



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

Zienswijze Land Aruba

Datum: 27 januari 2023

Maatregel: doorlichting van (semi)overheidsbedrijven en overheidsentiteiten

Beoogde resultaat: 'beleidsreactie Aruba Bestuurlijk vastgesteld'

Naar aanleiding van het akkoord gesloten tussen Nederland en Aruba op 13 november 2020, is overeengekomen dat er invulling gegeven zal worden aan diverse hervormingsplannen en maatregelen. Een dergelijke maatregel is B.2.1. aangaande de doorlichting van (semi)overheidsbedrijven. De doorlichting bestond uit twee trajecten zijnde:

- Traject 1: de doorlichting van zes (semi) publieke instellingen om inzicht te krijgen in de legitimiteit van publiek aandeelhouderschap. En voorts de effectiviteit en efficiënte van deze zes entiteiten.
- Traject 2: een analyse van het beleid omtrent deelnemingen, Corporate Governance, de Landsverordening Normering Topinkomsten en de informatievoorziening richting het Arubaans parlement

De doorlichting is uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers waarbij er op constructieve wijze is samengewerkt met lokale partners alsook het ministerie BZK. Gedurende de doorlichting zijn ook relevante actoren gehoord.

Op basis hiervan wens ik aan te geven dat de ministerraad, een aan dit schrijven bijgevoegde zienswijze heeft uitgebracht, inzake de eindrapportage behorende bij deze doorlichting en zoals is opgeleverd door PricewaterhouseCoopers (Pwc).

mw. mr. E.C. Wever-Croes
Minister-President



Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

GOVERNMENT OF ARUBA

Zienswijze Land Aruba traject 1

Aangaande Serlimar S.G. door de minister van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken:

"Ik heb kennisgenomen van het rapport '*Doorlichting overheidsbedrijven Aruba: Serlimar SG*', opgesteld conform de afspraken vastgelegd in de contractbevestiging van 26 april 2022 en onderdeel van de maatregel "Doorlichting overheidsbedrijven Aruba".

Semantiek speelt bij het thema afvalverwerking op Aruba een belangrijke rol. Misvattingen kunnen worden vermeden en discussies kunnen gericht worden gevoerd wanneer alle betrokkenen dezelfde taal spreken. Drie termen moeten in deze fase van de ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer op Aruba duidelijk worden gedefinieerd, nl: verwerking; afval; en landsbijdrage.

De term "afval" is juridisch nog altijd een vage term en wordt in de lokale wetgeving ook niet helder beschreven. Voor de regering is het uitgangspunt dat afval niet vanzelfsprekend ontstaat wanneer een eerste eigenaar of gebruiker afstand neemt van een voorwerp, stof of materiaal. Immers, zolang er een economische waarde in het voorwerp, stof of materiaal kan worden gevonden, dan zal een tweede eigenaar of gebruiker de zaak niet als afval bestempelen.

Ook de term "verwerking" moet zorgvuldig worden gebruikt. Er is een wezenlijk verschil tussen verwerking van afval en de werkzaamheden die Serlimar jarenlang op de afvalstortplaats Parkietenbos heeft uitgevoerd, namelijk het storten, verspreiden en verbranden van afval. Aan verwerking heeft Serlimar weinig tot niets gedaan. In feite, het bedrijf heeft wellicht in het verre verleden een inspanning gedaan om de eerste stap te nemen richting verwerking, en dat was mislukt. Sindsdien doet het bedrijf niets aan afvalscheiding of enig vorm van segmenteren van nuttig materiaal.

De term "landsbijdrage" wordt bij Serlimar in de praktijk aldoor gebruikt als titel voor dat deel van de inkomsten die van de regering wordt ontvangen. Deze term wordt snel opgevat als een soort subsidie of steun. Het gaat echter om commerciële afspraken tussen het bedrijf en Land Aruba. Het Land koopt diensten van het bedrijf



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

en sluit daarvoor jaarlijks een DVO (dienstverleningsovereenkomst). Er kan incidenteel gebeuren dat er een beroep wordt gedaan op de regering voor additionele financiële steun.

Op pagina 33 wordt onder observaties genoemd dat het niet duidelijk is wat de rol van Serlimar wordt binnen de context van de ladder van Lansink en dat Serlimar op middellange termijn enkel de rol van afvalinzamelaar zal vervullen. Deze onzekerheid ontstaat door het feit dat vooralsnog niet zuiver kan worden ingeschat 'wanneer' Serlimar in staat zal zijn om te investeren in apparatuur dat nodig is voor het verwerken van afval. Deze onduidelijkheid betreft aldus alleen de looptijd die nodig is om van Serlimar een bedrijf te maken dat commercieel kan deelnemen aan afvalverwerking. Het streven is echter wel helder, nl. Serlimar zal een gewichtige deelnemer worden op het gebied van verwerking.

Mijn bevindingen worden door de doorlichting grotendeels bevestigd. Het eindoordeel en dus ook de aanbevelingen, sluiten daardoor welhaast volledig aan met de bevindingen en mijn plannen en voornemens. Een aantal van die bevindingen worden inmiddels al uitgevoerd."

Aangaande Arubus N.V. door de minister van Transport, Integriteit, Natuur en Oudere zaken:

"Ik onderken de bevindingen en deel grotendeels de aanbevelingen omdat deze goed aansluiten bij mij inzichten. De zorgelijke financiële situatie van dit bedrijf herken ik volledig. Maar ik zal hierna toelichten waarom n.m.i. de financiële werkelijkheid ernstiger is dan geschetst, en waarom ik de situatie vooral toeschrijf aan de bedrijfsvorm 'N.V.'.

Het eigen vermogen dat op de balans (2020) staat, is n.m.i. misleidend omdat materiële bedragen aan vorderingen op de dochtermaatschappijen als activa worden meegenomen. Ik betwijfel ten zeerste dat die vorderingen enig realiseerbare waarde hebben. Zij zullen haast onvermijdelijk vervallen ten laste van het eigen vermogen. De cumulatieve verliezen zijn daarom in werkelijkheid groter dan wat op de balans wordt vermeld. Door deze bijstelling van de teller worden de liquiditeitsratio's nog erger. Het grootste deel van de bussen staan bovendien niet



Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

GOVERNMENT OF ARUBA

op de balans van het bedrijf. Het bedrijf vermijdt daarmee de bijbehorende schulden. De werkelijke noemer ligt dus hoger.

De haast uitzichtloze toestand kan grotendeels worden toegerekend aan ontwikkelingen op de markt en aan de bedrijfseconomische keuzes die in de doorlichting aan de orde zijn gesteld. Echter, n.m.i. is de mate van verlies, de omvang van de financiële wanorde en mismanagement uitsluitend mogelijk geweest omdat men in het bedrijfsmodel steeds heeft kunnen rekenen op de steun van de overheid. Dit heeft in combinatie met het uitblijven van een effectief corporate governance regime geleid tot een toestand waarin een grote mate van zorgeloos directievoering kon worden toegestaan, en waarin twijfelachtige en mogelijk zelfs verdachte besluitvorming mogelijk is geweest. Ik richt mij hier bijvoorbeeld op de stand van het wagenpark en het uitblijven van richtlijnen en toezicht op de aanschaf van bussen. Het feit dat de overheid de grootste crediteur is en dat dit bepalend is voor de bedrijfscontinuïteit versterkt mijn mening. Het gaat om een stevig bedrag aan opgebouwde belastingschuld, ofwel een financieringsvorm dat voor een reguliere 'N.V.' niet is toegestaan. Toegang tot dit soort kosteloze financiering, in combinatie met impliciete borgstelling van de overheid en een tekort aan toezicht, maakt een effectieve bedrijfsvoering zinloos.

De doorlichting bevestigt mijn oordeel dat adequaat toezicht de juiste eerste stap is geweest richting herstel. Het versterkt tevens mijn mening dat er voldoende redenen zijn om de vraag te kunnen stellen of de bedrijfsvorm "overheids N.V." wel of niet achterhaald is. Bij mij leeft eveneens de indruk dat het niet ondenkbaar is dat betaalbaar openbaar vervoer op Aruba ook aan de markt kan worden overgelaten met de voorwaarden dat de regering een rol heeft bij regulering van de kwaliteit en de prijsvorming. Lijkt mij dat de tijd is aangebroken om "concessies" als alternatief in overweging te nemen."



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

**Aangaande Freezone Aruba N.V. door de minister van Economische Zaken,
Communicatie en Duurzame Ontwikkeling:**

“De situatie van Free Zone Aruba N.V. is duidelijk in kaart gebracht. Dank aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. voor een zorgvuldig onderzoek en uitgebrachte aanbevelingen. Vervolgstap is nu om de voorgestelde oplossingen te evalueren en te implementeren, mogelijk zal ik u hieromtrent separaat benaderen.”

**Aangaande Post Aruba N.V. door de minister van Economische Zaken,
Communicatie en Duurzame Ontwikkeling:**

“De situatie van Post Aruba N.V. is duidelijk in kaart gebracht. Dank aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. voor een zorgvuldig onderzoek en uitgebrachte aanbevelingen. Vervolgstap is nu om de voorgestelde oplossingen te evalueren en te implementeren, mogelijk zal ik u hieromtrent separaat benaderen.”



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

Zienswijze Land Aruba traject 2

Door de minister van Algemene Zaken:

Algemeen:

Hoofdstuk 4 van de analyse van PricewaterhouseCoopers (PwC) is doorgenomen. In een aantal gevallen heeft PwC bepaalde onjuiste informatie opgenomen of is uitgegaan van een verkeerde veronderstelling van feiten aangaande de Landverordening Normering Topinkomens (LNT).

Het meest belangrijke is dat de LNT geen bevoegdheid bevat tot het opleggen van bestuurlijke boetes. De LNT (maar ook de WNT) gaat uit van het herstellen van overtredingen, en wel het betalen van een bezoldiging onder de norm, dan wel het terugvorderen van te veel betaald salaris (door middel van een last onder dwangsom) en het openbaar maken van de financiële gegevens over de topfunctionarissen. Dit door het toepassen van bestuursdwang in het geval de verantwoordelijke zelf niet zorgdraagt voor openbaarmaking.

Voorts dient een onderscheid gemaakt te worden tussen hetgeen bij wet geregeld moet worden en wat beleidsmatig moet worden ingevuld. De wijze waarop een minister omgaat met een bepaalde bevoegdheid wordt nader geregeld in een beleidsdocument die in eerste instantie de minister zelf bindt. Dit is anders dan de situatie waarbij de landsverordening bepaalt dat een onderwerp in een Landsbesluit Houdende Algemene Maatregelen (Lb-ham) of een Ministeriële Regeling (MR) nader moet worden geregeld.

In het geval van de LNT heeft de minister van Financiën onder meer de bevoegdheid om een hogere bezoldiging dan de norm te accorderen. Daarvoor hoeven geen uitvoeringsregels bij wet te worden vastgesteld, maar dient een beleid te worden vastgesteld waarin de minister aangeeft hoe hij met zijn bevoegdheid zal omgaan. Hiervoor zou hij (voor het beleid zelf of voor individuele gevallen) advies moeten inwinnen – zoals in de Memorie van Toelichting (MvT) en het nader rapport is aangegeven – van bijvoorbeeld de Commissie Corporate Governance dan wel de nog (eventueel) in te stellen Autoriteit Corporate Governance.



Ook een termijn vaststellen waarbinnen de minister, na melding van een geconstateerde overtreding, bijvoorbeeld een last onder dwangsom zal opleggen, dient bij wijze van beleid plaats te vinden. De LNT bevat geen grondslag om in een Lb-ham of een MR een dergelijke termijn vast te stellen. Los daarvan zijn er, – mocht een termijn worden vastgesteld waarbinnen moet worden gehandeld – geen gevolgen als de minister zich aan een dergelijke termijn niet houdt. Ook in alle andere gevallen waarin bestuurlijk kan worden opgetreden, is niet geregeld binnen hoeveel tijd een bestuurlijke sanctie moet worden opgelegd. Een dergelijke verplichting op de minister wordt als zeer beperkend geacht.

Specifiek:

Op pagina 39 staat in voetnoot nr. 47: *“De LNT noch de Memorie van Toelichting lichten de reden toe dat ontslagvergoedingen apart zijn gezet van de algemene norm van Afl. 329.000.”*

Dit klopt niet en moet gecorrigeerd worden: In de paragrafen 7.4 en 7.5 van de MvT wordt ingegaan op ontslagvergoedingen en de reden waarom deze apart worden genormeerd (pag. 14-15): "In de definitie van bezoldiging in artikel 1.1, onderdeel e, WNT is de "uitkering bij beëindiging van het dienstverband" niet opgenomen, daar dit zou meebrengen dat er bij een bezoldiging net onder het maximum geen ruimte meer zou bestaan voor een eventuele uitkering bij ontslag. De hoogte van een dergelijke uitkering wordt dan ook apart genormeerd en gedefinieerd in artikel 1.1, onderdeel h, WNT." "Voor de definitie van bezoldiging wordt in het ontwerp aansluiting gezocht bij de definitie van dit begrip in de WNT. Dit wordt ook door de Commissie geadviseerd. De bezoldiging wordt dus verdeeld in enerzijds bezoldiging en anderzijds uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband." De LNT is op dit punt dus gelijk aan de WNT.

Op pagina 40 staat: *“De Raad van Advies vroeg zich in het eigen advies over de ontwerp-LNT af waarom niet is voorzien in openbaarmaking van inkomensgegevens anders dan in het jaarverslag zoals bijvoorbeeld via één of meerdere websites. Dit is een terechte vraag aangezien openbaarmaking op een toegankelijke wijze een publiek belang dient. In de definitieve versie van de LNT is dit punt niet gewijzigd cq. verbreed.”*



Openbaarmaking van de LNT-gegevens zal plaatsvinden via internet op een algemeen toegankelijke wijze. De toelichting op de ministeriele regeling (nog in concept) waarin de wijze van openbaarmaking van het financieel verslaggevingsdocument wordt geregeld, bepaalt ter zake dat "de verantwoordelijke kan de vereiste informatie op een eigen website publiceren, maar mag daarvoor ook gebruikmaken van gemeenschappelijke voorzieningen die aangeboden worden door bijvoorbeeld de brancheorganisaties. In het kader van transparantie en met het oog op toezicht moeten de LNT-gegevens algemeen toegankelijk en eenvoudig vindbaar zijn, gedurende een zekere periode. Concreet betekent dit dat de LNT-verantwoording binnen de basisstructuur van de desbetreffende website moet worden geplaatst en niet op een afgezonderde pagina of een afwijkend (sub)domein. Binnen de basisstructuur is tevens gekozen voor een logische plaatsing, bijvoorbeeld bij informatie over de organisatie of bij overige verantwoordingsdocumenten. Ook is de vindbaarheid via zoekmachines geborgd. Het deponeren van jaarstukken bij de Kamer van Koophandel volstaat niet. Gedeponeerde jaarrekeningen zijn namelijk niet openbaar. Voor zover zij dat in de toekomst zouden worden, zou de aanvrager moeten betalen voor het raadplegen van de jaarstukken. Dat voldoet niet aan het criterium van algemene toegankelijkheid."

Op pagina 40 staat verder: *"Het is niet vastgelegd wanneer de Minister de entiteit in kwestie zal aanschrijven en wanneer hij ervoor zal kiezen de bestuurder in kwestie te beboeten. Verder schrijft de LNT geen termijn voor waarbinnen de minister van Financiën na de constatering van de overtreding moet handhaven."*

Dit zal in een sanctiebeleid moeten worden geregeld.

Op pagina 40 staat ook: *"Ook zal per overtredingsgeval een melding verschijnen in de Landscourant nadat de boete onherroepelijk is geworden. De openbaarmaking van gegevens zal in verband met de kleinschaligheid van Aruba en de angst voor het mogelijk politiseren van inkomensgegevens op functie-titel geschieden en niet op naam zodat betrokkenen hier niet last van krijgen. Nadat de boete is opgelegd, dient binnen een door de minister te bepalen termijn betaald te worden. Als die overschreden is, wordt de overtreder gemaand binnen twee weken te betalen. Wanneer dat niet gebeurt, is de minister bevoegd een dwangbevel op te leggen."*



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

In de WNT en de LNT is gekozen voor handhaving door middel van bestuurlijke herstelsancties en bestuursdwang: het opleggen van last onder dwangsom en het op kosten van de verantwoordelijke bepaalde gegevens openbaar maken, indien de verantwoordelijke heeft nagelaten zulks te doen. Op grond van de WNT en de LNT is er dus geen bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen. Het rapport van PWC dient op dit punt te worden gecorrigeerd.

Op pagina 40 staat in voetnoot nr. 51: *“De Minister-president draagt samen met de minister van Financiën en de minister van Justitie een medeverantwoordelijkheid voor het (totstandkoming van de) ontwerp-LNT. Echter enkel de Minister van Financiën heeft een handhavingsbevoegdheid.”*

Dit klopt niet. De minister van Justitie is niet verantwoordelijk voor de (totstandkoming van de) LNT. Ten aanzien van de (mede)verantwoordelijkheid van de minister-president en de minister van Financiën wordt in paragraaf 1.2 van de MvT het volgende overwogen: "Ingevolge artikel 2 van de Landsverordening instelling ministeries behoren zaken als het algemeen beheer van en het toezicht op de inkomsten en uitgaven van het Land, het toezicht op de toepassing van de begrotingen en op de doelmatige besteding van de middelen van het Land, het bevorderen van duurzame overheidsfinanciën alsook het deelnemingenbeleid ten aanzien van de overheidsbedrijven tot de zorg van de minister, belast met financiële aangelegenheden (de Minister). Hoewel de in het ontwerp voorgestelde bezoldigingsnorm in navolging van de WNT wordt gekoppeld aan het inkomen van de minister-president, is voor de uitvoering en de naleving van de voorschriften ervan de Minister verantwoordelijk. De in dit ontwerp opgenomen bevoegdheden, zoals het stellen van nadere regels, het instemmen met bezoldigingen in afwijking van de vastgestelde norm, het stellen van een lagere bezoldigingsmaximum voor bepaalde sectoren, alsook tot handhaving van het ontwerp, worden dan ook aan de Minister toegekend. Vanwege de ministerie-overstijgende aard van de regeling draagt de minister-president medeverantwoordelijkheid voor het ontwerp."

Op pagina 41 staat: *“Overigens adviseerde de Raad van Advies om in de LNT zelf alle relevante toezicht- en handhavingsbepalingen uit te werken omdat de Arubaanse wetgeving niet, zoals in Nederland met de Awb, soortgelijke algemene regelingen kent.⁵⁹ De tijdsdruk waaronder de LNT tot stand moest komen, is de achterliggende reden dat dit advies niet is opgevolgd.”*



In de LNT zijn de nodige toezicht- en handhavingsbepalingen opgenomen. Aanvullende bepalingen voor het opleggen van een last onder dwangsom zijn in de wet niet nodig. Het rapport van PWC dient op dit punt te worden aangepast.

Op pagina 41 wordt tevens vermeld: *“De hoogte van de bestuurlijke boetes, de grondslagen voor de vaststelling van hun hoogtes en hun betaaltermijn;”*

Ik merk nogmaals op dat de LNT geen bevoegdheid bevat om bestuurlijke boetes op te leggen, maar last onder dwangsom. De nadere uitvoering hiervan (waaronder de vaststelling van de hoogte van de last onder dwangsom bij lb ham) kan echter slechts plaatsvinden nadat toezichthouders zijn aangewezen en personen die namens de minister van Financiën belast zullen worden met de bestuurlijke handhaving. Dit gezegd hebbende, dient de aandacht in de beginfase van de LNT te liggen op het positief stimuleren van naleving door (onder meer) het geven van voorlichtingen over van de nieuwe voorschriften en niet zozeer op het bestraffen. LNT-instellingen kunnen zonder de nadere uitvoeringsregels ook moeilijk de regels naleven. Het is dus zaak dat de uitvoeringsregels zo snel mogelijk tot stand komen. Het streven is dat deze regels in het eerste kwartaal van 2023 worden vastgesteld.

Op pagina 43 wordt als eerste aanbeveling gegeven om advies in te winnen van de Raad van Advies over de uitvoeringsregels.

De RvA wordt altijd gehoord over ontwerp-landsverordeningen en ontwerp-landsbesluiten, houdende algemene maatregelen.

Door de minister van Financiën en Cultuur:

Het Land kan zich in vinden in de eerste drie van de vier aanbevelingen bij hoofdstuk 5 om zowel de informatievoorzieningswijze aan de Staten alsook de informatiewaarde daarbij te vergroten. Om deze aanbevelingen in structurele vorm te kunnen implementeren moet de basis van de centrale financiële administratie van het Land eerst op orde zijn. In het rapport *«Financieel Fit: versterken financiële organisatie Land Aruba»* van juni 2022 zijn hiervoor richtinggevende verbeterpunten



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

in hoofdlijnen uitgezet. De eerste prioriteit is om de basis op orde te krijgen. Hierbij zal evenwel worden ingezet om waar mogelijk ook zo veel mogelijk verbeterpunten mee te nemen die de eerste drie aanbevelingen raken. Zoals in de zienswijze op het rapport «*Financieel Fit: versterken financiële organisatie Land Aruba*» is aangegeven moet ook rekening worden gehouden met de huidige tekorten en de capaciteiten in de bezetting die benodigd is om de verbeteringstrajecten uit te voeren.

In aanbeveling vier wordt aanbevolen om regels op te stellen voor financieel beheer voor overheids-nv's. In deze aanbeveling kan het Land zich niet vinden. Het rapport onderbouwt deze aanbeveling overwegend op basis van de Memorie van Toelichting van de Staatsregeling, die bijvoorbeeld verwijst naar artikel 40 van de Nederlandse Comptabiliteitswet 1976.

Wat in dat artikel (toentertijd) was geregeld heeft het Land (al) in artikel 27 van de Comptabiliteitsverordening 1989 vrijwel gelijksoortig geregeld. In de huidige Nederlandse Comptabiliteitswet zijn er overigens weinig andere bepalingen terug te vinden over de regels voor financieel beheer waarop het rapport doelt. Regels voor financieel beheer is een zeer brede term. Zo valt daar ook aanbeveling drie onder – het synchroniseren van de tijdslijnen van de jaarrekeningen van overheids-nv's – waarin het Land zich kan vinden. Aanvullende regels voor financieel beheer bovenop wat er al nu is, is naar mening van het Land niet direct nodig. Het Land ziet eerst heil om eerst de bestaande regels ten volle en goed te gaan gebruiken, en als in de praktijk daaruit belangrijke leemtes voortvloeien, om voor die leemtes dan aanvullende regels op te stellen.

In bijlage A wordt onder A.1 het volgende aangegeven:

“In geval van APA geeft de overheid van Aruba desgevraagd als verklaring voor de niet-begrote uitgaven dat deze onder de duurtetoeslag voor de gewezen ambtenaren binnen APA vallen, uit de tijd dat APA nog onderdeel van de overheid van Aruba was. Deze uitgaven zijn in 2017 begroot en verantwoord onder de duurtetoeslagenpost van het Land en daarmee niet zichtbaar op de exploitatierekening.”

Allereerst wordt gesproken van niet begrote uitgaven, waarna toch gezegd wordt dat deze uitgaven begroot en verantwoord zijn op de duurtetoeslagenpost. Dit is tegenstrijdig. De uitgaven zijn weldegelijk begroot. Verder wordt aangegeven dat omdat de uitgaven verantwoord worden onder de duurtetoeslagenpost deze niet



zichtbaar zijn in de exploitatierekening. Dit is onjuist. De post voor duurtetoeslag is een post die onderdeel vormt van de exploitatierekening.

Door de minister van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling:

Ten eerste stel ik de door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. verrichte werkzaamheden zeer op prijs. Het rapport geeft naar mijn mening een goede weergave van de relatie tussen de aandeelhouder en overheids-nv weer en heeft inzichtelijk gemaakt wat de verbeterpunten zijn en op welke wijze de regering de verbeterpunten kan implementeren.

Ik heb echter de volgende drie opmerkingen ten aanzien van het rapport:

1. Ongeacht dat het rapport in algemene zin is opgesteld, worden enkele algemene aannames gemaakt ten aanzien van de kundigheid en specifieke handelingen van ministers in hun rol als aandeelhouder, waar ik mij persoonlijk echter niet in kan vinden;
2. In het rapport wordt herhaaldelijk aangegeven dat de relatie tussen de aandeelhouder en de overheidsvennootschap wordt beheerst door BWA 2. De (privaatrechtelijke) relatie wordt echter eveneens beheerst door statutaire bepalingen en de corporate governance code die enkele overheidsvennootschappen van toepassing hebben verklaard en volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat BWA 2 recentelijk is ingevoerd en dat de privaatrechtelijke relatie tussen aandeelhouder en overheidsvennootschappen daarvoor werd beheerst door het inmiddels ingetrokken Wetboek van Koophandel
3. Op pagina 24 van het rapport geef PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. de volgende aanbeveling:

“ Borg de rolvastheid en verzakelijking van de relatie met overheids-nv's door de Minister van Financiën de primus inter pares te maken van wanneer het gaat om de deelnemingen. Hij vervult dan namens het kabinet het aandeelhouderschap en stemt daarvoor af, waar nodig met de vakminister.”



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

Normaliter vervult een Minister die volgens de LIM verantwoordelijk is voor een specifiek beleidsterrein het aandeelhouderschap van een overheids-nv die betrekking heeft op het desbetreffende specifieke beleidsterrein. De aanbevolen loskoppeling zal het voor de betrokken minister die op grond van de landsverordening instelling ministeries verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsterrein moeilijker maken om zijn beleid uit te voeren, aangezien het aandeelhouderschap niet meer door deze minister zal worden vervuld, maar door de Minister van Financiën, terwijl eerstgenoemde minister wel verantwoordelijk blijft voor het beleidsterrein. Gelet op het voorstaande acht ik deze aanbeveling niet wenselijk. Het vorenstaande laat onverlet dat ik het verder wel eens ben met PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. dat duidelijke en voorafgaande afstemming met de Minister van Financiën ten aanzien van financiële aangelegenheden wenselijk is en dat hieromtrent een eenduidig beleid dient te worden ontwikkeld door de Regering van Aruba. De door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. uitgebrachte aanbevelingen bieden naar mijn mening daar een degelijke basis voor.

Ik ben gaarne bereid het vorenstaande nader toe te lichten.

Door de minister van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken:

Ik heb kennisgenomen van het hierboven genoemde rapport. Ik erken de geconstateerde lacunes in het deelnemingenbeleid, en overeenkomstig het rapport schrijf ik de leemtes hoofdzakelijk toe aan het ontbreken van een centrale regie. Een deelnemingenbeleid dat tussen de ministers is afgestemd en dat door één minister wordt gecoördineerd lijkt mij noodzakelijk. Ik sluit mij ook aan bij de aanbeveling dat de regie in handen moet zijn van de Minister van Financiën als behoeder van 's Lands vermogen en dat hij daarbij op een meer actieve rol van het ministerie van financiën moet kunnen rekenen. Mijn voorwaarde is dat de regie niet verder moet gaan dan afstemming en coördinatie van het deelnemingenbeleid en het monitoren daarvan bij de uitvoering. Het kan niet de bedoeling zijn dat de minister belast met financiën beleidsinhoudelijke besluiten overneemt van de andere ministers en dat hij het aandeelhouderschap namens het kabinet gaat vervullen.

De wetgever heeft bij het opstellen van de Staatsregeling gekozen voor een stelsel met individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Bij het ontwerpen van het deelnemingenbeleid is het een goede eerste stap om binnen alle wettelijke kaders te



GOVERNMENT OF ARUBA

Prime Minister of Aruba
Minister of General Affairs

L.G. Smith Blvd. 76
Oranjestad, Aruba
Tel. (297) 528 4900

blijven, vooral de Staatsregeling. De ministers kunnen de individuele verantwoordelijkheid voor de betreffende deelnemingen alleen aanvaarden als zij beleidsinhoudelijke besluiten kunnen nemen, uiteraard zolang die besluiten binnen de kaders blijven van een (overkoepelend) deelnemingenbeleid. Ik meen dat regie nodig is, en dat regie ook mogelijk is zonder dat alle deelnemingen feitelijk onder één minister worden samengebracht. Het lijkt mij bovendien niet mogelijk voor die minister om alle verantwoordelijkheid aan te nemen, gegeven het complexe geheel en de bezetting dat daarvoor nodig zal zijn. Een duidelijk deelnemingenbeleid en toezicht daarop door de minister van Financiën, in combinatie met eenduidig en transparant openbaarmakingsbeleid, moeten genoeg zijn om bestuurlijke afstand te garanderen.

Ik wil als laatste het belang van duurzame archivering benadrukken. Toezicht is nodig, maar *inzicht zegt meer dan toezicht*. Alle inspanning om tot goed aandeelhouderschap te komen gaat teniet wanneer inzicht tekortschiet. Bij regeringswisselingen is het niveau van de kennisoverdracht bij de aandeelhouder gering. De schriftelijke vastlegging zowel bij de deelneming als bij de aandeelhouder laat zeer veel te wensen over. Dit is, zoals in de conclusie verwoord, "funest" voor de kennispositie. Openbare informatievoorziening zal dit deels verhelpen, maar ik vraag mij af of de Algemene Rekenkamer van Aruba op basis van art.31 lid 2 van de landsverordening Algemene Rekenkamer bij regeringswisselingen een rol kan vervullen bij de dossieroverdracht. Het betreft tenslotte lichamen waarvan het "geldelijk belang van het Land rechtstreeks of zijdelings is betrokken".

Mijn constatering worden verder door de doorlichting grotendeels bevestigd. Het eindoordeel en dus ook de aanbevelingen, sluiten daardoor welhaast volledig aan met de bevindingen en mijn plannen en voornemens.

Doorlichting overheidsbedrijven Aruba

Samenvatting

2022-0212u/SM/lc/dvdk

Augustus 2022



Augustus 2022

Deze samenvatting is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder toezicht van Lars Canté (Director). Deze samenvatting wordt u verstrekt namens PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het is derhalve geen document dat door accountants is opgesteld. Dit document bevat informatie verkregen of ontleend aan verschillende bronnen. Wij hebben niet getracht de betrouwbaarheid van deze bronnen vast te stellen. Wij zijn ervan uitgegaan dat de verstrekte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) juist en volledig is en hebben deze niet gecontroleerd of anderszins beoordeeld.

Dit document is bedoeld voor informatieve doeleinden. U blijft te alle tijde volledig verantwoordelijk voor enige beslissing(en) die op basis van dit rapport kan (kunnen) worden genomen. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten van u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid – hetzij contractueel, uit onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins – af voor enige beslissing op basis van (de inhoud van) het rapport.

Wij hebben deze samenvatting uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever, conform de opdrachtbevestiging. Dit document is strikt privé en vertrouwelijk. Verspreiding van dit document aan enige partij of persoon buiten uw organisatie is niet toegestaan. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid of zorgplicht jegens enige andere partij op grond van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC.

Mocht u een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: “Wob-verzoek”) ontvangen met betrekking tot schriftelijke uitingen van PwC, dan verzoeken wij u ons onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de besluitvorming over het Wob-verzoek en dus voorafgaand aan een eventuele openbaarmaking) schriftelijk op de hoogte te stellen. In dat kader verzoeken wij u ons te voorzien van alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob-verzoek. U stelt ons daarmee in de gelegenheid om vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob-verzoek onze zienswijze over het Wob-verzoek naar voren te brengen.

Op dit document en alle geschillen die voortvloeien uit of verband houden met (de inhoud van) dit document is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.

Onderwerp: Samenvatting van Doorlichting overheidsbedrijven Aruba
Datum: augustus 2022



Selwyn Moons

+31 6 22 16 15 05

selwyn.moons@pwc.com

Hierbij presenteren wij het rapport “Samenvatting doorlichting overheidsbedrijven Aruba”, opgesteld conform onze afspraken vastgelegd in de opdrachtbevestiging van 26 april 2022.

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van openbaar beschikbare gegevens en informatie, informatie van de overheidsbedrijven, deskresearch en interviews met experts. Het voorwoord introduceert de achtergrond en het doel van de recensie. Hoofdstuk 1 introduceert de zes overheidsbedrijven in scope van deze doorlichting. Paragraaf 2 vat de effectiviteit van de overheidsbedrijven samen, paragraaf 3 de efficiëntie. Hoofdstuk 4 geeft aanbevelingen voor de regering van Aruba.

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Moons', is written over a faint blue line.

Selwyn Moons
Partner

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.
Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR
Amsterdam, Netherlands

Samenvatting en aanbevelingen

S	Samenvatting en aanbevelingen	<i>Achtergrond van deze review, samenvatting en aanbevelingen voor de overheid van Aruba</i>
1	Introductie	<i>Een profiel van de zes bedrijven inclusief hun relatie tot de overheid (governance)</i>
2	Effectiviteit	<i>Zijn de diensten van de openbare lichamen belangrijk voor het algemeen belang en worden deze naar tevredenheid geleverd?</i>
3	Efficiëntie	<i>Hoe verhoudt de productie (output) zich tot de ingezette middelen (input)?</i>



Het landpakket heeft als doel de weerbaarheid en robuustheid van de economie en samenleving van Aruba te versterken

Achtergrond en doel van de doorlichting

- Op 13 november 2020 hebben Aruba en Nederland het onderlinge akkoord getekend voor de uitvoering van het Landpakket Aruba. Dit pakket richt zich op een breed palet aan hervormingen en investeringen, die bijdragen aan de weerbaarheid en robuustheid van de economie en samenleving van Aruba.
- Thema B van dit pakket richt zich op kosten en effectiviteit van de publieke sector. Onderdeel van dit thema is de doorlichting van een aantal overheidsbedrijven (B2). Centraal doel van deze doorlichting is het verkrijgen van inzicht in (1) de legitimiteit van publiek aandeelhouderschap, (2) governance, (3) effectiviteit en (4) efficiëntie van de overheidsbedrijven.
- Deze samenvatting is opgesteld langs deze 4 onderwerpen van de doorlichting. Op basis van deze inzichten hebben we aanbevelingen opgesteld voor de regering van Aruba.
- Tevens doet dit onderzoek - waar relevant - praktische suggesties voor verbeteringen gericht op versterking van de governance, bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen van de overheidsbedrijven.

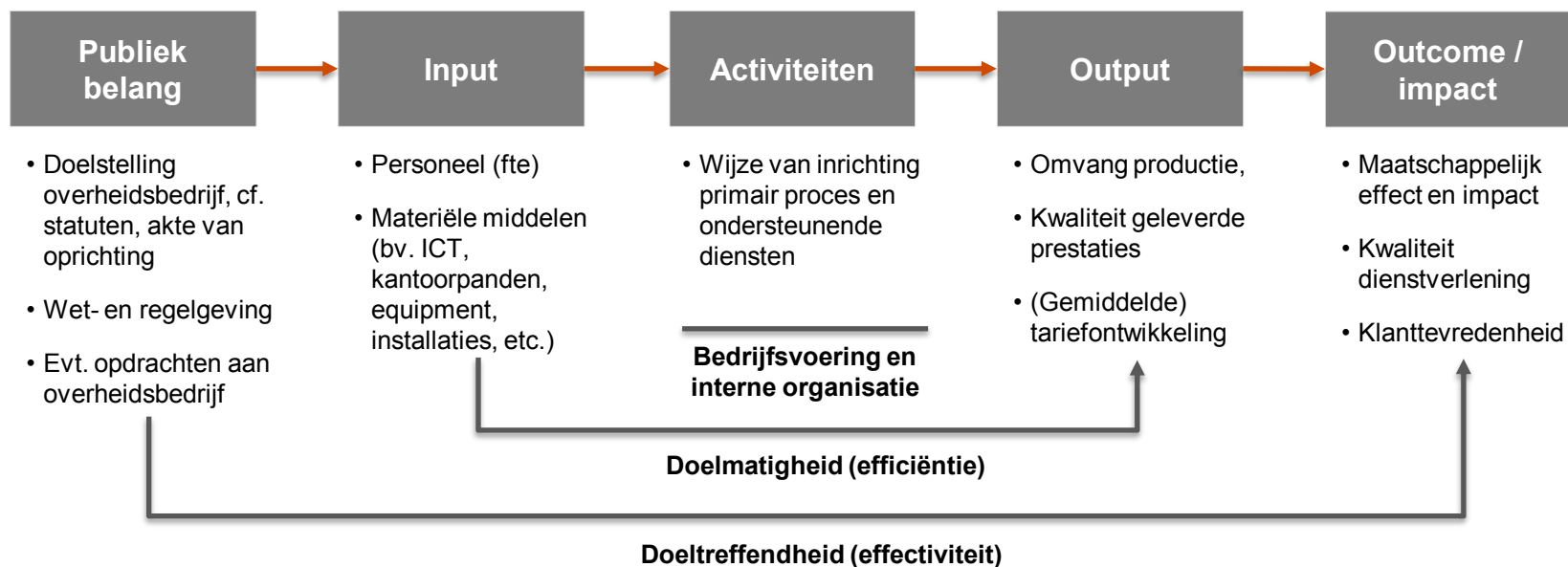
Onderzoeksbereik en rol PwC

- PwC is geselecteerd om deze doorlichting uit te voeren. Door de overheid van Aruba zijn zes overheidsorganisaties geïdentificeerd die elk i) grote maatschappelijke impact en/of ii) potentieel grote impact hebben op de overheidsfinanciën van Aruba:
 - **Serlimar S.G.** – afvalophaaldienst en –verwerker
 - **Post Aruba N.V.** – postcollectie en -verzending
 - **Arubus N.V.** – busvervoer
 - **FreeZone Aruba N.V.** – handelszone met fiscale voordelen
 - **Elmar N.V.** – elektriciteitsdistributiebedrijf
 - **Web N.V.** – elektriciteitsproductie en productie en distributie van water
- PwC heeft deze doorlichting uitgevoerd als onderdeel van haar adviesdiensten en geeft geen accountantsverklaring, certificering of andere vorm van assurance met betrekking tot onze dienstverlening of de informatie op basis waarvan onze dienstverlening wordt verleend. PwC heeft de informatie die in het kader van de opdracht aan ons is verstrekt door geen enkele bron gecontroleerd of anderszins geverifieerd.

Ons theoretisch kader is gebaseerd op de systeemtheorie van evaluatie van publieke organisaties

Systemetheorie van evaluatie van publieke organisaties: efficiëntie en effectiviteit

- **Efficiëntie** kan worden gedefinieerd als het realiseren van een gelijkblijvende productie tegen lagere kosten (kostenefficiëntie), of het realiseren van meer productie bij een constant kostenniveau (productie-efficiëntie). Om inzicht te krijgen in efficiëntie moet daarom de relatie tussen input en output inzichtelijk worden gemaakt.
- **Effectiviteit** kan worden gedefinieerd als de mate waarin de inspanningen van een organisatie bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelstellingen. Om inzicht te krijgen in effectiviteit moet daarom de relatie tussen de publieke belangen/doelen en de impact op de samenleving worden aangetoond.



Verhaal van de opdracht: onze manier van werken was gericht op een nauwe samenwerking met alle betrokken stakeholders

Tijlijn en mijlpalen van het project

- **8 Apr** Startgesprek met BZK/ Aruba kernteam; kernteam stemt in met onderzoekskader en -aanpak van PwC
- **Apr 11** Aruba kernteam verzendt uitnodigingsbrieven naar bedrijven in scope van de doorlichting
- **Apr 29** Toelichting op de onderzoeksaanpak voor de Ministerraad Aruba
- **16 Mei – 3 juni**
 - Bezoek van PwC-team aan Aruba, meerdere persoonlijke ontmoetingen met de entiteiten.
 - Terugkoppeling van belangrijkste bevindingen aan directies en toezichthouders van de bedrijven en de verantwoordelijke ministers van de regering Aruba
- **24 juni**
 - Bespreking concept rapportages met stuurgroep BZK/ Aruba
 - ‘Hoor en wederhoor’ bij overheidsbedrijven in scope
- **23 Juli** Eindrapport fase 1 ('doorlichting') opgeleverd door PwC

Samenvatting doorlichting overheidsbedrijven Aruba

PwC

Sleutelpersonen en hun rol in het onderzoek

- Het kernteam BZK/ Aruba bestond uit een projectmanager van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vertegenwoordigers van de kabinetten van de minister-president en minister van Financiën van de regering van Aruba en het secretariaat van de ministerraad.
- De zes overheidsbedrijven kenden de volgende (beleids)verantwoordelijke ministers binnen de regering van Aruba:
 - **Serlimar S.G.** – Minister van Verkeer, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken
 - **Post Aruba N.V.** – Minister van Economische Zaken, Duurzame Ontwikkeling en Communicatie
 - **Arubus N.V.** – Minister van Verkeer, Integriteit, Natuur en Volwassenenzaken
 - **FreeZone Aruba N.V.** – Minister van Economische Zaken, Duurzame Ontwikkeling en Communicatie
 - **Elmar N.V.** – Minister van Arbeid, Energie & Integratie
 - **Web N.V.** – Minister van Arbeid, Energie & Integratie
- De stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK en vertegenwoordigers van de kabinetten van de betrokken ministeries (zie hierboven).
- De ontmoetingen met de zes overheidsbedrijven vonden plaats op directieniveau en werden opgevolgd door ontmoetingen met managers en ondersteunend personeel. De periode van het locatiebezoek werd afgesloten met bijeenkomsten op directie- en toezichthoudersniveau waarin de belangrijkste bevindingen en analyses van PwC met het bedrijf werden gedeeld.
- Zowel de stuurgroep als de betrokken entiteiten reageerden op conceptrapporten door feedback te geven over feitelijke onjuistheden en vragen ter verduidelijking. PwC heeft alle ontvangen opmerkingen en wijze van opvolging hierbij schriftelijk vastgelegd. Op 23 juli 2022 zijn de eindrapportages van de zes doorlichtingen opgeleverd.

Onze aanpak van iedere doorlichting van overheids-NV is gestructureerd langs de 4 onderwerpen

Onderwerp



Thema's die aan bod komen



Centrale observaties en aanbevelingen aan de overheid van Aruba en de zes overheids-NV's (1/3)

Centrale observaties en aanbevelingen

A. Ten aanzien van de overheid van Aruba

1. De doorlichting van de zes overheidsbedrijven Serlimar, Arubus, Post Aruba, FZA, Elmar en WEB laat zien dat voor een aantal bedrijven professionele doorontwikkeling van de organisatie noodzakelijk is om succesvol te kunnen zijn. We hebben aangetroffen dat in aantal gevallen de **basisinformatie** (op financiën, kritieke prestatie-indicatoren op het primaire proces) mist die het management nodig heeft om de organisatie effectief te kunnen aansturen. Dit zou prioriteit moeten krijgen bij het management van en toezicht op de organisatie, gesteund door de eigenaar (land Aruba) en geldt in ieder geval voor Post Aruba en Serlimar.

2. Vijf van de zes overheidsbedrijven betreffen NV's. Het vennootschapsrecht biedt veel mogelijkheden om in te grijpen op het presteren van de organisatie. In sommige gevallen (bv. FZA) is het instrumentarium van het vennootschapsrecht niet aangewend. In andere gevallen is de overheidsinterventie juist te veel zichtbaar (Post Aruba – jaarlijkse informele kapitaalstoringen, Arubus – het aantal bussen staat voorgeschreven in de concessie). Hiermee gaat de overheid 'op de stoel' van het management zitten en stemt zij ook impliciet in met het verdere gevoerde beleid. Aanwending van het vennootschapsrecht bij ondermaats presteren is dan lastig geworden. De aanbeveling aan de overheid luidt om **rolvast te zijn** bij de invulling van diens rol als aandeelhouder van een NV door (louter) gebruik te maken van de bestaande interventiemogelijkheden die het Vennootschapsrecht biedt.

3. Consistentie en daarmee voorspelbaarheid van overheidsbeleid is een randvoorwaarde voor efficiënte bedrijfsvoering en effectief handelen van overheidsbedrijven. Het gekozen instrument van overheidsdeelneming en wettelijke monopolie (Post Aruba, FreeZone) wordt ondermijnd wanneer andere spelers wordt toegestaan te concurreren op de lucratieve onderdelen van de dienstverlening. Dit is zichtbaar bij de post en FreeZone (belastingvoordelen die ook buiten de FZA te krijgen zijn). Of Arubus, waar minivans illegaal buiten hun toegestane zone rijden tegen lagere tarieven dan Arubus. De overheid zou moeten **toezien op naleving van haar beleid** (in casu: verleende vergunningen). Hetzelfde geldt t.a.v. Aruparking, het parkeerbeleid wordt niet gehandhaafd (geen parkeercontrole), waarmee het business model Aruparking ondermijnd wordt.

4. Op onderdelen is een vrije markt en is ook concurrentie zichtbaar (Serlimar: andere commerciële aanbieder; Arubus: kleine vervoerders; Post: pakket- en koerierdiensten). Om de concurrentie aan te kunnen, moeten de overheidsbedrijven aanpassen en vernieuwen. Dit vraagt om aantrekken van investeerders, kennis en ervaring. Dit kan via het aandeelhouderschap. De overheid zou moeten heroverwegen in hoeverre zij **deelnemers in de onderneming toelaat** die de ontwikkeling van het bedrijf verder kunnen helpen. Uiteindelijk is dit in het publieke belang.

Centrale observaties en aanbevelingen aan de overheid van Aruba en de zes overheids-NV's (2/3)

Centrale observaties en aanbevelingen

5. Vreemde ogen dwingen. Bij WEB/Elmar lening van Afl. 700M t.b.v. (duurzaamheids-) investeringen vanuit externe partijen (bankenconsortium) is een effectieve werking van good governance als voorwaarde gesteld. Externe lening verstrekkers vormen nu meer dan de helft van de totaalbalans van Elmar en hebben afgedwongen dat er een corporate governance code geïmplementeerd wordt, terwijl het land Aruba nog geen code geïmplementeerd heeft. Over de ontwikkeling van een corporate governance code gaat traject 2 van dit onderzoek uitgebreid in. Aanbeveling vanuit traject 1 is om het aantrekken van externe investeerders in de overheidsdeelnemingen verder te stimuleren.

6. De relatie tussen financiële hulp, daarmee voordelen van de overheid naar enkele entiteiten (Post, Arubus, Serlimar) en wat hier tegenover zou moeten staan (herstructurering, need for change) wordt niet gelegd, waarschijnlijk omdat de genoten voordelen voor de NV te indirect en daarmee lastig zichtbaar zijn (bv. uitstel van betaling belastingen en sociale premies). **Onze aanbeveling is om de relatie met de overheids-NV's te verzakelijken.** De overheids-NV's zijn primair een NV en zouden volgens zakelijke voorwaarden aangestuurd moeten worden. Een lening of uitstel van betaling wordt alleen verstrekt onder voorwaarden van herstructurering en dito plan. Afspraken over tranches van betaling en monitoring van uitvoering van het plan moeten vooraf vastgelegd worden.

B. Specifiek ten aanzien van de overheids-NV's

1. De belangrijkste aanbeveling voor **Serlimar** luidt om een duurzame financiële basis te creëren. Vanuit de overheid moeten de randvoorwaarden worden neergezet om een

efficiënte operatie te kunnen neerzetten, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een afvalbak. Aan de inkomstenkant moet het inningspercentage worden verbeterd, bijvoorbeeld door consequente handhaving en boetes voor niet-betalers. Ook moet het klantenbestand inzichtelijk worden gemaakt om niet-betalers te identificeren en hierop te kunnen sturen. Op de middellange termijn kan ook gekeken worden naar het aantrekken van bedrijven voor inzameling van commercieel afval, waar Serlimar's marktaandeel nog relatief laag is. Aan de kostenkant moet de organisatie worden herijkt op basis van de beoogde rol (hoeveel personeel en kapitaal is nodig om de beoogde taken uit te voeren), het verzuim worden aangepakt en een lange termijn investeringsagenda worden opgesteld om de inzet van kapitaal in het wagenpark en minicontainers te verbeteren.

2. De belangrijkste aanbeveling voor **Post Aruba** luidt om zo snel mogelijk inzicht in de huidige financiële status van de onderneming en de kern KPI's op het operationele proces te krijgen. Zonder dit basisinzicht is geen effectieve sturing op de organisatie mogelijk. Daarnaast zal het dienstverleningsconcept van Post Aruba herijkt moeten worden. Het palet van dienstverlening is nu te breed: sommige onderdelen zijn verlieslatend omdat er geen of zeer beperkte vraag is, andere onderdelen omdat er (ver) beneden de kostprijs wordt aangeboden. Aanpassing van het dienstverleningsconcept resulteert in een aangepaste bedrijfsstrategie, op basis waarvan de organisatie herijkt kan worden. Het is lastig voorstelbaar dat bij een nieuw en afgeslankt dienstverleningsconcept de huidige organisatie-omvang van 92 FTE passend is. Er zal dus een reorganisatieplan opgesteld moeten worden.

Centrale observaties en aanbevelingen aan de overheid van Aruba en de zes overheids-NV's (3/3)

Centrale observaties en aanbevelingen

3. Het bedrijfsmodel van **Arubus** staat sterk onder druk door dalende reizigersaantallen. Een logische stap is om de bedrijfsactiviteiten te herijken aan de nieuwe realiteit door de kosten van de organisatie te reduceren. Echter, de mate waarin kosten kunnen worden gereduceerd is sterk afhankelijk van de beoogde rol van Arubus in de bredere mobiliteit sector. Dit is een afweging tussen efficiëntie en de maatschappelijke meerwaarde in termen van toegankelijkheid, betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van de aangeboden diensten. Om deze afweging te kunnen maken dient ten eerste een bredere mobiliteitsvisie te worden ontwikkeld door de overheid. Daarnaast moeten de randvoorwaarden worden gecreëerd om Arubus, Arutram en Aruparking efficiënt te laten opereren. Tot slot ontwikkelt Arubus op dit moment een strategisch businessplan 2026. De vernieuwde concessie moet een basis zijn van dit strategisch plan en moet sturing geven op het gewenste serviceniveau, zonder micro sturing op details van bedrijfsvoering.

4. Ten aanzien van de **FreeZone** bevelen wij aan de functie en positionering van de vrije zone als instrument binnen het overheids-investeringsbeleid van Aruba te evalueren, inclusief de gewenste en passende afstand van FZA tot de overheid. De uitkomst van deze evaluatie kan zijn dat alle drie de functies (aantrekken van investeringen, innovatie en diversificatie, grond- en gebouwexploitatie en toets op marktintegriteit) van de FZA nog steeds gewenst zijn, waarbij de aanbeveling dan luidt deze anders te positioneren en te financieren dan nu het geval is (alles in één organisatie, de NV FZA). Afhankelijk van de te kiezen positie en functie van de vrije zone is het vervolgens van belang dat benodigde kapitaalafspraken geformaliseerd worden zodat financiële continuïteit kan worden gegarandeerd.

5. NV Utilities Aruba is 99,9% aandeelhouder van **WEB** en **Elmar**. Beide bedrijven zijn goedwerkende organisaties, die effectief aan hun formele doelstellingen voldoen en dit realiseren vanuit een (grotendeels) efficiënte organisatie. Aandachtspunten liggen hierdoor op enkele specifieke onderwerpen.

Ten eerste is de aanbeveling om de tariefstructuur te herzien teneinde de continuïteit van de bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Vervolgens dient samen met de overheid integraal beleid (elektriciteit, water, gas en benzine) en centrale sturing op energiearmoede te worden opgezet toegespitst op tarieven, verbruik en besteedbaar inkomen.

Ten tweede verdienen de reeds opgestelde plannen ter realisatie van een besparingspotentieel in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden bij Elmar te worden uitgerold. Steun vanuit de overheid als aandeelhouder is hierbij behulpzaam. Bij WEB zouden dergelijke plannen opgesteld kunnen worden gezien WEB's hoge gemiddelde salarissen. WEB kan hierbij de aanpak bij Elmar als voorbeeld nemen.

Tot slot kan effectieve sturing worden verzekerd middels modernisering van de statuten waarbij verantwoordelijkheden en mandaat meer op het niveau van de Raad van Commissarissen en directie van WEB en Elmar ligt, en minder op het niveau van de Holding (NV Utilities).

Scoring zes bedrijven op as van marktsituatie en conclusie over efficiëntie en effectiviteit geeft perspectief op iedere organisatie

Analyse marktsituatie

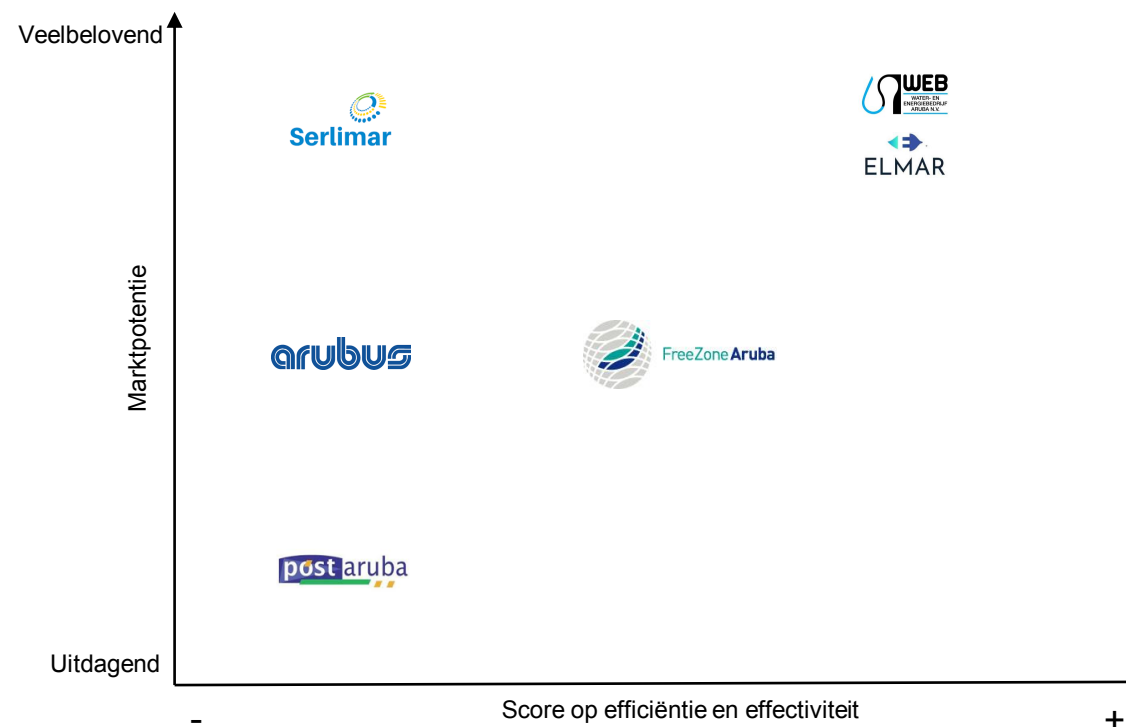
Scoring van de zes overheidsbedrijven in scope op de as van aangetroffen efficiëntie en effectiviteit van de organisatie vs. marktsituatie laat het hiernaast gepresenteerde beeld zien.

Voor Serlimar en in minder mate Arubus geldt dat de markt die zij bedienen, in de basis een rendabel business model toelaat. Beide markten (afvalinzameling en personenvervoer) laten dit ook zien door de reeds aanwezige private aanbieders (Ecotech respectievelijk minibussen). Zowel Serlimar als Arubus zullen echter moeten ingrijpen in de bedrijfsvoering om de dienstverlening concurrerend te laten zijn.

Voor Post Aruba geldt een uitdagender uitgangspositie: de markt die zij bedienen is ofwel grotendeels verdwenen (lokale postbezorging), danwel is deze een volwassen markt geworden waar hevige concurrentie is (pakketbezorging). Beide markten vragen om ingrijpen van het management Post Aruba en haar aandeelhouder (de overheid).

Voor de FreeZone geldt dat zij in de basis een taak uitvoert die in het verlengde van het beleid van de overheid ligt. Een echte markt is er dus niet, wel is er vraag naar de diensten die zij levert, zij het met een duidelijk plafond: bedrijven die zich op Aruba (willen) vestigen, moeten uiteindelijk opereren in het reguliere belastingklimaat van Aruba.

WEB en Elmar laten een efficiënte bedrijfsvoering zien en scoren goed op de publieke doelstellingen van effectiviteit.



Sectie 1: Introductie op de zes overheidsbedrijven

S	Samenvatting en aanbevelingen	<i>Achtergrond van deze review, samenvatting en aanbevelingen voor de overheid van Aruba</i>
1	Introductie	<i>Een profiel van de zes bedrijven inclusief hun relatie tot de overheid (governance)</i>
2	Effectiviteit	<i>Zijn de diensten van de openbare lichamen belangrijk voor het algemeen belang en worden deze naar tevredenheid geleverd?</i>
3	Efficiëntie	<i>Hoe verhoudt de productie (output) zich tot de ingezette middelen (input)?</i>

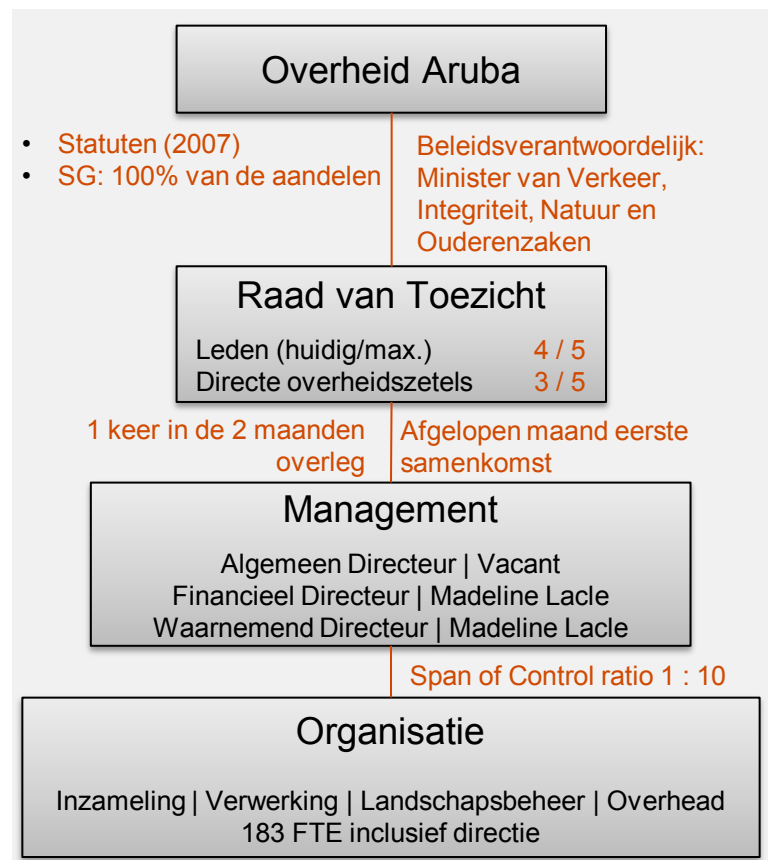


Serlimar is naast inzameling en verwerking van afval belast met het behoud van een schone leefomgeving op Aruba

Introductie Serlimar



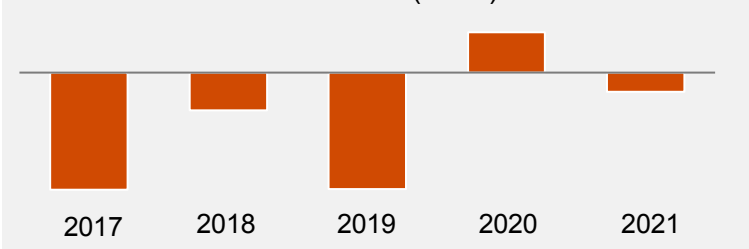
Organisatie structuur Serlimar



Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- Serlimar biedt de **volgende diensten aan**:
 - Inzameling** van afval van huishoudens, bedrijven en overheid
 - Verwerking van afval** in vaste of vloeibare vorm op **Parkietenbos**
 - Onderhoud van domeingronden** en plantsoenen rondom overheidsgebouwen, en van openbare wegen en stranden
 - Beheer van het **containerpark te Parkietenbos**
 - Schoonmaakdiensten bij volksfeesten** en evenementen
 - Uitzetten, onderhouden en **ledigen van minicontainers** langs toeristische routes
 - Inzameling van kadavers** van dode dieren

Serlimar financiële resultaten (trend):

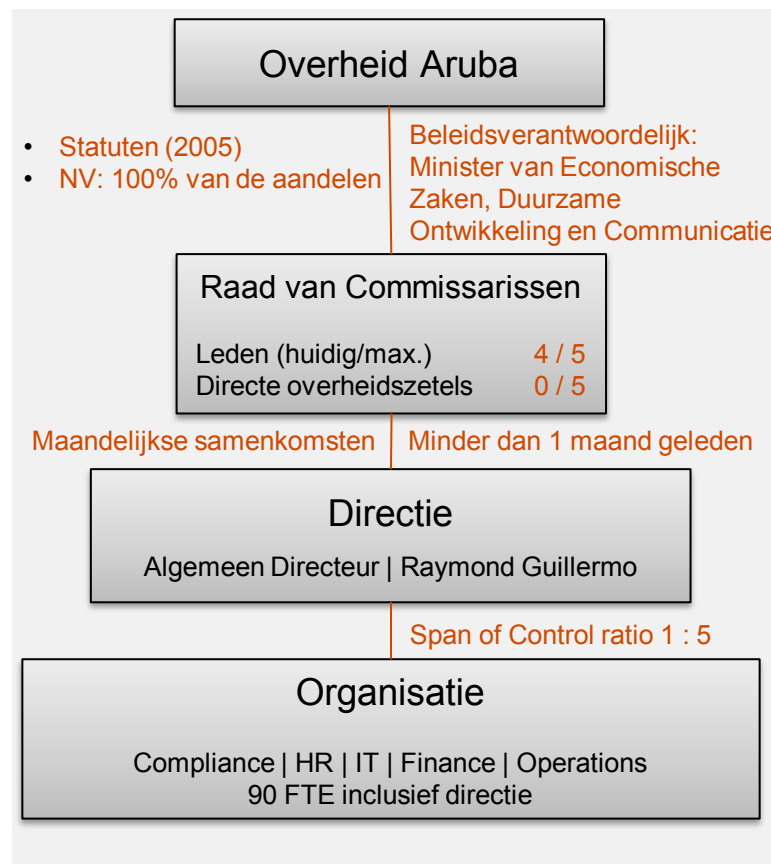


Post Aruba NV is 2005 opgericht en biedt post (gerelateerde) diensten aan binnen Aruba

Introductie Post Aruba



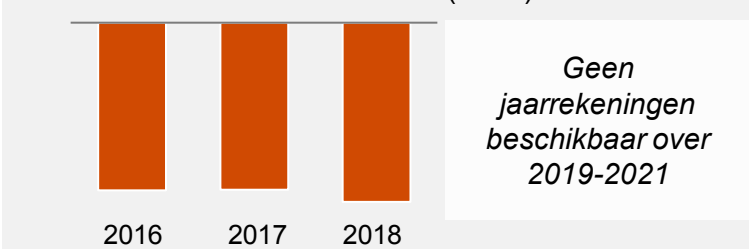
Organisatie structuur Post Aruba



Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- Post Aruba biedt de **volgende post en post-gerelateerde diensten aan**:
 - Collectie en bezorging van lokale en internationale brief en pakket post
 - Verkoop van postzegels
 - Express Mail Services (EMS)¹
 - Verhuur van PO bussen
- Het hoofdkantoor en sorteercentrum is **gesitueerd in Oranjestad**; daarnaast heeft Post Aruba een kleiner postkantoor (met PO verhuur) in San Nicolas en worden internationale stukken ontvangen / verstuurd vanaf Queen Beatrix International Airport (Oranjestad)
- Diensten worden aangeboden aan **particuliere, commerciële en overheidsklanten**; lokale postbezorging wordt vrijwel volledig voor bedrijven uitgevoerd

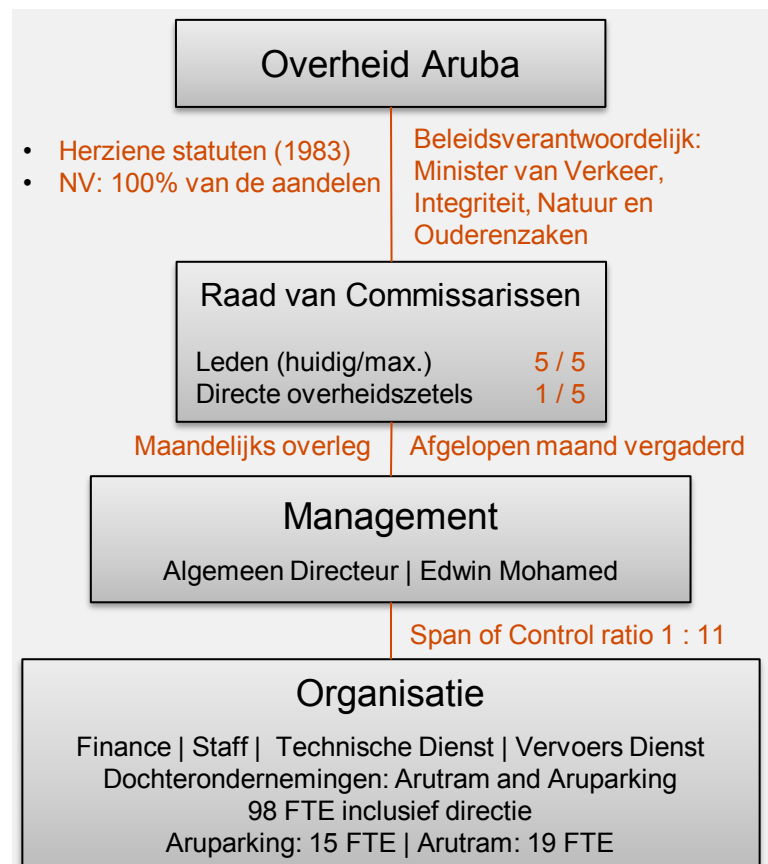
Post Aruba financiële resultaten (trend):



Arubus onderhoudt en exploiteert bussen en andere vervoersmiddelen – service level is vastgelegd in concessie

Introductie Arubus

Organisatie structuur Arubus

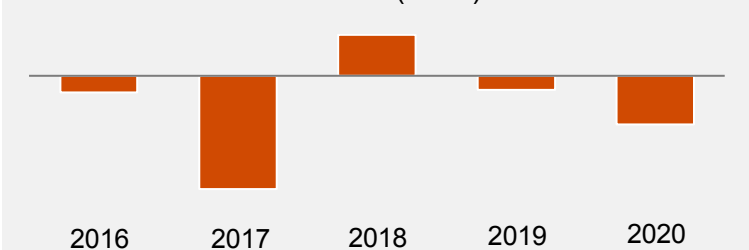


Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- Arubus biedt de **volgende diensten aan**:
 - **Lijnbussendienst** vanuit twee hoofdstations in Oranjestad en San Nicholas, en een netwerk van bushaltes
 - **Schoolbussendienst** voor dagelijks transport van scholieren naar school via een dagelijkse route in de ochtend en middag
 - **Charters** voor uiteenlopende activiteiten (bijv. evenementen of feesten)
- Daarnaast worden additionele inkomsten gegenereerd vanuit **garagediensten** voor derden, **huur busstations** en **reclame**
- Naast Busvervoer diensten biedt Arubus ook **tram en parkeerbeheer** diensten aan via dochterondernemingen **Arutram** en **Aruparking**, beiden 100% in eigendom van Arubus



Arubus financiële resultaten (trend):

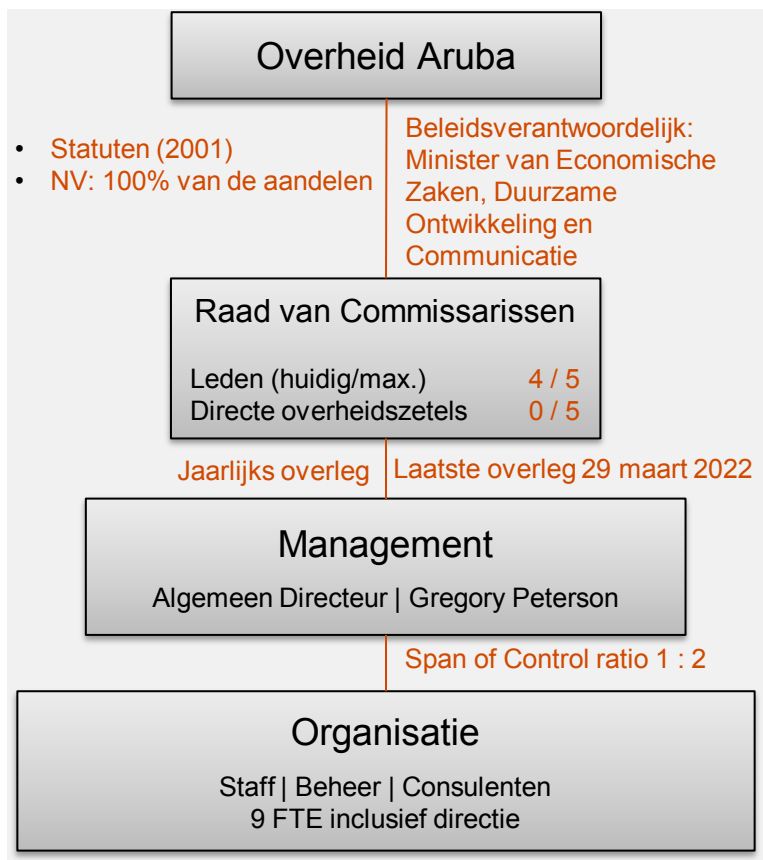


FreeZone Aruba is de Economisch vrije handelszone op Aruba waarin 27 bedrijven gevestigd zijn

Introductie FreeZone



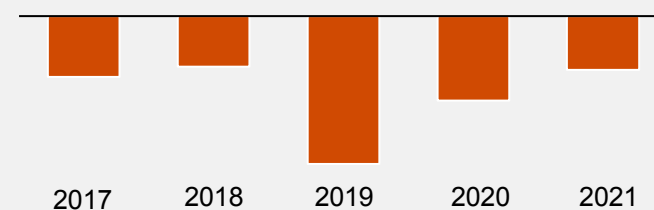
Organisatie structuur FreeZone Aruba



Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- FreeZone Aruba is een **advies organisatie** gericht op het beheren en stimuleren van bedrijvigheid binnen de vrije zone van Aruba
- Gevestigde bedrijven in de FreeZone ontvangen een **gereduceerd winstbelastingtarief** van 2% tegenover een **facility charge** van 1% van de omzet
- Hoofdactiviteiten voor FZA omvatten het **actief aantrekken van bedrijven** tot de vrije zone, het toetsen op toelating, het toezien op activiteiten binnen de vrije zone, en het exploiteren van bedrijfsterrein (verhuur van loodsen en kantoren)
- Daarnaast **adviseert FZA Land Aruba** op het gebied van export en investeringen, werkt FZA **samen met andere vrije handelszones**, en is FZA onderdeel van de **Aruba Trade & Industry Association**

FreeZone financiële resultaten (trend):

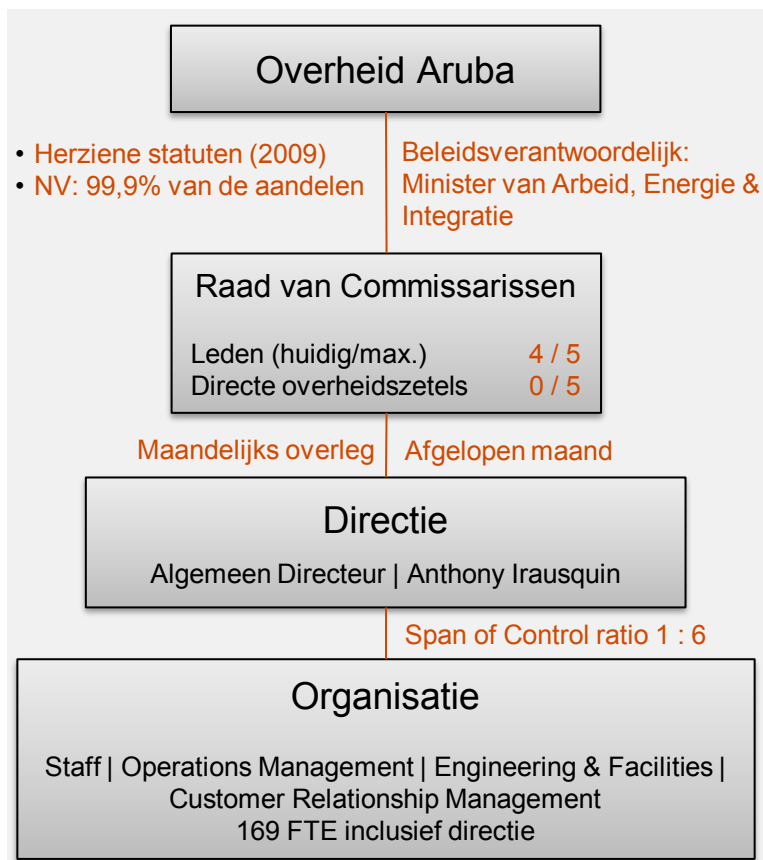


Elmar is het elektrische transmissie- en distributiebedrijf van Aruba

Introductie Elmar



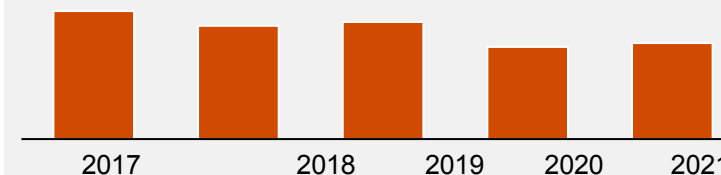
Organisatie Structuur Elmar



Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- **Elmar levert elektriciteit aan huishoudens en bedrijven** als transmissie- en distributiebedrijf van Aruba
 - Elektriciteit wordt ingekocht vanuit (voornamelijk) zusterbedrijf WEB NV, en voor een klein deel vanuit het solar park op Aruba Airport
 - Daarnaast wordt aansluiting van decentrale producenten (bv. residentiële zonnepanelen) op het distributie netwerk mogelijk gemaakt
- In aanvulling op de distributie van elektriciteit stelt Elmar het hoogspanningsnetwerk beschikbaar t.b.v. het netwerk van Setar (Aruba's telecommunicatie provider) en onderhoudt de straatverlichting op het eiland

Elmar financiële resultaten (trend):

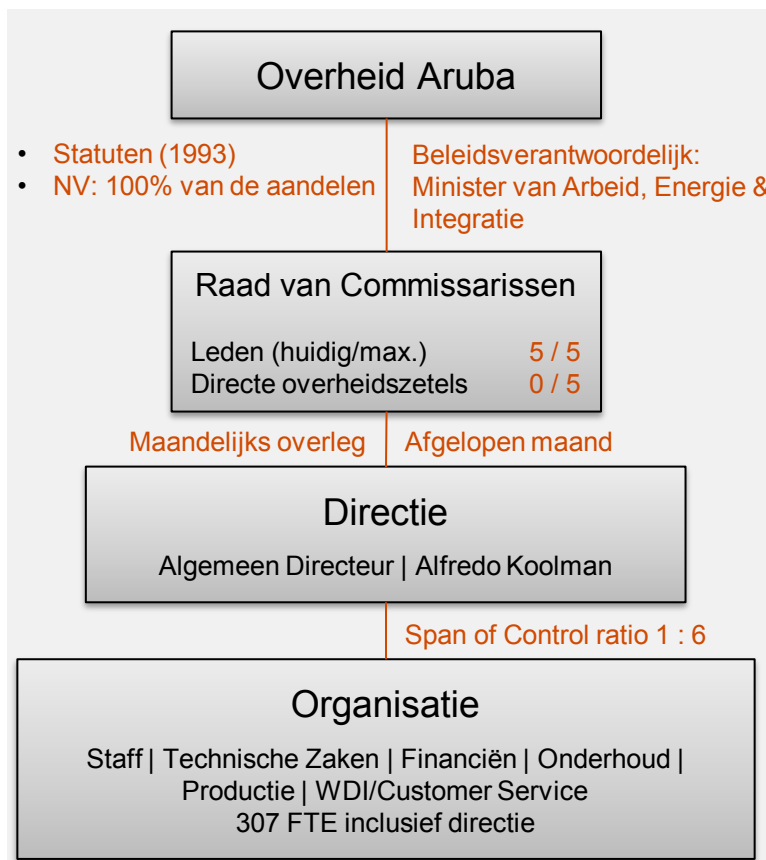


WEB is het nationale water- en elektriciteitsbedrijf, gericht op elektriciteitsproductie en productie en distributie van water

Introductie WEB



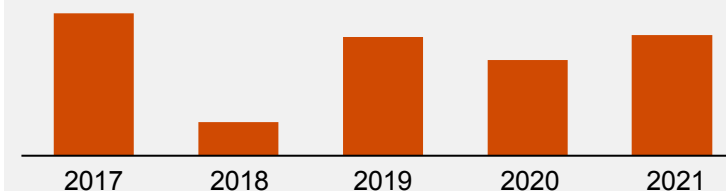
Organisatie Structuur WEB



Kerntaken, hoofdactiviteiten en financieel resultaat

- **WEB produceert elektriciteit en drink- en industrieel water, en distribueert water over het eiland**
 - Elektriciteit wordt opgewekt door een combinatie van Heavy Fuel Oil (HFO)-gedreven generatoren, zonnepanelen en wind, en wordt (voornamelijk) geleverd aan Elmar N.V. ter verdere distributie
 - Water wordt geproduceerd via Seawater Reverse Osmosis (SWRO) installaties (voor drinkwater) en voor een klein deel via Electro De-Ionization (EDI, t.b.v. industrieel water)
 - WEB zorgt voor distributie van water over het eiland, en levert zo water aan huishoudens, bedrijven en de landbouw
- **Voor de levering van elektriciteit aan huishoudens en bedrijven werkt WEB samen met zusterbedrijf Elmar NV – het nationale elektriciteit transmissie- en distributiebedrijf van Aruba**

WEB financiële resultaten (trend):



Sectie 2: Effectiviteit

S	Samenvatting en aanbevelingen	<i>Achtergrond van deze review, samenvatting en aanbevelingen voor de overheid van Aruba</i>
1	Introductie	<i>Een profiel van de zes bedrijven inclusief hun relatie tot de overheid (governance)</i>
2	Effectiviteit	<i>Zijn de diensten van de openbare lichamen belangrijk voor het algemeen belang en worden deze naar tevredenheid geleverd?</i>
3	Efficiëntie	<i>Hoe verhoudt de productie (output) zich tot de ingezette middelen (input)?</i>



Serlimar's dienstverlening aan de samenleving is goed, maar een goede balans met duurzaamheid en leefbaarheid ontbreekt



Criteria voor evaluatie effectiviteit

Publieke waarden

Absolute en relatieve beoordeling

Toegankelijkheid

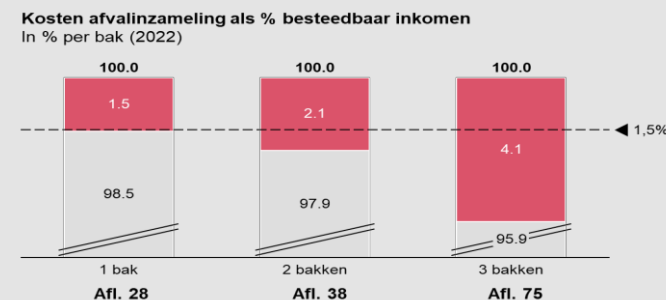
Toegankelijkheid tot afvalinfrastructuur is goed geborgd voor bewoners van Aruba vanuit centrale inzameling, containerpark op Parkietenbos en openbare containers in de publieke ruimte. De dekking voor inzameling afval is vrijwel 100%, in lijn met andere Caribische eilanden, en geleverde diensten sluiten aan bij voorwaarden gesteld in de DVO met betrekking tot diensttijden en –dagen. Toegang tot betalingsmogelijkheden is voldoende geborgd en Serlimar informeert inwoners en bedrijven via fysieke kantoren en Facebook.

Betrouwbaarheid

Serlimar borgt betrouwbaarheid van inzameling middels een reservepoule bestaande uit 4 (uit 18) ophaalwagens en 1 (uit 4) RoRo truc om uitval van diensten op te vangen. Voor verwerking is Serlimar afhankelijk van EcoGas, maar betrouwbaarheid is via contractering geborgd. Serlimar loopt met Parkietenbos tegen de capaciteitsgrens van de stortplaats aan, en eigen alternatieven om afvalstromen om te leiden zijn beperkt.

Betaalbaarheid

De afvalvoorziening is betaalbaar voor inwoners van Aruba. Tarieven voor de inzameling huishoudelijk afval zijn recent verhoogd van Afl. 25 naar Afl 28, maar voor een huishouden met een minimumloon is de afvalvoorziening nog net betaalbaar. Voor deze groep wordt 1,5% van het besteedbaar inkomen aan afvalvoorziening uitgegeven, wat nog net binnen de door World Bank gehanteerde bandbreedte van 1-1,5% van het besteedbaar inkomen valt. Daarnaast wordt sinds 2019 tariefdifferentiatie toegepast waarin uitkeringsgerechtigden vrijgesteld zijn van betaling en gepensioneerden een gereduceerd tarief van Afl.10 betalen. Ten opzichte van concurrenten en andere eilanden in de regio zijn de tarieven van Serlimar relatief laag.



Duurzaamheid en leefbaarheid

Binnen duurzaamheid heeft Serlimar enkele activiteiten ondernomen, zoals preventie en bewustwording campagnes, upcycling (gestopt) en recycling van bepaalde afvalstromen op Parkietenbos, maar dit krijgt beperkt prioriteit. Leefbaarheid wordt door Serlimar geborgd door concrete invulling van de DVO, met betrekking tot onderhoud en inzameling afval publieke ruimte, ophalen kadavers en afvaldiensten rond feesten en evenementen. Met stortplaats Parkietenbos wordt momenteel geen invulling gegeven aan de opgestelde missie van Serlimar, waarin wordt gestreefd naar een leefbaar eiland, met een schone natuur, zonder negatieve effecten voor de bevolking.

De dienstverlening van Post Aruba scoort ondermaats op betrouwbaarheid, maar is betaalbaar; ondanks de sterk dalende volumes is het serviceportfolio van dienstverlening niet aangepast



Criteria voor evaluatie effectiviteit

Publieke waarden

Absolute en relatieve beoordeling



Toegankelijkheid

Post Aruba's services zijn toegankelijk voor commerciële klanten, publieke organisaties en inwoners van Aruba doordat zij een breed service portfolio van post (gerelateerde) diensten aanbiedt, inclusief de mogelijkheid om online te bestellen bij buitenlandse webshops. Het gehele serviceportfolio, ondanks het alleenrecht vanuit het Postbesluit, overlapt volledig met dat van andere aanbieders op Aruba. De toegankelijkheid van bezorging is voldoende geborgd; brieven en pakketten <2kg worden ook thuisbezorgd. De toegankelijkheid van collectie van briefpost is daarentegen beperkt met 2 collectiepunten op Aruba. Ondanks de sterk dalende volumes (schatting van -58% lokaal) heeft Post Aruba tot op heden het serviceportfolio van dienstverlening niet aangepast.



Betrouwbaarheid

Post Aruba heeft zeer beperkt inzicht in indicatoren die de betrouwbaarheid van de dienstverlening omvatten. Sturing op betrouwbaarheid van de dienstverlening kan daarmee slechts beperkt plaatsvinden. De indicatoren die wel beschikbaar zijn laten slechte resultaten zien voor betrouwbaarheid. Zo is zowel de lokale als de internationale *bezorgduur* significant langer (3 tot 10 keer) dan die van andere Caribische eilanden. Daarnaast heeft Post Aruba zeer beperkt zicht op de *accuraathheid* van postbezorging en de oorzaken hiervan. De indicatoren die bekend zijn, zoals het aantal niet af te leveren poststukken, laten zwakke resultaten zien (10 tot 40% wordt niet afgeleverd).



Betaalbaarheid

Tarieven voor brieven en PO-boxen zijn wettelijk vastgelegd en sinds 2002 niet gewijzigd, daarmee zijn deze services betaalbaarder geworden. Deze services ook betaalbaar vergeleken met andere Caribische eilanden en zeer betaalbaar vergeleken met commerciële alternatieven (vb. lokale brieven zijn 4,5x goedkoper). De tarieven voor pakketten zijn niet wettelijk vastgelegd en mogen daarmee bijgesteld worden. De tarieven voor pakketten zijn hoog in vergelijking met andere Caribische eilanden, maar door concurrentie zijn er op Aruba een zeer betaalbare alternatieven voorhanden.


Arubus heeft een dekkend netwerk en groot wagenpark, is daarmee toegankelijk en betrouwbaar – prijsniveau is daarentegen hoog



Criteria voor evaluatie effectiviteit


Publieke waarden

Absolute en relatieve beoordeling




Toegankelijkheid

Toegankelijkheid van de busvoorziening is goed. Busvervoer bereikt stedelijke en economische relevante gebieden en een groot aantal toeristische trekpleisters en de infrastructuur is goed toegankelijk, met uitzondering van een aantal sociale wijken. Als gevolg van Covid en teruglopende vraag, is de toegankelijkheid afgenomen door het afschalen van de dienstregeling (aantal lijnen en frequentie). Dit resulteerde in 32% minder gereden km in '20 t.o.v. '19 en in september '21 is de dienstregeling definitief aangepast naar minder diensten. Betaling is toegankelijk georganiseerd voor zowel inwoners als toeristen via verschillende type kaarten, zoals cash of Smart Card. Aandachtspunten rond toegankelijkheid zijn de zeer beperkte informatievoorziening in bussen en op stations en slechte toegankelijkheid van busvervoer voor mensen met een handicap of beperkte mobiliteit,



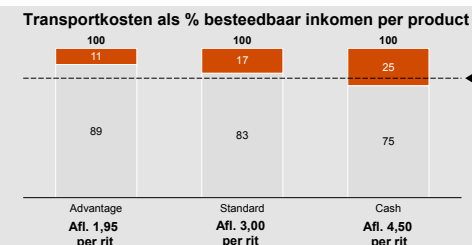
Betrouwbaarheid

Door het grote aantal bussen dat Arubus momenteel bezit (50 bussen) borgt Arubus de betrouwbaarheid van dienstverlening doordat een reservepoule beschikbaar is om uitval van diensten op te vangen. Pre-Covid kwam uitval van diensten vaker voor doordat soms meer bussen nodig waren voor de dienstregeling dan beschikbaar, maar dit is met een nieuw wagenpark en afgeschaalde dienstregeling verbeterd. De punctualiteit, gebaseerd op steekproeven (nov '21 en apr '22), lijkt te zijn verbeterd, met de kanttekening dat Aruba geen aparte busbaan kent, en Arubus daarmee afhankelijk is van drukte op de weg. Een punt van aandacht is een 21% toename tussen '18-'21 van ongelukken per gereden km, wat een negatieve uitwerking heeft op betrouwbaarheid en veiligheid.



Betaalbaarheid

Ondanks dat prijzen constant zijn gebleven in de afgelopen 5 jaar en dat tariefdifferentiatie wordt toegepast, staat de betaalbaarheid onder druk. De prijs voor een busrit is hoog omdat je soms verschillende tickets nodig hebt en de minibus biedt op Aruba een betaalbaar alternatief voor Afl.3 (door overheid gereguleerd tarief) en dit is gelijk aan de prijs van een Smart Card. Voor de 20% laagste inkomens is busvervoer alleen betaalbaar indien gebruik wordt gemaakt van een veelgebruikerskaart (Standaard of Advantage).




Duurzaamheid

Duurzaamheid krijgt gezien de huidige financiële problematiek geen prioriteit. In verleden zijn duurzaamheid activiteiten geïnitieerd, zoals elektrisch vervoer, maar deze hebben geen structurele basis in de organisatie verkregen.

Effectiviteit van de FreeZone lijkt te stagneren waar het gaat om aantrekken investeringen en innovatie & diversificatie; toegevoegde waarde van toets op integriteit van bedrijven is lastig meetbaar



Criteria voor evaluatie effectiviteit

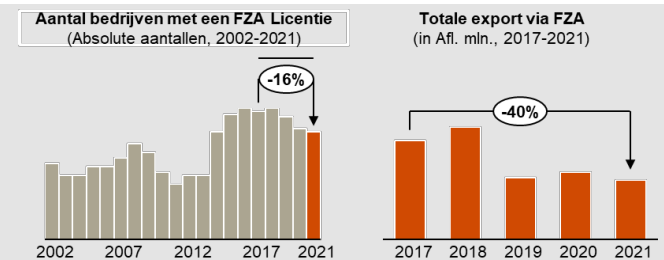
Publieke waarden

Absolute en relatieve beoordeling



Aantrekken van investeringen

In 2021 liep 63% van de geëxporteerde goederen van Aruba via de FZA, dit impliceert een grote reikwijdte van integriteitstoezicht door de FZA. De bedrijven actief binnen het portfolio van FZA realiseren 140 directe voltijdsbanen (FTE). Tegelijkertijd is een sterke daling in activiteiten zichtbaar over de periode 2017 – 2021. Zo is het aantal bedrijven binnen de FZA met 16% gedaald en is de omzet/export van bedrijven binnen de FZA met 40% gedaald.




Realiseren van innovatie & diversificatie

FZA streeft een divers klantenportfolio na, met focus op industrieën die in lijn zijn met nationaal beleid omtrent 'promising sectors'. De aangetroffen diversiteit in sectoren binnen het huidige portfolio is echter beperkt. De omzet binnen FZA is voor ~80% afhankelijk van vier grote klanten, waarbinnen Alcohol & Tabak de dominante sector is (51% van totale omzet). Deze sector draagt dan ook bij aan een groot deel van de gerealiseerde werkgelegenheid (47 FTE), gevolgd door Energy & Waste (47 FTE) en dienstverlening (24 FTE). Geografische diversiteit is eveneens beperkt; ~75% is geografisch verbonden aan landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.



Garanderen van marktintegriteit

FZA is belast met activiteiten om marktintegriteit binnen de vrije zone te waarborgen en daarmee grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit te voorkomen. FZA heeft formeel vastgestelde toelatingseisen opgesteld en een eigen Compliance Program ontwikkeld gericht op gevestigde bedrijven. Ondanks dat dit een onderdeel is van het mandaat van FZA ontbreken officiële prestatie cijfers.


Elmar is effectief in het bereiken van publieke doelen; korte termijn aandachtspunten zijn er op betaalbaarheid en duurzaamheid




Criteria voor evaluatie effectiviteit

Publieke waarden


Absolute en relatieve beoordeling


Toegankelijkheid

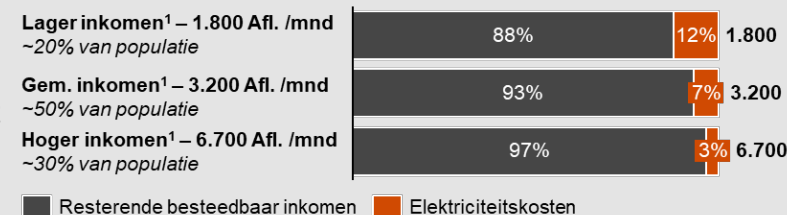
Toegankelijkheid van elektriciteitsvoorziening is van een constant (hoog) niveau geweest in de periode 2017 – 2021. Naar schatting is ca. 100% van de bevolking aangesloten op het net, in lijn met andere Caribische landen.



Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van de distributie is verbeterd in de periode 2017 – 2022. Leveringszekerheid is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen Elmar en WEB. Elmar's concessie stelt enkel concrete eisen aan afwijkingen van het spanningsniveau: schadeclaims als gevolg van spanningsafwijkingen met een oorzaak bij Elmar (als proxy voor spanningsafwijkingen) zijn stabiel over tijd. Betrouwbaarheid van elektriciteitsdistributie wordt door middel van vaak gebruikte genormeerde KPIs (zoals SAIDI, SAIFI, CAIDI, ASAI¹) in kaart gebracht. Elmar scoort in vergelijking met een brede benchmark van Caribische en Zuid-Amerikaanse landen goed.


Betaalbaarheid

Verschillende benchmarks laten zien dat de huidige elektriciteitstarieven laag zijn ten opzichte van andere landen in de regio. Desondanks kunnen ze grote druk uitoefenen op het besteedbaar inkomen, vooral door hoog gemiddeld verbruik van huishoudens op Aruba. Streefcijfer uit het Nationaal Energiebeleid (2020) is dat maximaal 13,5% van het besteedbaar inkomen van een huishouden naar energie zou moeten gaan (elektriciteit, gas, water en benzine). Dit wordt met de huidige (relatief lage) tarieven bij lagere inkomens (~20% van de populatie) met elektra mogelijk al grotendeels ingevuld (12%).




Duurzaamheid

De verantwoordelijkheid voor het verduurzamen van het productieportfolio ligt bij WEB. Elmar is vanuit de concessie alleen verplicht (ter bevordering van duurzame opwekking) om interconnectie-overeenkomsten te sluiten voor de decentraal opgewekte elektriciteit van residentiële- en commerciële gebruikers. Elmar voldoet aan deze eis. Interconnecties groeien sinds 2017 met ca. 30% per jaar (tot ca. 1.100 aansluitingen in 2021). Daarnaast volgt Elmar een bredere duurzaamheidsagenda met o.a. de uitrol van smart meters (op dit moment ca. 50% dekkingsgraad) en ondersteuning van elektrische mobiliteit. Elmar mag maatregelen nemen om het zeer hoge residentiële elektriciteitsverbruik (7.000+ kWh per jaar) te matigen.

WEB is effectief in het bereiken van publieke doelen; korte termijn aandachtspunten zijn er op betaalbaarheid en duurzaamheid



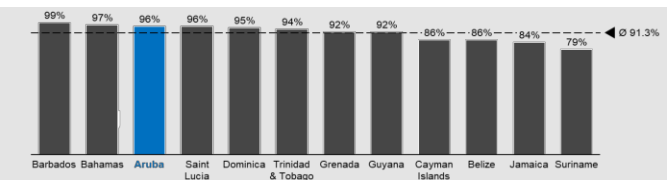
Criteria voor evaluatie effectiviteit

Publieke waarden

Absolute en relatieve beoordeling

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid van de **water**voorziening is hoog. Naar schatting is 96% van bevolking aangesloten op het waternet, waarmee Aruba tot de top van de regio behoort. Toegankelijkheid van de **elektriciteit**svoorziening valt onder de verantwoordelijkheid van Elmar.

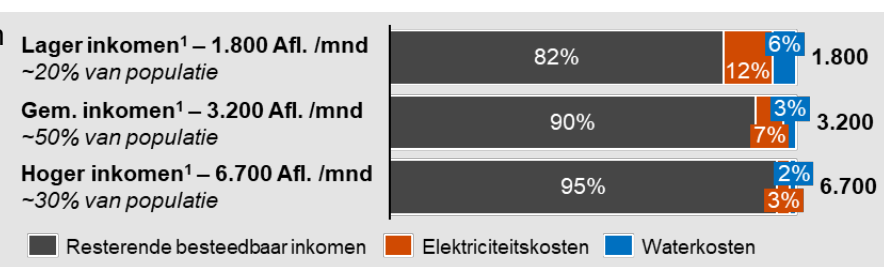


Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van de **water**voorziening omvat zowel waterkwaliteit als leveringszekerheid. WEB baseert haar waterkwaliteitsnormen op WHO standaarden, met (deels) striktere interpretatie. Nalevingpercentage van deze normen zit de afgelopen jaren op 100%. Betrouwbaarheid van de **elektriciteit**svoorziening is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen WEB en Elmar. Het aantal elektriciteitsstoringen bij WEB blijft op de belangrijkste KPI (*Loss of Load Expectation*) consistent binnen het gestelde target door WEB (maximaal 24 uur per jaar) – in lijn met het beoogde target aangegeven in het Nationale Energiebeleid (2020).

Betaalbaarheid

De huidige residentiële water prijzen zijn gemiddeld aan de hoge kant vergeleken met andere landen in de regio. Betaalbaarheid van de water- en elektriciteitsvoorziening op Aruba is hierdoor een aandachtspunt. Streefcijfer uit het Nationaal Energiebeleid (2020) is dat maximaal 13,5% van het besteedbaar inkomen van een huishouden naar energie zou mogen gaan (elektriciteit, gas, water en benzine). Dit wordt met de huidige tarieven bij lagere inkomens (~20% van de populatie) met water en elektriciteit al overschreden (18%).



Duurzaamheid

Qua duurzaamheid hebben Utilities/WEB en Aruba veel ambities en doelstellingen geformuleerd. WEB heeft in het verleden grote stappen gemaakt (bv. met verbeteren brandstofefficiëntie en inzet op hernieuwbare energie), maar voortgang stagneert recentelijk. De doelstellingen 2024, op o.a. het terugdringen van zware olieverbouw en het percentage hernieuwbare energie, worden aangegrepen als onderdeel van de brede investeringsagenda. Verbeteringen zijn gepland t.a.v. (1) operationaliseren van efficiëntere elektriciteitscentrale (RECIP Fase 4; gestart), (2) transitie van HFO naar LNG (contract reeds getekend), en (3) investeringen in nieuwe wind- en zonnepower en opslagcapaciteit (plannen in ontwikkeling).

Sectie 3: Efficiëntie

S	Samenvatting en aanbevelingen	<i>Achtergrond van deze review, samenvatting en aanbevelingen voor de overheid van Aruba</i>
1	Introductie	<i>Een profiel van de zes bedrijven inclusief hun relatie tot de overheid (governance)</i>
2	Effectiviteit	<i>Zijn de diensten van de openbare lichamen belangrijk voor het algemeen belang en worden deze naar tevredenheid geleverd?</i>
3	Efficiëntie	<i>Hoe verhoudt de productie (output) zich tot de ingezette middelen (input)?</i>



Serlimar's efficiëntie is laag en zou sterk verbeterd kunnen worden – stevige professionele doorontwikkeling van het management van de organisatie is nodig



Evaluatie efficiëntie

Serlimar's **productiviteit** van *afvalverwerking* is gedaald met 22%: bij min of meer gelijkblijvende personele capaciteit dalen de totale verwerkte volumes doordat een deel van de volumes door EcoGas wordt verwerkt op Seroe Teishi. Daarentegen is productiviteit op *afvalinzameling* juist gestegen met 12% tussen '18-'21. Dit wordt gedreven door een daling van personeel op inzameling en relatief constante volumes. Serlimar heeft het aandeel overhead terug weten te brengen van 25,4% naar 22,7%, dit is in lijn met andere overheidsentiteiten.

Serlimar kent een zeer hoog ziekteverzuim van 11,3% in '21, vergeleken met 2,9% gemiddeld in de private sector op Aruba. Dit leidt tot substantiële overwerkkosten (5,5% van totale personeelskosten in '19). Vanaf '20 zijn de overwerkkosten meer dan gehalveerd doordat een strenger verzuimbeleid is toegepast. Serlimar is er tevens in geslaagd om vanaf '19 de personeelskosten met 18% reduceren, door een combinatie van verlaging van FTE en een tijdelijke inkorting op **arbeidsvoorwaarden** van 12,6% in 2020 toe te passen.

In 2019 zijn 18 inzamelwagens en 4 roll-on-roll-off trucks aangeschaft terwijl de economische levensduur van het bestaande wagenpark nog niet was verlopen. Dit duidt op inefficiënt gebruik van productiemiddelen en een inefficiënte planning van kapitaalbesteding in de toekomst als gevolg van een collectieve vervangingsvraag door gelijktijdige afloop van de economische levensduur.

Serlimar heeft geen volledig zicht op haar klantenbestand. Schatting is dat Serlimar hierdoor inkomsten van ca. 8.000-12.000 klanten mist, overeenkomend met een geschatte waarde van Afl. 2,7 - 4,0m per jaar. Van de klanten die wel in zicht zijn, is inning een probleem. Het inningspercentage is zeer laag en de

voorziening van dubieuze vorderingen is >80% van de totaal uitstaande vorderingen naar huishoudens. Dit wordt veroorzaakt door de perceptie bij inwoners dat afvalinzameling 'gratis' is doordat Serlimar pas in 2015 is begonnen met het rekenen van een inzameltarief voor huishoudens, terwijl dit al vanaf 2005 mogelijk was op basis van de Landsverordening. Serlimar is recent begonnen met handhaving door het rekenen van een extra bedrag bij te laat betalen en het weghalen van minicontainers bij wanbetalers om het inningspercentage te verbeteren en de betalingsbereidheid te vergroten.

Resultierend laat de **financiële analyse** van Serlimar een zorgelijke situatie zien. Ondanks substantiële Landsbijdragen (55-75% van de omzet), maakt Serlimar – met uitzondering van 2020, ieder jaar verlies. De omzet fluctueert sterk tussen '17-'21 (Afl. 28m – 41m) over tijd, gedreven door het veranderende takenpakket en daarmee gemoeide inkomstenstromen vanuit overheid en derden. De kostenbasis laat eenzelfde ontwikkeling zien. De winst in '20 is met name gedreven door een additionele Afl. 6,5m bijdrage van het Land Aruba om het liquiditeitstekort te dekken. Doordat Serlimar er structureel niet in is geslaagd de kosten te dekken met inkomsten heeft dit over de jaren geleid tot een negatieve eigen vermogen positie die is toegenomen tot - Afl. 8 mln. Dit is 100% eigendom van de overheid van Aruba als aandeelhouder.

De liquiditeitspositie is zorgelijk. De surseance van betaling is recent (mei '22) verlengd waardoor de continuïteit van Serlimar op korte termijn is geborgd.

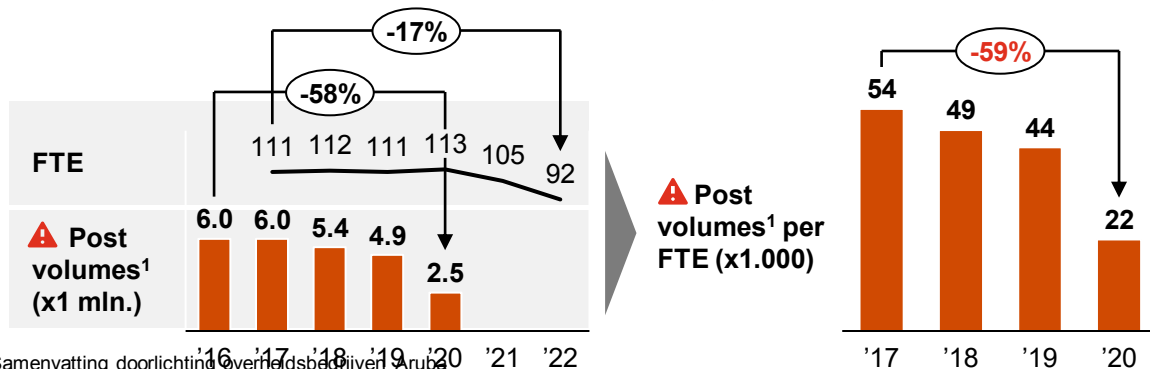
De productiviteit van Post Aruba is sterkt afgenomen en de financiële positie is precair – stevige bijsturing van de koers van de organisatie is nodig



Evaluatie efficiëntie

Ondanks de druk op het bedrijfsmodel door sterk afnemende volumes is het personeelsbestand beperkt meebewogen. Door deze afname in volumes tegen een relatief constant aantal FTE is de **productiviteit** ook sterk afgenomen (-59%). Ondanks druk op de productiviteit is het aandeel overhead nagenoeg constant gebleven en bovendien hoog vergeleken met de benchmark ('22: Post Aruba 29% vs. benchmark overheidsentiteiten 22%).

Het personeelsbestand is inmiddels (in '22) teruggedrongen naar 92 FTE, dit is nog steeds hoog vergeleken met de benchmark Caribische eilanden, zowel in relatie tot het aantal inwoners als het oppervlakte van de eilanden. Krimp van het personeelsbestand van Post Aruba vindt organisch plaats (vacatures door vertrekkend personeel worden niet ingevuld). Dit leidt tot 'gaten' in de organisatiestructuur en een mix van onlogische en inefficiënte aansturinglijnen. Dit komt de efficiëntie van de organisatie niet ten goede.



Ondanks beperkt inzicht in financiële prestaties, wijzen resultaten over 2016 – 2018 op sterk verlieslatende operaties met jaarlijks >70% negatieve winstmarge. Inkomsten laten elk jaar een daling zien en zijn structureel te laag om de kosten te dekken. Daarbij lijkt significante verandering in kostenbasis na 2018 afwezig; het management Post Aruba geeft aan dat de personele kosten, ~68% van kostenbasis, bovendien zijn gestegen na '18. Om kostendekkend te opereren zouden tarieven bijna moeten verdubbelen.

De **financiële positie** van Post Aruba is daarmee precair. Als gevolg van jaarlijkse verliezen zijn de geaccumuleerde tekorten sinds 2005 opgelopen tot Afl. 52 mln. Ook is Post Aruba's liquiditeits- en solvabiliteitspositie zeer kwetsbaar. Post Aruba is daarmee nagenoeg volledig afhankelijk van de overheid middels informele kapitaalstortingen (Afl. ~4 mln. per jaar) en een sanering in 2019. Daarbij is de overheid van Aruba ook de grootste schuldeiser van Post Aruba, wat maakt dat continuïteit van bedrijfsvoering van Post Aruba praktisch volledig in handen ligt van Land Aruba.

De secundaire **arbeidsvoorwaarden** zijn vastgelegd in een CAO, welke sinds 2012 niet is bijgesteld. Post Aruba heeft per '22 de lonen en salarissen met 11,1% naar beneden bijgesteld.

Arubus' productiviteit is gedaald en staat er financieel slecht voor – stevig bijsturen in de koers van de organisatie is nodig



Evaluatie efficiëntie

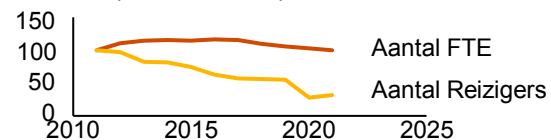
Arubus' **productiviteit** is gedaald: tussen '11 en '20 is het aantal reizigers met ca. 70% gedaald, terwijl het aantal FTE nagenoeg gelijk is gebleven. Covid heeft deze reeds langere trend versterkt. De verwachting is dat het reizigersaantal niet terugkomt op het pre-Covid niveau doordat een deel van de reizigers alternatieven heeft gevonden, zoals carpool of in sommige gevallen de aanschaf van een auto.

De productiviteit van buschauffeurs is tussen '17 en '19 licht gestegen, maar dit wordt verstoord door Covid in '20. Bij de technische dienst is de belasting op onderhoudsactiviteiten afgenomen tussen '17 en '21, gedreven door lagere benuttingsgraad van bussen en lagere onderhoudsbehoefte relatief nieuwe vloot.

Arubus heeft een relatief hoog verzuim van ca. 8%, vergeleken met 2,9% gemiddeld in de private sector op Aruba. Dit leidt tot substantiële overwerkkosten (~7% van personeelskosten in '20). In '20 is dit echter met 67% gedaald door een afgeschaalde dienstregeling en daaruit voortkomende grotere reservepoule.

Ontwikkeling FTE en reizigers ('11-'21)

In index (2011 = 100%)



Op het gebied van optimale inzet van kapitaal valt winst te behalen voor Arubus. De bezettingsgraad van bussen is sinds het begin van de concessie in 2012

substantieel afgenomen (-33ppt) door een daling in reizigersaantallen. Daarnaast zijn er 21 bussen meer in bezit dan benodigd voor het uitvoeren van de dienstregeling, en is een groot deel van de vloot is niet beschikbaar vanwege onderhoud. Het aandeel bussen dat niet beschikbaar is, is zeer hoog, maar is door de komst van 30 nieuwe bussen in '19 en '21 sterk gedaald van 46% naar 17%.

De **financiële analyse** van Arubus laat een precaire situatie zien. Ondanks substantiële Landsbijdragen (gem. 62% van inkomsten) maakt Arubus - met uitzondering van '18 – jaarlijks verlies. De eigen inkomsten zijn tussen '17 en '20 gedaald met meer dan 50% door teruglopende reizigersaantallen en verschuiving in productmix naar relatief goedkopere tickets, terwijl de kostenbasis in dezelfde periode met 18% is gedaald. In '20 dekken de eigen inkomsten slechts 25% van de totale lasten. Dit komt terug in een kostprijs per ticket van Afl.12,20 met huidige reizigersaantallen, terwijl gemiddeld Afl.2,60. per ticket in rekening wordt gebracht.

Het eigen vermogen is negatief en is toegenomen tot negatief ~Afl. 5 mln. Gegeven de rol van de overheid als 100% aandeelhouder ligt de financiële last hiervan bij de overheid. De liquiditeitspositie is zorgelijk, en Arubus is sterk afhankelijk van flexibiliteit van betalingen aan de fiscus.

Ondanks de uitdagende financiële situatie waar Arubus zich in bevindt, heeft nog geen structurele aanpassing van **arbeidsvoorwaarden** plaatsgevonden. De tijdelijke 12,6% inkorting draagt bij aan kostenbeheersing in '20.

FreeZone is verlieslatend en heeft gedaan wat zij kon om kosten terug te dringen; de minimale schaalgrootte van de organisatie lijkt bereikt



Evaluatie efficiëntie

Efficiëntie van de FZA organisatie van haar taken is in kaart gebracht door een analyse op de ontwikkelingen binnen 1) productiviteit, 2) de financiële staat van de organisatie en 3) geldende arbeidsvoorwaarden.

Binnen de kleine omvang van de organisatie, kan *productiviteit* worden gemeten middels een analyse op het personeelsbestand en benutting van beschikbare kapitaalgoederen. In lijn met dalende inkomsten, heeft FZA het FTE bestand weten in te krimpen van 11 naar 9 FTE. Daarmee lijkt de minimale schaalgrootte van de organisatie bereikt.

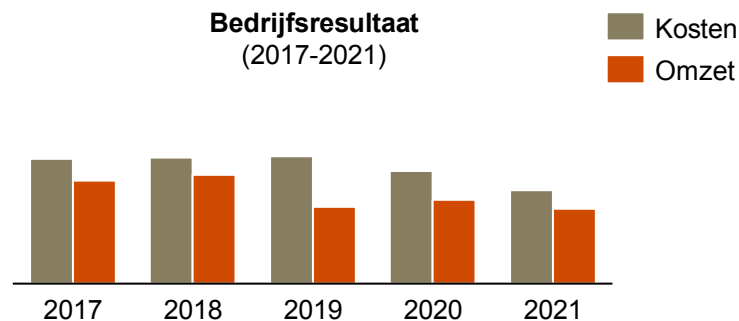
De door de overheid beschikbaar gestelde loodsen en kantoorruimten laten onderbezetting zien: de benuttingsgraad bedraagt 15% en 65% van kantoren respectievelijk loodsen. Een aanzienlijk deel van de potentiële verhuuromzet wordt daarmee niet behaald.

De *financiële analyse* van de FZA organisatie laat een precaire staat zien waarbij continuïteit van operaties onvoldoende gewaarborgd kan worden. Over de afgelopen vijf jaar is het bedrijfsresultaat negatief geweest, doordat FZA structureel niet in staat is gebleken kostendekkend te zijn. De inkomsten van de FZA bestaan uit een percentage van de facility charge die bedrijven binnen de FZA betalen. Dalende omzet binnen de FZA betekent dus ook dalende inkomsten voor de FZA. Hoewel in theorie de inkomstenpositie snel kan verbeteren als nieuwe investeerders de vrije zone toetreden, laat de praktijk van de afgelopen 5 jaar ieder jaar een tekort zien. Zichtbaar is wel dat de FZA de operationele kosten – in lijn met de inkomstendalingen – heeft teruggebracht.

Als gevolg van de meerjarige negatieve bedrijfsresultaten is de liquiditeit- en solvabiliteitspositie van de FZA sterk verslechterd. De liquiditeitspositie in 2021 laat zien

dat FZA niet in staat is om aan haar kortlopende betalingsverplichtingen te voldoen (current ratio 0,5).

Als gevolg hiervan leunt FZA op de flexibiliteit en goodwill van crediteuren (met name een pensioenfonds) en het land Aruba als enig aandeelhouder. De geaccumuleerde bedrijfsverliezen dragen bij aan een verder dalend negatief aandeelhoudersvermogen, dat al sinds concessie aanwezig is. Na een kapitaalinjectie in 2017, heeft FZA opnieuw een verzoek voor kapitaalinjectie ingediend in 2020 en daaropvolgende aandeelhoudersvergaderingen.



In lijn met uitdagende financiële situatie waar FZA zich in bevindt, hebben inkortingen in *arbeidsvoorwaarden* plaatsgevonden. Implementatie van een tijdelijke 12,5% inkorting en een structurele 5% salariskorting hebben bijgedragen aan de kostenbeheersing in 2020 en 2021.

Elmar heeft een efficiënt distributieproces en verkeert in gezonde financiële staat; personele kosten zijn hoog



Evaluatie efficiëntie

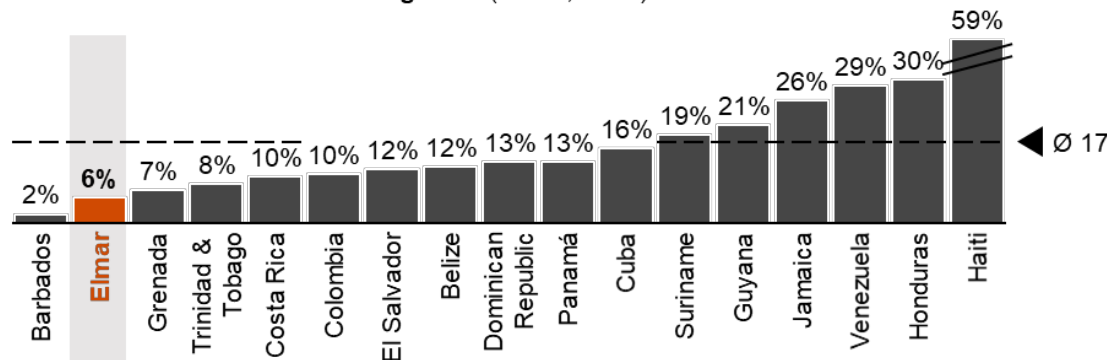
Productiviteit. Overall is een hoge en/of toenemende productiviteit in Elmar haar activiteiten zichtbaar. Personeelsproductiviteit in het primaire proces is gestegen over tijd (door meer aansluitingen bij stabiele bezetting), waarmee Elmar vergelijkbaar presteert met bv. kleinere TSO/DSOs¹ in de VS.

Elmar's netverlies ligt relatief (erg) laag ten opzichte van andere landen in het Caribisch gebied (5,5% t.o.v. 17% gemiddeld in benchmark).

tariefdiscussie en impact hiervan op het bedrijfsresultaat 2022 is aandacht geboden bij de ontwikkeling hiervan in huidig en volgend jaar.

Arbeidsvoorwaarden. De personeelskosten van Elmar beslaan ~50% van de operationele uitgaven (excl. de inkoop van elektriciteit van WEB). Elmar kent IAO- (25%) en CAO-contracten (75%) met wisselende arbeidsvoorwaarden. Elmar heeft al ca. 10 jaar verschillende reorganisatieplannen ingezet om de arbeidsvoorwaarden te harmoniseren en personeelskosten te verlagen, waarbij realisatie telkens vastloopt. Onder externe begeleiding werkt de directie van Elmar sinds 2019 aan aanpassing van de salarisstructuur en arbeidsvoorwaarden. Doelen zijn (1) het invoeren van een salarisstructuur met salarisplafond, markttoeslag, jaarlijkse indexering en koppeling aan beoordeling, en (2) gefaseerd synchroniseren van arbeidsvoorwaarden voor alle medewerkers. Het streefniveau van de nieuwe salarisstructuur ligt ca. 40% lager dan huidige salarisniveaus. Hiermee kan Elmar ca. Afl. 480.000 per maand besparen. Op een personeelsbestand van 169 medewerkers worden 142 mensen (84%) boven het maximum van hun beoogde schaal betaald, met uitschieters naar +350%. Aanpassing van arbeidsvoorwaarden is (altijd) een gevoelig maatschappelijk proces en verdient daarom steun van de overheid als aandeelhouder.

Netverlies benchmark Caribisch gebied (IADB¹, 2018)



Financiële staat van Elmar lijkt gezond de afgelopen jaren, met een stabiel winstgevend operationeel bedrijfsresultaat van ~4%, en een lichte daling in 2020/2021 door gereduceerde vraag tijdens COVID-19. Gezien de actuele

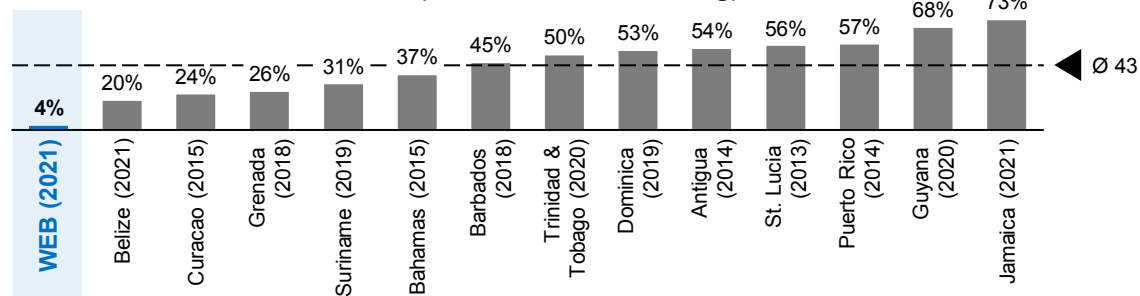
WEB heeft een efficiënt productieproces en verkeert in gezonde financiële staat; mogelijk besparingspotentieel op arbeidsvoorwaarden



Evaluatie efficiëntie

Productiviteit. Overkoepeld is een hoge en/of toenemende productiviteit zichtbaar in WEB haar activiteiten. Opvallend is WEB's prestatie op de KPI Non-Revenue Water (verlies van water), die significant lager ligt dan omliggende landen (3,5% t.o.v. 43% gemiddeld in benchmark).

Non-Revenue Water Benchmark (netverlies waterlevering)²



Personeelsproductiviteit in het primaire proces van zowel water als elektriciteit is gestegen over tijd (ondanks minder vraag tijdens COVID-19), en laat o.a. voor water ook een sterke prestatie zien ten opzichte van andere landen in het Caribische gebied met >300 klanten per FTE voor WEB vs. een benchmark gemiddelde van 175.

Financiële staat van WEB lijkt gezond de afgelopen jaren, met positieve operationele bedrijfsresultaten ondanks dalingen in omzet gedurende COVID-19.

Gezien de actuele tariefdiscussie en mogelijk negatief bedrijfsresultaat 2022 is aandacht geboden bij de ontwikkeling hiervan in het huidige en komende jaren.

Arbeidsvoorwaarden – De personeelskosten van WEB beslaan ~18% (ca. 62 Afl. mln.) van de operationele uitgaven². WEB kent IAO- (28%) en CAO-contracten (72%) met wisselende arbeidsvoorwaarden. De gemiddelde primaire arbeidsvoorwaarden per schaal laten een groei zien over de periode 2017 – 2021. Uit benchmark onderzoeken tijdens CAO onderhandelingen komt naar voren dat (primaire) arbeidsvoorwaarden relatief hoog liggen. Daarnaast laat onderzoek bij zusterbedrijf Elmar grote besparingspotentie zien op de (primaire) arbeidsvoorwaarden. Het gewogen gemiddelde salaris WEB ligt dicht bij huidige salarisniveau van Elmar, wat de vraag oproept in hoeverre deze potentie ook bij WEB bestaat.

pwc.nl

© 2022 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the prior written permission of PwC.

"PwC" refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network.

Please see www.pwc.com/structure for further details.

Analyse beleidskaders deelnemingenbeleid Aruba

2022-0212/SM/LC/dvdk

November 2022

November 2022

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Director). Dit rapport wordt u verstrekt namens PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het is derhalve geen document dat door accountants is opgesteld. Dit document bevat informatie verkregen of ontleend aan verschillende bronnen. Wij hebben niet getracht de betrouwbaarheid van deze bronnen vast te stellen. Wij zijn ervan uitgegaan dat de verstrekte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) juist en volledig is en hebben deze niet gecontroleerd of anderszins beoordeeld.

Dit document is bedoeld voor informatieve doeleinden. U blijft te allen tijde volledig verantwoordelijk voor enige beslissing(en) die op basis van dit rapport kan (kunnen) worden genomen. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten van u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid – hetzij contractueel, uit onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins – af voor enige beslissing op basis van (de inhoud van) het rapport.

Wij hebben het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend opgesteld voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever, conform de opdrachtbevestiging. Dit document is strikt privé en vertrouwelijk. Verspreiding van dit document aan enige partij of persoon buiten uw organisatie is niet toegestaan. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid of zorgplicht jegens enige andere partij op grond van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vrijwaart PwC te allen tijde voor aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met door ons ten behoeve van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verrichte werkzaamheden, behoudens indien en voor zover er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid aan de zijde van PwC.

Mocht u een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob-verzoek") ontvangen met betrekking tot schriftelijke uitingen van PwC, dan verzoeken wij u ons onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de besluitvorming over het Wob-verzoek en dus voorafgaand aan een eventuele openbaarmaking) schriftelijk op de hoogte te stellen. In dat kader verzoeken wij u ons te voorzien van alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob-verzoek. U stelt ons daarmee in de gelegenheid om vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob-verzoek onze zienswijze over het Wob-verzoek naar voren te brengen.

Op dit document en alle geschillen die voortvloeien uit of verband houden met (de inhoud van) dit document is uitsluitend Nederlands recht van toepassing.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
1. Introductie	11
1.1. Onderzoeksvragen	11
1.2. Onderzoeksbenadering en -reikwijdte	11
1.3. Leeswijzer	12
2. Deelnemingenbeleid Aruba	13
2.1. Het ontwerp van het deelnemingenbeleid	13
2.2. Het bestaan van het deelnemingenbeleid	13
2.3. De werking van het deelnemingenbeleid	18
2.4. Conclusies	22
2.5. Aanbevelingen	23
3. Corporate Governance beleid	26
3.1. Het ontwerp van het beleid Corporate Governance	26
3.1.1. Het ontwerp van de concept Code Corporate Governance	28
3.1.2. Het ontwerp van de concept Landsverordening Corporate Governance	31
3.2. De praktijk van het Corporate Governance beleid	34
3.3. Handhavingsopties voor de overheid als aandeelhouder en beleidsmaker	36
3.4. Conclusies	36
3.5. Aanbevelingen	37
4. De normering van topinkomens ('LNT')	39
4.1. De handhavingsopties van de LNT als aandeelhouder	39
4.2. De handhavingsopties van de LNT als beleidsmaker	39
4.3. De handhavingspraktijk van de LNT	42
4.4. Conclusies	42
4.5. Aanbevelingen	43
5. Informatievoorziening naar de Staten van Aruba	45
5.1. De vereisten van de informatievoorziening aan de Staten	45
5.2. De praktijk van de informatievoorziening	45
5.3. Conclusies	55
5.4. Aanbevelingen	56
A. Bijlage	57
A.1. Toelichting bij betrouwbaarheid van gebruikte data	57
A.2. Beoordelingskader deelnemingenbeleid	61
A.3. Beoordelingskader informatiewaarde van de begroting	65
A.4. Lijst van interviews	66

Afkortingenlijst

<i>AEI:</i>	<i>Ministerie van Arbeid, Energie en Integratie</i>
<i>ARA:</i>	<i>Algemene Rekenkamer Aruba</i>
<i>AvA:</i>	<i>Algemene Vergadering van Aandeelhouders</i>
<i>AZ:</i>	<i>Ministerie van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening</i>
<i>BWA:</i>	<i>Burgerlijk Wetboek Aruba</i>
<i>BWA2:</i>	<i>Boek 2 van Burgerlijk Wetboek Aruba</i>
<i>CAD:</i>	<i>Centrale Accountantsdienst</i>
<i>CAft:</i>	<i>College Financieel Toezicht Aruba</i>
<i>CV:</i>	<i>Comptabiliteitsverordening</i>
<i>EZ:</i>	<i>Ministerie van Economische Zaken, Communicatie en Duurzame Ontwikkeling</i>
<i>LAft:</i>	<i>Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht</i>
<i>LIM:</i>	<i>Landsverordening Instelling Ministeries 2022</i>
<i>LNT:</i>	<i>Landsverordening Normering Topinkomens</i>
<i>MvT:</i>	<i>Memorie van Toelichting</i>
<i>Nv's:</i>	<i>Naamloze Vennootschappen</i>
<i>TINO:</i>	<i>Ministerie van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken</i>
<i>RvA:</i>	<i>Raad van Advies</i>
<i>URK:</i>	<i>Uitvoeringsrapportage kwartaal</i>
<i>VT:</i>	<i>Ministerie van Volksgezondheid en Toerisme</i>

Managementsamenvatting

Aanleiding, onderzoeksvragen en -methode

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft PwC een onderzoek verricht in het kader van activiteit 'B2' die voortvloeit uit het Landspakket tussen Nederland en Aruba. Het thema van 'B2' was 'kosten en effectiviteit van de publieke sector'. 'B2' is onderverdeeld in twee trajecten. In traject 1 hebben wij zes (semi-)overheidsbedrijven doorgelicht op efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van publieke aandeelhouderschap. De finale rapporten daarvan zijn in juli 2022 opgeleverd.

In het voorliggend onderzoek staat traject 2 centraal. In dit traject is PwC gevraagd het deelnemingenbeleid van Aruba op vier aspecten te analyseren. Waar relevant worden ook aanbevelingen geformuleerd. De vier analyses van traject 2 betreffen:

1. Analyse van het deelnemingenbeleid van Aruba omtrent het aangaan, beheer en afstoten van overheid-nv's;
2. Analyse van het corporate governance beleid van Aruba en de wijze waarop het land zowel beleidsmatig als aandeelhouder zorgdraagt voor de naleving ervan;
3. Analyse van de mate waarin Aruba zowel beleidsmatig als aandeelhouder beschikt of zal beschikken over handhavinginstrumenten van topinkomens;
4. Analyse van de informatievoorziening aan het Parlement van Aruba inzake overheid-nv's.

Dit onderzoek is uitgevoerd tussen 1 juni en 1 september 2022. De beschikbaarheid van informatie was een uitdaging aangezien het niet ongebruikelijk is in Aruba dat bij regeringsswissel documentatie niet overgedragen wordt en/of niet beschikbaar wordt gesteld. Dit betekent dat ons onderzoek heeft plaatsgevonden binnen een algemene context van beperkte documentatie (en onzekerheid over de volledigheid en juistheid daarvan). De bijlages A.1 en A.5 bevatten respectievelijk een toelichting bij de betrouwbaarheid van de gebruikte data en een overzicht van alle ontvangen en geraadpleegde documenten. Het totaalbeeld hebben is gereconstrueerd aan de hand van de ontvangen informatie en de inzichten uit de diepte-interviews met verschillende stakeholders (zie bijlage A.4 voor een overzicht van alle interviews). Hiermee is in feite een 'foto' van de situatie op Aruba gemaakt met betrekking tot overheid-nv's.

Hoofdconclusies

Aruba heeft momenteel geen deelnemingen- en dividendbeleid. Hierdoor mist de aandeelhouder houvast voor een rolvaste houding en is er gebrekkige coördinatie tussen ministers. Ook speelt hierdoor het ministerie van Financiën een beperkte rol ten aanzien van de overheid-nv's. Verder is de beschikbare informatie over de overheid-nv's beperkt.

Aruba kent momenteel geen deelnemingen¹, dividend- en reservebeleid en geen benoemings- en ontslagprocedures van leden van de Raden van Bestuur (RvB) en Commissarissen (RvC) van overheid-nv's. Wel is er onder leiding van de Commissie Corporate Governance een concept-deelnemingenbeleid in de maak. De verwachting is dat het volgend jaar (2023) in werking zal treden. Het concept bevat een goed overzicht van de meest voorkomende rechten en plichten van de aandeelhouder. Dit overzicht is op hoofdlijnen in overeenstemming met internationaal geaccepteerde standaarden en werkt de rol van het Land als aandeelhouder goed uit ter zake het consistent en voorspelbaar aansturen van goed ondernemingsbestuur met de nodige bestuurlijke en weloverwogen afstand omtrent de benoemingen. Het niet handhaven van de nodige bestuurlijke afstand bij de benoemingen van RvB en RvC-leden, zoals momenteel de praktijk is in

¹ Hiermee wordt bedoeld het beleid omtrent het aangaan, beheer en afstoten van overheid-nv's

Aruba, bemoeilijkt de continuïteit en de professionaliteit van het toezicht op de vennootschap. Het benoemen van gekwalificeerde mensen bij overheid-nv's is namelijk randvoorwaardelijk om de praktijk van het deelnemingenbeleid te verbeteren.

De afwezigheid van een deelnemingenbeleid betekent niet dat er niets gebeurt tussen de overheid-nv's en de aandeelhouder. Uit ons onderzoek blijkt dat er een privaatrechtelijke kader is die de verhoudingen reguleert tussen beide partijen. Dit kader leunt in belangrijke mate op de bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek van Aruba. Echter, het ontbreken van eenduidig en structureel deelnemingenbeleid leidt tot viertal knelpunten.

Ten eerste wordt het aandeelhouderschap in de praktijk op individueel ministerieel niveau vervuld (op basis van de Landsverordening Instelling Ministeries, 'LIM'), maar niet op een voorspelbare en gecoördineerde wijze. Hierdoor mist rolvastheid vanuit de aandeelhouder en kent het optreden van de verschillende verantwoordelijke vakministers een weinig consistente lijn. Dit is ook geconcludeerd in traject 1. Zo is het voorgekomen dat de aandeelhouder, doorgaans wegens de noodzaak van een sluitende overheidsbegroting, opeens meer dividend eist. Het geheel leidt er ook toe dat er gefragmenteerd zicht is op de prestaties van overheid-nv's in termen van publieke belangen, dividend, jaarcijfers, benoemingen en het beloningsbeleid. Ook zijn KPI's niet geformuleerd waardoor niet duidelijk is hoe de gewenste publieke belangen in concreto nagestreefd moeten worden en welke afrekenbare resultaten de overheid-nv's moeten laten zien.

Ten tweede is zichtbaar dat de grote overheid-nv's (Aruba telt in totaal negen overheid-nv's) dividend uitkeren maar dat het onduidelijk is hoe de hoogte daarvan wordt bepaald en in welke mate de hoogte verband houdt met de onderliggende vermogenspositie. Vijf van de negen overheid-nv's dragen geen dividend af en vier van die vijf ontvangen overheidssubsidie. Meer aandacht is nodig voor de financiële belangen (dividend, subsidies, kapitaalstortingen, kwijtscheldingen, etc.) die het Land als aandeelhouder heeft en de wijze waarop aangestuurd zal moeten worden op financieel waardecreatie en -behoud. Het formuleren van financiële kengetallen per overheid-nv zoals een normrendement en liquiditeitsratio dient dan ook onderdeel te zijn van het deelnemingenbeleid.

Ten derde, en gerelateerd aan het vorige punt, speelt het ministerie van Financiën momenteel een beperkte rol en zou het een meer actieve en centrale rol moeten nemen in het deelnemingenbeleid. Dit niet alleen vanuit het perspectief van de geldende wet- en regelgeving (waaronder de LIM) maar ook vanuit het gegeven dat deze bedrijven in de eerste plaats een zakelijke relatie kennen met de overheid als aandeelhouder, die op haar beurt via deze zeggenschap invloed uit kan oefenen op borging van bepaalde publieke belangen. De zakelijke aspecten liggen enerzijds in het prikkelen van de overheid-nv's om efficiënte bedrijven te zijn (via o.a. voorgeschreven liquiditeits- en winstgevendheidsratio's) en in het borgen van de publieke belangen via heldere KPI's. Anderzijds moet de overheid zorgen voor risico-minimalisatie voor de begroting van het Land en daarvoor dus voor de samenleving. Dit maakt een centrale rol van Financiën van significant belang. Het ministerie zou dan ook aan kennisopbouw moeten werken zodat zij namens het kabinet het aandeelhouderschap geïnformeerd kan voeren. Hierbij is een goede informatiepositie van de overheid in het heden maar ook vanuit het verleden cruciaal. Gedegen kennis- en documentenoverdracht bij regeringswisselingen dient gewaarborgd te zijn en de Archiefwet moet gerespecteerd worden. Dit is des te belangrijker in de context van Aruba waar ministeries fluïde zijn en bij regeringswisselingen aan wijzigingen zijn onderhevig. Om te voorkomen dat bij dossieroverdracht, die momenteel hoofdzakelijk gebeurt tussen individuele ministers, documentenoverdracht onvoldoende (gedegen) plaatsvindt, is het van belang een centraal informatiesysteem ('cloud') te ontwerpen waarin relevante informatie waaronder financial statements, agenda's en besluiten van de AvA, benoemingsbesluiten, wordt opgeslagen.

Ten vierde is de transparantie (openbaarheid) van informatie, bijvoorbeeld de financial statements van overheid-nv's, momenteel niet geborgd waardoor niet duidelijk is op welke feitenbasis de inzet van de aandeelhouder is gebaseerd. De verbetering op dit punt is overigens al ingezet door de onlangs ingevoerde Landsverordening Normering Topinkomens (LNT) die overheid-nv's

verplicht hun financial statements openbaar te maken. Het is zaak de afwijkingsgronden van de LNT die momenteel nader worden uitgewerkt op dit punt geen uitzonderingen toe te staan.

Voor een overzicht van onze aanbevelingen hoe het deelnemingenbeleid te verbeteren, zie paragraaf 2.5 in hoofdstuk 2.

Aruba heeft momenteel geen Corporate Governancebeleid. Daarom is de praktijk van de corporate governance zwak. Zo mist o.a. de nodige bestuurlijke afstand bij benoemingen. Betekenisvolle stappen worden momenteel gezet om dit te verbeteren en professionaliseren.

Aruba kent momenteel geen algemeen geldend Corporate Governance beleid. Wel is er een praktijk zichtbaar van een zekere mate van Corporate Governance waarbij overheid-nv's die met een vorm van extern toezicht en/of externe financiers te maken hebben, hun eigen Corporate Governance beleid kennen. Deze is ingebed in de eigen statuten van de betreffende nv's.

Aruba werkt sinds 2020 aan Corporate Governancebeleid waarvoor de Commissie Corporate Governance belangrijke aanzet voor heeft opgesteld. Deze is, op een paar omissies en mogelijke verbeteringen na, goed en coherent.² De Commissie heeft zowel een concept-Code Corporate Governance opgesteld als ook een ontwerp Landsverordening Corporate Governance. Beide documenten bevatten belangrijke stappen op weg naar een beleid van integer, verantwoord en transparant bestuur en dekken de lading van de verwachte rolopvatting, rechten en plichten van de overheid als aandeelhouder. Ook zijn ze gebaseerd op *best practices* van Nederlandse en OECD-standaarden. Verder is het belangrijk dat Aruba dankzij de ontwerp Landsverordening Corporate Governance binnenkort (de verwachting is dat het op 1 januari 2023 in werking treedt) over een permanente Autoriteit beschikt die een belangrijke adviseur wordt van de aandeelhouder rondom goed en integer bestuur evenals rondom het benoemingsbeleid. Hierbij moet opgemerkt worden dat tweeslachtige formuleringen in BWA2 de effectiviteit van een professioneel benoemingsbeleid kunnen ondergraven omdat ze onduidelijkheden kunnen veroorzaken over de onafhankelijkheid van de leden van de RvC.

De uitdaging voor Aruba, zoals de Commissie Corporate Governance zelf ook al schrijft, is om de Code en de Landsverordening geen papieren tijger te laten zijn. Dit legt een inspanningsverplichting bij de ministers als aandeelhouder om te handelen in lijn met de Corporate Governance Code en ervoor te zorgen dat de statuten van de negen overheid-nv's zo snel als mogelijk de Code inbedden. Vervolgens dient beleid gedegen te worden gehandhaafd. Gezien de grote uitdagingen die Aruba doorgaans kent op dit punt, is hier politiek-bestuurlijke aandacht voor nodig. Om effectief te kunnen handhaven, is eerst monitoring nodig. Daarom is het een gemiste kans dat de Code en de ontwerp Landsverordening niet voorzien in een onafhankelijke monitoringscommissie die op voldoende afstand staat van de Autoriteit Corporate Governance en de overheid van Aruba. Het is aldus een aandachtspunt om de Code niet al te vrijblijvend te maken en er genoeg tanden aan te geven. Zonder een dergelijke monitoringscommissie zetten wij grote vraagtekens bij de mate waarin effectieve handhaving mogelijk is en waarin er dus gedegen zicht zal zijn op de mate van compliance met de bepalingen van de Corporate Governance Code.

Verder is het een gemiste kans dat de Code geen richtinggevende uitspraken doet over een verantwoord beloningsbeleid. Dat is namelijk een belangrijk onderdeel van een goed en verantwoord ondernemingsbestuur. Ongeacht het feit dat Aruba sinds 1 augustus 2022 over een LNT beschikt waarin dergelijke beloningsnormen wel zijn opgenomen, wordt de Code vaak gezien als kompas en bevat zij idealiter maatgevende uitspraken over het beloningsbeleid.

Tot slot vragen wij aandacht om de afwijkingsgronden van de Code zo beperkt mogelijk te houden. De regels hierover worden later uitgewerkt en waren op het moment van schrijven nog niet gereed. Het is belangrijk ervoor te waken dat de afwijkingsbevoegdheden zo nauw mogelijk

² Wij hebben voor dit rapport het concept gelezen d.d. 29 april 2022 (Proeve ontwerp-landsverordening Corporate Governance) en de concept Code Corporate Governance (incl. nota van toelichting) d.d. 20 juni 2022.

worden gedefinieerd opdat de reikwijdte van de Code zo groot mogelijk te houden. Met name op het punt van transparantie en openbarmaking van informatie bevelen wij aan om deze zo eenduidig mogelijk vorm te geven.

Voor een overzicht van onze aanbevelingen hoe de voorliggende ontwerpen van de Code en ontwerp Landsverordening aan te scherpen, zie paragraaf 3.5 in hoofdstuk 3.

Aruba heeft niet eerder privaatrechtelijk opgetreden als aandeelhouder inzake topinkomens bij overheid-nv's. Sinds kort kan het land ook beleidsmatig optreden dankzij de LNT. Echter uitvoeringsregels zijn nog niet bekend waardoor niets te zeggen valt over de wetseffectiviteit.

Aruba heeft privaatrechtelijke instrumenten tot haar beschikking om normerend op te treden inzake het beloningsbeleid van bestuurders en commissarissen van overheid-nv's. Die instrumenten zijn te vinden in BWA2 en verschaffen de aandeelhouder op de AvA de mogelijkheid om het bezoldigingsbeleid van bestuurders en commissarissen vast te stellen. De Arubaanse overheid heeft als aandeelhouder deze instrumenten niet eerder gebruikt.

Sinds 1 augustus 2022 is de gereedschapskist van de overheid uitgebreid met een wettelijk instrument, de LNT. Deze normeert de topinkomens op Afl. 329.000 incl. alle variabele bijkomende beloningen maar exclusief de ontslagvergoeding. Deze is apart genormeerd op Afl. 110.000. De LNT bevat op hoofdlijnen de belangrijkste onderdelen die verwacht mogen worden van een wet die beoogt de bezoldiging van topbestuurders in de publieke sector te normeren en waar nodig te handhaven. Ook borgt de wet op een voldoende wijze dat de Staten worden meegenomen in de geconstateerde overtredingen doordat zij jaarlijks voor 31 december een overzicht krijgen van de Minister van Financiën hierover. Kortom hiermee is de 'wat' bekend.

Daarentegen is de 'hoe' nog onduidelijk. Zo zijn de uitvoeringsregels op het moment van schrijven nog niet bekend evenals de invulling van belangrijke bepalingen die straks van doorslaggevend belang zijn voor de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet. Bijvoorbeeld er dient nog nader ingevuld te worden welke ambtenaren toezicht zullen houden op de naleving, de afwijkingsgronden van de bezoldigingsnorm en de afwijkingsgronden voor openbaarmaking. Omdat belangrijke bepalingen en uitvoeringsregels nog niet bekend zijn, kunnen wij op dit moment geen uitspraken doen over de te verwachten effectiviteit van de wet in termen van handhaving op de bezoldiging van topbestuurders. Wel bevelen wij aan dat de afwijkingsgronden zo nauw en eng mogelijk worden gedefinieerd om zo dicht bij het doel van de wet te blijven, namelijk het normeren van topinkomens.

Tot slot de LNT kent enkele open bepalingen waarvoor wij aandacht vragen omdat ze mogelijk op termijn kunnen leiden tot ondergraving van het oorspronkelijke beleidsdoel of onzekerheid geven rondom de wetshandhaving. Dit betreft de mogelijkheid om de bezoldigingsnorm te wijzigen "als de loonontwikkeling daartoe aanleiding geeft". Ten tweede stelt de LNT geen termijn waarbinnen de minister van Financiën, na ontvangst van de melding van de accountant, moet optreden en beboeten. Dit kan daarentegen wel verstandig zijn zodat aan de wetshandhaving geen politiek karakter kan worden gehangen.

Voor een overzicht van onze aanbevelingen hoe de LNT te verbeteren, zie paragraaf 4.5 in hoofdstuk 4.

De informatievoorziening aan de Staten voltrekt zich in lijn met de wettelijke voorschriften en is tijdig. Echter de informatiewaarde is beperkt. Dit betekent dat de informatie in de begroting en jaarrekening onvoldoende helder, consistent en afrekenbaar is.

De informatievoorziening aan de Staten inzake de overheid-nv's voltrekt zich in strikte zin in lijn met hetgeen de verschillende wetsteksten voorschrijven. Dit betekent dat de Staten tijdig de documenten rapportages ontvangen waar zij wettelijk recht op hebben. Dat zijn de begroting, de jaarrekening en de uitvoeringsrapportages. Ook de tijdigheid van informatie aan de Staten is in

algemene zin op orde. Dit geldt ook voor de vragen die de Statenleden stellen en die op tijd worden beantwoord.

Echter, de informatiewaarde van de begroting en jaarrekening kunnen als beperkt worden gekwalificeerd. Zo is het aggregatieniveau van de informatie op onderdelen hoog en ontbreekt de samenhang tussen de beleidsdoelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Hierdoor is de informatiewaarde niet helder, consistent en afrekenbaar (meetbaar en tijdgebonden) en stelt zij de Staten niet in staat voldoende kwalitatieve informatie te ontvangen om zo de ministers, indien gewenst, ter verantwoording te roepen. Los van dit staatsrechtelijke aspect, helpt het rapporteren aan de hand van heldere, consistente en afrekenbare informatie ook de overheid als aandeelhouder in het aansturen van de overheid-nv's zelf en hen afrekenen op de mate waarin ze slagen aan de hand van een efficiënte bedrijfsvoering de relevante publieke belangen te borgen. Wij begrijpen dat in het kader van het landspakket tussen Aruba en Nederland, activiteit B, er momenteel al een traject loopt voor een nieuw begrotingsmodel dat gedegen informatiewaarde centraal stelt.

Voor een overzicht van onze aanbevelingen hoe de informatievoorziening te verbeteren, zie paragraaf 5.4 in hoofdstuk 5.

1. Introductie

Op 13 november 2020 hebben de regeringen van Aruba en Nederland de onderlinge regeling ondertekend voor de uitvoering van het Landspakket Aruba, dat tot doel heeft bij te dragen aan de veerkracht en robuustheid van de economie en samenleving van Aruba. Onderdeel van het landspakket is activiteit 'B2'. Deze bestaat uit twee trajecten:

1. Traject 1: Doorlichten van zes (semi)publieke entiteiten om inzicht te krijgen in de legitimiteit van publiek aandeelhouderschap, en ook de effectiviteit en efficiëntie van deze entiteiten;
2. Traject 2: Analyse van het beleid omtrent de deelnemingen, Corporate Governance, bezoldiging van bestuurders en informatievoorziening richting het Arubaanse Parlement.

PwC heeft activiteit B2 uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De finale versies van de zes doorlichtingsrapporten van traject 1 zijn in juli 2022 opgeleverd. In dit rapport zijn de definitieve resultaten weergegeven van traject 2. Ze zijn ter controle op (feitelijke) onjuistheden in september 2022 voorgelegd aan de overheid van Aruba en aan de opdrachtgever. Het ontvangen commentaar is daarna verwerkt. In november 2022 is de definitieve rapportage van traject 2 opgeleverd.

1.1. Onderzoeksvragen

Dit rapport levert vier analyses op. Waar van toepassing worden ook aanbevelingen gedaan. De vier analyses zijn:

- Analyse van het deelnemingenbeleid van Aruba omtrent het aangaan, beheer en afstoten van overheid-nv's;
- Analyse van het corporate governance beleid van Aruba en de wijze waarop het land zowel beleidsmatig als aandeelhouder zorgdraagt voor de naleving ervan;
- Analyse van de mate waarin Aruba zowel beleidsmatig als aandeelhouder beschikt of zal beschikken over handhavinginstrumenten van topinkomens;
- Analyse van de informatievoorziening aan het Parlement van Aruba.

1.2. Onderzoeksbenadering en -reikwijdte

Bovengenoemde analyses zijn tot stand gekomen door middel van een combinatie van een kwantitatieve en een kwalitatieve benadering. Het proces dat hieraan ten grondslag lag, bestond uit documentonderzoek, beoordeling van wet- en regelgeving, analyse van antwoorden op schriftelijke vragen en gegevens verstrekt door betrokken stakeholders en diepte-interviews met adviesorganen, toezichthoudende autoriteiten, overheidsfunctionarissen, leden van besturen en toezichthouders van overheid-nv's, leden van de corporate governance commissie en andere belanghebbenden. Bijlage A.1 beschrijft de bewerkingsslagen die wij hebben verricht op de verkregen data en de daarbij behorende betrouwbaarheidsaspecten. Bijlagen A.4 en A.5 geven een overzicht van de gebruikte documenten en afgenomen diepte-interviews. Alle interviews vonden plaats tijdens een veldbezoek aan Aruba in de week van 11 t/m 15 juli 2022. Aan het einde van dit bezoek zijn onze voorlopige bevindingen en aanbevelingen gedeeld en besproken met belanghebbenden vanuit de overheid van Aruba. Het eindrapport is in oktober 2022 opgeleverd.

Op het terrein van de Corporate Governance Code (hoofdstuk 3) beoordelen wij de beleidsvoornemens en -voorstellen die nog in concept zijn omdat het wetgevingsproces nog niet is afgerond. Omtrent het bezoldigingsbeleid van topbestuurders (hoofdstuk 4) kijken we naar de

recent door de Staten van Aruba aangenomen Landsverordening Normering Topinkomens (LNT) die op 1 augustus 2022 in werking is getreden. In dit verband moet dus voor de volledigheid worden benadrukt dat we het functioneren en de praktijk van beide onderwerpen daarom niet konden beoordelen, aangezien hun wetgeving op het moment van schrijven nog in uitvoering is of zeer recent is ingegaan waardoor van een praktijk nog niet echt sprake is.

De reikwijdte van ons onderzoek is beperkt tot relevante beleidskaders met betrekking tot overheidsbedrijven ('overheid-nv's'). Dit zijn private kapitaalvennootschappen waarin het land Aruba direct of indirect een geheel of gedeeltelijk belang houdt in zijn aandelenkapitaal.

De periode waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden is tussen 1 juni 2022 en 1 september 2022. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd op de door ons ontvangen gegevens³ en wij gaan ervan uit dat alle relevante documenten met betrekking tot de reikwijdte van ons onderzoek met ons zijn gedeeld voor zover deze beschikbaar waren bij de overheid van Aruba. Dat laatste is een belangrijk punt aangezien het niet ongebruikelijk is in Aruba dat bij regeringswissel documentatie niet overgedragen wordt en/of niet beschikbaar wordt gesteld. Dit betekent dat ons onderzoek heeft plaatsgevonden binnen een algemene context van beperkte documentatie (en onzekerheid over de volledigheid van informatie) die we hebben ontvangen over met name de praktijk en werkwijzen van beleid waarbij dit met name speelde in hoofdstukken 2 (deelnemingenbeleid) en 3 (Corporate Governance). In deze context waren de diepte-interviews een belangrijk hulpmiddel om inzichten te verkrijgen in de praktijk van het deelnemingenbeleid (evenals de analyse van de AvA-agenda's). Hierbij hebben we ons gericht op het identificeren van trends om de analyse niet op individuele ervaringen te bouwen. Daaruit is een duidelijk en consistent beeld ontstaan over de praktijk van het gevoerde beleid. Dit totaalbeeld dat we uit ons onderzoek hebben opgesteld, is in feite een 'foto' van de situatie op Aruba met betrekking tot overheid-nv's.

1.3. Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt ingedeeld.

In hoofdstuk 2 beschrijven wij het ontwerp, bestaan en de werking van het deelnemingenbeleid van Aruba. Wij eindigen met enkele aanbevelingen over het deelnemingenbeleid en de praktijk van het aandeelhouderschap.

In hoofdstuk 3 zetten wij uiteen hoe Corporate Governance in Aruba momenteel eruitziet en hoe deze wordt toegepast en gehandhaafd door de overheid als aandeelhouder en wetgever.

In hoofdstuk 4 geven wij de mate weer waarin Aruba de topinkomens van bestuurders en commissarissen van overheid-nv's als aandeelhouder en wetgever normeert en de mate waarin handhaving daarop plaatsvindt.

Tot slot zetten wij in hoofdstuk 5 uiteen hoe het Arubaanse Parlement wordt geïnformeerd over overheid-nv's. Waar nodig formuleren wij ook aanbevelingen.

³ Op de verkregen data hebben wij bewerkingsslagen moeten maken om relevante data te reconstrueren. Hierbij zijn we gestuit op enkele inconsistenties en verschillen. Deze hebben wij gedetailleerd toegelicht in bijlage A1.

2. Deelnemingenbeleid Aruba

Dit hoofdstuk analyseert het ontwerp, bestaan en werking van het deelnemingenbeleid van Aruba. Waar nodig worden aanbevelingen ter verbetering gedaan.

2.1. Het ontwerp van het deelnemingenbeleid

De afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland daterend van 2 mei 2015⁴ schrijven voor dat Aruba zorgdraagt voor een regelgeving over overheid-nv's die voldoet aan internationaal geaccepteerde standaarden en betrekking heeft op drie gebieden:

- Procedures voor vervreemding en verkrijging van aandelen in privaatrechtelijke rechtspersonen;
- Richtlijnen voor het dividendbeleid bij overheid-nv's;
- Procedures en eisen rond de benoeming en ontslag van bestuurders en commissarissen in overheid-nv's.

Aruba kent momenteel geen deelnemingen- en dividendbeleid en geen benoemings- en ontslagprocedures van leden van de Raden van Bestuur en Commissarissen van overheid-nv's. Vanuit een breder perspectief, dat wil zeggen breder dan enkel overheid-nv's, bevat Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van Aruba ('BWA2') verschillende privaatrechtelijke bepalingen die de verhouding tussen naamloze vennootschappen (nv's) en de aandeelhouder(s) vastleggen. Hieronder vallen ook overheid-nv's.

Met een 'overheid-nv' worden private kapitaalvennootschappen bedoeld waarin het land Aruba direct of indirect een geheel of gedeeltelijk belang houdt in zijn aandelenkapitaal. Onder een 'deelnemingenbeleid' wordt verstaan een beleid waarin de staat, om publieke belangen te borgen, invloed uitoefent via het aandeelhouderschap op de koers van de overheid-nv's. Hoe de staat dit aandeelhouderschap invult, wordt beschreven in het deelnemingenbeleid. Onder een 'dividendbeleid' wordt verstaan het beleid over de jaarlijkse besluitvorming in het kader van de winstbestemming bedoeld om de kapitaalverschaffers een redelijke vergoeding (dividend) te geven voor het door hen geïnvesteerde vermogen. Een dividendbeleid is doorgaans onderdeel van het deelnemingenbeleid. Benoemingsprocedures zijn richtlijnen en voorschriften over de profielschetsen en selectieprocedures van kandidaten voor de Raad van Bestuur ('RvB') en Raad van Commissarissen ('RvC'). Ook deze procedures maken deel uit van een deelnemingenbeleid.

2.2. Het bestaan van het deelnemingenbeleid

Een deelnemingenbeleid stoelt doorgaans op vier pijlers:

1. Doelen;
2. Stakeholders;
3. Afwegingskader voor aangaan en afstoten;
4. Afwegingskader voor beheer van deelnemingen.

Deze vier pijlers inclusief de bijbehorende indicatoren lichten wij uitgebreid toe in bijlage A.2. In die bijlage is het beoordelingskader te vinden dat wij in dit hoofdstuk hebben gebruikt om na te gaan hoe het deelnemingenbeleid in Aruba is vormgegeven en welke elementen eventueel ontbreken.

Zoals toegelicht in de vorige paragraaf, kent Aruba momenteel geen algemeen geldend deelnemingen- en dividendbeleid. Wel is er een privaatrechtelijke praktijk zichtbaar rondom de

⁴ In het Protocol Aruba Nederland 2019-2020 van 22 november 2018 zijn deze afspraken herbevestigd

negen overheid-nv's die het land in totaal (op holding-niveau) heeft. In alle negen entiteiten is de overheid van Aruba, vertegenwoordigd via de meest betrokken minister onder wiens ministerie het onderwerp valt, de enige aandeelhouder. De Ministers van Economische Zaken en Transport heeft de meeste deelnemingen onder zich (ieder van hen drie, in totaal zes van de negen). Zie tabel 1 op de volgende pagina voor een overzicht van de kerngegevens van de overheid-nv's.

Uit tabel 1 blijkt ook dat qua dividendafdrachten vier van de negen entiteiten dividend afdragen aan de Arubaanse overheid in haar hoedanigheid als aandeelhouder. Die vier entiteiten zijn: AAA N.V., SETAR N.V., RdA N.V. en Utilities N.V. Dit betekent dat vijf overheid-nv's geen dividend afdragen. Vier daarvan ontvingen in de periode 2017-2021 overheidssubsidies. Dat zijn: Arubus N.V., APA N.V., FZA N.V. en Post Aruba N.V. Alleen ANSA N.V. draagt geen dividend af noch ontvangt zij subsidie. De cijfers in de laatste twee kolommen van tabel 1, zijn afkomstig uit verschillende overheidsdocumenten. In bijlage A.1 lichten we nader toe hoe wij e.e.a. hebben berekend.

TABEL 1
Kerngegevens overheid-nv's Aruba

#	Overheid-nv (holding-niveau)	Sector	Aandeel overheid	Beleids-verantwoordelijk ministerie	Uitgekeerde dividend, 2017-2021 (in mln Afl) ⁵	Ontvangen subsidies, 2017-2021 (in mln Afl)
1	Aruba Airport Authority (AAA) N.V.	Luchtvaart	100%	VT	12,8	0
2	ANSA N.V.	Luchtvaart	100%	TINO	0	0
3	Arubus N.V.	Transport	100%	TINO	0	42,1
4	Aruba Port Authority (APA) N.V.	Haven	100%	TINO	0	1,1 ⁶
5	Freezone Aruba (FZA) N.V.	Economisch ontwikkeling	100%	EZ	0	1,0
6	Post Aruba N.V.	Post	100%	EZ	0	11,7
7	SETAR N.V.	Telecom	100%	EZ	37,8	0
8	Refineria di Aruba (RdA) N.V.	Olie-raffinaderij	100%	AEI	31,5	0
9	Utilities Aruba N.V.	Nuts-bedrijven	100%	AEI	38,0	0

Bron: Jaarrekening Aruba 2017, 2018, begroting Aruba 2017-2021 en URK's 2017-2021

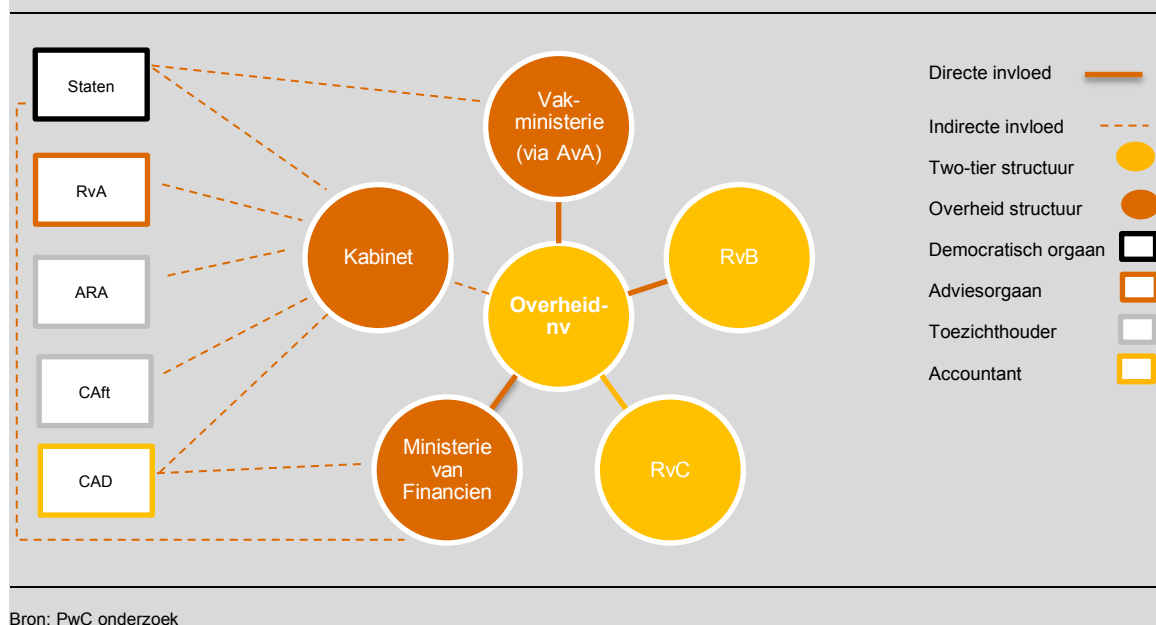
⁵ De cijfers in dit column zijn niet identiek aan de dividendbedragen die gemeld worden in de Uitvoeringsrapportages (URK). Dit komt doordat in de URK entiteiten tot de overheid-nv's worden gerekend die dat in juridische en organisatorische zin niet zijn (ATA en CBA). Zie hiervoor bijvoorbeeld URK 2017, Q3, p. 12. Zie bijlage A.1 voor meer toelichting over de gebruikte data

⁶ De overheid heeft een betalingsachterstand van de APA N.V. overgenomen en namens APA N.V. overgemaakt aan APFA. Zie hiervoor Jaarrekening 2017, p. 72. Deze vordering zou in een aandelenkapitaal worden omgezet, zo werd vermeld in de Jaarrekening 2018, p. 65. Op het moment van schrijven is dit nog niet verricht

Om het bestaan van het deelnemingenbeleid goed te begrijpen, hebben wij op een rij gezet welke stakeholders er in principe een rol zouden moeten spelen in het deelnemingenbeleid. Dit hebben wij gedaan op basis van verschillende wetsteksten waaronder de Staatsregeling (incl. de memorie van toelichting, 'MvT') en de Landsverordening Instelling Ministeries 2022 ('LIM'). In figuur 1 zetten wij alle betrokkenen uiteen.

Formeel hebben bij een overheid-nv verschillende stakeholders verschillende rollen en invloeden. De meest directe invloed wordt uitgeoefend door het eigen bestuur, raad van commissarissen en de aandeelhouder in de persoon van de meest betrokken minister. In Aruba geldt het specialiteitsbeginsel, wat betekent dat een minister is bevoegd om rechtshandelingen te verrichten met rechtsgevolg op het beleidsterrein van de minister. Daarom valt bijvoorbeeld de olieraffinaderij RdA N.V. onder de minister van energie en de FZA N.V. onder de minister van Economische Zaken. Ook geldt in Aruba individuele ministerieel verantwoordelijkheid.

FIGUUR 1
De stakeholders die volgens de wet betrokken zijn bij het bestaan van de deelnemingen in Aruba



Deze individuele verantwoordelijkheid is in de memorie van toelichting van de Staatsregeling vastgelegd en uitgelegd als zijnde dat iedere minister individueel verantwoordelijk is voor zijn handelingen. "Dit grondprincipe neemt niet weg dat het kabinet de individuele verantwoordelijkheid van één minister tot de collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers kan maken" aldus de memorie. Dat wil zeggen dat collectieve verantwoordelijkheid niet automatisch geldt en in alle gevallen. Deze vraag is relevant voor de consistentie in de uitoefening van het deelnemingenbeleid en de wijze waarop de aandeelhouder zijn rol in de praktijk vervult. Het voorgaande betekent in feite dat de vakministers het aandeelhouderschap vervullen vanuit een individuele verantwoordelijkheid. Het kabinet kan ervoor kiezen om betrokken te zijn maar dat is maatwerk en wordt van geval tot geval bepaald als de betreffende minister besluit zijn collega's in te lichten.

Uit figuur 1 blijkt verder dat het ministerie van Financiën betrokken zou moeten zijn via zijn verantwoordelijkheid voor het deelnemingenbeleid, zo schrijft het LIM (art. 2) voor. Deze taak heeft het ministerie naast andere taken zoals het stellen van regels voor financieel beheer voor inkomsten en uitgaven van Aruba. Dit betekent dat Financiën logischerwijs verantwoordelijk is voor het opstellen van de richtlijnen en de kaders, waaronder het dividendbeleid.

De Staten zijn niet op een directe wijze gelieerd aan de overheid-nv's. Hun invloed loopt via de vakministers, regering en het ministerie van Financiën. Dit betekent dat de controlerende taak van de Staten geen betrekking heeft op de overheid-nv's zelf maar op de vakministers die het

aandeelhouderschap uitoefenen. Bij vragen of opmerkingen over het gevoerde beleid, kunnen de ministers ter verantwoording worden geroepen.

De RvA is de wetgevingsadviseur van het kabinet en adviseert over alle ontwerpen, verordeningen, etc. Zo ook over de ontwerpen van de machtigingen bij de oprichting en verkoop van deelnemingen.

De ARA en het CAft houden toezicht op de besteding van de overheidsfinanciën. Tot slot vervult de CAD de rol van de overheidsaccountant en dient zij de controleverklaring te verstrekken bij de financiële verantwoording van Aruba. Zie tabel 2 hieronder voor een overzicht van alle wettelijke rollen van de betrokken stakeholders.

TABEL 2

Overzicht betrokken stakeholders bij deelnemingen van Aruba incl. hun rol en grondslag daarvan

Stakeholder	Wetstekst en/of -artikel	Grondslag
Regering	Ministers zijn verantwoordelijk aan de Staten	Staatsregeling, art. II.1
	De ministers en staatssecretarissen beantwoorden de vragen van de Staten binnen redelijke termijn, voor zover het beantwoorden daarvan niet strijdig geoordeeld kan worden met het belang van het land	Staatsregeling, art. III.17
	Ieder minister is individueel verantwoordelijk voor zijn handelingen. Dit grondprincipe neemt niet weg dat het kabinet de individuele verantwoordelijkheid van één minister tot de collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers kan maken	MvT Staatsregeling, p. 74
	Het bestuur is verantwoording plichtig aan de Staten. De Staten kunnen aan de hand van die verantwoording het financieel beheer van het bestuur toetsen aan normen van politieke wenselijkheid	MvT Staatsregeling, p. 148
	Bij het stellen van regels van financieel beheer zou de wetgever er verstandig aan doen niet alleen aandacht te besteden aan onderdelen van de landsdienst met een zekere financieel-organisatorische zelfstandigheid maar ook aan de financieel-organisatorische betrokkenheid van de overheid bij privaatrechtelijke rechtspersonen zoals bijvoorbeeld het deelnemen in vennootschappen volgens art. 40 van de Nederlandse CW 1976	MvT Staatsregeling, p. 149
Ministerie van Financiën	De aangelegenheden die tot de zorg van Financiën behoren, betreffen: <ul style="list-style-type: none"> • Algemeen beheer van en het overzicht op de inkomsten en uitgaven van het land, • Toezicht op de toepassing van de begroting en doelmatige besteding van de middelen • Deelnemingenbeleid t.a.v. overheids-nv's 	LIM 2022, art. 2, lid 2
	Toezien op besteding van 's Lands gelden	CV 1989, art. 17
Alle verantwoordelijke ministeries	Rechtsgevolgen van privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn voor de minister die de verantwoordelijkheid draagt voor het beleidsterrein. Een minister is bevoegd om rechtshandelingen te verrichten met rechtsgevolg op het beleidsterrein van de minister (specialiteitsbeginsel)	Beoordelingskader CV 1989, p. 4/9
Ministerie van Energie	De aangelegenheden die tot de zorg van ministerie van energie behoren, betreffen [...] het water-, energie en oliebeleid.	LIM 2022, art. 8, lid 2
Ministerie van Economische Zaken	De aangelegenheden die tot de zorg van ministerie van economische zaken behoren, betreffen [...] het telecomwezen en het postwezen	LIM 2022, art. 7, lid 2

Ministerie van Transport en Integriteit	De aangelegenheden die tot de zorg van ministerie van transport behoren, betreffen de luchtvaart, structureel bevorderen van de integriteit binnen de overheid en aan de overheid verbonden instellingen	LIM 2022, art. 5, lid 2
Ministerie van Toerisme en volksgezondheid	De aangelegenheden die tot de zorg van het ministerie behoren, betreffen de volksgezondheid en het toerisme	LIM 2022, art. 4, lid 2
Staten	Elk lid van de staten heeft het recht vragen te stellen aan de ministers en de staatssecretaris	Staatsregeling, art. III.17
	Een individueel statenlid heeft recht op antwoord	MvT Staatsregeling, p. 107
RvA	De Raad van Advies wordt gehoord over alle ontwerpen van landsverordeningen en landsbesluiten, houdende algemene maatregelen.	Staatsregeling, art. IV.1
	De Staten zijn bevoegd om inzake initiatiefontwerpen het advies van de Raad van Advies te vragen	MvT Staatsregeling, p. 122
	Adviseren bij (mede)oprichting of verkopen van een deelneming in overheid-nv's	Beoordelingskader CV 1989, p. 11
ARA	De ARA is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. ARA onderzoekt de jaarrekening van het Land en zendt dat onderzoek jaarlijks aan de Staten	Staatsregeling, art. IV.5 en V.12
	De ARA is belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting en zij zal de rekeningen van ontvangsten en uitgaven moeten goedkeuren. Ook zal zij moeten nagaan.. of de uitgaven rechtmatig en doelmatig zijn	MvT Staatsregeling, p. 125
	ARA is gemachtigd periodieke overzichten van het gehele geldelijke beheer en van de vermogenstoestand te vorderen bij naamloze vennootschappen of andere lichamen, bij het beheer waarvan het geldelijk belang van het Land rechtstreeks of zijdelings is betrokken.	Lv Algemene Rekenkamer Aruba, art. 31, lid 1 t/m 4
	De minister van Financiën is verplicht aan de ARA mededeling te doen van alle geldeningen, ten laste of onder waarborg van het Land aangegaan.	Lv Algemene Rekenkamer Aruba, art. 34
CAft	Het college heeft als taak: toezien op de toepassing van de normen door het land, toetsen of het land voldoet aan voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en kredieten, rapporteren en adviseren van betreffende Minister (belast met financiën), regering van Aruba en het koninkrijk en de Staten, en toezien op voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer	Landsverordening Aruba Tijdelijk Financieel Toezicht, art. 2
CAD	CAD heeft als doelstelling het verstrekken van controleverklaring bij de financiële verantwoording van het Land [...] zoals bedoeld in art. 9 CV 1989	Instellingsbesluit CAD 2016, art. II en III
	CAD is belast met de volgende taken: uitvoeren van onderzoeken en het gevraagd en ongevraagd onderzoeken en adviseren van alle ministers	Instellingsbesluit CAD 2016, art. VI
	CAD mag aanbevelingen doen t.a.v. de beheersing van risico's op het gebied van betrouwbaarheid van [...] financiële en operationele informatievoorziening	Instellingsbesluit CAD 2016, art. VII
	De controle op de begrotings- en financiële administraties van het land	CV 1989, art. 9

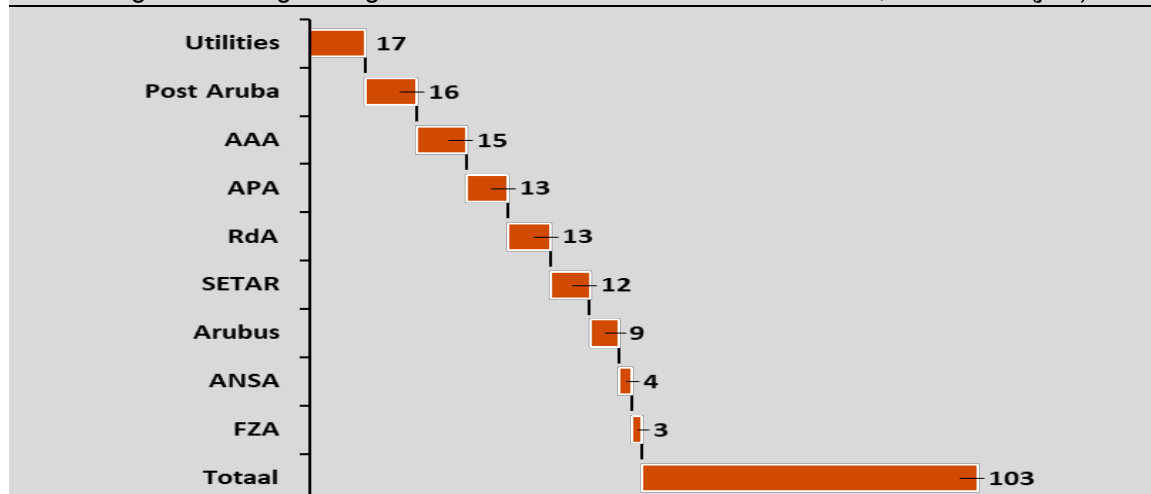
Bron: PwC onderzoek

2.3. De werking van het deelnemingenbeleid

Hoewel een algemeen geldend deelnemingenbeleid niet bestaat, is er wel een privaatrechtelijke praktijk zichtbaar waarin, conform de bepalingen van BWA2, het beheer en bestuur van de deelnemingen wordt vormgegeven. Echter ook in die praktijk hebben wij voor de negen separate overheid-nv's geen consistent beleid of eenduidig plan van aanpak aangetroffen voor de wijze waarop de aandeelhouder met hen omgaat. Verder is niet duidelijk hoe de inzetbepaling op de AvA tot stand komt. Dit is een belangrijk punt gezien aangezien de AvA het enige bevoegde orgaan is die beslissingen mag nemen.

In figuur 2 hieronder presenteren we een overzicht van de AvA's die gehouden zijn de periode 2017-2022 (juni). Hieruit blijkt dat er in totaal 103 AvA's plaats hebben gevonden tussen 2017 en 2022. De meeste gehouden AvA's hadden betrekking op Utilities N.V (17 in totaal). Over ANSA en FZA zijn de minste AvA's gehouden (resp. 4 en 3). Hoewel wij geen specifiek onderzoek hebben gedaan waarom over deze twee deelnemingen de minste AvA's zijn gehouden, kan in de context van het totaal aan gehouden AvA's beargumenteerd worden dat dit aan de geringe kant is. Dit kan duiden op een geringe aandacht vanuit het bestuur van de onderneming maar ook vanuit de aandeelhouder om in de formele setting van de AvA relevante vennootschappelijke aangelegenheden te bespreken. Hierdoor rijst de vraag hoe de aandeelhouder ervoor zorgdraagt dat beide entiteiten de publieke belangen borgen waarvoor ze ooit als overheid-nv zijn opgericht.

FIGUUR 2
Aantal Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders van overheid-nv's, 2017-2022 (juni)



Bron: PwC onderzoek

BWA2 kent de aandeelhouder via de AvA verschillende bevoegdheden toe. Hij mag naast het bijeenroepen van een AvA (na een schriftelijk verzoek) ook besluiten over de volgende zaken:

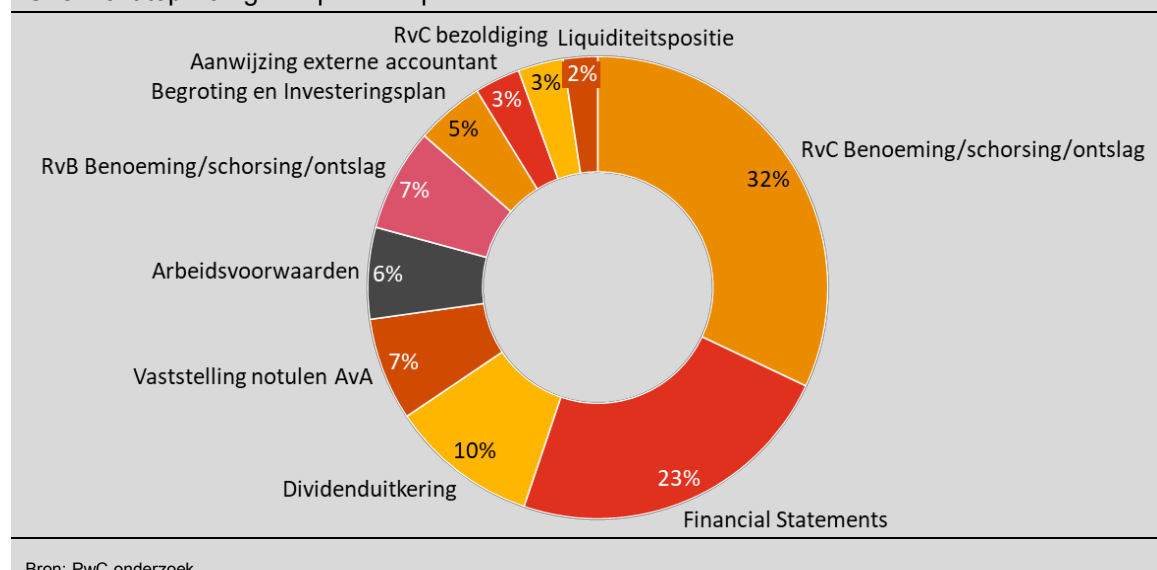
- Uitgiften van nieuwe aandelen;
- Goedkeuring van een gehele of gedeeltelijke terugbetaling van een verrichte storting;
- Goedkeuring van een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de stortingsplicht;
- Goedkeuring van de financial statements;
- Vaststelling van de dividenduitkering⁷;
- Het benoemen van een externe accountant;

⁷ In Aruba is de dividenduitkering niet gekoppeld aan de goedgekeurde jaarrekening. Dit betekent dat ook bij de afwezigheid van goedgekeurde jaarrekening, de AvA alsnog kan besluiten tot het uitkeren van dividend. De uitkering mag niet worden gedaan als het eigen vermogen van de vennootschap minder bedraagt dan het bedrag waarmee in het kapitaal is deelgenomen eventueel vermeerderd met reserves die door de statuten moeten worden aangehouden dan wel indien het eigen vermogen door die uitkering onder dat bedrag zou dalen

- Het wijzigen van de statuten;
- Benoeming, schorsing of ontslag van RvB-leden;
- Benoeming, schorsing of ontslag van RvC-leden;
- Onderzoek instellen naar 'onbehoorlijke taakstelling' door RvB-leden;
- Vaststelling van het bezoldigingsbeleid van de RvB;
- Vaststelling van het bezoldigingsbeleid van de RvC.

Als het gaat om de inhoudelijke oriëntatie van de AvA, dan blijkt uit onze analyse dat de benoeming, schorsing en ontslag van RvC-leden ca. een derde vormt van alle punten die zijn besproken op de AvA. Op de tweede plaats komen de financial statements (23%) en op de derde plaats de dividenduitkering (10%).⁸ De 103 AvA's hebben 153 agendapunten besproken, 95% daarvan (145 keer) lag ter beslissing voor en 5% (8 keer) ter kennisgeving.

FIGUUR 3
Overzicht top-10 agendapunten op de AvA's van overheid-nv's in Aruba



Vanuit de bevoegdheden van de AvA zoals opgesomd op de vorige pagina valt de aandacht voor het benoemingsbeleid in de RvC op en de vaststelling van de financial statements terwijl onderwerpen als dividend en het bezoldigingsbeleid van de bestuurders en commissarissen relatief geringe aandacht krijgen.

Uit gesprekken met stakeholders en verschillende betrokkenen komt een paradox naar voren over de praktijk van het deelnemingenbeleid in Aruba. Enerzijds bestaat het beeld dat de aandeelhouder onvoldoende voorspelbaar betrokken is bij en onvoldoende geïnformeerd is over de overheid-nv's, hetgeen de borging van de relevante publieke belangen niet stimuleert en ad-hoc interventies in de hand werkt. Deze interventies vinden bovendien soms plaats buiten de AvA, hetgeen in principe niet is toegestaan vanuit BWA2. Een voorbeeld hiervan is het feit dat RdA wel dividend afdraagt maar zonder vaststelling door de AvA. Dit terwijl BWA2 voorschrijft in art. 118, lid 1⁹ dat dividenduitkering in onmiddellijke goedkeuring van de jaarrekening wordt vastgesteld.

⁸ De groepering in figuur 3 betreft 84% van de agendapunten (=128 punten). De overige 16% waren losse punten die op zichzelf stonden zoals de bespreking van de concept-Corporate Governance Code (1 keer), verzoek om af te zien van accountantscontrole van financial statements (1 keer), de vaststelling van de werving van twee vaste personeelskrachten en twee flexibele krachten (2 keer) en de solidariteitsmaatregelen i.h.k.v. COVID-19 (3 keer)

⁹ Dit artikel luidt als volgt: "In onmiddellijke samenhang met de goedkeuring van de jaarrekening, beslist de algemene vergadering of een ander bij de statuten aangewezen orgaan over de uitkering of inhouding van de uit die jaarrekening blijvende winst en over het doen van andere uitkeringen ten laste van het uit die jaarrekening blijvende eigen vermogen"

Anderzijds zijn er voorbeelden waaruit blijkt dat externe stakeholders (bijvoorbeeld financiers) juist in de betrokkenheid van de aandeelhouder een risicofactor zien en dit proberen te mitigeren via leningsvoorwaarden of andersoortige overeenkomsten. In hun beleving handelt de aandeelhouder soms wispelturig en zonder rolvastheid maar vanuit (partij-)politieke belangen in plaats van het belang van de vennootschap. Dit is het geval omdat in Aruba een gepaste en weloverwogen bestuurlijke afstand ontbreekt in de benoeming van bestuurders en commissarissen bij overheid-nv's en inhoudelijke kwalificaties niet (altijd) voorop worden gesteld.¹⁰ In 2020 heeft ook de Raad van advies aandacht gevraagd voor dit verschijnsel. De Raad schreef: "Het is niet ongebruikelijk dat bij elke kabinetwisseling de zittende commissarissen en toezichthouders en soms ook de bestuurders worden ontslagen omdat het nieuwe kabinet bij voorbaat geen 'vertrouwen' in hen heeft. Dit zonder enige toetsing van het functioneren van de leden".¹¹

Naar onze inzichten kan deze paradox hoofdzakelijk verklaard worden vanuit de afwezigheid van algemeen geldend deelnemingenbeleid (en corporate governancebeleid waarover in het volgende hoofdstuk meer toelichting zal volgen) dat houvast biedt aan de praktijk van het deelnemingenbeleid en waarborgen geeft voor consistent en geïnformeerd handelen door de aandeelhouder. *In concreto* leidt die afwezigheid ertoe dat de overheid als aandeelhouder geen rolvastheid kent. Uit onze interviews met verschillende betrokkenen blijkt dat ministers momenteel een beperkte (consistente) rolopvatting en begrip hebben van de eigen rechten en plichten en/of dat iedere minister daar in ieder geval anders mee omgaat. Hierdoor bemoeien ministers zich soms ook met zaken waar hoofdzakelijk het bestuur over gaat en niet de aandeelhouder zoals de bedrijfsvoering of zijn ze niet betrokken bij de onderneming daar waar dat wel het geval dient te zijn. Ook komt wel voor dat zij besluiten afdwingen op de AvA die nadelig zijn voor de vennootschap zonder (voldoende) stil te staan bij de lange termijn implicaties daarvan zoals tariefsverlaging of zonder dat een heldere belangenafweging plaats heeft gevonden tussen het belang van de onderneming en het publieke belang. Tevens winnen vakministers vooraf geen advies in, ook niet bij het ministerie van Financiën, voordat ze de financial statements of andere technische besluiten goedkeuren op de AvA.

De praktijk van het deelnemingenbeleid in Aruba leert verder dat het aandeelhouderschap een individuele invulling krijgt van de individuele vakminister zonder dat duidelijk is welke maatschappelijke waarde iedere overheid-nv moet nastreven en hoe de aandeelhouder hierop aansturen via *servicelevel agreements*, KPI's, etc. De individuele invulling van het aandeelhouderschap vloeit in belangrijke mate voort uit het Arubaanse Staatsrecht waar de ministers individuele verantwoordelijkheid hebben voor hun beleidsterreinen. Dit stimuleert niet het principe van 'eenheid van kabinetsbeleid'. Dit wordt versterkt door het gebrek aan algemeen geldend deelnemingenbeleid inclusief bijbehorende rollen en bevoegdheden van relevante actoren waardoor sprake is van gebrekkige coördinatie van het deelnemingenbeleid. Wij hebben deze gebrekkige coördinatie waargenomen in het kader van dit onderzoek waar de data over de AvA's versnipperd lagen en ieder ministerie, soms na grote moeite en soms na zich gewend te hebben tot de overheid-nv's zelf, enkel de data kon verschaffen van de eigen overheid-nv's. Een centraal overzicht ontbreekt dus evenals transparantie van informatie. Zo zijn de jaarrekeningen van overheid-nv's niet openbaar (terwijl dit wel wettelijk verplicht is vanuit BWA2)¹² en kan niet

¹⁰ Wij hebben vernomen dat het in het nabije verleden is voorgekomen dat de minister ambtenaren uit zijn eigen ministerie benoemde in raden van commissarissen of familieleden en een enkele keer zichzelf. Een voorbeeld is toen de toenmalige minister van transport zijn ex-vrouw heeft benoemd in de RvC van Arubus. Een meer recent voorbeeld heeft zich afgespeeld bij de AAA waar de overheid als aandeelhouder de benoeming van een vijfde lid van de RvC één jaar on hold heeft gezet omdat de voorgedragen kandidaat niet de juiste politieke kleur zou hebben. Omdat wij in deze rapportage geen onderzoek doen naar de individuele governance bij separate overheid-nv's, vallen deze casussen daarom buiten de reikwijdte van ons onderzoek en beperken wij ons tot het algemeen beleid over het benoemingsbeleid en corporate governance

¹¹ Raad van Advies, de stand van zaken van de deelnemingen van het Land, 2020, p. vi

¹² BWA2 legt hieromtrent twee verplichtingen op. Enerzijds schrijft art. 116, lid 6 voor dat de overheid-nv's hun goedgekeurde jaarrekening binnen 8 dagen na goedkeuring door AvA deponeren bij Kamer van Koophandel. Anderzijds zijn de overheid-nv's verplicht hun goedgekeurde jaarrekening ter inzage te leggen voor belanghebbenden. Dit staat in art. 122, art. 1

van alle overheid-nv's worden achterhaald welke leden zitting hebben in hun raden van bestuur en raden van commissarissen. Van paar overheid-nv's konden die gegevens overigens wel worden achterhaald dankzij het digitale publieke register van de Kamer van Koophandel van Aruba. Onzes inziens verhoudt het voorgaande zich slecht met het feit dat ze entiteiten zijn die publieke belangen dienen en bij financiële problemen geholpen worden door het gebruik van publieke middelen.

De individuele ministeriele verantwoordelijkheid betekent in de praktijk verder dat alleen bij grote en gevoelige zaken het kabinet ter kennisname wordt ingelicht. Dit is echter ter afweging van de vakminister zelf aangezien formeel het kabinet niets te zeggen heeft over overheid-nv's. Dit geldt overigens niet voor het ministerie van Financiën dat, via het LIM, formeel wel een rol heeft in het deelnemingenbeleid. Maar ook dat ministerie speelt een beperkte rol, waarover later meer. Kortom het zijn de betreffende vakministers die uiteindelijk zelf beslissingen nemen als aandeelhouder. Dit betekent dat er geen structurele besprekingen zijn in de Ministerraad van overheid-nv's maar slechts incident-gedreven ('event-driven'). Het reglement van orde van de Ministerraad kent daarom ook geen procedures voor besprekingen van (correspondentie over) overheid-nv's.

Uit onze analyse komt ook naar voren dat het ministerie van Financiën een te beperkte rol aanneemt richting de deelnemingen. In feite neemt het ministerie niet de verwachte positie in als het om het deelnemingenbeleid gaat, ondanks het feit dat het LIM (art. 2) de verantwoordelijkheid voor dit beleid bij Financiën legt. Hiermee kan de huidige praktijk als strijdig met het LIM aangeduid worden. Gerelateerd hieraan ontbreken er ook kaders voor een dividend- en reservebeleid waardoor niet duidelijk is hoe dividenduitkeringen tot stand komen en in welke mate deze uitkeringen verband houden met de vermogenspositie van de overheid-nv's.¹³ Figuur 3 geeft aan dat er overwegend beperkte aandacht is besteed aan het onderwerp 'dividend' gezien het aandeel hiervan in het geheel van onderwerpen 10% is. Verder zijn de dividendramingen in de begroting afkomstig van de overheid-nv's zelf en heeft Financiën geen interne expertise om die ramingen te toetsen alvorens ze worden opgenomen in de begroting. Hoewel het ministerie wel de jaarrekeningen van de overheid-nv's ontvangt, conform de bepalingen in CV 1989,¹⁴ keurt de verantwoordelijke vakminister ze op de AvA goed zonder dat het ministerie van Financiën meegekeken heeft. Ook verricht Financiën geen structurele analyses van de jaarrekeningen van de overheid-nv's om na te gaan hoe hun vermogenspositie zich over de tijd ontwikkelt en welke evt. risico's dit oplevert voor de begroting en jaarrekening van het Land Aruba.

Een ander voorbeeld ter illustratie van de huidige rolopvatting door Financiën zijn de eerdergenoemde leningsovereenkomsten die soms door externe financiers worden afgedwongen om consistentie en stabiliteit bij het voeren van aandeelhouderschap te waarborgen. In die overeenkomsten is het in de voorbije jaren eens voorgekomen dat bepalingen zijn voorgesteld (en aangenomen) die financiële implicaties hadden voor de Landsbegroting maar zonder dat de Minister van Financiën hierin door de vakminister was gekend.

Tot slot leidt het gebrek aan een algemeen geldend deelnemingenbeleid tot de volgende situaties (i) geen opbouw van financieel-economische kennisopbouw, (ii) geen integraal overzicht van ontwikkeling bij deelnemingen en (iii) geen kaders voor aansturing door aandeelhouders en financiële besluiten op de AvA. Zo heeft de Arubaanse overheid geen secretariaat ingericht dat alle AvA's coördineert en de vakministers vaktechnisch en inhoudelijk voorbereidt op de AvA's (via bijvoorbeeld afgestemde annotaties). Het beheer en de AvA-representatie is belegd bij de verantwoordelijke vakdepartementen en is daardoor versnipperd en niet gecoördineerd. Hierdoor is er gefragmenteerd zicht op de prestaties van overheid-nv's in termen van het borgen van publieke belangen en maatschappelijke waardecreatie. Ook het LIM is onderwerp van coalitieonderhandelingen. Dit betekent dat onderwerpen en dossiers periodiek van ministerie

¹³ Ook de Raad van Advies heeft hier eerder aandacht voor gevraagd. Zie Raad van Advies, de stand van zaken van de deelnemingen van het Land, 2020, p. ii

¹⁴ Ook het beoordelingskader privaatrechtelijke bepalingen CV 1989 schrijft dit voor, zie p. 8

kunnen wisselen met alle mogelijke gevolgen van dien voor kennisverlies. Dit kennisverlies vindt bovendien plaats op een vrij technisch terrein waarover doorgaans de kennis bij veel overheden beperkt is.

Vanuit het oogpunt van archivering, draagt gebrekkige documentatiebeleid in negatieve zin bij aan de gewenste kennisopbouw. Het is namelijk gebruikelijk dat de kennis- en documentenoverdracht bij regeringswisselingen gebrekkig is. Hoewel er een archiefwet is, zijn er veel stukken van voor 2017 niet meer beschikbaar. Dit frustrert de continuïteit van het deelnemingenbeleid (en daarmee goede beleidsvorming) en is feitelijk in strijd met de geldende Archiefwet.

2.4. Conclusies

De analyse die in dit hoofdstuk is uitgevoerd, heeft betrekking op de overheid van Aruba als aandeelhouder van negen overheid-nv's. Voor de invulling van haar taak als aandeelhouder is geen overkoepelend beleid aangetroffen. Dit brengt voor de overheid en de samenleving een aantal knelpunten en nadelen met zich mee.

Ten eerste wordt het aandeelhouderschap in de praktijk op individueel ministerieel niveau vervuld, maar niet op een voorspelbare, gecoördineerde en geïnformeerde wijze. Hierdoor mist rolvastheid vanuit de aandeelhouder en kent het optreden van de verschillende verantwoordelijke vakministers een weinig consistente lijn. Ook transparantie van informatie, bijvoorbeeld de financial statements, is niet geborgd waardoor niet duidelijk is op welke feitenbasis de inzet van de aandeelhouder is gebaseerd. De samenleving van Aruba heeft recht op deze informatie omdat deze entiteiten veelal publieke belangen borgen en bij financieel zwaar weer gefinancierd worden met publieke middelen waardoor transparantie richting de Arubaanse samenleving essentieel is. De verbetering op dit punt is overigens al ingezet door de onlangs ingevoerde Landsverordening Normering Topinkomens die overheid-nv's verplicht hun financial statements openbaar te maken (en daarin hun bezoldigingsdetails te melden). In hoofdstuk 4 lichten we dit uitgebreid toe.

Verder zien we dat de grote overheid-nv's dividend uitkeren maar het is onduidelijk hoe de hoogte daarvan wordt bepaald en in welke mate de hoogte verband houdt met de onderliggende vermogenspositie. Vijf van de negen overheid-nv's dragen geen dividend af en vier van die vijf ontvangen overheidssubsidie. Meer aandacht is nodig voor de financiële belangen (dividend, subsidies, kapitaalstortingen, kwijtscheldingen, etc.) die het Land als aandeelhouder heeft en de wijze waarop aangestuurd zal moeten worden op financieel waardecreatie en -behoud. Dit betekent dat Aruba een deelnemingenbeleid nodig heeft dat uit drie onderdelen bestaat: aangaan, beheren en afstoten van overheid-nv's. Ook zal het deelnemingenbeleid de rol van het Land als aandeelhouder moeten uitwerken ter zake van het consistent en voorspelbaar aansturen van goed ondernemingsbestuur met de nodige bestuurlijke afstand over benoemingen en bedrijfsvoering. Het niet handhaven van de nodige en weloverwogen bestuurlijke afstand frustrert de continuïteit en de professionaliteit van het toezicht op de vennootschap. Het benoemen van gekwalificeerde mensen bij overheid-nv's is randvoorwaardelijk om de praktijk en uitvoering van het deelnemingenbeleid te verbeteren.

De individuele ministeriele verantwoordelijkheid leidt zoals gezegd tot gefragmenteerde aansturing en gefragmenteerd zicht op prestaties van overheid-nv's in termen van publieke belangen, dividend, jaarcijfers, benoemingen en het beloningsbeleid. Hoewel de Staatsregeling van Aruba voorschrijft dat Ministers individueel verantwoordelijk zijn, stimuleert dit in strikte zin niet de eenheid van kabinetsbeleid, maar sluit het onzes inziens ook niet uit. Daarom is het zaak meer de samenwerking op te zoeken binnen het kabinet vanuit een algemeen geldend deelnemingenbeleid dat rolvastheid, continuïteit, en consistentie borgt en gekwalificeerde mensen vooropstelt in de raden van bestuur en commissarissen. Een centrale en coördinerende rol van de Minister van Financiën is hierbij raadzaam waarbij hij voor beleidsinhoudelijke besluiten het overleg en afstemming opzoekt met de vakminister.

Het ministerie van Financiën speelt momenteel een beperkte rol en zou een meer actieve rol moeten nemen in het deelnemingenbeleid. Dit is ook logisch, niet alleen vanuit het geldende LIM

maar ook vanuit het gegeven dat privaatrechtelijke organen op de eerste plaats een zakelijke aangelegenheid zijn die de overheid aangaat om via zeggenschap invloed uit te oefenen op borging van bepaalde publieke belangen. De zakelijke aspecten liggen enerzijds in het prikkelen van de overheid-nv's om efficiënte bedrijven te zijn (via o.a. voorgeschreven liquiditeits-, solvabiliteits- en winstgevendheidsratio's) en in het borgen van de publieke belangen via heldere KPI's. Anderzijds moet de overheid zorgen voor risico-minimalisatie voor de begroting van het Land en daarvoor dus voor de samenleving. Dit maakt een actieve en grotere rol van Financiën van significant belang.

Financiën dient dan ook aan kennisopbouw te werken zodat zij namens het kabinet het aandeelhouderschap geïnformeerd kan voeren. Hierbij is een goede informatiepositie van de overheid in het heden maar ook vanuit het verleden cruciaal. Gedegen kennis- en documentenoverdracht bij regeringswisselingen dient gewaarborgd te blijven.

Gegeven de geconstateerde invulling van het aandeelhouderschap en de toegelichte lacunes onderschrijven wij het belang van het recent gestarte initiatief door de Commissie Corporate Governance om de bouwstenen voor een deelnemingen- en dividendbeleid te formuleren (zie voor meer details hierover hoofdstuk 3).¹⁵ De proeve van Ontwerp Landsverordening Corporate Governance, die momenteel in ontwikkeling is, bevat een goed overzicht van de meest voorkomende rechten en plichten van de aandeelhouder. Dit overzicht is op hoofdlijnen in overeenstemming met internationaal geaccepteerde standaarden. Wel dient er voldoende aandacht te blijven voor de uitvoering en naleving van beleid.

2.5. Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren wij enkele aanbevelingen ter verbetering van de opzet, bestaan en werking van het deelnemingenbeleid. Waar nodig leggen wij de verbinding met de algemene aanbevelingen die al zijn gedaan in traject 1 van activiteit B2. Dit wordt geïllustreerd met:



Aanbevelingen aan de overheid van Aruba:

- Stel zo snel als mogelijk een deelnemingen-, dividend- en reservebeleid op voor a) het aangaan, b) beheer en c) afstoten van deelnemingen. Zie bijlage A.2. voor alle benodigde bouwstenen daarvoor. De bijbehorende financiële ratio's die van belang zijn voor doelmatig beheer van de deelnemingen worden (idealiter jaarlijks) per overheid-nv berekend gebaseerd op recente en goedgekeurde financial statements. Wij zien hiervoor overigens dat de Commissie Corporate Governance al een goede aanzet voor in de maak heeft. (Zie meer details hierover het volgende hoofdstuk).
- Deze aanbeveling staat in verbinding met de volgende algemene aanbeveling uit traject 1: "Zorg dat de basisinformatie (op financiën, kritieke prestatie-indicatoren op het primaire proces) op orde is die het management nodig heeft om de organisatie effectief te kunnen aansturen"
- Borg een goede, transparante en digitale informatievoorziening richting de samenleving van Aruba. De OECD-standaarden voor overheid-nv's vereisen deze vorm van transparantie en 'web-based' openbaarmaking.¹⁶ Dit uitgangspunt is van belang aangezien de afspraken tussen Nederland en Aruba hierover een deelnemingenbeleid vereisen dat in lijn is met internationaal geaccepteerde standaarden. Voor deze transparantie zijn twee bouwstenen randvoorwaardelijk:
 - Digitale openbaarmaking van financiële kengetallen via een jaarlijkse en terugkerende publicatie van een 'jaarslag deelnemingenbeleid Aruba'. In tabel 3 hierna (na deze aanbevelingen) hebben we een voorbeeldtabel kerngegevens samengesteld die als inspiratie kan dienen. De vier donkergrijze parameters worden doorgaans, na overleg met de RvB en RvC van de vennootschap, door

¹⁵ Commissie Corporate Governance, Jaarplan 2022, p. 3

¹⁶ Zie OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015, p. 25 en 66

de aandeelhouder (via de AvA) voorgeschreven. Het geadviseerde jaarverslag is dus een geaggregeerd verslag dat per overheid-nv tot t-4 teruggaat en de belangrijkste ontwikkelingen bevat incl. de ondernemingsstrategie, KPI's, financiële kengetallen evenals de samenstelling van de two-tier structuur en hun beloningsgegevens. Ook de belangrijkste bepalingen van de statuten worden weergegeven. De openbaarmaking van al deze gegevens is vereist vanuit de eerdergenoemde OECD-standaarden.¹⁷ Bij de deelnemingen voor wie de berekening van de financiële kengetallen niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat ze een negatief eigen vermogen hebben, dient de overheid in het jaarverslag duidelijk te maken wat de verwachte toekomstperspectieven zijn van deze entiteiten.

- Eerbiedig de Archiefwet en zet een (cloud-)systeem op voor meerjarige archivering van documentatie (digitaal toegankelijk). Zet niet langer de gebrekkige kennis- en documentenoverdracht door bij regeringsswisselingen. Dit is op lange termijn funest voor de kennispositie.
- Waarborg de nodige bestuurlijke afstand bij het benoemingsbeleid en stel inhoudelijke kwalificaties voorop bij het aanstellen van leden voor de raden van bestuur en commissarissen. Wij zien overigens dat de Commissie Corporate Governance hierover al een goede aanzet voor in de maak heeft. (Zie voor meer details het volgende hoofdstuk)
- Borg de rolvastheid en verzakelijking van de relatie met overheid-nv's door de Minister van Financiën de *primus inter pares* te maken wanneer het gaat om de deelnemingen. Hij vervult dan namens het kabinet het aandeelhouderschap en stemt daarvoor af, waar nodig, met de vakminister.
 - Deze aanbeveling staat in verbinding met de volgende algemene aanbeveling uit traject 1: "Onze aanbeveling is om de relatie met de overheids-nv's te verzakelijken. De overheids-nv's zijn primair een nv en zouden volgens zakelijke voorwaarden aangestuurd moeten worden."
 - Deze aanbeveling staat ook in verbinding met de volgende algemene aanbeveling uit traject 1: "De aanbeveling aan de overheid luidt om rolvast te zijn bij de invulling van diens rol als aandeelhouder van een nv door (louter) gebruik te maken van de bestaande interventiemogelijkheden die het Vennootschapsrecht biedt."
- Werk aan professionalisering, kennisopbouw en continuïteit van het deelnemingenbeleid door een secretariaat samen te stellen dat alle AvA's coördineert, voorbereidt voor de minister van Financiën en waar nodig input ophaalt bij de vakministers. Het secretariaat kan het beste op Financiën worden belegd. In het verlengde hiervan adviseren we ook om het LIM op dit punt niet te wijzigen bij regeringsswissel en het deelnemingenbeleid incl. het aandeelhouderschap bij Financiën te houden.

¹⁷ Idem, p. 62

TABEL 3

Voorbeeldtabel kerngegevens per overheid-nv t.b.v. jaarverslag deelnemingen Aruba
 [De vier donkergrijze parameters worden doorgaans voorgeschreven door de aandeelhouder]

Raad van Bestuur (functie), benoemingsjaar, herbenoemingsoptie	Bezoldiging 2018	Bezoldiging 2019	Bezoldiging 2020	Bezoldiging 2021
De heer W. Jansen (voorzitter), benoemd in 2018, herbenoembaar met één termijn tot XX				
Mevrouw A. Petersen (lid), benoemd in 2015, niet meer herbenoembaar				
...				
Raad van Commissarissen (functie), benoemingsjaar, herbenoemingsoptie	Bezoldiging 2018	Bezoldiging 2019	Bezoldiging 2020	Bezoldiging 2021
Mevrouw I. Kok (voorzitter), benoemd in 2020, herbenoembaar met één termijn tot XX				
De heer B. Croes (secretaris), benoemd in 2021, herbenoembaar met één termijn tot XX				
...				
Financiële kengetallen	2018	2019	2020	2021
Eigen vermogen				
Vreemd vermogen				
Solvabiliteitsratio ¹⁸				
Liquiditeitsratio ¹⁹				
Rendement op eigen vermogen ²⁰				
Eigen inkomsten				
Ontvangen subsidie van de overheid				
Winst				
Dividend				
Uitgekeerde dividend aan overheid				
Pay-out ratio ²¹				
Bedrijfsspecifieke kengetallen	2018	2019	2020	2021
Aantal werknemers/fte's				
Aantal passagiers/verstuurde poststukken/gewonnen olievaten/etc				
...				

¹⁸ Indicator van de vermogensstructuur van de onderneming. De ratio wordt verkregen door het eigen vermogen te delen door het totale vermogen

¹⁹ Een liquiditeitsratio laat zien in hoeverre een onderneming kan voldoen aan haar kortlopende verplichtingen

²⁰ Indicator van de winstgevendheid van de onderneming. De ratio wordt verkregen door het nettoresultaat te delen door het eigen vermogen. Het nettoresultaat wordt berekend door alle bedrijfskosten (incl. rente en belastingen) af te trekken van de eigen omzet

²¹ Percentage van de nettowinst dat wordt uitgekeerd als dividend aan de eigen aandeelhouders

3. Corporate Governance beleid

In dit hoofdstuk analyseren we het Corporate Governance beleid van Aruba en kijken we naar de mate waarin instrumenten voorhanden zijn voor de handhaving van dat beleid.

3.1. Het ontwerp van het beleid Corporate Governance

Aruba kent op dit moment geen vastgesteld Corporate Governance beleid. Wel bevindt het betreffende wetsvoorstel zich in een vergevorderde fase en is het voornemen om het nog dit jaar (2022) voor te leggen aan de Ministerraad van Aruba ter goedkeuring zodat het naar verwachting in werking treedt op 1 januari 2023. Na goedkeuring door de Ministerraad gaat het wetsvoorstel naar de Raad van Advies en de Staten.

Het feit dat er momenteel geen vastgesteld beleid is, betekent echter niet dat er in het verleden geen pogingen zijn ondernomen om concrete uitgangspunten en wetgeving te formuleren rondom Corporate Governance in Aruba. Zo heeft de Ministerraad van Aruba al in 2006²² een Corporate Governance Code vastgesteld. Deze Code stelde op “moderne, en inmiddels breed gedragen, algemene opvattingen over goede corporate governance...Zij geven de nationale en internationale ‘best practice’ weer”. De Code lichtte de rol, taken en bevoegdheden toe van de Raad van Bestuur, Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Ook bevatte de Code bepalingen over het bezoldigingsbeleid en een verplichting²³ om een toelichting over de hoogte en de structuur van de bezoldiging van de individuele bestuurders op te nemen in de jaarrekening. Na de goedkeuring van deze Code door de Ministerraad in 2006 is het overgrote deel van de Arubaanse overheid-nv's aangeschreven²⁴ door de eigen aandeelhouder om een statuutwijziging voor te bereiden opdat de statuten in lijn worden gebracht met de bepalingen van de Corporate Governance Code. Naar aanleiding hiervan zijn geen concrete aanpassingen doorgevoerd.

Een nieuwe poging om een Corporate Governance Code een nieuw leven in te blazen, is meer recent ondernomen door de Centrale Bank van Aruba (CBA). De CBA heeft in 2017 en 2019 conform de eigen bevoegdheid om ongevraagd te adviseren, aanbevelingen gedaan en voorstellen aangeboden voor een wetsvoorstel inzake goed ondernemingsbestuur van onder andere overheid-nv's.²⁵ Het wetsvoorstel was gebaseerd op de (eerdergenoemde) OECD-standaarden en de Nederlandse wetgeving ter zake. Het behelsde de totstandkoming van twee zaken: een Corporate Governance Code en een Monitoringscommissie die tot taak heeft de toepassing en naleving van de Code te monitoren en daarover periodiek te rapporteren. Ook had de Monitoringscommissie tot taak om de verantwoordelijke minister gevraagd en ongevraagd te adviseren over de volgende punten:

- Vaststellen of aanpassen van het dividendbeleid
- Verkrijgen, vervreemden of verzwaren van aandelenbelang
- Benoemen, ontslaan of schorsen van bestuurders of commissarissen
- Vaststellen en/of aanpassen van profielschetsen bij benoemingen of voordrachten van bestuurders of commissarissen

De samenstelling van de commissie mocht ten hoogste uit zes leden bestaan waarvan de secretaris van de ARA en directeur van de CAD er twee van zijn.

²² Goedkeuring van de Ministerraad van Aruba had plaats op 2 februari 2006

²³ Corporate Governance Code Arubaanse overheid-nv's (2006), p. 6

²⁴ Brieven d.d. 7 juni 2006 aan Utilities NV, SETAR NV, Post Aruba NV, FZA NV, AAA NV, APA NV en Arubus NV.

²⁵ Advies CBA omvattende een wetsvoorstel inzake goed ondernemingsbestuur van staatsondernemingen d.d. 8 juli 2019, kenmerk: EEP/gcr/5.1/DIR/6271

De Corporate Governance Code die de CBA had ontworpen, had een brede reikwijdte en bevatte clausules die voorzien in de naleving van de Code volgens het 'pas toe of leg uit' principe. Dit hield in dat in specifieke gevallen gemotiveerd kon worden afgeweken van de Code waarover jaarlijks door de entiteit zelf wordt gerapporteerd. Ook legde de code de gebruikelijke bepalingen vast rondom de taken, samenstelling, bevoegdheden en benoemings- en herbenoemingsopties van het bestuur en raad van commissarissen. Tevens bevatte de Code bepalingen over een verantwoord en op lange termijn gericht beloningsbeleid van het bestuur en de commissarissen en hoe het beloningsbeleid vastgesteld moet worden.²⁶ "Het beloningsbeleid voor bestuurders is gericht op lange termijn waardecreatie van de staatsondernemingen en de met haar verbonden ondernemingen en houdt rekening met hetgeen als maatschappelijk betamelijk en gelet op het algemeen belang maatschappelijk verantwoord kan worden beschouwd." aldus het CBA-advies. Verder legde de Code de rol en het mandaat van de AvA vast.

Mede vanwege het eerdergenoemde concept van de Corporate Governance Code (2006) en dit concept-raamwerk van het CBA, dat in juli 2019 aan de Minister-president van Aruba is aangeboden, werd op 1 mei 2020 een ministeriele beschikking getekend. Daarin heeft het kabinet per 1 mei 2020 een Commissie Corporate Governance ingesteld bestaande uit viertal leden die gevraagd en ongevraagd adviezen mogen uitbrengen aan de Minister-President.²⁷ De Commissie Corporate Governance heeft de volgende taken gekregen:

- A. Laten uitvoeren van een nulmeting naar de huidige praktijk van Corporate Governance in Aruba incl. structuur en uitvoering van het beloningsbeleid;
- B. Opstellen van een visiedocument inhoudende een algemeen beleidskader t.a.v. Corporate Governance bij overheidentiteiten;
- C. Opstellen van een advies ter wettelijke verankering en versterking van de principes van Corporate Governance resulterend in een raamwerk Corporate Governance voor overheidentiteiten;
- D. Adviseren over transparante en eenduidige beloningsstructuur binnen overheidentiteiten;
- E. Opstellen van een *roadmap* n.a.v. de eerdergenoemde nulmeting teneinde de invoering van het Raamwerk en de vast te stellen inkomensnormering te bewerkstelligen;

Uit de verrichte nulmeting (taak A) werd duidelijk dat er grote verschillen zijn in de naleving van de basisprincipes Corporate Governance tussen de entiteiten in Aruba. Met name entiteiten die met extern toezicht te maken hebben, leven de basisprincipes beter na.²⁸ Bij gemiddeld 40% van de onderzochte entiteiten waren essentiële onderdelen van goed bestuur niet ontwikkeld of aanwezig. Voorbeelden van zulke onderdelen zijn:

- Het ontbreken van reglementen
- Het ontbreken van profielschetsen
- Het ontbreken van benoemingsprocedures voor RvB en RvC leden
- Het ontbreken van een overzicht van nevenfuncties en zakelijke belangen
- Het niet vastleggen van vergaderingen in notulen

Een bijlage van de nulmeting gaf weer welke entiteiten meededen aan het onderzoek. Voor wat betreft de overheid-nv's, hebben alle negen deelnemingen (incl. de dochterondernemingen) deelgenomen behalve de raad van bestuur van Post Aruba N.V.²⁹ Met andere woorden deze bevindingen van de nulmeting geven *grosso modo* ook een goed beeld van de naleving van Corporate Governance door overheid-nv's.

²⁶ Advies CBA (2019), p. 20

²⁷ Ministeriele Beschikking 263/20

²⁸ Nulmeting Corporate Governance Aruba, december 2020, p. 4

²⁹ Nulmeting Corporate Governance Aruba, december 2020, p. 30

Het visiedocument (taak B) werd gepresenteerd op 14 november 2020 en bevatte enkele conclusies waarvan de belangrijkste was dat Aruba geen structurele en integrale aanpak heeft rond Corporate Governance incl. een wettelijk kader om de naleving van de kernwaarden daarvan te borgen. Ten tweede concludeerde het visiedocument dat de nulmeting duidelijk laat zien dat “een groot deel van de entiteiten in de publieke- en semipublieke sector de Corporate Governance dringend versterking behoeft”. Ten derde werd benadrukt dat na de publicatie van het visiedocument het de verantwoordelijkheid is van het kabinet van Aruba om dat document “geen papieren tijger te laten zijn”.

Over taak C bevindt het werk van de Commissie Corporate Governance zich in een vergevorderd stadium waarbij momenteel aan twee ‘eindproducten’ wordt gewerkt: een Corporate Governance Code en Proeve van een Ontwerp-Landsverordening Corporate Governance. Wij hebben beide concepten in het kader van dit onderzoek ontvangen en geanalyseerd. In de volgende subparagrafen lichten wij ze separaat toe.

3.1.1. Het ontwerp van de concept Code Corporate Governance

Voor wat betreft de concept-Code blijkt uit ons onderzoek dat het een alomvattend en doordacht document is dat vrijwel alle relevante aspecten omvat. Een belangrijke dimensie dat momenteel mist is echter het beloningsbeleid, waarover later meer. De filosofie waar de Code op stoelt, laat zien dat de Commissie goed begrip heeft van de materie en toont daarbij de nodige praktische inslag. Het vertrekpunt van de Code is de gehanteerde definitie van governance als “het besturen en beheersen, verantwoordelijkheid en zeggenschap en toezicht en verantwoording”.³⁰ Vanuit deze definitie werkt de Commissie een Code uit die 50 artikelen bevat en rondom drie kernwaarden is gebouwd: integriteit, transparantie en verantwoording. Hierdoor zijn er bepalingen opgenomen over de publieke toegankelijkheid van stukken, over een vastgelegd en uitgeschreven liquiditeits-, solvabiliteits-, en rendementsbeleid, en procedures ter waarborging van gekwalificeerde benoemingen in het senior management en tegen politieke bemoeienis. De reikwijdte van de Code is breed en de overheid-nv's en hun dochterondernemingen vallen er onder, naast onder meer hoge colleges van staat en stichtingen. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding moet de Code worden geëvalueerd door een onafhankelijke commissie die de minister belast met integriteit moet instellen.

In de voorliggende stukken maakt de Commissie duidelijk dat de Code niet rechtstreeks van toepassing is op rechtspersonen die op grond van BWA2 zijn opgericht.³¹ Dat zijn dus alle overheid-nv's. De statuten van deze rechtspersonen zullen de toepasselijkheid van de Code eerst moeten opnemen. De betrokken minister kent vanuit de Code een inspanningsplicht om de nodige besluitvorming te (doen) nemen en de statuutwijziging tot stand te brengen via de AvA (die daartoe is bevoegd vanuit BWA2). BWA2 blijft dus voorrang houden op de Code, daarom moeten de statuten zo snel mogelijk worden gewijzigd nadat de Code is ingegaan. Om het werk van de betrokken ministers makkelijker te maken, heeft de Commissie een voorbeeldstandaardbepaling voorgesteld die rechtstreeks kan worden overgenomen in de statuten.³² Zo levert de invoering van de Code beperkte administratieve last voor de AvA en kan, door die bepaling over te nemen, geborgd worden dat de entiteiten hun intentie verklaren zich te houden aan de Code. Dit is een goed voorbeeld van de praktische inslag die de Commissie laat zien om de invoering van de Code zo vlot en soepel mogelijk te laten verlopen. Zie figuur 4 hieronder voor meer voorbeelden die de Commissie heeft ontwikkeld of aan het ontwikkelen is.

³⁰ Nota van Toelichting behorende bij de Code Corporate Governance, 2022, HO3, p. 23

³¹ Nota van Toelichting behorende bij de Code Corporate Governance, 2022, HO3, p. 25 en p. 28

³² Nota van Toelichting behorende bij de Code Corporate Governance, 2022, HO3, p. 26

FIGUUR 4**Overzicht praktische handvatten van de Commissie Corporate Governance Aruba**

Verder schetst de Code de verhoudingen tussen de RvB, RvC en de aandeelhouder (via de AvA) en legt het de taken en het mandaat van ieder orgaan goed vast. Ook bewerkstelligt zij dat de organen van de rechtspersoon en andere bij de rechtspersoon verbonden personen zoals de Minister en de externe accountant, in hun relatie tot de rechtspersoon de bepalingen van de Code in acht nemen bij de uitoefening van hun functie.

De Code stoelt op het principe 'comply and explain' (en gaat hiermee dus verder dat het eerdergenoemde CBA-raamwerk en de Nederlandse Code waar 'comply or explain' centraal staat). Het bestuur en de raad van commissarissen zijn primair verantwoordelijk voor de naleving. De code voorziet ook in ruimte voor afwijking in "specifieke en uitzonderlijke gevallen". De entiteiten zijn verplicht "behoorlijk te onderbouwen" over de naleving in hun jaarverslag. Dit gebeurt in een afzonderlijk hoofdstuk van het jaarverslag van de overheid-nv.³³

De gevolgen van niet-naleving zijn nietigheid of vernietigbaarheid. Dat betekent dat niet-opvolging van of handelen in strijd met de bepalingen van de Code, dezelfde gevolgen heeft als het handelen in strijd met wettelijke of statutaire bepalingen. Degene die daartoe op grond van een wettelijk voorschrift bevoegd is, doorgaans de aandeelhouder, kan de nietigheid of vernietigbaarheid van de bestreden handeling inroepen. Het eindoordeel is uiteindelijk aan de (burgerlijke) rechter. De afweging hierbij is dat dwang niet mogelijk is bij privaatrechtelijke rechtspersonen en dat een wettelijk opgelegd resultaat dat eenzijdig door de minister zou kunnen worden opgelegd een mogelijk onrechtmatige doorkruising kan betekenen van privaatrechtelijke wetgeving. Het blijft een Code, en dus een zachte vorm van wetgeving omdat het zelfregulering centraal stelt. Meer geëigende instrumenten van handhaving gaan, volgens de Commissie, via BWA2 en kunnen in het ultieme geval het ontslag van de RvC inhouden na advies van de Autoriteit Corporate Governance. Een ander sanctioneringsmechanisme is politieke bestraffing. De Staten kunnen de minister ter verantwoording roepen bij afwijking van de Code.

De Code regelt het toezicht op naleving doordat de organen van de rechtspersoon en andere bij de rechtspersoon verbonden instanties zoals de AvA (Minister) en de externe accountant, in hun relatie tot de rechtspersoon de bepalingen van de Code in acht moeten nemen bij de uitoefening van hun functie. Een monitoringscommissie is, in tegenstelling tot het eerdergenoemde CBA-

³³ De Commissie zal voor de naleving van de Corporate Governance regels een rapportagetool ontwikkelen. Hiermee kunnen de overheid-nv's volgens een vooraf bepaalde maturity-model verantwoording afleggen over de implementatie en de naleving van de regels

raamwerk, echter niet voorzien. Hierdoor is onzes inziens niet duidelijk wie de jaarverslagen van de overheid-nv's zal bijhouden om na te gaan of ze zich in voldoende mate aan de Code houden.

De Code bevat verder belangrijke transparantie-bepalingen. Zo moeten de jaarstukken van de overheid-nv's jaarlijks op een voor het publiek toegankelijke website worden gepubliceerd. Dit is in de kern goed. Tegelijkertijd is het voor de eenduidigheid van het beleid beter als het streven is dat jaarverslagen (tenminste) op de eigen site van de betreffende overheid-nv worden gepubliceerd zodat het geen zoektocht wordt en de samenleving weet waar de informatie vindbaar en toegankelijk is. Ook moeten de gedragscode van de entiteiten, misstandenregeling, profielschetsen van RvC-leden en taakverdeling binnen de RvC op de site van de entiteit komen. Verder schrijft de Code transparante benoemingsprocedures voor en bepaalt ze wanneer herbenoeming mogelijk is en voor hoe lang.

Bij het formuleren van de langetermijnvisie van de overheid-nv en de daarbij passende strategie schrijft de Code voor dat het bestuur de raad van commissarissen tijdig betreft. Een goedkeurende rol voor de aandeelhouder is nu niet voorzien maar lijkt ons wel passend opdat geborgd wordt dat de publieke belangen die overheid-nv's doorgaans moeten nastreven, in voldoende mate worden ingebed in de strategie incl. bijbehorende Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) en concrete doelstellingen.

Verder schrijft de Code voor dat het bestuur een langjarig bedrijfsplan opstelt dat ter goedkeuring aan de AvA wordt voorgelegd. Dat plan dient tenminste te bevatten: de begroting en liquiditeits-, solvabiliteits- en rendementsnormen waaraan het bestuur zich dient te houden. Dit is een belangrijke en waardevolle bepaling. De vraag is echter hoe de aandeelhouder deze normen kan beoordelen, overzien en tijdig expertise organiseert om een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen. Het bedrijfsplan wordt daarentegen niet openbaar gemaakt. Dit lijkt ons een gemiste kans aangezien het publiek in Aruba recht heeft te weten welke rendementsnormen een bepaalde overheid-nv nastreeft. In het vorige hoofdstuk hebben wij al een dergelijke openbaarmaking aanbevolen.³⁴

Voor kleine rechtspersonen van "zeer beperkte omvang" laat de Code vanwege de onevenredige administratieve lasten ruimte om niet volledig te moeten voldoen aan alle bepalingen. In een voetnoot meldt de Commissie dat de regering het "niet opportuun acht om in de Code een uitputtende definitie of criteria te formuleren voor een 'kleine' rechtspersoon". Hierdoor is niet duidelijk wat een 'kleine rechtspersoon' is. Om de ruimte voor afwijking voor kleine vennootschappen toch niet onnodig groot te laten ogen, heeft de Commissie in de Memorie van Toelichting richting gegeven bij wat voor soort bepalingen een kleine vennootschap kan afwijken zonder dat een uitgebreide 'Comply and explain' toelichting wordt opgenomen in het jaarverslag. De in tabel 4 opgesomde bepalingen zijn volgens de Commissie slechts indicatief en niet uitputtend. Het is in haar visie aan de 'kleine' rechtspersoon om te motiveren welke bepalingen in de specifieke situatie een onevenredige last opleveren.

³⁴ Vanuit het oogpunt van bedrijfsgevoelige informatie dient opgemerkt te worden dat bijna alle overheid-nv's in Aruba monopolisten zijn. De publicatie van bedrijfsgevoelige gegevens schaadt in die zin hun concurrentiepositie en/hun commerciële belangen niet. Bij SETAR NV is dat anders omdat er wel een concurrent is en SETAR niet de enige telecomprovider is in Aruba. Nader verkenning is nodig om na te gaan welke gegevens SETAR niet kan publiceren. Logischerwijs zal het vooral gaan om de kostenstructuur, afzet van producten en diensten, en technische en financiële bedrijfsvoering.

TABEL 4

Indicatieve afwijkingsbepalingen voor kleine vennootschappen bij naleving bepalingen Code Corporate Governance Aruba (2022)

Artikel	Onderwerpen	Toegestane afwijking
4, lid 8, d	Verantwoordelijkheid van het bestuur voor de interne auditfunctie	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
4, lid 8, e	Tijdige informatievoorziening aan de externe accountant	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
4, lid 8, i	Publicatie verslag op website van de entiteit	Dit mag ook een andere website zijn
5	ESG-strategie	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
7	Bedrijfsplan	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
8	Risicobeheersing	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
9	Interne auditfunctie	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
25	Secretaris	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting
40-44	Externe accountant	Niet toegelicht in de Memorie van Toelichting

Bron: Nota van Toelichting behorende bij de Code Corporate Governance, 2022, p. 28

De uitzondering voor kleine vennootschappen lijkt ons kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik aangezien er niet voorzien is in een objectieve toetsing van criteria om te kwalificeren voor 'kleine vennootschap'. Ook afwijking rondom de publicatie van het eigen verslag op de eigen site vinden wij onwenselijk. Het hebben van een eigen site mag in het huidige tijdsgewricht worden verwacht van entiteiten die publieke doelen nastreven en kan moeilijk gekwalificeerd worden als een onevenredige last. Daarbij komt dat, zoals eerder gesteld, een eenduidig publicatiebeleid ook het belang van transparantie dient zodat het geen zoektocht wordt voor het publiek.

In algemene zin kan de vraag worden opgeworpen of, gezien de relatief geringe schaalgrootte van het Land Aruba, niet alle negen overheid-nv's zich als kleine rechtspersonen zouden kunnen kwalificeren. De mogelijk ongewenste uitkomsten van een dergelijke vraag ondermijnen een betekenisvolle toepassing van de Code. Daarom moet ervoor worden gewaakt dat deze afwijkingsgrond, als zij niet nader gepreciseerd wordt, uiteindelijk een sluiproute blijkt om onder de Code uit te komen. Immers ongeacht de omvang, van alle overheid-nv's mag naleving worden verwacht van kernwaarden zoals integriteit, transparantie en verantwoording.

3.1.2. Het ontwerp van de concept Landsverordening Corporate Governance

Om het beleid van goed bestuur een stevigere wettelijke basis te geven, is de Proeve van ontwerp van de Corporate Governance opgesteld (concept van 29 april 2022). Deze landsverordening voorziet hoofdzakelijk in bepalingen rondom de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van een Autoriteit Corporate Governance. Dit is een ander orgaan dan de Commissie Corporate Governance. Die laatste is tijdelijk van aard en enkel ingesteld om de weg te plaveien voor de Autoriteit via voorbereidend werk rondom wetgeving en voorbeeld-bepalingen. In tabel 5 hieronder geven wij een overzicht weer van de taken, inrichting en bekostiging van de Autoriteit.

TABEL 5

Overzicht taken, inrichting, bekostiging Autoriteit Corporate Governance Aruba

Onderwerp	Inhoud
Juridische vorm	Stichting (two-tier model), op te richten door de minister die belast is met integriteit, bedoeld om onafhankelijk te kunnen opereren
Taken	<ul style="list-style-type: none"> a) Beoordeling van handelingen en besluiten waarvoor een meldingsplicht bestaat (zie hierna ‘werkwijze’); b) Geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de Minister c) Geven van advies uit eigen beweging over lokale en internationale ontwikkelingen op het gebied van Corporate Governance; d) Het op verzoek bieden van technische bijstand m.b.t. Corporate Governance gerelateerde onderwerpen; e) Faciliteren van opleidingen aan actoren in Corporate Governance; f) Fungeren als een kenniscentrum voor Corporate Governance gerelateerde onderwerpen.
Inrichting	De Autoriteit zal fungeren als adviseur en kennis- en expertisecentrum en daartoe uit drie kamers bestaan: Kamer 1 belast met taken a), b) en c); Kamer 2 belast met taak d) en Kamer 3 belast met taken e) en f)
Werkwijze	<p>Bij bepaalde besluiten en handelingen waarvoor een meldingsplicht geldt door de minister (zie hieronder), is hij wettelijk verplicht advies in te winnen bij de Autoriteit. Binnen vier weken na de adviesaanvraag brengt zij haar schriftelijk advies uit waarbij zij slechts marginaal toetst:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dividendbeleid en dividenduitkering³⁵ • Verkrijging, vervreemding of bezwaring van aandelen • Procedureregels en profielschets • Benoeming of ontslag van bestuurders of commissarissen • Statuten • Goedkeuring van de jaarrekening (financial statements)
Procedure bij zwaarwegende bezwaren van de Autoriteit	Als de Autoriteit in haar beoordeling van een melding concludeert dat er zwaarwegende redenen zijn, kan de minister alsnog daarvan afwijken. In dat geval dient hij dit schriftelijk en gemotiveerd te melden binnen 14 dagen. Dit zendt hij zowel aan de Autoriteit als aan de Staten. Wanneer de Autoriteit dit ontvangt, voorziet zij binnen uiterlijk 14 dagen, de Staten van haar zienswijzen over het voornemen van de Minister om af te wijken. De Minister is verplicht het besluitvormingsproces dan 14 dagen op te schorten. Zowel het eigen advies, als het bericht van de Minister en de zienswijzen aan de Staten worden gepubliceerd op de eigen website van de Autoriteit. ³⁶

³⁵ Bij het dividendbeleid geldt er een aparte procedure die hierna separaat wordt toegelicht

³⁶ De Commissie Corporate Governance is nu bezig om te evalueren om in de Landsverordening op te nemen dat in het geval de Autoriteit zwaarwegende bezwaren heeft tegen het voornemen van de minister om af te wijken van een conclusie, beroep in te stellen bij de President van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie zoals in het concept Landsverordening Corporate Governance van Sint-Maarten ook het geval is

Verhouding tot andere wetten	Voorschriften en instructienormen in dit proeve ontwerp Landsverordening zijn aanvullend op de regels van BWA2 die onverkort blijft gelden.
Bekostiging	Ten laste van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken. De bekostiging dient toereikend te zijn om de onafhankelijkheid van de Autoriteit te borgen. De Autoriteit kan voor taken d), e) en f) kosten in rekening brengen. Voor deze taken dient zij zoveel mogelijk kostendekkend te verrichten en te verantwoorden in een separate boekhouding.
Publicatie eigen adviezen en jaarstukken	<ul style="list-style-type: none"> • Alle gevraagde en ongevraagde adviezen moeten wettelijk verplicht openbaar worden op de eigen site en gedeeld met de Staten • Jaarlijks, uiterlijk 4 maanden na afloop van het jaar, publiceert de Autoriteit op de eigen website een financieel verslag en een verslag van werkzaamheden en bevindingen over het voorafgaande jaar.
Toezicht en handhaving	<p>Er zijn geen strafbepalingen opgenomen. Evenmin is voorzien in bestuurlijke handhaving via herstelsancties, bestuurlijke boetes of toezicht door een Monitoringscommissie. In feite geschiedt sanctionering via de geëigende instrumenten in BWA2. De nietigheid of vernietigbaarheid van besluiten of handelingen kan worden ingeroepen wanneer een overheid-nv in strijd handelt met de wet/statuten. Dit houdt in dat als een besluit wordt genomen of handeling wordt verricht waarvoor de betrokken Minister geen advies van de Autoriteit heeft gevraagd, terwijl hij daartoe wel toe verplicht is geweest, het besluit of de handeling vernietigbaar is. Dit geldt ook voor dochtermaatschappijen. In een ernstig geval kan handelen door een Minister in strijd met de wettelijke verplichtingen in deze landsverordening als ambtsmisdrijf ter beoordeling aan de strafrechter worden voorgelegd.</p> <p>Daarnaast kunnen aan het niet-opvolgen van de verplichtingen ook politieke consequenties worden verbonden. De Minister kan door de Staten ter verantwoording worden geroepen. Daarbij kan de Minister onzorgvuldig of willekeurig handelen worden verweten, bijvoorbeeld als blijkt dat een beoordeling of advies van de Autoriteit naar het oordeel van de Staten ten onrechte of ontoereikend gemotiveerd niet is opgevolgd.</p> <p>De betrokken minister kan gemotiveerd afwijken van een beoordeling door de Autoriteit. De minister dient het voornemen tot het afwijken te melden aan de Staten en aan de Autoriteit. Het is vervolgens aan de Staten de Minister ter verantwoording te roepen.</p>
Evaluatie	Binnen 5 jaar na inwerkingtreding en vervolgens telkens na drie jaar wordt een verslag aan de Staten gezonden over de doeltreffendheid en effecten.

Bron: Proeve Ontwerp Landsverordening Corporate Governance, p. 3-30

Onder het kopje 'werkwijze' in tabel 5 zien we bij welke handelingen de minister verplicht is advies in te winnen bij de Autoriteit. Een belangrijke omissie hierin is het beloningsbeleid van bestuurders en commissarissen. Wanneer zij willen afwijken van de zojuist in werking getreden Landsverordening Normering Topinkomens ('LNT'), dan zou de minister hiervoor eerst advies moeten inwinnen bij de Autoriteit. (Zie hoofdstuk 4 voor meer toelichting) Hetzelfde constateren we rondom het bedrijfsplan. Dat zal belangrijke parameters bevatten zoals liquiditeit en solvabiliteit waardoor vooraf advies van de Autoriteit wenselijk is.

Het concept Landsverordening Corporate Governance schrijft ook voor dat de minister moet bewerkstelligen “voor zoveel als mogelijk” dat een overheid-nv dividendbeleid vaststelt. In het vast te stellen dividendbeleid dient rekening te worden gehouden met:

- Het bedrijfsresultaat
- De rentabiliteit op het eigen vermogen
- Liquiditeit
- Solvabiliteit
- Dekking van kortlopende schulden door kortlopende vorderingen
- Investeringsbehoefte
- Continuïteit van de onderneming

Het voorgeschreven proces voor de vaststelling is als volgt. Wanneer door de minister wordt meebeslist over het dividendbeleid, meldt hij, na verkregen advies van de Centrale Accountsdienst (CAD), een voornemen daartoe schriftelijk en gemotiveerd aan de Autoriteit. Binnen vier weken stuurt de Autoriteit het eigen advies. Daarin dient zij te motiveren in hoeverre er zwaarwegende redenen zijn tegen de vaststelling vanuit oogpunt van balansnormering.³⁷ Als de Autoriteit van oordeel is dat er tegen de vaststelling of aanpassing van het dividendbeleid zwaarwegende bezwaren zijn, geeft zij dit gemotiveerd aan in de beoordeling.

Het is goed dat het concept landsverordening de bouwstenen formuleert voor een dividendbeleid dat per overheid-nv wordt vastgesteld. Twee kanttekeningen zijn hierbij echter van belang:

1. De aandeelhouder moet ‘zoveel als mogelijk’ bewerkstelligen dat een dividendbeleid wordt vastgesteld. Het is niet duidelijk of dit binnen een bepaalde termijn moet gebeuren.
2. De rol van CAD oogt vreemd aangezien de accountant van de overheid zijn onafhankelijke positie moet houden om de overheid onpartijdig te kunnen beoordelen en van een controleverklaring te voorzien.

3.2. De praktijk van het Corporate Governance beleid

Aangezien er momenteel geen algemeen geldend Corporate Governance beleid is in Aruba, kunnen wij logischerwijs de praktijk daarvan niet nagaan. Dit wil echter niet zeggen dat de overheid-nv's niets doen aan goed en integer bestuur. Uit de eerdergenoemde nulmeting (2020) is namelijk gebleken dat vooral entiteiten die met extern toezicht te maken hebben, de basisprincipes beter naleven. Soms hebben ze zelf al een vorm van interne Corporate Governance Code doordat ze externe financiers hebben die een zekere vorm van goed bestuur intern als voorwaarde hebben gesteld.

Uit beelden zoals opgehaald tijdens de diepte-interviews blijkt dat het ontbreken van duidelijk Corporate Governance beleid, van transparantie en van functieprofielen een groot probleem is in Aruba. Zo worden jaarcijfers niet dan wel niet tijdig gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel.³⁸ Ook zijn functieprofielen of de samenstelling van de RvC niet voor alle negen overheid-nv's digitaal raadpleegbaar.³⁹ Verder is aangegeven dat bij het benoemen van personen in bestuursfuncties of als leden van de RvC doorgaans politieke overwegingen van belang zijn. Het is namelijk gebruikelijk in Aruba dat bij regeringswissel, ook de leden van de RvC en soms ook RvB wisselen, in lijn met de politieke kleur van de minister waar de deelneming beleidsmatig onder valt en in lijn met coalitieafspraken. Door deze dynamiek worden niet automatisch de meest gekwalificeerde personen aangesteld en ontbreekt er aandacht voor het onafhankelijkheidsaspect

³⁷ Deze wordt gedefinieerd als zijnde een adequate vermogensstructuur op grond van de aard van de overheidsvennootschap alsook de markt waarin deze actief is met als doel de continuïteit en winstbestemming van de overheidsvennootschap op de lange termijn te waarborgen

³⁸ Conform artikel 116, lid 6, BWA2

³⁹ Het online publieke register van de Arubaanse Kamer van Koophandel bevat van enkele overheid-nv's wel waardevolle openbaar toegankelijke informatie zoals de samenstelling van hun RvB en RvC incl. functies en datum indiensttreding. Deze informatie is gratis toegankelijk voor iedereen

en voor mogelijke tegengestelde belangen.⁴⁰ In 2020 heeft ook de Raad van advies aandacht gevraagd voor dit verschijnsel. De Raad schreef: “Het is niet ongebruikelijk dat bij elke kabinetswisseling de zittende commissarissen en toezichthouders en soms ook de bestuurders worden ontslagen omdat het nieuwe kabinet bij voorbaat geen ‘vertrouwen’ in hen heeft. Dit zonder enige toetsing van het functioneren van de leden”.⁴¹ Ook wordt er door het politieke karakter van de benoemingen niet het belang van de onderneming hoofdzakelijk voorop gesteld, hetgeen wettelijk wel wordt voorgeschreven vanuit BWA2. Een voorbeeld hiervan is de benoeming van een (vijfde) lid van de RvC bij AAA N.V. Deze benoeming laat nu ongeveer één jaar op zich wachten omdat volgens betrokkenen de voordracht niet de juiste politieke kleur bevat.

Tegelijkertijd kunnen wij ons voorstellen dat de dubbelzinnige formulering van BWA2 als het aankomt op het onafhankelijkheidsaspect, dit punt niet per se ondersteunt. Hiermee doelen wij in het bijzonder op artikel 139. Dat artikel luidt als volgt: “Bepalen de statuten dat er een raad van commissarissen is, dan kunnen zij tevens bepalen dat deze onafhankelijk is in de zin van dit artikel. In dat geval gelden, in afwijking van artikel 19, de artikelen 140 tot en met 143.” Met andere woorden, het is niet bij voorbaat te zeggen of de raden van commissarissen onafhankelijk zijn in de zin dat zij de belangen van de onderneming vooropstellen en handelen in het vennootschappelijke belang. De statuten moeten dit punt expliciet bepalen. Als de statuten niet de onafhankelijkheid van de RvC borgen, dan geldt dus artikel 19. Dat luidt als volgt: “Bij de vervulling van zijn taak, richt de raad van commissarissen zich naar het belang van de rechtspersoon en, zo daarvan sprake is, de met deze verbonden onderneming. Tenzij de statuten anders bepalen, sluit dit niet uit dat een commissaris, met inachtneming van de eerste volzin, in het bijzonder opkomt voor de belangen van degene die hem heeft benoemd of voorgedragen en deze belangen relatief zwaar laat wegen”⁴²

Deze tweeslachtige formulering signaleert aan de ene kant dat de RvC er op de eerste plaats is voor het belang van de onderneming maar laat aan de andere kant ruimte om de belangen van degene die die commissaris benoemt, relatief zwaar mee te wegen. Hiermee wekt de wetgever de indruk dat er sprake mag zijn van het verrichten van ‘wederdiensten’. Deze formulering lijkt niet dienstig aan een benoemingsbeleid dat in lijn is met principes van goed en verantwoord bestuur en in lijn met internationale standaarden is zoals die van de OCED.

Sterker, volgens verschillende betrokkenen kan het achterwege blijven van goede en transparante benoemingsprocedures gevolgen hebben voor de Arubaanse economie. Overheid-nv’s hebben voor groei en ontwikkeling externe partners nodig (voor financiering en/of kennis/expertise). Deze partijen verbinden zich alleen als zij waarborgen hebben voor goed bestuur en zich daarbij gesteund weten door een benoemingsbeleid dat kwalificaties vooropstelt. Het ontbreken van algemeen geldend beleid hieromtrent kan dus in negatieve zin bijdragen aan de economische perspectieven van Aruba.

Het ontbreken van beleid leidt er verder toe dat er interventies plaatsvinden in de bedrijfsvoering terwijl dat niet tot de bevoegdheden behoort van de aandeelhouder. Wij hebben voorbeelden aangetroffen van ministers die zich als aandeelhouder bemoeien met de werving van werknemers voor individuele onderdelen van overheid-nv’s en richtinggevende uitspraken deden over de arbeidsovereenkomsten die hen moeten worden aangeboden. Wij hebben ook gezien dat de overheid overheid-nv’s soms als instrument gebruikt om populaire maatregelen te nemen die bedrijfsmatig niet verantwoord zijn, bijvoorbeeld bemoeienis met de tariefverhoging. Deze interventies in de bedrijfsvoering passen niet in een beleid waarin de rolopvatting van de overheid

⁴⁰ Wij hebben vernomen dat het in het verleden en soms ook in het heden is voorgekomen dat de minister zijn naaste familieleden benoemt in de RvC, in een enkele keer benoemde hij ook zichzelf in een RvC. Omdat wij geen onderzoek hebben gedaan naar het benoemingsbeleid bij de individuele overheid-nv’s, laten we casuïstiek buiten de analyse

⁴¹ Raad van Advies, de stand van zaken van de deelnemingen van het Land, 2020, p. vi

⁴² Dit is niet het volledige artikel 19 maar enkel lid 8. Dat is het lid dat vanuit het onafhankelijkheidsaspect het meest op gespannen voet staat met het vooropstellen van de belangen van de onderneming

zich met name moet concentreren op het stellen van duidelijke doelen en randvoorwaarden (KPI's) en vervolgens via duidelijke en voorspelbare afspraken daarop monitoren.

3.3. Handhavingsopties voor de overheid als aandeelhouder en beleidsmaker

Op dit moment kan de overheid als aandeelhouder via de instrumenten in BWA2 de RvC ter verantwoording roepen en desnoods ontslaan. Echter dit kan alleen als (een vorm van) Corporate governance al in de statuten van de desbetreffende overheid-nv's staat. Een compleet beeld hiervan ontbreekt momenteel echter (mede vanwege het gebrek van een centraal overzicht van alle statuten). Ook begrijpen wij dat de Arubaanse overheid niet eerder gebruik heeft gemaakt van haar privaatrechtelijke bevoegdheden omtrent het thema van corporate governance.

Op korte termijn als de statuten zijn gewijzigd in lijn met de eerdergenoemde standaardbepalingen van de Commissie Corporate Governance, kan de overheid zowel een juridische route bewandelen door via de rechter de nietigheid van besluiten te eisen als ook een privaatrechtelijke route via de AvA die de RvC ter verantwoording roept en desnoods ontslaat.

3.4. Conclusies

Aruba kent momenteel geen algemeen geldend Corporate Governance beleid. Wel is er een praktijk van Corporate Governance waarbij overheid-nv's die met een vorm van extern toezicht en/of externe financiers te maken hebben, hun eigen Corporate Governance beleid kennen. Dit is ingebed in de statuten van de betreffende overheid-nv's. Echter een generiek beeld ontbreekt van hoe Corporate Governance concreet geregeld is bij alle negen overheid-nv's. In deze analyse hebben wij hier ook niet naar gekeken omdat dit aspect buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt.

Wij zien wel dat Aruba sinds 2020 betekenisvolle stappen heeft gezet om een corporate governance beleid te introduceren. De aanzet van de Commissie Corporate Governance is, op een paar omissies en mogelijke verbeteringen na, goed en coherent. Zowel de concept-Code als de ontwerp landsverordening Corporate Governance zetten belangrijke stappen op weg naar een beleid van integer, verantwoord en transparant bestuur. Waar nodig bieden ze ook praktische en kant-en-klare oplossingen aan om de administratieve last van de invoering van de Code beperkt te houden. Ook zijn ze gebaseerd op *best practices* van Nederlandse en OECD-standaarden en dekken ze de lading van de verwachte rolopvatting van de overheid als aandeelhouder. Die (consistente) rolopvatting en begrip van de eigen rechten en plichten is momenteel beperkt of iedere minister gaat er in ieder geval anders mee om. Een voorbeeld hiervan zijn enkele casussen waarbij de aandeelhouder, doorgaans wegens de noodzaak van een sluitende overheidsbegroting, opeens meer dividend eist. Verder is het belangrijk dat Aruba dankzij de ontwerp landsverordening binnenkort (de verwachting is op 1 januari 2023) over een permanente Autoriteit beschikt die een belangrijke adviseur wordt van de aandeelhouder rondom goed en integer bestuur. Omtrent het benoemingsbeleid zal de Autoriteit een belangrijke rol spelen. Echter tweeslachtige formuleringen in BWA2 kunnen de effectiviteit van een professioneel benoemingsbeleid ondergraven en onduidelijkheid laten bestaan over de onafhankelijkheid van de leden van de RvC. We bevelen aan hier goed naar te kijken.

Vanuit het perspectief van de ontwerp landsverordening Corporate Governance zien wij dat het de belangrijkste internationaal aanvaarde onderdelen bevat zoals dividend, aangaan/vervreemden, benoemingen en selectie van bestuurders en commissarissen, de statutenwijziging en goedkeuring van de jaarrekening. Wel missen wij de strategie van de onderneming en het investeringsbeleid. Bij beide onderwerpen is betrokkenheid van de aandeelhouder gewenst en belangrijk aangezien ze van waarde zijn bij het realiseren van de relevante publieke belangen. Verder is de beoogde rol van CAD in het vast te stellen dividendbeleid niet logisch en ongewenst. De CAD moet onafhankelijk blijven vanuit haar taak voor de verstrekking van de controleverklaring.

Zoals de Commissie Corporate Governance zelf ook al schrijft, zal voor Aruba de komende jaren de uitdaging erin liggen om de Code en de Landsverordening geen papieren tijger te laten zijn. Dit legt een inspanningsverplichting bij de ministers als aandeelhouder om te handelen in lijn met de Code en de wet en ervoor te zorgen dat de statuten van de negen overheid-nv's zo snel als mogelijk de Code opnemen. Vervolgens dient beleid gedegen te worden gehandhaafd.

Gezien de moeite die Aruba doorgaans kent met beleidshandhaving, is hier politiek-bestuurlijke aandacht voor nodig. Om effectief te kunnen handhaven, is eerst monitoring nodig. Daarom is het een gemiste kans dat de Code en de ontwerp landsverordening niet voorzien in een onafhankelijke monitoringscommissie die op voldoende afstand staat van de Autoriteit Corporate Governance en de overheid van Aruba.⁴³ Het is aldus een aandachtspunt om de Code niet al te vrijblijvend te maken en er genoeg tanden aan te geven. Zonder een dergelijke commissie zetten wij grote vraagtekens bij de mate waarin effectieve handhaving mogelijk is. Op dit punt achten wij de Code dan ook niet compleet.

Ook is het een gemiste kans dat de Code geen richtinggevende uitspraken doet of instructienormen formuleert over verantwoord beloningsbeleid. Dat is namelijk een cruciaal onderdeel in een goed en verantwoord ondernemingsbestuur. Ongeacht het feit dat Aruba sinds 1 augustus 2022 over een LNT beschikt waarin dergelijke beloningsnormen wel zijn opgenomen, wordt de Code vaak gezien als moreel kompas en bevat zij idealiter maatgevende uitspraken over het beloningsbeleid.

Een ander aandachtspunt is om de afwijkingsgronden van de Code zo beperkt mogelijk te houden. De regels hierover worden later uitgewerkt en waren op het moment van schrijven nog niet gereed. Het is belangrijk ervoor te waken dat de afwijkingsbevoegdheden zo nauw mogelijk worden gedefinieerd en zo min mogelijk worden toegepast om de reikwijdte van de Code zo groot mogelijk te houden. Dit geldt ook voor de afwijkingsgrond 'kleine rechtspersonen'. Tevens is het zaak om de transparantie en openbarmaking van informatie zo eenduidig mogelijk vorm te geven.

3.5. Aanbevelingen

In deze paragraaf doen wij aanbevelingen om het Corporate Governance beleid te verbeteren.

Aanbevelingen aan de overheid van Aruba:

- Neem zo snel als mogelijk de Code en de Landsverordening Corporate Governance in de huidige opzet aan en scherp ze op onderdelen aan (zie hierna) opdat hun effectiviteit vergroot wordt:
 - Aanbevolen aanscherping van de Code:
 - Benoem een verantwoord beloningsbeleid als pijler van goed bestuurscultuur (ondanks de recent aangenomen LNT). De Code fungeert vaak als een moreel kompas en benoemt idealiter alle aspecten die deel uitmaken van een goed en integer bestuurscultuur;
 - Geef de aandeelhouder een goedkeurende rol in het formuleren van de langetermijnvisie van de overheid-nv's en de daarbij passende strategie incl. KPI's ter borging van de publieke belangen. Dit is in lijn met onze eerdere analyse in hoofdstuk 2 in relatie tot het belang van heldere en langjarige aansturing omtrent de relevante publieke belangen incl. bijbehorende KPI's;

⁴³ In ieder geval dient een dergelijke monitoringscommissie een vooraf bepaalde benoemingstermijn te hebben van maximaal X aantal jaren incl. mogelijkheid van maximaal één herbenoemingsperiode voor X aantal jaren. De leden kunnen benoemd worden door de minister die belast is met integriteit en dienen tenminste de volgende taken te hebben: signaleren van onduidelijkheden over de Code en het (ten minste jaarlijks) inventariseren op welke wijze en in welke mate de voorschriften van de Code worden nageleefd. Overwogen kan worden de leden van de onafhankelijke monitoringscommissie dusdanig te kiezen dat ze voldoende relevante maatschappelijke, academische en vennootschappelijke ervaring en inzichten meebrengen om de naleving van de Code gedegen te kunnen monitoren

- Maak het langjarige bedrijfsplan dat de Code eist, en waarin o.a. liquiditeits-, solvabiliteits- en rendementsnormen zijn geformuleerd, digitaal openbaar;
 - Stel een onafhankelijke monitoringscommissie in die toezicht waarborgt en zorg ervoor dat ze op voldoende afstand staat van de overheid en levensvatbaar is in termen van bekostiging en governance;
 - Houd de afwijkingsgronden zo beperkt mogelijk, incl. die van de 'kleine rechtspersonen'. Definieer zo nauwkeurig mogelijk wanneer afwijking gerechtvaardigd is;
 - Volg een eenduidig transparant en openbaarmakingsbeleid zodat het geen zoektocht wordt voor het publiek. Het uitgangspunt zou in principe moeten zijn: alle verplicht openbare stukken komen op de site van de overheid-nv in kwestie. Als dit niet haalbaar is, wijs in ieder geval één vaste digitale locatie aan. De in te stellen Monitoringscommissie kan hier zicht op houden;
- Aanbevolen aanscherping voor de Landsverordening Corporate Governance:
 - Bereid hoofdstuk III ('Besluiten en handelingen waarvoor een meldingsplicht geldt') uit en voeg de volgende onderwerpen toe: goedkeuring van het bedrijfsplan, het investeringsbeleid (desnoods vanaf een bepaald drempelbedrag), strategie van de onderneming en voorgenomen afwijking van de LNT-norm toe. Dit zijn belangrijke en zwaarwegende onderwerpen waarvoor het van belang is dat de aandeelhouder voldoende wordt geïnformeerd en geadviseerd voor de besluitvorming op de AvA;
 - Zorg ervoor dat vaststelling van de strategie van een overheid-nv ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de aandeelhouder zodat hij kan aansturen op borging van de relevante publieke belangen. Het is mogelijk dat BWA2 op dit punt aanpassing behoeft;
 - Stel een termijn aan de inzet van de aandeelhouder een dividendbeleid per overheid-nv te laten formuleren. En haal de rol die de CAD nu is toebedeeld bij het dividendbeleid eruit. De CAD moet als overheidsaccountant onafhankelijk blijven;
 - Wijzig artikel 14 'Procedure na zwaarwegende bezwaren van de Autoriteit' door de Autoriteit het recht te geven een beoordeling van een melding aanhangig te maken bij het Hof als de minister daarvan wil afwijken (al dan niet vanwege gebrekkige verklaring, 'explain')
 - Zorg ervoor dat de Code zo snel mogelijk na de invoering wordt geïncorporeerd in alle statuten van overheid-nv's. En stel hier als overheid een deadline aan zodat zo snel mogelijk AvA's worden gepland om de statuten te wijzigen (in lijn met de voorbeeldbepaling die de Commissie heeft geformuleerd). De aandeelhouder heeft het recht om een AvA (na een schriftelijk verzoek) bijeen te roepen, mocht het bijeenroepen door de RvB of RvC niet tijdig gebeuren;
 - Herzie mogelijk tweeslachtige formuleringen in BWA2 die de effectiviteit van de in te voeren benoemingsprocedures kunnen ondergraven.

4. De normering van topinkomens ('LNT')

In dit hoofdstuk analyseren we de wijze waarop Aruba als aandeelhouder en als beleidsmaker beschikt of zal beschikken over handhavingsmechanismen om te zorgen dat de Landsverordening Normering Topinkomens ('LNT') wordt nageleefd.

4.1. De handhavingsopties van de LNT als aandeelhouder

Gezien het feit dat Aruba geen deelnemingenbeleid heeft waarin bepalingen zijn opgenomen over het beloningsbeleid, was BWA2 tot 1 augustus 2022 het enige juridische instrument dat de aandeelhouder heeft om normerend op te treden over topinkomens van bestuurders en commissarissen. Die mogelijkheid wordt geboden in artikel 136, derde lid. Dat geeft aan de AvA de bevoegdheid om de bezoldiging van een bestuurder vast te stellen, tenzij de statuten anders bepalen.⁴⁴

Art. 2: 141, derde lid herhaalt deze bevoegdheid van de AvA maar meer specifiek voor de leden van de raad van commissarissen en bevat inhoudelijke voorschriften over de samenstelling van die bezoldiging. Dat artikel luidt als volgt: "Tenzij de statuten anders bepalen, komt de bevoegdheid de bezoldiging van een commissaris vast te stellen toe aan de algemene vergadering. De bezoldiging kan niet afhankelijk zijn van de financiële resultaten van de vennootschap. Zij kan niet bestaan of mede bestaan uit aandelen in de vennootschap of een groepsmaatschappij of daarvan afgeleide rechten".

4.2. De handhavingsopties van de LNT als beleidsmaker

Tot 1 augustus 2022 had Aruba zoals gezegd naast BWA2 geen beleidsmatige instrumenten om de bezoldiging van bestuurders en commissarissen van overheid-nv's te normeren en daarop vervolgens te handhaven. Sinds 1 augustus 2022 is de Landsverordening Normering Topinkomens ('LNT') in werking getreden. LNT is ontworpen als een 'Lex Specialis' en komt daarom voor BWA2 ('Lex Generalis') en de statuten van overheid-nv's. Zo wordt geborgd dat de wet bestuurlijk gehandhaafd kan worden zonder in tegenstrijd te zijn met privaatrechtelijke bepalingen in BWA2. Hiermee is de LNT het eerste beleidsmatige instrument waarmee Aruba publiekrechtelijk kan handhaven en optreden bij overheid-nv's.⁴⁵ De LNT bevat een evaluatiebepaling zodat het kabinet van Aruba binnen 3 jaar na de inwerkingtreding een verslag aan de Staten stuurt over de doeltreffendheid en effecten van de LNT in de praktijk.⁴⁶

Voor nieuwe contracten van bestuurders van overheid-nv's geldt de LNT per 1 augustus 2022. Voor bestaande contracten is er een overgangstermijn van 5 jaar waardoor bestuurders van overheid-nv's vanaf 1 augustus 2027 aan de norm moeten gaan voldoen. De norm is Afl. 329.000 per jaar. Alle vaste en variabele vergoedingen vallen eronder behalve uitkeringen wegens het beëindigen van een dienstverband. Deze zijn apart genormeerd op Afl. 110.000.⁴⁷ De LNT kent een anti-accumulatiebepaling. Dit betekent dat de norm geldt voor het totaal aan ontvangen bezoldiging bij één of meerdere overheid-nv's (of andere instellingen die onder de reikwijdte vallen).

⁴⁴ Art. 2:134 bepaalt dat behoudens beperkingen volgens de statuten is de AvA bevoegd de statuten te wijzigen. Dit houdt dus in dat de aandeelhouder bevoegd is om bij beperkende statuten die geen mogelijkheid bieden zeggenschap uit te oefenen op het beloningsbeleid, die statuten te wijzigen

⁴⁵ De reikwijdte LNT gaat verder dan alleen overheids-nv's, echter dit onderzoek heeft enkel betrekking op overheid-nv's.

⁴⁶ Na de eerste keer wordt de evaluatie telkens om de 5 jaar verricht

⁴⁷ De LNT noch de Memorie van Toelichting lichten de reden toe dat ontslagvergoedingen apart zijn gezet van de algemene norm van Afl. 329.000

De norm van Afl. 329.000 mag worden gewijzigd “indien de loonontwikkeling hiertoe aanleiding geeft.”⁴⁸ Het is verder niet gedefinieerd wanneer dit het geval zou kunnen zijn (bijv. bij welke prijsontwikkeling of andere relevante wijzigingen).

De Minister van Financiën bezit de handhavingsbevoegdheid in de LNT. Tegen zijn handhavingsbesluit staat bezwaar en beroep open waarbij het indienen van een bezwaar geen schorsende werking heeft.⁴⁹ De handhavingswijze voltrekt zich als volgt. Als externe accountant bij de definitieve controle van de financial statements (en ongeacht zijn oordeel daarover)⁵⁰ vaststelt dat een bezoldiging boven de norm is betaald of een ontslagvergoeding meer bedraagt dan Afl. 110.000, dan meldt hij dit aan de minister van Financiën die dan ook moet terugvorderen door een bestuurlijke sanctie (last onder dwangsom) op te leggen.⁵¹ De melding van de accountant aan de Minister wordt niet openbaar gemaakt. De financial statements van de overheid-nv's, die wel openbaar moeten worden gemaakt uit hoofde van de LNT, dienen de inkomensgegevens van iedere bestuurder en/of commissaris te melden incl. evt. ontslagvergoedingen. De Raad van Advies vroeg zich in het eigen advies over de ontwerp-LNT af waarom niet is voorzien in openbaarmaking van inkomensgegevens anders dan in het jaarverslag zoals bijvoorbeeld via één of meerdere websites.⁵² Dit is een terechte vraag aangezien openbaarmaking op een toegankelijke wijze een publiek belang dient. In de definitieve versie van de LNT is dit punt niet gewijzigd cq. verbreed. Volgens betrokkenen kan dit nog onderdeel worden van de nog uit te werken uitvoeringsregels, waarover later meer.

De meldplicht van de accountant aan de Minister is niet alleen wanneer topfunctionarissen de bezoldigingsnorm overschrijden maar ook bij één van de volgende situaties:

- Als de inkomensgegevens niet in de financial statements zijn opgenomen;
- Als de financial statements niet de juiste inkomensgegevens bevatten;
- Als de terugvordering van de Minister nog niet is voldaan.

De bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan zowel de entiteit als de bestuurder. Ze handelen immers beiden in strijd met de wet.⁵³ Het is niet vastgelegd wanneer de Minister de entiteit in kwestie zal aanschrijven en wanneer hij ervoor zal kiezen de bestuurder in kwestie te beboeten.

Verder schrijft de LNT geen termijn voor waarbinnen de minister van Financiën na de constatering van de overtreding moet handhaven. Wel zal hij jaarlijks voor 31 december een overzicht aan de Staten sturen van de geconstateerde overtredingen en de handhavingsmaatregelen. Ook zal per overtredingsgeval een melding verschijnen in de Landscourant nadat de boete onherroepelijk is geworden. De openbaarmaking van gegevens zal in verband met de kleinschaligheid van Aruba en de angst voor het mogelijk politiseren van inkomensgegevens op functie-titel geschieden en niet op naam zodat betrokkenen hier niet last van krijgen. Nadat de boete is opgelegd, dient binnen een door de minister te bepalen termijn betaald te worden. Als die overschreden is, wordt de overtreder gemaand binnen twee weken te betalen. Wanneer dat niet gebeurt, is de minister bevoegd een dwangbevel op te leggen.⁵⁴

De minister mag gemotiveerd en schriftelijk afwijken van de bezoldigingsnorm op verzoek van partijen en in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Als de minister een

⁴⁸ Artikel 9, lid 2 LNT

⁴⁹ Memorie van Toelichting LNT, p. 41

⁵⁰ Memorie van Toelichting LNT, p. 19. Ongeacht het oordeel van de accountant over de financial statements, en dus ongeacht of de entiteit een controleverklaring krijgt, zal de accountant moeten nagaan of in de verslagperiode betalingen zijn betaald in strijd met de LNT

⁵¹ De Minister-president draagt samen met de minister van Financiën en de minister van Justitie een medeverantwoordelijkheid voor het (totstand)komen van de) ontwerp-LNT. Echter enkel de Minister van Financiën heeft een handhavingsbevoegdheid. Zie Memorie van Toelichting, p. 21 en Nota naar aanleiding van het verslag, p. 2

⁵² RvA advies d.d. 24 november 2020, p. 17

⁵³ Het handhavingsbesluit van de Minister om terug te vorderen betreft de bedragen die onverschuldigd zijn betaald (dwz boven de LNT-norm zijn betaald), hierdoor heeft het handhavingsbesluit geen betrekking op het ontnemen van eigendom. Zie Memorie van Toelichting LNT, p. 40

⁵⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving hiervan artikel 21, LNT

afwijkingsverzoek afwijst, staat er een bezwaar- en beroepsprocedure open.⁵⁵ Als hij een afwijkingsverzoek toewijst, dan wordt het binnen 12 weken na ontvangst van het verzoek beoordeeld en openbaar gemaakt in de Landscourant van Aruba. Aangezien de Landscouranten gepubliceerd worden op de algemene website van de overheid, wordt de informatie ook voor de burgers van de Aruba toegankelijk.

Het is de bedoeling dat de minister bij voornemens om afwijkingen toe te staan advies inwint bij de Autoriteit Corporate Governance (nu nog niet formeel opgericht maar het is de verwachting dat het gebeurt vanaf 1 januari 2023). Hoewel de Memorie van Toelichting van de LNT omtrent dit externe advies spreekt over 'ligt in de rede' moet het volgens de betrokkenen dwingend worden gelezen. Ook tijdens de parlementaire behandeling van de LNT gaf de regering aan dat de Minister van Financiën deskundig advies zal inwinnen bij de (op te richten) Autoriteit of de Corporate Governance Commissie.⁵⁶ Dit is overigens in lijn met het advies van de Raad van Advies. Daarin schrijft zij: "Teneinde de bedoeling van maximale bezoldigingsnorm niet te ondergraven, dient de gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid zeer terughoudend te zijn...de Raad is van mening dat de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid om af te wijken met meer waarborgen moeten worden omkleed...Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een onafhankelijke commissie met deskundigen welke de Minister voorafgaande aan de besluitvorming van een verplicht (bindend) advies zou kunnen voorzien". Het bindende karakter van het advies zoals voorgesteld door de RvA is niet overgenomen in de LNT noch in de Memorie van Toelichting.⁵⁷ Opgemerkt moet worden dat het verdedigbaar is om het advies wel een verplicht karakter te geven maar geen bindend karakter. Dit om de controlerende verantwoordelijkheid van de Staten niet in de weg te zitten. Uiteindelijk ligt daar het politieke primaat. Als de Staten niet akkoord kunnen gaan met een afwijking van het advies, kunnen zij de ministers ter verantwoording roepen en eventuele een andere uitkomst afdwingen.

Qua toezicht zal op afzienbare termijn een landsbesluit volgen waarin ambtenaren zijn benoemd die belast zijn met dit vraagstuk. Op grond van de LNT kunnen namelijk enkel ambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften. Er wordt momenteel overwogen om de naleving bij Bureau Integriteit te beleggen.⁵⁸ Overigens adviseerde de Raad van Advies om in de LNT zelf alle relevante toezicht- en handhabingsbepalingen uit te werken omdat de Arubaanse wetgeving niet, zoals in Nederland met de Awb, soortgelijke algemene regelingen kent.⁵⁹ De tijdsdruk waaronder de LNT tot stand moest komen, is de achterliggende reden dat dit advies niet is opgevolgd.

Dat toezicht op dit moment nog niet concreet is ingevuld, is een belangrijk vraagstuk. Dit betekent dat nu nog niet een centrale monitoring van alle meldingen van de accountant is geregeld waardoor vorderingen kunnen worden ingesteld. Dit punt raakt overigens aan een breder aspect dat wij graag in deze context zouden willen belichten. Op het moment van schrijven zijn veel uitvoeringsregels nog niet bekend. Hierdoor is nog niet bekend hoe *in concreto* de implementatie van de LNT eruit zal komen te zien. Het was het voornemen van de wetgever om deze regels pas op te stellen na goedkeuring door de Staten, hetgeen in juli 2022 is gebeurd. De belangrijkste zaken die nader ingevuld moeten worden, zijn:

- De hoogte van de bestuurlijke boetes, de grondslagen voor de vaststelling van hun hoogtes en hun betaaltermijn;
- De te volgen werkprocedures bij toepassing van de handhabingsbevoegdheid door de minister;

⁵⁵ Conform Landsverordening Administratieve Rechtsspraak, art. 2 en art. 6. Zie ook Memorie van Toelichting LNT, p. 34

⁵⁶ Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 2

⁵⁷ Memorie van Toelichting LNT, p. 34

⁵⁸ In de memorie van toelichting van de Landsverordening Corporate Governance wordt de suggestie gewekt dat het denkbaar is dat er in de nabije toekomst mogelijk een integriteitskamer wordt ingesteld of een organisatie te belasten met de advisering en het toezicht op de naleving van een wettelijke bezoldigingsnorm voor bestuurders en commissarissen in de publieke- en semipublieke sector

⁵⁹ RvA-advies LNT, p. 19

- De wijze van openbaarmaking van de financial statements (waaronder fysiek ter inzage of digitaal);
- Afwijkingsgronden voor openbaarmaking van financial statements (beperking dan wel vrijwaring van de openbaarmakingsplicht)⁶⁰;
- De afwijkingsbevoegdheid voor de LNT (wanneer mag de minister afwijken van de LNT-norm toestaan?)⁶¹;
- De wijze waarop het toezicht op en monitoring van de naleving van de verplichte openbaarmaking georganiseerd zal worden;
- Of de bezoldigingsdetails naast de financial statements, ook op een site (van de deelnemingen of de overheid) separaat gemeld moeten worden;
- De wijze waarop het toezicht op en monitoring van de naleving van de LNT georganiseerd zal worden.

Met andere woorden, de punten die nog uitgewerkt zullen worden in de uitvoeringsregels hebben vooral betrekking op de invulling van de afwijkingsgronden, de wijze van toezicht en monitoring en de wijze van openbaarmaking van bezoldigingsdetails en financial statements. Dit zijn belangrijke clausules die de effectiviteit van de LNT in grote mate bepalen.

4.3. De handhavingspraktijk van de LNT

Inzichten zoals opgehaald uit de diepte-interviews illustreren dat de Arubaanse overheid als aandeelhouder niet eerder normerend heeft opgetreden via privaatrechtelijke instrumenten om een bepaald beloningsbeleid af te dwingen.

Wel zien we, zoals al uiteengezet in hoofdstuk 2, dat het bezoldigingsbeleid van enkele overheid-nv's een paar keer op de agenda van de AvA heeft gestaan. Uit de analyse van de praktijk van het deelnemingenbeleid in hoofdstuk 2 (figuur 3) komt naar voren dat ca. 9% van alle AvA-agendapunten tussen 2017 en 2022 in het teken hebben gestaan van het beloningsbeleid en/of arbeidsvoorwaarden. Omdat wij niet de separate AvA's van de overheid-nv's hebben geanalyseerd, zijn wij niet op de hoogte van de inhoud van die agendapunten.

Over de LNT is de verwachting van stakeholders met wie wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken dat enkele (grote) overheid-nv's een beroep zullen doen op de afwijkingsbevoegdheid zodat zij een bezoldigingsnorm boven de norm betalen. Op het moment van schrijven kon nog geen bevestiging hiervan worden verkregen.

4.4. Conclusies

Aruba bezit al privaatrechtelijke instrumenten om normerend op te treden over het beloningsbeleid van bestuurders en commissarissen van overheid-nv's. Die instrumenten zijn te vinden in BWA2 en verschaffen de aandeelhouder op de AvA de mogelijkheid om het bezoldigingsbeleid van bestuurders en commissarissen vast te stellen. De Arubaanse overheid heeft als aandeelhouder deze instrumenten niet eerder gebruikt.

Sinds 1 augustus 2022 is de gereedschapskist van de overheid uitgebreid met een wettelijk instrument, de LNT. Deze bevat op hoofdlijnen de belangrijkste onderdelen die verwacht mogen worden van een wet die beoogt de bezoldiging van topbestuurders in de publieke sector te normeren en waar nodig te handhaven. Ook borgt de wet op een voldoende wijze dat de Staten

⁶⁰ De RvA gaf hiervan aan dat zij niet inziet waarom hierin moet worden voorzien, zie RvA-advies, p. 18

⁶¹ Uit interviews met betrokkenen begrijpen wij dat het waarschijnlijk is dat 'brain drain' een grond wordt op basis waarvan de minister afwijkt van de LNT-norm. Wij geven mee ter overweging om eerst een nulmeting te verrichten zodat het effect van de LNT straks aangetoond kan worden

wordt meegenomen in de geconstateerde overtredingen doordat zij jaarlijks voor 31 december een overzicht krijgen van de Minister van Financiën hierover. Kortom hiermee is de 'wat' bekend.

Daarentegen is de 'hoe' nog onduidelijk. Zo zijn de uitvoeringsregels op het moment van schrijven nog niet bekend evenals de invulling van belangrijke bepalingen die straks van doorslaggevend belang zijn voor de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet. Zo dient nog nader ingevuld te worden welke ambtenaren toezicht zullen houden op de naleving, het proces dat hiervoor wordt ingericht en de mate waarin daarvoor (extra) middelen nodig zijn. Ook zijn de afwijkingsgronden van de bezoldigingsnorm en voor openbaarmaking nog niet vastgesteld. Ook zijn de afwijkingsgronden van de bezoldigingsnorm of voor openbaarmaking niet nog vastgesteld waarbij een advies van de 'Autoriteit Corporate Governance' gevraagd zal worden maar zonder dat duidelijk is welke status dat advies heeft. Al met al kunnen wij op dit moment geen uitspraken doen over de te verwachten effectiviteit van de wet in termen van handhaving op de bezoldiging van topbestuurders.

Idealiter vindt de uitwerking van die uitvoeringsregels op een manier plaats die dicht bij de oorspronkelijke doelstelling van de LNT blijft en de beleidsintenties van de wet niet ondergraaft. Dat betekent dat afwijkingsgronden zo nauw en strikt mogelijk moeten worden gedefinieerd waarbij wij in ieder geval voor openbaarmaking geen afwijkingsmogelijkheden zouden aanbevelen en openbaarmaking (hoofdzakelijk) digitaal zouden adviseren. Verder, omdat de afwijkingen zo goed mogelijk gemotiveerd moeten zijn, is een verplicht advies inwinnen bij de Autoriteit Corporate Governance over een afwijkingsverzoek van belang.

Tot slot de huidige LNT kent enkele ongedefinieerde bepalingen die wij graag onder de aandacht willen brengen om de effectiviteit van de wet te optimaliseren. Ten eerste kan de bezoldigingsnorm van Afl. 329.000 worden gewijzigd als de loonontwikkeling daartoe aanleiding geeft. De wetgever heeft niet voorgeschreven welke omstandigheden zich hiervoor kunnen voordoen, hetgeen wij kwetsbaar vinden vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en wetszekerheid. Ten tweede stelt de LNT geen termijn waarbinnen de minister van Financiën, na ontvangst van de melding van de accountant, moet optreden en beboeten. Dit kan daarentegen wel verstandig zijn zodat aan de wetshandhaving geen politiek karakter kan worden gehangen. Bovendien biedt een dergelijk termijn ook houvast voor de (straks aan te stellen) ambtenaren die belast zullen zijn met het toezicht op de naleving van de LNT.

4.5. Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren wij enkele aanbevelingen voor de LNT.

Aanbevelingen aan de overheid van Aruba:

- Zorg ervoor dat de uitvoeringsregels zo snel mogelijk na 1 augustus 2022 worden geformuleerd en win daarbij advies in van de Raad van Advies;
- Stel duidelijke werkprocedures vast zodat de toezichthoudende ambtenaren op een effectieve wijze hun werk kunnen doen en zij de Minister zo snel mogelijk handhavend doen optreden;
- Houd de nog nader te formuleren afwijkingsgronden voor de Minister van Financiën zo nauw en strikt mogelijk zodat de wet het oorspronkelijk doel niet verliest. In ieder geval adviseren wij geen afwijking toe te staan over de verplichte openbaarmaking van de financial statements. Ook geven wij ter overweging mee dat die openbaarmaking het meest effectief is als die digitaal vorm krijgt zodat de toegankelijkheid van de informatie verbreed wordt. Overweeg daarom om de bezoldigingsgegevens naast in de financial statements ook in een overzicht te presenteren op de site van de overheid van Aruba.
- Win verplicht een advies in bij de Autoriteit Corporate Governance als de minister voornemens is af te wijken van de LNT-norm. (Hiervoor is wijziging nodig van de ontwerp landsverordening Corporate Governance).

- Definieer op een nauwkeurige manier welke ontwikkelingen (en binnen welke marges) zich voor kunnen doen waardoor de LNT-norm van Afl. 329.000 verhoogd worden (“indien de loonontwikkeling hiertoe aanleiding geeft”). Dit verschaft duidelijkheid en zekerheid.
- Stel een termijn vast waarbinnen de Minister moet overgaan tot handhavend optreden, na ontvangst van de melding van de externe accountant.

5. Informatievoorziening naar de Staten van Aruba

In dit hoofdstuk analyseren we hoe het Parlement wordt geïnformeerd over de deelnemingen van Aruba. Waar nodig, formuleren wij aanbevelingen ter verbetering van de informatievoorziening.

5.1. De vereisten van de informatievoorziening aan de Staten

De Staatsregeling van Aruba bepaalt dat de regering en ministers verantwoording moeten afleggen aan het Parlement. De verantwoording krijgt gestalte in a) informatievoorziening die de regering aan de Staten stuurt en b) in de informatie die door de Staten kan worden opgevraagd.

Voor wat betreft a) legt de Staatsregeling vast dat de begroting, de jaarrekening en het advies van de Algemene Rekenkamer over de jaarrekening met het Parlement moet worden gedeeld.⁶² Vanuit de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht ('LAft') ontvangen de Staten ook de uitvoeringsrapportages ('URK'). De Comptabiliteitsverordening daarentegen bevat geen informatieverplichtingen vanuit de regering aan de Staten specifiek over de overheid-nv's.

Omtrent b) legt de Staatsregeling vast dat het Parlement van Aruba recht heeft op het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen⁶³ en op het verrichten van onderzoek. Bij de vragen van het Parlement moet, zo stelt de Memorie van Toelichting, rekening worden gehouden met de werkbelasting van de Minister op dat moment. Het is ook mogelijk dat de Minister prioriteiten stelt bij de beantwoording van vragen "in die zin dat hij vragen over politiek dringende zaken eerder behandelt dan andere vragen"⁶⁴ aldus de Memorie van Toelichting. De Staatsregeling zegt verder niets over de mate waarin de regering een actieve dan wel passieve informatieplicht heeft richting het Parlement.

5.2. De praktijk van de informatievoorziening

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, ontvangt het Parlement de volgende documenten waarin relevante informatie staat over overheid-nv's. Tabel 6 geeft daar een overzicht van.

⁶² Er zijn meerdere stukken die de regering met het Parlement moet delen waaronder 'de Staat van het Onderwijs' (art. 1.20, lid 9) maar die zijn voor dit onderzoek niet relevant. Daarom worden ze niet genoemd

⁶³ Ook in het Regelement van Orde van de Staten is het recht op vragen geregeld, zie hiervoor de artikelen 58 en 59

⁶⁴ MvT Staatsregeling, p. 108

TABEL 6**Informatievoorziening aan het Parlement van Aruba omtrent overheid-nv's**

#	Document	Auteur	Status	Inhoud	Frequentie
1	Begroting	Regering	Ter besluit	De staat van verwachte inkomsten en uitgaven incl. verwachte dividend en liquiditeitsstortingen bij overheid-nv's	Jaarlijks
2	Jaarrekening (incl. ARA-oordeel)	Regering	Ter informatie	De verantwoordingsstaat over de gerealiseerde inkomsten en uitgaven	Jaarlijks
3	Uitvoerings-rapportages (URK)	Regering	Ter informatie	Gebaseerd op art. 17, lid 1 van LAft stuurt de regering max. 6 weken na afloop van ieder kwartaal een URK aan het CAft (een kopie gaat ook naar de Staten) over de begrotingsuitputting en een mee- en tegenvallers in de lopende begroting.	Kwartaal

Bron: PwC onderzoek

In de afgelopen vijf jaren is de begroting jaarlijks naar de Staten gegaan. Daarentegen dateert de laatste goedgekeurde⁶⁵ jaarrekening van 2018 waarmee dit ook de laatste jaarrekening was die met de Staten is gedeeld. Voor wat betreft de uitvoeringsrapportages heeft de Staten ze tegelijk met het CAft ontvangen. Sommige URK's waren later dan de wettelijke termijn (max. 6 weken na afloop van een kwartaal) opgeleverd en zijn daardoor later naar de Staten (en het CAft) gegaan. Dit betekent dat de Staten langer heeft gewacht op informatie over het recente kwartaal dan wettelijk is voorgeschreven.

Boven op de officiële documenten zoals uiteengezet in tabel 6, ontvangen de Staten ook de financial statements van enkele overheid-nv's. Dit gebeurt alleen voor de overheid-nv's waarvan de oprichtingsstatuten hierin voorzien. Het vaakst krijgen de Staten de (goedgekeurde) financial statements van Utilities N.V. Deze zijn gedeeld voor de jaren 2009, 2015 en 2016-2018. De indruk bestaat dat daar waar de statuten voorschrijven dat een jaarrekening actief openbaar gemaakt moeten worden, dit in de praktijk daadwerkelijk gebeurt. Het delen van financiële informatie met de Staten is overigens ook van belang vanwege het feit dat openbare informatie over de overheid-nv's erg lastig vindbaar is op het internet. Voor wat betreft andersoortige informatie over overheid-nv's is het beeld gemengd. Het online publieke register van de Arubaanse Kamer van Koophandel bevat van enkele overheid-nv's waardevolle openbaar toegankelijke informatie zoals de samenstelling van hun RvB en RvC incl. functies en datum indiensttreding. Deze informatie is gratis toegankelijk voor iedereen.

Naast de informatie vanuit de regering, ontvangen de Staten ook informatie naar aanleiding van vragen die zij stellen aan de regering over overheid-nv's. Uit een steekproef dat wij voor dit onderzoek hebben verricht,⁶⁶ blijkt dat de vragen van de Staten tijdig worden beantwoord. Zie tabel 7 hieronder voor een overzicht. Ook is de beantwoording helder, concreet en leesbaar.

⁶⁵ De goedgekeurde jaarrekening houdt in dit geval niet in dat er accountantscontrole op is verricht en/of dat ze zijn voorzien van een (goedkeurende) controleverklaring. Dat is namelijk voor 2017 en 2018 niet het geval. De jaarrekeningen zijn wel behandeld c.q. impliciet goedgekeurd door de Staten bij de behandeling van de vaststelling van de exploitatiesaldo's van 2017 en 2018.

⁶⁶ We hebben de griffier van de Staten van Aruba gevraagd vijf willekeurige sets vragen en antwoorden over overheid-nv's met ons te delen uit de periode 2017-2022 zodat we een indruk kunnen krijgen van de tijdigheid en duidelijkheid waarmee vragen worden beantwoord.

TABEL 7

Aselect steekproef vragen Staten over onderwerpen aangaande overheid-nv's

Datum vragen Staten	Hoeveelheid vragen	Datum antwoorden regering
19 juli 2018	19	18 september 2018
3 augustus 2021	17	27 augustus 2021
6 augustus 2021	71	16 augustus 2021
6 augustus 2021	11	12 augustus 2021
8 november 2021	13	13 december 2021

Bron: PwC onderzoek

Verder winnen de Staten op eigen initiatief informatie in over overheid-nv's in de besloten commissievergaderingen van met name de commissie 'Overheid-nv's en nutsbedrijven' (CONVNB). Zie tabel 8 hieronder voor een overzicht van alle besloten commissievergaderingen in de laatste twee zittingsjaren. Daar kan het Parlement ambtenaren, bestuurders van overheid-nv's en deskundigen besloten horen. Iedereen kan daarvoor worden uitgenodigd. Ook geldt er vanwege het besloten karakter een geheimhoudingsplicht.⁶⁷ Dit bevordert in de praktijk de opkomstbereidheid. De actualiteit bepaalt de frequentie van die commissievergaderingen en informatieverzoeken aan de regering. In het zittingsjaar 2020-2021 is CONVNB twee keer bij elkaar gekomen om te spreken met AAA N.V. en RdA N.V. In 2021-2022 heeft ze zeven keer vergaderd om te spreken met o.a. Utilities N.V. (WEB N.V., Elmar N.V.), SETAR N.V., AAA N.V.

Nadat de Staten informatie hebben ingewonnen in de besloten commissievergaderingen, voeren ze vervolgens het politieke debat in de openbare vergaderingen. Uit ons onderzoek en uit gesprekken met verschillende betrokkenen blijkt dat het debat over overheid-nv's hoofdzakelijk gaat over benoemingen, bezoldiging (het laatste zittingsjaar met name over de LNT) dan wel over bepaalde beslissingen van de respectievelijke RvB of RvC.

⁶⁷ Artikel 17a van het Reglement van Orde voor de Staten van Aruba

TABEL 8**Commissievergaderingen van de Staten van Aruba over overheid-nv's in de zittingsjaren 2020-2021 en 2021-2022**

#	Zittingsjaar	Commissie(s) Staten Aruba	Overheid-nv	Agendapunt	Vergaderdatum
1	2020-2021	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB) & Commissie Toerisme (CT)	AAA N.V.	Overleg met de Aruba Airport Authority inzake de reorganisatieproces bij AAA.	22 sep 2020
2	2020-2021	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	RdA N.V.	Overleg met RdA inzake de lease van de opslagtanks en het lopende forensisch onderzoek bij RdA	16 okt 2020
3	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	APA N.V.	Kennismaking met de directie van de Aruba Ports Authority en presentatie masterplan	04 nov 2021
4	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB) & Commissie Transport en Communicatie (CTC)	SETAR N.V.	Overleg met de Sindicato di Trahadornan den Telecomunicacion, commissie van laor's en HR van SETAR inzake hun bezorgdheden n.a.v. LNT	25 feb 2022
5	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	Utilities N.V.	Overleg met de representatieve vakorganisaties/vakbonden bij ELMAR inzake LNT	28 apr 2022
6	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	Utilities N.V.	Overleg met de representatieve vakorganisaties/vakbonden bij WEB) inzake LNT	17 mei 2022
7	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	AAA N.V.	Overleg met directie van o.a. AAA inzake LNT en haar doorwerking voor de AAA en voor Aruba.	23 mei 2022
8	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	Utilities N.V.	Overleg met Eagle LNG en haar contract met WEB	06 jul 2022
9	2021-2022	Overheid-nv's en Nutsbedrijven (CONVNB)	Utilities N.V.	Overleg met de directie van WEB over de aangekondigde verhoging van de watertarieven.	01 jul 2022

Het is goed te benadrukken dat de Staten geen vennootschapsrechtelijke bevoegdheden hebben ten aanzien van overheid-nv's. Die bevoegdheden komen vanuit BWA2 uitsluitend toe aan de uiteindelijke aandeelhouder (de overheid van Aruba), vertegenwoordigd door de meest betrokken vakminister. Hij is bevoegd in zijn hoedanigheid als aandeelhouder om op de AvA besluiten te nemen. Staatrechtelijk betekent dit dat de Staten bij vragen of ongenoegen over overheid-nv's de minister moeten aanspreken in zijn hoedanigheid als aandeelhouder. Dit mogen de Staten doen omdat zij een controlerende taak hebben en het budgetrecht uitoefenen namens het volk van Aruba. En aangezien de vermogenspositie van overheid-nv's van invloed is op die van het Land (en op de jaarrekening), raakt het budgetrecht (en autorisatierecht) van de Staten indirect aan de overheid-nv's.

Vanuit het perspectief van het budgetrecht en de daaraan gerelateerde informatievoorziening aan de Staten, dient naast hoeveelheid informatie en de tijdigheid daarvan ook naar de informatiewaarde van de begroting (en andere financiële stukken) te worden gekeken. Deze hangt samen met de kwaliteit en kwantiteit van de beleidsinformatie die hierin is opgenomen. Voor het kunnen nemen van gefundeerde beslissingen dienen de Staten te beschikken over gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting (en MvT) over de doelstellingen van beleid, de beoogde effecten, de daartoe te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Met andere woorden de informatie is van waarde als ze helder, consistent en afrekenbaar is. Zie bijlage A.3 voor nadere toelichting van deze drie pijlers.

In dit hoofdstuk illustreren wij de informatiewaarde van de begroting aan de hand van drietal representatieve voorbeelden rondom overheid-nv Arubus N.V. uit de begrotingen 2017, 2018 en 2019 en de jaarrekeningen 2017 en 2018. De keuze voor deze deelneming heeft te maken met de penibele financiële situatie waarin zij zich al enkele jaren begeeft en het feit dat ontwikkelingen die daaraan raken, logischerwijs het budgetrecht van de Staten raken. Om de informatiewaarde te toetsen, hebben wij de bovengenoemde drie pijlers (helder, consistent en afrekenbaar) geconcretiseerd in zeven concrete criteria waar we aan toetsen. Deze zeven criteria zijn in overeenstemming met het beoordelingsmodel van de Algemene Rekenkamer van Aruba (ARA) en komen terug in een onderzoek dat de ARA in 2013 heeft verricht naar de informatiewaarde van de financiële stukken.⁶⁸ De zeven toetsingscriteria zijn:

- A. Toegankelijk taalgebruik
- B. Leesbaarheid begroting en MvT
- C. Diepgang beleidsinformatie
- D. Hoeveelheid beleidsinformatie
- E. Specificeren van beleidsdoelen
- F. Uiteenzetten van budgettaire gevolgen en/of andere benodigde inzet (mensen, ICT, etc)
- G. Uniformiteit en consistentie tussen ministerie

We beginnen bij de begroting 2017 (zie figuur 5). We zien dat de diepgang en hoeveelheid beleidsinformatie (zeer) beperkt is omdat zaken als kostenvermindering of inkomstenverhoging niet worden gekoppeld aan concrete en specifieke doelstellingen. Hoeveel extra inkomsten moet de marketingcampagne bijvoorbeeld opleveren? Hetzelfde geldt voor de evaluatie die aangekondigd wordt en de budgettaire gevolgen van de nieuwe bussen die mogelijk worden aangeschaft. Ook bij de beoordelingsgesprekken met het personeel wordt niet duidelijk welke kwaliteitsverbetering daarmee behaald zal moeten worden en de mate waarin ook alternatieven zijn overwogen om de gewenste kwaliteitsverbetering te bereiken.

⁶⁸ Algemene Rekenkamer Aruba (2013), *Onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting*, 13 december 2013.

FIGUUR 5**Begroting Aruba 2017; Arubus**

“Het financiële saneringsproces van Arubus zal in 2017 worden voortgezet met bijzondere aandacht voor kostenverlaging, inkomstenverhoging en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Voor wat betreft kostenvermindering zal de tweede fase van de herziening van de dienstregeling worden uitgevoerd. Dit houdt in het aanpassen en/of afschaffen van de meest verlieslijdende routes en het minder frequent rijden en/of kleinere bussen inzetten op tijdstippen waarvoor geldt dat het aantal passagiers relatief klein is. In 2017 zal een evaluatie worden gedaan van het bestaande wagenpark en waar nodig zullen nieuwe bussen worden aangeschaft om kosten te besparen.

Naast kostenverlaging staat ook inkomstenverhoging centraal in het te voeren beleid. Gedacht kan worden aan het verhogen van reclameopbrengsten met een intensiever marketingprogramma tezamen met de uitbreiding van de garagediensten. Ook verhoging van het aantal passagiers dat gebruik maakt van de vervoerdiensten van Arubus staat hoog op de agenda. Verder zullen extra inkomsten worden gegenereerd met het parkeermeter project en de introductie van een financiële bijdrage om de tram te gebruiken.

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening zal een nieuw systeem worden ingevoerd, voor wat betreft functionerings- en beoordelingsgesprekken van het personeel. Verder zal Arubus over gaan tot uitbreiding van zijn smartcard producten en het invoeren van een app met als doel dat klanten via hun smartphone de locatie van de bussen kunnen traceren.”

Bron: Memorie van Toelichting Begroting 2017, p. 53-54

Als we kijken naar de jaarrekening 2017 (zie figuur 6), dan verwachten we dat de overheid informatie geeft over het in de begroting geschetste saneringsproces en bijbehorende voornemens inzake kostenverlaging, inkomstenverhoging en verbetering van de kwaliteit. Daar treffen we echter niets dat hier verband mee houdt. Overigens valt in algemene zin op dat de jaarrekening weinig concrete informatie bevat over overheid-nv's anders dan een summier weergave van de financiële waardering per deelneming in het hoofdstuk 'Vaste financiële activa'

FIGUUR 6**Jaarrekening Aruba 2017; Arubus****Arubus N.V.**

* Concept jaarrekening 2017

** Concept jaarrekening 2016

	31-12-2017*	31-12-2016**
(in Arubaanse florin)		
Geplaatst en gestort aandelenkapitaal	1.000.000	1.000.000
Algemene reserve	-1.251.793	-1.380.876
Resultaat boekjaar	-4.361.217	129.082
Eigen vermogen	-4.613.010	-251.794

De cijfers in beide kolommen van bovenstaande tabel zijn gebaseerd op de concept-jaarrekeningen van 2016 en 2017. De vennootschap is opgericht als West End Transportation N.V. Op 3 januari 1983 is de naam gewijzigd in Compania Arubiano di Bus N.V. en zijn tevens de statuten in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Het maatschappelijk kapitaal bedraagt Afl. 5,0 miljoen verdeeld in 5.000 aandelen van Afl. 1.000 elk waarvan 1.000 aandelen zijn geplaatst en gestort. Arubus heeft een negatief eigen vermogen, maar omdat de jaarrekeningen nog concept-cijfers zijn kan nog geen formele afwaardering plaatsvinden.

Bron: Jaarrekening Aruba 2017, p. 71

In begroting 2018 (zie figuur 7) wordt deels teruggekomen op het ingezette saneringsproces zoals geschetst in de begroting 2017. Maar ook dan zonder concrete doelen. Tegelijkertijd lijkt kwaliteitsverbetering nu geen onderdeel meer uit te maken van het proces en is dat doel vervangen met een nieuw beleidsvoornemen 'vernieuwing van de vloot en materieelonderhoud'.

FIGUUR 7

Begroting Aruba 2018; Arubus

“Dit kabinet heeft als uitgangspunt dat het openbaar vervoer moet worden versterkt en uitgebreid. De tarieven moeten worden aangepast om aan de doelstelling van Arubus te kunnen voldoen om openbaar vervoer aan te bieden tegen een aantrekkelijke prijs, die iedereen kan betalen.

Naast het vervoeren van passagiers heeft dit bedrijf ook een sociaal karakter. Hiermee wordt bedoeld dat de minderbedeelden in onze maatschappij ook gebruik moeten kunnen maken van Arubus. Er moet zo spoedig mogelijk een plan worden opgesteld ter sanering van dit zwaar verlieslijdende overheidsbedrijf. Een nieuw structuurplan ter ondersteuning en sanering van dit bedrijf is van eminent belang en moet tevens op korte termijn plaatsvinden.

Het beheren van de kosten, verhogen van de inkomsten, de vernieuwing van de vloot en onderhoud van het materieel en het gebouw is dringend noodzakelijk, opdat Arubus aan haar verplichtingen kan voldoen en tevens aan de doelstellingen die de aandeelhouder voorschrijft. Een optimale dienstverlening en tegen zo laag mogelijk tarieven, waarbij de service voorop staat, is dan ook geboden. Arubus tezamen met haar dochterondernemingen Arutram en Aruparking, als hierboven aangehaald, moeten worden doorgelicht. Dit onderzoek bepaalt mede het nieuw beleid en moet richting geven, opdat de betrokken minister zijn zienswijze en doelstellingen kan implementeren ter verbetering van het publiek transport.”

Bron: Memorie van Toelichting Begroting 2018, p. 33-34

Ook bevat de begrotingstekst 2018 tegenstrijdige uitgangspunten. Enerzijds wil het kabinet lagere tarieven om betaalbaarheid te borgen. Anderzijds moet Arubus de eigen inkomsten verhogen. Beide zaken zouden in theorie overigens goed kunnen samengaan als de overheid het gat tussen tariefsverlaging en inkomstenverhoging met extra overheidssubsidie aanvult. Ook dat wordt niet duidelijk. Verder refereert de tekst aan de doelstellingen van de aandeelhouder zonder duidelijk te maken wat deze zijn en of ze eerder zijn gedeeld met de Staten.

De jaarrekening 2018 laat ook in dit geval niet zien of de doelen uit de begroting 2018 zijn behaald waardoor de vraag onbeantwoord blijft of de overheid in het begrotingsjaar 2018 is gelaagd de eigen beleidsvoornemens voor deze overheid-nv te realiseren. De tekst is op hoofdlijnen identiek aan de tekst van de jaarrekening 2017. Zie figuur 8 hiervoor.

FIGUUR 8 Jaarrekening Aruba 2018; Arubus

Arubus N.V.

* Conceptjaarrekening 2017

	31-12-2018*	31-12-2017*
(in Arubaanse florin)		
Geplaatst en gestort aandelenkapitaal	1.000.000	1.000.000
Algemene reserve	-1.251.793	-1.251.793
Resultaat boekjaar	-4.361.217	-4.361.217
Eigen vermogen	-4.613.010	-4.613.010

Alle cijfers in bovenstaande tabel zijn ontleend aan de concept-jaarrekening 2017 van Arubus N.V.

De vennootschap was opgericht als West End Transportation N.V. Op 3 januari 1983 is de naam gewijzigd in Compania Arubiano di Bus N.V. en zijn tevens de statuten in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Het maatschappelijk kapitaal bedraagt Afl. 5,0 miljoen verdeeld in 5000 aandelen van Afl. 1000 elk waarvan 1000 aandelen zijn geplaatst en gestort. De deelneming heeft een negatief eigen vermogen, maar omdat de jaarrekeningen nog concept-cijfers zijn kan nog geen formele afwaardering plaatsvinden.

Bron: Jaarrekening Aruba 2018, p. 71

In de begroting 2019 (zie figuur 9) staat de overheid stil bij een doorlichting van Arubus door een onafhankelijke consultant. Deze 'Quick Scan Financial Performance' zou in januari 2018 zijn opgeleverd en enkele bevindingen bevatten over de organisatorische en financiële situatie van Arubus. De begroting meldt niet wat de overheid met die bevindingen concreet zal doen.

Ook meldt de begroting dat het Ministerie van Financiën een stappenplan heeft verzocht hoe Arubus financieel minder afhankelijk te maken van de overheid. Meer details over de mate van afhankelijkheidsvermindering en het tijdstip waarop dit moet gebeuren, blijven onvermeld.

Aangezien er voor het begrotingsjaar 2019 nog geen goedgekeurde jaarrekening is, kunnen we de begrotingstekst 2019 niet afzetten tegen de jaarrekening 2019. Overigens zou een vergelijking met de vier URK's van 2019 ook weinig hebben opgeleverd omdat daarin *grosso modo* op een totaalniveau over de deelnemingen wordt gerapporteerd. In een enkel geval worden separate deelnemingen genoemd in bijvoorbeeld de entiteiten die overheid-subsidie ontvangen. De URK's bevatten doorgaans ook entiteit-specifieke informatie over de verwachte of ontvangen dividenduitkeringen. Hiermee zijn de thema's overheidssubsidies en dividenduitkeringen vrijwel de enige twee thema's in de URK's die verband houden met overheid-nv's. Echter omdat ze als momentopname ('stand alone') worden gepresenteerd en niet in een tijdreeks, lijkt de informatiewaarde daarvan gering.

FIGUUR 9

Begroting Aruba 2019; Arubus

“Bij het aantreden van kabinet Wever-Croes is voorgenomen om Arubus en haar dochtermaatschappijen Arutram en Aruparking door te lichten teneinde een goed beeld te krijgen van de zeer precaire financiële situatie van bovengenoemde bedrijven. De Raad van Commissarissen van Arubus heeft een onafhankelijke consultant aangesteld om een onderzoek te doen naar de financiële ontwikkelingen gedurende de afgelopen vijf jaar bij Arubus.

Deze “Quick Scan Financial Performance” doet verslag van de feitelijk bevindingen en informatie verkregen van derden uit hoofde van de overeengekomen werkzaamheden. Deze quick scan is verzocht om op een efficiënte wijze de huidige organisatorische en financiële situatie van Arubus in kaart te brengen. Er is een inventarisatie gemaakt van de afgelopen 10 jaar en in het bijzonder de laatste 5 jaar. Vermeld moet worden dat de bedrijven Arutram en Aruparking 100% dochtermaatschappijen zijn van Arubus en niet zijn meegenomen in dit onderzoek. Dit rapport werd eind januari 2018 aangeboden aan Arubus. De recent benoemde RvC is doende dit rapport grondig te bestuderen om de nodige stappen te ondernemen ter sanering van dit bedrijf.

In een brief van Directie Financiën van februari 2018 ten aanzien van de subsidie 2017 en 2018 ten behoeve van Arubus heeft de Directie Financiën geadviseerd om Arubus te verzoeken om op korte termijn een businessplan en “feasibility study” op te (doen)stellen teneinde beter inzicht te krijgen in de continuïteit van Arubus en haar dochterbedrijven Arupark en Arutram en de financiële risico's die hieruit voortvloeien voor Arubus N.V respectievelijk het Land. Tegelijkertijd werd verzocht welke stappen ondernomen moeten worden om minder financieel afhankelijk te zijn van het Land.”

Aruparking als dochteronderneming van Arubus wordt ook doorgelicht. Aruparking is door een groep uit de gemeenschap sterk bekritiseerd en wordt aangesproken als een van de oorzaken, dat heeft geleid tot slechtere resultaten voor de bedrijven in de binnenstad van Oranjestad. Daarnaast moeten alle parkeeraangelegenheden in de stad worden bekeken. Er is een nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie, Veiligheid en Integratie. Onlangs is een werkgroep ingesteld bestaande uit personeel van de Korpspolitie Aruba en DTP om met name de parkeerproblematiek nader te bekijken en andere weggebruikers die passagiers tegen betaling vervoeren en die geen vergunningen hiervoor beschikken, in het openbaar vervoer aan te pakken en tevens met oplossingen te komen om deze problematiek op te lossen.

Bron: Memorie van Toelichting Begroting 2019, p. 37-38

Alles afwegende kan de informatiewaarde zoals opgenomen in de begroting en de jaarrekening van het land als beperkt worden gekwalificeerd. Ook zijn beide documenten niet in voldoende mate ondersteunend aan de Staten. Dit komt hoofdzakelijk vanwege de gebrekkige leesbaarheid van de begroting, geringe diepgang en concreetheid van de beleidsinformatie en het afwezige budgettaire plaatje. Ook het gebrek aan zicht op doelenrealisatie speelt mee. De jaarrekening wordt hier in onvoldoende mate voor benut waardoor de vraag onbeantwoord blijft in hoeverre de gestelde beleidsdoelstellingen zijn gehaald. Zie tabel 9 hieronder voor een overzicht van de beoordelingscriteria voor de voorbeeldcasus Arubus N.V.

TABEL 9

Beoordelingscriteria informatiewaarde begrotingen Aruba 2017, 2018 en 2019 inzake Arubus N.V.

	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019
A. Toegankelijk taalgebruik	✓	✓	✓
B. Leesbaarheid begroting en MvT	✗	✗	✗
C. Diepgang beleidsinformatie⁶⁹	✗	✗	✗
D. Hoeveelheid beleidsinformatie	✗	✗	✗
E. Specificeren van beleidsdoelen	✗	✗	✗
F. Uiteenzetten van budgettaire gevolgen en/of andere benodigde inzet (mensen, ICT, etc)	✗	✗	✗
G. Uniformiteit en consistentie tussen ministeries	<i>Deze indicator hebben wij niet beoordeeld omdat deze niet relevant is in deze voorbeeldcasus.</i>		

Bron: PwC onderzoek gebaseerd op toetsingscriteria van de Algemene Rekenkamer van Aruba

Interviews met verschillende stakeholders bevestigen het beeld dat de informatiewaarde van de financiële stukken aan de Staten zwak is en achteruit is gegaan. In 2013 publiceerde de ARA een onderzoek over dit onderwerp.⁷⁰ Het doel van dat onderzoek was om aandacht te vestigen op het belang van informatiewaarde, gezien vanuit het perspectief van het budgetrecht en de daarmee samenhangende informatievoorziening aan de Staten. Volgens de ARA staat “beleidsinformatie centraal in de relatie tussen de regering en de Staten en is van kardinaal belang bij de uitvoering van het budgetrecht door de Staten”.⁷¹

Uit het onderzoek van ARA is destijds gebleken dat de gepresenteerde beleidsinformatie van de verschillende ministeries in de meeste gevallen niet toereikend is om een volledig beeld te krijgen van de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. “Een begroting, waarvan de bruikbaarheid beperkingen kent, tast de informatiepositie van de Staten aan en vergroot de kans op het niet naar behoren kunnen uitoefenen van het budgetrecht” aldus de ARA.⁷² In de bestuurlijke reactie van de regering onderschreef zij de conclusie dat de bruikbaarheid van de begroting dient te worden verbeterd, met name door in de begroting een duidelijke samenhang aan te brengen tussen de beleidsdoelen, de te verrichten activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Het streven van de regering was om een verbeteringslag te maken vanaf de begroting 2015.

Betrokkenen geven nu aan dat er sindsdien geen betekenisvolle verbetering is waargenomen, ook niet voor wat betreft de informatie in de jaarrekening.⁷³ Wel hebben de Staten nu ook de beschikking over tussentijdse rapportages.

De gedeelde informatie is echter qua informatiewaarde van de begroting feitelijk achteruitgegaan (ten opzichte van het ARA-onderzoek in 2013) sinds het aggregatieniveau van de informatie in de begroting in 2020 is verhoogd. Hierdoor is bepaalde detailinformatie niet meer aanwezig en lijkt

⁶⁹ Onder ‘beleidsinformatie’ verstaat de ARA een gestructureerde en toegelichte informatie in de begroting (of jaarrekening) over: 1) De doelstellingen van beleid, 2) De beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, 3) De daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en 4) De daarmee gemoeide kosten (begroot en werkelijk).

⁷⁰ Algemene Rekenkamer Aruba (2013), *Onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting*, 13 december 2013

⁷¹ ARA 2013, p. 3

⁷² ARA 2013, p. 3

⁷³ Wij merken op dat het land Aruba op dit moment in het kader van het Landspakket tussen Nederland en Aruba (als onderdeel van thema A) bezig is een nieuw begrotingsmodel uit te werken.

de kwaliteit achteruit te zijn gegaan. Een voorbeeld hiervan is het totaalbedrag dat nu wordt opgenomen van de totaal verwachte dividenduitkeringen waardoor niet meer achterhaald kan worden wat de onderliggende deel-bedragen zijn en de mate waarin ze juist en volledig zijn. Tot 2020 werd het verwachte dividend per overheid-nv weergegeven. Ook bevat de begroting sinds 2020 niets over de dividend-prognoses per overheid-nv maar is er enkel een totaalbedrag opgenomen van de totaal verwachte dividenduitkeringen. Dat totaalbedrag is soms ook niet volledig en/of juist waardoor niet duidelijk is in hoeverre realistische bedragen worden opgenomen of te hoge bedragen om uitgaven te dekken. Specifiek over overheid-nv's wordt de informatie in algemene zin daarom als summier ervaren. Dat laatste was voor de Raad van Advies aanleiding om in 2020 via een 'quick review' over de stand van zaken van de Arubaanse deelnemingen en de praktijk van het deelnemingenbeleid aandacht hiervoor te vragen.⁷⁴ Naar aanleiding daarvan zal de regering van Aruba bij de begroting 2023 een aparte bijlage presenteren waarin per overheid-nv onder andere wordt opgenomen de financiële stromen van en naar de overheid-nv in kwestie en de vermogenspositie tot drie jaar terug.

Een ander aandachtspunt voor de informatiewaarde van de begroting is dat de tijdslijnen van de jaarrekeningen van de overheid-nv's niet gelijklopen met die van de overheid. Hierdoor loopt de begrotingscyclus niet synchroon terwijl de financiën van de overheid-nv's van invloed (kunnen) zijn op de landsbegroting. Hieraan raakt ook dat er, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen regels zijn gesteld voor het financieel beheer aangaande overheid-nv's zoals is voorgeschreven door de Staatsregeling van Aruba. De verantwoording van de Regering aan de Staten dient juiste en overzichtelijke weergave van feiten te behelzen opdat het Parlement zijn controlerende taak kan uitoefenen. Hierdoor kunnen de Staten "het financieel beheer van de regering toetsen aan normen van politieke wenselijkheid", aldus de memorie van toelichting van de Staatsregeling.⁷⁵ Ook stelt de Memorie: "Bij het stellen van regels van financieel beheer zou de wetgever er verstandig aan doen niet alleen aandacht te besteden aan onderdelen van de landsdienst met een zekere financieel-organisatorische zelfstandigheid maar ook aan de financieel-organisatorische betrokkenheid van de overheid bij privaatrechtelijke rechtspersonen zoals bijvoorbeeld bij het deelnemen in vennootschappen volgens artikel 40 van de Nederlandse Compatibiliteitswet 1976".⁷⁶ Die regels voor financieel beheer aangaande overheid-nv's zijn niet voorhanden.

Verder leidt het huidige aggregatieniveau er in de praktijk toe dat Statenleden een groot aantal feitelijke vragen moeten stellen die vervolgens schriftelijk of mondeling worden beantwoord voordat de begrotingsbehandeling plaatsvindt of tijdens de voornoemde behandeling. Het overgrote deel van de vragen van de Staten wordt wel beantwoord, soms na een rappel. Momenteel is er geen achterstand in de beantwoording van deze vragen. Zoals eerder gezegd is de beantwoording doorgaans helder, correct en leesbaar.

5.3. Conclusies

De informatievoorziening aan de Staten voltrekt zich in strikte zin in lijn met hetgeen de Staatsregeling, de Comptabiliteitsverordening en de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht voorschrijven. Dit betekent dat de Staten tijdig de rapportages ontvangen waar zij wettelijk recht op hebben. Dat zijn de begroting, de jaarrekening en de uitvoeringsrapportages. Ook als de Staten vragen stellen, worden ze doorgaans op tijd beantwoord en is de kwaliteit van die beantwoording helder, correct en leesbaar.

Met andere woorden de tijdigheid van de informatievoorziening is geborgd. Dit geldt echter niet voor de informatiewaarde van de begroting en jaarrekening. Deze kan als beperkt worden gekwalificeerd. Ook ontbreekt de samenhang tussen de doelen, activiteiten en de daarmee samenhangende kosten. Verder is het aggregatieniveau van de informatie sinds 2020 te hoog

⁷⁴ Raad van Advies, *de stand van zaken van deelnemingen van het Land 2020, een quick-review*, 2020

⁷⁵ MvT Staatsregeling, p. 148

⁷⁶ Artikel 40 stelt: "Voor oprichting of mede-oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen dan wel deelneming in privaatrechtelijke personen waarbij een geldelijk belang is gemoeid van meer dan fl. 100.000 is machtiging bij of krachtens de wet vereist"

waardoor de gepresenteerde informatie onvoldoende specifiek is. Daarbij komt dat de overheid achterloopt in het presenteren van de eigen jaarrekening waardoor het laatste integrale beeld dat er bestaat over de gerealiseerde overheidsfinanciën van 2018 dateert.

Twee specifieke aandachtspunten zijn in deze context van belang. Ten eerste lopen de tijdslijnen van de jaarrekeningen van de overheid-nv's niet gelijk met die van de overheid. Hierdoor loopt de begrotingscyclus niet synchroon terwijl de financiën van de overheid-nv's van invloed (kunnen) zijn op de landsbegroting. Ten tweede heeft Aruba geen regels opgesteld voor het financieel beheer van overheid-nv's terwijl dat wel is voorgeschreven vanuit de Staatsregeling. Dit is van belang zodat de Staten "het financieel beheer van de regering toetsen aan normen van politieke wenselijkheid" zoals de Staatsregeling stelt.

Tot slot de URK's bevatten doorgaans weinig entiteit-specifieke informatie over overheid-nv's en hebben onvoldoende informatiewaarde daar waar het om de overheid-nv's gaat.

5.4. Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren wij enkele aanbevelingen om de informatievoorziening aan de Staten te verbeteren.

Aanbevelingen aan de overheid van Aruba:

- Stel een jaarlijkse rapportage samen ('Jaarverslag Arubaanse deelnemingen') over de Arubaanse overheid-nv's en stuur deze naar de Staten. In die rapportage dient in ieder geval de informatie te staan zoals aanbevolen in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Publiceer het jaarverslag ook online op de site van de Arubaanse overheid;
- Vergroot de informatiewaarde van de belangrijkste financiële stukken van overheid-nv's door een duidelijk en SMART verband te leggen tussen de doelen, activiteiten en kosten (zie hierbij bijlage A.3.);
- Breng de opties in beeld in welke mate de tijdslijnen van de jaarrekeningen van overheid-nv's samen kunnen lopen met die van de overheid. Wij merken hierbij op dat we ons bewust zijn van de uitdagingen van deze aanbeveling gezien de huidige achterstanden in de jaarrekening van het land Aruba;⁷⁷
- Stel regels voor financieel beheer op voor de overheid-nv's.

⁷⁷ Wij merken op dat er op dit moment in het kader van het landspakket werkzaamheden worden verricht om een goedkeurende controleverklaring te verkrijgen over de jaarrekening over het jaar 2026.

A. Bijlage

A.1. Toelichting bij betrouwbaarheid van gebruikte data

De laatste twee kolommen in tabel 1 (uitgekeerde dividend en ontvangen subsidies) in hoofdstuk 2 zijn tot stand gekomen op basis van een door PwC verrichte analyse van cijfers uit twee overheidsdocumenten. De dividenduitkeringen en ontvangen subsidies voor 2017 en 2018 komen uit de jaarrekeningen 2017 en 2018. Aangezien de laatste goedgekeurde⁷⁸ jaarrekening van Aruba van 2018 dateert, hebben wij voor de jaren 2019-2021 de uitvoeringsrapportages ('URK') 2019, 2020, 2021 gebruikt. Hierdoor kunnen wij enig beeld hebben bij de gerealiseerde dividend- en subsidierealiserings voor de jaren 2019-2021.

Een kanttekening bij de uitvoeringsrapportages is dat het cijferbeeld ietwat ongeordend en inconsistent is. De ene rapportage bevat bijvoorbeeld wel uitsplitsing van de dividendontvangsten op entiteit-niveau (zoals URK 2018, Q3, p. 12 en URK 2021, Q3, p. 17-18) terwijl in een andere rapportage enkel op totaal-niveau dividendbedragen worden gemeld (zoals URK 2020, Q3, p. 14). Bovendien worden er in de uitvoeringsrapportages entiteiten tot de deelnemingen gerekend die dat in juridische zin niet zijn. Wij doelen hierbij op ATA sg en Centrale Bank van Aruba sg. Beide entiteiten zijn 'sui generis' (sg) en geen naamloze vennootschap (nv). Hierdoor hebben wij voor dit onderzoek de dividenduitkeringen van beide entiteiten buiten de analyse gehouden. Ook de vrijwillige 'solidariteitsbijdrage' die in april 2020 aan 23 overheidsentiteiten is verzocht in het kader van solidariteit in verband met de COVID-19 pandemie is niet meegerekend daar waar ze opgeteld was bij de (dividend-)uitkeringen van overheid-nv's.

Een andere kanttekening bij de cijfers is dat zij van bron tot bron verschillen. Om dit punt te illustreren, hebben wij tabel A.1 samengesteld. Deze tabel laat zien dat voor SETAR N.V. en RdA N.V. de jaarrekening Aruba 2018 en uitvoeringsrapportages 2018 een ander dividend-beeld laten zien. Zo zou SETAR N.V. 10.4 miljoen Afl. hebben overgemaakt aan de overheid terwijl de URK2018 van 9 miljoen Afl. uitgaat. Bij RdA N.V. geldt dat de jaarrekening geen dividendontvangsten meldt terwijl de URK2018 13.7 miljoen Afl. weergeeft.

TABEL A.1
Illustratie van de verschillen in dividendcijfers tussen jaarrekening Aruba en URK (bedragen in mln Afl.)

	Jaarrekening Aruba 2018	URK 2018
SETAR N.V. ⁷⁹	10,4	9,0
RdA N.V. ⁸⁰	0	13,7

Bron: PwC onderzoek

⁷⁸ De goedgekeurde jaarrekeningen 2017 en 2018 houden niet in dat er accountantscontrole op is verricht en/of dat ze zijn voorzien van een (goedkeurende) controleverklaring. Dat is namelijk voor beide jaren niet het geval. De jaarrekeningen zijn wel behandeld c.q. impliciet goedgekeurd door de Staten bij de behandeling van de vaststelling van de exploitatiesaldo's van 2017 en 2018.

⁷⁹ Zie hiervoor Jaarrekening Aruba, 2018, p. 67 en UR 2018, Q3, p. 12

⁸⁰ Zie hiervoor Jaarrekening Aruba, 2018, p. 69 en UR 2018, Q3, p. 12. Overigens meldt de jaarrekening dat voor RdA N.V. op het moment van schrijven nog geen enkele jaarrekening van RdA N.V. beschikbaar was. Hierdoor doet de vraag zich voor hoe de dividenduitkering aan de overheid zoals gemeld in UR 2018 tot stand is gekomen als de entiteit geen goedgekeurde jaarrekening heeft. Dit is verplicht vanuit BWA2, zie hiervoor art. 118, lid 1. "In onmiddellijke samenhang met de goedkeuring van de jaarrekening, beslist de algemene vergadering of een ander bij de statuten aangewezen orgaan over de uitkering of inhouding van de uit die jaarrekening blijvende winst en over het doen van andere uitkeringen ten laste van het uit die jaarrekening blijvende eigen vermogen."

Zoals gemeld in hoofdstuk 2 hebben wij voor de jaren 2017 en 2018 de cijfers gevolgd van de goedgekeurde jaarrekeningen 2017 en 2018.⁸¹ Voor de overige jaren (2019-2022) hebben wij gebruik gemaakt van het financieel beeld zoals gepresenteerd in de URK's. Hierbij waren wij ons bewust van de aandachtspunten over de URK's zoals door de Algemene Rekenkamer van Aruba zijn geformuleerd in 2020. De aandachtspunten hadden betrekking op twee zaken:⁸²

- Het ministerie van Financiën van Aruba verricht geen maandafsluitingen van de centrale financiële administratie. De centrale financiële administratie wordt per kwartaal tijdelijk afgesloten om de URK te kunnen opstellen. Hierna is het weer mogelijk om facturen die achteraf binnenkomen alsnog in een al afgesloten kwartaal te verwerken.
- De URK wordt aan de Staten en het CAft aangeboden. Het kunnen boeken in een reeds afgesloten periode, waarvoor al een URK is uitgebracht, vormt een risico voor de informatievoorziening richting de stakeholders. Deze stakeholders kunnen de financiële informatie die in de rapportages gepresenteerd worden namelijk gebruiken bij de besluitvorming. Het beeld, waarop besluiten eventueel genomen worden, kan tussentijds veranderd zijn. Als de centrale financiële administratie op enig moment als uitgangspunt wordt genomen, is de betrouwbaarheid van de cijfers volgens deze niet gewaarborgd. Dit komt omdat niet vastgesteld kan worden of alle financiële transacties juist, tijdig en volledig in die desbetreffende maand/kwartaal zijn verwerkt.

Volgens de ARA ontbreekt er daarom tijdige, juiste en volledige financiële informatie, wat gevolgen heeft voor de accurate weergave van met name de begrotingsuitvoering.

Een ander punt is het verschil tussen ramingen en realisaties. We zien ook dat de dividendramingen zoals vermeld in de begroting verschillen vertonen met de realisaties zoals vermeld in de jaarrekening. Wij begrijpen dat de dividendramingen zoals opgenomen in de begroting afkomstig zijn van de overheid-nv's zelf die dit aandragen bij directie Financiën. Hierdoor is niet duidelijk in hoeverre realistische bedragen worden opgenomen of te hoge bedragen om uitgaven te dekken. Zie tabel A.2. voor een overzicht van deze verschillen.

⁸¹ Zoals eerder ook is gemeld, de goedgekeurde jaarrekeningen 2017 en 2018 houden niet in dat er accountantscontrole op is verricht en/of dat ze zijn voorzien van een (goedkeurende) controleverklaring. Dat is namelijk voor beide jaren niet het geval. De jaarrekeningen zijn wel behandeld c.q. impliciet goedgekeurd door de Staten bij de behandeling van de vaststelling van de exploitatiesaldo's van 2017 en 2018.

⁸² Rapport onderzoek jaarrekening Land Aruba 2018, p. 60

TABEL A.2

Dividendramingen vs. dividendrealisaties Arubaanse overheid-nv's (bedragen in mln. Afl.)

	Begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Jaarrekening 2018
Aruba Airport Authority (AAA) N.V.	0	2,7	1,5	4,5
ANSA N.V.	-	-	-	-
Arubus N.V.	-	-	-	-
Aruba Port Authority (APA) N.V.	-	-	-	-
Freezone Aruba (FZA) N.V.	-	-	-	-
Post Aruba N.V.	-	-	-	-
SETAR N.V.	3,5	6,8	11,5	10,4
Refineria di Aruba (RdA) N.V.	12,0	23,0	17,5	17,5
Utilities Aruba N.V. ⁸³	0	10	0	10

Bron: PwC onderzoek

Wij zien ook onduidelijkheden in de begroting omtrent de verantwoording van de uitgavenramingen en -realisatie aan overheids-NV's. Onderstaande tabel A.3 geeft een overzicht hiervan. De tabel laat zien dat uitgaven aan overheids-NV's niet of niet altijd duidelijk in de begroting terug te vinden zijn.

TABEL A.3

Uitgavenramingen vs. uitgavenrealisaties Arubaanse overheid-nv's (bedragen in mln. Afl.)

	Begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2018	Jaarrekening 2018
Aruba Port Authority (APA) N.V.	-	1,1	0	0
Freezone Aruba (FZA) N.V.	1,0	Geen aandelen (Zie toelichting)	0	0
Post Aruba N.V.	3,8	Geen aandelen (Zie toelichting)	4,1	Geen aandelen (Zie toelichting)

Bron: PwC onderzoek

In geval van APA geeft de overheid van Aruba desgevraagd als verklaring voor de niet-begrote uitgaven dat deze onder de duurtetoelag voor de gewezen ambtenaren binnen APA vallen, uit de tijd dat APA nog onderdeel van de overheid van Aruba was. Deze uitgaven zijn in 2017

⁸³ Dit is conform de geconsolideerde jaarrekening van Utilities N.V.

begroot en verantwoord onder de duurtetoelagenpost van het Land en daarmee niet zichtbaar op de exploitatierekening.

In geval van FZA en Post Aruba zijn de betreffende uitgaven door de overheid van Aruba begroot onder de post 'lokale vermogensoverdrachten', een post die eveneens niet onder de exploitatierekening valt. Tegenover deze vermogensoverdrachten (die als 'kapitaalstorting' zijn omschreven in de begroting) stonden geen aandelen voor de overheid van Aruba tegenover. Hiermee ogen de kapitaalstortingen het karakter te hebben van (verkapte) subsidie.⁸⁴

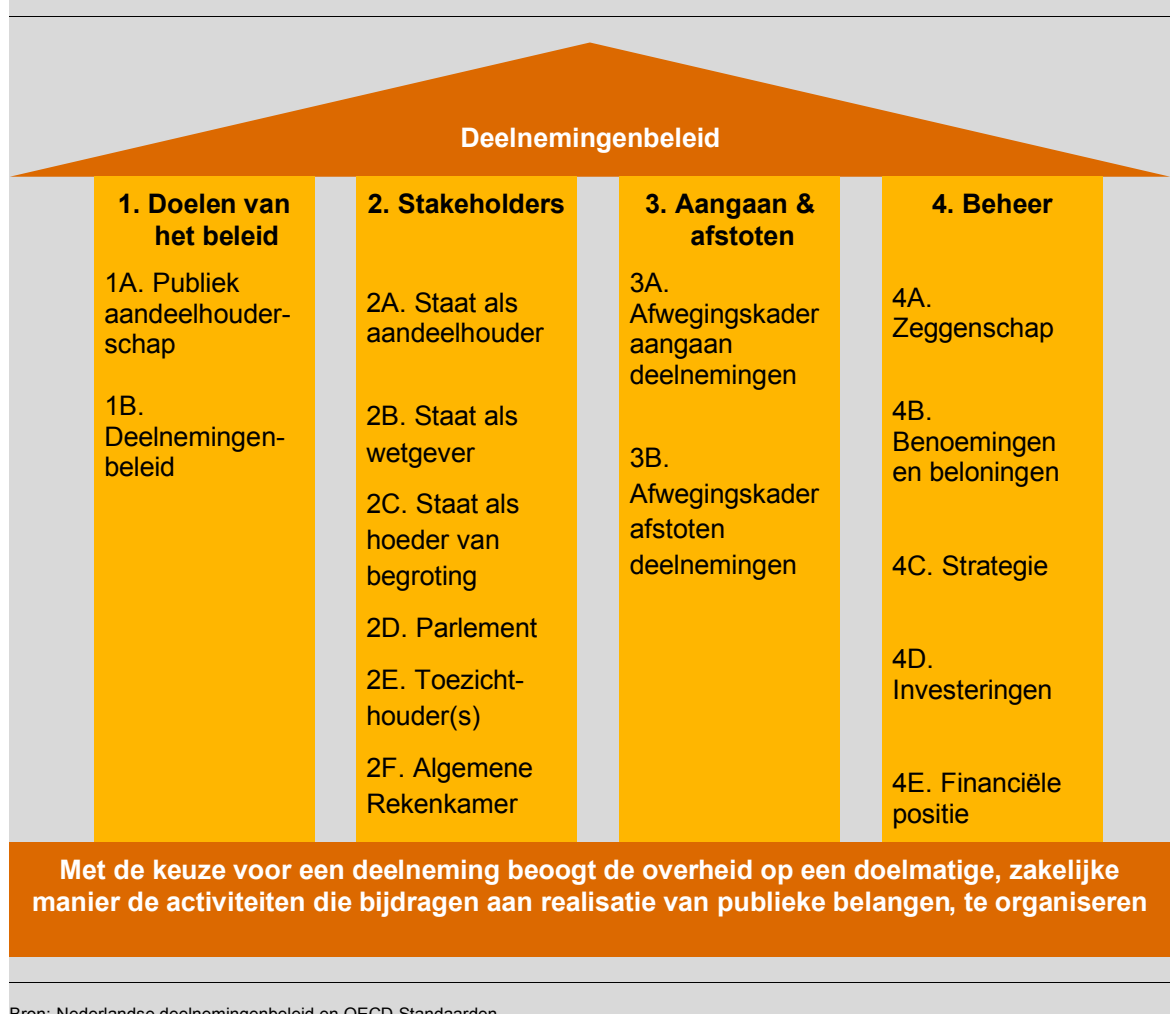
Wij bevelen aan de uitgaven aan overheids-NV's duidelijker zichtbaar in de begroting en onder de juiste categorieën ('code') op te nemen als onderdeel van goede informatievoorziening aan het parlement.

⁸⁴ Bij Post Aruba was de kapitaalstorting in OB2017 omschreven als storting bedoeld voor Post Aruba en/of CAP N.V.

A.2. Beoordelingskader deelnemingenbeleid

Een deelnemingenbeleid kent doorgaans vier pijlers. Het doel van een dergelijk beleidsdocument is om inzicht te verschaffen en concrete doelstellingen te formuleren voor de wijze waarop de overheid met deelnemingen wenst om te gaan. Een dergelijk beleidsdocument stelt vervolgens de Staten en de Algemene Rekenkamer om het beleid te toetsen en te beoordelen op doelmatigheid en doeltreffend. In onderstaand figuur A.1. hebben wij de vier pijlers geïllustreerd waarna we per pijler aangeven hoe deze geconcretiseerd dient te worden in een 'Nota Deelnemingenbeleid' (of benaming van gelijke strekking).

FIGUUR A.1
Illustratie vier standaardpijlers van het deelnemingenbeleid



In tabel A.4 hieronder geven wij weer aan de hand van welke kader wij de opzet, bestaan en werking van het deelnemingenbeleid van Aruba in hoofdstuk 2 hebben getoetst.

TABEL A.4
Toetsingscriteria deelnemingenbeleid

Pijler	Aspect	Omschrijving	Concretisering en/of indicatoren
Doelen	1A	Publiek aandeelhouderschap	De nut en noodzaak van publiek aandeelhouderschap incl. verschil met privaat aandeelhouderschap
	1B	Deelnemingenbeleid	Concretisering van: - borging van publieke belangen, - behoud van maatschappelijke waarde, - goed ondernemingsbestuur (aan de hand van Corporate Governance Code)
Stakeholders ⁸⁵	2A	Staat als aandeelhouder	- Wie (welk kabinetslid) vervult het aandeelhouderschap per deelneming? - Welke samenwerkingsafspraken zijn er tussen de aandeelhouder en vakminister over mate van afstemming en consultatie bij aandachtsgebieden?
	2B	Staat als wetgever (=beleidsdepartement/ vakminister)	Wie formuleert de publieke belangen per deelneming en is primair verantwoordelijk voor de borging ervan?
	2C	Staat als hoeder van begroting	Hoe zal de overheid zorgdragen voor een doelmatige aanwending van overheidsmiddelen bij overheid-nv's? Hierbij is van belang de gebieden uit te denken die direct raken aan de begroting. Dat zijn: dividenden (incl. in te houden dividenden), kapitaalstortingen, verkooptransacties, staatssteun en het geïnvesteerd kapitaal
	2D	Parlement	- De wijze waarop de overheid (als aandeelhouder en wetgever) wordt gecontroleerd door het parlement; - De wijze waarop de overheid het Parlement informeert over de deelnemingen, (ondanks het feit dat er geen directe relatie is tussen het Parlement en de deelnemingen); hierbij zijn met name twee aspecten van belang; informatiepositie en monitoringscyclus.
	2E	Toezichthouder(s)	Hoe dragen toezichthouders die toezicht houden op de monopolisten (doorgaans overheid-nv's) bij aan een eerlijke mededinging?
	2F	Algemene Rekenkamer	De Algemene Rekenkamer controleert de inkomsten en uitgaven van de overheid en rapporteert hierover jaarlijks aan het Parlement.
Aangaan en afstoten	3A	Afwegingskader aangaan	In het afwegingskader aangaan dienen de volgende vragen beantwoord te worden per deelneming:

⁸⁵ Wij beperken ons hier tot de stakeholders die direct aan het deelnemingenbeleid zijn gelieerd.

			<ul style="list-style-type: none"> - Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie? Waarom kan de markt het desbetreffende publieke belang niet borgen? - Wat is het beste instrument? Drie factoren zijn hierbij van belang: (i) de mate waarin er behoefte is aan meer dan wel andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen, (ii) de mate waarin de activiteiten zich lenen voor het onderbrengen in een vennootschap, en (iii) in hoeverre aandeelhouderschap rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel is. - De omvang van het aandeelhouderschap (overheid als enige aandeelhouder of als medeaandeelhouder); - Duur aandeelhouderschap (permanent, tijdelijk of extern); - Organisatie aandeelhouderschap (centralisatie van kennis, afstemming, transparantie, scheiding van rollen) - Welke parlementaire procedure geldt bij het aangaan van deelnemingen
	3B	Afwegingskader afstoten	<ul style="list-style-type: none"> - Het afwegingskader dient criteria te formuleren welke omstandigheden aanleiding kunnen geven voor afstoten en welke parlementaire procedure hierbij geldt - Periodieke evaluatie (bijv. eens per 7 of 8 jaar) per deelneming op basis van een uniform evaluatiemodel naar de mate waarin publieke belangen nog altijd relevant/actueel zijn en enkel realiseerbaar via een overheid-nv.
Beheer	4A	Zeggenschap	Wettelijke bevoegdheden van RvB, RvC, AvA en aandeelhouder en wijze van vastlegging hiervan in de statuten.
	4B	Benoemingen en beloningen	<ul style="list-style-type: none"> - Benoemingsproces en bevoegdheden van RvB, RvC en AvA in dit proces - Wijze van invulling van benoemingen (diversiteit, bepaalde inhoudelijke competenties) -Voorschriften voor benoemingsduur en herbenoemingsopties - Proces en voorschriften beloningsbeleid incl. handhavingsopties
	4C	Strategie	- Voorbereiden, opstellen en opvolgen van strategie incl. zeggenschap en invulling door RvB, RvC en AvA

			- Welke kernactiviteiten dient de overheid-nv op te pakken (incl. mogelijkheid van buitenlandse investeringen)
	4D	Investerings	- Drempelbedragen investeringen voorleggen aan aandeelhouder - Beoordelingskader aandeelhouder van voorlegde investeringen incl. risicoanalyse, afstemmingsproces met vakminister en mogelijkheid om buiten Aruba te investeren (zijn buitenlandse investeringen toegestaan? Zoja tot welke maximumbedragen?)
	4E	Financiële Positie	- Per overheid-nv het formuleren van financiële ratio's en hierover rapporteren in een jaarverslag deelnemingenbeleid: <ul style="list-style-type: none"> • Normrendement • Pay-out ratio (en uitzonderingen hierop)⁸⁶ • Dividendbeleid • Balanspositie • Onderliggende operationele indicatoren • (Optioneel, indien relevant) credit rating - Formuleren van een algemeen dividendbeleid. Een dergelijk beleid houdt doorgaans rekening met de continuïteit en de investeringsagenda van de onderneming.

Bron: Nederlandse deelnemingenbeleid en OECD Standaarden

⁸⁶ Het kan voorkomen dat een overheid-nv geld nodig heeft om bepaalde investeringen te doen. De aandeelhouder kan dan ervoor kiezen om in plaats van een kapitaalstorting te verrichten de pay-out ratio te verlagen en het gerealiseerde dividend te doen toevoegen aan het eigen vermogen zodat op die manier geld wordt 'gespaard' om investeringen te doen.

A.3. Beoordelingskader informatiewaarde van de begroting

Het beoordelingskader in tabel A.5 hieronder stoelt op de wijze waarop het gewenste maatschappelijk effect van beleid is geformuleerd en de mate waarin de bijbehorende beleidsdoelstellingen SMART zijn geformuleerd. SMART staat voor ‘Specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden’. In het model van de Nederlandse Algemene Rekenkamer is dit geconcretiseerd in ‘helder, consistent en afrekenbaar’. Hierbij wordt doorgaans niet alleen naar de feitelijke formulering van de doelstellingen gekeken, maar ook naar de samenhang met het maatschappelijk effect en de indicatoren/activiteiten.

Maatschappelijk effect

Het maatschappelijk effect beschrijft de maatschappelijke gewenste situatie op een bepaald beleidsterrein. Het is wenselijk als daarbij duidelijk wordt aangegeven of deze situatie nog bereikt moet worden of dat de situatie al bestaat en waarbij het doel is om de bestaande situatie te continueren en op het huidige kwaliteitsniveau in stand te houden. Daarnaast is van belang of het maatschappelijk effect helder is geformuleerd en of het maatschappelijk effect relevant is in de betekenis dat het past bij het gehele beleid. Een belangrijk aandachtspunt is verder dat het maatschappelijk effect op een logische wijze is uitgewerkt in de gepresenteerde beleidsprogramma's.

Beleidsdoelstellingen

Om kaderstellen vooraf en parlementaire controle tussentijds en achteraf mogelijk te maken, dient het maatschappelijke effect vertaald te worden naar doelstellingen bij voorkeur met gekwantificeerde indicatoren. Per doelstelling wordt bekeken of de overheid inzichtelijk heeft gemaakt of er sprake is van een continuering van de bestaande situatie of een verandering. Tevens wordt gekeken of er sprake is van een effectdoelstelling of een prestatiedoelstelling. Omdat een effectdoelstelling antwoord geeft op eerste W-vraag ‘Wat willen we bereiken?’ en een prestatiedoelstelling op de tweede W-vraag ‘Wat gaan we ervoor doen?’, geniet het opstellen van effectdoelstellingen doorgaans de voorkeur. Eerst moet namelijk duidelijk zijn wat de overheid wil bereiken, alvorens wordt bepaald wat de overheid daarvoor gaat doen. Tenslotte is van belang dat de opgestelde indicatoren logisch aansluiten bij de doelstelling.

TABEL A.5
Beoordelingskader informatiewaarde begroting

Norm	Toetsingsaspect	Toetsingsaspect
Helder	De doelstelling is gemakkelijk te begrijpen, tekstueel helder en het is duidelijk op welke doelgroep het beleid zich richt	
Consistent	<i>Relevant:</i> De doelstellingen leveren een duidelijke bijdrage aan het realiseren van het beoogde maatschappelijke effect.	<i>Volledig:</i> De activiteiten en indicatoren dekken de doelstelling voldoende af en de doelstelling is zodanig gedefinieerd dat alle belangrijke activiteiten/indicatoren eronder vallen
Afrekenbaar	<i>Meetbaar:</i> Er is een kwantitatieve nulmeting opgenomen en het effect of de prestatie is gekwantificeerd voor het begrotingsjaar.	<i>Tijdsgebonden:</i> De indicatoren zijn voorzien van een tijdpad van X jaar met jaarlijkse tussendoelen.

A.4. Lijst van interviews

#	Geïnterviewde	Datum
1	Adviseur Minister van Financiën en Minister van Algemene Zaken	11 juli 2022
2	Secretaris Raad van Advies Aruba	11 juli 2022
3	Ambtelijke staf College Aruba Financieel Toezicht	11 juli 2022
4	Coördinerende adviseur minister van Energie	12 juli 2022
5	Coördinerende adviseur Minister van Economische Zaken	12 juli 2022
6	Coördinerende adviseur minister van Transport	12 juli 2022
7	Voorzitter en lid Corporate Governance Commissie Aruba	12 juli 2022
8	CEO Setar N.V.	13 juli 2022
9	CEO en president Centrale Bank van Aruba	13 juli 2022
10	CEO ATA	13 juli 2022
11	Wetgevingsjurist ministerie van Algemene Zaken en juridische adviseur minister van Economische Zaken	13 juli 2022
12	Secretaris en onderzoeksleider Algemene Rekenkamer Aruba	14 juli 2022
13	Secretaris Ministerraad Aruba	14 juli 2022
14	Griffier der Staten Aruba	14 juli 2022
15	Directeur Centrale Accountantsdienst Aruba	14 juli 2022
16	Chief of Staff Minister van Energie	15 juli 2022
17	Thesaurier Ministerie van Financiën	15 juli 2022

A.5. Lijst van geraadpleegde documenten

- Advies Centrale Bank Aruba omfattende een wetsvoorstel inzake goed ondernemingsbestuur van staatsondernemingen d.d. 8 juli 2019
- Agendapunten Algemene Vergadering van Aandeelhouders overheid-nv's 2017-2022
- Boek 2, Burgerlijk wetboek Aruba
- Begrotingen van het Land Aruba 2017-2021
- Circulaire Beoordelingskader privaatrechtelijke 2022
- Code Corporate Governance Arubaanse overheid-nv's d.d. 6 februari 2006
- Comptabiliteitsverordening Aruba
- Concept Prove ontwerp landsverordening Corporate Governance publieke en semipublieke sector Aruba (incl. memorie van Toelichting) d.d. 29 april 2022
- Concept Code Corporate Governance (incl. Memorie van Toelichting) d.d. 20 juni 2022
- Corporate Governance Aruba (nulmeting) d.d. December 2020
- Instellingsbesluit Centrale Accountantsdienst
- Jaarplan 2021, Commissie Corporate Governance
- Jaarplan 2022, Commissie Corporate Governance
- Jaarrekeningen Aruba 2017 en 2018 (incl. erratum van 2020)
- Landsverordening ARK
- Landsverordening Aruba financieel toezicht
- Landsverordening instelling ministeries 2022
- Landsverordening Normering Topinkomens
- Landsverordening Normering Topinkomens (Memorie van Toelichting)
- Landsverordening Normering Topinkomens (Advies Raad van Advies d.d. 24 november 2020)
- Landsverordening Normering Topinkomens (Nota naar aanleiding van het verslag)
- Landsbesluit Instelling Ministeries (LIM), 2022
- Oprichtingsakte FZA N.V.
- Oprichtingsakte Post Aruba N.V.
- Oprichtingsakte SETAR N.V.
- Raad van Advies, de stand van zaken van deelnemingen van het Land 2020, een quick-review, kenmerk RvA 04-20
- Regeling centrale begrotings- en financiële administraties
- Regeling overige financiële administraties
- Reglement van Orde Staten van Aruba

- Staatsregeling Aruba (incl. Memorie van Toelichting)
- Uitvoeringsrapportages Aruba 2018-2022