

SDBA: NIEUWE LVO AFVALOPHAAL EN -VERWERKING IS TEGEN PRINCIPES DEUGDELIJK BESTUUR

In de eerste week van september 2019 kwam het concept Lvo (Landsverordening) ten behoeve van de afvalophaal- en verwerking voor het eerst in de publiciteit. Het concept bevat de nodige intenties die haaks staan op het voornemen van de coalitieregering om deugdelijk bestuur, transparantie, integriteit en het algemeen belang als haar belangrijkste leidraad te nemen. Wat zijn zoal de criteria van deugdelijk bestuur die nu geweld worden aangedaan?

Efficiënt en effectief gebruik van personele, financiële en materiële middelen

De intentie van de coalitieregering om alle afvalactiviteiten onder te brengen bij het 'sui-generis bedrijf' Serlimar dat rechtstreeks onder de minister van infrastructuur valt, bergt alle elementen in zich tot mislukking waaronder met name die van de kostenbeheersing. Zoals reeds uit de eerste paragraaf van de Inleiding uit de Memorie van Toelichting blijkt, kampt 'het bedrijf' sinds haar oprichting in 2005 (dus reeds 14 jaar!), met financiële tekorten. Blijkbaar is het verlenen van een behoorlijke financiële basis en/of het voeren van een deugdelijke administratie een brug te ver voor 'het bedrijf' en het Land. De voorgaande recente introductie van een algemeen tarief bleek voor 'het bedrijf' reeds onoplosbaar. Alleen al tussen 2015 en 2017 bleek 'het bedrijf' niet in staat Afl. 41 miljoen (!) 'binnen te halen' van opgelegde rekeningen. Daarvan werd een aantal klanten, die zich wél hadden gehouden aan de opgelegde betalingen, de dupe. De Raad van Advies (RvA) constateert ook in de voorgenomen opzet van het heffingssysteem de nodige uitdagingen, die onder meer leiden tot marktverstoringen.

Een bijkomend probleem zijn de extra verantwoordelijkheden die de Lvo 'het bedrijf' wil toekennen. Die kunnen alleen plaatsvinden door de aanneming van extra personeel. Dit zal leiden tot additionele personeelskosten, die in 2015 Afl. 12,3 miljoen bedroegen, maar in 2018 al waren gestegen tot Afl. 14 miljoen. Daarmee komt de regering op gespannen voet te staan met de CAft-afspraken tot reductie van de personeelsuitgaven aangezien Serlimar deel uitmaakt van 'de collectieve sector'. Het is daarnaast de vraag of 'het bedrijf' in voldoende mate uitvoering kan geven aan de onderhoudsvereisten. Daarmee zou het binnen de overheid een grote uitzonderingspositie innemen. Al met al brengen deze punten de nodige risico's met zich mee. De voorziene kosten die nu al hoog worden ingeschat, kunnen door de genoemde tekortkomingen in een latere fase dus nog (veel) hoger uitvallen met alle gevolgen van dien.

Betrouwbaarheid

De gemeenschap moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid standvastig is in haar beleid. Zo heeft de huidige coalitieregering in haar *'Economic Policy, A strong and resilient economy 2019-2022'* aangekondigd dat zij de principes van de circulaire economie zal omarmen. Dat houdt in dit geval onder meer in dat zoveel mogelijk alle componenten van het 'afval' worden gescheiden en ingezet voor hergebruik. Dit gaat al te snelle uitputting van grondstoffen tegen, ontlast het milieu en vermindert de 'carbon footprint'. Het gebruik van een 'incinerator' die alle afval zonder meer verbrandt doet al deze principes teniet en gaat als zodanig regelrecht tegen het vastgestelde economisch overheidsbeleid in.

Ook investeerders moeten erop kunnen vertrouwen dat overheden hun toezeggingen en afspraken nakomen. Dit is vooral van belang bij grote investeringen. Grote ondernemingen doen er soms decennia over om hun investering terug te verdienen. In 2008 verkreeg MetaCorp. van de overheid het recht op erfpacht op een groot terrein 'ten behoeve van afvalverwerking'. Op grond daarvan heeft het dochterbedrijf EcoTech/Gas inderdaad gedurende vele jaren aanzienlijke investeringen gedaan, eerst voor het scheiden van afval en vervolgens uitgebreid met een technologisch geavanceerde afvalverwerking (pyrolyse) met de (weliswaar tot nu toe mislukte) mogelijkheid van productie van gas ten behoeve van de water- en energieplant van Aruba. De Lvo bepaalt in art. 2 lid 2 echter dat Serlimar als enige wordt belast met het beheer van afval in Aruba. Daarmee veroordeelt de overheid de onderneming niet alleen tot immense kapitaalvernietiging, maar ontnemt zij de Arubaanse samenleving ook een belangrijk stuk opgebouwde expertise.

Daarbij doet de juridische vraag zich voor of de overheid van het ene op het andere moment een alleenrecht kan claimen op een economische activiteit ten behoeve van het algemeen belang die al decennialang redelijk succesvol door de private sector is ingevuld. Volgens de RvA kan dit een sterk remmend effect hebben op de economie van Aruba en heeft dit een negatieve impact op het investeringsklimaat.

(Onbedoelde) Transparantie

De Lvo probeert een beeld te schetsen van de kosten van de ophaal en het beheer van het afval en de wijze waarop men denkt dit te financieren. Daarmee wordt transparant dat er nog de nodige hiaten zijn in het wetsvoorstel, dat de heffingen voor het ophalen van afval bij lange na de kosten niet dekken en dus dat andersoortige heffingen noodzakelijk zijn. Zodoende is er sprake van 'kruissubsidie'. Aangezien volgens de Memorie van Toelichting (Inleiding) 'andere bedrijven vrij zijn om afval op te halen', creëert de overheid hiermee een ongelijke 'level-playing-field'. Deze zgn. kruissubsidie, waar andere bedrijven niet over beschikken, maakt dat Serlimar lagere tarieven kan aanbieden. Hier is dus sprake van concurrentievervalsing door de overheid.

Even transparant is het argument van de betrokken minister ter gelegenheid van de ondertekening van de MOU tussen het private bedrijf EcoTech/Gas en het Colombiaanse cementbedrijf Argo. De balen restafval die momenteel in de Arubaanse grond begraven worden, kunnen worden gebruikt als brandstof voor het cementbedrijf. Daarmee heeft Aruba een exportproduct dat de ophoping van afval op het eiland in belangrijke mate vermindert. De verantwoordelijke minister weerde zich hier fel tegen met het argument dat de overheid eigenaar is van het afval en als zodanig niet toestaat 'dat dit afval bijdraagt aan de vervuiling in een ander land'. Een bijzonder lofwaardig streven, ware het niet dat dit binnen de Arubaans-Colombiaanse context de grootste flauwekul is. Het restafval in de balen vertegenwoordigt een hoeveelheid dat gelijk is aan die van een wijk in een grote Colombiaanse stad. Daarnaast wordt het direct gebruikt voor verbranding ten behoeve van cementproductie, in plaats van de veel schadelijker olie. Het zou er mogelijk zelfs toe kunnen leiden dat de afvalverwerking goedkoper kan en wordt doorgegeven aan 'de klant'. Dit zal zeker op prijs worden gesteld in een situatie waar burgers en het bedrijfsleven voortdurend worden geconfronteerd met lastenverhogingen om de reeds te hoge overheidskosten te subsidiëren.

Algemeen belang?

Bovengenoemde (onbedoelde) transparantie maakt tevens duidelijk dat de minister blijkbaar koste wat kost een incinerator in Aruba wil realiseren. Dat brengt mogelijk de nodige negatieve effecten voor het algemeen belang met zich mee. Mede gezien wereldwijde ontwikkelingen in de richting van de circulaire economie, gaan steeds meer landen ertoe over hun incinerator(s) af te bouwen. Hergebruik van 'afval' wordt gaandeweg het leidende principe. Maar ook de voortdurende uitstoot van grote hoeveelheden rook met allerlei onbekende elementen (immers: bijna alles wordt verbrand!) die een gevaar kunnen vormen voor de volksgezondheid speelt een belangrijke rol. Bedrijven spenderen dan ook grote bedragen aan filters om tegemoet te komen aan de milieueisen van de betrokken landen.

In Aruba is er, om duistere redenen, nog steeds geen geactualiseerde milieuwet. Voor een supervervuiler als een upgrader betekent dit het paradijs op aarde. Maar ook voor een incineratorbedrijf dat op kosten wil besparen en daarbij een welwillende overheid aan haar zijde heeft. Voor omwonenden en toeristen (Renaissance-eiland) brengt dit onacceptabele gezondheidsrisico's met zich mee.

Daarnaast kleven ook aan de kostenkant de nodige risico's aan een incinerator. Blijkbaar heeft de overheid geïnteresseerde bedrijven een minimale hoeveelheid afval voorgespiegeld van 90.000 ton per jaar. Schattingen over de afvalproductie in Aruba houden het echter op omstreeks 70.000 ton. Dat zou kunnen betekenen dat de overheid het bedrijf toestemming moet verlenen om afval van andere landen te importeren om het bedrijf rendabel te laten draaien. Hetgeen wij andere landen niet willen aandoen, doen wij dan wel ons zelf aan!

Het kan ook betekenen dat de overheid het bedrijf toestemming moet verlenen om het ontbrekende geld voor een gezonde bedrijfsvoering binnen te halen via een verhoging van de afvalheffingen. Geen van beide opties zijn aantrekkelijke alternatieven voor de Arubaanse gemeenschap. Daar komt bij dat Aruba enorme schade kan oplopen door uitval van de incinerator wegens tekortschietend onderhoud. Dit is in Aruba een reëel probleem! Het veel rijkere Amsterdam ziet zich momenteel en voor een groot aantal maanden hiermee geconfronteerd. Dit kan zorgen voor gevolgen die de financiële capaciteiten van Aruba, die momenteel toch al op een dieptepunt verkeren, verre te boven gaan.

Ook voor mogelijke investeerders vormen deze onzekerheden een levensgroot probleem. Niet voor niets bleek geen enkele van de 17 ondernemingen die hun 'blijk van interesse' gaven, bereid mee te doen aan de openbare aanbesteding.

Toename nationale schuld

Feitelijk is het DBOOT-model (Design-Build-Own-Operate-Transfer) dat de minister voorstaat een vorm van PPP-financiering. De totale verplichtingen aan PPP-projecten bedragen momenteel bijna Afl. 1 miljard. Voor een klein land als Aruba betekent dit een loodzware verplichting die de toch al gespannen begroting met ruim Afl. 80 miljoen per jaar extra belast. Tezamen met de jaarlijkse renteverplichting van ruim Afl. 220 miljoen/jaar betekent dit een vaste begrotingsverplichting van Afl. 300 miljoen (= 20% van de totale begroting!) voor de komende 20 jaar. De incinerator die als meest ideale voor de Arubaanse situatie wordt beschouwd moet, inclusief 'finder's fee' (?!), omstreeks Afl. 300 miljoen kosten. In het beste geval zijn dit de maximale kosten. Maar...het zou niet het eerste afvalproject zijn dat mislukt: enige jaren geleden werd het Bouldin & Lawson project voor de afvalverwerking, weliswaar door partijpolitieke sabotage, om zeep geholpen. Daardoor zag de Arubaanse belastingbetaler op de dump bijna Afl. 30 miljoen in rook opgaan terwijl het bedrijf nog geen jaar had gefunctioneerd. En ook het daaropvolgende nog kostbaarder (private) initiatief om met nieuwe installaties het afvalprobleem in Aruba het hoofd te bieden bleek (nog!) niet in staat aan de verwachtingen te voldoen. De keus voor een incinerator op dit moment zou bijdragen tot een tweede niet te verantwoorden kapitaalvernietiging, terwijl de mogelijkheden voor verbetering nog niet zijn uitgeput.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat dit project uiteindelijk nòg duurder uitvalt zoals recent ook het geval was bij een ander PPP-project, namelijk het ziekenhuis. Daar stegen de kosten met omstreeks 60% (Afl. 150 miljoen?) door 'menselijke fouten'. In dit geval kan zelfs de RvA geen doelmatigheidstoets uitvoeren "omdat de financiële onderbouwing ernstig tekortschiet". Maar...reeds zonder onvoorziene kostenstijgingen betekent de nieuwe Lvo reeds een aanmerkelijke additionele aanslag op de portemonnee van zowel burgers als bedrijven die de afgelopen 6 jaar al zwaar genoeg extra werden belast.

De 30%-toename van het totale PPP-bestand brengt tevens met zich mee dat de totale PPP-verplichtingen in één klap (door slechts één project!) stijgen tot omstreeks Afl. 1,3 miljard. De huidige stand wordt door het CAft echter al beschouwd als een maximale verplichting die de financiële capaciteiten van Aruba reeds tot het uiterste rekt. Daar komt bij dat tot nu toe opeenvolgende Arubaanse regeringen ervoor kozen om deze verplichtingen 'off-balance' te administreren. Maar...volgens de regels van de '*International Public Sector Accounting Standards*' (IPSAS) mag dit niet (meer) en moeten ze dus als schuld op de balans worden geplaatst. Dit verhoogt direct de reeds sterk negatieve ratio schuld/BBP van bijna 90% tot meer dan 100%. Dat maakt een reeds onhoudbare financiële situatie kritiek.

Opportunistisch

Aangezien de voorgestelde Lvo een wetsconcept betreft, moet de Raad van Advies (RvA) het ontwerp van haar advies voorzien. Dat gebeurde enige tijd geleden ook ten behoeve van de overeenkomst met de douanevakbond die in juli 2017 vlak voor de verkiezingen door de toenmalige Minister van Financiën werd ondertekend. De RvA en andere adviserende instanties reageerden -terecht- negatief aangezien dit een precedent zou scheppen. Het nieuwe systeem zou de reeds veel te hoge personeelskosten van de overheid met ruim Afl. 50 miljoen doen toenemen. De huidige minister van Financiën en Economische Zaken houdt zich krampachtig vast aan dit advies om de eisen van de Douanevakbond af te wijzen.

Heel anders is het gesteld met het grotendeels negatieve advies van de RvA met betrekking tot het concept Lvo Afvalverwerking. Daar werd nogal laconiek mee omgegaan, blijkbaar omdat die niet strookte met 'het beleid van de minister'.

Ook het Parlement is tweeslachtig voor wat betreft het navolgen van adviezen van de RvA. Het ene Parlement negeert een advies met betrekking tot de LAft. Het andere volgt hetzelfde advies integraal...

De andere kant van de medaille

Natuurlijk is het niet alleen de overheid die 'fouten' maakt. Volgens de minister heeft EcoTech/Gas zich de afgelopen jaren schuldig gemaakt aan verschillende wetsovertredingen, richt zij zich vooral op de commerciële markt die het grote geld oplevert, houdt zij zich niet aan afspraken, heeft zij niet in voldoende mate voldaan aan de verwachtingen voor wat betreft afvalverwerking en spiegelt zij de samenleving een verkeerd beeld voor. De nieuwe Lvo zou volgens hem haar concurrentiepositie niet noemenswaardig aantasten

De indruk bestaat echter dat het huidige Lvo-concept ook het gevolg is van een conflict tussen de verantwoordelijke minister en de eigenaars van EcoTech/Gas. Dat wordt onder meer uitgespeeld over de ruggen van de werknemers waarbij die zelfs voor hun 'karretjes' worden gespannen om de argumenten kracht bij te zetten.

Dit alles kan leiden tot grote schade voor de Arubaanse samenleving. Acceptatie en uitvoering van de Lvo zou volgens het private bedrijf kunnen leiden tot uitschakeling van alle concurrentie van 'het (Serlimar)bedrijf'. De vrees dat 'het (Serlimar)bedrijf' in verschillende opzichten niet zal voldoen aan de verwachtingen, is op grond van zeer recente ervaringen bij 'het bedrijf', alsmede van de algemene gang van zaken bij de overheid, gerechtvaardigd. In combinatie met de grootschalige kapitaalvernietiging en het ontdoen van opgebouwde expertise zijn de risico's en (on!)voorziene kosten van dit conflict voor de Arubaanse samenleving dan ook totaal onverantwoord.

Complementair

In de praktijk is echter gebleken dat zowel Serlimar als EcoTech/Gas hun huidige onderscheiden ophaalen afvalbeheertaak prima uitvoeren en dat zij ook broederlijk naast elkaar kunnen functioneren. In zekere zin zijn het zelfs complementaire bedrijven. Het is daarom verstandig een model te creëren waarop beide bedrijven op gezonde wijze naast elkaar blijven opereren. Dat vereist voortgaand overleg tussen beide partijen. Gezien de opgelopen spanningen is het verstandig dat overleg eerst plaats te doen vinden in samenhang met een onafhankelijke en objectieve commissie met de nodige kennis van zaken. Die zou kunnen bestaan uit de Landsbemiddelaar, een financieel en/of economisch deskundige en een ter zake kundig juridische expert die allereerst de samenleving op transparante wijze een correcte (objectieve!) voorstelling van zaken moet geven. Op grond van dit overleg kan het concept-Lvo zodanig worden aangepast dat er een gelijke 'level-playing-field' ontstaat en de kosten voor afvalverwerking voor de bevolking voor de lange termijn beheersbaar blijven.

Parlement

Uiteindelijk is het Parlement het instituut dat definitief beslist of het Serlimar-project van de minister van Infrastructuur doorgang moet vinden. Het is te hopen dat die zich in eerste instantie laat leiden door criteria van deugdelijk bestuur, integriteit, transparantie en algemeen belang waarvoor zij heeft gezworen bij de aanvaarding van haar ambt. Indien echter partij- en/of coalitiebelangen -zoals gewoonlijk- de boventoon voeren, dan bestaat een grote kans dat er gekozen wordt voor een project dat de toch al veel te zware financiële belasting van de Arubaanse bevolking, verder doet toenemen. Daarmee wordt dit Parlement slechts een verlengstuk van het Parlement dat amper 3 jaar geleden eveneens uit partijpolitieke overwegingen blindelings een totaal ondoorzichtig Citgo-akkoord met verstrekende negatieve effecten voor Aruba heeft ondertekend.