramsar-gebied en staat de Bubaliplas op de nominatie om als zodanig aangemerkt te worden.³⁴

In het Ramsar-verdrag is onder meer overeengekomen dat partijen watergebieden aanwijzen die in aanmerking komen voor opname op de lijst van watergebieden met internationale betekenis.³⁵ Voor deze watergebieden dienen partijen hun plannen op zodanige wijze te formuleren dat het behoud en verstandig gebruik ('wise use') van dergelijke gebieden worden bevorderd.³⁶ Tevens dient te worden bevorderd dat watergebieden en watervogels worden behouden door het stichten van natuurreservaten in bepaalde gebieden, ongeacht of deze zijn opgenomen in de lijst bij het Verdrag.³⁷ De Bubaliplas werd op 5 mei 2020 bij landsbesluit, houdende maatregelen, aangewezen als natuurreservaat.³⁸

3.4 De Raad heeft echter al vaker aangegeven deze landelijke regelgeving niet toereikend te achten om een daadwerkelijke effectieve bescherming van de flora en fauna op het land en in de kustwateren van Aruba te waarborgen.³⁹ Het in de

³¹ Zie considerans Natuurbeschermingsverordening.

³² Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied, met Bijlage, en het Protocol betreffende samenwerking ter bestrijding van olielozingen in het Caraïbisch gebied, met Bijlage, Cartagena de Indias 24 maart 1983, *Trb.* 1983, 152, en het Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten bij het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied, Kingston 18 januari 1990, *Trb.* 1990, 115.

³³ Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, Ramsar (Iran) 2 februari 1971, *Trb.* 1975, 84.

³⁴ <https://sdgs.un.org/partnerships/western-wetlands-and-new-ramsar-areas-aruba>

³⁵ Zie artikel 2 van het Ramsar-verdrag.

³⁶ Zie artikel 3 van het Ramsar-verdrag.

³⁷ Zie artikel 4 van het Ramsar-verdrag.

³⁸ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van 5 mei 2020 ter uitvoering van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2) (nieuwe aanwijzing domeingronden als natuurreservaat) (AB 2020 no. 67).

³⁹ Zie de adviezen van de Raad bij het ontwerp-landsbesluit bescherming inheemse flora en fauna d.d. 12 april 2017, het ontwerp-landsbesluitaanwijzing Spaans Lagoen-gebied als natuurreservaat d.d. 18 januari



Natuurbeschermingsverordening opgenomen handhavingsinstrumentarium is immers repressief, hetgeen volgens de Raad niet voldoende is om bepaalde normschendingen te voorkomen en, indien nog mogelijk, het afdwingen van het herstel van aangerichte schade.

3.5 In tegenstelling tot Bonaire kent Aruba geen algemene regels voor het omgaan met afvalwater. In artikel 3 van de Eilandsverordening afvalwater Bonaire is bijvoorbeeld bepaald dat degene die afvalwater loost verplicht is te doen en na te laten wat redelijkerwijs kan worden gevergd ter voorkoming of beperking van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu. Hieronder wordt verstaan (a) het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van bodemverontreiniging, (b) het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van verontreiniging van het grondwater, (c) het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam, (d) de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, (e) het doelmatig beheer van afvalwater en (f) het gebruik van effluent afkomstig van een zuiveringstechnisch werk.⁴⁰

3.6 Aruba kent evenmin een algemeen wettelijk kader voor het afvalbeheer. Zo is er geen afvalstoffenverordening waarin bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot het zich ontdoen, inzamelen en verwerken van (verschillende categorieën) afval, zoals bijvoorbeeld kadavers en het medisch afval, die eveneens in de aan AWSS N.V. over te dragen vuilverbrandingsinstallatie moeten worden verwerkt.

3.7 Wellicht dat bepaalde voorschriften en specifieke (milieu)normen in een vergunning kunnen worden opgenomen. Op grond van artikel 1 van de Hinderverordening (AB 1988 no. GT 27) is het namelijk verboden zonder vergunning inrichtingen op te richten, die hetzij door de verspreiding van stank, rook of dampen, hetzij door geraas of gedruis, hetzij anderszins, voor de omgeving hinder, schade of gevaar kunnen veroorzaken. Aan een dergelijke vergunning kunnen nadere voorwaarden worden verbonden waaraan de betreffende inrichting moet voldoen. Het is echter onduidelijk of de RWZI's onder deze Hinderverordening vallen. In het op het derde lid van voormeld artikel uit de Hinderverordening gebaseerde Hinderbesluit (AB 1995 no. GT 20) worden RWZI's namelijk niet als zodanig genoemd. Dit zou betekenen dat op basis hiervan aan

2017, kenmerk RvA 162-16, het ontwerp-landsbesluit Parke Marino Aruba d.d. 22 augustus 2018, kenmerk RvA 124-18 en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 10 van de Natuurbeschermingsverordening (AB 1995 no. 2) tot aanwijzing van een natuureservaat d.d. 24 januari 2020, kenmerk RvA 153-19.

⁴⁰ Zie de Eilandsverordening van 5 juli 2012, no. 2 houdende regels met betrekking tot afvalwater (Eilandsverordening afvalwater Bonaire).



de exploitant van een RWZI geen nadere regels kunnen worden opgelegd met betrekking tot de normen waaraan het effluent water moet voldoen, alvorens het in de Bupalipas of in zee geloosd mag worden.

3.8 Het ontbreken van normstelling in wettelijke voorzieningen maakt dat onduidelijk is aan welke maatstaven AWSS N.V. moet voldoen en op welke normen de toezichthouder moet toezien. Een rechtsbasis voor een vergunningsstelsel, toezicht en handhaving op het gebied van afval(water)beheer en vuilverbranding ontbreekt daarmee eveneens. Dit heeft als gevolg dat overtredingen niet bestuursrechtelijk geredresseerd kunnen worden.

Het gebrek aan wettelijke normen betekent in feite dat AWSS N.V. naar eigen inzicht kan handelen, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met de belangen van de natuur, het milieu en de burger.

In dit kader rijst voorts de vraag of beoogd wordt exclusiviteit te verlenen aan AWSS N.V. voor het zuiveren van afvalwater. Het is de Raad bekend dat reeds een aantal hotels zelf hun afvalwater zuivert, hetgeen regeling van deze materie in wetgeving door middel van een vergunningsstelsel noodzakelijk maakt. Indien geen exclusiviteit wordt beoogd, rijst bovendien de vraag of deze hotels of andere marktpartijen die tot de markt van afvalwaterzuivering willen toetreden, aanspraak kunnen maken op de ontvangsten uit de *sustainability fee* en of zij - net als AWSS N.V. - op basis van het gelijkheidsbeginsel daarover ook geen belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten en bestemmingsheffing AZV dienen te betalen (zie voorts onderdeel 7.4 van onderhavig advies).

De Raad acht het daarom van essentieel belang dat in de toelichting wordt aangegeven (a) in hoeverre de totstandbrenging van een algemeen beleidskader met betrekking tot het beheren en verwerken van afvalstoffen, waaronder afvalwater, is gevorderd, (b) wanneer de benodigde wetgevingsproducten ter uitvoering van dit beleid tot stand worden gebracht en (c) hoe deze voorgestelde verzelfstandiging van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos in dit beleid past. De Raad adviseert pas tot verzelfstandiging over te gaan als het benodigde juridische kader op orde is.

3.9 Ten slotte merkt de Raad op dat een algemeen beleidskader voor overheids-N.V.'s, waarin gestandaardiseerde uitgangspunten zijn opgenomen met betrekking tot de interne structuren van *checks and balances* en de externe verantwoordingsplicht met als doelstelling het bevorderen van de integriteit, doelmatigheid, deugdelijkheid en

kwaliteit van de organisatie, nog altijd ontbreekt.⁴¹ De Raad heeft hier in eerdere adviezen ook al aandacht voor gevraagd.⁴²

4. Eigendomsoverdracht domeingronden en rioolstelsel

4.1 De toelichting vermeldt dat de domeingronden te Bubali, Parkietenbos en Zeewijk door middel van erfpacht zullen worden overgedragen aan AWSS N.V.; ook de daarop gevestigde rioolwaterzuiveringsinstallaties en andere zich daarop bevindende opstallen zullen krachtens natrekking op grond van artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba (BWA) worden overgedragen.⁴³ Voorts wordt aangegeven dat ook het bestaande rioolstelsel wordt overgedragen.⁴⁴

4.2 Wat betreft het rioolstelsel⁴⁵, zwijgt de toelichting over hoe het eigendom daarvan juridisch zal worden overgedragen. In het bijzonder of dit ook krachtens natrekking zal plaatsvinden.⁴⁶ Zo vraagt de Raad zich af of de mogelijkheid bestaat dat er door het Land onbevoegd rioolleidingen zijn aangelegd in particuliere grond. Daardoor kan de situatie ontstaan dat de eigenaar van de particuliere grond ook eigenaar is geworden van de daaronder zich bevindende rioolleidingen (de zogenoemde verticale natrekking). Ook is de vraag of er beperkte rechten op deze leidingen (die als zelfstandige onroerende zaken kunnen worden beschouwd) zijn gevestigd, van belang. Dit kan immers een splitsing in eigendom teweegbrengen.⁴⁷ De Raad adviseert in de toelichting op deze vraagpunten in te gaan en bij de beantwoording daarvan artikel 5:20, eerste en tweede lid, BWA te betrekken.

4.3 Ten slotte rijst de vraag of het niet noodzakelijk is dat een verbod wordt opgenomen dat bepaalt dat de over te dragen onroerende zaken c.q. het te vestigen recht van erfpacht niet mogen worden vervreemd door AWSS N.V. Dit verbod zou ook moeten gelden bij een eventuele staking van de activiteiten van AWSS N.V. in de toekomst. Zo nodig zal geregeld moeten worden dat in voorkomende gevallen de

⁴¹ In dit kader wijst de Raad op de nog af te ronden ontwerp-landsverordening Corporate Governance en het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter vaststelling van de Code Corporate Governance. Het is de Raad niet duidelijk hoe ver deze wetgevingsproducten in het wetgevingsproces gevorderd zijn en wanneer deze de Raad ter advisering aangeboden zullen worden.

⁴² Zie onder meer het advies van de Raad ex artikel 17, onderdeel a, van de Landsverordening Raad van Advies, inzake verzelfstandiging van overheidsdiensten d.d. 9 december 2004, kenmerk RvA 239-04 en het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening privatisering landslaboratorium d.d. 22 april 2009, kenmerk RvA 232-08 en de Bijlage bij het advies van de Raad op de ontwerp-Landsbegroting 2020, d.d. 21 februari 2020, kenmerk RvA 04-20.

⁴³ MvT, p. 9.

⁴⁴ MvT, p. 9.

⁴⁵ Zie voorgesteld artikel 1.

⁴⁶ Zie artikel 5:20, tweede lid, BWA.

⁴⁷ Zie artikel 5:101 BWA.



onroerende zaken terug aan het Land moeten worden overgedragen c.q. de erfpachtrechten komen te vervallen c.q. ingetrokken. Immers zonder een dergelijk verbod zou er geen beletsel bestaan voor vervreemding van de onroerende zaken en de erfpachtrechten door AWSS N.V. aan derden. De toelichting ware hierop in te gaan.

5. Sociaal kader

5.1 Uit de toelichting wordt niet duidelijk of de vakbonden hebben ingestemd met het Sociaal Plan zoals (deels) in het ontwerp wettelijk is geregeld. Bovendien is het aan de Raad toegezonden document 'Sociaal plan verzelfstandiging afdeling beheer Waterschappen, versie 4-DRH-15 augustus 2023', slechts een concept dat niet ondertekend is door de daarin genoemde partijen. Uit het oogpunt van het draagvlak van het Sociaal Plan acht de Raad het wenselijk dat de toelichting hieromtrent duidelijkheid verschaft en aangeeft - bij gebrek aan een formatieplan waarin de organisatiestructuur wordt beschreven met daaraan gekoppeld het aantal formatieplaatsen - duidelijkheid te geven over (a) het benodigd aantal personeelsleden voor AWSS N.V. en (b) het aantal ambtenaren dat zal opteren voor overgang en de personeelskosten voor het Land nadat de voorgestelde verzelfstandiging heeft plaatsgevonden, voordat wordt overgegaan tot verzelfstandiging.

5.2 Anders dan bij de verzelfstandiging van de luchtverkeersbeveiliging⁴⁸, voorziet het ontwerp niet in een bijzondere sociale (geldelijke) voorziening voor de gewezen ambtenaar aan wie eervol ontslag is verleend op grond van voorgesteld artikel 5, derde lid, onderdeel b. De toelichting biedt geen inzicht over de redenen van deze keuze. Krachtens artikel 99 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) dient in een situatie, zoals de onderhavige, aan de gewezen ambtenaar een wachtgeld te worden toegekend volgens de daarvoor bij landsverordening gestelde bepalingen.⁴⁹ Gelet hierop en nu het ontwerp de toepasselijkheid van voornoemd artikel uit de LMA niet uitsluit, vraagt de Raad zich af of dit artikel van de LMA in deze daadwerkelijk zal worden toegepast, dan wel of een andere voorziening voor de gewezen ambtenaar zal worden getroffen. Het komt de Raad uit oogpunt van goed werkgeverschap voor dat er in de gegeven omstandigheid een passende voorziening voor de gewezen ambtenaar dient te worden getroffen. Het is noodzakelijk dat de toelichting duidelijkheid verschaft op dit punt, zo nodig met aanpassing van het ontwerp.

5.3 Volgens voorgesteld artikel 5, eerste lid, worden ambtenaren in dienst bij de afdeling BWS voor maximaal drie maanden ter beschikking gesteld aan AWSS N.V. De

⁴⁸ Artikel 6 van de Landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging (AB 2014 no. 60). Het betreft een overbruggingsuitkering naar analogie van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding (AB 2000 no. 30).

⁴⁹ Deze regeling staat bekend als het Wachtgeldbesluit (AB 1996 no. GT 11).



toelichting geeft ten onrechte aan dat de voorgestelde periode van terbeschikkingstelling in lijn is met eerdere verzelfstandigingstrajecten. De Raad heeft de voorgestelde periode van terbeschikkingstelling vergeleken met eerdere verzelfstandigingstrajecten en constateert dat thans sprake is van een relatief korte(re) periode van terbeschikkingstelling welke bovendien afwijkt van de in het concept sociaal plan genoemde periode van terbeschikkingstelling van zes maanden.⁵⁰ Dit roept de vraag op of hiermee voldoende ruimte wordt geboden aan het personeel om te bepalen om zijn werkzaamheden wel of niet voort te zetten bij AWSS N.V. en of niet voor een iets ruimere periode moet worden gekozen. Geadviseerd wordt om hier in de toelichting nader op in te gaan en zo nodig het ontwerp aan te passen.

5.4 Naar aanleiding van voorgesteld artikel 5, eerste lid, merkt de Raad nog op dat tijdens de periode van terbeschikkingstelling van de ambtenaren die werkzaam waren bij de afdeling BWS aan AWSS N.V., het Werktijdenbesluit landsdienaren (AB 1996 no. 20) van toepassing is. Dit in tegenstelling tot een aantal verzelfstandigingen van overheidsdiensten uit het verleden.⁵¹ Indien het thans wenselijk wordt geacht voornoemd landsbesluit van toepassing te laten zijn op de periode van terbeschikkingstelling van de betreffende ambtenaren aan AWSS N.V., dan dient deze keuze en de redenen die daartoe hebben geleid te worden toegelicht in de toelichting.

5.5 Met betrekking tot het voorgestelde artikel 5, vraagt de Raad zich verder af of de ambtenaar bezwaar kan maken tegen een aan hem gepresenteerde passende functie en zo ja, wat de inhoud van deze procedure is. Het komt de Raad gerechtvaardigd voor dat de ambtenaar - die deze aan hem aangeboden functie niet wenst te aanvaarden - eerst zijn mogelijke bezwaren kenbaar kan maken in plaats van zich geconfronteerd te zien met het zeer ingrijpende middel van ontslag alvorens zijn bezwaren op een afdoende wijze zijn behandeld. De toelichting dient voorgaande vraagpunten te adresseren.

5.6 Voorts adviseert de Raad om in het vijfde lid van voorgesteld artikel 5 ter verduidelijking te verwijzen naar de ambtenaren die krachtens het eerste lid aan de AWSS N.V. ter beschikking zijn gesteld.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 5, eerste lid, van de Landsverordening aanvang werkzaamheden SETAR N.V. (AB 2002 no. 125) (ten hoogste zes maanden) en de Landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging (AB 2014 no. 60) (ten hoogste twaalf maanden), alsmede artikel 2.1 van het concept-Sociaal plan verzelfstandiging afdeling Beheer Waterschappen (versie 4- DRH - 15 augustus 2023).

⁵¹ Zie 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.

6. *Sustainability fee*

6.1 In artikel 6 van het ontwerp wordt voorgesteld van elke passagier, uitzonderingen daargelaten, die Aruba via de luchthaven binnenkomt een vergoeding, de zogenaamde *sustainability fee*, te heffen. In het voorgestelde artikel 8, derde lid, staat dat de voldoening van de heffing tezamen met de verzending van de ED-kaart geschiedt door overmaking langs elektronische weg naar een bankrekening van AWSS N.V. Met deze *sustainability fee* wordt AWSS N.V. van middelen voorzien om de operationele uitgaven en de noodzakelijke investeringen te dekken.⁵²

Zoals blijkt uit het bovenstaande wordt de *sustainability fee* in verschillende artikelen met verschillende termen aangeduid (vergoeding respectievelijk heffing).⁵³ Ook in de toelichting is dit het geval.⁵⁴ De Raad acht dit niet alleen verwarrend maar vraagt zich tevens af wat het rechtskarakter van deze *sustainability fee* is. Is dit (a) een retributie of (b) een belasting? Indien de *sustainability fee* een retributie is, is het de vraag of er steeds sprake is van een specifieke dienst van AWSS N.V. als tegenprestatie. Indien de *sustainability fee* een belasting is, is het de vraag wat de wettelijke basis is om dit volledig over te maken naar AWSS N.V. (het is immers geen bestemmingsheffing). Bovendien zal, afhankelijk van het rechtskarakter van de *sustainability fee*, voorzien dienen te worden in de noodzakelijke (uitvoerings)regelgeving en waarborgen. Het laatste ten behoeve van een deugdelijke invordering en inning. De toelichting dient in te gaan op deze vraagpunten en duidelijkheid te bieden omtrent het rechtskarakter van de *sustainability fee*.

6.2 De *sustainability fee* bedraagt USD 20,- per passagier. Uit de *Financial Feasibility Rationale*⁵⁵ blijkt dat dit bedrag zo gekozen is dat AWSS N.V. van begin af aan jaarlijks een positief resultaat zal realiseren. In deze *Financial Feasibility Rationale* wordt uiteengezet dat dit voor de AWSS N.V. - gezien het ontbreken van eigen financieringsmiddelen - een absolute noodzaak is voor onder meer het aantrekken van externe financiering voor de noodzakelijke investeringen en het opbouwen van noodreserves.

Aangezien de kapitaaluitgaven voor de noodzakelijke investeringen voornamelijk in de beginjaren zullen plaatsvinden (2024 t/m 2027) en uit de statuten van de nieuwe entiteit niet blijkt welk bedrag aan noodreserve benodigd is, is de vraag of het bedrag van USD 20,- op termijn aanvaardbaar is voor het primaire doel (afvalwaterafvoer en -

⁵² MvT, p. 5.

⁵³ Zie voorgestelde artikelen 6 en 7 (vergoeding) en 8 (heffing).

⁵⁴ MvT, p. 5-6 en 14-15.

⁵⁵ Financial Feasibility Rationale (2023), *Aruba Wastewater Sustainable Solutions - Presentation to the Council of Ministers June 6, 2023*.

zuivering) waarvoor de entiteit wordt opgericht en of een tariefverlaging in de nabije toekomst wordt voorzien. Gezien het feit dat in ieder geval het afvoeren van afvalwater een essentiële publieke voorziening betreft, dient toegelicht te worden of kostendekkendheid niet als rendementsnorm gehanteerd zou moeten worden.

6.3 Volgens de toelichting zijn de hotels aan de westkust van Aruba aangesloten op het rioolnetwerk en de RWZI te Bubali en kunnen als hoofdgebruikers daarvan worden aangemerkt. De RWZI in Bubali en het bijbehorende rioolstelsel is het grootste en dus het duurst in gebruik. De regering heeft overwogen om de hotels en vergelijkbare accommodaties zelf te belasten met de kosten van de vergoeding, maar hiervan is afgezien vanwege het onwenselijke kostenverhogende effect dat dat zal hebben voor de hotels en vergelijkbare accommodaties.⁵⁶ Deze redenering is niet steekhoudend. Het blijft volstrekt onduidelijk of deze *sustainability fee* dan geen onwenselijke kostenverhogende effecten heeft. De toerist dient meer te betalen voor zijn verblijf op Aruba; direct via de *sustainability fee*, dan wel indirect via een doorberekening van de kostenverhogingen in de prijs per nacht, die door de accommodatie in rekening wordt gebracht. Het is noodzakelijk dat de toelichting nader ingaat op de kostenverhogende effecten en de gevolgen hiervan.

De vraag rijst namelijk of onderzocht is welke gevolgen het opleggen van de *sustainability fee*, die zal leiden tot een duurder toeristisch product, heeft voor de toeristische markt. Tevens vraagt de Raad zich af of het effect van de wijze van heffing bij de toerist - namelijk extra handelingen die de toerist voor aankomst in Aruba dient te verrichten - onderzocht is. Ook blijkt uit de toelichting niet of belangrijke stakeholders, zoals de ATA en AHATA, hierover zijn geconsulteerd.⁵⁷

6.4 Daarnaast verblijft niet iedere toerist in een accommodatie die is aangesloten op de riolering. Deze accommodaties dienen hun afvalwater van de beerput/septic tank naar de RWZI te laten vervoeren en voor deze *septic services* dienen deze accommodaties uiteraard te betalen. Zij zullen deze kosten doorberekenen in hun prijzen. Toeristen die in deze accommodaties verblijven betalen dus in feite dubbel voor hun impact op het rioolnetwerk en de RWZI.

6.5 Zoals hierboven al eerder werd aangegeven is het de Raad gebleken dat het Retributiebesluit rioolwaterafvoer niet wordt geëffectueerd, zodat degene die krachtens recht van bezit of enig ander zakelijk recht, het genot hebben van de eigendommen met

⁵⁶ MvT, p. 5.

⁵⁷ In de door Utilities Aruba N.V. voor de Raad gehouden presentatie (zie noot 24) is aangegeven dat dit wel het geval geweest is.

hun gebouwde aanhorigheden, welke aangesloten zijn op de riolering⁵⁸, niets betalen. Hieronder vallen dus onder meer de hotels gelegen aan de westkust van Aruba.

Echter, ook de inwoners van bepaalde gebieden, zoals Oranjestad en San Nicolas, en de daar gevestigde bedrijven zijn aangesloten op het rioolnetwerk en betalen momenteel niet voor de afvoer van het door hun geproduceerde afvalwater. Dit brengt inwoners en bedrijven in andere gebieden die niet op de riolering zijn aangesloten, in een ongelijke en nadeligere positie. Zij betalen immers wel voor het afvoeren van afvalwater via het inhuren van *septic services*.⁵⁹

6.6 Ook acht de Raad het hanteren van de term *sustainability fee* een vorm van *greenwashing*, aangezien een *sustainability fee* een bredere duurzaamheidsheffing pretendeert dan hetgeen waar deze heffing nu voor bedoeld is. Dit roept ook de vraag op hoe toeristen op deze heffing zullen reageren als zij zich bewust worden van de daadwerkelijke reden voor de inning van deze *sustainability fee*.

6.7 Ten slotte vraagt de Raad zich af hoe de introductie van de *sustainability fee* - die leidt tot een toename van de veelheid aan verschillende heffingen in Aruba⁶⁰ - zich verhoudt tot de beleidsdoelstelling van de overheid tot vereenvoudiging van het Arubaanse belastingstelsel.⁶¹

6.8 Gezien de bovengenoemde bezwaren, adviseert de Raad het invoeren van een *sustainability fee* te heroverwegen en het bestaande Retributiebesluit rioolwaterafvoer uit te voeren, dan wel de regelgeving op een zodanige wijze aan te passen dat recht wordt gedaan aan het principe van de vervuiler betaalt en op basis daarvan een verantwoord afvalwaterbeheer wordt bewerkstelligd waarvan de kosten op een evenredige wijze worden gedragen door alle gebruikers van het rioolnetwerk en de RWZI's.

7. Financieel-economisch kader

7.1 Naast de toename van erfpachtinkomsten, blijven de overige financiële gevolgen voor de Landsbegroting onderbelicht. Zo wordt niet ingegaan op de financiële gevolgen

⁵⁸ Zie artikel 1, eerste lid, van het Retributiebesluit rioolafvoer.

⁵⁹ Dit schuurt met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en zou aanleiding kunnen zijn voor gerechtelijke procedures.

⁶⁰ Naast de *sustainability fee* bestaan er op dit moment al drie soorten belasting specifiek van toepassing zijnde op de toerist. Zie de Landsverordening van 27 juni 2012 houdende regeling van een bijzondere heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority (AB 2012 no. 29), de Landsverordening bijzondere belasting verblijf in timeshareresorts, logementen en hotels (AB 2013 no. 43) en de Landsverordening toeristenheffing (AB 1989 no. GT 40).

⁶¹ Zie de considerans bij de Landsverordening Belastingplan 2023 - Deel II (AB 2023 no. 5).



van deze overdracht voor de Landsbijdrage aan de DOW. Ook wordt niet aangegeven of en hoe deze overdracht van invloed zal zijn op het door Utilities Aruba N.V. aan de overheid uit te keren dividend. De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting hier alsnog op ingaat.

7.2 Volgens de toelichting bedraagt de executiewaarde van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie Afl. 31.855.890.⁶² Dit is aanzienlijk meer dan de contante waarde van de erfpachtcanons - bestaande uit een bedrag ter vergoeding van het gebruik van de grond en een bedrag ter overname van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie - die op de openingsbalans⁶³ van de nieuwe entiteit opgenomen is voor Afl. 10.653.977. Het bedrag op de openingsbalans lijkt zodoende een veel te lage waarde te reflecteren voor de over te dragen onroerende zaken. De Raad vraagt zich af (a) hoe het jaarlijkse bedrag van Afl. 582.267,51 voor de erfpachtcanon bepaald is en (b) of dit bedrag niet veel te laag is, gezien de waarde die op de openingsbalans van de nieuwe entiteit is opgenomen.

7.3 De over te dragen roerende zaken (zoals voertuigen en kantoorinventaris) worden vanwege hun relatief hoge leeftijd en geringe waarde van Afl. 3.249.155 geschonken aan de nieuwe entiteit.⁶⁴ Op de openingsbalans van de nieuwe entiteit zijn deze overgedragen activa echter opgenomen voor een bedrag dat bijna viermaal zo hoog is, namelijk Afl. 11.921.178. De Raad vraagt zich in dit kader af (a) of de actuele waarde van deze over te dragen activa niet veel hoger is dan het bedrag waarvoor zij geschonken zullen worden en (b) of voor deze overgedragen activa geen alternatieve gebruiksmogelijkheden binnen de DOW of andere overheidsdiensten beschikbaar zijn. Het is van belang dat ook op dit punt duidelijkheid wordt verschaft, zeker omdat het de omvang van de schenking en de machtiging daartoe betreft.

7.4 De opmerking in de toelichting, dat de inkomsten uit de vergoeding geen omzet zullen vormen in de zin van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten (AB 2006 no. 83) en de Landverordening bestemmingsheffing AZV (AB 2014 no. 59), omdat er geen sprake is van vergoedingen die ontvangen worden voor leveringen van goederen en diensten die in het kader van een onderneming worden verricht, overtuigt niet. Het is de bedoeling om de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos bedrijfsmatig te exploiteren. Het komt de Raad voor dat daarom juist wel degelijk sprake kan zijn van een onderneming die een bedrag ontvangt voor de leveringen van diensten die in het kader van de onderneming worden verricht en die in de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en

⁶² MvT, p. 8.

⁶³ Plus Accountants (2023), *Aruba Wastewater Sustainable Solutions (AWSS) Openingsbalans 31 maart 2023*, p. 6 en p. 8.

⁶⁴ MvT, p. 9.

additionele voorzieningen PPS-projecten en Landsverordening bestemmingsheffing AZV niet genoemd worden als zijnde levering van diensten die vrijgesteld van belasting zijn.⁶⁵ Indien het toch de bedoeling blijft om de vergoeding niet als omzet voor de desbetreffende belastingverordeningen aan te merken, geeft de Raad in overweging om dit expliciet te regelen in deze belastingverordeningen. De Raad adviseert dan ook om de toelichting op dit punt uit te breiden.

8. Redactionele opmerkingen

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbeteringen opgenomen.

9. Conclusie en eindadvies

De stand van zaken met betrekking tot het tot stand brengen van een algemeen beleidskader voor het beheren en verwerken afvalstoffen, waaronder afvalwater, blijft onduidelijk. Evenmin wordt toegelicht wanneer de benodigde wetgevingsproducten ter uitvoering van dit beleid tot stand worden gebracht en hoe deze voorgestelde verzelfstandiging van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie te Parkietenbos in het beleid past.

Daarnaast schiet de financiële onderbouwing tekort en blijven mogelijke alternatieven onbesproken. De noodzaak tot het onderbrengen van de RWZI's en de vuilverbrandingsinstallatie in Parkietenbos in een aparte daartoe op te richten N.V. wordt daarmee onvoldoende onderbouwd.

Het ontbreken van een algemeen wettelijk kader met betrekking tot afvalstoffenverwerking maakt verder niet duidelijk aan welke normen AWSS N.V. moet voldoen en of die normen zodanig gehandhaafd kunnen worden, dat de in het geding zijnde publieke belangen, zoals het milieu en de volksgezondheid, voldoende bescherming genieten. De Raad adviseert eerst het ter zake benodigde juridische kader te realiseren, alvorens tot de voorgestelde verzelfstandiging over te gaan.

De Raad adviseert verder het invoeren van een *sustainability fee* te heroverwegen en het bestaande Retributiebesluit rioolwaterafvoer uit te voeren dan wel de regelgeving zodanig aan te passen dat alle gebruikers een evenredige bijdrage leveren aan een verantwoord afvalwaterbeheer en recht wordt gedaan aan het principe van de vervuiler betaalt.

⁶⁵ Zie artikelen 11 en 12 van de Landsverordening belasting over bedrijfsomzetten en additionele voorzieningen PPS-projecten en de artikelen 13 en 14 van de Landsverordening bestemmingsheffing AZV.



De Raad geeft u op grond van bovenstaande opmerkingen in overweging het ontwerp niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met deze opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

De Adjunct-secretaris,

De Voorzitter,

mr. drs. A.R. Peterson

mr. D.G. Kock