

Rapport in het kort

Samenvatting

De Rekenkamer heeft in 2018 een onderzoek verricht naar de financiële positie van de instellingen die op structurele basis subsidie hebben ontvangen van de overheid over de periode 2013 tot en met 2015. Uit dit onderzoek is gebleken dat diverse van de onderzochte instellingen geen gezonde financiële positie vertoonden per eind 2015. Bovendien werd toen geconstateerd dat de meerderheid van de instellingen financieel sterk afhankelijk is van de subsidie van de overheid. Dit betekent dat het bedrag van de subsidie die deze instellingen ontvangen in grote mate bepalend is voor het voortbestaan van deze instellingen. Een verlaging van de subsidie kan dus directe financiële gevolgen hebben voor de continuïteit van de instellingen en de dienstverlening aan de gemeenschap.

Naar aanleiding van het bovenstaande achten wij een vervolgonderzoek noodzakelijk om de ontwikkelingen in de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen na te gaan. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de instellingen die in de voorgaande periode zijn onderzocht en nog steeds subsidie ontvangen van de overheid. Voorts zal uit het onderzoek moeten blijken in hoeverre de regering op basis van onze aanbevelingen in het voorgaande rapport de nodige maatregelen heeft getroffen om de instellingen die een zwakke financiële positie vertoonden hieruit te helpen. Het presenteren van de financiële positie van de instellingen kan de regering bovendien helpen in het nemen van de beste beslissingen rondom eventueel door te voeren hervormingen zodat de overeengekomen dienstverlening van deze instellingen aan de gemeenschap kan continueren.

Voor dit onderzoek hebben wij als centrale vraag geformuleerd:

Is de financiële positie van de door de overheid gesubsidieerde instellingen over de periode van 2016 tot en met 2020 als gezond te beschouwen zodat de dienstverlening aan het publiek kan worden gewaarborgd?

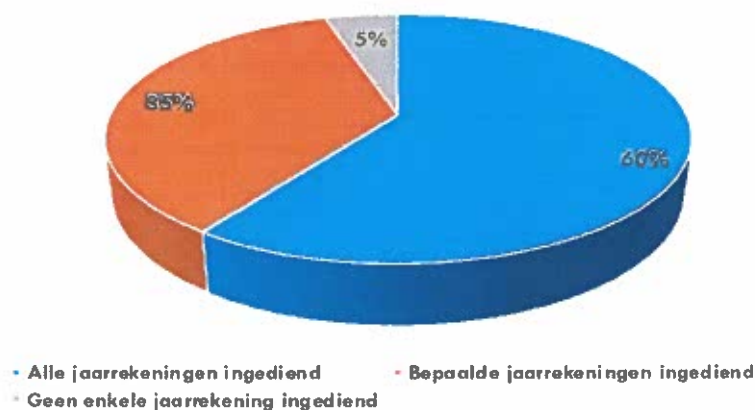
Vervolgens geven wij een samenvatting van de belangrijkste bevindingen gevolgd door onze conclusies en aanbevelingen hieromtrent.

Bevindingen

Uit het onderzoek over de periode 2016 tot en met 2020 hebben wij het volgende geconstateerd.

1. Over de periode 2016 tot en met 2021 is door de overheid (jaarlijks) op een structurele basis aan **62** instellingen een subsidie verleend. Over de vorige onderzoeksperiode (2013 tot en met 2015) bedroeg het aantal gesubsidieerde instellingen **74**. Derhalve is het aantal gesubsidieerde instellingen gedaald met **12** instellingen.
2. Aan de **62** instellingen is over genoemde periode een totaalbedrag van afgrond NAf. **800** miljoen uitbetaald hetgeen neerkomt op een gemiddeld subsidiebedrag van bijna NAf. **133** miljoen per jaar. Voor deze instellingen is door de overheid, volgens de vastgestelde landsbegroting voor het jaar 2022, een bedrag van ongeveer NAf. **117** miljoen begroot.
3. Van de **62** instellingen hebben wij de statuten van **45** instellingen ontvangen. Uit **28** van deze statuten blijkt dat de termijn voor het afleggen van verantwoording langer is dan de in de subsidiewetgeving voorgeschreven termijn van vier maanden. Bij de meerderheid van deze instellingen geldt een termijn van zes maanden.
4. Niet alle instellingen konden ons voorzien van een jaarrekening over de onderzochte jaren. Van **37** van de instellingen hebben wij de beschikking gehad over alle vereiste jaarrekeningen, terwijl **22** instellingen slechts de jaarrekeningen van enkele jaren aan ons konden verstrekken. Van de resterende **3** instellingen hebben wij geen enkele jaarrekening ontvangen. Ondanks dat **25** van de instellingen niet voor alle jaren hebben voldaan aan hun verantwoordingsplicht bleef de overheid subsidie uitbetalen aan deze **25** instellingen. In het jaar 2021 is een totaalbedrag van afgerond NAf. **53** miljoen aan deze instellingen uitbetaald en voor het jaar 2022 is eveneens bijna NAf. **53** miljoen voor hen begroot. De indiening van de jaarrekeningen door de instellingen is in onderstaande figuur weergegeven.

Indiening jaarrekeningen door de gesubsidieerde instellingen



5. Per jaar hebben **42 tot 44** instellingen (zijnde **68%** respectievelijk **71%**) een subsidiebedrag hoger dan NAf. 300.000 ontvangen. Hiervan hebben **23** instellingen elk jaar voldaan aan het vereiste om een jaarrekening voorzien van een accountantsverklaring in te dienen bij de overheid. **2** instellingen hebben weliswaar alle jaarrekeningen ingediend, echter in plaats van de voorgeschreven accountantsverklaring is er een samenstellingsverklaring bij de jaarrekeningen toegevoegd. De resterende **17 tot 19** instellingen hadden niet ieder jaar voldaan aan het indienen van de voorgeschreven accountantsverklaring.
6. Totaal hebben de instellingen over de onderzochte periode een totaal van **155** jaarrekeningen voorzien van de voorgeschreven accountantsverklaring ingediend. Van de **155** afgegeven accountantsverklaringen betreffen **147** (zijnde **95%**) een goedkeurende verklaring.
7. Er zijn **27** instellingen (zijnde **44%**) met een ongezonde liquiditeitspositie over de gehele periode. Daarnaast zijn er **9** instellingen (zijnde **15%**) waarvan de liquiditeitssituatie in de loop der jaren is verslechterd. Van deze **36** instellingen verkeerden **21** daarvan ook per eind 2015 in een ongezonde liquiditeitssituatie. In 2021 hebben deze **36** instellingen nog steeds subsidie van de overheid ontvangen. Aan hen is een totaalbedrag van ongeveer NAf. **83** miljoen aan subsidie door de overheid uitbetaald. In de begroting 2022 is een bedrag van bijna NAf. **82** miljoen voor hen gereserveerd.
8. Er zijn **18** instellingen (zijnde **29%**) die structureel niet voldeden aan de solvabiliteitsnorm. Daarnaast zijn er **12** instellingen (zijnde **19%**) waarvan de solvabiliteit in de loop der jaren is verslechterd. Van deze **30** instellingen hadden **14** per eind 2015 ook een ongezonde solvabiliteitspositie. In 2021 hebben deze **30** instellingen een totaalbedrag van bijna NAf. **75** miljoen aan subsidie ontvangen van de overheid. In de begroting 2022 is eveneens een bedrag van bijna NAf. **74** miljoen voor hen gereserveerd.
9. Van de onderzochte instellingen hadden **19** instellingen (zijnde **31%**) over de onderzochte periode op een structurele basis problemen ten aanzien van zowel hun liquiditeits- als solvabiliteitspositie.
10. Uit de **37** instellingen waarvan de jaarrekeningen beschikbaar waren blijken **28** instellingen (zijnde **45%**) een totaal schuld van ongeveer NAf. **9,9** miljoen te hebben per eind 2020 aan belasting en sociale lasten. Van de **25** instellingen waarvan wij niet over de jaarrekening 2020 beschikken bleek dat **14** van deze instellingen conform hun jaarrekening 2019 tezamen een openstaande schuld van NAf. **3,1** miljoen hadden. Van deze **42** instellingen met een openstaande schuld per eind 2020 of 2019 hadden **23** te kampen met schulden boven de NAf. **50.000**. Dit was eveneens het geval bij **15** van deze instellingen per het einde van het jaar 2015.

11. Er zijn **12** instellingen (zijnde **19%**) die structureel niet in staat waren om hun kosten te dekken. Daarnaast waren er **26** instellingen (zijnde **42%**) die volgens hun ultimo beschikbare jaarrekening een negatief resultaat hebben behaald. Dus in totaal hadden **38** instellingen (zijnde **61%**) die over het laatste jaar waarvan wij over de jaarrekening beschikken problemen om hun kosten te dekken. Van deze **38** instellingen kampen **17** over het jaar 2015 met hetzelfde probleem.
12. Van de onderzochte instellingen zijn **37** (zijnde **60%**) voor ten minste **80%** van hun inkomsten afhankelijk van subsidie van de overheid. Van deze **37** instellingen kampen **26** (structureel) met een negatief resultaat. Derhalve kunnen zij met de ontvangen subsidie hun kosten niet volledig dekken en hebben zij weinig tot geen andere bron van opbrengsten.
13. Bij **40** van de onderzochte instellingen (zijnde **65%**) bedroegen de personeelslasten meer dan **50%** van de totale operationele lasten. Van deze **40** instellingen hebben **24** conform hun ultimo jaarrekening een negatieve resultaat gekend, terwijl **16** een positief resultaat hebben gerealiseerd.
14. Van de **37** instellingen die financieel sterk afhankelijk zijn van de overheidssubsidie is er bij **23** hiervan meer dan **50%** van het subsidiebedrag aangewend ter dekking van de personeelslasten.
15. Er zijn **22** instellingen die op bijna alle aspecten die onderzocht zijn, negatief hebben gescoord.

In het onderstaande overzicht zijn de resultaten van de analyse zichtbaar gemaakt.

Omschrijving	Periode 2016-2020				Periode 2013-2015			
	Aantal instellingen die structureel subsidie hebben ontvangen	NAf: 800.000,000	NAf: 381.000,000					
Subsidiebedrag over de periode								
Ingediende jaarrekeningen	Alle	Sommige	Geen	Total	Alle	Sommige	Geen	Total
Aantal instellingen waarvan de Rekenkamer de jaarrekeningen heeft ontvangen	37 (60%)	22 (35%)	3 (5%)	62 (100%)	39 (53%)	22 (30%)	13 (18%)	74 (100%)
Aantal instellingen met subsidie hoger dan NAf. 300.000 en dus een jaarrekening met verklaring moeten indienen	44				49			
Jaarrekening inclusief accountantsverklaring ingediend	Alle	Sommige	Geen	Total	Alle	Sommige	Geen	Total
	23	21		44				
Accountantsverklaringen afgegeven	Aantal	Goedkeurend			Aantal	Goedkeurend		
	155	147			77	64		
Liquiditeitspositie	Gezond	Verleiderd	Ongezond	Onbekend	Gezond	Verleiderd	Ongezond	Onbekend
	23 (37%)	9 (15%)	27 (44%)	3 (5%)	33 (45%)	12 (16%)	15 (20%)	14 (19%)
Solvabiliteitspositie	28 (45%)	12 (19%)	18 (29%)	4 (6%)	43 (58%)	17 (23%)	14 (19%)	
Liquiditeit en solvabiliteit			19			16		
Schuldenspositie (belastingen en sociale premies)	28 instellingen met schuld van NAf. 9,9 miljoen per eind 2020 conform de beschikbare jaarrekening.				43 instellingen per eind 2015 een schuld van NAf. 14,0 miljoen conform beschikbare jaarrekening.			
	Resterende 14 instellingen hadden een schuld van NAf. 3,1 miljoen per eind 2019 conform de beschikbare jaarrekeningen.							
	23 instellingen hadden een schuld van meer dan 50.000 per eind 2019 danwel 2020.				22 instellingen hadden per eind 2014 danwel 2015 een schuld van meer dan NAf. 50.000			
Kostendekkendheid	12 (19%) instellingen konden structureel hun kosten niet dekken met de gegenereerde opbrengsten.				14 (19%) instellingen konden hun kosten niet structureel dekken met de opbrengsten			
	26 (42%) instellingen met negatief resultaat conform hun laatste beschikbare jaarrekening.				32 (43%) instellingen met een negatief resultaat conform hun laatste beschikbare jaarrekening.			
Afhankelijkheid van de overheidssubsidie	37 (60%) instellingen zijn voor 80% of meer van hun opbrengsten afhankelijk van de subsidie van de overheid.				26 (35%) instellingen zijn voor meer dan 75% financieel afhankelijk van de overheidssubsidie			
Personeelkosten	Bij 40 (65%) instellingen bedragen de personeelkosten meer dan 50% van de totale lasten.				Niet onderzocht			
Aandeel personeelkosten in het subsidiebedrag	Bij 23 instellingen waarvan hun opbrengsten voor 80% of meer afhankelijk zijn van de overheidssubsidie is meer dan 50% van de subsidie besteed aan personeelkosten.				20 instellingen die voor meer dan 50% financieel afhankelijk waren van de overheidssubsidie hebben meer dan 50% van de subsidie besteed aan personeelkosten.			
Zorgwekkende instellingen	22 (35%) instellingen met een zorgwekkende financiële positie.				12 (30%) instellingen met een zorgwekkende financiële positie			

Met betrekking tot de door de ministeries genomen maatregelen hebben wij de volgende bevindingen:

1. Niet alle ministeries beschikken over een geformuleerd plan van aanpak om de reeds door ons, in ons vorig rapport, gesignaleerde financiële problemen bij de instellingen structureel aan te pakken.
2. De RvM heeft op basis van het door hen genomen besluit bewerkstelligd dat het FIN subsidie dient te blijven betalen aan de instellingen ondanks dat zij de jaarrekeningen niet binnen de voorgeschreven termijn indienen.
3. Verschillende ministeries beschikken niet over een beleidskader op basis waarvan bepaald kan worden welke dienstverrichtingen gesubsidieerd worden en tegen welke prijs.
4. De ministeries beschikken niet over een vastgesteld plan van aanpak om de problematiek van de hoge openstaande schulden van de instellingen structureel aan te pakken.

Conclusies

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de financiële positie van de instellingen die in de periode 2016 tot en met 2021 structureel subsidie hebben ontvangen, in de onderzoeksperiode niet als gezond te beschouwen is. Dit aangezien de meerderheid van de instellingen niet over voldoende middelen beschikken om hun schulden te betalen. Conform de laatste beschikbare jaarrekeningen blijkt dat diverse van deze instellingen per eind 2019/2020 hoge schulden hadden van meer dan

NAf. 50.000 per instelling. Ook blijkt dat de instellingen over het algemeen negatieve resultaten behalen en sterk afhankelijk zijn van de subsidie van de overheid.

Ondanks de zwakke financiële situatie van de instellingen en het feit dat de instellingen niet of niet tijdig de verantwoordingsdocumenten indienen, blijkt dat de regering het FIN de subsidie aan de instellingen doet uitbetalen. Als gevolg van het bovenstaande bestaat het risico dat de (kwaliteit van de) dienstverlening van deze instellingen aan de gemeenschap niet gewaarborgd zal kunnen blijven. Het risico zal hoger worden naarmate de regering niet de nodige maatregelen neemt om de problemen structureel aan te pakken.

Verder concluderen wij dat niet alle ministeries op een concreet zichtbare manier bezig blijken te zijn met een hervormingstraject ten aanzien van de problemen waarmee de instellingen geconfronteerd worden. Er zijn geen concrete acties door de betrokken ministeries ondernomen om de instellingen te dwingen tijdig verantwoording af te leggen alsook om gezien de openstaande schulden de belastingen en sociale lasten aan te pakken.

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen bevelen wij de Staten aan om:

1. alsnog aan de betrokken ministers te vragen naar de voorgeschreven rapportages die zij tenminste in de drie jaren dienen uit te brengen aan de Staten omtrent de doeltreffendheid van de verleende subsidies;
2. alsnog aan de ministers te vragen welke acties door hun ministeries zijn uitgevoerd om bij de instellingen na te gaan wat de redenen zijn voor het niet tijdig indienen van de jaarrekeningen en welke stappen zij hebben ondernomen om de knelpunten weg te werken;
3. de RvM erop te wijzen dat de raad niet buiten de wet om kan toestaan dat de instellingen afwijken van de voorgeschreven termijn om hun jaarrekeningen in te dienen ter verantwoording van de ontvangen subsidie;
4. de minister van Financiën erop te wijzen dat zijn ministerie geen subsidie kan (doen) uitbetalen aan de instellingen indien deze niet voldoen aan de verantwoordingsverplichting voorgeschreven in de subsidieverordening;
5. de betrokken ministers te verzoeken om de Staten te informeren hoe hun ministeries de financiële problemen van de instellingen op een structurele manier zullen doen oplossen zodat de noodzakelijke dienstverlening aan de gemeenschap gewaarborgd kan blijven;
6. zoals reeds in ons voorgaande rapport is geadviseerd de betrokken ministers de Staten te doen informeren naar de status van het te formuleren subsidiebeleidskader op basis waarvan ieder ministerie dient te bepalen welke diensten gesubsidieerd zullen worden.
7. de minister van Financiën de Staten te doen informeren wat de hoogte is van de openstaande schulden van de gesubsidieerde instellingen aan het Land en tot welke regelingen zijn ministerie met deze instellingen is gekomen om de openstaande bedragen alsnog te vorderen en te voorkomen dat de instellingen wederom schulden opbouwen.