

Subsidiebeleid Aruba

Knelpunten, aanbevelingen en implementatie

EINDRAPPORT

Juni 2022

Koert van Buiren en Martijn Mak (Economisch Bureau Amsterdam)

Franklin de Kort (Leysner & De Cuba Accountants)

Rein Halbersma (Atlas Research)



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Economisch Bureau Amsterdam

onderzoek | advies | interim management

Subsidiebeleid Aruba Eindrapport

Auteurs: Koert van Buiren, Martijn Mak, Franklin de Kort en Rein Halbersma

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, juni 2022

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam investeert continu in nieuwe producten en technieken en maakt deze toegankelijk voor het brede publiek. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Economisch Bureau Amsterdam werkt 100% papierenloos en heeft een jaarlijkse voetafdruk van ongeveer 15 ton CO₂-equivalenten, welke we voortdurend proberen te compenseren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	10
1.1 Achtergrond	11
1.2 Doelstelling	11
1.3 Onderzoeksvragen en reikwijdte	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Het subsidielandschap	13
2.1 Subsidieverstrekkers	14
2.2 Subsidieontvangers	14
2.3 Solvabiliteit van gesubsidieerde instellingen	15
2.4 Afhankelijkheid van subsidie	16
2.5 Lasten	17
3 Subsiestelsel en -proces	19
3.1 Inleiding	20
3.2 Wettelijk kader: Subsidieverordening 1990	20
3.3 Subsidieproces: handboek Overheidssubsidies	21
3.4 Accountantsprotocol	24
3.5 Richtlijnen subsidiabele kosten	24
4 Knelpuntenanalyse	25
4.1 Algemene knelpunten	26
4.2 Knelpunten in de naleving van de Subsidieverordening 1990	26
4.3 Knelpunten in de uitvoering van het Handboek	28
5 Naar een doelmatig subsiestelsel	34
5.1 Inleiding	35
5.2 Contouren van een nieuw subsiestelsel	36
5.3 Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van een nieuw subsiestelsel	44
6 Implementatie en governance	47
6.1 Risico's voor implementatie	48
6.2 Implementatie	49
6.3 Governance	51
Bijlage A. Aanvullende informatie subsidielandschap	54
Bijlage B. Gedetailleerde beschrijving subsidieproces	57
Bijlage C. Aanvullende informatie knelpuntenanalyse	63
Bijlage C.1 Compliance	64
Bijlage C.2 Buurtcentra	68
Bijlage D. Stappenplan <i>ex ante</i> beleidsafweging	70
Bijlage E. Uitwerking aanbevelingen subdiencyclus	74
Bijlage F. Dataverantwoording	79

Samenvatting



Het subsidielandschap is versnipperd met veel instellingen die relatief kleine bedragen ontvangen. Instellingen zijn sterk afhankelijk van subsidie en hun financiële positie is over het algemeen goed

In 2020 keerde het Land Aruba circa Afl. 55 miljoen subsidie uit aan 47 instellingen van openbaar nut (niet zijnde onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven, weldadigheidsinstellingen en openbaarvervoersbedrijven).

De directie Volksgezondheid keert de meeste subsidie uit (47 procent van het totaal). De Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba (SABA) ontvangt met Afl. 21 miljoen veruit de meeste subsidie. Andere grote subsidieontvangers zijn de Stichting voor Verstandelijk Gehandicapten Aruba (SVGA), de Stichting Kinderhuis Imeldahof (SKI) en de Stichting Wit Gele Kruis (SWGK). Ongeveer twee derde van de instellingen (31 van de 47) ontving in 2020 minder dan een half miljoen gulden.

De meeste gesubsidieerde instellingen zijn financieel gezond: een derde van de instellingen heeft een solvabiliteit van 90 procent of hoger; de mediane solvabiliteit bedraagt 67 procent. Enkele grote instellingen staan er financieel minder goed voor met een lage (<20 procent) of zelf negatieve solvabiliteit.

Ondanks dat de Subsidieverordening voorschrijft dat geen subsidie wordt verleend aan instellingen die geen donaties ontvangen, gaat 42 procent van de subsidies naar instellingen waarvan donaties minder dan één procent van de inkomsten uitmaken.

Het vigerende subsidiebeleid hinkt op twee gedachten, met een in 2016 ingevoerd output-subsidiestelsel, waarvoor de wettelijke verankering ontbreekt. De op input geënte Subsidieverordening 1990 is nog steeds van kracht

In 2016 is Aruba overgestapt van een input- naar een outputgericht subsidiestelsel. Voor de coördinatie en de uitvoering van het nieuwe outputsubsidiestelsel is in 2016 het Coördinatiebureau Overheidssubsidie (CBOS) ingesteld. Het Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017 (Handboek) beschrijft het subsidieproces van het outputgerichte stelsel.

Tot een wettelijke verankering van het outputgerichte subsidiestelsel is het echter niet gekomen; de Subsidieverordening 1990 is nog steeds van kracht. Hierdoor is sprake van een ambivalente situatie. Enerzijds geven het land Aruba en de gesubsidieerde instellingen uitvoering aan het in 2016 ingevoerde output-subsidiestelsel en daarbij horend subsidieproces, en anderzijds is de op inputsubsidiering geënte Subsidieverordening 1990 nog van kracht. De Subsidieverordening 1990 en het Handboek vormen geen consistent geheel en de vereisten die daarin zijn vastgelegd zijn soms niet realistisch en overbodig. Deze situatie leidt tot tekortkomingen en knelpunten in de uitvoering van het subsidiebeleid.

Er zijn tekortkomingen in de rechtmatigheid van subsidies. Het niet voldoen aan de vereisten heeft geen gevolgen voor subsidieverlening. Er is weinig aandacht voor doelmatigheid

Aanvragen en toekenningen voldoen vaak niet aan de wettelijke vereisten (Subsidieverordening 1990) en aan de vereisten uit het Handboek. Voor een wezenlijk deel van de subsidies ontbreken de landsbesluiten. Er wordt regelmatig meer subsidie uitgekeerd dan wettelijk is toegestaan en er wordt subsidie verleend aan instellingen die geen donateurs hebben. Tot slot vindt er zelden een eindafrekening of verrekening van uitgekeerde voorschotten en subsidies plaats.

Subsidieverlening is een automatisme geworden en vindt beperkt plaats op beleidsmatige overwegingen. Het niet voldoen aan de wettelijke vereisten uit de Subsidieverordening 1990 en uit het Handboek, heeft geen gevolgen voor toekenning en uitbetaling van subsidies. Voorts is er weinig aandacht voor doelmatigheid. Beleidsdoelen zijn niet altijd geëxpliciteerd en er vindt geen afweging plaats of subsidieverlening doelmatig is, noch *ex ante* noch *ex post*.

Deze tekortkomingen en knelpunten nopen tot de inrichting van een nieuw subsidiestelsel. Het bestaande subsidiestelsel borgt onvoldoende een rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies.

Naar een doelmatig subsidiestelsel: betere scheiding tussen beleid en uitvoering, expliciete beleidsafweging en evaluatie, meerjarige subsidiëring en realistische eisen

Ondanks de problemen in het bestaande stelsel, bestaat er aan zowel de kant van de subsidieverlener als van de subsidieontvanger draagvlak voor een outputgericht subsidiestelsel. De navolgende contouren en randvoorwaarden dienen als kader voor een nieuw, doelmatig subsidiestelsel. Deze contouren en randvoorwaarden zijn getoetst bij stakeholders (subsidieverleners en subsidieverstrekkers) en kunnen op draagvlak rekenen. Daarbij geldt wel dat de betrokkenheid van deze stakeholders bij de uitwerking en invulling van deze contouren en randvoorwaarden essentieel is.

Het aanbevolen subsidiestelsel bestaat uit drie fasen met een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering: een beleidsafweging vooraf (fase 1), een meerjarige subsidiecyclus (fase 2), en een evaluatie achteraf (fase 3).

In fase 1 van het nieuwe subsidiestelsel wordt *ex ante* afgewogen of subsidiëring gerechtvaardigd is. Hiertoe is een concreet stappenplan voorgesteld waarin aan de orde komen de doelstelling, de rechtvaardiging voor overheidsinterventie, de keuze voor het beleidsinstrument en de uitwerking. Ter illustratie is dit stappenplan toegepast op twee casussen uit de Arubaanse subsidiepraktijk. Fase 2 omvat de subsidiecyclus van aanvraag, beoordeling, verstrekking, besteding en verantwoording van subsidies. Aanbevolen wordt om over te gaan naar meerjarige in plaats van jaarlijkse subsidiëring. Meerjarige subsidiëring past beter bij een op outputgericht stelsel en draagt bij aan doelmatigheid. Voorts is aanbevolen om de wettelijke en procesmatige vereisten te vereenvoudigen en te ontdoen van overbodige eisen en stappen. Fase 3 heeft betrekking op de *ex post* evaluatie: na afronding van de subsidiecyclus vindt een evaluatie plaats van de effectiviteit (bereikte doelen en resultaten) en van de doelmatigheid (maatschappelijke en bedrijfseconomische efficiëntie). Ook hiervoor is een concreet stappenplan voorgesteld.

De beleidsdirecties hebben een stevige rol in de ex ante beleidsafweging en de ex post evaluatie; de directie Financiën coördineert het subsidiebeleid en -stelsel en heeft een 'slagboomfunctie'

In het nieuwe subsidiestelsel zijn de beleidsdirecties verantwoordelijk voor de *ex ante* beleidsafweging (fase 1) en de *ex post* evaluatie (fase 3). Deze rol wordt versterkt in het nieuwe voorgestelde subsidiestelsel. Ook monitoren zij (licht) de uitvoering tijdens de subsidiecyclus (fase 2). Aanbevolen wordt om het besluit tot subsidieverlening, te mandateren aan de beleidsdirecteuren.

De directie Financiën heeft in het nieuwe subsidiestelsel een centrale, coördinerende rol: zij toetst of de *ex ante* beleidsafweging en de *ex post* evaluatie kwalitatief afdoende worden uitgevoerd; of de aanvraag en de tussen- en eindverantwoording voldoen aan de vereisten; en gaat over tot uitbetaling. Als zodanig heeft de directie Financiën een 'slagboomfunctie': pas als de vereiste stappen afdoende zijn doorlopen, vindt er uitbetaling van de subsidie plaats.

Voor succesvolle implementatie van het nieuw voorgestelde subsidiestelsel, moeten bestaande subsidierelaties eerst worden herijkt en uitgekeerde subsidies worden afgesloten met een eindafrekening

Voorafgaand aan de invoering van een nieuw subsidiestelsel moet een aantal randvoorwaarden zijn ingevuld. Ten eerste is van belang dat een herijking plaatsvindt van de bestaande subsidierelaties. De stappenplannen voor de *ex ante* beleidsafweging en voor de *ex post* evaluatie worden hiervoor gebruikt. Met deze herijking wordt voorkomen dat bestaande automatisen in subsidieverstrekking en bestaande ondoelmatigheden worden 'meegenomen' in een nieuw subsidiestelsel.

Ten tweede dient er een inhaalslag met eindafrekeningen van de uitgekeerde subsidies van de afgelopen jaren plaats te vinden, zodat het huidige subsidiestelsel financieel kan worden afgesloten en het nieuwe stelsel met een schone lei kan starten. Ten derde is van belang dat bestaande initiatieven in de sector van gesubsidieerde instellingen om te komen tot consolidatie, schaalvergroting en professionalisering door de overheid worden gestimuleerd en gefaciliteerd. De bestaande versnippering in het subsidielandschap wordt daarmee tegengegaan en het draagt bij aan verhoging van de rechtmatigheid, de effectiviteit en de doelmatigheid van subsidies.

Tot derde, een succesvol subsidiestelsel bestaat niet alleen uit door de overheid opgelegde regels en procedures. De sector van gesubsidieerde instellingen heeft ook een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om goede besteding van publieke middelen, transparantie, verantwoording en goed bestuur. De sector erkent het belang om met eigen regels en normen te komen op het gebied van *good governance*, publicatie van jaarrekeningen en -verslagen, normen, certificering of een keurmerk.

Tot slot, dit onderzoek naar het subsidiebeleid en -stelsel van Aruba is onderdeel van een breder pakket van maatregelen om het financieel beheer op Aruba te verbeteren (thema A 'Financieel beheer' van het landspakket Aruba). Van belang is de aanbevelingen die in dit rapport worden gedaan, te bezien en te implementeren in samenhang met andere maatregelen gericht op verbetering van het financieel beheer. Aruba zal hiervoor een routekaart opstellen, waar het subsidiebeleid onderdeel van zal zijn.

De minister van Financiën is opdrachtgever van de implementatie, de beleidsdirecteuren en de directeur Financiën sturen de implementatie aan en de sector van gesubsidieerde instellingen is er nauw bij betrokken

Om te komen tot een nieuw subsidiestelsel wordt een programmatische en projectmatige aanpak voorgesteld met een uitvoeringsstructuur waarin opdrachtgeverschap, sturing, uitvoering, verantwoording en monitoring zijn belegd. Deze uitvoeringsstructuur is getoetst bij stakeholders.

De Raad van Ministers van Aruba stelt het programma vast en mandateert de minister van Financiën als opdrachtgever van het programma. Dit impliceert dat alle ambtelijke diensten en organisaties die bij de uitvoering van het programma, en van de individuele projecten betrokken zijn, in opdracht van deze minister werken.

Onder de opdracht gevende minister van Financiën ressorteert de stuurgroep van het programma. De stuurgroep bestaat uit de directeuren van de beleidsdirecties en van de directie Financiën. Omdat het hervorming van het subsidiestelsel betreft, zit de directeur van de directie Financiën de stuurgroep voor. Met de uitvoering van dit

programma krijgen de directeuren van de betrokken diensten, en in het bijzonder de directeur Financiën, er een forse taak bij. Van belang is derhalve dat de (voorzitter van) de stuurgroep adequate ondersteuning krijgt.

De uitvoering is georganiseerd in de vier projectteams. De projectteams worden bemand door deskundige medewerkers van de betrokken organisaties/diensten. Voor de verschillende projecten zijn verschillende vormen van externe ondersteuning nodig om de implementatie haalbaar te maken: juridische capaciteit, accountants, en een deskundige die de herijkingsoperatie begeleidt.

	Globale tijdslijn	Benodigde externe capaciteit	
Vorbereidingsfase: vaststelling RvM, informeren instellingen, organiseren implementatie en benodigde capaciteit	3 maanden		Programmanager
Project 1 'Inhaalslag eindafrekeningen' dient pragmatisch en op korte termijn te worden uitgevoerd	6 maanden	Accountant	
Project 2 'Herijking' vormt het startpunt voor invulling en invoering van het nieuwe subsidiestelsel en dient er tevens doe de subsidieverstrekker bekend te maken met het stappenplan	6 maanden	Inhoudelijke deskundige	
Project 3 'Invulling nieuw subsidiestelsel' betreft de uitwerking van de contouren van het nieuwe stelsel in onder meer een nieuwe verordening; dit dient in met nauwe betrokkenheid van de beleidsdirecties en van de sector van gesubsidieerde instellingen plaats te vinden	12 maanden	Projectmanager	
In project 4 'Consolidatie' heeft de sector van de gesubsidieerde instellingen een leidende rol; de overheid stimuleert en faciliteert	12 maanden		



Literatuuronderzoek

- Rapporten
- Wetgeving
- Handboek Overheidssubsidies



Data-analyse

- Financiële cijfers en gegevens over de naleving, op instellings- en Landsniveau
- Overzichten van het CBOS
- Controle van deze data



Gesprekken

- Gesprekken met betrokkenen over
- Knelpunten
 - Aanbevelingen

Subsidiestelsel Aruba

Totaalbedrag subsidies

AWG 54,8 miljoen

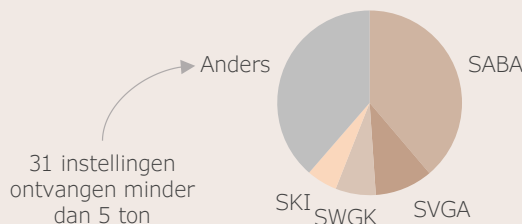
2020

47

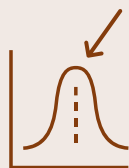
2020

Gesubsidieerde instellingen

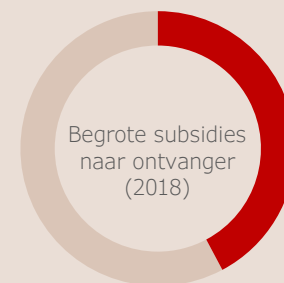
Veruit de grootste subsidieontvanger in 2020 is de Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba (SABA)



Solvabiliteit (eigen vermogen ÷ totaal vermogen):
Mediaan van de instellingen is (in 2018) 67,7 procent (de 'middelste waarneming').

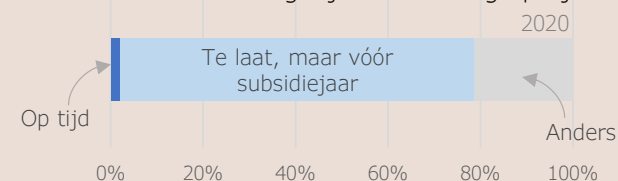


42 procent van de subsidies gaat naar instellingen die bijna volledig afhankelijk zijn van subsidie

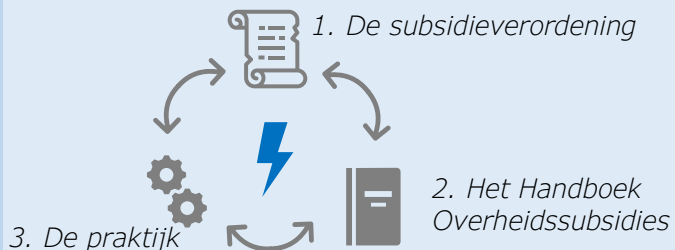


Instellingen die voor meer dan 99 procent afhankelijk zijn van subsidie

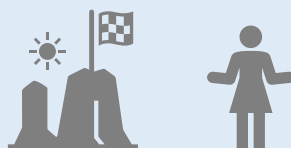
Instellingen dienen de subsidieaanvraag bij uitzondering op tijd in



Er is *inconsistentie* tussen:



Eisen aan subsidieverlening zijn soms *onrealistisch* of *overbodig*



Onvolledige naleving van de subsidievereisten heeft geen gevolgen



De beleidsdoelen zijn niet altijd expliciet en de *doelmatigheid* van de subsidie wordt *niet geëvalueerd*





Randvoorwaarden

Inhaalslag met eindafrekeningen ('schone lei')

Herijking aan de hand van het stappenplan

Consolidatie van de instellingen (schaalvoordelen)

Verantwoordelijkheid sector: bestuur, transparantie



Nieuw subsidiestelsel: 3 fases

- 1: Beleidsafweging (*ex ante*) aan de hand van een stappenplan
- 2: Meerjarige subsidiecyclus met haalbare eisen
- 3: Evaluatie (*ex post*) aan de hand van een stappenplan



Project 1
Inhaalslag eindafrekeningen

Vorbereiding



±3 maanden

Project



±6 maanden

Project 2
Herijking

Vorbereiding



±3 maanden

Project



±6 maanden

Project 3
Invulling nieuw subsidiestelsel

Vorbereiding



±3 maanden

Project



±12 maanden

Project 4
Consolidatie (Land faciliteert)

Vorbereiding



±3 maanden

Project



±12 maanden

Vaststelling

Actor



Raad van ministers

Opdrachtgever



Minister van Financiën

Aansturing



Stuurgroep van het programma

Uitvoering



Projectteams

Verantwoordelijkheid:



Minister-president van Aruba



Nederland:
Rijksministerraad en staatssecretaris BZK

Vertegenwoordiging gesubsidieerde instellingen:

consultatie, advies, uitvoering

Monitoring, escalatie, faciliteren uitvoering



TWO-BZK



TWO Aruba



Samenstelling

Directeuren van beleidsdirecties, voorgezeten door directeur Financiën

Deskundige medewerkers van betrokken organen



Externe ondersteuning

Programmamanager

Juristen; accountants; deskundige voor herijking

1. Inleiding

In 2016 is een nieuw, outputgericht subsidiestelsel op Aruba geïntroduceerd. Het nieuwe subsidiestelsel heeft niet aan de verwachtingen voldaan. De financiële verantwoording door gesubsidieerde instellingen is beperkt en de vraag heerst of het nieuwe subsidiestelsel al dan niet heeft geleid tot effectieve en efficiënte subsidiëring. Dit onderzoek beoogt de belangrijkste knelpunten in beeld te brengen, aanbevelingen te doen voor verbetering teneinde rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid van subsidies te verhogen en te borgen. Voorts bevat het rapport voorstellen voor implementatie van de aanbevelingen.



1.1 Achtergrond

Aruba en Nederland zijn in 2020 het landspakket Aruba overeengekomen. Onderdeel van thema A 'Financieel beheer' betreft het subsidiebeleid (maatregel A.3 in het landspakket).

Het subsidiebeleid van Aruba is al langere tijd onderwerp van discussie. In 2016 heeft de toenmalige minister van Financiën van Aruba een nieuw subsidiestelsel en verantwoordingskader ingevoerd - het 'outputsubsidiestelsel' - met als doel het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van subsidies. Naar aanleiding van het nieuwe subsidiestelsel is per 1 januari 2016 het Coördinatiebureau Overheids subsidie (CBOS) ingesteld. Het CBOS heeft als doelstelling het nieuwe subsidiestelsel te bewerkstelligen en voor de continuïteit ervan zorg te dragen.

Het nieuwe subsidiestelsel heeft niet aan de verwachtingen voldaan. De financiële verantwoording door gesubsidieerde instellingen is beperkt en de vraag heerst of het nieuwe subsidiestelsel al dan niet heeft geleid tot effectieve en efficiënte subsidiëring. Dit vormt de aanleiding voor de afspraak tussen Aruba en Nederland om onderzoek te doen naar het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.

1.2 Doelstelling

In het landspakket hebben Aruba en Nederland afgesproken dat op basis van dit onderzoek:

- Bepaald wordt of het subsidiebeleid en de uitvoering ervan voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid;
- Aanpassingen aan beleid en/of de uitvoering zullen worden doorgevoerd; en
- Onrechtmatig verstrekte subsidies met inachtneming van de wettelijke kaders en rechtsbeginselen (indien proportioneel) worden teruggevorderd.

De doelstelling van dit onderzoek is om te komen tot:

- Een objectief overzicht van de belangrijkste knelpunten met betrekking tot het subsidiebeleid alsook de uitvoering ervan;
- Aanbevelingen voor verbetering van het subsidiebeleid teneinde rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid van subsidies te verhogen en te borgen; en
- Voorstellen voor implementatie van de geformuleerde aanbevelingen.

1.3 Onderzoeksvragen en reikwijdte

Ter realisatie van deze doelstellingen, beoogt het onderzoek te voorzien in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe ziet het subsidiestelsel en -proces van Aruba eruit, uitgaande van het in 2016 nieuw ingevoerde beleid en het wettelijk kader?*
2. *Hoe functioneert dit subsidiestelsel en -proces in de praktijk en welke knelpunten doen zich voor?*
3. *In welke mate borgt het subsidiestelsel en de uitvoering daarvan de rechtmatigheid, de effectiviteit en de doelmatigheid van verstrekking en besteding van subsidies?*
4. *Welke aanpassingen in het subsidiebeleid zijn nodig opdat rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid worden geborgd?*
5. *Op welke wijze dienen deze aanpassingen te worden geïmplementeerd?*

Bij subsidiebeleid in het algemeen, en in dit onderzoek in het bijzonder, staan rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid centraal. Dit onderzoek hanteert daarbij een breed maatschappelijk-economisch perspectief (*welfare approach*).

Het onderzoek beperkt zich tot subsidies aan 'instellingen van openbaar nut', zoals die worden verstrekt in het kader van de subsidieverordening instellingen van openbaar nut uit 1990 (hierna: subsidieverordening 1990). Bijdragen aan onderwijsinstellingen, overheidsentiteiten, instellingen die zich voornamelijk bezighouden met welgedigheid, en openbaar vervoer vallen niet onder de subsidieverordening en maken geen onderdeel uit van het onderzoek.

Tabel 1 Algemene subsidies worden vertrekt op basis van de subsidieverordening 1990

Subsidies, mln. Afl.	2018
Subsidie bedrijf	12,1
Subsidie salariskosten onderwijs	125,8
Algemene subsidies	54,2
Subsidie exploitatieonderwijs	13,4

Bron: Jaarrekening Land Aruba 2018, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd.

Hoofdstuk 2 geeft een schets van hoe het subsidielandschap op Aruba eruit ziet: subsidieverstrekkers, bedragen, beleidsterreinen, subsidieontvangers en kengetallen. Bijlage A bevat aanvullende tabellen en figuren over het subsidielandschap.

Hoofdstuk 3 bevat een samenvattende beschrijving van het huidige subsidiestelsel: de wet- en regelgeving, het stelsel en het proces. In bijlage B is het subsidiestelsel in detail beschreven.

Hoofdstuk 4 analyseert de knelpunten in het huidige stelsel en in de uitvoering. Bijlage C bevat nadere gegevens waarop de knelpuntenanalyse is gebaseerd. Bijlage C.1 bevat cijfers over de *compliance* met de bestaande regels en procedures; bijlage C.2 bevat gegevens over de buurtcentra.

Hoofdstuk 5 doet aanbevelingen voor een nieuw, doelmatig subsidiebeleid en -stelsel. Bijlage D bevat een uitgebreid overzicht van het in hoofdstuk 5 beschreven stappenplan voor *ex ante* beleidsafweging. Bijlage E bevat een uitwerking van de in dit hoofdstuk voorgestelde verbeteringen van de subsidiecyclus en modernisering van de subsidieverordening.

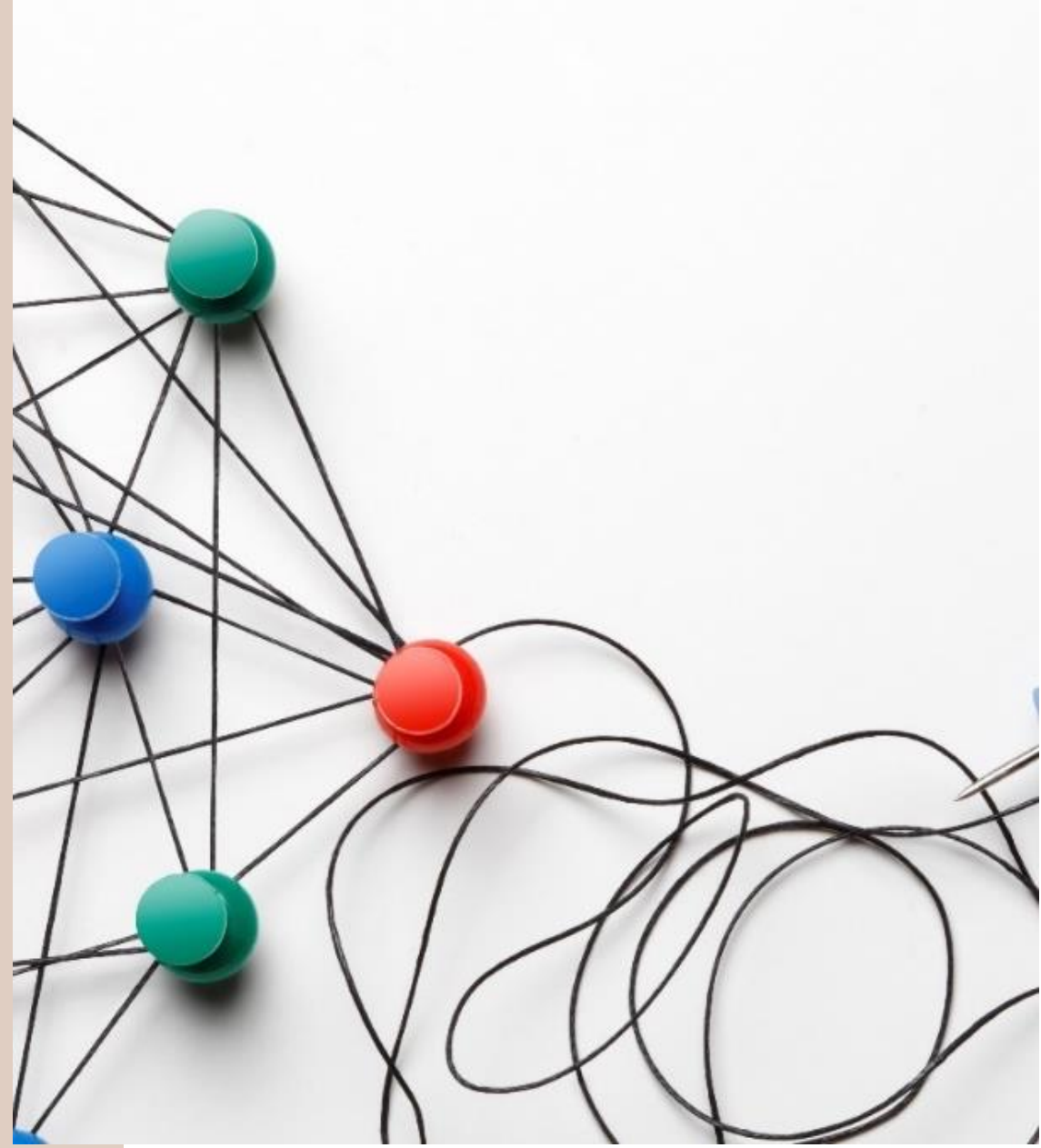
Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen voor de implementatie van de aanbevelingen een passende uitvoerings- en governancestructuur.

Bijlage F geeft een verantwoording van de in dit onderzoek onderzochte gegevens.

2 Het subsidielandschap

In 2020 waren er 47 gesubsidieerde instellingen, waarvan de Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba verreweg het hoogste bedrag ontving (Afl. 21 miljoen). De meeste instellingen ontvangen echter minder dan een Afl. 500.000.

De solvabiliteit van vooral kleine subsidieontvangers is hoog. Daartegenover staat dat veel instellingen sterk afhankelijk zijn van de subsidie: de meeste subsidiegelden gaan naar instellingen die voor 95 procent afhankelijk zijn van subsidie. De meeste instellingen besteden hun geld vooral aan personeel.



2.1 Subsidieverstrekkers

Negen bestuursorganen keren subsidie uit aan 47 instellingen

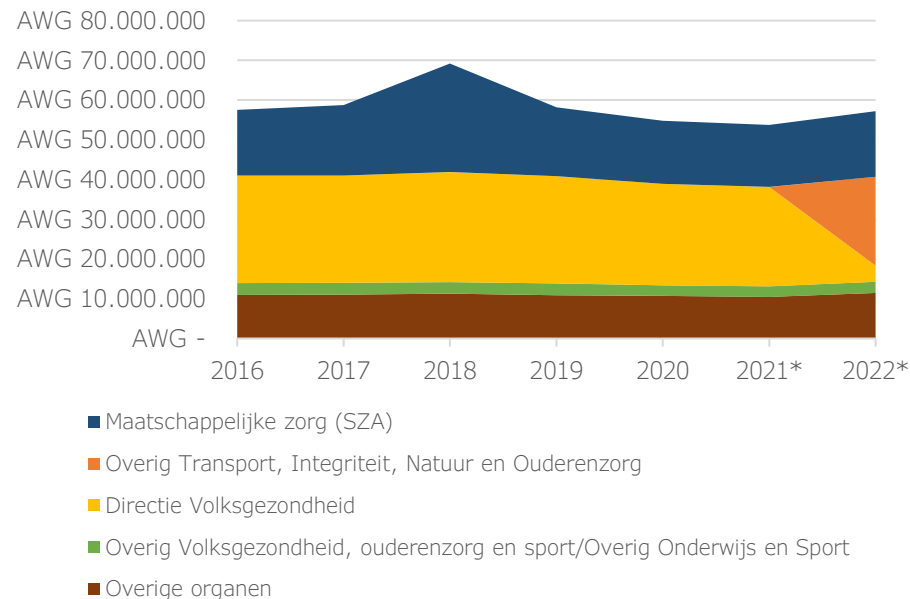
Het Land Aruba telde anno 2020 47 ontvangers van algemene subsidie, die deze subsidie ontvingen van negen verschillende bestuursorganen. Soms kregen ze die van meerdere bestuursorganen tegelijk. Zie Bijlage A voor de volledige lijst met subsidieontvangers per bestuursorgaan.

De directie Volksgezondheid en de directie Sociale Zaken/het ministerie van Sociale zaken en Arbeid keren driekwart van de subsidies uit

Van de verschillende bestuursorganen is de directie Sociale Zaken en Arbeid (SZA) (zonder de directie Huur- en Consumentenbescherming) het bestuursorgaan dat de meeste instellingen subsidie verstrekt. De directie Volksgezondheid keert echter de meeste subsidie uit (zie onderstaande figuur) en is goed voor 47 procent van alle subsidiegelden. De directie Sociale Zaken en Arbeid volgt met 29 procent van de subsidies. Alle andere bestuursorganen zijn elk verantwoordelijk voor minder dan 5 procent van de subsidies.

Normaliter bestaat de uitgekeerde subsidie vooral uit algemene subsidie, met een klein aandeel projectsubsidie (zie Bijlage A). In 2018 keerde de overheid meer subsidie uit dan in andere jaren vanwege de crisisplanprojectsubsidies. Deze werden uitgekeerd om kindermishandeling tegen te gaan (Landsverordening 2018/84).

Figuur 1 Begrote subsidie per bestuursorgaan



Bron: Begrotingen Land Aruba 2016-2022, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

2.2 Subsidieontvangers

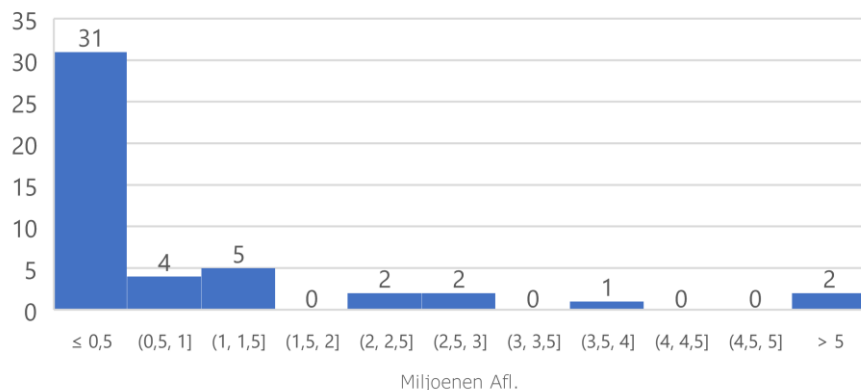
Twee derde van de instellingen krijgt minder dan Afl. 500.000, maar de grootste ontvanger krijgt Afl. 21 miljoen

Er zijn grote verschillen in subsidies per instelling. Uit onderstaande figuur blijkt bijvoorbeeld dat 31 van de 47 gesubsidieerde instellingen (66 procent) in 2020 minder dan een half miljoen gulden ontvingen, terwijl andere instellingen subsidies ter hoogte van meerdere miljoenen ontvingen. De grootste ontvanger is de Stichting

Het subsidielandschap

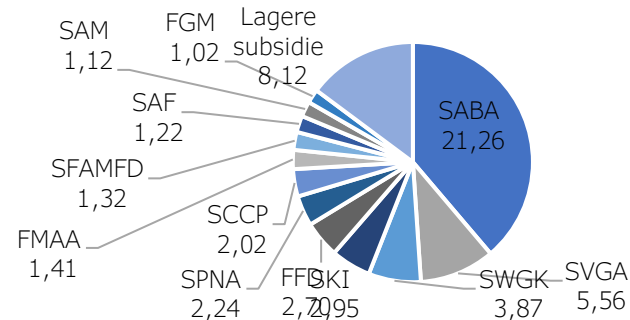
Algemene Bejaardenzorg Aruba (SABA) (hieronder). SABA ontvangt meer dan een derde van de totale subsidiebegroting van Aruba. Daarna volgen de Stichting voor Verstandelijk Gehandicapten Aruba (SVGA), de Stichting Kinderhuis Imeldahof (SKI) en de Stichting Wit Gele Kruis (SWGK). De tien grootste ontvangers ontvangen samen meer dan tachtig procent van alle subsidies.

Figuur 2 Instellingen naar begroot subsidiebedrag in 2020, miljoen Afl.



Bron: Begrotingen Land Aruba 2016-2021, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 3 Begrote subsidie per instelling in 2020, miljoenen Afl.



Bron: Begrotingen Land Aruba 2016-2021, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Niet alle gesubsidieerde instellingen zijn in deze cijfers meegenomen. De subsidiëring van enkele instellingen maakt geen onderdeel uit van het reguliere subsidieproces. Zo ontvangt Centro pa Desaroyo Aruba (CEDE) een meerjarige subsidie van het land Aruba op basis van het samenwerkingsprotocol dat het land Aruba, de Samenwerkende Fondsen Cariben en CEDE zijn overeengekomen. De aanvraag, beoordeling, toekenning, monitoring en eindafrekening van deze subsidie verloopt daarom niet via het reguliere proces zoals is omschreven in het Handboek Overheidssubsidies.

2.3 Solvabiliteit van gesubsidieerde instellingen

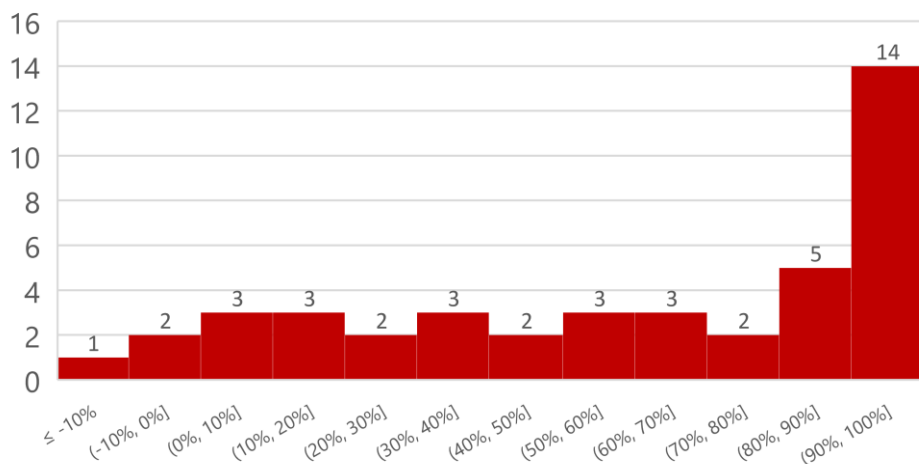
Veel instellingen hebben een hoge solvabiliteit, maar dit geldt vooral voor de kleinere instellingen

De solvabiliteit van veel instellingen is hoog. Van de 43 instellingen waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn, zijn er veertien die in 2018 een solvabiliteit van 90 procent of hoger hadden (hieronder). De mediane solvabiliteit was 67,7 procent. Ter

vergelijking: het Nederlandse midden- en kleinbedrijf had in 2019 een mediane solvabiliteit van 52,8 procent.*

Bij de vier grootste subsidieontvangers is het beeld anders: bij hen lag de solvabiliteit in 2019 en 2020 onder de mediaan van 67,7 procent. SKI had zelfs jarenlang een negatief eigen vermogen. De ontwikkelingen van de solvabiliteit van deze vier instellingen is hieronder af te lezen.

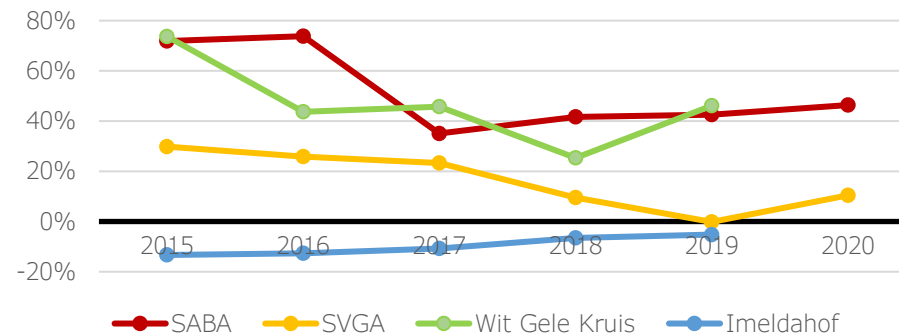
Figuur 4 Aantal gesubsidieerde instellingen naar solvabiliteit (2018)



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

* Centraal Bureau voor de Statistiek (Nederland). (2021). *Financieringsmonitor 2021*. Geraadpleegd van <http://web.archive.org/web/20220221135349/https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/financieringsmonitor-2021?onpage=true>

Figuur 5 Solvabiliteit van vier grote subsidieontvangers over de tijd heen



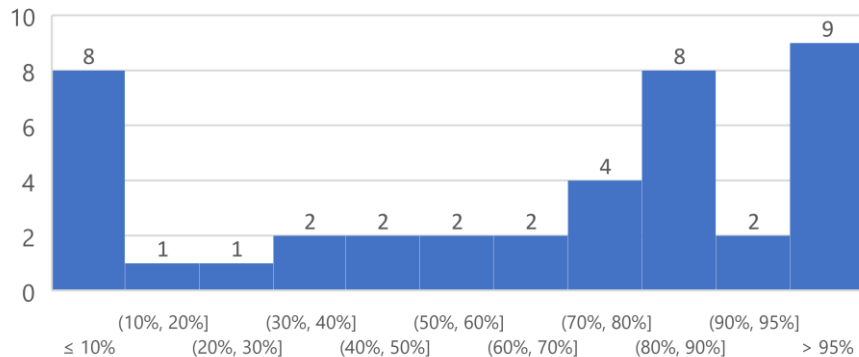
Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

2.4 Afhankelijkheid van subsidie

Het grootste deel van de subsidiegelden gaat naar instellingen die bijna volledig op subsidie leunen

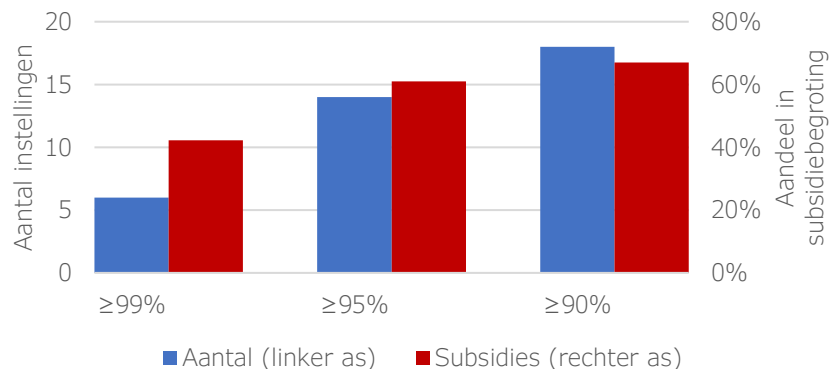
Veel instellingen zijn in hun inkomsten sterk afhankelijk van subsidie. Bij veertien van de 42 instellingen waarvoor afdoende informatie beschikbaar is, bestaan de inkomsten voor meer dan 95 procent uit subsidie (zie onderstaande figuur). Hiertoe behoren onder andere de twee grootste subsidieontvangers SABA en SVGA (zie Bijlage A). Deze veertien instellingen ontvangen meer dan 60 procent van alle subsidies. 42 procent van de subsidiebegroting is bestemd voor instellingen die voor minstens 99 procent afhankelijk zijn van subsidie (hieronder).

Figuur 6 Aantal instellingen naar de verhouding subsidies en baten in 2018



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 7 Aantal instellingen naar hun afhankelijkheid van subsidies (subsidies gedeeld door totale baten) en de door hun ontvangen subsidies als percentage van alle verstrekte subsidies (2018)



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

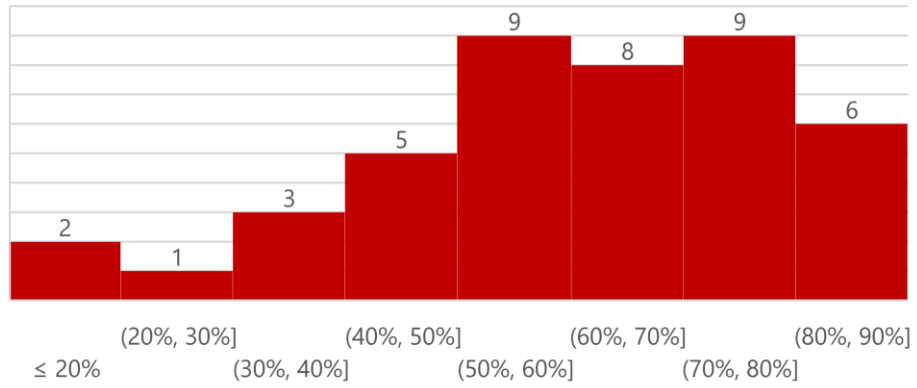
Hierbij dient opgemerkt te worden dat instellingen op verschillende manieren hun baten en lasten rapporteren. Ten eerste kunnen instellingen de verrekening van subsidie op verschillende manieren in hun staat van baten en lasten opnemen. Het gaat dan om de terug te betalen, te veel ontvangen subsidie. De Fundashon Pa Nos Muchanan (FPNM) houdt deze verrekening bijvoorbeeld in op haar inkomsten, terwijl de Fundacion Guia Mi (FGM) de verrekening niet als reguliere bate of last rekent maar haar aftrekt van het bedrijfsresultaat. Ten tweede houden sommige instellingen de kostprijs van hun verkopen in op de baten. Als die kostprijs echter hoger is dan de opbrengsten, zijn de baten door de verkopen negatief. Op die manier kan de subsidie hoger zijn dan de totale baten, zoals het geval is bij de Stichting Fundacion Arubano pa Maneho di Faciladnan Deportivo (SFAMFD). Tot slot staan de crisisplan-projectsubsidies alleen op de landsbegroting van 2018, maar rekent bijvoorbeeld SWGK ze toe aan zowel 2018 als 2019. De hier gepresenteerde statistieken moeten dus gezien worden als een beeld in grote lijnen.

2.5 Lasten

De meeste instellingen besteden hun geld vooral aan personeel

Vaak bestaan lasten voor meer dan de helft uit personeelslasten. Dit is het geval bij 32 van de 43 instellingen met beschikbare cijfers (onderstaande tabel). Het aandeel personeelslasten bedraagt echter nooit meer dan 90 procent. Er zijn zes instellingen waarvan de lasten voor minstens 80 procent bestaan uit personeelslasten. Hiertoe behoren ook drie van de vier grootste subsidieontvangers (zie Bijlage A).

Figuur 8 Aantal instellingen naar aandeel personeelslasten (2018)



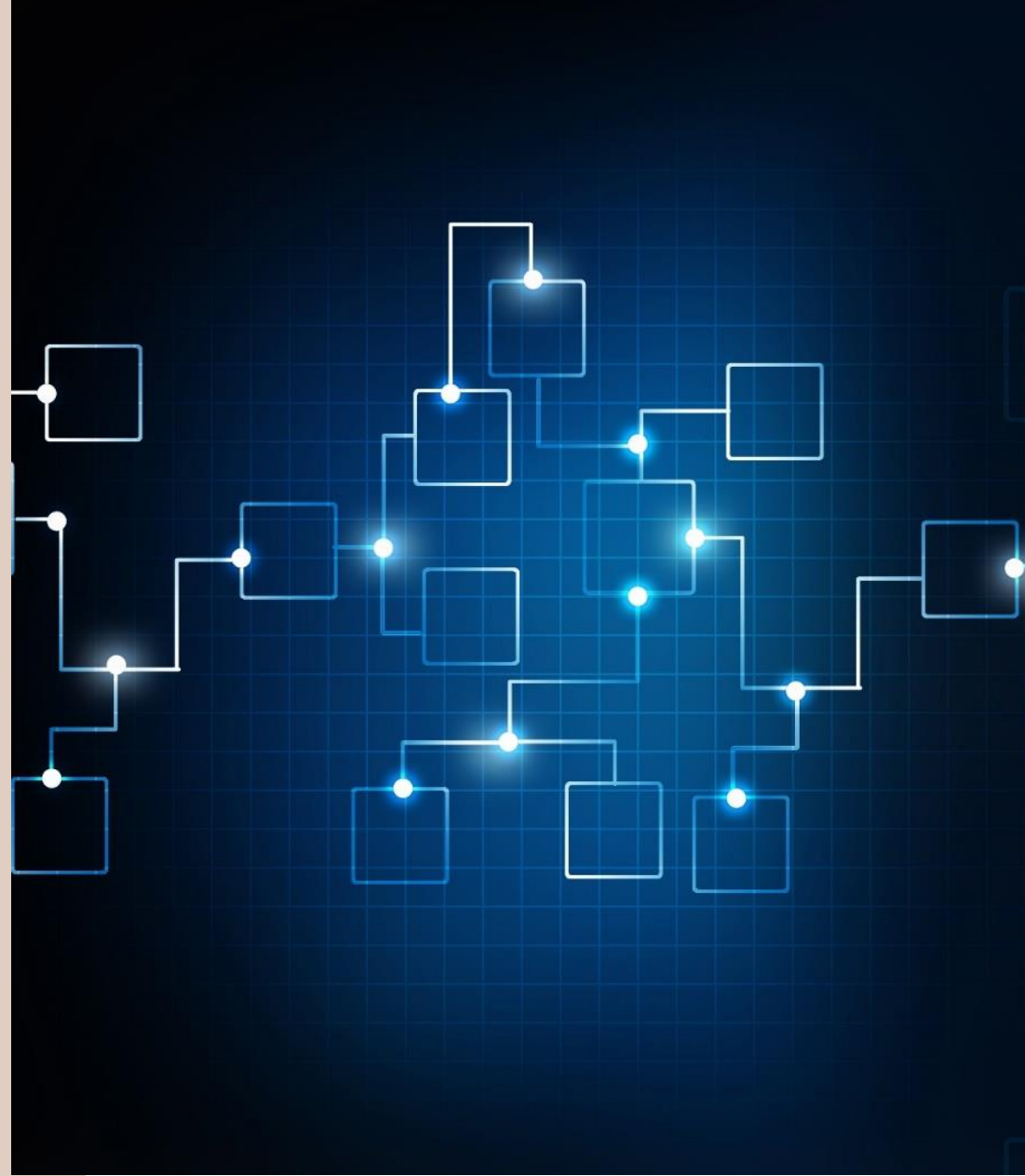
Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

3 Subsidiestelsel en -proces

Verskillende documenten en regelingen beschrijven het subsidieproces. Formeel is het inputsubsiestelsel uit de Subsidieverordening 1990 van kracht.

Volgens het Handboek Overheidssubsidies bestaat het subsidieproces uit een zevental fases; de voorindiening, de subsidieaanvraag, de toetsing, de beslissing, de uitbetaling, het monitoren en de eindverantwoording. Daarnaast kan de instelling bezwaar indienen tegen een (fictieve) beslissing. Het Coördinatiebureau Overheidssubsidie speelt een belangrijke rol in het proces.

Tot slot vullen het accountantsprotocol en de richtlijnen subsidiabele kosten gedeelten van het subsidieproces in.



3.1 Inleiding

In 2016 is overgestapt van een input- naar een outputgericht subsidiestelsel. Voor de invoering van het nieuwe subsidiestelsel gold een overgangperiode van twee jaar, zodat het vanaf 2018 volledig operationeel diende te zijn.

In het inputgericht stelsel werden veelal afspraken gemaakt over welke kosten in aanmerking kwamen voor subsidiëring; in het in 2016 ingevoerde output gericht stelsel worden op basis van een vooraf vastgesteld programma van eisen subsidieafspraken gemaakt gericht op prestaties. In het outputgericht stelsel heeft de gesubsidieerde instelling meer ruimte om zelf op een effectieve en doelmatige wijze te werken aan de beoogde resultaten; en stuurt de subsidieverstrekker op output (resultaten) in plaats van op input (kosten). De gesubsidieerde instelling heeft meer vrijheid als het gaat op de bedrijfsvoering – bijvoorbeeld bij aanstelling en beloning van personeel – en staat de subsidieverstrekker op grotere afstand in een minder sturende, en meer monitorende rol.

Voor de coördinatie en de uitvoering van het nieuwe outputsubsidiestelsel is in 2016 het Coördinatiebureau Overheidssubsidie (CBOS) ingesteld. Het CBOS heeft een nieuw subsidieproces ingericht waarmee wordt getracht uitvoering te geven aan het outputsubsidiestelsel. Dit subsidieproces staat beschreven in het Handboek Overheidssubsidies Aruba 2016-2017 (hierna: het Handboek). Het Handboek bevat richtlijnen en procedures en is erop gericht om op een gestandaardiseerde en uniforme wijze het subsidieproces voor zowel de overheid als voor de gesubsidieerde instellingen beter te structureren. Het Handboek is bedoeld als leidraad in de verhouding tussen de overheid (subsidiegever), met name de desbetreffende minister en directie, en de gesubsidieerde instellingen (subsidieontvanger) voor wat betreft overheidssubsidies.

Invoering van het nieuwe subsidiestelsel zou gepaard gaan met de invoering van een nieuwe subsidieverordening (de Subsidieverordening 2018), waarmee het output stelsel wettelijk zou worden verankerd. Tot invoering van de Subsidieverordening

2018 is het echter niet gekomen; de Subsidieverordening 1990 is nog steeds van kracht.

Hierdoor is sprake van een ambivalente situatie, waarin enerzijds door het land Aruba (Ministeries, Directies en CBOS) en door de gesubsidieerde instellingen uitvoering wordt gegeven aan het in 2016 ingevoerde output subsidiestelsel en daarbij horend subsidieproces, en anderzijds de wettelijke en formele inbedding ervan ontbreekt.

Het vigerende subsidiestelsel bestaat derhalve uit de subsidieverordening 1990 en het subsidieproces zoals is beschreven in het Handboek.

3.2 Wettelijk kader: Subsidieverordening 1990

Het land Aruba kent subsidies toe aan ‘instellingen van openbaar nut’ voor ‘het verrichten van een taak die door de overheid had behoren te worden verricht’ (Subsidieverordening 1990). In het licht van de knelpuntenanalyse die centraal staat in dit onderzoek (hoofdstuk 4), zijn de volgende bepalingen in de Subsidieverordening 1990 relevant.

- Er wordt geen subsidie toegekend aan instellingen die geen inkomsten van donateurs kennen: *‘Aan een instelling welke niet door bijzondere personen met periodieke geldelijke bijdragen wordt gesteund, wordt geen subsidie verleend’* (artikel 4).
- De subsidieverordening onderscheidt algemene subsidies, bedoeld om tekorten in de exploitatie te dekken, en bijzondere subsidies gericht op een nader te omschrijven doel c.q. de realisatie van een specifiek project (artikel 5).
- Bij de aanvraag voor subsidie moet een instelling verscheidene stukken overleggen (artikel 6):
 - De statuten;
 - De jaarrekening van het afgelopen jaar;
 - De begroting voor het lopende jaar;

- o Een lijst met donateurs die de instelling in het afgelopen jaar steunden (inclusief de omvang van hun donaties);
- o Een verslag van de werkzaamheden van het afgelopen jaar;
- o Indien het een aanvraag voor een bijzondere subsidie betreft: een kostenraming van het uit te voeren project.
- Een algemene subsidie bedraagt niet meer dan nodig is om een nadelig saldo van baten en lasten te dekken (artikel 9).
- Voor een algemene subsidie kan een voorschot worden verleend tot het bedrag van het nadelig saldo van de begroting (artikel 10.1).
- De instelling die een voorschot ontvangt, is verplicht binnen twee maanden na afloop van het jaar waarvoor het voorschot werd verleend, een jaarrekening te overleggen (artikel 10.3).
- Uitbetaling van de definitief vastgestelde subsidie geschiedt onder inhouding van het verleende voorschot. Wanneer de definitieve subsidie lager is dan het verleende voorschot, dan wordt het verschil teruggestort (artikel 10.4).
- Met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de subsidieverordening zijn de daartoe bij landsbesluit aangewezen ambtenaren belast (artikel 12).

3.3 Subsidieproces: handboek Overheidssubsidies

Het integrale proces van aanvraag tot verantwoording van subsidies staat beschreven in het Handboek. In de navolgende figuur zijn het proces, de verschillende stappen en de verschillende actoren in het proces schematisch en samengevat weergegeven. Voorts is kort beschreven wat iedere stap inhoudt en wat de rollen zijn van de verschillende actoren. Een uitgebreide beschrijving hiervan is te lezen in Bijlage D.

Het ministerie en de beleidsdirectie zorgen ervoor dat de beleidsdoelstellingen en het toetsingskader duidelijk zijn voorafgaand aan de indiening

De eerste stap van de subsidiecyclus is de voorindiening. Hierin wordt de aanvraag voorbereid en het beleid gemaakt.

De desbetreffende minister is verantwoordelijk voor de beleidsdoelstellingen en het Programma van Eisen. De instelling ontvangt het toetsingskader van de beleidsdirectie en een herinneringsbrief.

De instelling vraagt de subsidie voor 1 maart aan en de directie Financiën schiet haar de bedragen voor

Na de voorindiening volgt de werkelijke aanvraag. De instelling dient de aanvraag voor subsidie en de vereiste stukken in voor 1 maart van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft. Volgens Handboek bevestigt het Bureau Interne Diensten de aanvraag en stuurt het door naar het Coördinatiebureau Overheidssubsidie. De gewijzigde praktijk is echter dat de instelling de aanvraag direct indient bij het Coördinatiebureau Overheidssubsidie (CBOS).

De directie Financiën schiet vervolgens aan de instelling de bedragen voor.

Het CBOS toetst de aanvraag administratief en de desbetreffende beleidsdirectie toetst haar inhoudelijk

De aanvraag die de instelling heeft gedaan, wordt administratief en inhoudelijk getoetst. Het CBOS bevestigt de aanvraag en toetst of de aanvraag volledig is, waarna het de aanvraag en een concept-landsbesluit naar de desbetreffende beleidsdirectie stuurt (doorlooptijd: twee weken). Dit is een landsbesluit ter toekenning van de subsidie en ter vaststelling van de hoogte van het subsidievoorschot.

De desbetreffende beleidsdirectie voert de inhoudelijke toetsing uit, vult het landsbesluit aan en stuurt dat door naar de desbetreffende minister (doorlooptijd: drie weken).

De desbetreffende minister neemt een besluit en het landsbesluit wordt getekend en gepubliceerd. De directie Financiën maakt het subsidievoorschot over

Wanneer de toetsing gereed is, wordt er een beslissing genomen. De desbetreffende minister neemt een besluit en bepaalt de hoogte van het bedrag en stuurt de beslissing door naar het CBOS (doorlooptijd: drie weken).

Subsidiestelsel en -proces

Het CBOS stuurt het uiteindelijke landsbesluit naar de minister belast met financiën (doorlooptijd: één week). De minister belast met financiën zorgt voor de ondertekening van het landsbesluit en het CBOS ontvangt het daarna (doorlooptijd: twee weken). Het CBOS stuurt het document naar het Bureau Interne Diensten, die het publiceert (doorlooptijd: één week).

Tussen de aanvraag en de toekenning van de subsidie, krijgt de instelling de subsidie voorgeschoten. De directie Financiën maakt de toegekende subsidie over als voorschot

De desbetreffende beleidsdirectie, het CBOS, de Centrale Accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer zien allemaal toe op een deel van de subsidiecyclus

Nadat de subsidie toegekend is, gaat de instelling het overheidsbeleid uitvoeren. In deze fase vindt er monitoring plaats.

De instelling en de beleidsdirectie maken concrete afspraken over de uitvoering. Beleidsdirecties houden toezicht over en bieden ondersteuning aan de instellingen, waarover ze rapporteren aan de desbetreffende minister. De instelling legt minstens jaarlijks verantwoording af bij het CBOS, die monitort of de subsidiegelden rechtmatig besteed worden.

Ook de Centrale Accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer van Aruba hebben een controlerende rol.

Instellingen moeten na een eindafrekening mogelijk geld terugstorten en kunnen als sanctie de subsidie ontzegd krijgen

Na afloop van het jaar vindt er een eindafrekening plaats met betrekking tot de subsidie. Na afloop van het jaar stelt het CBOS de eindafrekening vast op basis van ingeleverde documentatie.

De eindafrekening vindt plaats met een tweede landsbesluit en kan ertoe leiden dat de instelling geld terugstort. Ter sanctionering kunnen subsidies ingetrokken worden en meerdere partijen kunnen feiten opsporen die tot deze sanctie leiden.

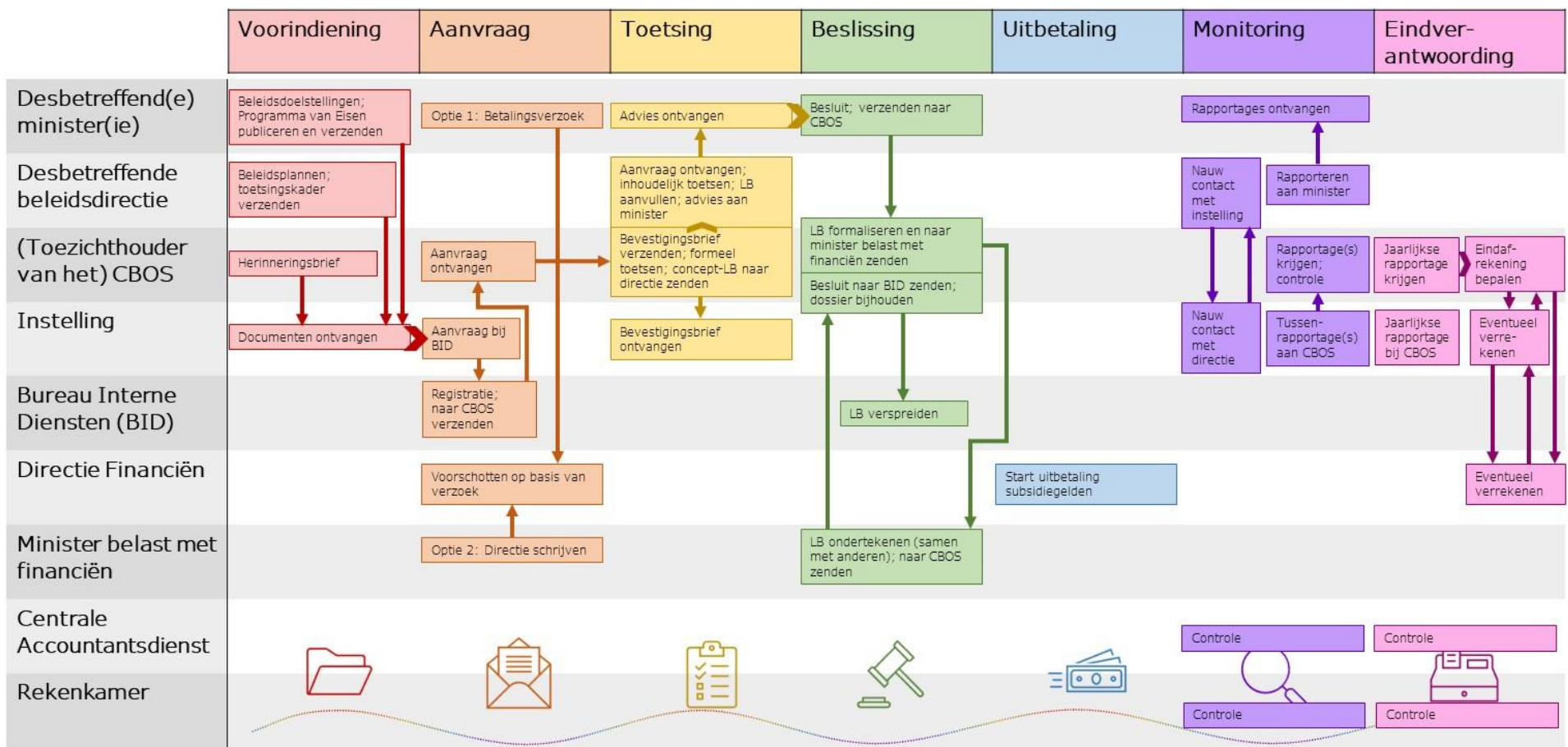
Een instelling kan bezwaar indienen bij de Bezwaaradviescommissie Lar en daarna eventueel bij het Gerecht

Het subsidieproces kan op meerdere momenten leiden tot een beslissing waartegen de instelling bezwaar kan maken.

Een instelling kan bezwaar indienen na een (fictieve) weigering of een opgelegde sanctie. De instelling kan de beslissing beïnvloeden door de Bezwaaradviescommissie Lar (Landsverordening administratieve rechtspraak) in te schakelen. De volgende stap bij bezwaar is om naar het Gerecht te gaan.

Subsidiestelsel en -proces

Figuur 9 Schematische weergave van het subsidieproces volgens het Handboek



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

3.4 Accountantsprotocol

Door de Centrale Accountantsdienst is op 26 februari 2016 een Accountantsprotocol ten behoeve van het accountantsonderzoek van de financiële verantwoordingen van subsidieontvangers opgesteld.

Aangezien subsidies publieke middelen zijn dient de overheid enige zekerheid te verkrijgen dat de verstrekte subsidies besteed zijn voor het doel waarvoor deze zijn toegekend en ook in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving zijn besteed. Om dit te realiseren dient de subsidieontvanger een financiële verantwoording af te leggen waarbij een accountant een verklaring moet afgeven. De soort verklaring die afgegeven moet worden is afhankelijk van de hoogte van het door de overheid verstrekte subsidiebedrag, waarbij onder andere voor bedragen hoger dan Afl. 1 miljoen (algemene subsidie) c.q. Afl. 100.000 (bijzondere subsidie) door de accountant een controleverklaring moet worden afgegeven. Voor algemene subsidie van meer dan Afl. 250.000 en minder dan Afl. 1.000.000 is er een beoordelingsverklaring vereist.

Verder worden in het accountantsprotocol de door de subsidieaccountant te hanteren onderzoek-toleranties aangegeven en alsook de wijze waarop de subsidieaccountant moet omgaan met niet gecorrigeerde c.q. niet te corrigeren afwijkingen. De subsidieaccountant dient ook vast te stellen dat de financiële verantwoording opgesteld is op basis van algemeen aanvaarde grondslagen voor financiële verslaggeving en dat de subsidies rechtmatig zijn besteed.

3.5 Richtlijnen subsidiabele kosten

Door een commissie is, onder voorzitterschap van Directie Sociale Zaken, in mei 1991 een gewijzigd conceptrichtlijnen inzake subsidiabele personeelskosten aan de betrokken minister voorgelegd. In een ministerraad vergadering van 25 september 1991 zijn deze richtlijnen goedgekeurd.

In deze richtlijnen worden als subsidiabele kosten aangemerkt personeelskosten van een door de Minister goedgekeurde formatieplaats waarbij voldaan wordt aan de voor desbetreffende formatieplaats vastgestelde opleidingseisen en waarbij desbetreffende persoon tevens medisch is goedgekeurd. De volgende kosten worden in dit kader als subsidiabel aangemerkt: brutosalaris van de werknemer zoals goedgekeurd door de minister en naar analogie van de bezoldigingsschalen en benoemings- en bevorderingseisen voor ambtenaren en werklieden, kosten medische keuring, werkgeversaandeel premie AOV/AWW, kindertoelage en vakantie-uitkering. Verder is goedgekeurd dat ziekte-uitkeringen aangewend mogen worden ter dekking van personeelskosten van vervangers.

In overleg met de Directie Sociale Zaken en Directie Financiën heeft de Centrale Accountantsdienst middels een brief van 14 mei 1993 aan de ministerraad voorgesteld om de door gesubsidieerde instellingen ontvangen donaties niet meer in mindering te brengen op de subsidie van het Land. Ook is voorgesteld om de afschrijvingskosten niet meer als subsidiabele kosten aan te merken.

De ministerraad heeft op 2 juni 1993 goedkeuring verleend aan beide voorstellen van de Centrale Accountantsdienst.

4 Knelpuntenanalyse

Het is onduidelijk wat het geldende subsidiebeleid is, omdat de subsidieprocessen volgens het Handboek en de nog geldende Subsidieverordening niet met elkaar overeenkomen. Hierdoor is bijvoorbeeld de positie van het CBOS onzeker.

Door onduidelijkheid omtrent het beleid wordt noch de geldende Subsidieverordening, noch het Handboek goed nageleefd. Daarnaast stellen zowel de Subsidieverordening als het Handboek dusdanig rigide eisen, dat instellingen ze in de praktijk niet kunnen naleven. Dit heeft vervolgens geen consequenties voor de subsidiëring. Ook vinden er bijna geen eindafrekeningen plaats.



4.1 Algemene knelpunten

Er zijn twee subsidiestelsels van kracht die niet consistent zijn

Een algemeen probleem dat doorwerkt in het gehele subsidiestelsel is dat het nieuwe outputsubsidiestelsel geen juridische verankering kent. Hierdoor zijn de richtlijnen en procedures zoals het land Aruba, het CBOS en de instellingen die conform het Handboek trachten uit te voeren, niet (altijd) consistent met hetgeen de Subsidieverordening bepaalt. Zo stelt de Subsidieverordening andere eisen aan de informatievoorziening bij aanvraag en verantwoording dan het Handboek. Ook beperkt de Subsidieverordening de hoogte van de subsidie tot wat nodig is om het negatieve saldo van (eigen) baten en lasten te dekken, wat op gespannen voet staat met het beginsel van een output subsidiestelsel.

De status van het nieuwe subsidiestelsel is twijfelachtig

Daarnaast is onduidelijk of het outputsubsidiestelsel en het daarbij behorende subsidieproces zoals is omschreven in het Handboek, als nieuw beleid is vastgesteld door de ministerraad. Een brief van de minister van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid stelt bijvoorbeeld dat de oprichting van het CBOS steun heeft van de Raad van Ministers.* De landsbesluiten voor de instellingen die de directie Cultuur subsidieert, benoemen het Handboek zelfs in de considerans. Verschillende actoren, waaronder een subsidie verstrekkende directie, geven echter aan dat er geen formele vaststelling van het nieuwe beleid heeft plaatsgevonden. Een enkele actor geeft aan daarom het nieuwe subsidiestelsel en het proces zoals omschreven in het handboek niet te erkennen.

Eerder schreef de Algemene Rekenkamer Aruba in het rapport *Zicht op subsidie* dat hij niet heeft kunnen vaststellen wat de status is van het Handboek. Gebrek aan

(duidelijkheid over) formele vaststelling en wettelijke verankering van het nieuwe subsidiestelsel gaat inherent ten koste van de acceptatie en het draagvlak.

Desondanks kan worden vastgesteld dat Aruba in 2016 een nieuw, op output gericht subsidiestelsel heeft geïmplementeerd: het CBOS is opgericht, het Handboek is opgesteld en subsidieverstrekkers, -ontvangers en het CBOS trachten aan het nieuwe stelsel zoals omschreven in het Handboek uitvoering te geven.

De knelpuntenanalyse gaat uit van de Subsidieverordening en het in het Handboek beschreven subsidiestelsel en -proces, als het vigerende subsidiestelsel. Derhalve wordt gezien welke knelpunten er in de uitvoering bestaan in relatie tot wat in de Subsidieverordening en het Handboek is geregeld.

4.2 Knelpunten in de naleving van de Subsidieverordening 1990

Figuur 10 Samenvatting van de cijfers over de naleving van de Subsidieverordening. Zie Bijlage C.1.



* Croes, P.F.T. (2016, 27 juni). *Subsidieproces DAS* [Referentie MINSJA/869/16]. Ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid.



Aanzienlijke subsidiebedragen gaan naar instellingen die geen of nauwelijks donaties ontvangen (artikel 4, Subsidieverordening 1990)

Er zijn zes instellingen die voor 99 procent van subsidie afhankelijk zijn en die 42 procent van de totale subsidiebegroting ontvangen. Van deze zes ontvingen er twee nooit donaties, en twee ontvangen sinds 2017 geen donaties meer. De grootste subsidieontvanger SABA behoort ook tot deze zes instellingen maar ontving meestal wel donaties (zie Bijlage C.1).

De wettelijk vereiste stukken worden vaak niet gevraagd of ingediend (artikel 6, Subsidieverordening 1990)

Het CBOS stelt eisen aan de subsidieaanvraag die niet overeenkomen met artikel 6 van de Subsidieverordening. Het CBOS vraagt bijvoorbeeld niet om een lijst met donateurs, terwijl de instellingen die volgens de Subsidieverordening 1990 wel moeten overleggen. In de documentatie van het CBOS zijn voor dit onderzoek dan ook geen lijsten met donateurs aangetroffen. Het CBOS vraagt daarnaast om verschillende documenten die in volgens de wet niet vereist zijn, waaronder een uittreksel van de Kamer van Koophandel en een lijst met personeelsgegevens (zie Bijlage C.1).

Uit de digitale administratie van CBOS van de documenten van de instellingen blijkt dat veel vereiste informatie nog niet is ingeleverd. Jaarrekeningen en activiteitenrapporten over 2017 en 2018 zijn voor 5 tot 15 procent van de instellingen niet voorhanden. De aanwezigheid van jaarrekeningen, activiteitenrapporten en bevestigingsbrieven is voor de recentere aanvraagjaren 2021 en 2022 lager dan voor de

aanvraagjaren daarvoor. Zo ontbreekt voor 47 procent van de instellingen de jaarrekening over 2020 (zie Bijlage C.1).

Instellingen boeken meestal een positief resultaat, ook al is dat niet toegestaan (artikel 9 en 10.1, Subsidieverordening 1990)

Instellingen hebben over de jaren 2017-2020 meestal hogere baten dan lasten, terwijl de subsidie wettelijk niet hoger mag zijn dan nodig om een negatief saldo te dekken. Meerdere instellingen realiseren structureel positieve saldi. Van de instellingen die cijfers over 2018 hebben, was dit bij 60 procent het geval. Vijf (14 procent) van de 43 instellingen waarvan de cijfers bekend zijn hadden dat jaar een saldo dat meer bedroeg dan 30 procent van hun vermogen. Bij de grootste subsidieontvangers komen negatieve saldi van baten en lasten echter vaker voor dan positieve (zie Bijlage C.1).

Hoewel instellingen vóór maart een jaarrekening over het afgelopen jaar moeten tonen, ontbreken er nog vele (artikel 10.3, Subsidieverordening 1990)

Volgens de geldende Subsidieverordening 1990 moeten instellingen binnen twee maanden na afloop van het begrotingsjaar een jaarrekening overleggen. In de praktijk leveren instellingen hun jaarrekening in wanneer ze voor het nieuwe jaar subsidie aanvragen. Dit doen ze echter alleen bij uitzondering binnen twee maanden. Voor de begrotingsjaren 2020-2022 werden er namelijk slechts twee aanvragen vóór maart ingediend. Alle andere instellingen waren die jaren te laat en hebben dus evenmin binnen de termijn een jaarrekening overlegd. Bij artikel 6 in deze knelpuntenanalyse blijkt bovendien al dat er in april 2022 nog jaarrekeningen ontbraken over 2017 tot 2020, dus ver na het verstrijken van de twee maanden.

Te veel ontvangen subsidie wordt niet teruggestort omdat er geen eindafrekening plaatsvindt (artikel 10.4)

Eindafrekening van de subsidie vindt in de praktijk (vrijwel) nooit plaats, hoewel die wettelijk vereist is. Hierdoor vindt de subsidiëring louter plaats op basis van bevoorschotting. Verschillende instellingen specificeren wel op hun jaarrekening hoeveel subsidie ze te veel hebben ontvangen. Het komt voor dat instellingen zelfs initiatief

nemen tot het terugbetalen van te veel ontvangen subsidie, maar de overheid nalaat een eindafrekening en een betalingsverzoek daartoe op te stellen.

4.3 Knelpunten in de uitvoering van het Handboek

4.3.1 Knelpunten bij de voorindiening

Er bestaan niet altijd programma's van eisen en ze worden niet gepubliceerd

Programma's van eisen bestaan vaak niet of worden niet jaarlijks geactualiseerd. Volgens het rapport *Zicht op subsidie* van de Algemene Rekenkamer Aruba stellen meerdere directies geen programma's van eisen op en ze worden niet in de Lands-courant gepubliceerd. In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd bleek dan ook dat instellingen niet bekend zijn met programma's van eisen en evenmin met het beleid en de beleidsdoelstellingen.

Directies hebben meestal geen toetsingskader en de wijze van inhoudelijke toetsing is niet bij de instellingen bekend

Er bestaan meestal geen inhoudelijke toetsingskaders voor de subsidieaanvraag zo blijkt uit de interviews met de betrokkenen in het kader van dit onderzoek. De instellingen weten bovendien vaak niet hoe de beleidsdirecties hun aanvragen inhoudelijk toetsen.

4.3.2 Knelpunten bij de aanvraag

Figuur 11 Samenvatting van de cijfers over de aanvraagprocedure. Zie Bijlage C.1.



Instellingen voldoen zelden aan de gehele checklist van het CBOS en de compliance verslechtert over de tijd

Om een subsidieaanvraag te toetsen, gebruikt het CBOS een controlelijst waarmee het controleert of de instelling alle vereiste documenten heeft geleverd. Het CBOS heeft ten behoeve van dit onderzoek een overzicht verstrekt met documenten die jaarlijks door instelling aan het CBOS ten behoeve van de aanvraag zijn verstrekt. Van een aanzienlijk deel van de instellingen ontbreekt er documentatie. Dat geldt voor onder meer voor jaarrekeningen, activiteitenrapporten, begrotingen en overzichten met personeelsgegevens.

Daarnaast daalt jaar op jaar het aantal instellingen dat de vereiste documenten heeft ingeleverd; de compliance neemt met de tijd af. Dit kan erop duiden dat instellingen jaren achterlopen met het inleveren van documenten, maar aannemelijk is ook dat de instellingen steeds minder goed voldoen aan de vereisten (zie Bijlage C.1).

Vereisten zijn soms niet realistisch en overbodig

De vereiste dat instellingen binnen twee maanden na afloop van het jaar een goedgekeurde jaarrekening kunnen overleggen is niet realistisch, zoals de analyse over de naleving van de Subsidieverordening duidelijk maakt.

Daarnaast moeten de instellingen personeelsgegevens overhandigen, terwijl die voor een outputgericht subsidiebeleid niet relevant zijn. Deze worden verzameld om te kunnen controleren dat vrijwillig uit dienst getreden ambtenaren niet bij een gesubsidieerde instelling gaan werken (artikel 18.3 van de Landsverordening vrijwillige uitdiensttreding).

De buurtcentra, die relatief kleine subsidiebedragen ontvangen, blijken bijvoorbeeld slechter in staat aan de hoge vereisten te voldoen dan de andere instellingen, wat duidt op hoge administratieve lasten. De details van het voorbeeld van de buurtcentra zijn weergegeven in Bijlage C.2.

Vrijwel alle instellingen dienen de aanvraag te laat in, zonder consequenties voor de subsidie

Subsidieaanvragen worden vrijwel altijd te laat ingediend; wat in de regel niet leidt tot een weigering van de subsidie. Voor begrotingsjaar 2020 diende 57 procent van de instellingen hun aanvraag in april of mei 2019 in. Vier instellingen dienden hun aanvraag pas in 2020 of 2021 in. In de aanvraagjaren 2021 en 2022 waren ook zo goed als alle instellingen te laat met indienen, en groeide zelfs het aantal instellingen dat de aanvraag pas tijdens of na het subsidiejaar zelf indiende. Zie Bijlage C.1.

De checklist van het CBOS verandert over de tijd, wat de naleving verder bemoeilijkt

Uit de bevestigingsbrieven van het CBOS blijkt dat er soms vereisten worden toegevoegd. De eerste bevestigingsbrieven die het CBOS stuurde naar de grootste subsidieontvanger, SABA, vormen een illustratie. Pas voor het begrotingsjaar 2020 stonden de productenbegroting en het aanvraagformulier bijvoorbeeld in de brief, en het uittreksel van de Kamer van Koophandel werd het jaar daarna toegevoegd.

Soms regelen instellingen en een minister subsidieverlening buiten het CBOS om

Vershillende betrokkenen geven aan dat het voorkomt dat het CBOS niet betrokken wordt in de subsidieverlening, omdat de betreffende minister en instelling subsidiëring rechtstreeks met elkaar regelen.

De subsidievoorschotten zijn doorgaans gebaseerd op subsidiebedragen uit het verleden

Subsidie wordt doorgaans voorgeschoten op basis van de bedragen uit het verleden. Eerder bleek al dat veel aanvragen laat worden gedaan en er steeds minder voorafgaand aan het subsidiejaar worden ingediend. De voorschotten zijn dus niet gebaseerd op een aanvraag, maar worden veelal 'doorgerold' vanuit de vorige jaren.

4.3.3 Knelpunten bij de toetsing

Figuur 12 Samenvatting van de cijfers over de toetsingsprocedure. Zie Bijlage C.1.



Het CBOS functioneert als een 'tandelose tijger', waarbij instellingen en het CBOS de procedures al jaren niet strikt volgen

De formele toetsing verloopt moeizaam doordat eisen hoog zijn en er geen consequenties worden verbonden aan het niet voldoen aan de wettelijke vereisten en de vereisten uit het Handboek.

Van de 41 instellingen die voor 2020 een aanvraag deden, moest bijna de helft de aanvraag twee keer aanvullen. Uiteindelijk moesten instellingen tot vier keer aanvullende documenten aanleveren. Over de tijd is dit niet verbeterd (zie Bijlage C.1). Voor aanvraagjaar 2020 waren in april 2022 nog altijd 22 aanvragen onvolledig. Voor zover bekend had dit geen gevolgen voor de instellingen.

De doorlooptijd van de formele toetsing is veel langer dan in het Handboek beschreven

De overheid weigert de instellingen geen subsidie als ze te laat hun stukken leveren en/of het aanvraag dossier incompleet is. Volgens het Handboek krijgen instellingen een afwijzend landsbesluit over hun aanvraag als ze niet binnen twee weken de aanvullingen op hun aanvraag hebben ingediend. In werkelijkheid volgt de aanvulling na een onvolledige aanvraag zelden binnen twee weken (zie Bijlage C.1). Veel vaker dienen instellingen de aanvulling pas maanden later in. Dit leidt echter niet tot weigering van een aangevraagde subsidie.

In totaal zou de doorlooptijd van de formele toetsing volgens het Handboek twee weken moeten zijn. Dit is voor aanvraagjaar 2020 echter slechts vier keer gelukt. 18 aanvragen had het CBOS begin 2022 überhaupt nog niet doorgestuurd naar de beleidsdirecties (zie Bijlage C.1).

De administratie van het CBOS lijkt onvolledig

Er worden minder ingeleverde documenten bevestigd in bevestigingsbrieven dan dat er aanwezig zijn in de CBOS-archieven. Dat kan betekenen dat bevestigingsbrieven niet opgesteld zijn of dat niet alle documenten uitdrukkelijk bevestigd worden.

Het CBOS heeft een capaciteitstekort omdat het geen financieel medewerker in dienst heeft en omdat het administratieve proces niet geautomatiseerd is

De lange doorlooptijden zijn niet alleen het gevolg van de onvolledige aanvragen van de instellingen; het CBOS mist ook de capaciteit om de aanvragen efficiënt te toetsen en verwerken. Ten eerste ontbreekt de inhoudelijke deskundigheid om financiële informatie over instellingen te duiden en beoordelen. Het CBOS zou volgens het

Handboek een financieel medewerker moeten hebben, maar die is er niet. Ten tweede is het administratieve proces niet geautomatiseerd. Hierdoor verliest het CBOS veel tijd aan activiteiten als documenten scannen, printen, documenten ordenen, brieven bezorgen en informatie in lijsten en overzichten verwerken.

De aanvragen worden in de regel niet beleidsinhoudelijk getoetst

Na de formele toetsing door het CBOS zouden de beleidsdirecties de aanvragen inhoudelijk moeten toetsen, maar dit gebeurt vaak niet. Hoewel de beleidsdirecties soms wel beleid en programma's van eisen hebben ontwikkeld, zijn er voor het huidige onderzoek geen documenten beschikbaar gekomen waaruit blijkt dat er een beleidsinhoudelijke toetsing plaatsvindt. Het ontbreken van beleidsinhoudelijke toetsing werd bevestigd in de gesprekken met betrokkenen.

De beleidsdirecties toetsen vooraf niet of subsidiëring doelmatig is

De toetsing op doelmatigheid kan op twee manieren opgevat worden. Ten eerste is het belangrijk voor de doelmatigheid dat de overheid vooraf beoordeeld of subsidiëring de beste manier is om de overheidstaak uit te voeren. Voorts dient bepaald te worden welk subsidiebedrag passend is. Er is geen informatie verstrekt dat erop wijst dat deze toetsing plaatsvindt. De gesprekken met de betrokken bevestigden dat deze toetsing niet plaatsvindt. Ook de landsbesluiten die in het kader van dit onderzoek zijn bekeken, bevatten geen informatie die wijst op een toets op doelmatigheid.

4.3.4 Knelpunten ten aanzien van de beslissing

Figuur 13 Samenvatting van de cijfers over de beslissingsprocedure. Zie Bijlage C.1.



Niet aan alle subsidies ligt een landsbesluit ten grondslag

Subsidies behoren op basis van een landsbesluit toegekend te worden, maar dit gebeurt niet altijd. 32 procent van de landsbesluiten voor het jaar 2020 waren begin 2022 nog niet geslagen (zie Bijlage C.1). Voor 2021 en 2022 zijn er op het moment waarop informatie is geanalyseerd voor dit onderzoek (april 2022) ook geen landsbesluiten voltooid.

Landsbesluiten worden aan het einde van of na het begrotingsjaar geslagen

Volgens het Handboek moet de instellingen binnen twaalf weken een beslissing krijgen over de subsidiëring, maar dit gebeurt in de praktijk niet. Alle toegestuurde landsbesluiten voor 2020 zijn bijvoorbeeld geslagen in november en december, behalve een landsbesluit dat in januari 2021 geslagen is. De meeste instellingen hadden hun aanvraag echter in 2019 gedaan. De termijn van twaalf weken wordt in de regel dus niet gehaald en landsbesluiten worden pas tijdens of na het begrotingsjaar geslagen. Aangezien de begroting 2020 van Aruba pas op 25 maart 2020 werd vastgesteld, was het echter niet mogelijk om de landsbesluiten voorafgaand aan het begrotingsjaar te slaan.

4.3.5 Knelpunten bij de uitbetaling

Er zijn instellingen die aangeven dat de uitbetaling te laat plaatsvindt

De uitbetaling vindt soms te laat plaats, zo geven betrokken instellingen aan. Dit wordt bevestigd doordat verschillende instellingen in hun jaarrekening een vordering op het land Aruba rapporteren. De Stichting Ambiente Feliz (SAF) schrijft in de toelichting op haar balans dat ze tevergeefs meerdere malen heeft geprobeerd de achterstallige betaling te innen.

Bevoorschotting vindt plaats zonder vastgestelde begroting

Volgens de subsidieverordening mogen voorschotten niet hoger zijn dan het bedrag op de begroting van het Land, maar regelmatig wordt de begroting pas vastgesteld tijdens het begrotingsjaar zelf.

4.3.6 Knelpunten bij de monitoring

Het monitoringsproces is te zwaar en past niet bij een output-subsidiestelsel

Grotere instellingen moeten volgens het Handboek tussentijds verantwoording afleggen, tot vier keer per jaar. Vaak zal de overheid in de praktijk op zulke korte termijn niet kunnen opmaken of de instelling aan de outputafspraken van de langere termijn voldoet. De effecten van investeringen worden bijvoorbeeld niet op die termijn zichtbaar. Hierdoor zal de tussentijdse monitoring vooral betrekking hebben op input. Dit is zeker het geval voor de financiële component van de verantwoording die instellingen moeten afleggen. Wanneer de instellingen niet aan hun verplichtingen hebben voldaan, kan de overheid volgens het Handboek de uiteindelijk verstrekte subsidie verlagen.

Monitoring en tussentijdse rapportages zijn niet de standaard van de praktijk

Verschiedende betrokkenen geven aan dat er weinig monitoring plaatsvindt. De directie Sociale Zaken monitort haar instellingen wel. Uit een document dat ze heeft verstrekt voor dit onderzoek is te lezen in welke mate de instellingen voldoen aan de afgesproken mijlpalen voor het jaar 2020.

Ook hebben betrokkenen aangegeven dat er niet of weinig tussentijds gerapporteerd wordt, terwijl dat wel moet. Wel kunnen instellingen in hun activiteitenrapport achteraf de stand van zaken per kwartaal beschrijven. Er staan bijvoorbeeld kwartaalmetingen in meerdere activiteitenrapporten van SABA. Ook is er een losse kwartaalmeting van het eerste kwartaal van 2017 beschikbaar in de documentatie die het CBOS beschikbaar heeft gemaakt voor dit onderzoek.

Het CBOS voert de toezichhoudende taak niet uit zoals die in het Handboek staat
Volgens het Handboek heeft het CBOS een belangrijke rol in het toezicht door toe te zien dat de instellingen hun subsidiegelden rechtmatig gebruiken. Daarvoor moet het CBOS de naleving van het accountantsprotocol controleren, de eindafrekening opstellen, instellingen bezoeken voor controles en dossiers opvragen bij externe accountants. Het CBOS houdt in een overzicht bij of de instellingen vanaf 2017 hun jaarrekening hebben voorzien van het juiste accountantsproduct. Het ontbreken van het juiste product heeft echter geen gevolgen. De andere hierboven genoemde werkzaamheden voert het CBOS zelden uit, zoals bleek uit de gesprekken met betrokkenen en de beschikbare documentatie.

Het CBOS is niet formeel als toezichthouder aangewezen

Zelfs als het CBOS zijn toezichhoudende rol zou uitoefenen, dan zal het zijn besluiten en handelingen niet kunnen afdwingen. Het CBOS is namelijk nog niet bij landsbesluit als toezichthouder aangewezen.

4.3.7 Knelpunten bij de eindverantwoording

Figuur 14 Samenvatting van de cijfers over de eindverantwoording. Zie Bijlage C.1.



De instellingen leveren hun jaarrekeningen en activiteitenrapporten te laat of niet aan, en alleen bij aanvraag

Jaarrekeningen en activiteitenrapporten worden vrijwel altijd te laat aangeleverd. De knelpuntenanalyse met betrekking tot de Subsidieverordening toonde aan dat er zo lang het CBOS bestaat voor zover bekend nog nooit een jaarrekening binnen twee maanden is aangeleverd. De instellingen leveren deze documenten in de praktijk aan als ze een aanvraag doen, maar deze aanvraag is nog maar tweemaal vóór maart gedaan. Uit het bestuderen van de desbetreffende bevestigingsbrieven blijkt dat voor zover bekend er slechts één keer een instelling op tijd een activiteitenrapport heeft geleverd (SVGA in 2020).

Controle- en beoordelingsverklaringen zijn zelden voorhanden

De jaarrekeningen die geleverd worden, missen vaak het juiste accountantsproduct. De meeste instellingen die een controle- of beoordelingsverklaring hebben moeten leveren, hebben daar niet aan voldaan. Dat geldt ook voor de grootste subsidieontvanger SABA (zie Bijlage C.1).

Er worden zelden eindafrekeningen opgesteld, ook niet als instellingen daartoe het initiatief nemen

Uit de knelpuntenanalyse aangaande de Subsidieverordening bleek al dat eindafrekeningen niet plaatsvinden, zelfs als instellingen zelf het initiatief nemen om te veel

ontvangen, overgehouden subsidie terug te storten. Volgens het Handboek is de toezichthouder van het CBOS verantwoordelijk voor deze eindafrekening, maar het CBOS verzorgt de eindafrekeningen in de praktijk meestal niet.

5 Naar een doelmatig subsidiestelsel

De tekortkomingen en knelpunten in het bestaande stelsel, nopen tot de inrichting van een nieuw, doelmatig subsidiestelsel. Aanbevolen wordt een nieuw subsidiestelsel in te richten met een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering en bestaande uit drie fases: 1. de beleidsafweging vooraf; 2. een meerjarige subsidiecycle; en 3. de evaluatie achteraf. Voor fasen 1 en 3 zijn concrete stappenplannen voorgesteld die toegesneden zijn op subsidieverlening in Aruba. Voor fase 2 wordt een meerjarige subsidiecycle voorgesteld ontdaan van overbodige en niet-haalbare eisen. Voor succesvolle invoering van een nieuw subsidiestelsel dienen eerst de bestaande subsidierelaties te worden herijkt en eindafrekeningen te worden gedaan van de subsidies die in het huidige stelsel zijn uitgekeerd. Ook is van belang dat initiatieven om te komen tot schaalvergroting en professionalisering worden gestimuleerd en gefaciliteerd en dat de sector van gesubsidieerde instellingen nauw betrokken wordt bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel.



5.1 Inleiding

Het huidige subsidiestelsel en -proces kent fundamentele problemen

Uit de knelpuntenanalyse kan een aantal algemene conclusies worden getrokken over het functioneren van het huidige subsidiestelsel, en die de context vormen voor de aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven. Deze conclusies luiden als volgt:

- Het outputsubsidiestelsel waartoe in 2016 is besloten, is met de mond beleden maar de daad is niet bij het woord gevoegd. Het output stelsel kent geen wettelijke basis; de 'oude' Subsidieverordening 1990 is nog steeds van kracht. Ook zijn het subsidiestelsel en -proces niet ingericht als een op outputgericht stelsel. Het subsidieproces is dusdanig zwaar en complex ingericht, dat het Land, het CBOS en de gesubsidieerde instellingen niet goed in staat zijn dit conform de vereisten uit te voeren. Er bestaat bij de diverse betrokken stakeholders onvoldoende draagvlak voor het huidige subsidiestelsel en -proces.
- Er zijn verschillende tekortkomingen in de rechtmatigheid van de subsidies. Aanvragen en toekenningen voldoen vaak niet aan de wettelijke vereisten (Subsidieverordening 1990) en aan de vereisten uit het Handboek. Voor een wezenlijk deel van de subsidies ontbreken de landsbesluiten. Er wordt regelmatig meer subsidie uitgekeerd dan wettelijk is toegestaan en er wordt subsidie verleend aan instellingen die geen donateurs hebben. Tot slot vindt er (vrijwel) geen eindafrekening en geen verrekening van uitgekeerde voorschotten en subsidies plaats.
- Subsidieverlening is een automatisme geworden en vindt beperkt plaats op beleidsmatige overwegingen.
- Er is weinig aandacht voor doelmatigheid. Beleidsdoelen zijn niet altijd geëxpliciteerd en er vindt geen afweging plaats of subsidieverlening doelmatig is, noch *ex ante* noch *ex post*.

- Het niet voldoen aan de wettelijke vereisten uit de Subsidieverordening 1990 en uit het Handboek, heeft geen gevolgen voor toekenning en uitbetaling van subsidies.

Er bestaat breed draagvlak voor een op output gericht subsidiestelsel

Ondanks deze problemen in het bestaande stelsel bestaat er, aan zowel de kant van de subsidieverlener als van de subsidieontvanger, draagvlak voor een op output gericht subsidiestelsel. Er is de behoefte en de wil om hiertoe een werkend stelsel in te richten.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de aard en de omvang van de problemen met het huidige stelsel dusdanig zijn, dat reparatie ervan niet kansrijk is. Het bestaande subsidiestelsel borgt onvoldoende een rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies; de tekortkomingen en knelpunten nopen tot de inrichting van een nieuw, doelmatig subsidiestelsel.

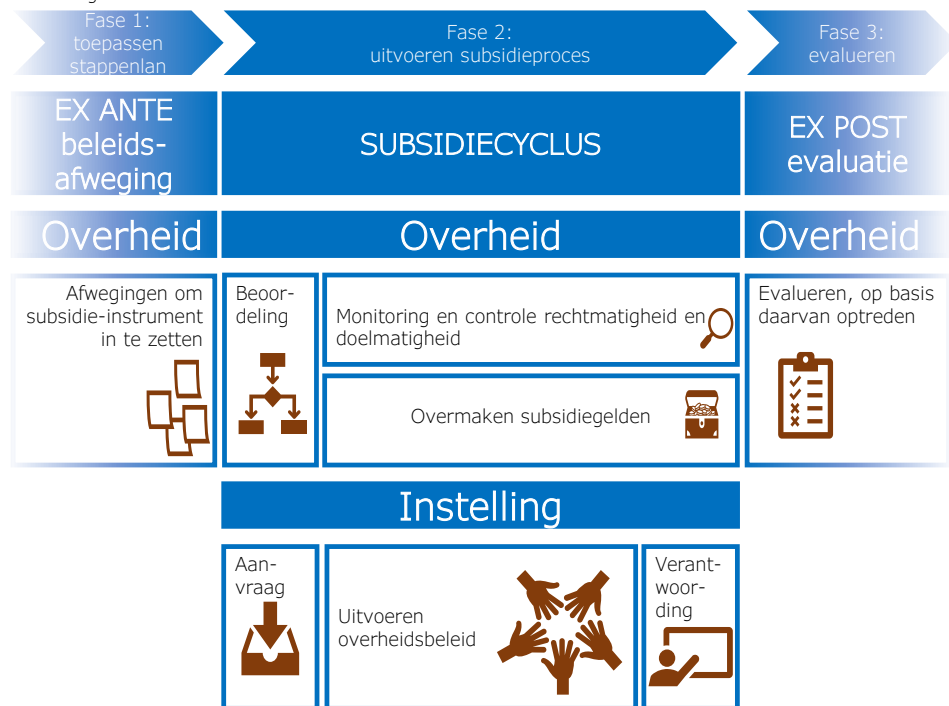
In dit hoofdstuk worden de contouren van dit nieuwe stelsel geschetst. Deze contouren zijn op onderdelen concreet en uitgewerkt; op ander onderdelen dient nadere uitwerking plaats te vinden gedurende het implementatieproces (zie hoofdstuk 6). Betrokkenheid en deelname van subsidieverstrekkende bestuursorganen en van subsidie ontvangende instellingen daarbij is essentieel.

Voorafgaand aan de invoering van een nieuw subsidiestelsel moet een aantal randvoorwaarden zijn ingevuld. Dit betreft: adequate financiële afsluiting van het huidige subsidiestelsel, herijking van de bestaande subsidierelaties, en consolidatie binnen de sector van gesubsidieerde instellingen. Tot slot is van belang dat de sector betrokken is bij de uitwerking en invulling van het stelsel, en zelf een aantal verbeteringen realiseert op het terrein van transparantie, verantwoording en goed bestuur.

5.2 Contouren van een nieuw subsidiestelsel

Een nieuw subsidiestelsel bestaande uit drie fasen met een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering: beleidsafweging vooraf, meerjarige subsidiecyclus, en een evaluatie achteraf

Figuur 15 Een nieuw subsidiestelsel bestaande uit drie fasen en een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Het nieuw voorgestelde subsidiestelsel heeft als primaire doelstelling rechtmatigheid en doelmatigheid te verbeteren en te borgen, door een betere scheiding tussen beleid en uitvoering, en door passende, haalbare eisen en procedures. Voorgesteld wordt een subsidiestelsel rol te richten dat bestaat uit drie fasen. Dit stelsel gaat uit van outputgerichte subsidiëring waar dat mogelijk is, maar met inputgerichte bekostiging waar dat niet anders kan. In paragraaf 5.2.2 wordt hier verder op ingegaan.

Fase 1 heeft betrekking op de *ex ante* beleidsafweging: de afweging die de overheid vooraf maakt en die leidt tot een conclusie over het al dan niet subsidiëren van een activiteit. Fase 2 heeft betrekking op de subsidiecyclus waarin de subsidie wordt aangevraagd, beoordeeld, verstrekt, besteed, en verantwoord. Fase 3 heeft betrekking op de *ex post* evaluatie: na afronding van de subsidiecyclus vindt een evaluatie plaats van de effectiviteit (bereikte doelen en resultaten) en van de doelmatigheid (maatschappelijke en bedrijfseconomische efficiëntie).

Deze drie fasen vormen een nieuw, samenhangend subsidiestelsel dat in het navolgende nader is omschreven. Deze beschrijving betreft de contouren van een nieuw subsidiestelsel; invulling ervan op onderdelen dient in nauw overleg met de ministeries, directies en de gesubsidieerde instellingen plaats te vinden (zie ook hoofdstuk 6: Implementatie en governance).

5.2.1 Fase 1: *ex ante* beleidsafweging

Aan de hand van een concreet stappenplan wordt het beleidsdoel bepaald en wordt afgewogen of subsidiëring gerechtvaardigd is

Overheidsbeleid komt idealiter tot stand door vooraf beleidsdoelen vast te stellen en de beste beleidsinstrumenten te kiezen om die doelen te bereiken. Essentieel voor een doelmatig subsidiebeleid is dat *ex ante* – voorafgaand aan (een besluit tot) subsidieverlening – een adequate afweging plaatsvindt ten aanzien van de beleidsmatige legitimiteit ervan.

Naar een doelmatig subsidiestelsel

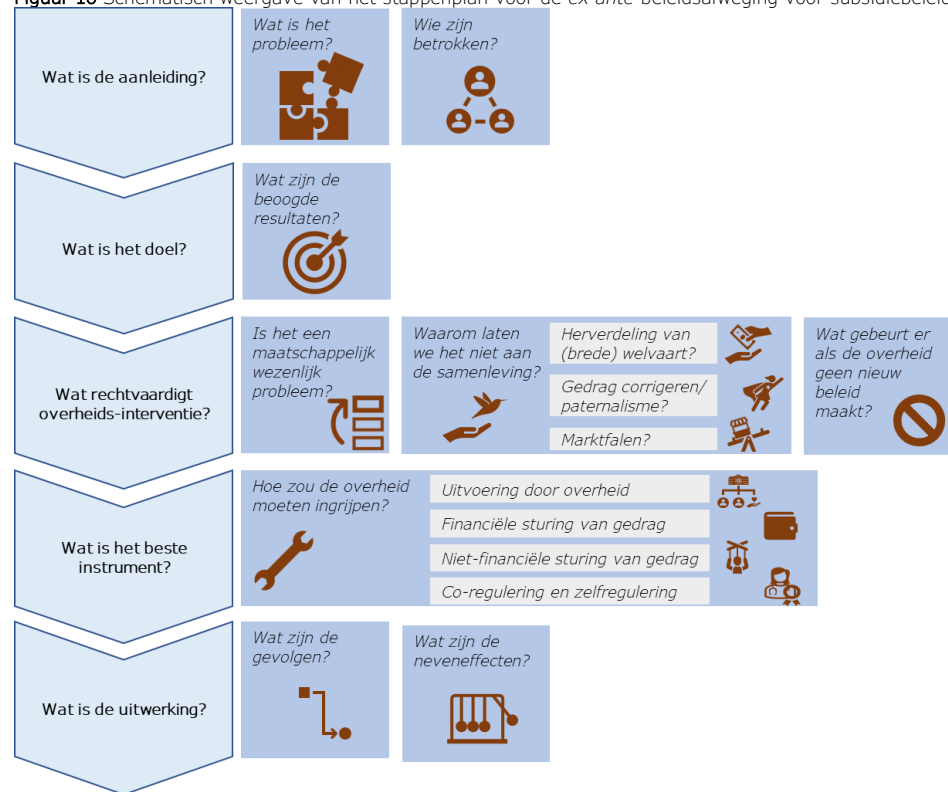
Om te komen tot een praktisch *ex ante* afwegingskader voor het Arubaanse subsidiebeleid is een systematisch stappenplan uitgewerkt met objectieve criteria op basis waarvan beleidsdoelen en het bijpassende beleidsinstrument (zoals een subsidie) kunnen worden vastgesteld. Voor dit stappenplan is gebruik gemaakt van het Integraal Afwegingskader (IAK) van de Nederlandse Rijksoverheid. Dit IAK betreft een generiek afwegingskader, dat ten behoeve van het subsidiebeleid van Aruba is concreetiseerd en vereenvoudigd tot een handzaam, uitvoerbaar stappenplan waarmee de maatschappelijke legitimiteit en de doelmatigheid van subsidies op Aruba vooraf beoordeeld kunnen worden. Aanbevolen wordt dit stappenplan ook toe te passen op de herijking van de bestaande subsidierelaties (zie paragraaf 5.3.1).*

Het stappenplan doorloopt systematisch de afwegingen die de overheid vooraf moet maken.[†] Deze zijn ondergebracht in vijf hoofdvragen die in het schema hiernaast zijn weergegeven.

De eerste en de tweede hoofdvraag betreft het definiëren van de probleem- en doelstelling. De derde en vierde hoofdvraag betreffen de rechtvaardiging van overheidsingrijpen en de keuze voor het meest geschikte instrument. De vijfde vraag gaat in op de gevolgen en de neveneffecten. Een uitgebreide uitwerking en toelichting van de verschillende vragen in het stappenplan is gegeven in Bijlage D.

Om te laten zien hoe het stappenplan in zijn werk gaat, is deze bij wijze van voorbeeld toegepast op twee concrete casussen uit de Arubaanse subsidiepraktijk: Fundacion Guia Mi (FGM) en de Fundacion pa Maneho di Adiccion di Aruba (FMAA). Deze stichtingen hadden voor zover bekend geen uitgebreid programma van eisen, maar voor deze instellingen is het stappenplan goed in te vullen. Het toepassen van het afwegingskader op deze instellingen is geen definitieve beleidsmatige afweging, maar dient als voorbeeld voor de wijze waarop de verschillende stappen in het afwegingskader kunnen worden geïnterpreteerd en beantwoord.

Figuur 16 Schematisch weergave van het stappenplan voor de *ex ante* beleidsafweging voor subsidiebeleid



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

* <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

[†] Het stappenplan en het onderliggende IAK is gefundeerd in de moderne beleidstheorie en de economische wetenschap; literatuurverwijzingen hiernaar zijn omwille van de leesbaarheid hier achterwege gelaten.

Naar een doelmatig subsidiestelsel

Het toepassen van het stappenplan voor ex ante beleidsafweging op de Fundacion Guia Mi (FGM) en de Fundacion pa Maneho di Adiccion di Aruba (FMAA) leidt tot heldere doelen, onderbouwing voor subsidieverlening, en tot inzicht in neveneffecten

Tabel 2 Toepassing van het stappenplan voor de ex ante beleidsafweging op Fundacion Guia Mi (FGM)

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
Wat is de aanleiding?	<p>Probleem:</p> <ul style="list-style-type: none"> Er zijn veel gevallen bekend van huiselijk geweld, kindermishandeling en verwaarlozing op Aruba. Tussen januari 2011 en februari 2012 registreerde Bureau Sostenemi bijvoorbeeld 309 gevallen van mishandeling, verwaarlozing, seksueel misbruik of huiselijk geweld met betrekking tot kinderen. Waarschijnlijk worden deze gevallen echter te weinig gerapporteerd. In 2018 werd er zelfs een Sociaal Crisisplan opgezet nadat bleek dat er twee kinderen door hun stiefvader vermoord waren. FGM is de enige instantie op Aruba die door de rechter als rechtspersoon benoemd kan worden tot voogd. Ook worden de maatschappelijk werkers van FGM benoemd als gezinsvoogd bij rechterlijk vonnis. Centro Famia di Criansa Arubano (CFCA, de pleeggezin-nencentrale van Aruba), is een afdeling van FGM, die alle betrokken instanties op Aruba voorziet van de benodigde pleeggezinnen, en die ervoor zorgt dat alle pleeggezinnen de nodige begeleiding ontvangen. <p>Betrokkenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> De voornaamste betrokkenen zijn kinderen in een onveilige thuissituatie en hun ouders.
Wat is het doel?	Kinderen moeten veilig opgroeien, indien mogelijk bij hun eigen ouders.
Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	Aruba is partij bij het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Artikel 19, lid 1, hiervan luidt bijvoorbeeld: "De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
	<p>misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft." Hieruit blijkt dat de veiligheid van kinderen een belangrijke kwestie is voor het Land.</p> <ul style="list-style-type: none"> Herverdeling van (brede) welvaart: Ja, al moet 'herverdelen' dan geïnterpreteerd worden als 'gelijktrekken'. Er is hier namelijk geen sprake van de verdeling van een schaars goed. Omdat kinderen opgroeien met verschillende uitgangspunten en verschillend sociaal kapitaal, ervaren ze ongelijk welzijn tijdens hun jeugd en hebben ze ongelijke kansen wanneer ze volwassen zijn. Gedrag corrigeren/paternalisme: Gedeeltelijk. In beginsel hebben ouders het recht om het kind zo op te voeden als zij goed achten. Bepaalde ouders voeden het echter op een manier op die volgens de overheid onjuist is en volgens haar ook het belang (c.q. de veiligheid) van de kinderen niet dient. De overheid neemt een paternalistische rol, door te interveniëren om voogdij en begeleiding te bieden aan ouders en kinderen in het geval dat de veiligheid van het kind onvoldoende wordt gewaarborgd door de ouder(s) en/of wettige voogd(en). Marktfalen: Nee, de verschillende vormen van marktfalen zijn niet van toepassing op deze situatie. <p>Als de overheid niet optreedt, kunnen kinderen alleen beschermd worden als ouders daar vrijwillig voor kiezen. Niet alle gevallen van kinderen die thuis niet goed behandeld worden, zullen daarmee voorkomen of opgelost worden.</p>
Wat is het beste instrument?	<p>NB: De hele kwestie van kindbescherming heeft betrekking op uiteenlopende activiteiten, variërend van de opvang of de ondertoezichtstelling van kinderen tot het voorlichten van opvoeders. Het antwoord op deze vraag heeft alleen betrekking op de activiteit van het begeleiden van ouders en kinderen en het coördineren van de zorg voor een kind.</p> <ul style="list-style-type: none"> Uitvoering door overheid: Gedeeltelijk. Overheidsinmenging op dit onderwerp is ingrijpend, omdat het enerzijds de mogelijkheid van burgers inperkt om hun kinderen op

Naar een doelmatig subsidiestelsel

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
	<p>te voeden op hun eigen manier. Anderzijds moeten voorkomen worden dat kinderen alsnog in een onveilige situatie terechtkomen. Om die redenen moet de overheid nauwkeurig en voorzichtig te werk gaan en grip houden op het systeem. Ze kan dit doen door te bepalen welke voogdijinstelling of -instellingen er is of zijn. Gezien de kleine omvang van Aruba en de gevoeligheid van het onderwerp, ligt het niet voor de hand dat er meerdere voogdijinstellingen zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Financiële sturing</u>: Ja, omdat de overheid het beschermen van kinderrechten als een kerntaak ziet, moet ze garant staan voor de bekostiging ervan. Dit kan via een persoonsgebonden budget of via een subsidie. Als wordt besloten dat Aruba inderdaad maar één voogdijinstelling zal kennen, is een persoonsgebonden budget echter niet van toegevoegde waarde en is een subsidie omwille van de administratieve lasten bij de overheid en de instelling de beste oplossing. Tevens geeft een subsidie de flexibiliteit om financiële middelen effectief in te zetten voor uiteenlopende acute interventies. • <u>Niet-financiële sturing</u>: Nee, niet-financiële sturing biedt niet voldoende garanties voor een adequaat vangnet voor kwetsbare minderjarigen. • <u>Co-regulering en zelfregulering</u>: Nee. De voogdijinstelling kan natuurlijk met eigen kwaliteitsstandaarden komen. De overheid moet echter verantwoordelijk blijven voor de controle op de instelling omdat het beschermen van kinderrechten een kerntaak is.

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
Wat is de uitwerking?	<ul style="list-style-type: none"> • Door de subsidiëring is er begeleiding en verzorging beschikbaar voor onder toezicht gestelde kinderen en hun ouders. Een mogelijk neveneffect is dat ouders van hun kind vervreemd raken omdat er derde partijen zijn die zich in hun opvoeding mengen. Tevens zijn er door de subsidiëring goed voorbereide pleegouders en worden deze goed begeleid.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022), Rapport 'De situatie van kinderen en jongeren op Aruba', (UNICEF, 2013)

Tabel 3 Toepassing van het stappenplan voor de *ex ante* beleidsafweging op Fundacion pa Maneho di Adiccion di Aruba (FMAA)

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
Wat is de aanleiding?	<p><u>Probleem</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verslaving vormt een groeiend probleem op Aruba. Het percentage problematische alcoholgebruikers bedroeg in 2007 4,7 procent van de 18- tot 70-jarigen. Er zijn geen cijfers beschikbaar over de toename van alcohol- of drugsmisbruik, maar er heeft zich wel een dramatische stijging voltrokken in het aantal vooropleidingen voor drugsdelicten. Verslaving draagt bij aan sociale problematiek zoals huiselijk geweld. Zo was er in 56 procent van de gevallen bij de Directie Voogdijraad sprake van problemen met alcohol- en drugsmisbruik. De meeste verslavingen zijn terug te voeren op een (jeugd)trauma. <p><u>Betrokkenen</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iedereen met enige vorm van verslaving die problemen ondervindt zelfstandig de verslaving te overwinnen, alsook hun families. Daarnaast zijn er verschillende instanties betrokken bij de oplossing van het probleem.
Wat is het doel?	Het rehabiliteren van verslaafden in de samenleving.
Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	Zoals genoemd had meer dan de helft van de gevallen bij de Directie Voogdijraad te maken met alcohol- en drugsmisbruik. De thuissituatie van Arubanen ziet de overheid als een zeer belangrijke kwestie. Zo heeft ze in 2018 het Sociaal Crisisplan opgezet tegen kindermishandeling.

Naar een doelmatig subsidiestelsel

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Herverdeling van (brede) welvaart</u>: Nee. Het doel is niet dat verslaafden een bestaansminimum moet worden geboden, maar dat ze worden bereikt door passende hulp. • <u>Gedrag corrigeren/paternalisme</u>: Ja, patiënten kunnen door verslaving slechter in staat zijn om zelfstandig weloverwogen keuzes te maken. • <u>Marktfalen</u>: Ja, verslavingszorg heeft het positieve externe effect dat niet alleen de verslaafde wordt bijgestaan in zijn psychische problematiek, maar ook dat de veiligheid in de rest van de samenleving kan toenemen door bijvoorbeeld verminderd huiselijk geweld. Van andere vormen van marktfalen lijkt er geen sprake te zijn. <p>Als de overheid geen beleid maakt voor verslavingszorg, zullen er verslaafden zijn die niet bereikt worden door de verslavingszorg. Deze kunnen dakloos raken en in bepaalde gevallen familieleden en andere naasten in gevaar brengen. Het verslavingsprobleem zal bijdragen aan criminaliteit in het algemeen.</p>
Wat is het beste instrument?	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Uitvoering door overheid</u>: Nee, er zijn geen redenen dat private instellingen zoals FMAA dit niet zouden kunnen uitvoeren. Deze hebben meer kennis over het probleem dan een nieuw op te richten uitvoeringsorgaan van de overheid. • <u>Financiële sturing</u>: Ja, dit is een goede manier. Een mogelijkheid daartoe is door instellingen die zich met verslavingszorg bezighouden te subsidiëren of door de AZV een contract te laten sluiten met de instelling. Het is ook mogelijk om de verslavingszorg te financieren met een zorgverzekering, bij welke iedere zorginstelling haar kosten kan declareren. Het beheren van een versnipperd zorglandschap zal echter capaciteit vergen bij de overheid of de zorgverzekeraar, die er mogelijk niet is. Daarnaast kan deze vorm van financiering zorgen voor regeldruk bij aanbieders van verslavingszorg. • <u>Niet-financiële sturing</u>: Ja, dit is beperkt mogelijk. Bewustmaking van de gevaren van verslavende middelen of

Hoofdvraag stappenplan	Uitwerking
	<p>gewoontes maar ook repressie ervan kunnen effectief zijn voor vooral de groep die verslaafd is geraakt door groepsdruk of nieuwsgierigheid. De huidige verslaafden zullen hier echter niet mee bereikt worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Co-regulering en zelfregulering</u>: Nee, de probleemstelling richt zich op de toegang tot verslavingszorg en niet de kwaliteit daarvan. Daardoor is co- of zelfregulering niet aan de orde.
Wat is de uitwerking?	Door de subsidiëring komen er meer Arubanen in aanraking met verslavingszorg dan zonder subsidieverstrekking. Er worden geen ongewenste neveneffecten verwacht.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022), Rapport 'Het drugsprobleem op Aruba bij de wortel aanpakken' (Caribbean Reality Studies Center, 2022)

5.2.2 Fase 2: subsidiecycle

Meerjarige, outputgerichte subsidiëring; daar waar output niet goed is waar te nemen of vast te leggen, is ruimte voor inputgerichte subsidiëring

Centrale doelstelling van het nieuwe subsidiestelsel is doelmatigheid op maatschappelijk en op bedrijfseconomisch niveau.

Een eerste uitgangspunt daarbij is een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering: de overheid maakt voorafgaand aan subsidieverstrekking een expliciete beleidsafweging of subsidieverstrekking gerechtvaardigd en maatschappelijk doelmatig is. Deze afweging ligt besloten in het stappenplan zoals hiervoor beschreven.

Een tweede uitgangspunt is een subsidiecycle (aanvraag, verstrekking, besteding en verantwoording) dat de gesubsidieerde instellingen in staat stelt op doelmatige wijze te werken aan de beoogde resultaten en dat ontdaan is van overbodige, onnodige en onhaalbare eisen en daarmee samenhangende administratieve lasten. In deze paragraaf wordt hiertoe een aantal concrete voorstellen gedaan.

Het nieuw voorgestelde subsidiestelsel gaat uit van outputgerichte subsidiëring waar dat mogelijk is, omdat dat bijdraagt aan doelmatigheid. Soms is output echter niet

Naar een doelmatig subsidiestelsel

goed waar te nemen of vast te leggen; in die gevallen moet de overheid terug kunnen vallen op inputgerichte subsidiëring.

Bij een outputgericht en doelmatig stelsel hoort meerjarige bekostiging. Gesubsidiëerde instellingen – mits zij jaarlijks voldoen aan de gestelde eisen ten aanzien van rechtmatigheid en verantwoording – krijgen de ruimte om op bedrijfseconomisch niveau beslissingen te nemen die bijdragen aan doelmatigheid. Meerjarige bekostiging stelt instellingen in staat investeringen te doen en de bedrijfsvoering zo in te richten dat resultaten op een doelmatige wijze worden behaald. Daarnaast verlaagt meerjarige subsidiëring de administratieve lasten bij instellingen en bij de overheid. Er is daarbij geen sprake van *'one size fits all'*: afhankelijk van de aard van de activiteit en de omvang van de organisaties kan de periode voor de subsidiecyclus worden vastgesteld. Een subsidiecyclus van drie tot vijf jaar geldt hierbij als richtlijn. Daarbij is van belang te onderzoeken hoe dit in te passen is binnen de huidige begrotingssystematiek van Aruba.

De subsidiecyclus wordt ontdaan van overbodige en niet-haalbare eisen en procedures

Daarnaast wordt voorgesteld om ten opzichte van het bestaande stelsel, eisen aan te passen zodat deze haalbaar zijn, te schrappen omdat deze overbodig zijn, en te verbeteren waar daar ruimte voor is.

Aanbevolen wordt de subsidieverordening hierop aan te passen c.q. in een nieuw op te stellen subsidieverordening met deze punten rekening te houden. Ook in het Handboek worden voorwaarden gesteld die onuitvoerbaar zijn en niet passen bij een outputsubsidiestelsel. Ook deze punten moeten in een nieuw subsidiestelsel worden weggenomen. De concrete voorstellen daartoe zijn kort samengevat in de onderstaande tabel. Deze voorstellen zijn nader uitgewerkt en toegelicht in bijlage E.

Tabel 4 Voorgestelde aanpassingen ten behoeve van een nieuwe subsidieverordening en een nieuwe procedure voor de subsidiecyclus

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing
1	De huidige subsidieverordening gaat uit van jaarlijks aan te vragen en te verstrekken subsidies.	In nieuwe subsidieverordening mogelijk maken om meerjarige subsidies aan te vragen en te verstrekken.
2	Een instelling die in aanmerking wil komen voor subsidie ten minste één jaar werkzaam moet zijn geweest op Aruba (artikel 2 Subsidieverordening).	Schrappen.
3	De instelling moet aan on- en minvermogens gelegenheid geven in haar nuttige werking te delen (artikel 3 Subsidieverordening).	Schrappen. In specifieke gevallen kan dit in een Ministeriële beschikking worden geregeld.
4	Artikel 4 regelt dat een instelling door bijzondere personen met periodieke geldelijke bijdragen moet worden gesteund wil het in aanmerking komen voor subsidie.	Schrappen.
5	Artikelen 5 en 9 regelen dat algemene subsidie dient ter dekking van een nadelig exploitatiesaldo en niet meer mag bedragen.	Schrappen.
6	Artikel 6.a schrijft voor dat bij de jaarlijkse aanvraag om subsidie, de statuten moeten worden overlegd.	Alleen bij eerste aanvraag. Uitsluitend bij statutaire wijzigingen aangepaste statuten overleggen.
7	Artikel 6.d schrijft voor dat bij de aanvraag om subsidie een verslag van de werkzaamheden der instelling over het afgelopen jaar moet worden overlegd.	Een keer per jaar een kort activiteitenverslag. Aan het einde van de subsidiecyclus een uitgebreid verslag van activiteiten.
8	Artikel 7 schrijft voor dat jaarlijks de aanvraag binnen 2 maanden moet worden ingediend na afloop van het jaar waarop de ingeleverde stukken betrekking hebben.	Meerjarige subsidiëring mogelijk maken.
9	Artikel 7 schrijft voor dat de aanvraag (binnen twee maanden na afloop van het jaar), vergezeld door onder meer de jaarrekening van het voorgaand jaar.	Aanpassen naar zes maanden na afloop van het boekjaar. Tevens regelen audit-product. Sancties verbinden aan niet realiseren van de vereiste jaarrekening.

Naar een doelmatig subsidiestelsel

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing
10	Artikel 10 lid 4 regelt dat de uitbetaling van de vastgestelde subsidie geschiedt onder inhouding van uitbetaalde voorschotten.	Afrekening na afloop van de subsidiecycle, nadat jaarrekeningen zijn ingediend en eindevaluatie is verricht.
11	Artikel 12 wordt geregeld dat de toekenning van subsidie bij Landsbesluit geschiedt.	Subsidietoekenning aanpassen naar Ministeriële Beschikking. Voorts zorgdragen voor mandatering ambtelijke top voor wat betreft subsidietoekenning.
12	De gesubsidieerde instellingen moeten 2 tot 4 keer per jaar activiteitenrapporten overleggen.	Eén keer per jaar een kort activiteitenrapport en een financiële verantwoording.
13	Gesubsidieerde instellingen dienen bij subsidieaanvraag diverse documenten zoals, personeelsstaat, betalingsbewijs van cessantia- en pensioenpremies, verklaring van belastingdienst inzake verschuldigde belastingen en sociale premies, in te dienen.	Eén keer per jaar kort activiteitenrapport en financiële verantwoording. In accountantsprotocol opnemen dat accountant controle uitvoert op cessantia en pensioenpremies, registratie werknemers bij de sociale verzekeringsbank en tijdige betaling belastingen.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

De afweging om een activiteit al dan niet te subsidiëren, komt in fase 1 aan bod (afweging op activiteitsniveau). Bij de start van de subsidiecycle, bij de subsidieaanvraag en de beoordeling daarvan, vindt vervolgens de afweging plaats of de betreffende instelling voor subsidie in aanmerking komt (afweging op instellingsniveau). Daarbij wordt aan de hand van de volgende vragen bekeken of er rechtvaardiging bestaat voor subsidiëring van de betreffende instelling:

1. Zijn de statuten van de instelling in lijn met de beleidsdoelen?
2. Is de instelling in staat de beleidsdoelen te realiseren?
3. Is de instelling inhoudelijk capabel? (certificering, ervaring, beschikbare deskundigheid)

* In de terminologie van de toolbox beleidsevaluaties is er in dit rapport concreet sprake van een enkelvoudige *ex post* evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid. We laten de diverse overige vormen van evaluatie verder buiten beschouwing. Zie <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/keuzehulp-onderzoeksontwerp>

4. Is de instelling financieel gezond en solvabel? (accountantsverklaring)
5. Is de instelling bestuurlijk goed georganiseerd en integer? (*good governance*)?
6. Hoe verhoudt het aangevraagde subsidiebedrag zich tot de (verwachte) kosten van de activiteiten?
7. Wordt de subsidie binnen het beleidsdomein *exclusief* verstrekt?
 - a. zo ja, met welke plichten gaat dit exclusieve recht gepaard? (bijvoorbeeld: er mogen geen cliënten worden geweigerd/geselecteerd in de zorg).
 - b. zo nee, hoe wordt de hoogte van het subsidiebedrag per instelling dan vastgesteld? Volgt het geld de cliënten als deze switchen van instelling?

5.2.3 Fase 3: *ex post* evaluatie

Een goede ex ante afweging helpt bij het maken van een goede ex post evaluatie

Het doorlopen van fase 1 (*ex ante* beleidsafweging) leidt tot de subsidiecycle (fase 2). Na afloop van de subsidiecycle vindt een evaluatie van het subsidiebeleid en van de individuele subsidiërelaties plaats.

Net als bij het *ex ante* afwegingskader is hiervoor een concreet stappenplan opgesteld. Dit stappenplan is specifiek toegespitst op de *ex post* evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het subsidiebeleid en de subsidiërelaties op Aruba.* Het *ex post* stappenplan is in onderstaande tabel schematisch weergegeven:

Tabel 5 Stappenplan voor *ex post* evaluatie

Vraag	Bronnen	Niveau
i. Wat is de context?	Vraag 1 van het <i>ex ante</i> Stappenplan	Beleid
ii. Wat is de beleidstheorie?	Vragen 3 en 4 van het <i>ex ante</i> Stappenplan	Beleid

Naar een doelmatig subsidiestelsel

Vraag	Bronnen	Niveau
iii. Wat wordt geëvalueerd? a. Middelen, activiteiten, prestaties (<i>input, throughput, output</i>) b. Effecten/neveneffecten (<i>outcomes</i>)	Bij subsidieverstrekking gemaakte prestatieafspraken Vragen 2 en 5 van het <i>ex ante</i> Stappenplan	Instelling Beleid
iv. Wat zijn de bevindingen? a. Doelmatigheid van prestaties b. Doelmatigheid van effecten c. Doeltreffendheid van beleid	Verantwoordingsdocumenten van de gesubsidieerde instelling Gesprekken met stakeholders	Instelling Instelling Beleid

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Bij elk van de vragen in bovenstaand stappenplan voor *ex post* evaluatie wordt gebruik gemaakt van antwoorden op vragen die uit de *ex ante* beleidsafweging volgen. Een goede *ex ante* beleidsafweging biedt daarmee het fundament voor een succesvolle *ex post* evaluatie. Voor vraag iii van bovenstaande *ex post* stappenplan wordt gebruik gemaakt van de bij subsidieverstrekking gemaakte prestatieafspraken.

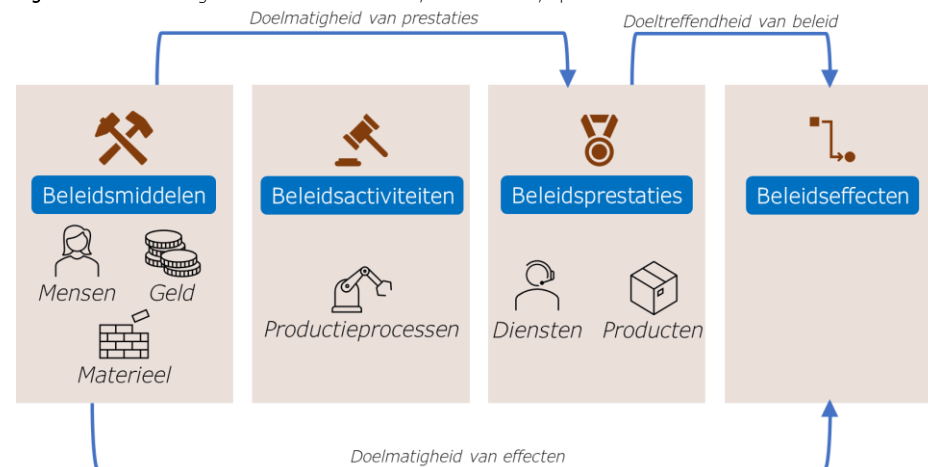
Bij de *ex post* evaluatie maken we onderscheid tussen twee niveaus van evaluatie: dat van het subsidiebeleid (c.q. activiteitniveau) en dat van de subsidierelatie/instelling (c.q. entiteitniveau). Het verschil tussen beleid en instellingen komt tot uitdrukking in het onderscheid tussen de keten van middelen-activiteiten-prestaties (*input-throughput-output*) van de instelling en de effecten/neveneffecten (*outcomes*) daarvan op de burgers waarvoor het beleid oorspronkelijk is bedoeld.

Het evaluatieonderzoek kan met verschillende onderzoeksmethoden worden uitgevoerd. Afhankelijk van de hoeveelheid gegevens en de diversiteit aan middelen, activiteiten en prestaties, kunnen geavanceerde statistische analyses

(benchmarking, regressie) nodig zijn om tot eenduidige conclusies te komen. In veel gevallen zal het echter volstaan om de middelen, activiteiten, prestaties en effecten inzichtelijk te maken en te bestuderen. Een nadere methodologische uiteenzetting hiervan valt buiten het bestek van dit rapport.*

De analyse van de verzamelde bronnen leidt uiteindelijk tot bevindingen over de doelmatigheid van de prestaties en effecten en de doeltreffendheid van het beleid. In onderstaande figuur staan deze drie uitkomstmaten schematisch weergegeven.

Figuur 17 Samenhang tussen beleidsmiddelen, -activiteiten, -prestaties en -effecten.



Bron: Figuur van de website van de toolbox beleidsevaluaties, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

* De toolbox beleidsevaluaties biedt hiervoor enkele handvatten. Er zijn gespecialiseerde bureaus om het feitelijke onderzoek aan uit te besteden. Zie <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/stappen-evaluatieproces/stap-4-uitvoeren-onderzoek>

De verhouding van de ingezette middelen tot de geleverde prestaties respectievelijk de behaalde effecten is de maat voor de doelmatigheid van de prestaties dan wel effecten. De doeltreffendheid van het beleid is de mate waarin geleverde prestaties daadwerkelijk (en oorzakelijk) het beoogde effect hebben gehad.

De beleidsdirecties hebben een stevige rol in de ex ante beleidsafweging en de ex post evaluatie; de directie Financiën coördineert het subsidiebeleid en -stelsel en heeft een 'slagboomfunctie'

In het nieuwe subsidiestelsel zijn de beleidsdirecties verantwoordelijk voor de *ex ante* beleidsafweging (fase 1) en de *ex post* evaluatie (fase 3). Deze rol wordt verstevigd in het nieuwe voorgestelde subsidiestelsel. Ook monitoren zij (licht) de uitvoering tijdens de subsidiecyclus (fase 2). Aanbevolen wordt om het besluit tot subsidieverlening, te mandateren aan de beleidsdirecteuren.

De directie Financiën heeft in het nieuwe subsidiestelsel een centrale, coördinerende rol: zij toetst of de *ex ante* beleidsafweging en de *ex post* evaluatie kwalitatief afdoende worden uitgevoerd; of de aanvraag en de tussen- en eindverantwoording voldoet aan de vereisten; en gaat over tot uitbetaling. Als zodanig heeft de directie Financiën een 'slagboomfunctie': pas als de vereiste stappen afdoende zijn doorlopen, vindt er uitbetaling van de subsidie plaats.

5.3 Randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van een nieuw subsidiestelsel

Voor succesvolle implementatie van een nieuw subsidiestelsel dient een aantal randvoorwaarden te zijn ingevuld: een inhaalslag met eindafrekeningen van het bestaande stelsel, herijking van de bestaande subsidierelaties, consolidatie in de sector van gesubsidieerde instellingen, en het organiseren van betrokkenheid van de directe stakeholders (directies en instellingen) bij de concrete uitwerking van het nieuwe subsidiestelsel waarvan de contouren hiervoor zijn geschetst.

5.3.1 Herijking: 'terug naar de tekentafel'

Voorafgaand aan invoering van een nieuw subsidiestelsel vindt een herijking plaats van de bestaande subsidierelatie. De stappenplannen voor de ex ante beleidsafweging en voor de ex post evaluatie worden hiervoor gebruikt

Om te voorkomen dat bestaande automatisen in subsidieverstrekking en bestaande ondoelmatigheden worden 'meegenomen' in een nieuw subsidiestelsel, wordt aanbevolen om de bestaande subsidierelaties tussen het land Aruba en de gesubsidieerde instellingen te herijken c.q. opnieuw tegen het licht te houden.

De herijking, die moet zijn afgerond vóór invoering van het nieuwe subsidiestelsel, wordt uitgevoerd aan de hand van:

1. Het stappenplan voor de *ex ante* beleidsweging: hiermee wordt beoordeeld of er rechtvaardiging bestaat voor subsidiëring op activiteitsniveau;
2. Het stappenplan voor de *ex post* evaluatie: hiermee wordt beoordeeld of er rechtvaardiging bestaat voor subsidiëring op instellingsniveau.

Deze herijkingsoperatie kan tot de conclusie leiden dat voor subsidies aan bepaalde activiteiten en/of instellingen er geen/onvoldoende beleidsmatige grond bestaat, dat bepaalde activiteiten en/of instellingen over- of ondergesubsidieerd worden, of dat het doelmatiger is om andere activiteiten en/of instellingen te subsidiëren om de beoogde doelen te bereiken. Essentieel is dat aan de uitkomsten van de herijkingsoperatie consequenties worden verbonden, zoals het stopzetten of afbouwen van bepaalde subsidierelaties, het op andere wijze organiseren van bepaalde publieke taken, het verlagen of verhogen van subsidies, etc.

Met de herijkingsoperatie werken de subsidieverstreckende ministeries met de stappenplannen voor *ex ante* beleidsafweging en *ex post* evaluatie zoals die in het nieuwe subsidiestelsel worden voorgesteld. Dit biedt tevens de mogelijkheid om te leren van toepassing van beide stappenplannen in de praktijk en de lessen hieruit te gebruiken bij de uitwerking van de contouren van het nieuwe subsidiestelsel.

Aanbevolen wordt de herijkingsoperatie onder begeleiding van een externe deskundige uit te voeren zodat adequate toepassing van de stappenplannen en een onafhankelijke, objectieve benadering van de bestaande subsidierelaties afdoende is geborgd.

5.3.2 Inhaalslag: 'schoon schip maken'

Een inhaalslag met een pragmatische aanpak moet zorgen voor eindafrekeningen van de uitgekeerde subsidies van de afgelopen jaren, zodat het huidige subsidiestelsel financieel kan worden afgesloten en het nieuwe stelsel met een schone lei kan starten

De knelpuntenanalyse maakt duidelijk dat er de afgelopen jaren geen/nauwelijks eindafrekeningen plaatsvinden van subsidies. Daarmee blijft onzekerheid bestaan bij de subsidieverstrekker en de -ontvanger over terugvordering van, of aanvulling op, in het verleden uitgekeerde bedragen. Deze onzekerheid kan een forse hypotheek leggen op een nieuw te ontwikkelen subsidiestelsel en mogelijk een obstakel vormen voor de invoering ervan.

Aanbevolen wordt om op korte termijn een inhaalslag uit te voeren waarbij er een eindafrekening plaatsvindt van alle uitgekeerde subsidies. Het is aan te raden om hierbij pragmatisch te werk te gaan met als richtlijn dat reeds uitgekeerde subsidies worden vastgesteld als definitieve subsidies en er geen verrekening plaatsvindt. In afzonderlijke gevallen waarbij er reeds discussie bestaat over de hoogte van de definitief benodigde subsidie, of reeds bekend is dat er te veel of te weinig subsidie is verstrekt, kan nader onderzoek, definitieve vaststelling en vervolgens verrekening plaatsvinden.

Vermeden moet worden dat lastige discussies over terugvordering c.q. aanvulling van reeds uitgekeerde subsidies het proces verstoren dat moet leiden tot invulling en invoering van het nieuwe subsidiestelsel.

5.3.3 Consolidatie: 'economies of scale and scope'

Bestaande initiatieven tot consolidatie in de gesubsidieerde sector moeten door de overheid worden gestimuleerd en gefaciliteerd: aanvraag, verstrekking en verantwoording van subsidies aan kleine instellingen via grote instellingen

Met een kleine vijftig gesubsidieerde instellingen, waarvan twee derde minder dan een half miljoen gulden aan subsidie per jaar ontvangt, is sprake van een versnipperd subsidielandschap. Veel kleine instellingen kunnen niet voldoen aan de verschillende eisen die aan het bestaande subsidieproces worden gesteld; ook in het nieuw voorgestelde stelsel waarin eisen zijn geschrapt en vereenvoudigd zullen kleinere instellingen moeite hebben te voldoen aan verantwoordingsverplichtingen.

Er bestaan diverse initiatieven binnen de sector van gesubsidieerde instellingen om tot schaalvergroting en schaal- en scopevoordelen te komen, zoals (bestuurlijke) samenwerking, fusies en overnames, en integratie. Goede voorbeelden hiervan zijn de samenwerking tussen CEDE Aruba met de buurthuizen, en initiatieven tot integratie van instellingen in de verslavings- en geestelijke gezondheidszorg.

Ter bevordering van de effectiviteit en de doelmatigheid, en ter verlaging van administratieve lasten, is het wenselijk dat de overheid als subsidieverlener deze initiatieven stimuleert en bevordert. Daartoe zou de overheid drempelbedragen kunnen hanteren voor het zelfstandig aanvragen van subsidies. Kleine instellingen met subsidies onder deze drempelbedragen, dienen de aanvraag en verantwoording van de subsidie dan in samenwerking met een grotere instelling te doen die zorgdraagt voor een ordentelijk aanvraag- en verantwoordingsproces.

5.3.4 Betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de sector

De sector van gesubsidieerde instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om transparantie en verantwoording over besteding van publieke middelen

De contouren van het nieuwe stelsel zoals geschetst in dit rapport moeten verder uitgewerkt en ingevuld worden. Betrokkenheid en consultatie van de sector is daarbij essentieel (zie hoofdstuk implementatie en governance).

Een succesvol subsidiestelsel bestaat niet alleen uit door de overheid opgelegde regels en procedures; de sector van gesubsidieerde instellingen heeft ook een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om goede besteding van publieke middelen, transparantie, verantwoording en goed bestuur. Vertegenwoordigers van (grote) instellingen erkennen dit.

De overheid zou de sector van gesubsidieerde instellingen kunnen uitnodigen en stimuleren om met eigen regels en normen te komen, waarbij gedacht kan worden aan:

- Eigen regels voor *good governance* voor de sector van gesubsidieerde instellingen;
- Eigen regels voor transparantie en verantwoording aan het publiek over de besteding van publieke middelen en de behaalde resultaten, zoals de publicatie van jaarrekeningen en -verslagen;
- Normen, certificering of een keurmerk gericht op procedures en criteria voor effectieve en doelmatige besteding van publieke middelen.

Met eigen regels voor goed bestuur, transparantie en verantwoording sluit de sector aan bij, en geeft invulling aan, het nieuwe subsidiebeleid dat kaders stelt voor het bereiken van effectiviteit en doelmatigheid. Het verbetert en vergemakkelijkt de afweging die op instellingsniveau plaatsvindt in fase 2 (subsidiecyclus) door transparantie over de wijze waarop instellingen processen, besturing, toezicht en verantwoording inrichten. Tot slot sluiten eigen regels op deze terreinen aan bij het

uitgangspunt van outputfinanciering, waarbij de overheid doelen en kaders vaststelt, maar de uitvoering aan de instellingen overlaat.

6 Implementatie en governance

Er bestaan verschillende risico's voor implementatie van de aanbevelingen. Deze zijn grotendeels beheersbaar. Succesvolle implementatie van de voorgestelde hervormingen staat of valt met het definiëren en toewijzen van het opdrachtgeverschap, de aansturing, de uitvoering, de verantwoording en de monitoring. Voorts is het beschikbaar maken van de benodigde externe capaciteit, expertise en middelen een noodzakelijke voorwaarde voor implementatie.



6.1 Risico's voor implementatie

Er bestaan verschillende, met elkaar samenhangende risico's die een succesvolle implementatie van de aanbevelingen in de weg kunnen staan.

Ten eerste is er het risico van politieke en ambtelijke weerstand tegen een nieuw subsidiestelsel. Een nieuw stelsel wijzigt verantwoordelijkheden, rollen en posities en dat kan weerstand oproepen. Ter beheersing van dit risico is van belang dat er op het niveau van de Raad van Ministers van Aruba politiek commitment voor de voorstellen bestaat en dat de minister van Financiën namens de Raad van Ministers wordt gemandateerd als opdrachtgever van de hervorming van het subsidiebeleid en -stelsel.

Een tweede risico komt voort uit potentiële weerstand onder gesubsidieerde instellingen tegen een nieuw subsidiestelsel en de invulling van de daarbij horende randvoorwaarden. Een nieuw subsidiestelsel, en een herijking van de bestaande subsidiërelaties, kan tot wijziging of zelfs beëindiging van subsidiëring van activiteiten en instellingen leiden. Het voortbestaan van instellingen kan daardoor in gevaar komen. Ook kan consolidatie ertoe leiden instellingen fuseren of een bestuurlijke eenheid vormen met andere instellingen. Functies en posities kunnen als gevolg daarvan verdwijnen. Hoewel bij de eindafrekeningen een pragmatische aanpak wordt voorgesteld, kan in bijzondere gevallen sprake zijn van terugvordering van delen van uitgekeerde subsidies. In al deze gevallen kunnen individuele belangen (van instellingen of personen) boven het algemene belang van een nieuw, doelmatig subsidiestelsel worden gesteld wat een gevaar vormt voor de implementatie. Essentieel voor de beheersing van dit risico is dat de sector van gesubsidieerde instellingen een rol en een verantwoordelijkheid hebben in het implementatietraject en dat de sector zichzelf in dit proces goed organiseert. Een aantal grote, professionele gesubsidieerde instellingen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken is bereid

hierin het voortouw te nemen. Bovendien bewijst de eerder ervaring met FUNDECO dat de instellingen bereid en in staat zijn zich te organiseren*.

Een derde risico betreft de belasting van het ambtelijk apparaat van Aruba. De aanbevelingen die in hoofdstuk 5 zijn beschreven, zijn onderzocht op haalbaarheid en draagvlak. Essentiële voorwaarden voor succesvolle implementatie zijn wel dat er: (i) politiek en ambtelijk commitment bestaat zodat weerstanden ingeperkt kunnen worden en er geen schaarse capaciteit en mankracht verspeeld wordt aan niet-productieve en vertragende processen; en (ii) de stuur- en projectgroepen (zie paragraaf 6.3 Governance) ondersteund worden met de benodigde capaciteit en kennis. Voorts is van belang dat de uitvoering van de vier projecten wordt gezien in relatie tot uitvoering van andere delen van het landspakket, wat tot nadere fasering kan leiden, en in het bijzonder tot andere maatregelen die in het kader van versterking van het financieel beheer worden genomen.

Een vierde risico is dat de vereiste externe capaciteit, kennis en middelen niet, niet tijdig en/of in onvoldoende mate beschikbaar komen. Wanneer bijvoorbeeld voor het project 'Herijking' geen externe capaciteit en expertise beschikbaar komt, dan bestaat het risico dat de herijking onvoldoende objectief plaatsvindt (en gericht is op rechtvaardiging van bestaande subsidiërelaties). Wanneer bijvoorbeeld voor het project 'Inhaalslag' geen externe capaciteit beschikbaar komt, dan is er een reëel gevaar dat dit project niet van de grond komt en onzekerheid over eindafrekeningen een belemmering gaat vormen voor (de invoering van) het nieuwe subsidiestelsel. Van belang is dat Aruba en Nederland (TWO-BZK) afspraken te maken over de benodigde ondersteuning, capaciteit en expertise.

De voornoemde risico's vallen grotendeels binnen de invloedssfeer van Aruba en Nederland en kunnen worden beheerst met duidelijke afspraken op politiek niveau op Aruba en tussen Aruba en Nederland.

* FUNDECO ('Fundacionnan den Coperacion') werd in 2015 opgericht als samenwerkingsplatform voor gesubsidieerde instellingen gericht op onder meer: bevordering van samenwerking tussen de verschillende

stichtingen, ontwikkeling van een nieuw financieringsmodel, meerjarige financiering, verhogen effectiviteit en doelmatigheid.

6.2 Implementatie

Om te komen tot een nieuw subsidiestelsel wordt een programmatische en projectmatige aanpak voorgesteld met een uitvoeringsstructuur waarin opdrachtgeverschap, sturing, uitvoering, verantwoording en monitoring zijn belegd.

Project 1 'Inhaalslag eindafrekeningen' dient pragmatisch en op korte termijn te worden uitgevoerd

Project 1 ('Inhaalslag eindafrekeningen') is gericht op het financieel afsluiten van het huidige subsidiestelsel door voor alle uitgekeerde subsidies eindafrekeningen op te stellen en uit te voeren. Voorgesteld wordt hierbij een pragmatische aanpak te kiezen, waarbij in beginsel de reeds uitgekeerde subsidie wordt vastgesteld als definitieve subsidie, waardoor er geen verrekening hoeft plaats te vinden. In bijzondere gevallen waarin evident te veel of te weinig subsidie is uitgekeerd, of er discussie plaatsvindt over omvangrijke bedragen, is nader onderzoek en zijn maatwerkafspraken met de betreffende instellingen vereist.

Om te voorkomen dat discussies over eindafrekeningen beslag leggen op het proces van uitwerking en invoering van het nieuwe subsidiestelsel, is aanbevelenswaardig dit project op korte termijn te starten en hiervoor de benodigde externe capaciteit te organiseren. Het streven zou moeten zijn dit project in een periode van zes maanden te hebben afgerond.

Project 2 'Herijking' vormt het startpunt voor invulling en invoering van het nieuwe subsidiestelsel en dient er tevens toe de subsidieverstrekker bekend te maken met toepassing van de stappenplannen voor de ex ante beleidsafweging en de ex post evaluatie

In Project 2 ('Herijking') worden de bestaande subsidierelaties aan de hand van het stappenplannen voor de *ex ante* beleidsafweging en voor de *ex post* evaluatie opnieuw tegen het licht gehouden. Voorgesteld wordt om dit project uit te voeren onder leiding van een externe deskundige, opdat de bij subsidieverstrekking betrokken

directies en andere bestuursorganen bekend worden gemaakt met adequate toepassing van de stappenplannen en tevens objectiviteit geborgd is.

Ook dit project zou, mits de benodigde capaciteit en expertise beschikbaar komt, in een periode van circa zes maanden kunnen worden uitgevoerd.

Project 3 'Invulling nieuw subsidiestelsel' betreft de uitwerking van de contouren van het nieuwe stelsel in onder meer een nieuwe verordening; dit dient met nauwe betrokkenheid van de beleidsdirecties en van de sector van gesubsidieerde instellingen plaats te vinden

Project 3 is de kern van het implementatieplan om te komen tot een nieuw subsidiestelsel voor Aruba. De contouren en voorstellen voor het nieuwe stelsel zoals die zijn beschreven in dit rapport, vormen voor dit project het startpunt en het kader. In dit project zullen deze contouren worden uitgewerkt in een nieuw subsidiebeleid, een nieuwe subsidieverordening, en een nieuwe procedure en procesbeschrijving.

Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van beleidsdirecties die subsidies verstrekken en uit vertegenwoordigers van de sector van gesubsidieerde instellingen. Gezien de zwaarte en het belang van dit project wordt aanbevolen om de externe programmamanager (zie paragraaf 6.3 Governance) tevens als projectmanager van project 3 aan te stellen.

Onderdeel van project 3 is ook het ontwikkelen van eigen regels die de sector van gesubsidieerde instellingen opstelt op het gebied van *good governance*, transparantie en verantwoording, kwaliteitsbeleid en normering en certificering.

Voor project 3 wordt een doorlooptijd van circa een jaar voorzien. Daarin is niet meegenomen dat, nadat een nieuwe subsidieverordening is opgesteld, het wetgevingsproces (adviesing, aanpassing, behandeling, invoering) moet worden doorlopen.

Implementatie en governance

In project 4 'Consolidatie' heeft de sector van de gesubsidieerde instellingen een leidende rol; de overheid stimuleert en faciliteert

Waar project 2 zich primair richt op de maatschappelijke doelmatigheid (is subsidiëring gerechtvaardigd?), richt project 4 zich voornamelijk op het verhogen van de 'bedrijfseconomische' efficiëntie: een efficiënte bedrijfsvoering bij de instellingen en een efficiëntie in het aanvraag- toekennings- en verantwoordingsproces.

Project 4 is gericht op het versnellen en realiseren van initiatieven om te komen tot schaalvergroting in de sector van gesubsidieerde instellingen en tot professionalisering bij de instellingen als het gaat om het subsidie aanvraag- en verantwoordingsproces. Naast initiatieven om tot integratie/fusie te komen, maakt de overheid afspraken met de instellingen over samenwerking tussen instellingen. Hierbij kan gedacht worden aan drempels die gelden voor een directe subsidiërelatie tussen overheid en instelling. Dergelijke drempels kunnen betrekking hebben op de omvang van de instelling en/of de hoogte van de subsidie, waarbij instellingen onder de drempel alleen subsidie kunnen aanvragen via een grote instelling die verantwoordelijk is voor het aanvraag- en verantwoordingsproces.

Consolidatie en verbetering van samenwerking vergt continue aandacht omdat het subsidielandschap in de tijd verandert. Explicitering van de *ex ante* beleidsafweging en van de *ex post* evaluatie, zal tot meer dynamiek in het subsidielandschap leiden dan in de huidige situatie waarin subsidieverlening een automatisme is. Er zal vaker sprake zijn van variërende subsidiebedragen en van toe- en uittreding van instellingen. Van belang is dat de overheid, ook nadat het nieuwe subsidiestelsel is geïmplementeerd, aandacht houdt voor de wijze waarop de sector is georganiseerd en gestructureerd opdat niet opnieuw versnippering en gebrek aan schaal- en scopevoordelen ontstaan. De afweging voor subsidieverlening op instellingsniveau die in fase 2 (subsidiecyclus) plaatsvindt dient dit te borgen.

Voor project 4 wordt een doorlooptijd voorzien gelijk aan project 3; echter ontwikkelingen en activiteiten om te komen tot consolidatie en schaalvergroting zullen ook na invoering van een nieuw subsidiestelsel aandacht blijven vergen.

Adequate voorbereiding van het implementatietraject waarbij het subsidiebeleid wordt gezien en geïmplementeerd als onderdeel van de routekaart voor verbetering van het financieel beheer

Ten aanzien van de gepresenteerde globale tijdslijnen is denkbaar dat het beslag dat deze projecten (en projecten uit andere thema's van het landspakket) zullen leggen op het ambtelijk apparaat van Aruba, noopt tot nadere fasering.

Aan de start van de implementatie gaat een voorbereidingsperiode vooraf waarin de Raad van Ministers de voorstellen voor vernieuwing van het subsidiebeleid (zoals beschreven in dit rapport) vaststelt alsook de daartoe voorgestelde implementatie- en governancestructuur. Voorts vindt in deze voorbereidingsfase communicatie en informatievoorziening plaats richting de sector van gesubsidieerde instellingen en worden afspraken gemaakt over de bezetting van de projectteams en de benodigde capaciteit en expertise. Als onderdeel van de voorbereidingsfase, zouden bijeenkomsten/workshops georganiseerd moeten worden voor de bij subsidieverlening betrokken directies, diensten en ambtenaren, en voor de sector van gesubsidieerde instellingen. Deze bijeenkomsten/workshops zijn erop gericht de betrokkenen bekend te maken met de basis van het nieuwe stelsel en de stappenplannen en hen voor te bereiden op de vervolgstappen (inhaalslag, herijking, invulling nieuw stelsel en consolidatie).

Dit onderzoek naar het subsidiebeleid en -stelsel van Aruba is onderdeel van een breder pakket van maatregelen om het financieel beheer op Aruba te verbeteren (thema A 'Financieel beheer' van het landspakket Aruba). Van belang is de aanbevelingen die in dit rapport worden gedaan, te bezien en te implementeren in samenhang met andere maatregelen gericht op verbetering van het financieel beheer. Aruba zal hiervoor een routekaart opstellen, waar het subsidiebeleid onderdeel van zal zijn.

6.3 Governance

De vier projecten vormen samen het Programma 'Modernisering Subsidiebeleid Aruba' dat tussen eind 2022 en eind 2023 kan worden uitgevoerd. Een programma-tische en projectmatige aanpak van deze hervormingen is een belangrijke, maar nog geen voldoende voorwaarde om tot daadwerkelijke implementatie van de voorgestelde hervormingen te komen.

Essentieel is dat er een werkbare, gedragen uitvoerings- en governancestructuur wordt vastgesteld en opgezet die het voor alle bij de implementatie betrokken organisaties en personen, duidelijk maakt hoe verantwoordelijkheden voor uitvoering, ondersteuning, sturing, monitoring, rapportage, opdrachtgeverschap, escalatie en eindverantwoordelijkheid zijn georganiseerd en bij wie die zijn belegd. Zonder een dergelijke uitvoerings- en governancestructuur zullen projecten uit de pas gaan lopen, worden subdoelen leidend in plaats van het hoofdoel, schiet de verantwoording tekort (is iedereen en daarmee niemand verantwoordelijk) en is de kans op succesvolle implementatie van het programma als geheel klein.

De voorgestelde uitvoerings- en governancestructuur is getoetst bij een aantal betrokkenen op Aruba aan de subsidie verstreckende en de subsidie ontvangende kant en schetst een effectieve aanpak op hoofdlijnen; details zullen door Aruba, in overleg en samenwerking met Nederland, nader uitgedacht uitgewerkt moeten worden. Daarbij is het sterk aan te bevelen voor de verschillende thema's van het landspakket eenzelfde/vergelijkbare structuur toe te passen.

Het subsidiebeleid is onderdeel van het landspakket Aruba en van de uitvoeringsagenda's die Aruba en Nederland in dat verband overeen zijn gekomen. De politieke eindverantwoordelijkheid ligt daarmee bij de minister-president van Aruba en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij dienen onder meer door middel van de uitvoeringsagenda's geïnformeerd te blijven over de voortgang van het programma en de nakoming van afspraken die in het landspakket en de uitvoeringsagenda's zijn gemaakt, opdat daarover verantwoording aan de

parlementen van Aruba en Nederland kan worden afgelegd. Bij problemen in de voortgang van het programma gelden zij als hoogste escalatieplatform.

De Raad van Ministers van Aruba stelt het programma 'Modernisering Subsidiebeleid Aruba' vast en de minister van Financiën is gemandateerd opdrachtgever

De Raad van Ministers van Aruba stelt het programma vast en mandateert de minister van Financiën als politiek verantwoordelijke opdrachtgever van het programma. Dit impliceert dat alle ambtelijke diensten en organisaties die bij de uitvoering van het programma, en van de individuele projecten, betrokken zijn, in opdracht van deze minister werken. Andere ministers interveniëren niet in het opdrachtgeverschap, in de aansturing of in de uitvoering. Dit vereist een concrete, heldere opdrachtformulering die in de Raad van Ministers is vastgesteld en waaraan het voltalige kabinet zich committeert.

De stuurgroep bestaande uit de ambtelijke top van de betrokken beleidsdirecties staat onder leiding van de directeur van de directie Financiën

Onder de opdracht gevende minister van Financiën ressorteert de stuurgroep van het programma. De stuurgroep bestaat uit de directeurs van de beleidsdirecties en van de directie Financiën. Omdat het de hervorming van het subsidiestelsel betreft, zit de directeur van de directie Financiën de stuurgroep voor. De stuurgroep stuurt de projectteams aan, stelt de projectplannen vast, en rapporteert aan de minister van Financiën. Bij problemen in de voortgang stuurt de stuurgroep bij of, bij onvoldoende resultaat, escaleert naar de minister van Financiën.

Met de uitvoering van dit programma krijgen de directeurs van de betrokken diensten, en in het bijzonder de directeur van de directie Financiën, er een forse taak bij. Van belang is derhalve dat de (voorzitter van) de stuurgroep adequate ondersteuning krijgt. Die ondersteuning bestaat uit een aan te stellen programmamanager die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van het projectteam, de voorbereiding van besluitvorming door de stuurgroep, de rapportages, de agenda's, het zorgdragen voor de informatiestromen tussen stuurgroep en projectteams en tussen stuurgroep en minister, etc.

Implementatie en governance

De projectteams worden ondersteund met capaciteit en expertise, waarover Aruba en Nederland (TWO-BZK) afspraken maken

De uitvoering is georganiseerd in de vier projectteams. De projectteams worden bemand door deskundige medewerkers van de betrokken organisaties/diensten. Voor de verschillende projecten zijn verschillende vormen van externe ondersteuning nodig om de implementatie haalbaar te maken: juridische capaciteit, accountants, en een deskundige die de herijkingsoperatie begeleidt. Zonder aanvullende, externe capaciteit en expertise, zal implementatie van het programma 'Modernisering Subsidiebeleid Aruba' niet (in de voorgestelde vorm) van de grond komen.

TWO-BZK faciliteert ondersteuning bij de uitvoering van de projecten en monitort de voortgang en de resultaten

In de voorgestelde uitvoerings- en governancestructuur is de rol van TWO-BZK het faciliteren van de uitvoering door het beschikbaar maken waar Aruba dat zelf niet kan van capaciteit en expertise, monitoring van voortgang, (tussen)resultaten en informatie en advies aan de rijksministerraad, en dient het als escalatieplatform bij geconstateerde problemen in de uitvoering.

Ten aanzien van de monitoringrol is essentieel dat TWO-BZK toegang heeft tot adequate en actuele voortgangsinformatie met betrekking tot de uitvoering van het programma. Gezien de opdrachtgevende rol van de minister van Financiën ligt het in de rede de voortgangsrapportages van de stuurgroep, door tussenkomst en na vaststelling van de minister, aan TWO-BZK te doen toekomen. Dit gaat via de TWO Aruba als centraal coördinerend orgaan voor de programma's en projecten die in het kader van het landspakket worden uitgevoerd. TWO-BZK faciliteert en ondersteunt de aansturing en de dagelijkse uitvoering van het programma onder meer door het leveren van expertise en capaciteit. Daarbij kan gedacht worden aan project- en programmamanagers en technische, inhoudelijke expertise.

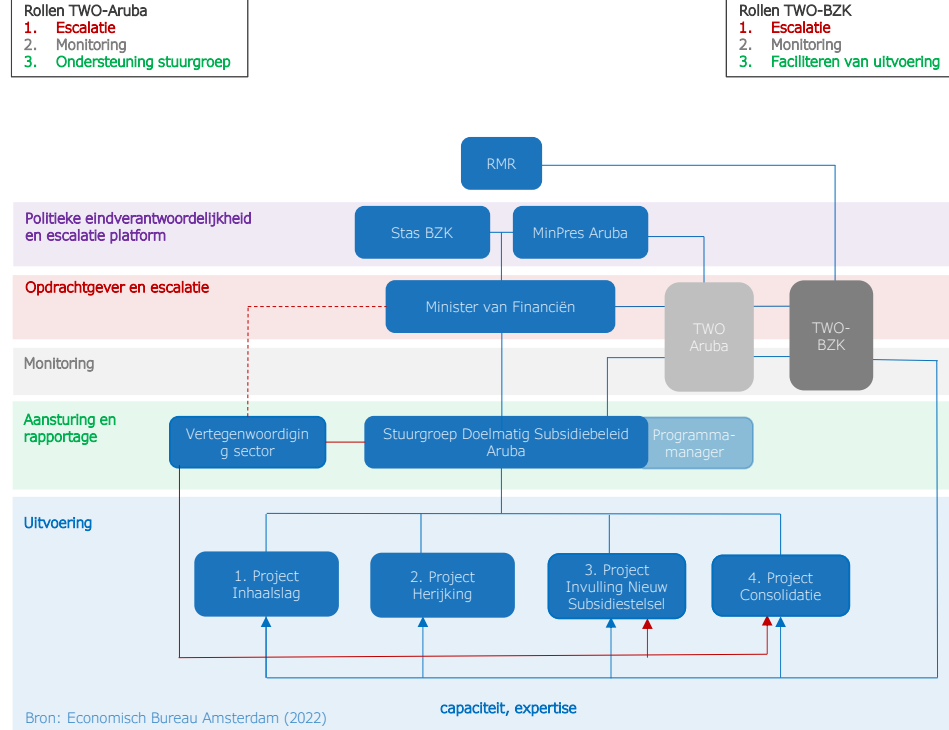
TWO Aruba coördineert de programma's die in het kader van het landspakket worden uitgevoerd en ondersteunt de stuurgroep

TWO Aruba fungeert (i) als coördinerend orgaan voor alle programma's en projecten die in het kader van het landspakket worden uitgevoerd en rapporteert als zodanig aan de minister-president; (ii) als bureau dat organisatorische ondersteuning biedt aan de stuurgroepen; (iii) als escalatieplatform op programmaniveau.

Deze voorgestelde uitvoerings- en governancestructuur wordt hierna schematisch weergegeven.

Implementatie en governance

Figuur 18 Governance structuur voor de implementatie van de voorstellen



Bijlage A. Aanvullende informatie subsidielandschap



Aanvullende informatie subsidielandschap

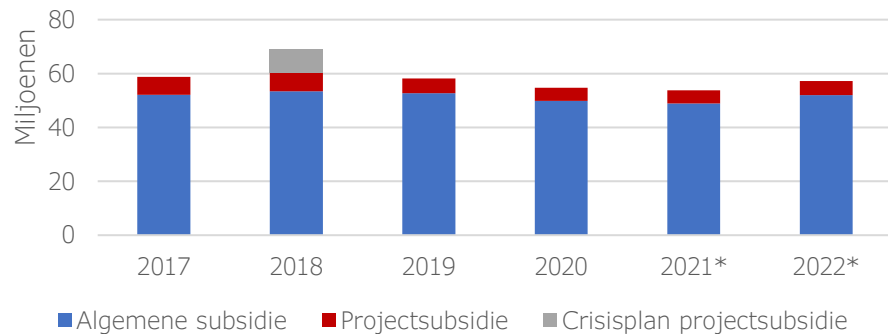
Tabel 6 Gesubsidieerde instellingen per bestuursorgaan in 2020 met hun volledige namen en hun afkortingen in de CBOS-administratie

Bestuursorgaan	Gesubsidieerde instelling
Directie Natuur en Milieu	Stichting Parke Nacional Arikok [SPNA]
Directie Volksgezondheid	Fundacion pa Esnan cu Problema di Oido [FEPO] Stichting Wit Gele Kruis [SWGK] Fundacion Centro Pa Nos Grandinan [FCPNG] Stichting Algemene Bejaardenzorg Aruba [SABA] Stichting Cas Marie [SCM] Stichting Ambiente nobo [SAN] Stichting Aruba Sport Unie [ASU] Comite Olimpico Aruba [COA] Stichting Fundacion Arubiano Pa Maneho Di Facilidatnan Deportivo [SFAMFD]
Instituto Biba Saludabel y Activo	
Overig Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport	Fundacion Facilidatnan Deportivo [FFD]
Bureau Ondersteuning Verslavingszorg	Fundacion pa Maneho di Adiccion di Aruba [FMAA] Fundacion Anti Droga Aruba [FADA]
Voogdijraad	Stichting Casa Cuna Progreso [SCCP] Stichting Kinderhuis Imeldahof [SKI] Stichting Reclassering en Jeugdbescherming [SRJA] Stichting Guia-Mi [FGM]
Directie Cultuur	Stichting Arubaanse Muziekschool [SAM] Stichting Schouwburg Aruba [SSA] Union Di Organizacionnan Cultural Arubano [UNOCA] Fundacion Museo Arubano [FMA]

Bestuursorgaan	Gesubsidieerde instelling
Sociale Zaken en Arbeid (SZA) (algemeen)	Fundacion Arubano Pa E Invalidonan [FUNARI] Fundashon Arubano Di Esnan Visualmente Incapacita [FAVI] Stichting voor Verstandelijk Gehandicaptten Aruba [SVGA] Stichting Ambiente Feliz [SAF] Stichting Casa Cuna Progreso [SCCP] Stichting Kinderhuis Imeldahof [SKI] Fundashon Pa Nos Muchanan [FPNM] Centronan di bario (Ayo i becindario [FCBAB], Brazil [SCBB], Dakota [BSD], Lago Heights [SCBLH], Noord [SCBN], Playa Pabao [SCBPP], Savaneta [SRBCS], Tanki Leendert [SCBTL]) Fundacion pa Hende Muher den Dificultad/Fundacion Contra Violencia Relacional [FHMD-FCVR] Stichting Mary Joan breast Cancer Support Group [FMJ] Fundacion pa Nos Comunidad [FPNC] Sonrisa [SONRISA] Stichting Wit Gele Kruis [SWGK] Stichting tot Verantwoord Ouderschap/Stichting Famia Planea [FFP] Fundashon Biba Bao Guia [FBBG] Young Men's Christian Association [YMCA] Stichting Parlamento Hubenil Aruba [FPHA] Fundacion Telefon pa Hubentud [FTPHA] Fundacion Respeta Mi [FRM] Asociacion Trabao Di Hubentud Na Aruba [ATHA] Tienda di Educacion [STDE] Stichting Consumidornan Arubiano Solidario [SCAS]
Huur- en Consumentenbescherming (SZA)	

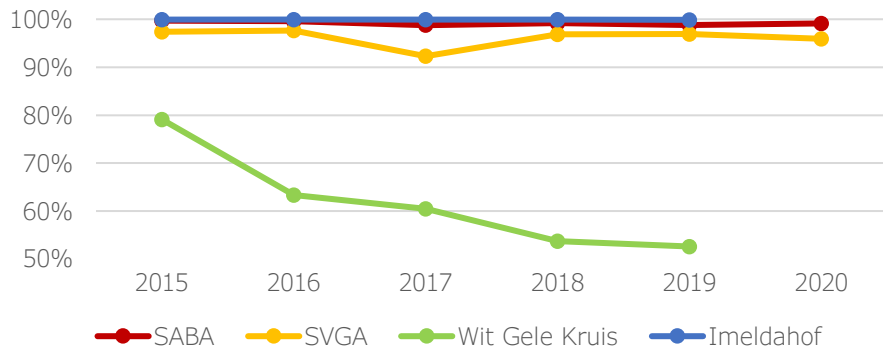
Aanvullende informatie subsidielandschap

Figuur 19 Soorten subsidies per jaar sinds 2017, miljoen Afl.



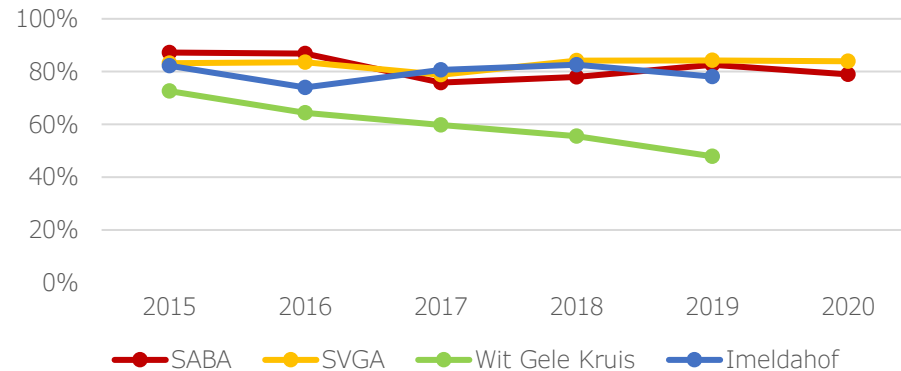
Bron: Begrotingen Land Aruba 2016-2021, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 20 Subsidie-afhankelijkheid van vier grote ontvangers over de tijd heen



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 21 Aandeel personeelslasten bij vier grote ontvangers over de tijd heen



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Bijlage B. Gedetailleerde beschrijving subsidieproces



Voorindiening

De desbetreffende minister is verantwoordelijk voor de beleidsdoelstellingen en het Programma van Eisen

De desbetreffende minister (of het desbetreffende ministerie) stelt beleidsdoelstellingen vast en publiceert het Programma van Eisen in de landscourant. De minister baseert het dit programma op het regeerprogramma. Het programma van eisen moet concreet en duidelijk zijn. De desbetreffende beleidsdirectie stelt beleidsplannen op over de gewenste prestaties.

Het programma van eisen bevat meerdere componenten, te weten: Begripsomschrijving; Beleidsthema's, probleemstelling en beleidsdoelstellingen; Beschrijving van de te leveren prestaties; Subsidieplafond; Subsidiabele kosten; Indiening subsidieaanvraag; Procedure voor subsidieverlening; Weigeringsgronden; Beschikking tot subsidieverlening; Voorschotverlening; Verantwoordingsinformatie; Wijziging en intrekking subsidieverlening; Vaststelling subsidie; Hardheidsclausule; en Te hanteren formats.

De instelling ontvangt het toetsingskader van de beleidsdirectie en een herinneringsbrief

De beleidsdirectie stuurt van tevoren het toetsingskader naar de instelling, hoewel het Handboek daarvoor geen deadline vermeldt. Ook stuurt het CBOS op 1 februari een herinneringsbrief aan de gesubsidieerde instellingen, opdat ze op tijd hun aanvraag doen.

Subsidieaanvraag

De instelling dient de aanvraag en de vereiste stukken voor 1 maart in

De instelling die een subsidie wil ontvangen levert voor 1 maart de aanvraag en de wenselijkheidbegroting in bij het Bureau Interne Diensten (hierna: BID). Daarbij moet de instelling voldoen aan de eisen uit de Subsidieverordening. Dit doet deze

aan de hand van een standaard formulier. Andere administratieve voorwaarden staan in de artikelen 6 tot 9 van de Subsidieverordening instellingen van openbaar nut: de instelling moet de statuten inleveren, evenals een jaarrekening, een begroting, een lijst met donateurs, een jaarverslag, een verklaring dat de minister van Welzijnzaken de boeken en bescheiden mag inzien en (ingeval van een bijzondere subsidie) een begroting van het project.

Het Bureau Interne Diensten bevestigt de aanvraag en stuurt het door naar het Coördinatiebureau Overheidssubsidie

Het BID zet een stempel voor ontvangst en geeft een kopie van het formulier aan de aanvrager. Het BID registreert de aanvraag en kent daaraan een volgnummer toe dat na twee dagen beschikbaar is. Ten slotte stuurt het de aanvraag door naar het Coördinatiebureau Overheidssubsidie (hierna: CBOS). Tegenwoordig verloopt de aanvraag echter niet meer via het BID.

De directie Financiën schiet de instelling de bedragen voor

Tussen de aanvraag en toekenning ervan ontvangt de instelling de subsidie maandelijks als voorschot. Volgens de Algemene Rekenkamer Aruba (rapport *Zicht op subsidie*) maakt de directie Financiën dit over nadat de desbetreffende minister de directie een betalingsverzoek heeft gestuurd of als de minister belast met financiën de directie heeft geschreven. Het Handboek specificeert niet hoe de ministers op de hoogte zijn van de subsidieaanvraag als de beslissing nog niet is gevallen voorafgaand aan het begrotingsjaar.

Toetsing

Het CBOS bevestigt de aanvraag en toetst of de aanvraag administratief voldoet, waarna het de aanvraag en een concept-landsbesluit naar de desbetreffende beleidsdirectie stuurt (doorlooptijd: twee weken)

Binnen drie werkdagen stuurt het CBOS een bevestigingsbrief naar de subsidieaanvrager over de ontvangst van de aanvraag. Daarnaast toetst het middels een controlelijst of de aanvraag volledig is. Ook hiervoor staan drie werkdagen.

Gedetailleerde beschrijving subsidieproces

Als de aanvraag niet voldoet, stuurt het CBOS deze terug naar de instelling. Die heeft vervolgens één week om de aanvraag aan te vullen en de aanvulling in te dienen bij het BID. Als de instelling deze termijn niet haalt, krijgt deze een rappelbrief met nog een week om de aanvraag aan te vullen. Als de instelling ook die termijn niet haalt, dan ontvangt de instelling een afwijzend landsbesluit van het CBOS. Het CBOS biedt dit landsbesluit aan de minister belast met financiën aan. Deze laat de gouverneur het landsbesluit ondertekenen, waarna de minister belast met financiën en de desbetreffende minister hem contrasigneren. Vervolgens stuurt hij of zij hem terug naar het CBOS.

Als de aanvraag voldoet en er bovendien geen weigeringsgronden zijn op basis van het programma van eisen, stuurt het CBOS deze naar de beleidsdirectie. Ook stelt het CBOS een concept-landsbesluit op met daarin algemene eisen van de minister belast met financiën. Het landsbesluit stelt vast dat de subsidie wordt toegekend en hoe hoog het voorschot is. Het bevat ook het begrotingsjaar en de begrotingspost (rapport Algemene Rekenkamer Aruba, p. 10). Het landsbesluit stuurt het CBOS eveneens op naar de desbetreffende beleidsdirectie.

De desbetreffende beleidsdirectie voert de inhoudelijke toetsing uit, vult het landsbesluit aan en stuurt dat door naar de desbetreffende minister (doorlooptijd: drie weken)

De beleidsdirectie toetst de aanvraag inhoudelijk. Dit doet ze op basis van een toetsingskader. Dit kader houdt rekening met onder andere het kaderbeleid, de doelstellingen van de ministeries en de vertaling daarvan naar producten en prestaties. Daarnaast is ook het programma van eisen van belang, evenals de zelf opgestelde beleidsplannen en de evaluatie van de behoefte aan de activiteiten, en de capaciteit en kwaliteit ervan. Bij de beleidsontwikkeling moet de directie ook rekening houden met de middelen, uitvoering, prestaties en evaluatie. Tot slot moet beoordeeld worden of de subsidie doelmatig is.

De beleidsdirectie vult het concept-landsbesluit aan met haar inhoudelijke beoordeling en houdt daarmee rekening met de eisen van de minister belast met financiën. Het advies dat ze op basis hiervan opstellen gaat naar de desbetreffende minister.

Beslissing

De desbetreffende minister neemt een besluit en bepaalt de hoogte van het bedrag en stuurt de beslissing door naar het CBOS (doorlooptijd: drie weken)

De desbetreffende minister beslist of er subsidie verstrekt zal worden en hoe hoog die zal zijn. Deze minister heeft een toezichthoudende rol in het proces. Het budget voor de subsidie (de subsidietop) is maximaal het bedrag op de goedgekeurde begroting van dat ministerie en moet binnen de toegestane financiële kaders van het Land blijven. Aan de subsidietop liggen beleidsdoelen ten grondslag die het Land heeft gesteld. Deze zijn gebaseerd op het regeringsprogramma, strategische nota's, kaderbrieven en het maatschappelijk nut van de instellingen.

De minister bepaalt de subsidiebedragen per instelling op basis van beleidsargumenten. Deze hoogtes hangen bijvoorbeeld af van beleidsdoelen, outputafspraken, prioritering en de behoeften van de samenleving. Uiteindelijk stuurt de minister het besluit naar het CBOS.

Het CBOS stuurt het uiteindelijke landsbesluit naar de minister belast met financiën (doorlooptijd: één week)

Hierna formaliseert het CBOS het landsbesluit. Bij toekenning van de subsidie rondt het CBOS het landsbesluit af, en bij afwijzing wordt ook een landsbesluit opgesteld. Het gaat vervolgens naar de minister belast met financiën.

De minister belast met financiën zorgt voor de ondertekening van het landsbesluit en het CBOS ontvangt het daarna (doorlooptijd: twee weken)

De minister belast met financiën is verantwoordelijk voor controleverrichtingen en budgetbewaking in het subsidieproces. Deze minister ziet toe op de besteding van het geld van het Land door die te toetsen aan het algemene financiële beleid. Hij of

Gedetailleerde beschrijving subsidieproces

zij laat een positief landsbesluit ondertekenen door de gouverneur, waarna de desbetreffende minister en die belast met financiën het contrasigneren. Een negatief landsbesluit wordt enkel ondertekend door de voornoemde twee ministers. Daarna stuurt een minister het ondertekende landsbesluit naar het CBOS. Het Handboek vertelt niet welke minister dat doet.

Het CBOS stuurt het document naar het Bureau Interne Diensten, die het publiceert (doorlooptijd: één week)

Het CBOS stuurt het landsbesluit of een afwijzende brief naar het BID, welke het zal verspreiden. Het CBOS houdt een subsidiedossier bij van de instelling.

Uitbetaling

De directie Financiën maakt de toegekende subsidie over

Als de subsidie is toegekend en het landsbesluit is getekend, maakt de directie Financiën die over, minus de realisatie. Met deze realisatie duidt het Handboek mogelijk op het exploitatieresultaat van de instelling. Dit gebeurt maandelijks, tenzij de instelling en de desbetreffende beleidsdirectie een andere termijn overeen zijn gekomen.

Monitoren

De instelling en de beleidsdirectie maken concrete afspraken over de uitvoering

De beleidsdirectie maakt in overleg met de instellingen outputafspraken over activiteiten en diensten die de doelen van de minister behartigen. Daarbij dienen de gewenste resultaten meetbaar te zijn omschreven. De gesubsidieerde instelling zal met de subsidiegelden het overheidsbeleid uitvoeren. Subsidieëring is immers een van meerdere beleidsinstrumenten.

Beleidsdirecties houden toezicht over en bieden ondersteuning aan de instellingen, waarover ze rapporteren aan de desbetreffende minister

De beleidsdirecties zijn een aanspreekpunt voor de instellingen en ze begeleiden ze en sturen ze aan. Hiervoor wijzen ze een medewerker aan. Ook monitoren, bewaken en evalueren ze of de instelling de beleidsdoelstellingen heeft gerealiseerd en aan de afspraken hebben voldaan. Dit gebeurt minstens viermaal per jaar en de beleidsdirectie en instellingen maken op die momenten ook samen plannings. De beleidsdirecties moeten aan de desbetreffende minister een voortgangsrapportage leveren om hem of haar ervan op de hoogte te stellen of de instellingen de afgesproken subsidieactiviteiten zijn nagekomen.

De instelling legt minstens jaarlijks verantwoording af bij het CBOS, die monitort of de subsidiegelden rechtmatig besteed worden

De instelling dient een-, twee- of viermaal per jaar verantwoording in bij de toezichthouder van het CBOS, die de rechtmatige besteding van de subsidiegelden monitort. Hiervoor bestaan bepaalde templates en ze leveren de verantwoording binnen dertig dagen af na de rapportageperiode. De toezichthouder van het CBOS heeft een aantal taken. Hij of zij adviseert over monitoring, controle en evaluatie van de instellingen; houdt toezicht op naleving van het accountantsprotocol; stelt eindafrekeningen af op basis van het accountantsprotocol; bezoekt gesubsidieerde instellingen; en vraagt dossiers aan bij de externe accountants van de instellingen.

De frequentie van de tussenrapportages over de uitgevoerde activiteiten is afhankelijk van de subsidieomvang. Volgens kladversies van twee programma's van eisen van de directie Sociale Zaken geldt de volgende frequentie bij verschillende subsidiebedragen:

Subsidieomvang	Frequentie tussenrapportages
< Afl. 200.000	Ieder jaar
Afl. 200.000 – Afl. 1.000.000	Ieder halfjaar
≥ Afl. 1.000.000	Ieder kwartaal

Gedetailleerde beschrijving subsidieproces

Ook de Centrale Accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer van Aruba hebben een controlerende rol

Er zijn nog twee instanties betrokken bij de controle van subsidies naast degene die hierboven zijn genoemd. De Centrale Accountantsdienst controleert de subsidieverstrekking en de naleving van de Subsidieverordening. De AR controleert de doelmatigheid en rechtmatigheid van de subsidiegelden.

Eindverantwoording

Na afloop van het jaar stelt het CBOS de eindafrekening vast op basis van ingeleverde documentatie

Voor 1 maart van elk kalenderjaar dient de instelling de definitieve jaarrekening en activiteitenrapport in ter vaststelling van de eindafrekening. De eindafrekening wordt door de toezichthouder van het CBOS opgesteld. Het CBOS controleert of de subsidiegelden financieel rechtmatig en doelmatig besteed zijn (AR, p. 13). De in te leveren documentatie moet aan bepaalde vereisten voldoen. Het activiteitenrapport moet aansluiten op het eerder opgestelde activiteitenplan (AR, p. 14). De jaarrekening moet voldoen aan het accountantsprotocol.

Een eindafrekening kan ertoe leiden dat de instelling geld terugstort

Als de definitieve subsidie lager wordt vastgesteld dan het voorschot, dan moet de instelling het verschil terugbetalen (artikel 10, lid 4 van de Subsidieverordening). De subsidie kan niet hoger uitvallen dan begroot, dus een instelling ontvangt geen aanvullende fondsen bij een nadelig exploitatieresultaat. De eindafrekening vindt plaats bij landsbesluit (zie bijlage 5 van het Handboek).

Ter sanctionering kunnen subsidies ingetrokken worden en meerdere partijen kunnen feiten ontdekken die tot deze sanctie leiden

De mogelijkheid om een definitieve subsidie lager dan de voorschotten vast te stellen is niet de enige manier waarop een instelling een sanctie opgelegd kan worden. Zo kan de betaling van de subsidie of van het voorschot opgeschort worden bij gegronde redenen. Ook kan de subsidie ingetrokken of gewijzigd worden voordat hij

vastgesteld is. Dit kan de overheid doen wanneer de subsidie te hoog blijkt te zijn om redenen die de verstrekker niet kon weten of als de instelling wist dat de subsidie lager behoorde te zijn. Ook kan ze dit overgaan tot deze sanctie als de subsidieontvanger niet aan zijn verplichtingen voldoet.

Meerdere partijen kunnen de handelingen detecteren die tot een sanctie kunnen leiden. De toezichthouder van het CBOS kan ze ontdekken, of ze kunnen aangetroffen worden bij het toezicht op de naleving van de Subsidieverordening en het landsbesluit (waarvoor de Centrale Accountantsdienst verantwoordelijk is). Voordat de desbetreffende minister de instelling een sanctie oplegt, gaat de overheid eerst het gesprek met haar aan.

Bezwaar

Een instelling kan bezwaar indienen na een (fictieve) weigering of een opgelegde sanctie

Een instelling kan het oneens zijn met een opgelegde sanctie of met een afwijzing van de subsidieaanvraag. Als de overheid na twaalf weken na de aanvraag nog geen beslissing heeft genomen, heeft ze de aanvraag fictief geweigerd. In al deze situaties kan de instelling bezwaar indienen.

De instelling kan de beslissing beïnvloeden door de Bezwaaradviescommissie Lar (Landsverordening administratieve rechtspraak) in te schakelen

Binnen zes weken na het besluit kan de instelling een bezwaarschrift opsturen naar drie partijen. Ze stuurt het bezwaarschrift naar de desbetreffende minister en de minister belast met financiën en een afschrift naar de Bezwaaradviescommissie Lar (Landsverordening administratieve rechtspraak). Als het bezwaarschrift aan de eisen voldoet, stuurt de overheid het door naar de Bezwaaradviescommissie Lar. Die organiseert een hoorzitting met de instelling en geeft binnen acht weken advies aan het bestuursorgaan. Dit advies is niet bindend (Lar, artikel 21). Het Handboek specificiert niet wie het bezwaarschrift controleert en doorstuurt of aan wie het advies geadresseerd is. De commissie stelt de instelling op de hoogte van de datum waarop

Gedetailleerde beschrijving subsidieproces

het advies is uitgebracht (Lar, artikel 19) en de instelling ontvangt de beslissing die het bestuursorgaan heeft genomen (Lar, artikel 22). Het Handboek specificeert niet welke partij die beslissing aan de instelling toestuurt.

De volgende stap bij bezwaar is om naar het Gerecht te gaan

Als de instelling het oneens is met het advies, kan ze binnen zes weken een beroepschrift indienen bij het Gerecht in Eerste Aanleg. Als de instelling in het gelijk wordt gesteld, kan ze indien van toepassing de uitspraak van de rechter naar het CBOS meenemen en het subsidieproces opnieuw doorlopen.

Bijlage C. Aanvullende
informatie
knelpuntenanalyse



Bijlage C.1 Compliance

Tabel 7 Instellingen die voor >99% afhankelijk waren van subsidie en of die per jaar wel (vinkje) of geen (kruisje) donaties kregen. Voor de lege velden is er geen informatie beschikbaar.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SABA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
SFAMFD		X	X	X	X		
SKI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
STDE		X	X	X	X	X	X
SCAS	X	✓	✓	X	X	X	
FMAA	✓	✓	✓	X	X	X	X

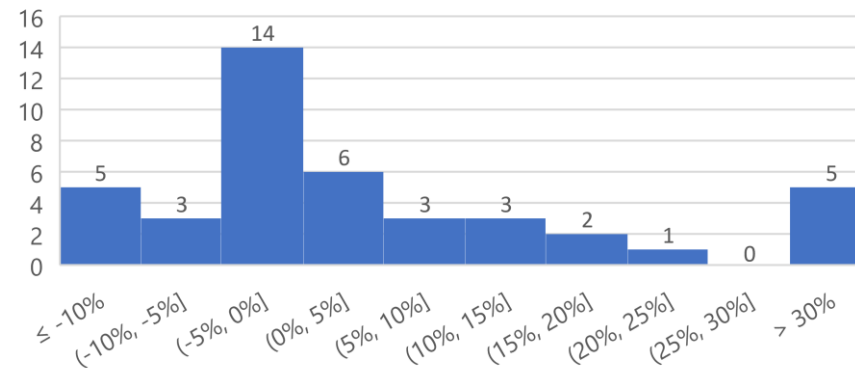
Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Tabel 8 Vindbaarheid van verschillende documenten over verschillende jaren in de digitale CBOS-archieven. Jaarrekeningen en activiteitenrapporten worden ingeleverd bij de aanvraag van twee jaar na het jaar waarop de jaarrekening of het activiteitenrapport betrekking hebben.

Beschikbaarheid	Jaar (onderwerp van document)				2021
	2017	2018	2019	2020	
Jaarrekening	91%	94%	81%	53%	
Activiteitenrapport	87%	89%	77%	62%	
Aanvraagformulier	0%	0%	15%	70%	62%
Bevestigingsbrief	0%	0%	85%	77%	70%

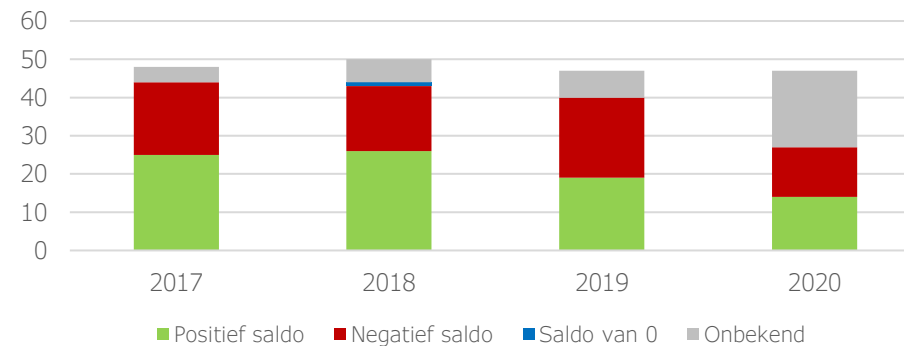
Bron: Documentatie diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 22 Instellingen naar rentabiliteit: verhouding saldo van baten en lasten/ totale vermogen (2018)



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

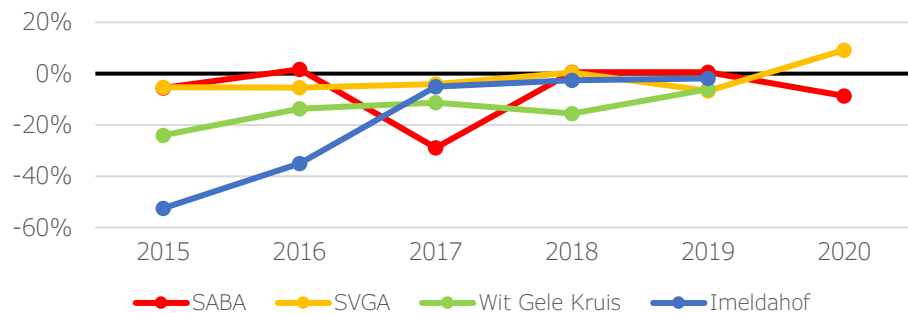
Figuur 23 Aantal voorvallen van positieve en negatieve saldi van baten en lasten over de tijd heen



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Aanvullende informatie knelpuntenanalyse

Figuur 24 Saldo van baten en lasten in verhouding tot het totale vermogen van vier grote ontvangers over de tijd heen



Bron: Jaarrekeningen diverse instellingen, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Tabel 9 Percentage instellingen dat bepaalde documenten heeft toegestuurd

	Jaar (van aanvraag)		
	2020	2021	2022
<i>Actuele gegevens</i>			
Uittreksel KvK-dossier	100%	57%	47%
Begroting	81%	70%	49%
Aanvraagformulier	70%	62%	47%
Productenbegroting	68%	55%	40%
<i>Gegevens over twee jaar voor het aanvraagjaar</i>			
Activiteitenrapport	89%	77%	62%
Jaarrekening	94%	81%	53%
Personeelsgegevens	74%	55%	43%
Verzamelloonstaat	83%	68%	55%
Bewijs van betaling cessantia	74%	62%	40%
Bewijs van betaling pensioen	74%	53%	43%

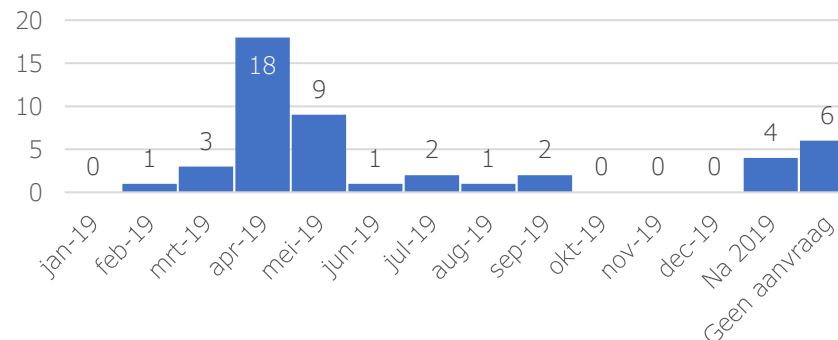
Bron: Overzichten CBOS, documenten diverse instellingen. Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Tabel 10 Verschillen tussen vereisten volgens Subsidieverordening (artikel 6) en CBOS. Meest rechter kolom gebaseerd op volledigheidstoets voor 2023.

Document (aanvullend op aanvraagformulier)	In artikel 6?	In toets van CBOS?
Statuten	Ja	Ja
Jaarrekening	Ja	Ja
...met accountantsproduct	Nee	Ja
Begroting	Ja	Ja
Lijst met donateurs	Ja	Nee
Activiteitenrapport	Ja	Ja
Kostenraming voor bijzondere subsidie	Ja	Nee
Uittreksel KvK	Nee	Ja
Productenbegroting	Nee	Ja
Personeelsgegevens	Nee	Ja
Verzamelloonstaat	Nee	Ja
Bewijs van betaling cessantia	Nee	Ja
Bewijs van betaling pensioenen	Nee	Ja
Verklaring fiscaal gedrag	Nee	Ja
Verklaring SVB betalingsgedrag	Nee	Ja

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2022)

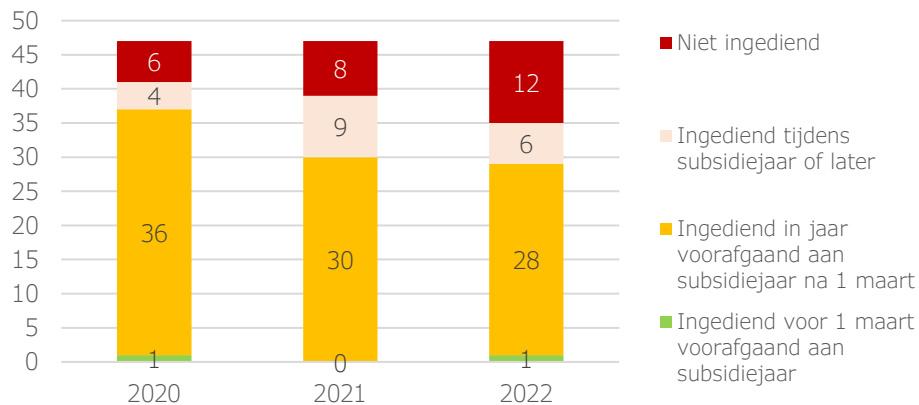
Figuur 25 Datum van ontvangst van de subsidieaanvraag voor 2020



Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

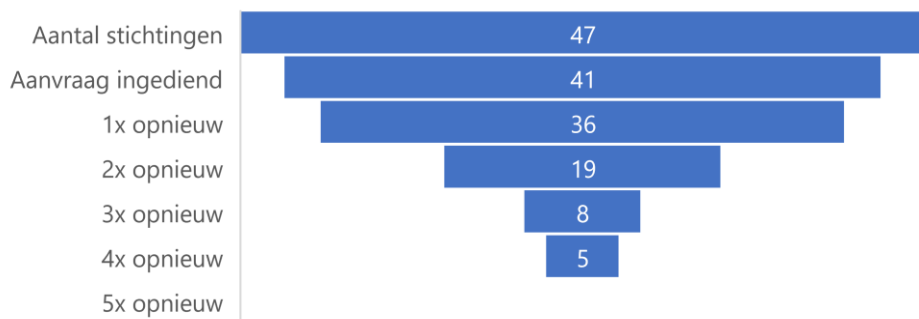
Aanvullende informatie knelpuntenanalyse

Figuur 26 Subsidieaanvragen naar de periode waarin ze zijn ingediend, over de tijd heen



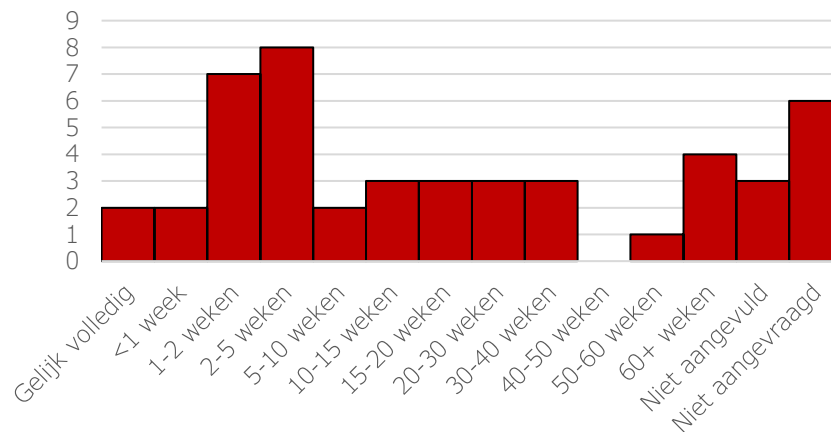
Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 27 Instellingen naar aantal aanvragen (2020)



Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 28 Tijdsspanne tussen subsidieaanvraag en daaropvolgende aanvulling voor aanvraagjaar 2020



Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

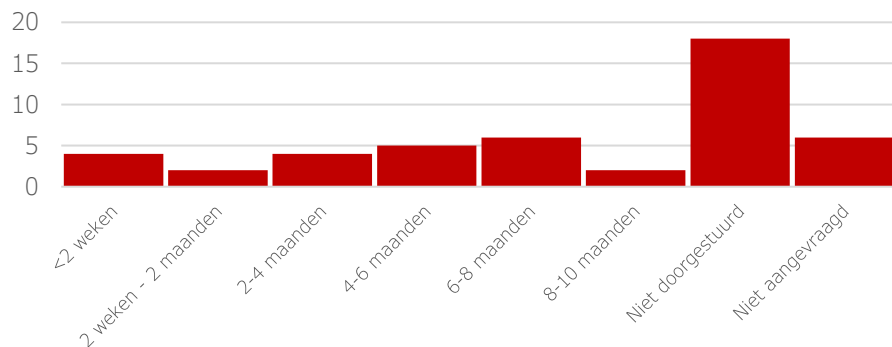
Tabel 11 Aantal aanvragen per aanvraagjaar en het aantal daarvan dat direct volledig was

Aanvraagjaar	Aantal aanvragen	Waarvan direct volledig
2020	41	2
2021	39	2
2022	35	3

Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Aanvullende informatie knelpuntenanalyse

Figuur 29 Tijdsspanne tussen subsidieaanvraag en doorsturen naar beleidsdirectie voor aanvraagjaar 2020. Er zijn na maart 2020 geen aanvragen meer doorgestuurd naar beleidsdirecties.



Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Tabel 12 Percentage instellingen dat bepaalde documenten heeft toegestuurd, volgens een inventarisatie van EBA op basis van de bevestigingsbrieven

Beschikbaarheid	Jaar (van aanvraag)			
	2019	2020	2021	2022
<u>Actuele gegevens</u>				
Uittreksel KvK-dossier	4%	16%	38%	40%
Begroting	69%	66%	55%	49%
Aanvraagformulier	0%	36%	47%	40%
Productenbegroting	10%	32%	32%	34%
<u>Gegevens over twee jaar voor het aanvraagjaar</u>				
Activiteitenrapport	75%	60%	49%	51%
Jaarrekening	65%	64%	47%	45%
Personeelsgegevens	56%	58%	49%	43%
Verzamelloonstaat	65%	62%	62%	53%
Bewijs van betaling cessantia	54%	58%	55%	43%
Bewijs van betaling pensioen	48%	60%	55%	45%

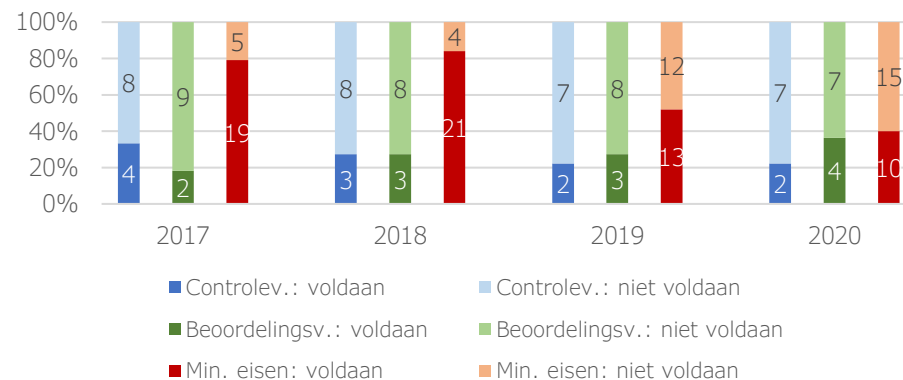
Bron: Bevestigingsbrieven CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 30 Jaarlijks percentage instellingen en andere posten in de subsidiebegrotingen waarvoor er een Landsbesluit aanwezig is. Voor de subsidies voor voor HCL en 'Uitv. plan Veilig Soc Kind & Jeugd' zijn geen landsbesluiten voorhanden, maar die worden hier wel in het totaal aan subsidies meegerekend.



Bron: Landsbesluiten Land Aruba, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Figuur 31 Aanwezigheid van bepaalde vereiste accountantsproducten per jaar volgens de administratie van het CBOS. Aan het overzicht van het CBOS over de accountantsproducten ontbreken de instellingen die inmiddels niet meer gesubsidieerd worden. Van 'minimale eisen' bestaat voor zover bekend geen concrete definitie.



Bron: Overzichten CBOS, bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Bijlage C.2 Buurtcentra

Acht van de 47 instellingen zijn buurtcentra, elk met een zeer laag begroot subsidiebedrag

Acht van de subsidieontvangers zijn buurtcentra (Centronan di bario). Zie Bijlage A voor hun namen. Ze ontvangen relatief weinig subsidie: voor zover bekend (dat wil zeggen sinds 2017) heeft een buurtcentrum nooit meer dan Afl. 111.000 gekregen.

De buurtcentra leveren minder vaak dan andere instellingen de vereiste documenten

Onderstaande tabel vat de beschikbaarheid samen van de documenten van buurtcentra in de digitale CBOS-archieven, evenals het verschil met de beschikbaarheid van alle andere instellingen. Alle vier de documenten in de tabel zijn minder vaak beschikbaar dan bij andere instellingen. Waarschijnlijk zijn de buurtcentra, die relatief klein zijn op de subsidiebegroting, slecht in staat om aan de administratieve voorwaarden te voldoen. FCBAB heeft bijvoorbeeld zelfs nog nooit een van de documenten uit de tabel geleverd.

Tabel 13 Beschikbaarheid van documenten met betrekking op de jaren 2017-2021 in de digitale CBOS-archieven. De percentages duiden op het aantal buurtcentra dat documenten beschikbaar hebben, met tussen haakjes het verschil met dezelfde percentages van de 39 andere instellingen.

Beschikbaarheid	Jaar (onderwerp van document)				
	2017	2018	2019	2020	2021
Jaarrekening	63%	57%	57%	38%	
	(-35%)	(-43%)	(-28%)	(-19%)	
Activiteitenrapport	63%	50%	63%	25%	
	(-47%)	(-17%)	(-44%)	(=)	
Aanvraagformulier	0%	0%	0%	50%	13%
	(=)	(-18%)	(-24%)	(-59%)	(=)
Bevestigingsbrief	0%	0%	38%	25%	25%
	(=)	(-57%)	(-62%)	(-54%)	(=)

Bron: Overzichten CBOS, documenten diverse instellingen. Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Hoewel er voor buurtcentra alleen de minimale eisen gelden voor hun jaarrekeningen, voldoen ze minder vaak aan die eisen dan de andere instellingen met dezelfde eisen. Alle drie de instellingen die niet aan de minimale eisen voor de jaarrekening van 2018 hebben voldaan, zijn buurtcentra. Met betrekking tot de jaarrekeningen in 2019 en 2020 hebben de meeste buurtcentra niet aan de eisen voldaan.

Ook met betrekking tot andere documenten voldoen de buurtcentra veel minder vaak aan de vereisten dan de andere instellingen. Dit is hieronder weergegeven.

Tabel 14 Het percentage buurtcentra dat de vereiste documenten levert, met tussen haakjes het verschil met het percentage van de andere instellingen.

	Jaar (van aanvraag)					
	2020	2021		2022		
<i>Actuele gegevens</i>						
Uittreksel KvK-dossier	100%	(=)	25%	(-39%)	13%	(-41%)
Begroting	50%	(-37%)	25%	(-54%)	13%	(-44%)
Aanvraagformulier	50%	(-24%)	13%	(-59%)	13%	(-41%)
Productenbegroting	38%	(-37%)	13%	(-52%)	13%	(-34%)
<i>Gegevens over twee jaar voor het aanvraagjaar</i>						
Activiteitenrapport	50%	(-47%)	63%	(-17%)	25%	(-44%)
Jaarrekening	63%	(-38%)	63%	(-22%)	38%	(-19%)
Personeelsgegevens	38%	(-45%)	25%	(-37%)	13%	(-36%)
Verzamelloonstaat	50%	(-40%)	25%	(-52%)	13%	(-52%)
Bewijs van betaling cessantia	38%	(-45%)	38%	(-29%)	13%	(-34%)
Bewijs van betaling pensioen	50%	(-29%)	13%	(-49%)	13%	(-36%)

Bron: Overzichten CBOS, documenten diverse instellingen. Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2022)

Veel van de instellingen die nog geen aanvraag hebben ingediend voor de jaren 2020-2022 zijn buurtcentra

Daarnaast zijn de buurtcentra oververtegenwoordigd onder de instellingen die geen subsidieaanvraag hebben ingediend. Voor 2020 zijn 4 van de 6 instellingen die geen aanvraag hebben gedaan een buurtcentrum, voor 2021 is dat 4 van de 8 en voor

Aanvullende informatie knelpuntenanalyse

2022 5 van de 12. Voor de subsidieverstrekingen aan de buurtcentra zijn er overigens wel landsbesluiten beschikbaar.

Bijlage D. Stappenplan *ex ante* beleidsafweging



Stappenplan ex ante beleidsafweging

Tabel 15: hoofdvragen van het Stappenplan *ex ante* afwegingen

Hoofdvragen	Toelichting
1. Wat is de aanleiding?	De kern van de eerste stap is om te komen tot een heldere probleemstelling: welke probleem wil de overheid oplossen en wie zijn daarbij betrokken?
2. Wat is het doel?	Met de probleemdefinitie in kaart gebracht, kunnen beleidsdoelen worden geformuleerd als de gewenste uitkomst of beoogd resultaat (een verandering/verbetering van de situatie of het realiseren van gewenst gedrag) dat bereikt dient te worden. Hoe concreter een doel geformuleerd is, hoe groter de kans dat inzichtelijk wordt wat er moet veranderen in gedrag van burgers, bedrijven of instellingen om dat doel te bereiken en of dat achteraf ook daadwerkelijk lukt of gelukt is.
3. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	In een rechtsstaat dient overheidsinterventie gerechtvaardigd te worden door een publiek belang: een maatschappelijk belang dat niet vanzelf door de maatschappij (markt en/of burgers) wordt gerealiseerd. Ook is het belangrijk na te gaan wat er gebeurt als de overheid niets zou doen: de nuloptie. Tabel 16 werkt de verschillende rechtvaardigingen verder uit.
4. Wat is het beste instrument?	Subsidies zijn een vorm van financiële sturing door de overheid. Er zijn ook andere financiële instrumenten zoals eigen betalingen door afnemers/gebruikers, financiële prikkels, vergunningen, en vouchers. Daarnaast beschikt de overheid over een heel spectrum van overige instrumenten, uiteenlopend van rechtstreekse uitvoering door overheidsdiensten, niet-financiële sturing van gedrag tot instrumenten als co-regulering en zelfregulering. De rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de verschillende instrumenten dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Tabel 17 werkt de instrumentenladder verder uit.
5. Wat is de uitwerking?	Subsidies en andere overheidsinterventies vertonen naast de beoogde gevolgen vaak ook neveneffecten voor verschillende betrokkenen. Hiervoor kunnen beheersmaatregelen worden geformuleerd. Bij grootschalige en complexe onderwerpen waar veel geld en grote belangen mee gemoeid zijn een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) wenselijk zijn. Meestal is een inventarisatie van de te verwachten gevolgen en neveneffecten echter voldoende.

Stappenplan ex ante beleidsafweging

Tabel 16: deelvragen bij hoofdvraag 3 van het Stappenplan: wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	Toelichting
a. Gaat het om een wezenlijk maatschappelijk probleem?	Voorafgaand aan de vraag <i>waarom</i> de overheid zou moeten ingrijpen, komt de principiële vraag <i>of</i> het onderwerp belangrijk genoeg voor de overheid is om er aandacht aan te besteden. Voorbeelden van legitieme overheidstaken zijn het zorgen voor veiligheid, het bewaken van de rechtsstaat, het beschermen van grondrechten, gelijke behandeling van burgers en bescherming van zwakkeren in de samenleving. De gebrekkige totstandkoming van bepaalde luxe diensten en goederen is een voorbeeld van een probleem waarvan de relevantie voor de overheid twijfelachtig is.
b. Moet (brede) welvaart herverdeeld worden?	Een scheve verdeling van welvaart tussen burgers kan reden zijn voor overheidsinterventie. Het kan hierbij gaan om materiële welvaart, maar ook om verschillen in de uitgangspositie van burgers en de verdeling van sociaal kapitaal.
c. Zijn er (paternalistische) redenen om gedrag te corrigeren?	Van bepaalde gedragingen zijn de voordelen of nadelen van het gebruik bekend bij burgers, maar dit leidt in de ogen van de overheid toch niet in voldoende mate tot de juiste keuzen.
d. Is er sprake van marktfalen?	Als het functioneren van de markt niet of te weinig bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart is sprake van marktfalen en dit kan verschillende vormen hebben: <ul style="list-style-type: none">▪ Externe effecten die de markt niet corrigeert of waarvoor geen markt bestaat. Hierdoor is de prijs zonder interventie te laag. Voorbeeld: vervuiling van koraalriffen.▪ Collectieve goederen die de markt niet voortbrengt, omdat de opbrengsten aan iedereen te goede komen en het gebruik door de een het gebruik door de ander niet uitsluit. Voorbeelden: drinkwatervoorziening, infectieziektebestrijding.▪ Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder die leidt tot opportunistisch gedrag of suboptimaal keuzegedrag, waardoor de markt niet goed kan functioneren.▪ Oneerlijke concurrentie (marktmacht) waarbij één aanbieder zoveel macht heeft dat het prijsmechanisme in de markt niet meer goed functioneert.▪ Te hoge transactiekosten waardoor er geen markt tot stand komt.
e. Wat gebeurt er als de overheid geen nieuw beleid maakt?	Gegeven dat overheidsingrijpen <i>mogelijk</i> nodig is, volgt de toets of de nuloptie (geen nieuw beleid) niet beter is dan nieuw beleid te maken. Daarbij is de vraag hoe realistisch het is dat overheidsmaatregelen <i>daadwerkelijk</i> tot een verbetering leiden, of dat mogelijk overheidsfalen dit verhindert. Dit komt ook bij hoofdvraag 5 van het Stappenplan aan bod bij de inventarisatie van mogelijke neveneffecten van overheidsingrijpen.

Stappenplan ex ante beleidsafweging

Tabel 17: deelvragen bij hoofdvraag 4 van het Stappenplan: wat is het beste instrument?

Wat is het beste instrument?	Toelichting
a. Uitvoering door de overheid	Als er sprake is van strategische belangen (kustwacht) of primaat van de overheid (politie, gevangenis) is uitvoering door overheidsdiensten (al dan niet verzelfstandigd ten opzichte van de beleidsmakers) doorgaans de meest geschikte overheidsinterventie. In sommige gevallen kan er ook sprake zijn van publiek-private samenwerking (openbare werken).
b. Financiële sturing van gedrag	<p>Door financiële sturing wordt gewenst gedrag financieel beloond en ongewenst gedrag financieel belast door de overheid. Subsidies zijn hier een vorm van. Subsidies kunnen aan één of aan meerdere instellingen verleend worden. Naast subsidies zijn er ook andere vormen van financiële sturing waarmee dezelfde beoogde doelen gerealiseerd kunnen worden, zoals eigen betalingen, financiële prikkels (accijnzen en belastingen), vergunningen, en vouchers/persoonlijke budgetten.</p> <p>Het hoeft voor het beoogde resultaat geen verschil te maken wie de beneficiant is van een financieel instrument (subsidie aan een instelling of een voucher aan een burger). Wel ontlenen betrokkenen in de praktijk privileges aan de vorm van financiering. Dit speelt met name als de overheid subsidies wil herverdelen tussen instellingen of als burgers naar de instelling willen gaan die het beste aansluit bij hun voorkeuren ('stemmen met de voeten'). De overheid dient daarom na te denken of publieke middelen worden 'geormerkt' voor individuele instellingen, of dat instellingen een 'doorgeefluik' zijn van voorzieningen waar burgers vrij over kunnen beschikken. De zelfredzaamheid van burgers om naar eigen inzicht over vouchers te beschikken dient daarbij ook mee te worden gewogen.</p>
c. Niet-financiële sturing van gedrag	Voorbeelden van niet-financiële sturing van gedrag zijn voorlichting, benchmarking, het delen van <i>best practices</i> en kennisbevordering. Hierbij kan ook worden geput uit recente inzichten van de gedragseconomie en psychologie, zoals sturing (' <i>nudging</i> ') door het slim weergeven (' <i>framing</i> ') van keuzes. De overheid kan er ook voor kiezen om zulke vormen van sturing via deskundige instanties te laten verlopen en die activiteiten te bekostigen met subsidies.
d. Co-regulering en zelfregulering	Hiervan is sprake als een sector in de samenleving zelf of met de overheid normen opstelt. Voorbeelden zijn convenanten, gedragscodes, certificering of keurmerken. Dit is alleen zinvol als binnen de sector voldoende kennis, draagvlak en organisatiekracht aanwezig is.

Bijlage E. Uitwerking aanbevelingen subsidiecyclus



Uitwerking aanbevelingen subsidiecyclus

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing	Toelichting
1	De huidige subsidieverordening gaat uit van jaarlijks aan te vragen en te verstrekken subsidies.	Aanbevolen wordt om in de nieuwe subsidieverordening mogelijk te maken om meerjarige subsidies aan te vragen en te verstrekken.	Meerjarige subsidies doen recht aan het beginsel van output-subsidiëring, stelt subsidieontvangers beter in staat om de bedrijfsvoering zo in te richten dat resultaten doelmatig worden gerealiseerd, en verlaagt de administratieve lasten voor de overheid en voor de instellingen. In de subsidieverordening hoeft de meerjarige periode niet gespecificeerd te worden; per geval en afhankelijk van de aard van de te subsidiëren activiteiten en de aard en omvang van de instelling, kan per Ministeriële Beschikking (MB) worden bepaald wat de subsidieperiode is.
2	Een instelling die in aanmerking wil komen voor subsidie moet ten minste één jaar werkzaam zijn geweest op Aruba (artikel 2 Subsidieverordening).	Aanbevolen wordt om in de nieuw op te stellen subsidieverordening dit artikel te schrappen.	Deze voorwaarde heeft geen toegevoegde waarde en is discrimnatoir ten opzichte van nieuwe initiatieven/instellingen. Het vormt bijvoorbeeld een drempel voor een instelling die speciaal opgericht wordt om een ernstig en acuut maatschappelijk probleem, waarvan de aanpak geen uitstel gedooft, aan te pakken. Een dergelijke instelling kan volgens de huidige regeling pas na minimaal 1 jaar werkzaam te zijn geweest in aanmerking voor subsidiëring komen. Daarbij bestaat het risico dat een activiteit niet van de grond komt zonder overheidssubsidie, wat het voor een nieuwe instelling die die activiteit onderneemt onmogelijk maakt om een jaar actief te zijn alvorens subsidie kan worden aangevraagd c.q. verkregen.
3	De instelling, indien haar doelstelling zich daartoe leent, moet aan on- en minvermogenden gelegenheid geven, onderscheidenlijk kosteloos of op minder bezwarende voorwaarden dan anderen, in haar nuttige werking te delen (artikel 3 Subsidieverordening).	Aanbevolen wordt in de nieuw op te stellen subsidieverordening dit artikel te schrappen. Indien het in een specifiek geval gewenst is om dergelijke voorwaarde te stellen dan kan desbetreffende minister in de MB tot de toekenning van subsidie dit nader regelen.	In de wet is niet nader geregeld wanneer een persoon als on- of minvermogende moet worden aangemerkt. Voor een instelling zal het verder moeilijk zijn om te kunnen controleren of een persoon on- en minvermogend is.
4	Artikel 4 regelt dat een instelling door bijzondere personen met periodieke geldelijke bijdragen moet worden gesteund wil het in aanmerking komen voor subsidie. Artikel 6-d regelt voorts dat bij de jaarlijkse aanvraag voor subsidie een lijst met namen van hen die de instelling hebben gesteund met periodieke geldelijke bijdragen moet worden overlegd.	Aanbevolen wordt in de nieuw op te stellen subsidieverordening dit artikel te schrappen. Mogelijk kan als nieuwe voorwaarde worden gesteld dat het bestuur van een instelling jaarlijks een verklaring moet overleggen waarin zij verklaren dat alle met de gesubsidieerde activiteit samenhangende ontvangen donaties, in hun jaarrekening zijn verwerkt.	De voorwaarde dat de bijdrage periodiek en geldelijk moet zijn kan een instelling die uitsluitend eenmalige donaties en of donaties in natura ontvangt, uitsluiten van subsidiëring door het Land. Ook de voorwaarde dat er jaarlijks een lijst moet worden overlegd van de donateurs is uit privacyoverwegingen ongewenst. Daarnaast is het mogelijk dat instellingen die op grond van de aard van hun werkzaamheden c.q. hun doelgroep minder populair zijn dan andere instellingen, en niet/moeilijk in staat zullen zijn om periodieke en geldelijke donaties te verkrijgen.

Uitwerking aanbevelingen subsidiecyclus

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing	Toelichting
			<p>Instellingen kunnen terughoudend zijn in het werven van donaties omdat zij vrezen dat zij op hun subsidie zullen worden ingekort als zij substantiële bedragen aan donaties krijgen. De huidige verordening regelt immers dat algemene subsidies niet meer mogen bedragen dan wat nodig is om het nadelig saldo van kosten en baten (inclusief donaties) te dekken. De huidige subsidieverordening bevat derhalve een negatieve prikkel om donateurs te werven en zet instellingen ertoe toe aan om inkomsten van donateurs in andere entiteiten onder te brengen dan in de entiteit die de subsidie aanvraagt en verkrijgt.</p>
5	<p>Artikel 5 geeft aan dat de te verlenen subsidie onderscheiden kan worden in subsidie ter dekking van een nadelig exploitatiesaldo (algemene subsidie) en subsidie voor een bijzonder nader te omschrijven doel (bijzondere subsidie). Verder wordt in artikel 9 lid 1 bepaald dat een algemene subsidie niet hoger mag zijn dan het nadelig saldo van de rekening en tot geen hoger bedrag dan op de begroting van het land beschikbaar is gesteld.</p>	<p>Aanbevolen wordt uit te gaan van output subsidiëring waar dat mogelijk is omdat het bijdraagt aan doelmatigheid, met de mogelijkheid om input te subsidiëren wanneer dat wenselijk wordt geacht. De bepaling dat een subsidie niet meer mag bedragen dan wat nodig is om een nadelig saldo van kosten en baten te dekken, dient te worden geschrapt omdat deze bepaling op gespannen voet staat met een streven naar doelmatigheid.</p>	<p>Er bestaat breed en sterk draagvlak bestaat voor outputgerichte subsidie, maar in het geval dat output, doelen of beoogde resultaten moeilijk te definiëren of niet meetbaar zijn, ook input gesubsidieerd moet kunnen worden. Het subsidiestelsel dient zo te worden ingericht dat vooraf, bij de aanvraag van de subsidie, op basis van een meerjarige begroting van de aanvrager, beoordeeld wordt welke subsidiebedrag nodig is om de beoogde output te realiseren, waarbij tevens getoetst dient te worden op het voorkomen van 'overcompensatie'. Is de subsidie eenmaal verstrekt, dan is de realisatie voor rekening en risico van de instelling. Dat kan betekenen dat achteraf de subsidie hoger of lager is geweest dan wat nodig was om het saldo van kosten en baten te dekken c.q. dat de instellingen een positief of negatief exploitatieresultaat heeft gerealiseerd. Er vindt dan geen terugvordering of aanvulling van subsidieplaats. Wel kan achteraf, bij de <i>ex post</i> evaluatie, bekeken worden of het positieve of negatieve exploitatiesaldo het gevolg van normaal markt-/bedrijfsrisico, of dat er sprake was van een inadequate (te conservatieve/te optimistische) begroting ten tijde van de aanvraag. De resultaten van de evaluatie dienen voorts als input voor de beoordeling van de subsidieaanvraag in de volgende periode.</p>
6	<p>Artikel 6 letter a schrijft voor dat bij de jaarlijkse aanvraag om subsidie, de statuten moeten worden overlegd.</p>	<p>Aanbevolen wordt dit artikel te wijzigen opdat alleen bij de eerste aanvraag een kopie van de statuten moet worden overlegd. Het bestuur dient voorts jaarlijks in een verklaring op te nemen of er statutenwijzigingen zijn geweest en uitsluitend indien er statutaire wijzigingen zijn doorgevoerd</p>	

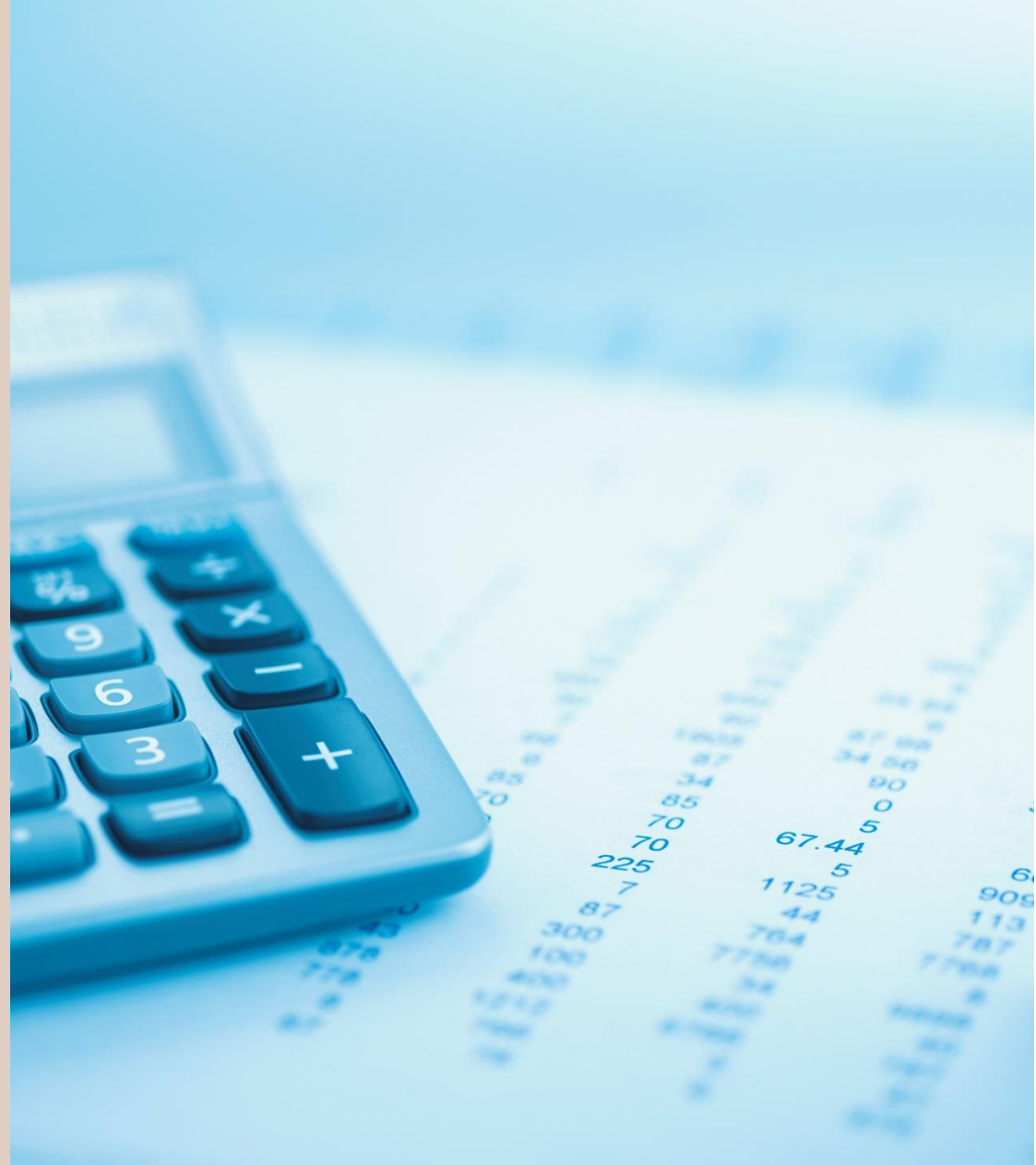
Uitwerking aanbevelingen subsidiecyclus

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing	Toelichting
		dient er een kopie van de aangepaste statuten te worden overlegd.	
7	Artikel 6 letter d schrijft voor dat bij de aanvraag om subsidie een verslag van de werkzaamheden der instelling over het afgelopen jaar moet worden overlegd. Dit betekent dat een keer per jaar een activiteitenverslag moet worden overlegd.	Omdat aanbevolen wordt om over te gaan naar meerjarige subsidiëring, is het redelijk dat een keer per jaar een kort activiteitenverslag wordt overlegd en dat aan het einde van de periode een uitgebreid verslag van activiteiten en behaalde resultaten wordt overlegd.	
8	Artikel 7 schrijft voor dat de aanvraag voor een algemene subsidie binnen 2 maanden na afloop van het jaar moet worden ingediend. Dit betekent dat elk jaar een subsidieaanvraag moet worden ingediend.	Meerjarige subsidiëring mogelijk maken.	Het toekennen van subsidie voor meerdere jaren verdient de voorkeur. Een instelling heeft dan meer zekerheid over subsidiëring voor een langere periode en is dan beter in staat om haar personeel grotere werkzekerheid te bieden en haar activiteiten en investeringen efficiënter en doelmatiger in te plannen. Om dit te realiseren moeten de instellingen dan ook in staat zijn om meerjarenbegrotingen op te stellen.
9	Artikel 7 schrijft voor dat een algemene subsidie binnen twee maanden na afloop van het afgesloten jaar moeten worden aangevraagd. De aanvraag wordt vergezeld door onder meer de jaarrekening van het voorgaand jaar.	Aanbevolen wordt de termijn waarop de jaarrekening van het voorgaand jaar moet worden ingediend te stellen op zes maanden na afloop van het boekjaar. In dit kader kan tevens geregeld worden welk auditproduct, afhankelijk van de omvang van door het Land verleende subsidie, jaarlijks opgeleverd moet worden samen met de jaarrekening. Voorts wordt voorgesteld om sancties te verbinden aan het niet realiseren van de vereiste van de jaarrekening: wordt de jaarrekening niet tijdig ingediend, dan vindt er een korting op de subsidie plaats.	Gebleken is dat geen van de gesubsidieerde instellingen binnen 2 maanden na afloop van het jaar een jaarrekening kunnen presenteren.
10	Artikel 10 lid 4 regelt dat de uitbetaling van de definitief vastgestelde subsidie geschiedt onder inhouding van de reeds uitbetaalde voorschotten.	Uitgaande van de introductie van de toekenning van subsidie voor meerdere jaren dient de afrekening plaats te vinden na afloop van deze periode. Hierbij dienen de jaarrekeningen te zijn ingediend en dient door het Land een evaluevaluatie te worden verricht.	Gebleken is dat met diverse instellingen jarenlang geen eindafrekening heeft plaatsgevonden. Teneinde dit te voorkomen kan geregeld worden dat een afrekening binnen bijvoorbeeld 1 jaar na afloop van het subsidieperiode plaats dient te vinden en daarbij het principe dat als binnen de gestelde periode geen afrekening plaats; dan geldt dat het voorschot automatisch wordt omgezet in een vastgestelde subsidie.
11	Artikel 12 regelt dat de toekenning van subsidie bij Landsbesluit geschiedt.	Om het proces van toekenning van subsidie te versnellen wordt aanbevolen om de toekenning van de subsidie middels MB te laten plaatsvinden. Hiervoor moet artikel 17 lid 3 van de Comptabiliteitsverordening aangepast worden.	Gebleken is dat er een aanzienlijke achterstand is in het slagen van de benodigde Landsbesluiten en waarbij een groot gedeelte van desbetreffende landsbesluiten achteraf wordt geslagen.

Uitwerking aanbevelingen subsidiecyclus

	Eis/stap in de huidige procedure	Voorgestelde aanpassing	Toelichting
12	In het Handboek wordt aangegeven dat de gesubsidieerde instellingen 2 tot 4 keer per jaar activiteitenrapporten moeten overleggen. Ook moeten periodiek financiële verantwoordingen worden ingediend.	Voorts moet men zorgdragen voor mandatering van de ambtelijke top voor wat betreft subsidietoekenning. Voorgesteld wordt om als eis te stellen dat een keer per jaar een activiteitenrapport en een financiële verantwoording moet worden ingediend.	
13	Volgens het Handboek dienen de gesubsidieerde instellingen bij de jaarlijkse subsidie aanvraag diverse andere documenten zoals, personeelsstaat, bewijs dat cessantia- en pensioenpremies zijn betaald, verklaring van belastingdienst dat de verschuldigde belastingen en sociale premies zijn betaald, in te dienen.	Voorgesteld wordt om als eis te stellen dat een keer per jaar een activiteitenrapport en een financiële verantwoording moet worden ingediend. Verder wordt voorgesteld in het accountantsprotocol expliciet op te nemen dat de accountant controle uitvoert op de betaling van de verschuldigde cessantia en pensioenpremies, dat alle medewerkers geregistreerd staan bij de sociale verzekeringsbank en dat alle verschuldigde belastingen tijdig worden betaald.	

Bijlage F. Dataverantwoording



Documenten op instellingsniveau

Het CBOS heeft EBA zijn documentatie over 47 instellingen gestuurd. Dit zijn eveneens de instellingen in Bijlage A. Over de voorheen gesubsidieerde instellingen CEDE, Heart Centered Leadership (HCL) en die vallend onder de post 'Uitv.plan Veilig Soc Kind & Jeugd' heeft het CBOS geen informatie verstrekt. Onder die laatste post vallen op de begroting 'Beleidsintensivering Gehandicaptenzorg', 'Psychiatrische jongeren bij stichting Respaldo' en 'Opleidingsbudget voor jongeren'.

Per instelling heeft het CBOS een aparte digitale map toegezonden, waarin weer deelmapjes stonden. Er waren mapjes per jaar (van 2018 tot en met 2022) en een mapje met jaarrekeningen en een met statuten en KvK-uittreksels. Er konden daarnaast verschillende documenten direct in de instellingsmap staan.

EBA heeft per instelling drie soorten informatie geordend:

1. *De beschikbaarheid van documenten in de documentatie*: Per instelling heeft EBA gecontroleerd of er van de jaren 2017 tot en met 2021 een jaarrekening, activiteitenrapport, aanvraagformulier en bevestigingsbrief aanwezig waren in de documentatie.
2. *Financiële kerncijfers in de jaarrekeningen*: Voor de jaren 2017 tot en met 2020 heeft EBA voor alle instellingen eigen vermogen, totaal vermogen, totale baten, gerapporteerde subsidie-inkomsten, totale lasten en totale personeelskosten overgenomen uit de jaarrekeningen. Op basis hiervan zijn allerlei andere financiële cijfers te berekenen, zoals de solvabiliteit en het saldo van baten en lasten. Voor veel instellingen waren de jaarrekeningen niet voor alle jaren beschikbaar, waardoor verschillende grafieken met financiële gegevens minder instellingen weergeven dan de 47 die momenteel gesubsidieerd worden.
3. *De volgens het CBOS ontvangen documentatie*: Voor de jaren 2018 tot en met 2022 heeft EBA de bevestigingsbrieven van het CBOS bestudeerd. De bevestigingsbrieven uit 2018 gaven geen informatie over welke documenten

de instelling had ingeleverd, de latere bevestigingsbrieven wel. EBA heeft genoteerd welke ingeleverde documenten expliciet werden genoemd in de brief. De eindbevestigingsbrief gaf namelijk vaak slechts een selectie van ingeleverde informatie. Waar mogelijk heeft EBA het overzicht daarom aangevuld met informatie uit de voorlaatste bevestigingsbrief.

Documenten van het Land

Daarnaast heeft het CBOS documenten verstrekt die door het Land opgesteld zijn. Het gaat om:

1. *Begrotingen*: Over de jaren 2016 tot 2020 heeft het CBOS de definitieve begrotingen verstrekt. Over 2021 en 2022 heeft het ontwerpbegrotingen verschaft. In de periode van 2016 tot 2022 zijn de desbetreffende beleidsdirecties voor sommige instellingen gewisseld. Het overzicht in de eerste figuur van Hoofdstuk 2 bevat deze wisselingen van beleidsdirectie.
2. *Landsbesluiten*: Het CBOS heeft de landsbesluiten verstrekt die voor begrotingsjaren 2016 tot en met 2020 geslagen zijn.

Door het CBOS opgestelde overzichten

Naast de documenten op instellingsniveau heeft het CBOS ook overzichten verstuurd over de subsidiecycle. Daarin werd bijgehouden of onderdelen van het subsidieproces voltooid waren. Dit waren drie soorten overzichten:

1. *Landsbesluiten*: Het CBOS houdt een overzicht bij met welke landsbesluiten er vanaf 2018 geslagen zijn.
2. *Aanvraagproces*: Het CBOS heeft documenten verstrekt met daarin of de aanvraag ingediend is (voor aanvraagjaren 2018-2022); of ze volledig is (voor aanvraagjaren 2018-2020); de datum dat een aanvraag is doorgestuurd naar de beleidsdirectie (voor aanvraagjaren 2018-2022, hoewel onvolledig voor 2021 en blanco voor 2022); de datums waarop de instellingen

hun aanvullingen op de aanvraag hebben gedaan en waarop het CBOS aanvragen en documenten heeft bevestigd (voor aanvraagjaren 2019-2022, hoewel onvolledig voor 2021-2022); en welke documenten aanwezig zijn per instelling (voor aanvraagjaren 2020-2022). Soms staat er in het overzicht dat de instelling de aanvraag heeft ingediend, maar staat daar geen datum bij. In die gevallen neemt dit rapport aan dat de instelling geen aanvraag heeft ingediend.

3. *Jaarrekeningen*: Het CBOS heeft een overzicht met welke jaarrekeningen ingeleverd zijn over de jaren 2015-2020 en of de jaarrekeningen over 2017-2020 zijn voorzien van het juiste accountantsproduct.

Informatie uit bezoeken aan het CBOS

Om de door het CBOS toegestuurde informatie aan te vullen, heeft er een bezoek van twee dagen aan het CBOS-kantoor plaatsgevonden. Hierbij probeerden een onderzoeker van EBA samen met een medewerker van het CBOS de voorhanden informatie zo veel mogelijk aan te vullen. Deze werkzaamheden kan men over twee categorieën verdelen:

1. *Tegenstrijdigheden duiden*: Ten eerste bestonden er tegenstrijdigheden tussen de aanwezigheid van de toegestuurde jaarrekeningen, activiteitenrapporten, aanvraagformulieren en landsbesluiten enerzijds en de overzichten die het CBOS op basis daarvan gemaakt had anderzijds. Ook is er aandacht besteed aan de documenten die wel bevestigd werden in een

bevestigingsbrief, maar niet toegestuurd waren. Daarnaast kenden de CBOS-overzichten onderlinge tegenstrijdigheden. Het ging dan om of de aanvraag gedaan was en of er jaarrekeningen en correcte accountantsproducten waren ingeleverd volgens verschillende overzichten. Per tegenstrijdigheid is gecontroleerd of het document wel of niet bestond dan wel ingeleverd was.

2. *Actualiseren*: Eind januari tot begin februari had het CBOS documenten toegestuurd. Ten tijde van het bezoek aan CBOS in de tweede helft van april waren er dus meer dan twee maanden verstreken. Het CBOS heeft de door instellingen verstrekte documenten en de door zichzelf opgestelde bevestigingsbrieven verstrekt die in de tussentijd beschikbaar waren geworden. De aanvragen voor 2023 zijn voor het onderzoek echter buiten beschouwing gelaten, omdat de subsidiecyclus nog niet afgerond zou zijn ten tijde van de afronding van het onderzoek. Uit de actuele lijsten met landsbesluiten bleek dat er geen nieuwe landsbesluiten geslagen waren sinds februari.

Omdat veel van de CBOS-administratie op papier verloopt, kan het zijn dat er nog geprinte documenten in het archief aanwezig zijn die nergens digitaal vermeld staan en daardoor niet opgemerkt zijn. Een volledige controle op alle papieren documenten die op het kantoor aanwezig zijn, zou echter in verhouding tot de toegevoegde waarde te tijdsintensief zijn. Om die reden kunnen er nog documenten aanwezig zijn op het kantoor die niet in de overzichten in dit rapport opgenomen zijn. Door de tegenstrijdigheden tussen verschillende onderdelen van de administratie te onderzoeken, heeft dit onderzoek echter geprobeerd dit te voorkomen.