Staten van Aruba
Zittingsjaar 2014-2015-798

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)

STATEN VAN ARUBA
Ingek. 17 OCT 2014
Volgnr.: IS/121/14-15

---

AANBIEDING
no. 1

De regering van Aruba biedt aan de Staten ter goedkeuring aan een 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).

Oranjestad, 17 OCT 2014

De minister van Toerisme, Transport,
Primaire Sector en Cultuur,

De minister van Financiën
en Overheidsorganisatie,

De minister van Justitie,

Staten van Aruba
Zittingsjaar 2014-2015-798

DWJZ 14-039

---

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)

---

ONTWERP
no. 2

IN NAAM VAN DE KONING!

DE GOUVERNEUR van Aruba,

In overweging genomen hebbende:

- dat het met het oog op een meer innovatief, efficient en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba wenselijk is om de activiteiten van de daarvoor verantwoordelijke afdeling van de Directie Luchtvaart over te dragen aan een door het Land op te richten naamloze vennootschap;
- dat deze verzelfstandiging tevens wenselijk is met het oog op het mogelijk maken van investeringen

ter vervanging van de verouderde apparatuur en systemen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging, alsmede het realiseren van een scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op luchtverkeersbeveiliging;
- dat het ter verwezenlijking hiervan noodzakelijk is een machtiging voor de oprichting van deze naamloze vennootschap te verkrijgen, alsmede wettelijke voorzieningen te treffen voor de aan haar te verrichten overdracht van activiteiten;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Artikel 1

In deze landsverordening wordt verstaan onder:

| | |
|---|---|
| Minister | : de minister, belast met luchtvaart; |
| afdeling luchtverkeersbeveiliging | : de onder de Directie Luchtvaart ressorterende afdeling belast met het verlenen van diensten op het gebied van luchtverkeersbeveiliging; |
| Air Navigation Services Aruba N.V. | : de naamloze vennootschap, bedoeld in artikel 2. |

Artikel 2

De Minister is gemachtigd om namens het Land op te richten een naamloze vennootschap met de naam Air Navigation Services Aruba N.V. die als doel heeft het verlenen van diensten op het gebied

van luchtverkeersbeveiliging, met al de hiermee gepaard gaande werkzaamheden, in de ruimste zin des woords, ter bevordering van de veiligheid, regelmaat en efficiëntie van het luchtverkeer in het aan Aruba toegewezen luchtruim.

Artikel 3

De roerende zaken van de Directie Luchtvaart die worden gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden van de afdeling luchtverkeersbeveiliging, gaan op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel van rechtswege over naar Air Navigation Services Aruba N.V. ten titel van inbreng en tegen de uitgifte van aandelen aan het Land in het kapitaal van Air Navigation Services Aruba N.V., zulks met inachtneming van de bepalingen van het Eerste Boek, Tweede Titel, Derde Afdeling, van het Wetboek van Koophandel van Aruba (AB 1990 no. GT 50).

Artikel 4

De Minister is gemachtigd om namens het Land een overeenkomst met een duur van langer dan vijf jaar aan te gaan met Air Navigation Services Aruba N.V. met betrekking tot de personele en civielrechtelijke gevolgen van de overname door Air Navigation Services Aruba N.V. van de werkzaamheden van de afdeling luchtverkeersbeveiliging.

Artikel 5

1. De ambtenaren die, direct voorafgaand aan de dag van de aanvang van de werkzaamheden van Air Navigation Services Aruba N.V., werkzaam waren bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging en ge-

plaatst worden in een functie bij Air Navigation Services Aruba N.V., worden van rechtswege ter beschikking gesteld van Air Navigation Services Aruba N.V., voor een periode van ten hoogste twaalf kalendermaanden.

2. In afwijking van artikel 91, tweede lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37) wordt aan de ambtenaren die krachtens het eerste lid ter beschikking zijn gesteld aan Air Navigation Services Aruba N.V., eervol ontslag verleend met ingang van:

a. de eerste dag van de kalendermaand, volgend op de periode van terbeschikkingstelling of desgewenst zoveel eerder, als ware het ontslag op eigen verzoek, ingeval de betrokkene vrijwillig in dienst treedt bij Air Navigation Services Aruba N.V.;

b. de eerste dag van de kalendermaand, volgend op de periode van terbeschikkingstelling verlengd met een periode van maximaal twaalf kalendermaanden, als ware het ontslag op eigen verzoek, ingeval de betrokkene binnen de periode van terbeschikkingstelling, genoemd in het eerste lid, besluit niet in dienst te treden bij Air Navigation Services Aruba N.V. en, ondanks pogingen daartoe, geen passende nieuwe functie vindt binnen de dienst van het Land;

c. de eerste dag van de kalendermaand, volgend op de periode van terbeschikkingstelling verlengd met een periode van maximaal vijftien kalendermaanden, als ware het ontslag op eigen verzoek, ingeval de betrokkene binnen de periode van terbeschikkingstelling, genoemd in het eerste lid, besluit niet in dienst te treden bij Air Navigation Services Aruba N.V. en een aangeboden passende nieuwe functie binnen de dienst van het Land

niet binnen drie maanden nadat een zodanige functie is aangeboden, wenst te aanvaarden.

3. In afwijking van artikel 91, tweede lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht wordt aan de ambtenaren die, direct voorafgaand aan de dag van de aanvang van de werkzaamheden van de Air Navigation Services Aruba N.V., werkzaam waren bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging en niet geplaatst worden in een functie bij de Air Navigation Services Aruba N.V., eervol ontslag verleend:

a. ingeval de betrokkene binnen een periode van twaalf kalendermaanden na het tijdstip bedoeld in het eerste lid, ondanks pogingen daartoe, geen passende nieuwe functie vindt binnen de dienst van het Land;
b. ingeval de betrokkene een aangeboden passende nieuwe functie binnen de dienst van het Land niet binnen drie maanden nadat een zodanige functie is aangeboden, wenst te aanvaarden.

Het ontslag gaat in op de eerste dag van de maand, volgend op de in de onderdelen a respectievelijk b bedoelde periode.

4. Gedurende de periode van de terbeschikkingstelling, bedoeld in het eerste lid, wordt de Directeur van Air Navigation Services Aruba N.V. voor de toepassing van artikel 4 van de Landsverordening vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren (AB 1998 no. GT 22) en de artikelen 82 en 83, behalve wat betreft het ontslag, als bedoeld in het eerste lid, onderdeel i, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht aangemerkt als het bevoegde gezag.

5. Aan de ambtenaren die direct voorafgaand aan de dag van de aanvang van de werkzaamheden van Air Navigation Services Aruba N.V. werkzaam waren bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging en die voor de aanvang van de werkzaamheden van Air Na-

vigation Services Aruba N.V. kenbaar maken noch geplaatst te willen worden in een functie bij Air Navigation Services Aruba N.V. noch een nieuwe passende functie binnen de dienst van het Land wensen te aanvaarden, wordt eervol ontslag verleend met ingang van de dag van de aanvang van de werkzaamheden van Air Navigation Services Aruba N.V.

6. Aan de ambtenaren die krachtens het eerste lid ter beschikking zijn gesteld aan Air Navigation Services Aruba N.V. en die gedurende die periode kenbaar maken noch een functie bij de N.V. noch een nieuwe passende functie binnen de dienst van het Land wensen te aanvaarden, wordt eervol ontslag verleend met ingang van de eerste dag van de kalendermaand volgend op het ontslagverzoek.

Artikel 6

1. De gewezen ambtenaar aan wie op grond van artikel 5, tweede lid, onderdeel b, derde lid, onderdeel a, alsmede vijfde en zesde lid eervol ontslag is verleend, heeft, ingaande de dag waarop dat ontslag inging, aanspraak op toekenning van een overbruggingsuitkering ten laste van het Land. De toekenning geschiedt bij beschikking van de ambtenaar, belast met de leiding van de Departamento Recurso Humano van het Land. De beschikking vermeldt het bedrag dat aan de betrokkene zal worden uitgekeerd, en de periode gedurende welke de aanspraak bestaat.

2. De artikelen 3 tot en met 6, 13, onderdeel a, en 18 van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding (AB 2000 no. 30) zijn van overeenkomstige toepassing. Indien de gewezen ambtenaar in dienst treedt van een rechtspersoon die door het Land bij landsverordening is ingesteld of waarvan de aandelen geheel of gedeeltelijk in handen zijn van het Land, of

van een instelling die geheel of voor meer dan 50% door het Land wordt gesubsidieerd, is artikel 18 van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding van overeenkomstige toepassing.

3. Behoudens door het verloop van de periode, bedoeld in het tweede lid, in verbinding met artikel 3 en 13, onderdeel a, van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding, eindigt het recht op een overbruggingsuitkering van rechtswege met ingang van:

a. de dag na die waarop de betrokkene is overleden;
b. de eerste dag van de kalendermaand, volgende op die waarin de betrokkene de leeftijd heeft bereikt, bedoeld in artikel 93 van de Landverordening materieel ambtenarenrecht.

Artikel 7

1. In afwijking van Hoofdstuk IV, paragrafen 1 en 2, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht, komen de kosten, voortvloeiende uit de bezoldiging, uitkeringen en toelagen van het personeel, bedoeld in artikel 5, eerste lid, gedurende de periode van terbeschikkingstelling, bedoeld in hetzelfde lid, ten laste van Air Navigation Services Aruba N.V., doch worden in de twee kalendermaanden na datum van inwerkingtreding van deze landsverordening voorgeschoten door het Land.

2. De kosten, voortvloeiende uit de bezoldiging, uitkeringen en toelagen van het personeel dat met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze landsverordening werkzaam is bij Air Navigation Services Aruba N.V. op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, komen ten laste van Air Navigation Services Aruba N.V., doch worden in de twee kalendermaanden na datum van inwerkingtreding van deze landsverordening voorge-

schoten door het Land.

3. De operationele kosten, niet zijnde de personeelskosten, bedoeld in het eerste en tweede lid, komen ten laste van Air Navigation Services Aruba N.V., doch worden in de twee kalendermaanden na datum van inwerkingtreding van deze landsverordening voorgeschoten door het Land.

4. Na afloop van de periode van twee kalendermaanden, bedoeld in de vorige leden, zendt het Land een eindafrekening met betrekking tot die kosten aan Air Navigation Services Aruba N.V. en wordt de totale voorschot zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 24 kalendermaanden terugbetaald.

Artikel 8

1. De Minister kan de directeur van de Air Navigation Services Aruba N.V. aanwijzingen van algemene aard geven met betrekking tot de luchtverkeersbeveiliging ter waarborging dan wel bevordering van de veiligheid van het luchtverkeer. De directeur volgt een dergelijke aanwijzing op binnen de door de minister daarvoor gestelde termijn.

2. Alvorens de Minister een aanwijzing geeft als bedoeld in het eerste lid, wint hij het advies van de raad van commissarissen van de Air Navigation Services Aruba N.V. in. De raad van commissarissen verstrekt dit advies zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen een termijn van twee weken. Het besluit tot het niet overnemen van dit advies wordt met redenen omkleed.

Artikel 9

1. Deze landsverordening treedt in werking met ingang van de dag na die van haar plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba.

2. Zij kan worden aangehaald als Landsverordening verzelfstandiging luchtverkeersbeveiliging.

Gegeven te Oranjestad,

De minister van Toerisme, Transport,
Primaire Sector en Cultuur,

De minister van Financiën
en Overheidsorganisatie,

De minister van Justitie,

Staten van Aruba
Zittingsjaar 2014-2015-798

DWJZ 14-039

---

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)

---

MEMORIE VAN TOELICHTING

no. 3

**Algemeen deel**

De afdeling luchtverkeersbeveiliging bij de Directie Luchtvaart is belast met het verlenen van diensten op het gebied van luchtverkeersbeveiliging met betrekking tot luchtvaartuigen die zich in het aan Aruba toegewezen deel van de Curaçao Flight Information Region (de zgn. Beatrix Controle Zone bevinden; hierna het Arubaanse luchtruim te noemen). Onder luchtverkeersbeveiliging wordt verstaan het verlenen van:

- vluchtinformatieverstrekking;
- luchtverkeersleiding;
- alarmering van de betrokken instanties bij noodgevallen;
- burgerluchtvaartinlichtingen aan luchtvarenden;
- communicatie-, navigatie- en surveillancedienst.

De afdeling is verder onderverdeeld in drie onderafdelingen,

namelijk Luchtverkeersleiding, Vluchtinlichtingen en CNS/ATM systemen, die technische ondersteuning aan de twee voornoemde afdelingen biedt.

De werkzaamheden van de luchtverkeersbeveiliging worden momenteel verricht met gebruik van minder moderne apparatuur en systemen, die bovendien op korte en middellange termijn zullen moeten worden vervangen. Daarvoor zijn echter grote investeringen noodzakelijk. De regering is zich ervan bewust dat deze investeringen noodzakelijk zijn, maar waarschijnlijk ook niet mogelijk vanwege de noodzaak bij de overheid om te bezuinigen en om diens schaarse financiële middelen te besteden aan projecten waarbij investeringen nog dringender zijn, zoals investeringen in het onderwijs, alsmede het onderhoud van schoolgebouwen en de infrastructuur. Het niet effectief implementeren van de normen van de International Civil Aviation Organisation (hierna: ICAO) ten aanzien van de luchtverkeersbeveiliging, kan echter ertoe leiden dat ICAO zal aangeven dat in Aruba sprake is van de een of meer 'Significant Safety Concern' ten aanzien van haar luchtverkeersbeveiliging. Het niet voldoen aan die minimale eisen resulteert in een onmiddellijk veiligheidsrisico voor de internationale burgerluchtvaart. Dit kan weer als gevolg hebben dat luchtvaartmaatschappijen hun vluchten hiernaartoe zullen staken. Het niet kunnen investeren in en onderhouden van de communicatie-, navigatie- en surveillanceapparatuur kan tevens met zich meebrengen dat eventueel falen of storingen van bepaalde systemen tot de sluiting van de luchthaven leidt. Het hoeft geen nadere toelichting dat de impact hiervan voor het Arubaanse toerisme en de economie zeer negatief zal zijn. Bovendien is het vertrouwen van de luchtvaartmaatschappijen in Aruba, nadat Aruba wederom aan de ICAO-eisen voldoet, niet direct hersteld.

Zoals reeds vermeld ressorteert de afdeling luchtverkeersbe-

veiliging onder de Directie Luchtvaart. Deze directie is onder anderen belast met het toezicht op de wijze waarop de luchtverkeersdiensten worden verricht. In dit kader heeft de ICAO diverse malen in het algemeen aanbevolen dat de eenheid die de bedoelde diensten verricht en de eenheid die toezicht daarop uitoefent, niet onder dezelfde organisatie kunnen ressorteren.

In dit verband werd overwogen om de werkzaamheden van de afdeling luchtverkeersbeveiliging onder te brengen bij de Aruba Airport Authority N.V. Deze mogelijkheid is voorgelegd aan de Aruba Airport Authority N.V., maar zij hebben het voorstel afgewezen aangezien die werkzaamheden niet tot hun kerntaken behoren.
Het onderbrengen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging bij de DC-ANSP is eveneens als alternatief overwogen. Aruba heeft in het kader van de discussies in Koninkrijksverband omtrent de luchtruimproblematiek verzocht om zeggenschap in de DC-ANSP, in eerste instantie middels participatie in het aandelenkapitaal. Toen dit verzoek werd afgewezen, heeft de regering verzocht om zeggenschap middels lidmaatschap in de raad van commissarissen. Ook dit laatste werd verworpen, waardoor de onderbrenging voor Aruba geen optie meer was.

De regering heeft met het oog op het voorafgaande besloten om de afdeling luchtverkeersbeveiliging bij de Directie Luchtvaart te verzelfstandigen door de werkzaamheden van die afdeling onder te brengen in een door het Land op te richten naamloze vennootschap, genaamd Air Navigation Services N.V. (hierna: ANSA N.V.). De regering is van mening dat de luchtverkeersbeveiliging daardoor op een innovatieve, efficiente en slagvaardige wijze kan functioneren. De eenheid zal op afstand van de overheid functioneren waardoor onder ande-

ren investeringen op een slagvaardige wijze kunnen plaatsvinden.

De verzelfstandiging van de afdeling luchtverkeersbeveiliging bevindt zich in zijn tweede fase van een reorganisatieproces dat reeds in 2009 van start is gegaan. De eerste fase is in 2011 afgerond en had onder andere tot doel de implementatie van de interne organisatorische scheiding binnen de Directie Luchtvaart, zijnde een scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op de luchtverkeersbeveiliging.

Bij de onderhavige verzelfstandiging wordt het volgende nagestreefd:

- de nieuwe organisatie dient financieel onafhankelijk van het Land en zo efficiënt en bedrijfsmatig mogelijk te functioneren;
- de nieuwe organisatie dient op zijn minst zelfredzaam te zijn;
- de nieuwe organisatie dient in staat te worden gesteld om de luchtvaartmaatschappijen een tarief in rekening te brengen, dat internationaal gezien competitief is en waarmee voldoende inkomsten kunnen worden gegenereerd om enerzijds de kosten van de organisatie te dekken en anderzijds reserves op te bouwen in verband met toekomstige investeringen in apparatuur en systemen;
- de nieuwe organisatie moet in staat zijn om bij commerciële banken leningen aan te gaan ter financiering van investeringen;
- de nieuwe organisatie dient zoveel mogelijk op afstand van het politieke besluitvormingsproces te staan (het zogenaamde "arms length" beginsel) , maar tegelijkertijd dient het Land over mogelijkheden te beschikken om een zekere mate van sturing te kunnen geven aan de organisatie.

Bij de keuze van de rechtsvorm van de nieuwe eenheid, werden de rechtsvormen stichting, naamloze vennootschap en publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis overwogen. Daarbij werd uiteindelijk voor de naamloze vennootschap gekozen. De volgende overwegingen waren daarbij doorslaggevend:

- het streven naar efficiencyverhoging komt beter tot zijn recht binnen een organisatie(cultuur) die gekenmerkt wordt door winstoogmerk;
- het is voor banken aantrekkelijker om leningen aan een overheids-N.V. te verstrekken;
- bij zowel een overheids-N.V. als een overheidsstichting is de afstand tot de politieke besluitvorming groter dan bij een rechtspersoon sui generis, maar in het geval van een overheidsstichting zijn de sturingsmogelijkheden van het Land in principe zeer beperkt.

De nieuwe N.V. zal dus de werkzaamheden van de afdeling luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart overnemen en voortzetten. Zij zal die werkzaamheden op een commerciële wijze verrichten. Te dien einde is een businessplan opgesteld dat onder meer gebaseerd is op een door een extern accountantsbureau uitgevoerde haalbaarheidsstudie. Daaruit bleek dat de geprojecteerde operationele kosten – dat wil zeggen de personeelskosten en goederen en diensten - in de periode van 2015 tot en met 2019 jaarlijks circa Afl. 8,0 miljoen zullen bedragen. Bij die analyse is uitgegaan van een tarief dat gebaseerd is op "maximum takeoff weight" van USD 5,50 per ton, per luchtvaartuig, vermeerderd met een bedrag van USD 10 per luchtvaartuig, met een minimum van USD 70,00, welk aan de luchtvaartmaatschappijen voor de verleende luchtverkeersdiensten in rekening zal worden gebracht. Rekeninghoudende met het aantal vluchten in 2013, zullen de inkomsten uit deze heffing naar verwachting in 2015 Afl. 9,9 miljoen bedra-

gen en geleidelijk toenemen tot Afl. 10,5 miljoen in 2019. Met deze inkomsten zullen de operationele kosten worden bekostigd. Het restant, te weten circa Afl. 2,0 miljoen per jaar, zal worden gebruikt om investeringen in apparatuur en systemen te bekostigen, alsmede ten behoeve van een reserve. Ten aanzien van de inkomsten zij vermeld dat in de financiële projecties ervan uit wordt gegaan dat de tarieven voor de komende vijf jaren ongewijzigd zullen blijven. Over de periode 2015-2019 zullen de inkomsten naar verwachting harder stijgen dan de operationele kosten: 6,1% voor de inkomsten ten opzichte van 1,2% voor de operationele kosten.
De voornaamste conclusie van het businessplan is dat de oprichting van ANSA N.V. financieel haalbaar is.
Het voornemen van de regering is om in een met ANSA N.V. te sluiten verzelfstandigingsovereenkomst, de tarieven voor de vergoedingen overeen te komen met de bepaling dat toekomstige tariefverhogingen vooraf door de Minister moeten worden goedgekeurd.

Ten aanzien van dit tarief zijn de luchtvaartmaatschappijen geraadpleegd en de meerderheid heeft ingestemd met dit tarief. De verwachting van de regering is dat de heffing een kostenverhogend effect van tussen de USD 3 en USD 5 per ticket ten gevolge zal hebben. Mede op grond daarvan verwacht de regering dat deze heffing geen noemenswaardige negatieve impact zal hebben op de toeristenstroom naar Aruba. De toeristenstroom naar Aruba wordt eerder bepaald door andere factoren, zoals de marketingstrategie en -inspanningen van ATA, de kwaliteit van het product Aruba en het toerismebeleid van onze concurrenten.

Het onderhavige ontwerp strekt derhalve ter realisering van de verzelfstandiging van de luchtverkeersbeveiliging in de vorm

van een N.V. Het ontwerp beoogt de nodige wettelijke basis te verschaffen voor de overheveling van de activiteiten naar een door het Land op te richten N.V. Alle aandelen van deze N.V. zullen in handen van het Land worden gesteld.

Ten aanzien van de zaken die naar ANSA N.V. overgaan zij vermeld dat er daaronder geen onroerende zaken zijn. De roerende zaken en overige vermogensbestanddelen die wel zullen overgaan, zullen op grond van dit ontwerp van rechtswege – zonder enige rechtshandeling – overgaan naar ANSA N.V. op het moment van de verzelfstandiging.
Bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart zijn momenteel 48 ambtenaren en 3 arbeidscontractanten in dienst. Bij de overgang van het personeel zal derhalve onderscheid worden gemaakt tussen het ambtelijke personeel en de arbeidscontractanten, aangezien hun arbeidsrechtelijke positie fundamenteel verschillend is.
Uit de aard van de nieuwe N.V. volgt dat het personeel dat bij haar in dienst treedt op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zal zijn en dat de ambtenaren hierdoor hun ambtelijke status zullen verliezen.
Met betrekking tot de overgang van het personeel van de afdeling luchtverkeersbeveiliging naar ANSA N.V. heeft zowel de ambtenaar als de arbeidscontractant meerdere opties.
Voor de ambtenaar gelden de volgende opties:

- Optie 1

  In geval de ambtenaar voorafgaand aan de verzelfstandigingsdatum kenbaar maakt niet geplaatst te willen worden in een functie bij de ANSA N.V., wordt deze in de gelegenheid gesteld om:

  a. overplaatsing binnen de overheidsdienst aan te vragen, in welk geval de overheid zich zal inspannen in voorkomende gevallen aan de ambtenaar een traject van

om-, her- en bijscholing te bieden om herplaatsing binnen de overheid te bereiken;

- Indien de ambtenaar een aangeboden passende functie binnen de overheidsdienst niet binnen drie maanden aanvaardt, wordt het dienstverband ontbonden en de ambtenaar eervol ontslag verleend, zonder aanspraak op de overbruggingsuitkering als bedoeld in artikel 6 van het onderhavig ontwerp;
- Indien aan de ambtenaar binnen 12 maanden na de verzelfstandigingsdatum geen passende functie wordt aangeboden binnen de overheidsdienst, wordt het dienstverband ontbonden en aan hem/haar eervol ontslag verleend, met aanspraak op de overbruggingsuitkering;

b. eervol ontslag uit de overheidsdienst onder toekenning van de overbruggingsuitkering aan te vragen.

- Optie 2

De ambtenaar die ter beschikking van ANSA N.V. wordt gesteld, heeft tot het einde van de periode van terbeschikkingstelling van maximaal twaalf kalendermaanden de gelegenheid alsnog af te zien van het aangaan van een arbeidsovereenkomst met de ANSA N.V., de zogenoemde bedenktijd, in welk geval de ambtenaar alsnog kan aanvragen om:

a. overplaatsing binnen de overheidsdienst, in welk geval de overheid zich zal inspannen in voorkomende gevallen aan de ambtenaar een traject van om-, her- en bijscholing te bieden om herplaatsing binnen de overheid te bereiken.
    - Indien de ambtenaar een aangeboden passende functie binnen de overheidsdienst niet binnen drie maanden aanvaardt, wordt het dienstverband ont-

bonden en de ambtenaar eervol ontslag verleend, zonder aanspraak op de overbruggingsuitkering.

- Indien aan de ambtenaar binnen 12 maanden na de bedenktijd geen passende functie wordt aangeboden binnen de overheidsdienst, wordt het dienstverband ontbonden en aan hem/haar eervol ontslag verleend, met aanspraak op de overbruggingsuitkering.

b. eervol ontslag uit de overheidsdienst onder toekenning van de overbruggingsuitkering.

Hierbij zij opgemerkt dat de terbeschikkingstelling van rechtswege geschiedt. De terbeschikkingstellingsperiode van maximaal één jaar wordt als redelijk geacht, vooral omdat de overgang naar een nieuwe werkgever een ingrijpende beslissing voor een ambtenaar is en hij daardoor de nodige tijd moet kunnen hebben om uiteindelijk een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Voor de goede orde zij vermeld dat de rechtspositie van de ambtenaren tijdens deze terbeschikkingstellingsperiode ongewijzigd zal blijven.

De indienstneming van de gewezen ambtenaar in een gelijke functie bij ANSA N.V. zal geschieden met inachtneming van de laatstverdiende bezoldiging waarbij de ambtenaar zijn reeds opgebouwde pensioen behoudt.

Voor de arbeidscontractant gelden de volgende opties:

a. In geval de arbeidscontractant voorafgaand aan de verzelfstandigingsdatum kenbaar maakt in dienst te willen treden van ANSA N.V., dient hij te solliciteren;
b. In geval de arbeidscontractant voorafgaand aan de verzelfstandigingsdatum kenbaar maakt niet in dienst te willen treden bij ANSA N.V., wordt de arbeidsovereenkomst met het Land opgezegd.

In dit kader zij uitdrukkelijk vermeld dat arbeidscontractanten geen gebruik kunnen maken van de overbruggingsregeling.

In een zogenaamd Sociaal Plan, dat ook bij eerdere verzelfstandigingen is toegepast, is nadere uitwerking gegeven aan de overgang van al het personeel, waarbij wordt ingegaan op zaken zoals de bezoldiging, de overname van de opgebouwde rechten en de overbruggingsuitkering. Dit plan is in nauwe samenwerking met het personeel opgesteld aangezien het personeel twee vertegenwoordigers in de stuurgroep bij deze verzelfstandiging had en er consultatierondes met het personeel zijn gehouden. Dit plan is overigens deels in het onderhavige ontwerp verwerkt; nadere regels zijn in het plan opgenomen.
Bovengenoemde overbruggingsuitkering gaat uit van een vergoeding van negentig procent van de laatstverdiende bezoldiging voor het eerste jaar, tachtig procent van de laatstverdiende bezoldiging voor het tweede jaar en zeventig procent van de laatstverdiende bezoldiging voor het derde (tevens laatste) jaar. Gedurende de looptijd van die uitkering zal terugkeer naar de overheid niet mogelijk zijn. Na afloop van die periode kan de gewezen ambtenaar weer in dienst van het Land treden zij wel dat bij indiensttreding binnen vijf jaar na afloop van die periode, de gewezen ambtenaar het totale bedrag van de ontvangen uitkering ineens moet terugbetalen.

Financieel paragraaf

Wat de financiële gevolgen van dit ontwerp betreft, kan worden vermeld dat een aantal roerende zaken ten titel van inbreng overgaat naar ANSA N.V. De totale waarde van de zaken bedraagt naar schatting Afl. 1,5 miljoen. Overigens is het streven dat al het personeel van de luchtverkeersbeveiliging naar ANSA N.V. overgaat waardoor het Land ten aanzien van de begrotingen van de komende jaren op jaarbasis Afl. 6.129.639,- aan personeelskosten zal besparen. Het personeel dat niet naar de nieuwe N.V. overgaat en dat geen passende

functie binnen de overheid vindt, kan gebruik maken van de overbruggingsregeling. De kosten van de overbruggingsregeling komen geheel voor rekening van het Land. Naar verwachting zal slechts een beperkt aantal ambtenaren hiervan gebruik maken. Naar verwachting zal Afl. 200.000,- aan overbruggingsregeling worden uitgekeerd. Voorts genereert deze verzelfstandiging een besparing van Afl. 650.000,- op jaarbasis op de hoofdkostenpost goederen en diensten.

**Artikelsgewijze toelichting**

Ad artikel 1

Het onderhavige artikel bevat een aantal voor dit ontwerp noodzakelijke definities.

Ad artikel 2

Het onderhavige artikel bevat de machtiging aan de Minister om namens het Land ANSA N.V. op te richten. Artikel 27, eerste lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) bepaalt immers dat de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon geschiedt met een bij landsverordening verkregen machtiging, indien het geldelijk belang bij oprichting meer dan Afl. 100.000,- bedraagt.

Het bevat overigens het doel van de vennootschap, namelijk luchtverkeersdienstverlening en de daarmee gepaard gaande (neven) werkzaamheden in ruime zin, zoals het geven van trainingen. Het gebied waarin deze diensten door de nieuwe N.V. zullen worden verleend, is de Beatrix Controle Zone en ziet in concreto op het luchtruim boven het grondgebied van Aruba tot een hoogte van 6500 voet en het gedeelte van het luchtruim boven de volle zee, waarvan Aruba de verantwoordelijkheid heeft aanvaard voor het verzorgen van de luchtverkeersdienstverlening binnen het vluchtinformatiegebied Cura-

çao. Tot de luchtverkeersdienstverlening behoren onder anderen het verstrekken van vluchtinformatie en het verlenen van luchtverkeersleiding aan het luchtverkeer dat zich in de Beatrix Controle Zone bevindt, alsmede alarmering met betrekking tot luchtvaartuigen die hulp behoeven. Vluchtinformatieverstrekking ziet op een dienstverlening met als doel om luchtvaartinlichtingen te verstrekken voor of tijdens de vlucht ten behoeve van een veilige en doelmatige vluchtuitvoering. Luchtverkeersleiding richt zich op het regelen van het luchtverkeer onder anderen door het geven van klaring en aanwijzing aan de bestuurders van luchtvaartuigen. Dit betekent dat ANSA N.V. luchtverkeersleiding zal verzorgen aan de gezagvoerder van een luchtvaartuig dat de luchthaven nadert, alsmede aan de gezagvoerder van een luchtvaartuig dat zich op de luchthaven bevindt of daarvan vertrekt. Alarmering heeft als doel om de betrokken instanties te waarschuwen aangaande luchtvaartuigen, die hulp behoeven in de vorm van opsporing en redding, en deze instanties bij te staan voor zover dat vereist is.

Ad artikel 3

Dit artikel beoogt de overgang van de roerende zaken van het Land, die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel in gebruik zijn bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging, naar ANSA N.V. te regelen. De overgang geschiedt van rechtswege, welke betekent dat daarvoor geen nadere (rechts)handeling of formaliteit vereist is. De roerende zaken waarop hier worden gedoeld zijn de roerende zaken die thans door de afdeling luchtverkeersbeveiliging worden gebruikt ten behoeve van hun werkzaamheden. Het gaat om apparatuur in de luchthaventoren bij de Aruba Airport Authority N.V., alsmede om systemen zoals:

- het Voice Communication Switching System;

- de 13 Radio Transmitters en 14 Radio Receivers;
- de MEVA II;
- de Instrument Landing System/Distance Measuring Equipment;
- het Radio Detection And Ranging System, en
- het Flight Data Processing System.

In dit kader zij vermeld dat ten aanzien van de verplichtingen van doorlopende aard, zoals de overeenkomst met Americom Government Services, waarbij dat bedrijf apparatuur aan het Land verleend en onderhoud daaraan verricht voor een periode van 10 jaar tegen een bepaalde vergoeding door het Land, en op de huurovereenkomst van een kantoorruimte bij Universal Aviation N.V., geldt dat deze zoveel mogelijk overgenomen zullen worden door ANSA N.V.

De bijzin bij dit voorgestelde artikel bepaalt dat de vermogensovergang ten titel van inbreng in het kapitaal van ANSA N.V. geschiedt. ANSA N.V. zal derhalve aan het Land aandelen uitgeven ter waarde van de ontvangen roerende zaken. Hierbij zij vermeld dat de waarde van deze zaken relatief gezien gering is; de bedoelde zaken zijn oud en zouden op termijn vervangen moeten worden. ANSA N.V. zal met deze zaken echter een aanvang kunnen maken met haar werkzaamheden en zal op termijn de nodige investeringen moeten doen.

Ad artikel 4

Het onderhavige artikel beoogt de Minister te machtigen tot het aangaan van de eerder genoemde verzelfstandigingsovereenkomst met ANSA N.V. Daarin worden de personele en civielrechtelijke gevolgen van de overdracht van werkzaamheden van de luchtverkeersbeveiliging geregeld. Gedacht kan daarbij worden aan de overdracht van activa en passiva aan ANSA N.V., waarbij de overdracht van de activa tegen

uitgifte van aandelen in ANSA N.V. aan het Land zal geschieden, de naleving van de in het Sociaal Plan voor ANSA N.V. opgenomen verplichtingen, het 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.
In de verzelfstandigingsovereenkomst zal voorts het aanvangtarief voor de diensten van ANSA N.V. aan de luchtvaartmaatschappijen worden bepaald, alsmede de bepaling dat tariefverhogingen door de minister, belast met luchtvaart, vooraf moeten worden goedgekeurd. Met name ten aanzien van het laatste zullen de gevolgen van de overeenkomst zich over een periode langer dan vijf jaar strekken, waardoor het ingevolge artikel 22, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 noodzakelijk is dat de Minister bij landsverordening wordt gemachtigd om die overeenkomst aan te gaan.

Ad artikel 5

De regering streeft ernaar dat al het personeel (ambtenaren en arbeidscontractanten) dat momenteel werkzaam is bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging overgaat naar ANSA N.V. Het bedoelde personeel heeft immers de nodige, zeer specifieke kennis om de werkzaamheden bij ANSA N.V. over te nemen en te verrichten. In dit kader beogen het onderhavige en het volgende artikel de overgang van het huidige ambtelijke personeel van de luchtverkeersbeveiliging naar de nieuwe N.V. te regelen. Hierbij zij vermeld dat aansluiting is gezocht bij de regeling voor de overname van het ambtelijke personeel zoals is vastgesteld en toegepast bij de instelling van de Aruba Tourism Authority (hierna: ATA).

Het eerste lid bepaalt ten aanzien van het ambtelijke personeel

dat vóór de verzelfstandiging in een functie bij ANSA N.V. wordt geplaatst, dat zij vanaf het moment van de verzelfstandiging (ofwel het moment van inwerkingtreding van dit artikel), onmiddellijk en van rechtswege - dus zonder enig landsbesluit - ter beschikking worden gesteld van ANSA N.V. voor een periode van maximaal twaalf maanden. In deze overgangsfase blijft de rechtspositie van die ambtenaar ongewijzigd en kan hij deze periode als bedenktijd benutten om een keuze met betrekking tot zijn rechtspositie te maken.

Het tweede lid bouwt voort op het voorafgaande en regelt het eervol ontslag van de ambtenaren in een aantal gevallen. Indien de ambtenaar:

- kiest om bij ANSA N.V. werkzaam te zijn;
- niet bij ANSA N.V. werkzaam wenst te zijn en geen passende functie binnen de overheidsdienst vindt, of
- niet bij ANSA N.V. werkzaam wenst te zijn en geen functie binnen de overheidsdienst wenst te aanvaarden,

wordt aan hem eervol ontslag verleend. Als een ambtenaar binnen de periode van de terbeschikkingstelling voor twaalf maanden afziet van het aangaan van een arbeidsovereenkomst met ANSA N.V., zal worden gezocht naar een passende functie binnen de overheid. Als hierna, gedurende twaalf maanden geen passende functie wordt gevonden, wordt de ambtenaar eervol ontslag verleend (zie onderdeel b), met aanspraak op de in artikel 6 voorgesteld overbruggingsuitkering. Indien deze ambtenaar een aangeboden passende functie binnen de overheid niet binnen drie maanden, volgend op de periode van de terbeschikkingstelling, aanvaardt, wordt hem eervol ontslag verleend (zie onderdeel c), zonder aanspraak op de overbruggingsuitkering.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat op dit ontslag artikel 90, eerste lid, van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht

(AB 1989 no. GT 37) onverkort van toepassing zal zijn. Derhalve zal het ontslag schriftelijk worden verleend door het bevoegde gezag, door middel van een landsbesluit. Het tegenovergestelde, namelijk ontslag van rechtswege, wordt niet wenselijk geacht, nu de betrokkene voor bepaalde (rechts)handelingen, zoals het claimen van pensioen, een officieel ontslagbesluit moet kunnen overleggen.
De in dit en het hierna volgende lid voorgestelde ontslagprocedure beoogt te voorkomen dat wederom ambtenaren in het bestand van non-actieve ambtenaren terecht komen. Het streven van de regering is momenteel juist om dit bestand volledig op te heffen. Het is erop gericht om de betrokken ambtenaren zoveel mogelijk in een passende nieuwe functie (bij de overheid) te plaatsen, terwijl van die ambtenaren wordt verwacht dat zij daaraan actief en volledig zullen meewerken.

Het voorgestelde derde lid regelt het ontslag van de ambtenaren die vóór de verzelfstandiging werkzaam waren bij de luchtverkeersbeveiliging en niet geplaatst worden in een functie bij ANSA N.V. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds ambtenaren waarvoor geen plaatsingsmogelijkheid in een passende functie binnen de overheid bestaat en anderzijds de ambtenaren die geen passende functie binnen de overheid wensen te aanvaarden. De eerste groep zal gebruik kunnen maken van de overbruggingsuitkering, zoals in artikel 6 wordt voorgesteld.

Aangezien het personeel gedurende de periode van de terbeschikkingstelling, bedoeld in het eerste lid, de ambtelijke status behoudt, zullen voor die periode een aantal voorzieningen moeten worden getroffen. Het vierde lid van het onderhavige artikel verschaft duidelijkheid ten aanzien van een aantal wettelijke bepalingen dat verband houdt met de ambtelijke status.

Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat de directeur van ANSA N.V. gedurende de periode van terbeschikkingstelling bekleed zal zijn met de bevoegdheid tot oplegging van disciplinaire straffen en het verlenen van vakantie en verlof aan de terbeschikkinggestelde ambtenaren.

In het voorgestelde vijfde lid wordt bepaald dat de ambtenaar die voorafgaande aan de verzelfstandiging reeds heeft besloten noch bij ANSA N.V. noch bij het Land een functie te aanvaarden, eervol ontslag wordt verleend. Ook ten aanzien van de ambtenaren die ter beschikking zijn gesteld maar tijdens de periode van terbeschikkingstelling beslissen noch bij ANSA N.V. noch bij het Land werkzaam te willen zijn, wordt in het zesde lid voorgesteld om aan hen eervol ontslag te verlenen.

Ten slotte zij opgemerkt dat gelet op het dienstbelang van ANSA N.V., met het personeel van de afdeling luchtverkeersbeveiliging is afgesproken dat hetgeen in het Werktijdenbesluit landsdienaren (AB 1996 no. GT 20) is bepaald, van toepassing zal zijn tijdens de periode van terbeschikkingstelling.

Ad artikel 6

Indien de terbeschikkinggestelde ambtenaar beslist om niet als werknemer bij ANSA N.V. werkzaam te zijn, wordt hem, zoals reeds vermeld, eervol ontslag verleend en kan hij gebruik maken van een overbruggingsuitkering. Een dergelijke handelwijze is ook gevolgd bij de instelling van de ATA. Het voorgestelde eerste lid regelt het recht op de overbruggingsuitkering voor de eervol ontslagen ambtenaar. De aanspraak op dat recht is echter beperkt tot de gewezen ambtenaar aan wie op grond van artikel 5, tweede lid, onderdeel b, of het derde lid, onderdeel a, eervol ontslag is verleend en wordt niet toegekend aan de ambtenaar die niet in dienst van ANSA N.V.

treedt en in dat kader geen passende functie bij het Land wenst te aanvaarden. Die aanspraak zal overigens ook worden toegekend aan de ambtenaren die vóór de verzelfstandiging dan wel tijdens de periode van terbeschikkingstelling beslissen niet bij ANSA N.V. of anderszins bij het Land werkzaam te willen zijn en dus vrijwillig uit overheidsdienst wensen te treden. Dat recht wordt op verzoek van de gewezen ambtenaar toegekend door middel van een beschikking van de ambtenaar, belast met de leiding van de Departamento Recurso Humano. In de tweede volzin wordt tot uitdrukking gebracht wat die beschikking moet bevatten.

Het tweede lid regelt de materiële aspecten van de overbruggingsuitkering. De regering heeft ook hier aansluiting gezocht bij de regeling zoals bij de instelling bij de ATA is vastgesteld. Kortheidshalve wordt hier nog vermeld dat de overbruggingsuitkering ook hier gelijk zal zijn aan die waarin in de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding (AB 2000 no. 30) is voorzien. Derhalve zullen ook bij deze verzelfstandiging de bepalingen met betrekking tot de looptijd en de hoogte van de uitkering, almede het recht op geneeskundige hulp gedurende de looptijd van de uitkering uit die laatst genoemde landsverordening zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn. Overigens wordt ook hier de terugkeer van gewezen ambtenaren niet aangemoedigd. Door artikel 18 van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding van overeenkomstige toepassing te verklaren en op grond van het tweede lid, kan een gewezen ambtenaar gedurende de looptijd van de uitkering niet in dienst treden van het Land noch van een rechtspersoon sui generis, een overheids-N.V., dan wel een instelling die gesubsidieerd wordt door het Land. Indien dit binnen een periode van vijf jaar na afloop van de uitkering toch geschiedt, betaalt de gewezen ambtenaar de volledige uitke-

ring ineens terug aan het Land.

In het tweede lid in samenhang met artikel 13, onderdeel a, van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding, alsmede in het derde lid van het onderhavige artikel worden drie gevallen beschreven waarin de aanspraak op de uitkering eindigt, anders dan door verloop van de periode bedoeld in het tweede lid in samenhang met artikel 3 van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding.

Ad artikel 7

Naar verwachting zal ANSA N.V. na de inwerkingtreding niet direct over inkomsten uit tariefheffing voor haar luchtverkeersdiensten ontvangen. De heffing en inning neemt immers 6 à 7 weken in beslag. Derhalve zal ANSA N.V. in de eerste twee maanden na de verzelfstandiging niet direct over de nodige financiële middelen beschikken om de personeelskosten van de terbeschikkinggestelde ambtenaren, van de arbeidscontractanten, alsmede om de overige operationele kosten, zoals kosten in verband met huur, elektra, water en telefoon, te bekostigen, waardoor de regering voornemens is om ter bekostiging van de personeelskosten en de overige operationele kosten door ANSA N.V., een voorschot aan ANSA N.V. te verlenen. Naar verwachting zullen voor de twee maanden de personeelskosten in totaal Afl. 1.008.271 bedragen en de overige operationele kosten in totaal Afl. 383.956,-.

Na verloop van de twee maanden zal het Land geen voorschot meer verstrekken en zal ANSA N.V. die kosten zelf gaan dragen. Na die periode zal het Land overigens de eindrekening aan ANSA N.V. presenteren waarna ANSA N.V. het totaal bedrag zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 24 kalendermaanden zal terugbetalen.

Ad artikel 8

Aangezien het Land verantwoordelijk is voor de goede uitvoering van de luchtverkeersbeveiliging, is het noodzakelijk dat de overheid reële en effectieve sturing kan geven. Derhalve wordt een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de minister voorgesteld. Er is hierbij aansluiting gezocht bij een soortgelijke bepaling voor ATA.

Ad artikel 9

Aangezien het voornemen van de regering is om de verzelfstandiging per 1 november 2014 te doen plaatsvinden, zou de Minister zo spoedig mogelijk gemachtigd moeten worden om de notariële akte tot oprichting van ANSA N.V., alsmede om de verzelfstandigingsovereenkomst te tekenen. Derhalve wordt voorgesteld om het ontwerp met ingang van de dag na plaatsing in het Afkondigingsblad van Aruba, in werking te laten treden.

Hierbij zij vermeld dat gelijktijdig met dit ontwerp de ontwerp-statuten en de ontwerp-verzelfstandigingsovereenkomst worden voorbereid. Ten aanzien van wet- en regelgeving die moeten worden aangepast zij vermeld dat de Luchtvaartverordening (AB 1989 no. GT 58) geen aanpassing behoeft en dat eventuele aanpassingen van de daaronder liggende landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële regelingen zo spoedig mogelijk zullen worden geëffectueerd.

De minister van Toerisme, Transport,
Primaire Sector en Cultuur,

De minister van Financiën
en Overheidsorganisatie,

De minister van Justitie,

RAAD VAN ADVIES

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

SECRETARIS
MINISTERRAAD
INC. 26/9/2014 WETG.
IND. VERG.
VOLG NR. - 73/2014
SMR/W

Staten van Aruba
2J 2014-2015-798
Bijlage A.

**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 aangegeven[1] 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 <u>na</u> 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 daarnevens 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 burgerluchtvaart[4], 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 verdrag[5], 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 concurrentie[6] 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 efficiencyslag 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 efficiencyverhoging zullen leiden.[7] De Raad ziet echter niet terug in hoeverre deze te realiseren efficiencyslag 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*

| *(Bedragen in Afl.)* | 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 luchtverkeersbeveiliging[9], terwijl het prognoseoverzicht aangeeft dat er in 2015 bijna Afl. 6,6 miljoen aan personeelskosten bij ANSA NV verwacht wordt.

Gelet op deze constateringen acht de Raad het noodzakelijk dat alsnog duidelijk wordt gemaakt hoe in kostenopzicht met de oprichting van de ANSA NV daadwerkelijk een efficiencyslag wordt behaald; de prognoses tonen immers aan dat er met de oprichting van de ANSA NV geen efficiencyslagen 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 opneming 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 verantwoording 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 luchtverkeersbeveidliging 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 verzelfstandiging (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 verzelfstandiging (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 verzelfstandiging is ingezet en de organisatie derhalve klaar is voor de op handen zijnde verzelfstandiging. Gezien het tijdstip van totstandkoming van het businessplan komt het de Raad voor dat de fase van interne verzelfstandiging 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 verzelfstandiging(swijze) de Raad als ondoelmatig voor. De Raad adviseert de voorgestelde verzelfstandiging 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 beschikkingsperiode 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 beschikkingsperiode 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 verwerken[21], 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 ICAO[22] – 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*

| *(Bedragen in miljoenen Afl.)* | |
|---|---|
| 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 klemt te meer vanwege het feit dat reeds in 2012 een zogenoemde *'tourism levy'* is ingevoerd[27] welke ook is doorberekend aan de luchtvaartmaatschappijen en daarmede 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 uitstrekken. 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,

mr. dr. H.A. van der Wal

De Voorzitter,

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag

[29] MvT, p. 17.

ARUBA

SECRETARIS
MINISTERRAAD
ING. 17/10/2014
VOLG NR. SMR/W -73/2014

Staten van Aruba
27 2014-2015-798
Bylage B.

KABINET VAN DE GOUVERNEUR
VAN ARUBA
15 OKT. 2014
Volgno: LV-14/0016
Doorgezonden:
Dossier:

Aan de Gouverneur van Aruba,
Plaza Eman 3,
ALHIER.

Uw kenmerk: Uw brief: Ons kenmerk: SMR/W-73/2014

Oranjestad,

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)

Ik heb de eer u hierbij, mede namens mijn ambtgenoten van Toerisme, Transport, Primaire Sector en Cultuur, alsmede van Financiën en Overheidsorganisatie aan te bieden het advies van de Raad van Advies d.d. 26 september 2014, no. 95-14, betreffende het bovenvermelde ontwerp. De Raad kan zich niet met de doelstelling van het ontwerp verenigen en geeft mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden.

**1. Algemeen**

Ik heb kennis genomen van punt 1.1 van het advies van de Raad van Advies.

De Raad acht het onder 1.2 onjuist dat het ontwerp eerst aan de Raad is voorgelegd en daarna een businessplan is gemaakt. Wetgeving dient volgens de Raad het sluitstuk te zijn van het verzelfstandigingsproces en het businessplan dient ten grondslag te liggen aan de memorie van toelichting. Derhalve acht de Raad dat aan hem een onvoldragen wetgevingsproduct is voorgelegd.

Bij beantwoording datum en nummer vermelden en in elke brief slechts één zaak behandelen.

De Raad lijkt hiermee te suggereren dat er geen enkele analyse is gedaan. Dit is onjuist, omdat tijdens het voorbereidingsproces voorafgaand aan het onderhavige ontwerp, een analyse is gedaan van het bedrijfspotentieel van Air Navigation Services Aruba N.V. (hierna: ANSA N.V.), in die zin dat een analyse is gedaan van de kosten, middelen en investeringen van ANSA N.V. De resultaten daarvan zijn in de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting.

Onder 1.3 meldt de Raad dat het businessplan 2015-2019 van ANSA N.V. d.d. 9 september 2014 (hierna: het businessplan) op 10 september 2014 door de Raad is ontvangen. De Raad heeft het ontwerp bezien in de context van dit businessplan. In dit kader adviseert de Raad om de memorie van toelichting aan het businessplan aan te passen.

Dienaangaande zij geantwoord dat de memorie van toelichting is aangevuld met de conclusie van het businessplan en met een cijfermatige onderbouwing daarvan. Deze conclusie van het businessplan geeft aan dat ANSA N.V. financieel haalbaar is.

De Raad constateert onder 1.4 dat volgens de regering de verzelfstandiging wenselijk is met het oog op meer innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren van de luchtverkeersbeveiliging in Aruba. Onduidelijk blijft echter volgens de Raad wat de negatieve effecten van onvoldoende innovatief, efficiënt en slagvaardig functioneren zijn op de luchtverkeersbeveiliging hier te lande. Derhalve stelt de Raad dat de probleeminventarisatie niet zijn weerslag in de memorie van toelichting vindt, en adviseert om dat alsnog te doen.

Ik kan mij niet vinden in deze opmerking en verwijs daartoe naar pagina 2 van de memorie van toelichting voor de probleeminventarisatie. In hoofdlijnen is de verzelfstandiging wenselijk om de grote achterstand in investering in apparatuur en systemen, waarvoor de nodige financiële middelen thans ontbreken, in te halen. Daarnaast dient, in lijn met de opvattingen van ICAO, er een onderscheid te zijn tussen uitvoering van luchtverkeersdiensten en het toezicht daarop.

Onder punt 1.5 merkt de Raad op dat in de toelichting tevens als doelen van het ontwerp worden genoemd het mogelijk maken van investeringen

ter vervanging van de verouderde apparatuur en systemen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging, alsmede het realiseren van een scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op luchtverkeersbeveiliging. De Raad adviseert om de considerans met die doelen uit te breiden.

Naar aanleiding van deze opmerking is de considerans dienovereenkomstig aangepast. In dit verband wordt vermeld dat de scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op de luchtverkeersbeveiliging alleen door de ICAO is aanbevolen en niet door de FAA. Verder zij vermeld dat die aanbevelingen niet direct aan Aruba zijn gedaan maar dat die aanbevelingen in het algemeen aan de partijen bij het verdrag zijn gemaakt. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Onder 1.6 merkt de Raad op dat luchtverkeersbeveiliging uitgebreid genormeerd en gestandaardiseerd is door de normen van het Verdrag van Chicago, de internationale afgesproken processen en de nationale regelgeving. Daarnaast zal de luchtverkeersbeveiliging zonder concurrentie en binnen een zeer beperkt gebied van de Curaçao Flight Information Region opereren. De Raad vraagt daardoor welke bedrijfsmatige werkwijzen dienen te worden geïmplementeerd om deze uitgebreid genormeerde en gestandaardiseerde uitvoering van luchtverkeersbeveiliging te verbeteren. Daarnaast vraagt de Raad in hoeverre deze uitvoering een vergaande vorm van verzelfstandiging, te weten privatisering, rechtvaardigt.

Vast staat dat de luchtverkeersbeveiliging hier te lande al een groot aantal jaren geconfronteerd wordt met een investeringsachterstand met alle negatieve gevolgen van dien voor de luchtverkeersbeveiliging en dus de veiligheid van het luchtverkeer. Juist met het oog op het wegwerken van die achterstand is één van de doelstellingen van de verzelfstandiging dat de nieuwe organisatie financieel onafhankelijk dient te functioneren van het Land zodat het zelf de nodige financiering kan aantrekken om de investeringen te doen. Verzelfstandiging binnen de overheid maakt het niet mogelijk om op eigen kracht het voorafgaande te realiseren. Hierbij zij verwezen naar de memorie van toelichting voor een uiteenzetting van de overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor een overheids-NV als verzelfstandigingsvorm.

De Raad constateert onder 1.7 dat de met de oprichting van ANSA N.V. te

verwachten efficiencyslag ook in de financiële cijfers zijn weerslag moet vinden. De Raad ziet echter niet terug hoe de te realiseren efficiencyslag zich heeft vertaald in de prognose van de operationele kosten. Uit die prognose blijkt dat de operationele kosten geleidelijk zullen toenemen in der voege dat die ten opzichte van de inkomsten in de periode 2015-2019 harder zullen stijgen, te weten 7,5% ten opzichte van 6%. Ten aanzien van de personeelkosten merkt de Raad op dat de huidige personeelskosten volgens de toelichting Afl. 5,3 miljoen bedragen en de verwachting, volgens de prognosecijfers, is dat in 2015 het Afl. 6,6 miljoen zal bedragen; een toename van circa Afl. 1,3 miljoen. In dit verband vraagt de Raad hoe daadwerkelijk een efficiencyslag zal worden gemaakt.

Hierbij zij vooropgesteld dat ik het in die zin met de Raad eens ben dat efficiency zich niet alleen in de financiële cijfers zijn weerslag vindt. Ook dient rekening te worden gehouden met betere resultaten (output), zoals optimalisering van de veiligheid van het luchtverkeer en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Mede naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad met betrekking tot de kostenontwikkeling van ANSA N.V., zijn de personeelskosten wederom geanalyseerd. Uit die analyse is gebleken dat bij de berekening van de huidige personeelskosten van de afdeling luchtverkeersbeveiliging abusievelijk geen rekening is gehouden met de personeelskosten van het overige personeel van de Directie Luchtvaart dat ondersteunende werkzaamheden verricht ten behoeve van de afdeling luchtverkeersbeveiliging. Deze personeelskosten worden geraamd op Afl. 792.000,-. Dit betekent dat de huidige werkelijke personeelskosten van de afdeling luchtverkeersbeveiliging Afl. 6.129.639,- bedragen in plaats van Afl. 5,3 miljoen. Derhalve is in de financiële paragraaf van de memorie van toelichting het bedrag "Afl. 5,3 miljoen" vervangen door: Afl. 6.129.639,-. De personeelskosten van ANSA N.V. worden voor 2015 geraamd op Afl. 6.352.106,-. Dit bedrag is inclusief de uitbetaling van de ATV-dagen die het personeel met de overname meeneemt en bedraagt Afl. 302.481,-. In het aangepaste prognoseoverzicht wordt daarnaast aangenomen dat de personeelskosten vanaf 2016 jaarlijks met 1% zullen toenemen. Op basis van het aangepaste prognoseoverzicht kan worden geconcludeerd dat over de periode 2015-2019 de inkomsten naar verwachting harder zullen stijgen dan de operationele kosten: 6,1% voor de inkomsten ten opzichte van

1,2% voor de operationele kosten. Ten aanzien van de inkomsten zij volledigheidshalve vermeld dat in de financiële projecties ervan uit wordt gegaan dat de tarieven voor de komende vijf jaren ongewijzigd zullen blijven.

Met het vorenstaande acht ik het in voldoende mate onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat de efficiencyslag die met de oprichting van ANSA N.V. wordt beoogd, ook daadwerkelijk zal worden behaald.

De Raad herhaalt onder 1.8 dat één van de doelstellingen van het ontwerp is het mogelijk maken van investeringen om verouderde apparatuur en systemen te vervangen en daarbij zelfredzaam te zijn. Daardoor zal ANSA N.V. een tarief aan luchtvaartmaatschappijen in rekening brengen voor de verleende diensten. Ook ten aanzien van dit aspect acht de Raad het niet noodzakelijk dat tot een verzelfstandiging wordt overgegaan. Vervanging van oude apparatuur en systemen kan ook geschieden via opneming van de nodige financiële middelen op de landsbegroting. Indien de wens is om budgetneutraal te opereren, kunnen retributies aan luchtvaartmaatschappijen in rekening worden gebracht voor de diensten. Bij de begroting kan allocatie van deze inkomsten uit de heffing van retributie, plaatsvinden. Stellen dat kwalitatief hoogwaardige luchtverkeersdiensten zonder de oprichting van de ANSA N.V. niet gewaarborgd kunnen worden, bevreemdt de Raad en impliceert dat de regering onmachtig is om effectief financieel beheer ten aanzien van luchtverkeersdiensten te voeren.

Voor een reactie hierop zij verwezen naar hetgeen ik ten aanzien van 1.6 van het advies van de Raad heb vermeld. Overigens zij opgemerkt dat het opnemen van de investeringen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging in de landsbegroting en het financieren van deze investeringen via de landsbegroting theoretisch mogelijk is, doch het risico bestaat dat de middelen, onder andere verkregen door het opleggen van retributies, worden aangewend om andere overheidsuitgaven te dekken.

De Raad meldt in 1.9 dat een scheiding tussen uitvoering van en toezicht op de luchtverkeersbeveiliging niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot verzelfstandiging. Die scheiding kan ook bereikt worden door afsplitsing van de afdeling luchtverkeersbeveiliging van de Directie Luchtvaart en het realiseren van een zelfstandige leiding van die afdeling die direct verant-

woording verschuldigd is aan de verantwoordelijke minister..

Dienaangaande zij verwezen naar mijn reactie op de punten 1.6, 1.7 en 1.8 van het advies. Hierbij zij nadrukkelijk herhaald dat die door de Raad bedoelde afsplitsing inhoudt dat de desbetreffende nieuwe overheidsdienst afhankelijk zal blijven van de landsbegroting, waardoor niet gewaarborgd kan worden dat de investeringen de komende jaren zullen worden gerealiseerd.

De Raad vraagt onder 1.10 of andere verzelfstandigingsmogelijkheden zijn bezien en adviseert de toelichting met een beschouwing hierover uit te breiden. Zo meldt de Raad dat de werkzaamheden van deze afdeling bij de Aruba Airport Authority N.V. (AAA N.V.) zouden kunnen worden ondergebracht. Een andere mogelijkheid is het onderbrengen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging bij Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider (DC-ANSP), gevestigd te Curaçao.

Het onderbrengen van de werkzaamheden van de afdeling luchtverkeersbeveiliging bij de Aruba Airport Authority N.V. is overwogen. Deze mogelijkheid is voorgelegd aan de Aruba Airport Authority N.V., maar deze onderneming heeft het voorstel afgewezen, aangezien die werkzaamheden niet tot hun kerntaken behoren.

Het onderbrengen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging bij de DC-ANSP is eveneens als alternatief overwogen. Aruba heeft in het kader van de discussies in Koninkrijksverband omtrent de luchtruimproblematiek verzocht om zeggenschap in de DC-ANSP, in eerste instantie middels participatie in het aandelenkapitaal. Toen dit verzoek werd afgewezen, is door Aruba verzocht om zeggenschap middels lidmaatschap in de raad van commissarissen. Ook dit laatste werd verworpen, waardoor de onderbrenging voor Aruba geen optie meer was.

De memorie van toelichting is, conform het advies van de Raad, uitgebreid met een beschouwing over deze twee verzelfstandigingsmogelijkheden.

Onder 1.11 geeft de Raad aan dat verzelfstandigingen in het algemeen uit twee fasen bestaan. De eerste fase is een interne verzelfstandiging waarbij

de te verzelfstandigen dienst een bedrijfsmatige manier van werken wordt aangeleerd. In de tweede fase wordt de externe verzelfstandiging bewerkstelligd waarbij de (overheids)taak wordt overgedragen aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie. De Raad is van mening dat in casu de omgekeerde weg is bewandeld. Gelet op het tijdstip van het businessplan concludeert de Raad dat de interne verzelfstandiging nog niet is ingezet.

Dienaangaande zij vermeld dat de verzelfstandiging van de afdeling luchtverkeersbeveiliging zich in zijn tweede fase van een reorganisatieproces bevindt dat reeds in 2009 van start is gegaan. De eerste fase is in 2011 afgerond en had onder andere tot doel de implementatie van de interne organisatorische scheiding binnen de Directie Luchtvaart, zijnde een scheiding tussen de uitvoering van en het toezicht op de luchtverkeersbeveiliging. Overigens is het advies van de Raad om in de memorie van toelichting inzicht hierover te verschaffen, overgenomen.

Ik heb kennis genomen van de conclusie van de Raad onder 1.12 dat, gezien een gebrek aan probleeminventarisatie en –definitie, deze verzelfstandiging ondoelmatig is. Voor een uitgebreide uiteenzetting zij verwezen naar de hierboven opgenomen reactie. Waar nodig is de memorie van toelichting verder aangepast met het oog op het verbeteren van de onderbouwing van de conclusie dat de voorgestelde verzelfstandigingsvorm doelmatig is.

Onder 1.13 constateert de Raad dat ambtenaren die in een functie bij ANSA N.V. worden geplaatst, voor een periode van maximaal 1 jaar ter beschikking van de N.V. worden gesteld. Dit vindt de Raad een lange termijn. Bovendien blijven de personeelskosten daardoor onnoodzakelijk doordrukken op de landsbegroting. Een uiteenzetting over deze keuze zou in de memorie van toelichting kunnen worden opgenomen.

Hierbij merk ik op dat de terbeschikkingstellingsperiode van maximaal één jaar redelijk is, vooral omdat de overgang naar een nieuwe werkgever een ingrijpende beslissing voor een ambtenaar is en hij daardoor de nodige tijd moet kunnen hebben om uiteindelijk een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. De memorie van toelichting is conform het advies van de Raad op dit punt uitgebreid. Overigens zij vermeld dat het ontwerp is

aangepast waardoor een nieuw, voorgestelde artikel 7 is opgenomen. In dit artikel wordt onder andere voorgesteld dat de personeelskosten gedurende de periode van terbeschikkingstelling voor rekening van ANSA N.V. komen en niet voor het Land, zodat de personeelskosten niet op de landsbegroting zullen drukken.

De Raad merkt op dat niet duidelijk is of de vakbonden hebben ingestemd met het Sociaal Plan, zoals (deels) in het ontwerp wettelijk is geregeld, en over dat draagvlak dus de toelichting geen duidelijkheid verschaft.

Opgemerkt zij dat de vakbonden niet hebben ingestemd met het Sociaal Plan. Echter, aangezien het personeel van de afdeling luchtverkeersbeveiliging nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het Sociaal Plan en dat daarin rekening is gehouden met het merendeel van de wensen van het personeel, kan worden gesteld dat onder het personeel draagvlak bestaat voor dit plan. Vermeldenswaardig is dat het Sociaal Plan op een aantal punten na unaniem door de Stuurgroep Verzelfstandiging LVB is goedgekeurd. De stuurgroep bestaat onder anderen uit 1 vertegenwoordiger van de vakbond STA en 1 vertegenwoordiger van het personeel. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting ten aanzien van het draagvlak van het Sociaal Plan duidelijkheid te verschaffen, is gevolgd.

In 1.15 merkt de Raad op dat ambtenaren van de afdeling luchtverkeersbeveiliging die in een functie bij ANSA N.V. worden geplaatst, van rechtswege ter beschikking worden gesteld. Vervolgens geeft de toelichting aan dat het Land gedurende de terbeschikkingstelling verantwoordelijk blijft voor de uitbetaling van de salarissen, uitkeringen en overige toeslagen van dit ambtelijke personeel. Echter, in het businessplan wordt aangegeven dat het Land de personeelskosten zal voorschieten. De Raad verzoekt om duidelijkheid te verschaffen omtrent de daadwerkelijke betalingsregeling van de personeelskosten van ANSA N.V.

Bij nader inzien lijkt het wenselijk dat het Land in de eerste twee maanden van het bestaan van ANSA N.V. de operationele kosten voorschiet. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat ANSA N.V. de inkomsten uit tariefheffing naar verwachting twee maanden later ontvangt. Deze voortschrijdende inzichten zijn dan meegenomen in het businessplan. Van de gelegenheid van dit nader rapport wordt gebruik gemaakt om dit in het

ontwerp te regelen en dus is de toelichting aangepast. Derhalve zij verwezen naar het nieuwe, voorgestelde artikel 7. In dit artikel is dus ook een voorschotregeling voor de N.V. voorgesteld zodat zij in de eerste maanden na aanvang van haar werkzaamheden haar personeels- en overige operationele kosten kan bekostigen. De bedoeling is dat het Land ter bekostiging hiervan een voorschot aan de N.V. zal verlenen. Na die twee maanden zal geen voorschot meer plaatsvinden en zal de N.V. zelf in die kosten verder voorzien en zal het Land een eindrekening met het totaal bedrag aan voorschot aan de N.V. verstrekken.

De Raad constateert onder 1.16 dat in de financiële paragraaf van de toelichting wordt aangegeven dat de afstoting van de afdeling luchtverkeersbeveiliging het Land Afl. 5,3 miljoen aan personeelskosten op jaarbasis zal besparen. De Raad vraagt in dit verband of er meerdere besparingen voor het Land te verwachten zijn en adviseert om daarop in de financiële paragraaf in te gaan.

De verwachting is inderdaad dat ook andere besparingen gerealiseerd zullen worden ten bedrage van Afl. 650.000,- op de hoofdkostenpost goederen en diensten. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Onder 1.17 vraagt de Raad of het voorgestelde tarief internationaal competitief is, aangezien de luchtvaartmaatschappijen tot op heden in Aruba niet voor deze diensten hoeven te betalen, in hoeverre de luchtvaartmaatschappijen bij het bepalen van het tarief zijn geraadpleegd en of consensus daarover met hen is bereikt. Verder begrijpt de Raad dat de tarieven zodanig moeten worden bepaald dat de inkomsten daaruit de aan de luchtverkeersdiensten gerelateerde kosten en noodzakelijke investeringen moeten dekken; winstmaximalisatie is dus niet mogelijk. Gelet op deze grondslag voor de tarieven, vraagt de Raad om in de toelichting in te gaan op de toe te passen grondslag.

Ten aanzien van het internationale competitieve karakter van de tarieven van ANSA N.V. zij opgemerkt dat uit een vergelijking van tarieven in de regio is gebleken dat op basis van de voorgestelde tarieven er nog twee andere landen in de regio zijn die hogere tarieven kennen dan ANSA N.V. Ten aanzien van de vraag of de luchtvaartmaatschappijen zijn geraad-

pleegd, zij vermeld, dat conform de beleidsrichtlijnen van ICAO, de luchtvaartmaatschappijen zijn geraadpleegd inzake de voorgestelde tarieven. Op 4 en 25 september jl. zijn er consultatierondes gehouden met de luchtvaartmaatschappijen en de IATA. De meerderheid van de deelnemers aan die besprekingen hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de introductie van de ANSA-heffing en de voorgestelde tarieven. Ten aanzien van de ingangsdatum van de ANSA-heffing per 1 november 2014 is echter geen consensus bereikt. De luchtvaartmaatschappijen hebben te kennen gegeven dat zij het wenselijk achten om de ingangsdatum met 6 maanden uit te stellen. Derhalve is er consensus over het tarief.

Onder 1.18 heeft de Raad de in rekening te brengen tarieven voor luchtverkeersbeveiliging en de thans door luchtvaartmaatschappijen aan AAA N.V. verschuldigde gelden voor luchtvaartgerelateerde diensten geanalyseerd. De Raad concludeert dat de vaste lasten voor luchtvaartmaatschappijen om naar Aruba te komen, zullen verdrievoudigen. Dit terwijl reeds een tourism levy is ingevoerd. De Raad vraagt welke gevolgen dit zal hebben voor de toeristenstroom naar Aruba. De Raad acht het ontbreken van een financieel-economische analyse hierover in de memorie van toelichting een gemis en adviseert daarin te voorzien.

Hierbij zij geantwoord dat er een beknopte financieel-economische analyse is gedaan van de tarieven ten behoeve van de luchtverkeersbeveiliging. Aangenomen wordt dat de invoering van de ANSA-heffing geen noemenswaardige negatieve impact zal hebben op de toeristenstroom naar Aruba. Deze heffing zal immers slechts een kostenverhogend effect van tussen de USD 3 en USD 5 per ticket hebben. Deze aanname is gebaseerd op de ervaring die is opgedaan bij de invoering van de heffing, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Landsverordening houdende regeling van een bijzondere heffing ten behoeve van de Aruba Tourism Authority (AB 2012 no. 29), van USD 10 per passagier. Verder dient te worden vermeld dat de toeristenstroom naar Aruba eerder door andere factoren wordt bepaald, zoals de marketingstrategie en -inspanningen van ATA, de kwaliteit van het product Aruba en het toerismebeleid van onze concurrenten.

Men zou zich in dit verband ook de vraag kunnen stellen wat de gevolgen zullen zijn voor het toerisme indien ANSA N.V. en de ANSA-heffing

geen doorgang vinden. Het is niet ondenkbaar dat als gevolg daarvan de noodzakelijke investeringen in apparatuur en systemen zullen uitblijven. Dit zal op zijn beurt tot gevolg kunnen hebben dat de luchthaven tijdelijk zou moeten worden gesloten vanwege het niet voldoen aan de ICAO-eisen ten aanzien van de luchtverkeersbeveiliging. Hoogstwaarschijnlijk zal een dergelijke situatie een aanzienlijke negatieve impact hebben op het imago van Aruba als veilige, toeristische bestemming en dus ook op de toeristenstroom en onze economie.

Onder 1.19 constateert de Raad dat in de toelichting op het voorgestelde artikel 3 is aangegeven dat verplichtingen van doorlopende aard die het Land thans heeft, zoveel mogelijk zullen worden overgenomen door de op te richten N.V. De Raad vraagt wat de (financiële) gevolgen zullen zijn indien bepaalde overeenkomsten niet worden overgenomen en adviseert die gevolgen in de toelichting in kaart te brengen.

Dienaangaande merk ik op dat indien bepaalde overeenkomsten niet door ANSA N.V. worden overgenomen, deze met inachtneming van de daarin overeengekomen opzegbepalingen zo spoedig mogelijk door het Land dienen te worden opgezegd. De financiële gevolgen voor het Land zullen naar verwachting zeer gering zijn.

Ten slotte vraagt de Raad hierbij 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.

Dienaangaande zij opgemerkt dat deze onderwerpen in de verzelfstandigingsovereenkomst zullen worden geregeld.

**2. Ontwerp-landsverordening**

Onder 2.1 constateert de Raad dat in het voorgestelde artikel 4 bepaald wordt dat de minister gemachtigd zal zijn om een overeenkomst aan te gaan waarvan de gevolgen over een periode langer dan vijf jaar uitstrekken. De toelichting geeft aan dat dit nodig is om een verzelfstandigingsovereenkomst aan te gaan waarin onder meer wordt geregeld dat eventuele

toekomstige tariefsverhogingen van de N.V. de goedkeuring behoeven van de Minister. De Raad begrijpt deze strekking maar wijst er op dat artikel 22, tweede lid, van de Comptabiliteitsverordening 1989 niet spreekt over overeenkomsten welke *gevolgen* hebben voor een periode van niet langer dan vijf jaar maar over overeenkomsten *voor* een periode van niet langer dan vijf jaar. De Raad adviseert om het voorgestelde artikellid in lijn met de bepaling te redigeren.

Ik acht deze opmerking terecht waardoor het artikel is aangepast.

Verder merkt de Raad naar aanleiding van het voorgestelde artikel 5, eerste lid, op dat tijdens de periode van terbeschikkingstelling van de ambtenaren die werkzaam waren bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging het Werktijdenbesluit landsdienaren (AB 1996 no. GT 20) van toepassing is. Bij een aantal verzelfstandigingen is dat besluit in de periode van terbeschikkingstelling niet van toepassing verklaard. Indien dit wenselijk is, adviseert de Raad om de keuze en de redenen die daartoe hebben geleid toe te lichten in de memorie van toelichting.

De memorie van toelichting is aangepast naar aanleiding van deze opmerking van de Raad. Dit is, gelet op het dienstbelang van ANSA N.V., met het personeel van de afdeling luchtverkeersbeveiliging afgesproken.

Onder 2.3 wijst de Raad op een verkeerde verwijzing in het voorgestelde artikel 6, derde lid, onderdeel b, naar artikel 89, tweede lid van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht (AB 1989 no. GT 37).

Deze omissie is hersteld zodat naar artikel 93 van de Landsverordening materieel ambtenarenrecht wordt verwezen.

**3. Memorie van toelichting**

Onder punt 3.1 van zijn advies merkt de Raad op dat hij het met de regering eens is dat het Land over mogelijkheden dient te beschikken om een zekere mate van sturing te kunnen geven aan de verzelfstandigde organisatie. De overheid dient een reële en effectieve sturing te geven aan de luchtverkeersbeveiliging. Bij onvoldoende uitvoering van de luchtverkeersbeveiliging zal uiteindelijk het Land door de ICAO aansprakelijk

kunnen worden gesteld. Derhalve 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.

Dit advies is opgevolgd. Ik verwijs naar het nieuwe, voorgestelde artikel 8.

De Raad constateert onder 3.2 dat aanpassingen aan wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. De toelichting geeft aan dat eventuele aanpassingen worden onderzocht. De Raad wijst erop dat relevante wijzigingen in het kader van de verzelfstandiging gelijktijdig met het onderhavige ontwerp in werking dienen te treden.

Dienaangaande zij opgemerkt dat eventuele noodzakelijke wijzigingen in relevante wet- en regelgeving in het kader van de verzelfstandiging van de afdeling luchtverkeersbeveiliging zo spoedig mogelijk zullen worden geëffectueerd. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Onder 3.3 vraagt de Raad - in verband met een passage in de toelichting waarbij wordt vermeld dat verplichtingen van doorlopende aard in het kader van de luchtverkeersbeveiliging zoveel mogelijk zullen overgaan naar ANSA N.V. – in hoeverre de uit die verplichting voortvloeiende kosten aan ANSA N.V. zullen worden doorberekend. In dit kader vraagt de Raad of een aansprakelijkheidsverzekering is afgesloten voor de werkzaamheden in het kader van de luchtverkeersbeveiliging. Noch in het kostenoverzicht in het businessplan, noch in de toelichting wordt volgens de Raad duidelijkheid hierover verschaft, waardoor de Raad adviseert om in de toelichting op dit punt in te gaan.

Hierbij zij ten aanzien van de eerste vraag van de Raad verwezen naar hetgeen ik bij punt 1.19 van het advies heb opgemerkt. Verder zij vermeld dat reeds voorzien is in een aansprakelijkheidsverzekering voor ANSA N.V.

**4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

De voorstellen van de Raad voor redactionele verbeteringen zijn in het

ontwerp en de memorie van toelichting, verwerkt. Het voorstel voor verbetering in het voorgestelde artikel 4 is niet overgenomen daar ik een andere formulering beter acht (zie mijn aanpassingen naar aanleiding van de opmerking bij punt 2.1 van het advies van de Raad). Daarnaast heb ik zelf een aantal redactionele verbeteringen aangebracht.

**5. Overige aanpassingen**

Van de gelegenheid van dit nader rapport is gebruik gemaakt om in de omschrijving van de term "afdeling luchtverkeersbeveiliging" in de definitiebepaling het woord "luchtverkeersdiensten" te vervangen door "luchtverkeersbeveiliging". Eenzelfde wijziging is in het voorgestelde artikel 2, eerste lid, alsmede in de toelichting verwerkt. De reden hiervoor is dat "luchtverkeersdiensten" slechts de werkzaamheden van de onderafdeling luchtverkeersleiding omvat en niet de werkzaamheden van de onderafdelingen vluchtinlichtingen en CNS/ATM Systemen. Overigens zijn in de memorie van toelichting de benamingen van de onderafdelingen van de afdeling luchtverkeersbeveiliging en de taken daarvan aangescherpt. Bij nadere analyse bleek dat er 48 ambtenaren en 3 arbeidscontractanten momenteel werkzaam zijn bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging. De memorie van toelichting is ook op dit punt aangepast.

Voorts is in artikel 2 de tweede en derde lid geschrapt. Ik acht het niet wenselijk om strengere voorwaarden voor wijziging van de statuten en de vervreemding van de overheidsaandelen in de N.V. te stellen. Indien het met het oog op de continuïteit van de activiteiten van deze N.V. – die van belang voor de economie is – van belang is om de aandelen van de overheid te vervreemden, dienen daarvoor geen strenge eisen in de weg te worden gelegd. In dit artikel is verder het woord "luchtverkeersruim" vervangen door "luchtruim", omdat dit laatste de correcte term is. Eenzelfde wijziging is in de memorie van toelichting aangebracht.

Artikel 5, tweede lid, onderdeel c, is in die zin aangepast dat de ontslagverlening met een periode van maximaal vijftien kalendermaanden kan worden verlengd. Met deze wijziging wordt beoogd het volgende te regelen. Voor de ambtenaar die gedurende de periode van terbeschikking-

stelling beslist niet bij ANSA N.V. in dienst te treden, zal de regering gedurende maximaal twaalf kalendermaanden een passende functie zoeken. De ambtenaar heeft maximaal drie kalendermaanden de tijd om de hem aangeboden functie te aanvaarden. Indien de ambtenaar een aangeboden passende functie binnen de overheidsdienst niet binnen drie maanden aanvaardt, wordt het dienstverband beëindigt en de ambtenaar eervol ontslag verleend.

Ten slotte zijn in het voorgestelde artikel 5 twee nieuwe leden toegevoegd die een voorziening bevatten voor ambtenaren die noch bij de N.V. noch bij het Land werkzaam wensen te zijn. In het nieuw voorgestelde artikel 5, vijfde lid, is bepaald dat de ambtenaar die voorafgaand aan de verzelfstandiging werkzaam was bij de afdeling luchtverkeersbeveiliging en vóór de verzelfstandiging beslist heeft noch bij de N.V. noch bij het Land werkzaam te willen zijn, eervol wordt ontslagen. Op grond van het aangepaste artikel 6, eerste lid, heeft deze gewezen ambtenaar aanspraak op een overbruggingsuitkering. In het nieuwe voorgestelde artikel 5, zesde lid, is bepaald dat de ambtenaar die ter beschikking is gesteld maar die gedurende die periode beslist niet bij de N.V. maar ook niet bij het Land werkzaam te willen zijn, eervol wordt ontslagen. Ook hem zal op grond van het aangepaste artikel 6, eerste lid, een overbruggingsuitkering worden verleend. De reden om aan deze twee categorieën gewezen ambtenaren een overbruggingsuitkering te verlenen, is omdat zij vrijwillig ervoor kiezen om ontslag te nemen uit overheidsdienst. Aangezien er twee nieuwe opties zijn toegevoegd, is het noodzakelijk om in het algemeen deel van de memorie van toelichting het onderdeel over de overgang van het personeel beter te formuleren.

**6. Conclusie en eindadvies**

Ik veroorloof mij derhalve u het gewijzigde ontwerp van de landsverordening en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting wederom te doen toekomen en u in overweging te geven deze aan de Staten te bieden.

De minister van Justitie,