

Doelmatigheid

Subsidie

Risicomanagement van de overheid op de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen

Juli 2018



Registratienummer: 2018 - 04

Inhoudsopgave

Rapport in het kort	2
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	2
Samenvatting	2
Conclusies	3
Aanbevelingen	5
Rapòrt Resumí	7
Resúmen, konklushon i rekomendashon	7
Resúmen	7
Konklushon	7
Rekomendashon	10
1. Inleiding	11
1.1. Opzet onderzoek	12
1.1.1 Doel van het onderzoek	12
1.1.2 Aard en reikwijdte van het onderzoek	13
1.1.3 Aanpak onderzoek	13
1.1.4 Het normenkader	14
1.2 Leeswijzer	15
2. Onderzoekspopulatie	16
3. De financiële positie van de gesubsidieerde instellingen	21
3.1 Liquiditeitspositie	21
3.2 Solvabiliteit	24
3.3 De schuldenpositie	27
3.4 De financiële afhankelijkheid	31
4. Risicomanagement door de ministeries	35
5. Conclusies en aanbevelingen	37
5.1. Conclusies	37
5.2. Aanbevelingen	39
6. Ambtelijke en bestuurlijke reactie	40
6.1 Ambtelijke reacties	40
6.2 Bestuurlijke reacties	41
7. Nawoord	42

Rapport in het kort

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

De overheid geeft jaarlijks financiële bijdragen in de vorm van subsidie aan diverse instellingen die diensten verlenen die tot de zorgtaak van de overheid behoren. In de boekjaren 2013 tot en met 2015 heeft de overheid op structurele basis subsidie verleend aan 74 instellingen die per eind 2017 nog steeds gesubsidieerd werden. Aan deze instellingen is in totaal 144 subsidies verstrekt voor een totaalbedrag van Naf 380.619.340.

De overheid dient als subsidieverstrekker toezicht te houden opdat de gesubsidieerde instellingen op zorgvuldige wijze omgaan met de subsidies die zij ontvangen. In de subsidieverordening is dit toezicht voorgeschreven. Bewaakt moet worden dat de instellingen de ontvangen subsidie inderdaad aanwenden om de afgesproken activiteiten uit te voeren. Om de activiteiten te kunnen uitvoeren dienen de instellingen financieel gezond te zijn.

Wij hebben uitgaande van onze taak als de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) een onderzoek gedaan naar de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen en het hierop toegepaste risicomanagement door de overheid. Het onderzoek is uitgevoerd bij 61 van de eerder vermelde instellingen doordat wij van 13 instellingen geen jaarrekeningen hebben ontvangen van de ministeries. Deze instellingen zijn in tabel 3 op bladzijde 15 van het rapport vermeld. Daarnaast konden wij bij één instelling niet alle aspecten onderzoeken omdat de jaarrekening niet volledig was.

Van de instellingen die op basis van de hoogte van hun subsidiebedrag de jaarrekening vergezeld van een controleverklaring moeten indienen, is gebleken dat de meeste instellingen (61%) hieraan hebben voldaan. De jaarrekeningen die niet voorzien zijn van een controleverklaring bieden geen zekerheid over de opgenomen cijfers in deze jaarrekeningen. Voor ons onderzoek zijn deze cijfers dan ook als indicatie gebruikt.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat doordat de ministeries niet over de jaarrekeningen van alle instellingen beschikken en/of de jaarrekeningen niet voorzien zijn van een (goedkeurende) controleverklaring, de betreffende ministeries niet in voldoende mate toezicht konden uitoefenen op deze instellingen. Ook konden de ministeries hierdoor geen risico's identificeren die ertoe kunnen leiden dat de gesubsidieerde instellingen de ontvangen subsidie niet aanwenden voor het leveren van de met hen overeengekomen diensten.

Ten aanzien van de financiële positie van de onderzochte instellingen concludeert de Rekenkamer dat diverse instellingen per eind 2015 niet aan de liquiditeits- en solvabiliteitsnorm voldeden. In onderstaande tabel is dit zichtbaar gemaakt.

	Norm	Zorgwekkend beneden norm	Te bewaken	Gezond	Onbekend
Liquiditeit	> 1.5	15 (20%)	12 (16%)	33 (45%)	14 (19%)
Solvabiliteit	≥ 25%	17 (23%)	-	43 (58%)	14 (19%)
Liquiditeit en solvabiliteit		16 (22%)			

De instellingen blijken niet voldoende liquide te zijn waardoor zij niet voldoende in staat zijn om aan hun directe (op korte termijn) opeisbare verplichtingen te voldoen. Slechts 45% van de onderzochte instellingen beschikte per eind 2015 over voldoende liquiditeit. Van de resterende 55% beschikt 36% niet over voldoende liquide middelen om hun korte termijn schulden te betalen. Van de resterende 19% beschikten wij niet over informatie. Dit geldt eveneens voor het betalen van de lange termijn verplichtingen. 43 instellingen (58%) vertonen een gezonde solvabiliteitspositie terwijl 17 instellingen (23%) een zorgwekkend positie vertonen. Bij 16 instellingen is zowel de liquiditeit- als de solvabiliteitspositie zorgwekkend.

Het overgrote deel van de instellingen (58%) heeft hoge schulden opgebouwd. De schulden betreffen met name de ingehouden belastingen en sociale lasten die niet of niet tijdig zijn afgedragen. Het openstaande bedrag aan belastingen en sociale premies bedraagt per eind 2015 NAF 13.973.377.

Uit de jaarcijfers blijkt dat 67% van de instellingen voor meer dan 50% van hun baten afhankelijk zijn de subsidie van de overheid. Dit houdt in dat het verlagen van de subsidie door de overheid direct gevolgen heeft voor de financiële positie van deze instellingen. De instellingen met een hoge schuld vertonen ook jaarlijks een negatief of dalend operationeel resultaat. Per eind 2015 hadden deze instellingen wederom een negatief operationeel resultaat. Deze aspecten zijn in onderstaande tabel zichtbaar gemaakt.

Criteria	Zorgwekkende positie			Gezonde situatie	Onbekend
Schulden	Instellingen met schuld per eind 2015	Schuld aan belasting en sociale premie	Instellingen met hoge schuld > Naf 50.000	Instellingen met lage tot geen schuld	Onbekend
	43 (58%)	13.973.377	22 (zijnde 51% van de 43 instellingen)	17 (23%)	14 (19%)
Financiële afhankelijkheid	Volledig afhankelijk van subsidie	Meer dan 75% inkomsten afhankelijk van subsidie	Tussen de 50 en 75 % afhankelijk van subsidie	Minder dan 50% afhankelijk van subsidie	Onbekend
	10 (14%)	26 (35%)	13 (18%)	11 (14%)	14 (19%)
Verloop bedrijfsresultaat	Negatief resultaat 2013/ 2014	Negatief resultaat per eind 2015	Resultaat per eind 2015 niet bekend	Positief resultaat	Onbekend
	35 (47%)	26 (35%)	9 (12%)	25 (34%)	14 (19%)

Uit de gehele analyse van de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen blijkt dat bij een 12-tal instellingen de financiële positie per eind 2015 zorgwekkend is. De financiële gegevens van deze twaalf instellingen zijn opgenomen in onderstaand overzicht.

Nr	Ministerie	Instelling	Liquideitsratio per eind 2015	solvabiliteitsratio per eind 2015	Schulden per eind 2015	Afhankelijkheid van subsidie	Operationeel resultaat	Totale subsidie in NAF.
1	Ministerie van Economische Ontwikkeling	CUINTI	0.97	11%	49,861	94%	(51,918)	1,985,932.00
2	Ministerie van Economische Ontwikkeling	FUGAR	0.14	-286%	Onbekend	70%	(982,801)	1,197,500.00
3	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur	SOB	0.12	-488%	835,651	97%	454,822	10,131,744.00
4	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	0.05	-460%	6,602,556	80%	(579,371)	10,128,896.00
5	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	0.11	-226%	233,096	40%	(57,339)	1,402,500.00
6	Ministerie van Justitie	SSHC	0.26	-58%	98,964	100%	(28,332)	1,037,700.00
7	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CSOF	0.62	-22%	3,728	34%	(71,405)	1,511,716.00
8	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	0.97	11%	464,388	95%	1,247	10,904,191.00
9	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	0.52	-40%	66,306	31%	(49,593)	776,231.00
10	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	0.07	-74%	Onbekend	84%	(1,108,149)	9,755,757.00
11	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	0.26	-227%	3,382,599	61%	(595,455)	30,485,221.00
12	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCM	1.11	6%	356,526	67%	(221,604)	3,023,840.00
					Totaal			79,317,388.00
		schuld FUGAR en FUPAFO per eind 2014			16,156,584			
					28,250,259			

* Hebben een opmerking inzake continuïteit van de instelling in hun controleverklaring

Gebleken is dat deze instellingen per eind 2015 niet voldoende liquide waren en ook niet solvabel genoeg waren. Het effect van de precare financiële situatie weerspiegelt zich in de hoogte van hun schulden. Deze instellingen hadden per eind 2015 tezamen een schuld van NAf 12.093.675 aan belastingen en sociale premies opgebouwd. Van twee instellingen hebben wij de jaarrekening van 2015 niet ontvangen. Deze instellingen hadden per eind 2014 een schuld van respectievelijk NAf 273.687 en NAf 15.882.897. Indien er zich geen wijziging heeft voortgedaan in de stand van de schuld van deze twee instellingen dan bedraagt de totale schuld van de twaalf instellingen per eind 2015 totaal NAf 28.250.259. Verder is gebleken dat het merendeel van de baten van deze instellingen afkomstig is van de overheid in de vorm van subsidie. Ook blijkt dat bijna al deze instellingen een negatief resultaat per eind 2015 hadden en dat bepaalde van deze instellingen al jaren (vanaf 2013) kampen met een negatief resultaat. Bij drie van deze instellingen heeft de accountant een opmerking ten aanzien van de continuïteit van de instelling in de controleverklaring vermeld.

Slechts bij de instelling FUPAFO heeft de overheid de maatregel genomen om de subsidierelatie met deze instelling te beëindigen wegens de zorgwekkende financiële situatie van deze instelling. De overheid wenst de dienstverlening die deze instelling biedt, anders te laten verzorgen. In hoeverre deze dienstverlening hierdoor aan de doelgroep gewaarborgd blijft is nog niet duidelijk.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de Staten aan om van de ministers te eisen dat zij verantwoording afleggen over onderstaande aspecten:

1. Het ontbreken van de jaarrekeningen van enkele instellingen.
2. Het verlenen van subsidie ondanks dat de jaarrekeningen niet zijn ingediend.
3. De stand van de schulden van de instellingen.
4. Welke maatregelen de overheid zal nemen ter voorkoming van risico's voor de dienstverlening die de overheid moet garanderen door verdere verslechtering van de financiële positie van de instellingen.
5. Het toepassen van risico analyse en de bewaking van de dienstverlening door de instellingen.
6. Het formuleren van een subsidiebeleid.

7. De rapportage van de doeltreffendheid van de verleende subsidies aan de Staten.

Deze aanbevelingen zijn nader verwerkt op pagina 37 van dit rapport.

Dit rapport is op 19 april 2018 in concept voor wederhoor aan de ministeries die in het rapport zijn vermeld, aangeboden en op 8 juni 2018 aan de ministers waar deze ministeries onder ressorteren. Wij hebben een reactie ontvangen van de Secretaris Generaal (hierna: SG) van het ministerie van Algemene Zaken en van het ministerie van Justitie. Voor wat betreft de ministers hebben wij slechts van de minister van Onderwijs, Wetenschappen, Cultuur & Sport (OWCS) een reactie ontvangen. De opmerkingen van de SGs van de eerder vermelde ministeries en de minister van OWCS zijn voor zover relevant in dit rapport verwerkt.

Rapòrt Resumí

Resúmen, konklushon i rekomendashon

Resúmen

Tur aña, gobièrnu ta duna aporte finansiero den forma di subsidio na diferente instansia ku ta duna servisio ku ta kai bou di e tareanan di gobièrnu. Den e añanan ekonómiko 2013 te ku 2015, gobièrnu a subsidiá strukturalmente 74 instansia ku na fin di 2017 ainda tabata risibí subsidio. Na tur, a duna e instansianan akí 144 subsidio, na un balor total di NAf 380.619.340.

Komo dunadó di subsidio, gobièrnu tin ku supervisá si e instansianan subsidiá ta traha ku e supsidionan akí na un manera responsabel. E tarea di supervishon akí ta fihá den Ordenansa di Subsidio. Mester vigilá si ta pa e aktividatnan palabrá e instansianan ta usa e subsidio ku nan ta risibí. Pa por ehekutá e aktividatnan ei, e instansianan mester ta finansieramente sano.

Pa kumpli ku nos tarea komo Kontraloria General di Kòrsou (di awor padilanti: Kontraloria), nos a investigá situashon finansiero di e instansianan subsidiá i e manera ku gobièrnu ta manehá e riesgonan enbolbí. A investigá 61 di e instansianan menshoná anteriormente, ya ku tin 13 instansia ku nos no a risibí nan kuenta anual for di e ministerionan. E instansianan akí ta aparesé den tabèl 3 na página 15 di e rapòrt. Ademas, tin un otro instansia ku nos no por a investigá tur aspekto di dje debí ku su kuenta anual no tabata kompleto.

Pa loke ta trata e instansianan ku mester tin un informe di kontrol di accountant huntu ku nan kuenta anual pasobra nan suma di subsidio ta riba sierto montante, a sali na kla ku mayoria (61%) a kumpli ku esei. E kuantanan annual ku no tin un informe di kontrol di accountant huntu, no ta duna e garantia ku e sifranan den dje ta real. P'esei mes, pa nos investigashon, nos a usa e sifranan akí solamente komo un indikashon.

Konklushon

Kontraloria a konkluí ku komo e ministerionan konserní no ta disponé di kuenta anual di tur e instansianan i/òf pasobra no tin informe di kontrol di accountant (aprobandu e

kontenido) di algun di e kuentanan anual, nan no tabata den posishon pa supervisá e instansianan akí debidamente. Pa e mesun motibu, e ministerionan no tabata den posishon pa identifika riesgo ku por pone ku e instansianan subsidiá lo usa e subsidio risibí, na otro manera ku no ta pa entregá e servisionan palabrá.

Pa loke ta trata situashon finansiero di e instansianan investigá, Kontraloria ta konklui ku pa fin di 2015, diferente di e instansianan no tabata kumpli ku e normanan di likides i solvensia. Den e tabèl akibou por mira esei.

	Norma	Alarmantemente bou di norma	Tin ku vigilá	Sano	Deskonosí
Likides	> 1,5	15 (20%)	12 (16%)	33 (45%)	14 (19%)
Solvensia	≥ 25%	17 (23%)	-	43 (58%)	14 (19%)
Likides i solvensia		16 (22%)			

A sali na kla ku e instansianan no tin likides suficiente i ku p'esei nan no ta sufisientemente kapas pa kumpli ku nan kompromisonan direkto (di korto plaso). Ta 45% so di e instansianan investigá tabatin suficiente likides na fin di 2015. Di e sobrá 55%, a konstatá ku 36% no tabatin suficiente likides pa paga nan debenan di korto plaso. Di e 19% ku a sobra, nos no a haña informashon. Meskos ta konta pa pago di debe di largu plaso. Tabatin 43 instansia (58%) ku un situashon di solvensia ku no ta sano i 17 instansia (23%) ku un situashon di solvensia alarmante. Tabatin 16 instansia ku tantu nan situashon di likides komo di solvensia tabata alarmante.

Mayoria di e instansianan (58%) a akumulá debe haltu. Ta trata akí di debe di retenshon di impuesto i prima sosial no pagá na tempu. Pa fin di 2015, e saldo habrí di impuesto i prima sosial tabata NAF 13.973.377.

E sifranan anual ta mostra ku pa loke ta trata 67% di e instansianan, mas ku 50% di nan entrada ta konsistí di subsidio di gobièrnu. Esei ta nifiká ku si gobièrnu baha nan suma di subsidio, esei lo tin konsekuensia direkto pa situashon finansiero di e instansianan akí. Ademas, e instansianan ku debe haltu ta sera tur aña ku pèrdida, òf tur aña nan resultado operashonal ta keda baha. Na fin di 2015, e instansianan akí a bolbe sera aña ku resultado negativo. E tabèl ku tin akibou ta duna un bista di esei.

Kriterio	Situashon alarmante			Situashon sano	Deskonosí
Debe	Instansia ku debe na fin di 2015 43 (58%)	Debe di impuesto i prima sosial 13.973.377	Instansia ku debe haltu > 50.000 22 (51% di e 43 instansianan)	Instansia ku debe abou òf sin debe 17 (23%)	Deskonosí 14 (19%)
Dependencia finansiero	Ta dependé kompletamente di supsidio 10 (14%)	Mas ku 75% di entrada ta dependé di supsidio 26 (35%)	Entre 50 i 75% dependiente di supsidio 13 (18%)	Ménos ku 50% dependiente di supsidio 11 (14%)	Deskonosí 14 (19%)
Resultado di operashon	Resultado negativo 2013/2014 34 (47%)	Resultado negativo na fin di 2015 26 (35%)	Resultado di 2015 ta deskonosí 9 (12%)	Resultado positivo 25 (34%)	Deskonosí 14 (19%)

E análisis total di situashon finansiero di e instansianan subsidiá a saka na kla ku na fin di 2015, diesdos di e instansianan tabata den un situashon finansiero alarmante. E datonan finansiero di e diesdos instansianan akí ta den e tabèl akibou.

Nr	Ministerionan	Instansia	Norma di likides na fin di 2015	Norma di solvensia na fin di 2015	Total di debe na fin di 2015	Dependiente di supsidio	Resultado operacional	Supsidio total den NAF.
1	Desaroyo Ekonómiko	CUINTI	0,97	11%	49.861	94%	(51.918)	1.985.932,00
2	Desaroyo Ekonómiko	FUGAR	0,14	-286%	Onbekend	70%	(982.801)	1.197.500,00
3	Salubridat, Medio Ambiente i Naturalesa	SOB	0,12	-488%	835.651	97%	454.822	10.131.744,00
4	Salubridat, Medio Ambiente i Naturalesa	FPESOL	0,05	-460%	6.602.556	80%	(579.371)	10.128.896,00
5	Salubridat, Medio Ambiente i Naturalesa	FPK	0,11	-226%	233.096	40%	(57.339)	1.402.500,00
6	Hustisia	SSHC	0,26	-58%	98.964	100%	(28.332)	1.037.700,00
7	Enseñansa, Siensia, Kultura i Deporte	CSOF	0,62	-22%	3.728	34%	(71.405)	1.511.716,00
8	Enseñansa, Siensia, Kultura i Deporte	FUKAKU	0,97	11%	464.388	95%	1.247	10.904.191,00
9	Enseñansa, Siensia, Kultura i Deporte	SEB	0,52	-40%	66.306	31%	(49.593)	776.231,00
10	Enseñansa, Siensia, Kultura i Deporte	FUPAFO	0,07	-74%	Onbekend	84%	(1.108.149)	9.755.757,00
11	Desaroyo Sosial Labor i Bienestar	SBRO	0,26	-227%	3.382.599	61%	(595.455)	30.485.221,00
12	Desaroyo Sosial Labor i Bienestar	SMCCM	1,11	6%	356.526	67%	(221.604)	3.023.840,00
				Totaal	12.093.675			79.317.388,00
					16.156.584			
					28.250.259			

* Tin un remarke tokante kontinuidat den e deklarashon di akountant

A sali na kla ku na fin di 2015, e instansianan akí no tabatin suficiente likides ni suficiente solvensia. E efekto di nan situashon finansiero prekario ta keda reflehá den e nivel haltu di debe ku nan tin. Na tur, na fin di 2015, e instansianan akí a akumulá un debe di Naf 12.093.675 na impuesto i prima sosial. Tin dos instansia ku nos no a risibí nan kuenta anual di 2015. Na fin di 2014, e dos instansianan akí tabatin Naf 273.687 i Naf 15.882.897 na debe respektivamente. Si debe di e instansianan akí a keda meskos, esei lo nifiká ku na fin di 2015, e diesdos instansianan tabatin un debe total di Naf 28.250.259. Tambe a sali na kla ku mayor parti di entrada di e instansianan akí a konsistí di supsidio di gobièrnu. Ademas, kasi tur e instansianan tabatin un resultado di operashon negativo na fin di 2015; algun di nan tabatin basta aña kaba (for di 2013) ta lucha ku resultado negativo. Tin tres di e instansianan ku e accountant a hasi un komentario tokante nan kontinuidat den e informe di kontrol.

FUPAFO ta e úniko instansia serka kua gobièrnu a tuma e medida di terminá e relashon di supsidio debí na e instansia su situashon finansiero alarmante. Gobièrnu ke bai usa otro medio pa ofresé e servisionan di e instansia akí. Komo resultado di e desaroyo akí, ainda no tin klaridat te na ki grado por sigui garantisá e servisio na e grupo ku mester risibí.

Rekomendashon

Kontraloria ta rekomendá Parlamento eksigí pa e ministernan duna kuenta tokante lo siguiente:

1. E echo ku falta kuenta anual di algun di e instansianan;
2. E echo ku a duna supsidio apesar ku e instansianan en kuestion no a entregá nan kuenta anual;
3. E estado di debe di e instansianan;
4. Ki medida gobièrnu ta bai tuma pa e servisionan ku gobièrnu tin ku garantisá no kore peliger komo resultado di deterioro di situashon finansiero di e instansianan;
5. Aplikashon di análisis di riesgo i supervishon di e servisionan ku e instansianan ta brinda;
6. Formulashon di un maneho di supsidio; i
7. E informenan na Parlamento riba efektivitat di e supsidionan otorgá.

Na página 37 di e rapòrt, ta elaborá mas aleu riba e rekomendashonnan akí.

Dia 19 di aprel 2018, a presentá konsepto di e rapòrt na e ministerionan menshoná den dje, pa e proseso di skucha tur dos banda ('wederhoor') por tuma lugá, i dia 8 di yüni 2018 a present'é na e ministernan ku e ministerionan ta kai bou di dje. Nos a risibí reakshon di Sekretario General (di awor padilanti: SG) di ministerio di Asuntunan General i di ministerio di Hustisia. E úniko minister ku nos a risibí reakshon di dje ta minister di Enseñansa, Siensia, Kultura i Deporte (OWCS). E reakshonnan relevante di SG di e ministerionan menshoná i di e minister di OWCS ta inkluí den e rapòrt.

1. Inleiding

In 2013 is de subsidie aan de gesubsidieerde instellingen door de overheid verlaagd met 5%. Daarnaast is de subsidie van diverse instellingen in de daaropvolgende jaren ingekort.

Het verlagen van de subsidie kan gevolgen hebben voor de financiële positie van de instellingen, vooral in geval hun inkomsten volledig afhankelijk zijn van de subsidie van de overheid.

De gesubsidieerde instellingen zijn zelfstandige organisaties met een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ondanks dat deze instellingen zelfstandige organisaties zijn, heeft de overheid er vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid belang bij dat deze instellingen financieel gezond zijn en gezond blijven. Immers, als er financiële problemen ontstaan bij deze instellingen dan zal de continuïteit van de gesubsidieerde activiteiten gevaar lopen en in dat geval bestaat het risico dat gemeenschapsgelden niet gebruikt worden voor het doel waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld. De gesubsidieerde instellingen vervullen immers taken die in het verlengde liggen van overheidstaken. Met andere woorden: de gesubsidieerde instellingen leveren op basis van een uitgestippeld beleid producten en diensten namens de overheid.

De overheid heeft in de subsidierelaties een toetsende en bewakende rol om erop toe te zien dat de gesubsidieerde instellingen op zorgvuldige wijze omgaan met de subsidies die zij van de overheid ontvangen om de afgesproken activiteiten uit te voeren. Financiële risico's dienen tijdig door de overheid te worden gesignaleerd en dienen er beheersmaatregelen te worden getroffen voor het subsidiëren van de instellingen.

Wij hebben uitgaande van onze taak als de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) een onderzoek gedaan naar de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen en het hierop toegepaste risicomanagement door de overheid.

In dit rapport gaan wij in op de bevindingen met betrekking tot de onderzochte aspecten. Het rapport levert aandachtspunten op met betrekking tot de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen en het uitgevoerde risicomanagement door de overheid op deze instellingen.

1.1. Opzet onderzoek

1.1.1 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek beogen wij de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen zichtbaar te maken. Tevens gaan wij na of de financiële toetsing van de gesubsidieerde instellingen door de overheid is gedaan en of door de overheid beheersmaatregelen zijn getroffen om mogelijke risico's te verkleinen, te beheersen of te elimineren.

De centrale vraag in dit onderzoek is tweeledig en luidt dan ook als volgt:

Hoe ziet de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen in de periode 2013 tot en met 2015 er uit?

Heeft de overheid de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen bewaakt en waar nodig beheersingsmaatregelen getroffen?

Om de centrale vraag te beantwoorden is deze onderverdeeld in de volgende sub vragen:

1. Van welke instellingen die in de periode 2013 tot en met 2015 subsidie hebben ontvangen, is de financiële positie relevant voor de overheid waardoor zij tot de onderzoekspopulatie moeten worden gerekend?
2. Zijn de onderzochte instellingen voldoende liquide om aan hun korte termijn verplichtingen te voldoen?
3. Zijn de onderzochte instellingen in staat om aan het einde van het jaar en op langere termijn al hun schulden te betalen?
4. Voldoen de onderzochte instellingen aan hun verplichting om de verschuldigde belastingen en sociale premies (tijdig) af te dragen?
5. Zijn de baten van de instellingen voldoende om kostendekkend te kunnen functioneren?
6. Zijn de instellingen financieel onafhankelijk?
7. Wordt door de ministeries risicomangement toegepast op de gesubsidieerde instellingen?
8. Is tijdens de overheid door de contactambtenaren bij de ministeries de financiële positie van de gesubsidieerde instellingen bewaakt?

9. Zijn door de ministeries maatregelen genomen om eventuele risico's naar aanleiding van de financiële positie van de onderzochte instellingen te beheersen?

1.1.2 Aard en reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de instellingen die in 2017 nog gesubsidieerd worden. Immers, deze instellingen zijn relevant voor de overheid. Indien deze instellingen met financiële problemen te kampen krijgen loopt de overheid het risico dat zij de dienstverlening aan de gemeenschap niet via deze instellingen kan garanderen. Voor deze instellingen is gekeken naar hun financiële positie in de periode 2013 tot en met 2015. Het onderzoek is beperkt tot deze periode omdat het overgrote deel van de instellingen hun jaarcijfers over het boekjaar 2016 nog niet voorhanden hebben.

1.1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek bestaat voornamelijk uit:

- het vaststellen van de normen waaraan de financiële positie moet voldoen;
- het vaststellen van welke instellingen in 2017 subsidie hebben ontvangen en in de periode 2013 tot en met 2015 ook gesubsidieerd werden;
- het doornemen van diverse documenten (waaronder de jaarrekeningen van de instellingen, controleverklaringen op de jaarrekeningen, correspondentie tussen de instellingen en de ministeries en overige relevante documenten inzake de subsidierelatie met de overheid);
- het analyseren van de jaarcijfers van de onderzochte instellingen gebruik makende van de financiële normen;
- het interviewen van personen die betrokken zijn in het proces tot het beoordelen van de verantwoordingen van de instellingen;
- het beoordelen van het toegepaste risicomanagement.

Het onderzoek is beperkt tot uitsluitend de informatie die tijdens het onderzoek beschikbaar was bij de ministeries. In het kader van hun rol als functionele dienst dienen zij, voor het houden van het in de subsidieverordening voorgeschreven toezicht, over alle relevante informatie van de gesubsidieerde instellingen te beschikken (waaronder de financiële verantwoordingen).

Hierdoor is geen onderzoek gedaan bij de instellingen zelf. Jaarrekeningen die niet door het ministerie aan ons ter beschikking zijn gesteld zijn niet in het onderzoek betrokken. Indien deze jaarrekeningen door de instellingen zijn opgesteld maar niet bij het ministerie zijn ingediend konden deze niet door het ministerie aan de Rekenkamer worden verstrekt.

1.1.4 Het normenkader

De financiële positie van de instellingen wordt objectief gemeten aan de hand van een aantal financiële indicatoren, te weten:

1. De liquiditeitspositie van de instelling. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de instelling in staat is om aan al haar korte termijn¹ betalingsverplichtingen te voldoen.
2. De solvabiliteit van de instelling. Kan de instelling aan het einde van het jaar en op lange termijn al haar schulden afbetalen?
3. De kostendekkendheid van de inkomsten van de instelling; zijn de jaarresultaten van de instelling positief genoeg zodat de instelling kostendekkend kan functioneren?
4. De financiële afhankelijkheid. Is de instelling financieel afhankelijk van uitsluitend de overheid of ook van een beperkte groep klanten?

Voor het beoordelen van de bovenvermelde financiële ratio's zijn de kengetallen en de bijbehorende normen die in de praktijk gangbaar zijn, gehanteerd. Voor de liquiditeitsratio komt dat neer op een norm van boven de 1.5 en voor de solvabiliteit een norm tussen 25% en 40% van het totale vermogen. Daarnaast is als norm gehanteerd dat de instellingen alle belastingen en sociale premies tijdig, dus iedere maand vóór de in de wet voorgeschreven termijn, afdragen. Dit betekent dat de instellingen geen belasting- en/of premieschulden kunnen hebben. Zij kunnen per einde van het jaar uitsluitend een openstaand bedrag hebben als overlopende post voor hooguit de af te dragen belasting en sociale premies ingehouden op de salarissen van de maand december van het desbetreffende jaar. Ten aanzien van de criteria financiële afhankelijkheid is uitgegaan van een norm van minder dan 75% afhankelijk van de subsidie van de overheid. Indien de baten van de instelling voor minder dan

¹ Dit zijn de betalingsverplichtingen korter dan een jaar.

75% uit subsidie zijn opgebouwd wordt dit als aanvaardbaar beschouwd. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de type organisatie en de afspraken die gemaakt zijn met de overheid aangaande het wel of niet uitsluitend leveren van diensten ten behoeve van de overheid.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. In hoofdstuk 2 zijn de instellingen die tot de onderzochte populatie behoren in kaart gebracht alsook de aan deze instellingen uitbetaalde subsidies in de onderzoeksperiode. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen met betrekking tot de financiële positie van de instellingen gepresenteerd gevolgd door de bevindingen over het toegepaste risicomanagement door de diverse ministeries in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 gaan we in op de conclusies en aanbevelingen. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de reacties van de ministeries en ministers weergegeven met in hoofdstuk 7 het nawoord van de Rekenkamer.

2. Onderzoekspopulatie

In de onderzoekspopulatie zijn alle instellingen die in de boekjaren 2013 tot en met 2015 subsidie hebben ontvangen en in 2017 nog steeds subsidie van de overheid hebben ontvangen, betrokken. Deze instellingen zijn naar onze mening relevant voor de overheid om de financiële positie ervan te bewaken. Immers, op deze instellingen loopt de overheid het risico dat indien de instellingen met financiële problemen te kampen hebben de overheid de dienstlevering aan de gemeenschap niet kan garanderen.

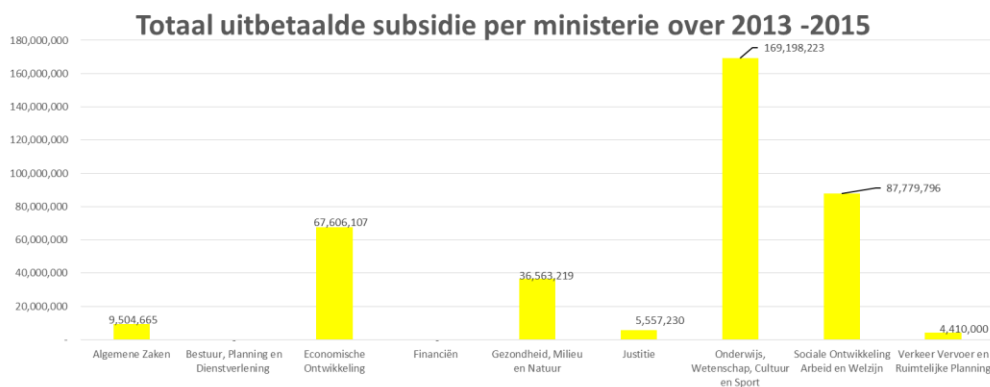
Van de instellingen die in het boekjaar 2017 een subsidiebedrag hebben ontvangen, blijkt dat aan 74 van deze instellingen op reguliere basis subsidie is verleend gedurende de jaren 2013 tot en met 2015. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de uitbetaalde subsidie aan deze instellingen. Door 7 ministeries² is in totaal NAF 380.619.340 aan deze 74 instellingen uitbetaald gedurende de eerder vermelde periode. Deze 74 instellingen vormen de onderzoekspopulatie.

Tabel 1: Uitbetaalde subsidies periode 2013 tot en met 2015

Nr. Ministerie	Aantal instellingen	Uitbetaalde subsidie over de jaren:			Totaal 2013 t/m 2015	In % van het totaal
		2013 NAF	2014 NAF	2015 NAF		
1 Algemene Zaken	2	6,109,265	1,977,600	1,417,800	9,504,665	2.5%
2 Bestuur, Planning en Dienstverlening	0	-	-	-	-	0.0%
3 Economische Ontwikkeling	7	21,671,395	21,962,112	23,972,600	67,606,107	17.8%
4 Ministerie vsn Financiën	0	-	-	-	-	0.0%
5 Gezondheid, Milieu en Natuur	9	12,422,495	12,099,259	12,041,465	36,563,219	9.6%
6 Justitie	2	1,890,030	1,833,600	1,833,600	5,557,230	1.5%
7 Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	26	52,483,810	52,180,160	64,534,253	169,198,223	44.5%
8 Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn	27	28,116,662	29,557,492	30,105,642	87,779,796	23.1%
9 Verkeer Vervoer en Ruimtelijke Planning	1	1,470,000	1,440,000	1,500,000	4,410,000	1.2%
Totaal	74	124,163,657	121,050,223	135,405,360	380,619,240	100.0%
Totaal subsidie uitbetaald over 2013 tot en met 2015		380,619,240				

Het merendeel van de subsidies is verstrekt door de ministeries Economische Ontwikkeling (EO), Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN), Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS) en Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW), waarbij OWCS het hoogste bedrag aan subsidies (44,5% van het totaal) heeft verstrekt (zie onderstaand figuur).

² Er is geen subsidie ten laste van de begroting 2017 van het ministerie van Financiën en het ministerie van Bestuur Planning & Dienstverlening verleend aan de stichtingen die in het onderzoeksperiode subsidie hebben ontvangen.



Van de instellingen die onder de onderzoekspopulatie vallen, hebben wij de jaarrekeningen over de boekjaren 2013 tot en met 2015 bij de ministeries opgevraagd om aan de hand van hun jaarcijfers hun financiële positie te beoordelen. Wij hebben niet van alle instellingen de jaarrekeningen van de ministeries ontvangen.

De ministeries zijn als functionele dienst belast met het toezichthouden op de naleving van de bepalingen van de Subsidieverordening³ door de gesubsidieerde instellingen. Voor het uitoefenen van de toezichtfunctie zijn de instellingen zoals voorgeschreven in de Subsidieverordening⁴ verplicht om na afloop van het boekjaar een jaarrekening en een activiteitenverslag bij de functionele dienst (ministerie) in te dienen. De instellingen die een subsidiebedrag van meer dan NAF 300.000 ontvangen, dienen de jaarrekening te voorzien van een accountantsverklaring. Zodoende dienen de ministeries in het kader van hun toezichtfunctie over alle jaarrekeningen van de gesubsidieerde instellingen te beschikken.

Wij hebben niet van alle 74 instellingen de jaarrekeningen ontvangen van de ministeries omdat deze niet beschikbaar zijn bij de betreffende ministeries. Op basis van de jaarrekeningen die wij van de ministeries hebben ontvangen, concluderen wij dat de ministeries over de jaren 2013 tot en met 2015 het aantal van respectievelijk 30, 22 en 29 van de jaarrekeningen niet hebben ontvangen. Dit komt neer op respectievelijk 41%, 30% en 39% van het totaal aantal onderzochte instellingen (zie tabel 2).

³ AB 2007 no. 104

⁴ Artikel 21

Tabel 2: Ingediende jaarrekeningen periode 2013 tot en met 2015

Nr. Ministerie	Aantal instellingen	Boekjaar 2013 Jaarrekening		Boekjaar 2014 Jaarrekening		Boekjaar 2015 Jaarrekening	
		Wel ontvangen	Niet ontvangen	Wel ontvangen	Niet ontvangen	Wel ontvangen	Niet ontvangen
1 Algemene Zaken	2	2	0	2	0	1	1
3 Economische Ontwikkeling	7	6	1	6	1	5	2
4 Gezondheid, Milieu en Natuur	9	9	0	8	1	7	2
2 Justitie	2	2	0	2	0	2	0
5 Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	26	18	8	17	9	17	9
6 Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	27	6	21	16	11	12	15
7 Verkeer Vervoer en Ruimtelijke Planning	1	1	0	1	0	1	0
	74	44	30	52	22	45	29
		59%	41%	70%	30%	61%	39%

Van dertien instellingen (zie tabel 3) beschikken de ministeries uit de door hun verkregen informatie over geen enkele jaarrekening. Daarnaast is er één instelling waarvan de ministeries geen volledige jaarrekening aan ons hebben overlegd⁵. Ondanks dat in de subsidieverordening is voorgeschreven dat de jaarrekeningen binnen vier maanden na afloop van het boekjaar moeten worden ingediend, blijkt dat de ministeries niet in het bezit zijn van deze jaarrekeningen. Niet alle ministeries konden met zekerheid aangeven of de jaarrekeningen zijn ingediend. Deze veertien instellingen zijn in tabel 3 opgenomen.

Tabel 3: Instellingen waarvan de ministeries over geen enkel jaarrekening beschikken

Nr.	Ministerie	Instelling	2013	2014	2015
1	Economische Ontwikkeling	STIX			1,900,000
2	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUNOKA	438,000	438,000	438,000
3	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SHUB	394,200	394,200	394,200
4	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SHUTA	328,500	328,500	328,500
5	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	ACEM	190,000	190,000	190,000
6	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUKUILA	702,625	702,625	702,660
7	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	RAVOD	150,000	150,000	150,000
8	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SHUZEP	501,875	501,875	501,875
9	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SKAPS	190,000	190,000	190,000
10	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUSOI	-	300,000	300,000
11	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	HIPON	nvt	nvt	73,110
12	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUNDIH	-	135,000	135,000
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUANDO	-	130,000	264,000
			2,895,200	3,330,200	3,403,345
14*	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SKIC *			
*	Van deze instelling hebben wij slechts een kostenoverzicht ontvangen.				

Van deze instellingen konden wij geen financiële gegevens analyseren en dus geen inzicht krijgen in hun financiële situatie.

⁵ Van deze instelling hebben wij slechts de resultatenrekening ontvangen. De balans ontbreekt. Door het ontbreken van de balans konden wij niet beschikken over de informatie benodigd om inzicht te krijgen in de financiële ratio's.

Het merendeel van de ontbrekende jaarrekeningen (zie tabel 2) komt voor bij het ministerie van SOAW en bij het ministerie van OWCS. Bij navraag bij de contactambtenaren naar de door hen ondernomen acties om de instellingen te verplichten tot het naleven van de Subsidieverordening hebben wij vernomen dat zij de instellingen regelmatig herinneren om de jaarrekeningen tijdig in te dienen, maar dat niet alle instellingen hun jaarcijfers tijdig afronden en indienen.

Doordat wij niet over alle jaarrekeningen konden beschikken is de beoordeling van de financiële positie uitgevoerd aan de hand van de beschikbare jaarrekeningen. Dit betekent dat voor de instellingen waarvan de jaarrekening over het jaar 2015 nog niet is ingediend, de analyse gebaseerd is op de jaarcijfers van uitsluitend de jaren 2013 en/of 2014.

Van de 144 verstrekte subsidies over de jaren 2013 tot en met 2015 en waarvoor de instellingen verplicht zijn om een jaarrekening vergezeld van een controleverklaring⁶ in te dienen, blijkt dat voor 126 subsidies een jaarrekening is ingediend. Een totaal van 77 (zijnde 61%) van de ingediende jaarrekeningen is voorzien van een controleverklaring. Van de 77 controleverklaringen zijn 64 een goedkeurende verklaring. De resterende 13 verklaringen zijn of een verklaring met oordeelonthouding (6) of een verklaring met beperking (7). In de gevallen waar wij geen controleverklaring hebben ontvangen danwel de verklaring niet goedkeurend is, hebben wij de cijfers in de jaarrekening als indicatief gebruikt. Dit gezien het feit dat wij geen zekerheid hebben over de getrouwheid van deze informatie.

Tien controleverklaringen bevatten een opmerking met betrekking tot de continuïteit van de instelling. Deze tien controleverklaringen hebben betrekking op zes instellingen. Deze instellingen zijn opgenomen in tabel 4.

Tabel 4: Instellingen met een controleverklaring met een opmerking ten aanzien van de continuïteit van de instelling

Nr.	Ministerie	Instelling	Controleverklaring
1	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOB	Goedkeurend met opmerking inzake continuïteit
2	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOB	Goedkeurend met opmerking inzake continuïteit/niet ondertekend door accountant
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	Oordeelonthouding met benadrukking onzekerheid continuïteit
4	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FGEF	Goedkeurend met opmerking inzake continuïteit
5	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SKIBRA	Goedkeurend met opmerking inzake continuïteit
6	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	Oordeel met beperking inzake pensioen en onzekerheid continuïteit
7	Verkeer Vervoer en Ruimtelijke Planning	SWOCO	Oordeelonthouding met benadrukking onzekerheid continuïteit

⁶ Subsidieverordening artikel 21

Aangezien wij niet beschikken over de jaarrekeningen van deze instellingen over de boekjaren 2016 en 2017 kunnen wij niet vaststellen welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in hun financiële positie na de onderzoeksperiode. Met name bij de instellingen die per eind 2015 niet aan de financiële normen voldeden, is het van belang om de ontwikkelingen na de onderzoeksperiode mee te nemen bij het trekken van een conclusie en het formuleren van aanbevelingen.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat de ministeries niet over alle jaarrekeningen van de gesubsidieerde instellingen beschikken.

Ondanks het feit dat in de Subsidieverordening is voorgeschreven dat de gesubsidieerde instellingen verplicht zijn om binnen vier maanden na afloop van het boekjaar een jaarrekening bij de functionele dienst (ministerie) in te dienen beschikken de ministeries niet over alle jaarrekeningen. Het is ons niet bekend of de instellingen hun jaarrekeningen bij de ministeries hebben ingediend.

Door het ontbreken van de jaarrekeningen bij de ministeries kon de Rekenkamer geen (volledig) inzicht krijgen in de financiële positie van alle gesubsidieerde instellingen.

3. De financiële positie van de gesubsidieerde instellingen

Uit de analyse van de financiële ratio's van de onderzochte instellingen aan de hand van hun jaarcijfers, blijkt dat niet alle instellingen goed scoren op deze ratio's. Gebleken is dat er instellingen zijn die per eind 2015:

1. niet aan de liquiditeitsnorm voldoen (zie paragraaf 3.1);
2. niet solvabel genoeg zijn om per einde van het jaar en op lange termijn aan al hun verplichtingen te voldoen (zie paragraaf 3.2);
3. hoge schulden hebben. Het gaat voornamelijk om belastingschulden en niet afgedragen sociale premies (zie paragraaf 3.3);
4. hoofdzakelijk afhankelijk zijn van de subsidie van de overheid om hun kosten te dekken.

In de navolgende paragrafen gaan wij uitgebreider in op bovenvermelde bevindingen. In de bevindingen zijn de namen van de instellingen niet volledig vermeld maar aangeduid met een afkorting om te voorkomen dat informatie over de instellingen in de publiciteit komt.

3.1 Liquiditeitspositie

De liquiditeitspositie van de instellingen kan worden gemeten aan de hand van de liquiditeitsratio. Deze ratio laat de mate zien waarin de instelling in staat is om aan haar directe (op korte termijn) opeisbare verplichtingen te voldoen. Voor de beoordeling van de liquiditeitspositie van de instellingen hebben wij gebruik gemaakt van de current ratio (verder: de liquiditeitsratio). Het geeft de verhouding tussen de vlottende activa en de vlottende schulden. Op basis van de beschikbare vlottende activa die snel in liquide middelen kunnen worden omgezet, kan bepaald worden of de instelling in staat is om haar schulden op korte termijn te betalen. Dit is het geval bij een liquiditeitsratio van 1. In de praktijk wordt een verhouding van 1.5 als een gezonde liquiditeitspositie beschouwd. Een verhouding van minder dan 1 geeft blijkt dat de instelling in een zorgwekkende liquiditeitspositie verkeert. Voor de analyse hebben wij de norm van 1.5 gehanteerd. Tabel 5 geeft een beeld van de liquiditeitspositie van de onderzochte instellingen. Per ministerie is weergegeven hoeveel instellingen in de onderzochte periode een gezonde liquiditeitspositie vertonen en hoeveel

een ongezonde liquiditeitspositie hebben. In tabel 6 kan de trend van de liquiditeitspositie van de instellingen worden afgelezen.

Tabel 5: Totaalbeeld liquiditeit positie instellingen per eind 2015

Nr.	Ministerie	Aantal instellingen	Liquiditeit			
			Zorgwekkend ≤ 1	Te bewaken >1 maar <1.5	Gezond >1.5	Onbekend
1	Algemene Zaken	2	0	1	1	0
2	Economische Ontwikkeling	7	2	1	3	1
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	9	6	1	2	0
4	Justitie	2	1	1	0	1
5	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	26	4	5	15	1
6	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	27	2	3	11	11
7	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning	1	0	0	1	0
		74	15	12	33	14
			20%	16%	45%	19%

Slechts 45% van de onderzochte instellingen vertoont per eind 2015 een gezonde liquiditeitspositie. Van de resterende 55% beschikt 36% niet over voldoende liquiditeit om hun korte termijn schulden te betalen, terwijl wij van 19% geen inzicht konden krijgen in hun liquiditeitspositie. Het gaat hierbij om de instellingen waarvan wij geen enkele jaarrekening over de onderzochte periode hebben ontvangen. Van de 74 onderzochte instellingen verkeren 15 instellingen (zijnde 20%) in een zorgwekkende/ongezonde liquiditeitsituatie. De liquiditeitsratio bij deze instellingen is per eind 2015 lager dan 1 en is vanaf 2013 over het algemeen beneden één (1) gebleven⁷. Aan deze 15 instellingen wordt per jaar een totaalbedrag van Naf 87.548.974 aan subsidie uitgegeven. Het gaat om instellingen die voornamelijk onder de ministeries van GMN en OWCS ressorteren. In de hiernavolgende tabel zijn deze 15 instellingen opgenomen met de ontwikkeling in de liquiditeitsratio over de vermelde periode.

⁷ Hierin zitten ook de instellingen die in een van de jaren in de onderzochte periode een liquiditeitsratio van minder dan één hadden en wij door het ontbreken van de jaarrekeningen van de daarop volgende jaren niet konden vaststellen of de liquiditeitsratio is verbeterd.

Tabel 6: Instellingen met een liquiditeitsratio van lager dan 1

Nr.	Ministerie	Instelling	2013	2014	2015	Totale subsidie in Naf
1	Justitie	SSHCO	1.03	0.77	0.26	1,037,700
2	Economische Ontwikkeling	FUGAR	0.31	0.14	Onbekend	1,197,500
3	Economische Ontwikkeling	CUINTI	1.03	2.71	0.97	1,985,932
4	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOBI	0.36	0.08	0.12	10,131,744
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	SVOUP	Onbekend	0.43	0.70	400,140
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	0.46	0.25	0.11	1,402,500
7	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	0.13	0.08	0.05	10,128,896
8	Gezondheid, Milieu en Natuur	SDCO	0.59	Onbekend	Onbekend	214,996
9	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOLA	1.28	1.28	0.80	1,383,600
10	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	0.08	0.07	Onbekend	14,583,357
11	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	1.19	0.64	0.52	776,231
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	0.73	1.01	0.97	10,904,191
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CUSOFE	2.42	1.17	0.62	1,511,716
14	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	0.35	0.33	0.26	30,485,221
15	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FKDANAW	0.15	0.56	Onbekend	1,405,250
					Totaal	87,548,974

Naast de 15 instellingen die een zorgwekkende liquiditeitspositie vertonen, zijn er 12 instellingen waarvan de liquiditeitsratio per eind 2015 tussen de 1 en 1.5 ligt⁸. Deze instellingen zijn in tabel 7 opgenomen. Bij bepaalde van deze instellingen hebben wij gemerkt dat zij een dalende liquiditeitsratio vertonen. Zij vormen in totaal 16% van de onderzochte instellingen. De liquiditeit van deze instellingen moet worden bewaakt zodat tijdig maatregelen kunnen worden genomen om de dienstverlening te blijven waarborgen.

Tabel 7: Instellingen met een liquiditeitsratio tussen 1 en 1.5

Nr.	Ministerie	Stichting	2013	2014	2015	Totale subsidie in Naf
1	Algemene Zaken	SFSOEB	2.73	1.00	1.05	7,811,565
2	Economische Ontwikkeling	ODT	1.08	1.04	1.07	60,292,800
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	SCI	0.75	0.71	1.12	1,506,590
4	Justitie	SGVIKO	1.73	1.65	1.20	4,519,530
5	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FMPOLE	1.40	1.42	Onbekend	4,050,000
6	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SVTIN	0.49	1.27	Onbekend	2,850,012
7	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SCKJCO	2.19	1.74	Onbekend	11,143,484
8	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SBNFC	1.42	1.45	Onbekend	2,079,099
9	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUDDKU	Nvt	Nvt	1.46	7,003,267
10	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUGEFO	0.3	0.82	1.38	12,702,786
11	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SACO	0.77	0.72	1.32	1,253,995
12	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	1.74	1.54	1.11	3,023,840
					Totaal	118,236,968

⁸ Hierin zitten ook de instellingen die in een van de jaren in de onderzochte periode een liquiditeitsratio van tussen de 1 en de 1.5 hadden en wij door het ontbreken van de jaarrekeningen van de daarop volgende jaren niet konden vaststellen of de liquiditeitsratio is verbeterd.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat slechts een minderheid van de onderzochte instellingen (in totaal 33 instellingen, zijnde 45%) een gezonde liquiditeitspositie heeft.

Daarnaast blijkt dat 15 instellingen (zijnde 20%) een zorgwekkende liquiditeitspositie vertonen daar zij niet over voldoende liquide middelen beschikken om aan hun korte termijn verplichtingen te voldoen. Hun liquiditeitsratio is lager dan 1.

Verder zijn er 12 instellingen waarvan de liquiditeitssituatie bewaakt moet worden. Hun liquiditeitsratio ligt tussen de 1 en de 1,5. Deze instellingen vormen in totaal 16% van de onderzochte instellingen.

Van 14 instellingen (zijnde 19%) konden wij de liquiditeitsratio niet berekenen daar wij niet over hun jaarcijfers beschikten.

3.2 Solvabiliteit

De solvabiliteitsratio kan worden gebruikt om de ministeries inzicht te geven in het vermogen van de instelling om met name de lange termijn schulden terug te betalen. Het gaat hierbij om al hun schulden waaronder ook de schulden aan leveranciers en/of kredietinstellingen alsmede schulden in verband met af te dragen belastingen en premies voor sociale lasten.

Indien de instelling niet aan deze verplichtingen kan voldoen bestaat het risico dat kredietverschaffers, alsook andere verschaffers van vreemd vermogen en/of de Landsontvanger, dwang kunnen leggen om hun geld te eisen. Een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot liquidatie van de instelling wat gevolg kan hebben voor de dienstverlening die de instelling moet geven.

Voor het berekenen van de solvabiliteit hebben wij gekeken naar de verhouding van het eigen vermogen en het totale vermogen. Gangbaar is een solvabiliteitsratio van tussen de 25% - 40% wat als gezond wordt gezien. Wij zijn dan ook uitgegaan van deze gangbare norm. Hoe hoger de uitkomst des te gezonder we deze instelling kunnen aanmerken. Het geeft ook een indicatie van het vermogen waarover de instelling beschikt om dit bij beëindiging van haar activiteiten aan te wenden voor het betalen van haar schulden.

Uit de analyse van de solvabiliteitsratio van de instellingen blijkt dat van de 74 onderzochte instellingen een totaal van 43 instellingen (58%) een gezonde solvabiliteitspositie heeft terwijl 17 instellingen (23%) een zorgwekkend positie vertonen. Voor de 14 instellingen (zijnde 19%) waarvan wij niet over de jaarrekeningen konden beschikken konden wij de solvabiliteitspositie niet berekenen. Over deze instellingen kunnen wij dus geen mening vormen. Onderstaande tabel 8 geeft weer een totaalbeeld per ministerie van de solvabiliteitspositie van de onderzochte instellingen in de onderzoeksperiode.

Tabel 8: Totaalbeeld solvabiliteitspositie instellingen

Nr.	Ministerie	Aantal instellingen	Solvabiliteit		
			Ongezond < 25	Gezond ≥25%	Onbekend
1	Algemene Zaken	2	1	1	0
2	Economische Ontwikkeling	7	3	3	1
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	9	3	6	0
4	Justitie	2	1	1	0
5	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	26	6	18	2
6	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	27	3	13	11
7	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning	1	0	1	0
		74	17	43	14
			23%	58%	19%

De 17 instellingen die op basis van hun solvabiliteitsratio als niet solvabel zijn aangemerkt, ressorteren onder de ministeries van AZ, EO, GMN, Justitie, OWCS en SOAW. Aan deze 17 instellingen is over de periode 2013 tot en met 2015 in totaal Naf 160.776.423 uitbetaald (zie tabel 9). Dit komt neer op een gemiddeld subsidiebedrag van Naf 53.592.141 per jaar.

Tabel 9 Overzicht instellingen met een afwijkende solvabiliteitsratio (minder dan 25%)

Nr. Ministerie	Afkorting Instelling	2013	2014	2015	Totale subsidie in Naf	
		in %	in %	in %		
1	Algemene Zaken	SFSOEB	63%	0%	5%	7,811,565
2	Economische Ontwikkeling	FUGAR	-98%	-286%	Onbekend	1,197,500
3	Economische Ontwikkeling	ODT	-18%	-21%	-13%	60,292,800
4	Economische Ontwikkeling	CUINTI	27%	67%	11%	1,985,932
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOBI	-150%	-771%	-488%	10,131,744
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	-75%	-127%	-226%	1,402,500
7	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	-215%	-320%	-460%	10,128,896
8	Justitie	SSHCO	35%	-11%	-58%	1,037,700
9	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	-73%	-74%	Onbekend	14,583,357
10	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CUSOFE	62%	37%	-22%	1,511,716
11	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	-19%	10%	11%	10,904,191
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SBNFC	18%	18%	Onbekend	2,079,099
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	27%	-6%	-40%	776,231
14	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SVTIN	-7487%	-517%	Onbekend	2,850,012
15	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	20%	18%	6%	3,023,840
16	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	-156%	-162%	-227%	30,485,221
17	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FENA	Nvt	11%	8%	574,119
					Totaal	160,776,423

Los van het feit dat zeventien instellingen als niet solvabel zijn aangemerkt voldoen zestien van de bovengenoemde instellingen per eind 2015 niet aan de liquiditeitsnorm⁹. Dit houdt in dat deze zestien instellingen moeite hebben om zowel aan hun korte termijn als aan hun lange termijn verplichtingen te voldoen. In onderstaand overzicht zijn deze zestien instellingen opgenomen.

Tabel 10: Overzicht instellingen met zowel een afwijkende liquiditeits- als solvabiliteitsratio

Nr. Ministerie	Instelling	2013		2014		2015		Totale subsidie in Naf	
		Liquiditeits- ratio	Solvabiliteits- ratio	Liquiditeits- ratio	Solvabiliteits- ratio	Liquiditeits- ratio	Solvabiliteits- ratio		
1	Algemene Zaken	SFSOEB	2.73	63%	1.00	0%	1.05	5%	7,811,565
2	Economische Ontwikkeling	ODT	1.08	-18%	1.04	-21%	1.07	-13%	60,292,800
3	Economische Ontwikkeling	CUINTI	1.03	27%	2.71	67%	0.97	11%	1,985,932
4	Economische Ontwikkeling	FUGAR	0.34	-98%	0.14	-286%	Onbekend	Onbekend	1,197,500
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOBI	0.36	-150%	0.08	-771%	0.02	-488%	10,131,744
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	0.13	-215%	0.08	-320%	0.05	-460%	10,128,896
7	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	0.46	75%	0.25	127%	0.11	226%	1,402,500
8	Justitie	SSHCO	1.03	35%	0.77	-11%	0.26	-58%	1,037,700
9	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CUSOFE	2.42	62%	1.17	37%	0.62	-22%	1,511,716
10	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	0.73	-19%	1.01	10%	0.97	11%	10,904,191
11	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	1.19	27%	0.64	-6%	0.52	-40%	776,231
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	0.14	-73%	0.08	-74%	Onbekend	Onbekend	14,583,357
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SVTIN	0.49	-7487%	1.27	-517%	Onbekend	Onbekend	2,850,012
14	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SBNFC	1.42	18%	1.45	18%	Onbekend	Onbekend	2,079,099
15	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	0.35	-156%	0.33	-162%	0.26	-227%	30,485,221
16	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	1.74	20%	1.54	18%	0.11	6%	3,023,840
								Totaal	160,202,304

Het niet kunnen voldoen aan haar financiële verplichtingen kan een risico zijn voor de continuïteit van de instelling daar de instelling wegens haar slechte financiële situatie steeds meer moeite zal hebben om aan haar financiële

⁹ Hierin zitten ook de instellingen die in een van de jaren in de onderzochte periode de solvabiliteitsratio niet aan de norm voldeed en wij door het ontbreken van de jaarrekeningen van de daarop volgende jaren niet konden vaststellen of de solvabiliteitsratio is verbeterd.

verplichtingen te voldoen waardoor de continuïteit van de instelling in gevaar kan komen.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat:

- 43 van de 74 onderzochte instellingen aan de solvabiliteitsnorm voldoen. Dit komt neer op 58% van de totaal onderzochte populatie.
- een 17-tal instellingen (zijnde 23%) niet als solvabel worden aangemerkt daar zij niet aan de solvabiliteitsnorm voldoen.
- van de 17 instellingen die niet solvabel zijn¹⁶ niet aan de liquiditeitsnorm voldoen.

3.3 De schuldenpositie

Uit de onderzochte jaarrekeningen van de gesubsidieerde instellingen blijkt dat deze instellingen per eind 2015 gezamenlijk een openstaande schuld van NAF 84.144.988 hebben¹⁰. Wij hebben de hoogte en oorsprong van de schulden van deze instellingen onderzocht. Hieruit blijkt dat 16.7% van het openstaande bedrag de instellingen verschuldigd zijn aan de overheid en/of aan de Sociale Verzekeringsbank omdat de verschuldigde belastingen en sociale premies niet (tijdig) worden afdragen. Dit komt neer op een openstaand bedrag van NAF 13.973.377.

Voor wat betreft het onderdeel belastingschuld en sociale premies is een nadere uitsplitsing van het bedrag niet mogelijk daar niet alle instellingen dit onderdeel in hun jaarrekening hebben uitgesplitst. Over het algemeen hebben de instellingen het totaalbedrag dat verschuldigd is aan belastingen en sociale premies onder één noemer vermeld in hun jaarrekening.

In tabel 11 is het aantal instellingen met een openstaande belastingschuld danwel schuld aan sociale lasten zichtbaar gemaakt. Van 31¹¹ instellingen (zijnde 42%) is niet bekend of zij per eind 2015 een schuld hebben aan

¹⁰ Dit bedrag is verdeeld over de 43 instellingen waarvan wij de jaarrekening 2015 hebben ontvangen. Slechts van deze instellingen konden wij inzicht krijgen in hun openstaande schulden. Dit bedraagt 58% van de onderzoekspopulatie.

¹¹ Dit zijn de 30 instellingen waarvan de jaarrekening 2015 niet beschikbaar zijn (zie tabel 2) en één instelling waarvan wij geen complete jaarrekening hebben ontvangen.

belasting en/of sociale premies daar wij hun jaarrekening over het boekjaar 2015 niet van het desbetreffende ministerie hebben ontvangen.

Tabel 11: Overzicht openstaande belastingschuld en verschuldigde sociale premie eind 2015

Ministerie	Aantal Instellingen	Aantal instellingen met een schuld per eind 2015	Aantal instellingen waarvan geen informatie beschikbaar is	Schuld bedrag aan belasting en sociale Lasten	Aantal instellingen met hoge schuld
Economische Ontwikkeling	7	4	3	66,824	1
Gezondheid, Milieu en Natuur	9	7	1	8,185,442	5
Justitie	2	2	-	198,454	2
Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	26	16	10	1,353,815	9
Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	27	12	15	4,133,824	5
Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning	1	1	-	-	-
Totaal	74	43	30	13,973,377	22
Totaal %		58%	42%		

* Er is een instelling dat per eind 2015 geen schuld had.

Uit een analyse van de openstaande schuld van de gesubsidieerde instellingen per eind 2014 of 2015 blijkt dat 22 instellingen een schuld van NAf 50.000¹² of hoger (verder hoge schuld) hebben aan belasting en sociale lasten. Van deze 22 instellingen vertonen 17 instellingen per eind 2015 een hoge schuld. De resterende vijf instellingen hadden per eind 2014 een hoge schuld, echter konden wij de ontwikkeling in hun schuldbedrag niet nagaan. Dit omdat wij de jaarrekening 2015 van deze instellingen niet hebben ontvangen. In tabel 12 zijn alle instellingen met een openstaand schuld per eind 2014 en/of 2015 boven de NAf 50.000 zichtbaar gemaakt. Bij bepaalde van deze instellingen vertoont de schuld een stijgende trend en bij andere instellingen is de schuld juist lager geworden. De instellingen waarvan de schuld een stijgende trend vertoont zijn in de tabel met geel gearceerd. Bij de overige instellingen is een daling van de schuld zichtbaar in de periode 2013 tot en met 2015.

Alhoewel de schuld bij het merendeel van de instellingen (in tabel 12) nog boven de NAf 50.000 is vertoont de schuld in de periode 2013 tot en met 2015 een dalende trend.

¹² De grens van NAf 50.000 is gehanteerd voor de belastingschuld, daar dit bedrag voor de meeste instellingen hoger ligt dan het totaalbedrag voor de maandelijkse afdracht aan belasting en sociale premie.

Tabel 12: Overzicht instellingen met een hoge schuld aan belasting en sociale premies

Nr.	Min	Instelling	2013 in Naf	2014 in Naf	2015 in Naf
1	Economische Ontwikkeling	FUGAR	175.982	273.687	Onbekend
2	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOBI	1.003.700	1.292.168	835.651
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	SVOUP	Onbekend	167.667	167.667
4	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	87.585	162.118	233.096
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	5.616.487	6.254.949	6.602.556
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	SWKK	1.015.510	1.126.242	301.307
7	Justitie	SGVIKO	58.042	56.884	99.490
8	Justitie	SSHCO	101.422	98.964	98.964
9	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	673.930	535.811	464.388
10	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FGEFAL	600.082	458.832	329.024
11	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	8.338	9.385	66.306
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	BINKFMAN	200.055	162.480	85.439
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FIEK	38.664	62.114	70.332
14	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUDDKU	Nvt	Nvt	140.653
15	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	12.357.055	15.882.897	Onbekend
16	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SVTIN	297.736	164.560	Onbekend
17	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SSFCO	665.141	362.635	Onbekend
18	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SACO	77.375	96.064	90.032
19	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUGEFO	-	1.659.278	212.889
20	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	162.078	330.060	356.526
21	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	3.743.972	3.862.115	3.382.599
22	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	STSSM	424.549	433.460	Onbekend
		Totaal	27.309.716	33.454.384	13.538.934

Uit gesprekken gevoerd met de ministeries blijkt dat de zorgwekkende financiële positie van de instellingen over het algemeen bekend is bij de ministeries. De ministeries hebben aangegeven dat zij in de meest zorgwekkende situaties¹³ reeds actie hebben ondernomen om met name de belastingschulden te verminderen. Daartoe zijn betalingsregelingen getroffen met de instellingen en wordt een gedeelte van hun subsidie door de overheid aangewend voor het aflossen van deze schulden. Door het Ministerie van Financiën wordt vanaf juni 2016 bij alle gesubsidieerde instellingen die een belastingschuld hebben, een deel van de subsidie ingehouden om deze schulden af te lossen. Hierdoor is het risico dat de schulden van belasting en sociale premies van de instellingen blijven stijgen gedekt. Getracht wordt om hiermee verdere verslechtering van de financiële situatie van de instellingen te voorkomen. Bepaalde instellingen hebben het ministerie schriftelijk bericht dat de subsidie die zij ontvangen, niet toereikend is. Hierdoor kunnen zij niet al hun kosten dekken en al hun schulden betalen. Dit brengt het risico met zich mee dat ondanks dat de oude belastingschulden worden afgelost, de instelling door een tekort aan financiële middelen nieuwe schulden kan opbouwen. Dit is met name het geval bij instellingen die voor een groot deel afhankelijk zijn van subsidie van de overheid.

¹³ Dit zijn met name de situaties waarbij de belastingschulden hebben geleid tot beslaglegging door de Ontvanger.

Voor één instelling, namelijk FUPAFO, heeft de overheid besloten om gezien de financiële situatie van deze instelling de subsidierelatie met de instelling te beëindigen en de dienstverlening anders te regelen.

Naast de 22 instellingen opgenomen in tabel 12 blijkt dat ook bij een 5-tal instellingen waarvan de openstaande schuld per eind 2015 lager is dan Naf 50.000 het schuldbedrag tussen de jaren 2013 tot en met 2015 is gestegen. Deze instellingen zijn in tabel 13 opgenomen.

Tabel 13: Instellingen waarvan de schuld aan belasting en sociale premie een stijgende trend vertoont.

Nr. Ministerie	Instelling	2013 in Naf	2014 in Naf	2015 in Naf	Liquiditeit per eind 2015	Solvabiliteit eind 2015
1	Algemene Zaken	33,174	9,659	35,018	1.05	5%
2	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	15,087	7,848	25,141	4.36	77%
3	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	34,014	35,610	38,655	2.62	46%
4	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	6,227	7,540	40,744	3.68	78%
5	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	16,542	15,110	22,337	1.43	61%
	Totaal	105,044	75,767	161,895		

Het feit dat de schulden een stijgende trend vertonen kan een indicatie zijn dat de instelling niet over voldoende middelen beschikt om aan al haar verplichtingen te voldoen of dat de middelen niet juist worden ingezet. Dit kan immers een bedreiging vormen voor de continuïteit van de dienstverlening indien de schulden dusdanig blijven stijgen dat de liquiditeits- en solvabiliteitsratio hierdoor negatief wordt beïnvloed.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat de onderzochte instellingen per eind 2015 gezamenlijk een openstaande schuld van Naf 84.144.988 hebben opgebouwd. Van dit bedrag is Naf 13.973.377 verschuldigd aan belasting en sociale premies.

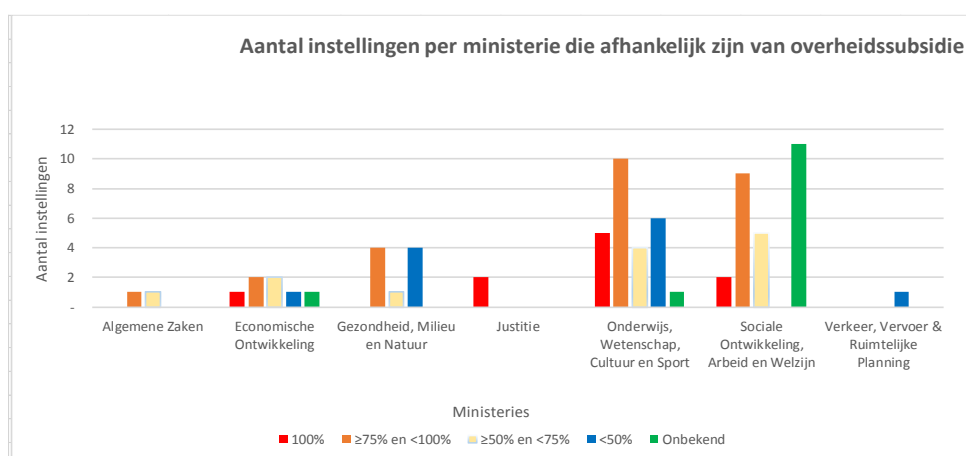
Wij hebben bij 22 van de onderzochte instellingen een schuld geconstateerd van meer dan Naf 50.000. Bij zes instellingen blijkt dat de schuld een stijgende trend vertoont, van vier instellingen konden wij de trend van de schulden niet nagaan omdat wij niet over alle jaarrekeningen beschikken en van de overige instellingen blijkt dat de schulden een dalende trend vertonen. Het feit dat de instellingen een schuld hebben betekent dat de instellingen de ingehouden belasting en sociale lasten niet of niet tijdig kunnen afdragen.

Om de schulden van de instellingen te beheersen wordt vanaf juni 2016 door het Ministerie van Financiën een deel van de subsidie ingehouden om de schulden daarmee af te lossen.

3.4 De financiële afhankelijkheid

Uit het onderzoek is gebleken dat een totaal van 49 instellingen voor meer dan 50% afhankelijk is van de subsidie van de overheid. Dit komt neer op 67% van de gesubsidieerde instellingen. Tien van deze instellingen zijn volledig (voor 100%) afhankelijk van overheidssubsidie. Zij hebben geen andere bron van inkomsten anders dan de subsidie die zij van de overheid ontvangen. Een totaal van 26 instellingen (zijnde 35%) is voor meer dan 75% van hun baten afhankelijk van subsidie van de overheid. Daarnaast is van de baten van 13 instellingen tussen de 50% en de 75% afkomstig van subsidie van de overheid. Slechts bij 11 instellingen blijkt dat hun inkomsten voor minder dan 50% afkomstig zijn van overheidssubsidie.

De verdeling van het aantal instellingen per categorie afhankelijkheid is per ministerie weergegeven in onderstaande figuur.



De mate van afhankelijkheid van de subsidie van de overheid geeft een indicatie van de financiële kwetsbaarheid van de instelling. Hoe hoger het afhankelijkheidspercentage hoe minder de instelling in staat is om bij het wegvallen van de subsidie van de overheid direct over andere middelen te beschikken om de bedrijfsvoering te financieren.

Bij bepaalde instellingen is het afhankelijkheidspercentage hoog omdat zij uitsluitend aan de overheid diensten verlenen en daarvoor gesubsidieerd worden. Er zijn echter diensten die ook op de markt kunnen worden aangeboden en waarvoor een vergoeding kan worden gevraagd aan de begunstigden. Daarnaast bieden de statuten van de instellingen de mogelijkheid om andere

bronnen van inkomsten te hebben, echter worden deze andere bronnen niet of niet in voldoende mate aangewend.

Wij hebben van de 49 instellingen die voor meer dan 50% afhankelijk zijn van de subsidie van de overheid, berekend welk deel van de subsidie bestemd is voor het betalen van personeelskosten. Het blijkt dat per eind 2015 een totaal van 16 instellingen 70% van de subsidie of een hoger percentage hiervan gebruikt voor betaling van de personeelskosten. In tabel 14 zijn de instellingen die tussen de 70% en de 80% van de subsidie aanwenden voor het bekostigen van personeelskosten met oranje gearceerd en de instellingen die meer dan 80% van de subsidie aanwenden voor bekostiging van personeelskosten zijn met roze weergegeven.

Tabel 14: Overzicht afhankelijkheid instellingen van de subsidie van de overheid

Nr.	Ministerie	Instelling	Aandeel subsidie v/d baten			Aandeel subsidie besteed aan personeelskosten
			2013	2014	2015	
1	Economische Ontwikkeling	FUNEPI	97%	89%	78%	38%
2	Economische Ontwikkeling	FUGAR	52%	70%	Onbekend	Onbekend
3	Economische Ontwikkeling	CUINTI	54%	56%	94%	71%
4	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOBI	87%	94%	97%	93%
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	FUMAAN	100%	100%	99%	7%
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	81%	71%	80%	55%
7	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	79%	81%	80%	100%
8	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOLA	73%	70%	68%	86%
9	Justitie	SGVIKO	100%	100%	100%	81%
10	Justitie	SSHCO	94%	98%	100%	56%
11	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	81%	84%	Onbekend	Onbekend
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUSIFB	76%	66%	97%	70%
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	96%	93%	95%	56%
14	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FMPOL	100%	95%	Onbekend	Onbekend
15	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SCKJCO	100%	100%	100%	8%
16	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FGEFAL	100%	92%	97%	72%
17	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	STOSN	85%	100%	100%	24%
18	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SBNFC	100%	100%	Onbekend	Onbekend
19	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SHCUM	84%	75%	74%	84%
20	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SKIC	100%	100%	100%	100%
21	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SSFCO	98%	100%	Onbekend	Onbekend
22	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUDEIPO	98%	102%	98%	70%
23	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	BINKFMAN	93%	95%	Onbekend	Onbekend
24	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FIEK	87%	82%	94%	18%
25	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUDDKU	nvt	nvt	92%	51%
26	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	STSSM	97%	97%	Onbekend	Onbekend
27	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUNTEPO	100%	100%	100%	83%
28	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUSEDIDA	90%	96%	92%	9%
29	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMAZEH	80%	79%	83%	79%
30	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUHUSCOC	n.v.t	68%	84%	35%
31	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUMISA	61%	67%	86%	76%
32	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SACO	100%	69%	79%	70%
33	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUGEFO	78%	76%	75%	92%
34	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	78%	62%	67%	72%
35	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SKIBRA	100%	100%	Onbekend	Onbekend
36	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	STUCECU	86%	78%	72%	31%

Een globale norm voor het aandeel van de personeelskosten van de baten is tussen de 40% en 60%¹⁴. Voor zover de dienstverlening van de instelling uit voornamelijk de inzet van personeel bestaat, kan een hoger percentage boven de 60% aanvaardbaar zijn, echter niet hoger dan 80%. Het aandeel van de personeelskosten van de instellingen opgenomen in tabel 14 ligt boven de marge van 60% en 8 van deze instellingen komen zelfs boven de 80% uit. Dit betekent dat de subsidie die zij van de overheid ontvangen hoofdzakelijk besteed wordt voor de bekostiging van de lonen en salarissen. Slechts een beperkt deel (ongeveer 20%) van de subsidie wordt gebruikt voor apparaatskosten en voor de dienstverlening. Om te oordelen of de afhankelijkheid van de subsidie van de overheid in combinatie met het aandeel dat aangewend wordt voor de bekostiging van personeelskosten aanvaardbaar is dient nader onderzoek te worden gedaan. Hierbij moet worden onderzocht of de dienstverlening hoofdzakelijk bestaat uit de inbreng van personeel. In dit onderzoek is dit aspect niet nader onderzocht omdat het buiten de scope van het onderzoek valt.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat 49 instellingen afhankelijk zijn van de subsidie die zij van de overheid ontvangen. Van deze 49 instellingen gebruiken 16 instellingen 70% van de subsidie of hoger voor betaling van hun personeelskosten.

3.5 Verloop bedrijfsresultaat

Om financieel gezond te blijven dienen de gesubsidieerde instellingen een gezond operationeel resultaat te hebben. Daarvoor dienen de baten voldoende te zijn om de kosten te dekken die de instelling moet maken om haar activiteiten uit te kunnen oefenen. Slechts als de baten voldoende zijn zal de instelling een positief operationeel resultaat vertonen. De resultaten van de gesubsidieerde instellingen over de jaren 2013 tot en met 2015 zien er niet voor alle instellingen even rooskleurig uit. Van 35 instellingen blijkt dat zij niet voldoende opbrengsten genereren om hun kosten te dragen. In tabel 15 zijn de instellingen opgenomen die per eind 2015 een negatief operationeel resultaat hadden of waarvan hun resultaat een dalende trend vertoonde.

¹⁴ Bron: MKB service desk. <https://www.mkb servicedesk.nl/8380/houd-personeelskosten-hand.htm>

Tabel 15: Overzicht instellingen met een negatief of dalend resultaat en de mate van afhankelijkheid van de subsidie van de Overheid

Nr.	Ministerie	Instelling	Operationele resultaat			Aandeel subsidie v/d baten		
			2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	Economische Ontwikkeling	FUNEPI	4,801	21,856	(7,880)	97%	89%	78%
2	Economische Ontwikkeling	FUGAR	(982,801)	(1,044,929)	Onbekend	52%	70%	Onbekend
3	Economische Ontwikkeling	CUINTI	(52,113)	(84,023)	(51,918)	54%	56%	94%
4	Gezondheid, Milieu en Natuur	SVOUP	18,490	79,948	(48,574)	48%	38%	49%
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	FUMAAN	-	(14,428)	(107,773)	100%	100%	99%
6	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	(46,155)	(34,780)	(57,339)	81%	71%	80%
7	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	(648,257)	(797,233)	(579,371)	79%	81%	80%
8	Gezondheid, Milieu en Natuur	SDCO	(13,295)	Onbekend	Onbekend	35%	Onbekend	Onbekend
9	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOLA	(6,559)	18,366	(91,374)	73%	70%	68%
10	Justitie	SGVIKO	149,276	21,067	(84,294)	100%	100%	100%
11	Justitie	SSHCO	(5,935)	(75,775)	(28,332)	94%	98%	100%
12	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CUSOFE	(43,465)	(89,046)	(71,405)	99%	53%	34%
13	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	(1,228,264)	(1,108,149)	Onbekend	81%	84%	Onbekend
14	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUSIFB	(71,651)	70,827	(11,479)	76%	66%	97%
15	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	211,299	304,310	1,247	96%	93%	95%
16	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FMPOL	(88,029)	(72,088)	Onbekend	100%	95%	Onbekend
17	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SCKJCO	(24,451)	(15,284)	(155,300)	100%	100%	100%
18	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FEDFOB	(202,887)	Onbekend	Onbekend	84%	Onbekend	Onbekend
19	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	STOSN	(76,416)	(764,595)	(426,342)	85%	100%	100%
20	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SBNFC	119,989	59,972	Onbekend	100%	100%	Onbekend
21	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	(73,029)	(94,636)	(49,593)	22%	18%	31%
22	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SHCUM	(133,475)	(19,412)	(8,048)	84%	75%	74%
23	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SKIC	(95,817)	(96,151)	(69,212)	100%	100%	100%
24	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SMOG	(2,993,071)	(91,267)	(2,024,637)	3%	3%	3%
25	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SSFCO	(2,113,191)	(38,246,668)	Onbekend	98%	100%	Onbekend
26	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUDEPO	383,928	82,862	(82,976)	98%	102%	98%
27	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	STSSM	(384,584)	(222,819)	Onbekend	97%	97%	Onbekend
28	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUNTEPO	52,627	53,933	(70,975)	100%	100%	100%
29	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUMISA	(89,848)	35,294	(54,558)	61%	67%	86%
30	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FUGEFO	95,986	17,827	(136,374)	78%	76%	75%
31	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCMA	(5,354)	88,630	(221,604)	78%	62%	67%
32	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SKIBRA	(355,356)	(105,179)	Onbekend	100%	100%	Onbekend
33	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	(86,609)	(144,388)	(595,455)	54%	59%	61%
34	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	STUCECU	(75,190)	(47,591)	(113,885)	86%	78%	72%
35	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	FENA	Nvt	8,413	(17,472)	Nvt	46%	53%

Van de instellingen met een negatief of dalend operationeel resultaat blijkt dat het merendeel hoofdzakelijk van de subsidie van de overheid afhankelijk is. Deze zijn met geel gearceerd. Indien de subsidie wegvalt of verlaagd wordt zullen deze instellingen dit financieel niet kunnen opvangen.

Uit het bovenstaande concludeert de Rekenkamer dat 35 van de gesubsidieerde instellingen (zijnde 47%) een negatief of dalend operationeel resultaat vertonen per eind 2015. De meeste van deze instellingen zijn hoofdzakelijk afhankelijk van de subsidie die zij van de overheid ontvangen.

4. Risicomanagement door de ministeries

De overheid dient vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te bewaken dat de gesubsidieerde instellingen op zorgvuldige wijze omgaan met de subsidie die zij ontvangen. Immers, als er financiële problemen ontstaan bij deze instellingen loopt de instelling het risico dat de continuïteit van de gesubsidieerde activiteiten niet kan worden gegarandeerd. Er bestaat ook het risico dat gemeenschapsgelden niet gebruikt worden voor het doel waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld. Deze risico's kunnen het bereiken van doelen belemmeren. Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht kan de overheid tijdig ingrijpen door het nemen van passende maatregelen om de impact van eventuele negatieve gevolgen te reduceren.

Het inbouwen van een proces bij de ministeries voor het continu in kaart brengen van risico's bij de gesubsidieerde instellingen, het beoordelen van de weerstandscapaciteit en de ministers te adviseren inzake de te nemen maatregelen worden in dit rapport als risicomanagement beschouwd.

Wij zijn middels interviews met de diverse functionarissen van de verschillende ministeries nagegaan in hoeverre de overheid risicomanagement toepast. Wij hebben de resultaten van de geanalyseerde ratio's aan de ministeries gepresenteerd en zijn nagegaan of de financiële positie van met name de instellingen met een slechte tot zorgwekkende financiële positie bij de ministeries bekend zijn. Ook hebben wij nagevraagd naar de maatregelen die door hen zijn genomen om de situatie van deze instellingen te verhelpen dan wel om risico's te beperken die de overheid loopt dat de dienstverlening aan het publiek hierdoor niet kan worden gegarandeerd.

Wij concluderen uit de interviews dat de ministeries over het algemeen geen risicomanagement toepassen. Bijna alle ministeries hebben aangegeven dat risicomanagement niet wordt toegepast binnen hun ministerie (zie tabel 16). De ministeries doen over het algemeen wel de financiële toetsing op de financiële gegevens die zij van de instellingen ontvangen. Ook worden de rapportages door de ministeries beoordeeld op het realiseren van de overeengekomen activiteiten en worden de instellingen geadviseerd. Het structureel op basis van deze informatie analyseren van potentiële risico's voor de overheid vindt echter

niet plaats. Als reden hebben enkele ministeries aangegeven dat de kennis niet in huis is om risicomanagement toe te passen.

Tabel 16: Overzicht reactie ministeries over risicomanagement

Ministerie	Reactie ministerie over het toepassen van risicomanagement
Algemene Zaken	Risicomanagement op subsidies is niet ingebed in het ministerie. Het ministerie beoordeelt wel de jaarrekeningen en rapportages van de instellingen.
Economische Ontwikkeling	Risicomanagement op subsidies is niet ingebed in het ministerie. Het ministerie beoordeelt wel de jaarrekeningen en rapportages van de instellingen.
Gezondheid, Milieu en Natuur	Door vacture binnen het ministerie en gebrek aan kennis over dit onderwerp wordt geen risicomanagement toegepast. Aan de hand van de rapportages van de instellingen en toezicht door de contact ambtenaren worden risico's geïdentificeerd en wordt de minister geadviseerd.
Justitie	Risicomanagement op subsidies is niet ingebed in het ministerie aangezien het niet voorgeschreven is in de subsidieverordening. Het ministerie beoordeelt wel de jaarrekeningen en rapportages van de instellingen.
Onderwijs, Cultuur, Wetenschappen en Sport	Risicomanagement op subsidies is niet ingebed in het ministerie. Het analyseren van de jaarrekeningen en rapportages van de instellingen was aan niemand toebedeeld. Het ministerie heeft geen financial controller in dienst. De contactambtenaren controleren halfjaarlijks alle uitgaven van de instellingen en adviseren de instellingen waar nodig.
Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	Risicomanagement is niet in het ministerie ingebed. Het ministerie heeft geen deskundigen in huis om een oordeel te vormen over mogelijke risico's voor de overheid. Er zal binnenkort een training interpretatie van financiële cijfers gegeven worden aan de contactambtenaren.

Wij concluderen dat risicomanagement op subsidies niet wordt toegepast door de ministeries. Er vindt wel toetsing plaats op de jaarcijfers van de gesubsidieerde instellingen en op de rapportages. De reden voor het niet structureel evalueren van risico's is volgens de ministeries te wijten aan het feit dat risicomanagement binnen geen enkel ministerie is ingebed en gebrek aan kennis hiervan in huis. Gelet op de omvang van de subsidies en het maatschappelijke belang van gesubsidieerde instellingen is aandacht voor risicomanagement onvermijdelijk.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

1. Diverse instellingen voldeden per eind 2015 niet aan de liquiditeits- en solvabiliteitsnorm.
2. Bepaalde instellingen hebben hoge schulden opgebouwd. Met name zijn de belastingen en sociale lasten niet of niet tijdig afgedragen. Uit de jaarcijfers blijkt dat de instellingen met een hoge schuld jaarlijks met een negatief of dalend operationeel resultaat kampen. Per eind 2015 hadden de instellingen wederom een negatief operationeel resultaat.
3. Bij 12 instellingen was de financiële positie per eind 2015 zorgwekkend.

Uit de financiële cijfers van deze 12 instellingen blijkt dat:

- a. zij per eind 2015 niet voldoende liquide waren;
- b. deze instellingen niet solvabel genoeg waren. Het effect van deze precaire financiële situatie weerspiegelt zich in de hoogte van hun schulden;
- c. deze instellingen tezamen een schuld hadden van NAf 12.093.675 aan belasting en sociale premies (zie tabel 17). Dit bedrag betreft met name de ingehouden belasting en premie sociale lasten van hun werknemers die niet zijn afgedragen. Van twee instellingen zijnde FUGAR en FUPAFO hebben wij de jaarrekening van 2015 niet ontvangen. Deze instellingen hadden per eind 2014 een schuld van respectievelijk NAf 273.687 en NAf 15.882.897. Indien er geen wijziging zich heeft voorgedaan in de stand van de schuld van deze twee instellingen dan bedraagt de totale schuld van de 12 instellingen per eind 2015 totaal NAf 28.250.259;
- d. bij 3 van deze instellingen een opmerking ten aanzien van de continuïteit van de instelling in de controleverklaring is vermeld;
- e. het merendeel van de baten van deze instellingen afkomstig is van de overheid in de vorm van subsidie;
- f. bijna al deze instellingen per eind 2015 een negatief resultaat hadden. Bepaalde van deze instellingen kampen al jaren (vanaf 2013) met een negatief resultaat.

Tabel 17: Overzicht instellingen met zorgwekkende financiële positie per eind 2015

Nr	Ministerie	Instelling	Liquideitsratio per eind 2015	solvabiliteitsratio per eind 2015	Schulden per eind 2015	Afhankelijkheid van subsidie	Operationeel resultaat	Totale subsidie in NAF.
1	Economische Ontwikkeling	CUINTI	0.97	11%	49,861	94%	(51,918)	1,985,932.00
2	Economische Ontwikkeling	FUGAR	0.14	-286%	Onbekend	70%	(982,801)	1,197,500.00
3	Gezondheid, Milieu en Natuur	SOB	* 0.12	-488%	835,651	97%	454,822	10,131,744.00
4	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPESOL	* 0.05	-460%	6,602,556	80%	(579,371)	10,128,896.00
5	Gezondheid, Milieu en Natuur	FPK	0.11	-226%	233,096	40%	(57,339)	1,402,500.00
6	Justitie	SSHC	0.26	-58%	98,964	100%	(28,332)	1,037,700.00
7	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	CSOF	0.62	-22%	3,728	34%	(71,405)	1,511,716.00
8	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUKAKU	0.97	11%	464,388	95%	1,247	10,904,191.00
9	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	SEB	0.52	-40%	66,306	31%	(49,593)	776,231.00
10	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	FUPAFO	0.07	-74%	Onbekend	84%	(1,108,149)	9,755,757.00
11	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SBRO	* 0.26	-227%	3,382,599	61%	(595,455)	30,485,221.00
12	Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SMCCM	1.11	6%	356,526	67%	(221,604)	3,023,840.00
					Totaal			79,317,388.00
		schuld FUGAR en FUPAFO per eind 2014			12,093,675			
					16,136,584			
					28,250,259			

* Hebben een opmerking inzake continuïteit van de instelling in hun controleverklaring

- Van 13 instellingen hebben wij geen enkele jaarrekening over de onderzochte periode ontvangen en van een instelling is een onvolledige jaarrekening ontvangen. Van deze instellingen konden wij geen beeld vormen over hun financiële positie.
- Van de instellingen die op basis van de hoogte van hun subsidiebedrag de jaarrekening vergezeld van een controleverklaring moet worden ingediend is gebleken dat voor 77 van de subsidies (zijnde 61%) zij een jaarrekening voorzien van een controleverklaring hebben ingediend. Van deze 77 controleverklaringen zijn 64 een goedkeurende verklaring, zes een verklaring met oordeelonthouding en zeven een verklaring met beperking. De jaarrekeningen die niet voorzien zijn van een controleverklaring bieden geen zekerheid over de cijfers opgenomen in deze jaarrekeningen. Voor ons onderzoek zijn deze cijfers dan ook als indicatief gebruikt.

Het feit dat de ministeries niet over de jaarrekeningen van alle instellingen beschikken en/of dat de jaarrekeningen niet voorzien zijn van een (goedkeurende) controleverklaring betekent dat de betreffende ministeries noch toezicht konden uitoefenen op deze instellingen, noch risico's konden identificeren of deze instellingen de ontvangen subsidie inderdaad hebben aangewend voor het leveren van de met hen overeengekomen diensten.

5.2. Aanbevelingen

Wij bevelen de Staten aan om de ministers ter verantwoording te roepen voor het toelaten dat blijvend subsidie werd verstrekt aan instellingen met een zorgwekkende financiële positie.

Daarnaast dient de Staten van de ministers verantwoording te eisen op de onderstaande aspecten:

1. Het inlichten van de Staten over de redenen waarom de ministeries niet over alle jaarrekeningen van de gesubsidieerde instellingen beschikken en hoe de ministeries daarmee zijn omgegaan. Welke stappen door hen zijn ondernomen om de jaarrekeningen van de instellingen te eisen.
2. De maatregelen die de ministers hebben genomen ten aanzien van de instellingen die geen jaarrekeningen hebben ingediend.
3. Op basis waarvan over de jaren 2013 tot en met 2015 subsidie is verleend aan instellingen waarover het ministerie niet over de jaarrekeningen beschikt.
4. De huidige stand van de schulden van alle instellingen (met name de instellingen vermeld in tabel 16) en welke maatregelen de ministers zullen nemen om te voorkomen dat de financiële positie van deze instellingen verder verslechterd.
5. De wijze waarop de ministers in het vervolg zullen bewaken dat de dienstverlening die de gesubsidieerde instellingen aan de gemeenschap moeten leveren zal worden gegarandeerd. Het toepassen van risicomangement op het subsidiëren van instellingen.
6. Het beleid van de overheid met betrekking tot het subsidiëren van instellingen met inbegrip van:
 - de mate van afhankelijkheid van de instellingen van de subsidie van de overheid en het afdekken van de risico's dat dit met zich meebrengt;
 - de verdeling van de subsidie over de kosten van de instelling. Het aandeel dat toegestaan is voor de bekostiging van de personeelskosten, materiele kosten en kosten die direct bestemd worden voor de dienstverlening.
7. De wijze waarop de ministers in het vervolg zullen voldoen aan de bepaling in de subsidieverordening waarin is voorgeschreven dat de ministers periodiek om de drie jaar aan de Staten de doeltreffendheid van de verleende subsidies moeten rapporteren.

6. Ambtelijke en bestuurlijke reactie

6.1 Ambtelijke reacties

Het rapport is inclusief de conclusies en aanbevelingen op 24 april 2018 in concept aangeboden aan alle ministeries die in dit rapport zijn vermeld.

Wij hebben uitsluitend van het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Justitie een reactie ontvangen. De SGs van de ministeries van OWCS en van VVRP hebben na het verstrijken van de reactietermijn op respectievelijk 25 mei 2018 en op 23 mei 2018 om uitstel verzocht voor het indienen van hun reactie. Aan hen is bericht dat gezien de reactietermijn al was verstreken zij alsnog via hun minister, wanneer het rapport voor bestuurlijk wederhoor naar de minister wordt verzonden, konden reageren. Van de overige ministeries hebben wij geen reactie ontvangen.

De reacties:

Algemene Zaken

De SG van het ministerie van Algemene Zaken heeft in haar reactie aangegeven geen op- of aanmerkingen te hebben op het rapport.

Justitie

De SG van het ministerie van Justitie geeft aan dat van de twee stichtingen die onder haar ministerie ressorteren, één stichting telkens naar voren komt met een zorgwekkende financiële positie. Het ministerie is zich bewust dat het niet kunnen voldoen aan haar financiële verplichtingen wegens een slechte financiële situatie, een risico kan zijn voor de continuïteit van deze stichting.

Voor wat betreft risicomanagement gaf de SG aan dat door het ministerie bijzondere aandacht aan deze punten zal worden besteed. In de nabije toekomst zal het ministerie binnen het toegekende financiële kader zoveel mogelijk trachten om aan alle aanbevelingen te voldoen.

6.2 Bestuurlijke reacties

Na het toepassen van ambtelijk wederhoor is dit rapport op 8 juni 2018 in concept aan de ministers verantwoordelijk voor hun desbetreffende ministerie vermeld in dit rapport, aangeboden zodat ook zij als verantwoordelijke ministers op het rapport kunnen reageren.

Wij hebben uitsluitend van de minister van OWCS een reactie ontvangen. In haar reactie geeft de minister aan dat zij zich in grote lijnen kan vinden in de bevindingen van de Rekenkamer, voor zover de inhoud van het rapport het ministerie van OWCS betreft. Zij gaf verder aan dat het ministerie met een achterstand kampt op de controle van de jaarrekeningen door een tekort aan gekwalificeerd personeel waardoor controle van de jaarrekeningen en het signaleren van risico's op het gebied van liquiditeit en solvabiliteit niet tijdig plaatsvindt. Met de recente instelling van de Stuurgroep Versterking Financieel Beheer OWCS, onder voorzitterschap van de SG, waarin medewerkers van OWCS, het ministerie van Financiën en SOAB zijn vertegenwoordigd, verwacht de minister dit knelpunt nog dit jaar te kunnen aanpakken.

7. Nawoord

De Rekenkamer constateert op basis van het uitgevoerde onderzoek dat de financiële positie van bepaalde instellingen die subsidie ontvangen, niet goed genoeg is. Er zijn met name twaalf instellingen met een zorgwekkende financiële positie die aandacht behoeven. Het gaat om instellingen die ressorteren onder de ministeries van EO, GMN, Justitie, OWCS en SOAW.

Van de bovenvermelde ministeries hebben slechts twee ministeries (OWCS en Justitie) aangegeven zich bewust te zijn van de risico's die een slechte financiële situatie van de instellingen kan hebben op de dienstverlening, en zij zijn bereid hier aandacht aan te besteden. Voor één van deze instellingen vallende onder het ministerie van OWCS heeft de overheid inmiddels besloten om gezien de financiële situatie van deze instelling de subsidierelatie te beëindigen. Van de ministeries van EO, GMN en SOAW hebben wij geen reactie ontvangen.

De Rekenkamer juicht de voornemens van de ministeries van OWCS en Justitie om de nodige stappen te ondernemen om ervoor zorg te dragen dat zijdens hun ministerie risico's die de dienstverlening door de gesubsidieerde instellingen in het geding kunnen brengen, tijdig te onderkennen en toereikende maatregelen te nemen, toe. Wij raden de overige drie ministeries aan om hier ook zo snel mogelijk aandacht aan te besteden.

In een vervolgonderzoek zullen wij nagaan of de ministeries hier vooruitgang in hebben geboekt.