



## Onderzoeksrapport

**Rechtmatigheid van Subsidies verstrekt door het  
Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting  
dienstjaar 2017**

Oktober 2018

## Voorwoord

De Rekenkamer van Suriname (Kamer) heeft op grond van haar taken, ingevolge de Wet Rekenkamer Suriname een rechtmatigheidsonderzoek gedaan.

Het onderzoek is in de periode maart tot en met augustus 2018 uitgevoerd.

Het doel van dit onderzoek had betrekking op de rechtmatigheid op het vaststellen van de verleende subsidie door het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting (SOZAVO) aan de ontvangende instellingen over het begrotingsjaar 2017.

De Kamer heeft haar bevindingen met betrekking tot voornoemd onderzoek in dit rapport verwerkt.

Paramaribo, oktober 2018

De Rekenkamer van Suriname

Mevr. C.O.C Felter, MBA

(Voorzitter)

Mevr. drs. N.H. Vredeberg, MBA

(Secretaris)

# Inhoud

## Voorwoord

<b>Afkortingen</b> .....	<b>3</b>
<b>Begrippenlijst</b> .....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Aanleiding tot het onderzoek .....	7
1.2 Doelstelling van het onderzoek .....	7
1.3 Mate van zekerheid .....	7
1.4 Wettelijk kader .....	8
1.5 Gecontroleerde .....	8
<b>2 Onderzoeksaanpak</b> .....	<b>11</b>
2.1 Controlestandaard .....	11
2.2 Onderzoeksvragen .....	11
2.3 Reikwijdte .....	11
2.4 Criteria .....	12
2.5 Bewijsverzameling .....	12
<b>3 Bevindingen</b> .....	<b>13</b>
3.1 Opzet beheersmaatregelen .....	13
3.1.1 Bevindingen .....	13
3.1.2 Conclusies over de opzet .....	16
3.2 Bestaan van de beheersmaatregelen .....	16
3.2.1 Bevindingen .....	16
3.2.2 Conclusie over het bestaan en naleving van beheersingsmaatregelen .....	18
3.3 Werking van de beheersmaatregelen .....	18
3.3.1 Bevindingen .....	18
3.3.2 Conclusies over de werking.....	21
<b>4 Conclusies</b> .....	<b>22</b>
<b>5 Aanbevelingen</b> .....	<b>24</b>
<b>6 Reactie van het Ministerie van SOZAVO</b> .....	<b>25</b>
<b>7 Nawoord Rekenkamer</b> .....	<b>26</b>

## Afkortingen

BFZ	Afdeling Begrotings en Financiële Zaken (SOZAVO)
BOI	Bureau Opvang Instellingen (SOZAVO)
CBD	Afdeling Centrale Betaaldienst (Financiën)
CKB	Afdeling Centrale Krediet Bewaking (SOZAVO)
CPI	Coördinatie Particulier Initiatief (SOZAVO)
DIV	Afdeling Documentaire Informatie Verzorging (SOZAVO)
EA	Afdeling Economische Aangelegenheden (Financiën)
FB	Onderdirectoraat Financieel Beheer (SOZAVO)
IC	Afdeling Interne Controle (SOZAVO)
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions
KJT	Stichting Kinder en Jongeren Telefoon
KMW	Onderdirectoraat Kategoriaal Maatschappelijk Werk (SOZAVO)
MinFin	Ministerie van Financiën
Kamer	Rekenkamer van Suriname
SBEB	Stichting Beheer en Exploitatie Bejaardencentra
SBEC	Stichting Beheer en Exploitatie Crèches
SOZAVO	Sociale Zaken en Volkshuisvesting
SZ Nummer	Sociale Zaken Nummer
TI	Afdeling Thesauri Inspectie (Financiën)
TJG	Stichting Trainingsprojecten voor Jeugdige Gehandicapten in Suriname

## Begrippenlijst

Subsidie	Subsidie wordt hierbij gedefinieerd als een geldelijke ondersteuning aan overheidsstichtingen op basis van exploitatie kosten en aan particuliere sociale instellingen op basis van tarieven per verblijfsdagen.
Instelling	Een organisatie met een bepaalde taak.
Bestelbon	Bon of formulier waarmee men iets kan bestellen.
SZ volgnummer	Nummer volgorde opslag ingekomen stukken op de afdeling agenda van het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting.
Audit	Gerichte financiële toets (voor- of achteraf) op een specifieke regeling, administratie of project vanuit het gezichtspunt van de recht- en doelmatigheid.
Begrotingsbeheer	Het geheel van handelingen dat nodig is voor de ordelijke en beheersbare uitvoering van de begroting.
Comptabiliteitswet	Deze wet regelt de inrichting en het financieel en materieel beheer van de begroting, alsmede de controle en verantwoording. De wet bevat ook bepalingen over de Rekenkamer van Suriname.

## Samenvatting

Dit onderzoek betreft een controle naar de rechtmatigheid van de in 2017 verstrekte subsidies door het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting (SOZAVO). Met het verstrekken van subsidies en bijdragen ondersteunt de Surinaamse overheid diverse (sociale) instellingen, staatsbedrijven en stichtingen bij het uitvoeren van hun maatschappelijke taak. Door middel van dit onderzoek informeert de Rekenkamer van Suriname (Kamer), De Nationale Assemblée (DNA), de regering en de Surinaamse gemeenschap of de subsidietoekenning in 2017 rechtmatig was.

Dit onderzoek is van belang omdat er een aanzienlijk financieel belang met de subsidieverstrekking is gemoeid en een groot aantal instellingen hierbij betrokken zijn. In de begroting 2017 van het Ministerie van SOZAVO is voor SRD 10 miljoen aan subsidies en bijdragen opgenomen. Op basis van de huidige informatie zijn in het begrotingsjaar 2017, 53 subsidies aan 29 instellingen voor een totaalbedrag van SRD 6.519.748,= (Zegge: Zes miljoen vijfhonderd negentien duizend en zeven honderd achtenveertig  $\frac{00}{100}$  Surinaamse Dollars) verstrekt.

Bij dit onderzoek is er gebruikgemaakt van interviews, dossiercontroles en veldonderzoek bij een steekproef van 15 gesubsidieerde instellingen. Op basis van de bevindingen van ons controlewerk, is de Kamer niet in staat gebleken om tot een eindoordeel te komen over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidies.

De belangrijkste reden hiervoor is dat informatie ten aanzien van het werk door de afdeling Economische Aangelegenheden en de afdeling Centrale Betaaldienst van het Ministerie van Financiën niet kon worden verkregen doordat dit ministerie, in strijd met de Wet op de Rekenkamer Suriname 1953 (G.B. 1953 no. 26), niet volledig heeft meegewerkt aan het onderzoek.

Wel heeft de Kamer tijdens het onderzoek gebreken in de beheersing van de rechtmatige vaststelling van de subsidie-beschikkingen door het Ministerie van SOZAVO kunnen constateren. Zo heeft het ministerie niet voorzien in de controle ter plaatse van de opgaven voor benodigde programmakosten (aantal kinderen/ouderen) en personeelskosten (aantal benodigde personeelsleden). Verder zijn de dossiers van subsidie aanvragen door de instellingen bij het Ministerie van SOZAVO onvolledig. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of aan alle subsidievoorwaarden is voldaan.

Vanwege de onvolledige medewerking van het Ministerie van Financiën, hebben de belangrijkste aanbevelingen alleen betrekking op het Ministerie van SOZAVO. Dit ministerie wordt met name aanbevolen om de juistheid van subsidie aanvragen ook (steekproefsgewijs) bij de instellingen ter plaatse te controleren en de dossiervorming per subsidie aanvraag te verbeteren.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Dit onderzoek betreft een onderzoek naar de rechtmatigheid van de in 2017 verstrekte subsidies door het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting (SOZAVO). De controle wordt uitgevoerd in overeenstemming met Hoofdstuk XVI, artikel 149 van de Grondwet en artikelen 1 en 26 lid 1 van de Wet Rekenkamer Suriname 1953 (G.B. 1953 no. 26).

Met het verstrekken van subsidies ondersteunt de Surinaamse overheid diverse (sociale) instellingen, Staatsbedrijven en Stichtingen bij het uitvoeren van hun maatschappelijke taak. Het onderzoek richt zich op verleende subsidies door SOZAVO vanwege het maatschappelijk belang en omdat er een aanzienlijk financieel belang met de subsidieverstrekking is gemoeid en een groot aantal instellingen hierbij betrokken zijn. In totaal is in 2017 voor een bedrag SRD 10 miljoen (Zegge: tien miljoen Surinaamse Dollars) aan subsidies door het SOZAVO begroot en SRD 6.519.748,= (Zegge: Zes miljoen vijfhonderd negentien duizend en zeven honderd achtenveertig <sup>00</sup>/<sub>100</sub> Surinaamse Dollars) uitgekeerd.<sup>1</sup>

De Kamer heeft de resultaten van het onderzoek voor commentaar aan het Ministerie van SOZAVO op 27 augustus 2018 aangeboden. Het ministerie heeft op 11 september 2018 op het concept-onderzoeksrapport gereageerd. De reactie van het ministerie is in dit rapport verwerkt.

## 1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel om de rechtmatigheid vast te stellen van de verleende subsidies door het Ministerie van SOZAVO aan de ontvangende instellingen over het begrotingsjaar 2017. Door middel van dit onderzoek informeert de Rekenkamer van Suriname, De Nationale Assemblée, de regering en de Surinaamse gemeenschap in welke mate de subsidietoekenning in 2017 rechtmatig was.

## 1.3 Mate van zekerheid

Het onderzoek heeft betrekking op alle in het begrotingsjaar 2017 verleende subsidies. In 2017 subsidie hebben 29 instellingen subsidie ontvangen. Deze informatie is voornamelijk

<sup>1</sup> Volgens opgaaf van het Ministerie van Sociale Zaken en Volkshuisvesting. Op het moment van het opstellen van dit rapport was de Begrotingsrekening nog niet definitief opgesteld door het Ministerie van Financiën.



gehaald uit de administratie van het SOZAVO.<sup>2</sup> De uitspraken in dit rapport hebben betrekking op subsidies die door het ministerie in het dienstjaar 2017 zijn verstrekt. De onderzoeksaanpak van de Kamer waarborgt dat zij met redelijke zekerheid uitspraken doet over de totale populatie van verstrekte subsidies door het ministerie<sup>3</sup>.

#### **1.4 Wettelijk kader**

De volgende wetten en regels zijn van toepassing op de verstrekking van subsidies en bijdragen door het Ministerie van SOZAVO:

- De Comptabiliteitswet (G.B. 1952 no. 111 artikel 25, 32 - 33) zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2003 no 76;
- Het Comptabiliteitsbesluit (G.B. 1953 no. 100) zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2004 no. 116;
- De Wet Opvang Instellingen (S.B. 2014 no. 7, 9 januari);
- De subsidiebeschikking(en) betreffende de regeling waar de subsidie onder valt;
- De subsidievoorwaarden van SOZAVO.

Dit wettelijk kader staat aan de basis voor de controlecriteria die zijn opgenomen in paragraaf 2.4.

#### **1.5 Gecontroleerde**

Het onderzoek richt zich voornamelijk op het Ministerie van SOZAVO. In het proces van subsidieverstrekking speelt echter ook het Ministerie van Financiën een belangrijke rol en is derhalve ook een gecontroleerde instelling in het onderhavige onderzoek. Aan beide ministeries is medewerking gevraagd om het onderzoek uit te voeren. Het Ministerie van SOZAVO heeft gedurende het gehele onderzoek volledig meegewerkt. Het Ministerie van Financiën heeft tijdens het onderzoek van de Kamer niet volledig meegewerkt om controle uit te voeren op het ministerie. Ondanks de Kamer op meerdere tijdstippen zowel telefonisch en schriftelijk de medewerking van het ministerie heeft gevraagd, is het niet voor haar argumenten ontvankelijk gebleken. De onvolledige medewerking heeft invloed gehad op de bevindingen en het oordeel van de Kamer over de rechtmatigheid van de in 2017 door het Ministerie van SOZAVO uitgekeerde subsidies.

De volgende directoraten en/of afdelingen van het Ministerie van SOZAVO zijn bij dit onderzoek betrokken: Onderdirectoraat Kategoriaal Maatschappelijk Werk (KMW) en de Dienst

<sup>2</sup> Eventueel aangevuld en afgestemd met de Centrale Betaaldienst van het Ministerie van Financiën.

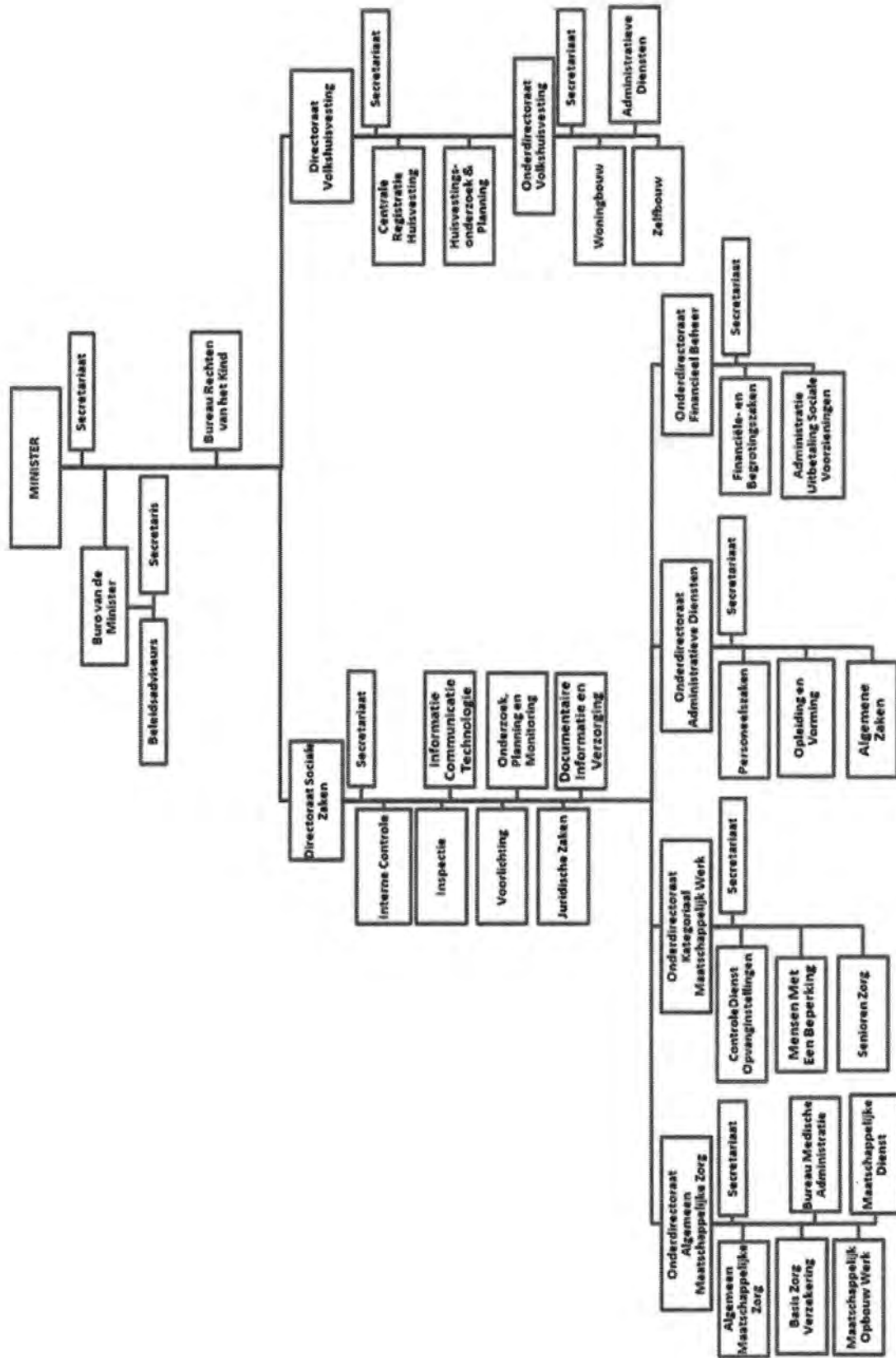
<sup>3</sup> Redelijke zekerheid verwijst naar een betrouwbaarheidspercentage van 95%.

Coördinatie Particulier Initiatief (CPI) <sup>4</sup>, Onderdirectoraat Financieel Beheer (FB), afdeling Centrale Krediet Bewaking (CKB), afdeling Begroting en Financiële Zaken (BFZ), afdeling Expeditie, afdeling Documentaire Informatie Verzorging (DIV), Bureau Opvang Instellingen (BOI), afdeling Interne Controle (IC) en Secretariaat van de Directeur van SOZAVO. In het volgende figuur zijn de betrokken afdelingen aangegeven binnen het organogram van het Ministerie van SOZAVO (zie figuur 1).

De afdelingen van het Ministerie van Financiën betrokken bij dit onderzoek zijn: de afdeling Economische Aangelegenheden (EA) en de afdeling Thesauri Inspectie (TI).

---

<sup>4</sup> Voor 2018 was de Sectie CPI een onderdeel van het Onderdirectoraat KMW.



Figuur 1 Betrokken afdelingen binnen het organogram van het Ministerie van SOZAVO

## 2 Onderzoeksaanpak

### 2.1 Controlestandaard

Het onderzoek wordt uitgevoerd in overeenstemming met de International Standards for Supreme Audit Institutions voor het doen van rechtmatigheidsonderzoek (ISSAIs 400 en 4000) zoals vastgelegd in het concept Handboek Rechtmatigheidsonderzoek 2018 van de Rekenkamer van Suriname.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die gesteld kan worden is: *"Zijn de in 2017 uitbetaalde subsidies rechtmatig tot stand gekomen?"*

De deelvragen zijn:

- Hoe verloopt het proces vanaf de aanvraag tot de uitbetaling van subsidie?
- Aan welke criteria (voorwaarden) moeten de opvanginstellingen voldoen om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van subsidie?
- Op welke manier wordt er binnen het ministerie controle uitgeoefend om de rechtmatigheid van de subsidie te waarborgen?
- Hebben de subsidie-ontvangende instellingen voldaan aan de vereiste voorwaarden om de verstrekte subsidies en bijdragen te ontvangen?
- Is de subsidie opgebracht in de begroting van het dienstjaar 2017 en zijn de uitbetaalde subsidies in overeenstemming met de subsidiebeschikkingen uitbetaald?

### 2.3 Reikwijdte

Het onderzoek richt zich op verleende subsidies en niet op bijdragen. Subsidie wordt hierbij gedefinieerd als een geldelijke ondersteuning aan een instelling die valt onder het Ministerie van SOZAVO ten behoeve van het dekken van de programma- en exploitatiekosten van die instelling. Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op alle in het begrotingsjaar 2017 verleende subsidies aan particuliere sociale instellingen en overheidsstichtingen ten behoeve van kind en ouderenzorg. Aangezien er van de subsidie voor vervoer geen verantwoording is vereist door

het Ministerie van SOZAVO is deze niet in dit onderzoek betrokken. In 2017 hebben 29 instellingen subsidie ontvangen.

## **2.4 Criteria**

Uit de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (zie paragraaf 2.2) zijn de volgende criteria ontleend voor het verstrekken van subsidies:

- De subsidie moet in de begroting van het dienstjaar 2017 zijn opgenomen;
- Er moet een subsidiebeschikking zijn die op een rechtmatige wijze is goedgekeurd;
- Er moet een activiteitenplan zijn van de subsidie ontvangende instelling;
- Er moet een jaarverslag worden opgesteld door de subsidie ontvangende instelling.

## **2.5 Bewijsverzameling**

Op grond van de ISSAI 4000 en het concept Handboek Rechtmatigheidsonderzoek van de Kamer dienen de conclusies van de Kamer te zijn gebaseerd op voldoende, relevant en betrouwbaar bewijs. De Kamer heeft daartoe documenten betreffende relevante wet- en regelgeving van het Ministerie van SOZAVO en het Ministerie van Financiën geanalyseerd. De documenten analyse is ondersteund door interviews met sleutelpersonen in het proces van toewijzing van subsidies en een controle van de rechtmatigheid van een steekproef van 15 uitgekeerde subsidies voor een totaalbedrag van SRD 5.457.246,=. (Zegge: Vijf miljoen vierhonderd en zevenenvijftig duizend en tweehonderd zesenvieftig <sup>00</sup>/<sub>100</sub> Surinaamse Dollars). Dit is 83,70% van het totaalbedrag aan uitgekeerde subsidies. De Kamer is van mening dat het verzamelde bewijsmateriaal voldoende, relevant en betrouwbaar is en een basis vormt om de conclusies te kunnen trekken zoals verwoord in hoofdstuk 4 van dit rapport.

## 3 Bevindingen

### 3.1 Opzet beheersmaatregelen

De Kamer heeft onderzocht welke beheersmaatregelen de ministeries van SOZAVO en Financiën hebben getroffen om te zorgen dat subsidies aan particuliere sociale instellingen en overheidsstichtingen rechtmatig geschied. Hieronder volgen de bevindingen van de Kamer en haar conclusies hieromtrent.

#### 3.1.1 Bevindingen

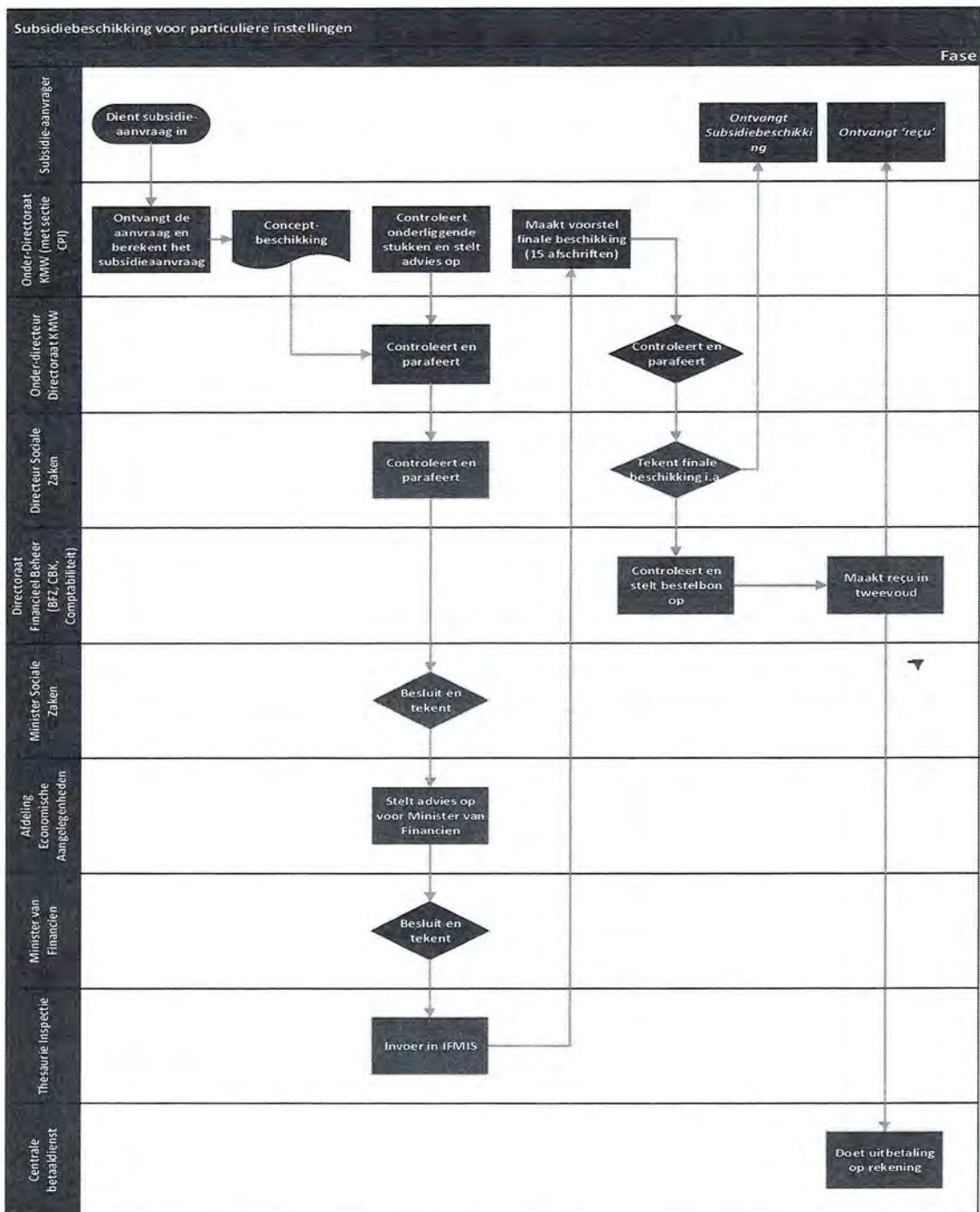
Het proces vanaf de aanvraag tot en met de uitbetaling van de subsidie, verloopt in opzet volgens de volgende stappen.

1. De instelling vraagt de subsidie aan in 2-voud bij het Onderdirectoraat KMW en haar Sectie CPI met benodigde bescheiden.
2. Na inhoudelijke screening van de ingediende stukken wordt de concept beschikking opgesteld:
  - a. In geval van private instellingen, maakt de sectie CPI de beschikking op, welke vervolgens wordt gecontroleerd door het Onderdirectoraat KMW;
  - b. In geval van overheidsstichtingen, maakt het Onderdirectoraat KMW de beschikking op.
  - c. Het subsidiebedrag wordt als volgt berekend:
    - Bij kind-gerelateerde kosten is de berekening als volgt:  
aantal kinderen X - aantal verblijfdagen X subsidie bedrag per dag (SRD 27 per kind);
    - Bij de exploitatiekosten is de berekening als volgt:  
personeel X - aantal werkdagen subsidiebedrag (SRD 37) op basis van een 8-urige werkdag.
3. Nadat het Onderdirectoraat KMW de concept berekening heeft opgesteld, wordt de beschikbaarheid van middelen in de boekhouding nagegaan en wordt er een concept beschikking opgesteld.
4. De onderdirecteur van de afdeling KMW tekent de concept beschikking, waarna het met een aanbiedingsbrief en de onderliggende stukken wordt opgestuurd naar de directeur van SOZAVO.

5. De directeur van SOZAVO parafeert voor akkoord door het plaatsen van zijn/haar initialen.
6. De minister van SOZAVO tekent voor akkoord door het plaatsen van zijn/haar handtekening.
7. De concept beschikking voorzien van een SZ-nummer opgestuurd naar het Ministerie van Financiën met alle onderliggende stukken.
8. De afdeling EA van het Ministerie van Financiën controleert de juistheid van de berekening, de beschikbaarheid van het budget en legt de beschikking ter ondertekening voor aan de minister van Financiën.
9. De minister van Financiën gaat akkoord met de beschikking door het plaatsen van zijn/haar handtekening.
10. De afdeling TI voert de beschikking in als 'vordering' in het financiële informatiesysteem (IFMIS);
11. De minister van SOZAVO ontvangt de bevestiging van de goedkeuring van Financiën en stuurt deze door naar het Onderdirectoraat KMW voor verdere afhandeling.
12. Het Onderdirectoraat KMW maakt afschriften van de goedgekeurde beschikking en maakt 15 kopieën op.
13. De directeur van SOZAVO accordeert de beschikking en er wordt een kopie van de beschikking gestuurd naar de afdeling Expeditie die een Sociale Zaken (SZ) volgnummer op de beschikking plaatst.
14. Het stuk met SZ-volgnummer wordt opgestuurd naar de afdeling BFZ van SOZAVO.
15. De afdeling BFZ boekt de beschikking (conform de laatste alinea in de beschikkingen voor doorsturing naar de ministeries, instituten en belanghebbenden die de beschikking moeten ontvangen, waaronder de Rekenkamer van Suriname).
16. De subsidie-aanvrager kan de beschikking afhalen bij het Onderdirectoraat KMW.
17. De afdeling BFZ (inkoop unit) van SOZAVO maakt de bestelbon op.
18. De subsidie-aanvrager dient de declaratie in (inclusief bankrekeningnummers) bij de afdeling BFZ van SOZAVO, met de nominatieve staat van de pupillen/inwoners en die van het personeel.
19. De subafdeling Comptabiliteit van de afdeling FB controleert de juistheid van de declaratie.
20. De subafdeling Centrale Krediet Bewaking (CKB) van de afdeling FB maakt een reçu op na ontvangst declaratie van de belanghebbende en stuurt het reçu naar de gesubsidieerde instelling en naar de Centrale Betaaldienst (CBD) van het Ministerie van Financiën.

21. CBD doet de uitbetaling door middel van een bankoverschrijving.

Figuur 1 geeft het bovenstaande proces schematisch weer.



Figuur 1 Proces van subsidiëtoekenning



### 3.1.2 Conclusies over de opzet

De Kamer concludeert dat het subsidieproces van aanvraag tot en met de toekenning van de subsidie met de nodige controlerende functies is opgezet, maar bij de belangrijke controle ter plaatse blijkt er geen sprake te zijn van opzet van beheersmaatregelen met betrekking tot de juistheid van de door de subsidie-aanvragers verstrekte informatie.

De afdeling Interne Controle (IC) van SOZAVO zou de controle ter plaatse kunnen verrichten, maar de controle op de juistheid van de verstrekte informatie door de subsidie-aanvragers is geen onderdeel van het takenpakket van deze controle-afdeling. Een andere leemte in de opzet is dat er sprake is van onvoldoende functiescheiding bij KMW, wat niet in overeenstemming is met de regels die gelden voor een goede interne beheersing binnen de administratieve organisatie. De hoofdbeleidsmedewerker voert namelijk werkzaamheden uit die gescheiden moeten zijn. Haar adviezen over de door haar behandelde aanvragen van overheidsstichtingen worden niet door een andere SOZAVO-functionaris gecontroleerd, voordat het naar de onderdirecteur wordt doorgestuurd.

## 3.2 Bestaan van de beheersmaatregelen

In navolging van de beschrijving van de opzet met betrekking tot het systeem van subsidietoekenning, heeft de Kamer onderzocht of dit proces in de praktijk daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Met andere woorden: de Kamer heeft onderzocht of het proces in werkelijkheid bestaat en wordt nageleefd.

### 3.2.1 Bevindingen

Het proces zoals dat is beschreven in de vorige paragraaf, heeft de Kamer in werkelijkheid ook aangetroffen.

De Kamer heeft echter de volgende tekortkomingen in de naleving geconstateerd.

**Bevinding 1:** Het Onderdirectoraat KMW en de sectie CPI hebben een cruciale functie bij de verstrekking van subsidies. De originelen van de subsidie aanvrager worden doorgestuurd naar het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SOZAVO houdt harde en digitale kopieën. Het maken van harde kopieën gebeurt niet consistent waardoor het dossier op het ministerie onvolledig is. Wat betreft de digitale opslag: er is geen sprake van bescherming van de data (middels toegangscode) met het risico dat informatie bewerkt kan worden door derden. Eventueel kan op basis hiervan een nadelig besluit worden genomen.

**Bevinding 2:** Onvoldoende functiescheiding met als gevolg overbelasting van de beleidsmedewerkers van het Onderdirectoraat KMW waardoor het risico op fouten wordt vergroot. Dit risico is zelfs aannemelijk omdat niet duidelijk is met welke diepgang de door de beleidsmedewerker opgestelde beschikking wordt gecontroleerd door haar leidinggevenden.

**Bevinding 3:** Er is geen actieve buitendienst controle (op de instellingen) door BOI of de afdeling IC. Ook het Onderdirectoraat KMW controleert de aanvraag niet ter plaatse van de subsidie-aanvrager. Hierdoor is het risico groot dat het aantal opgegeven pupillen en inwoners alsook personeelsleden van de gesubsidieerde onjuist is.

**Bevinding 4:** De ingediende stukken van de subsidie-aanvragers worden niet ordelijk in dossiers opgeslagen, maar liggen verspreid in de ruimte van het Onderdirectoraat KMW. Hierdoor ontstaat het risico dat originele stukken kwijtraken voordat de aanvraag wordt verzonden naar het Ministerie van Financiën.

**Bevinding 5:** De controle van het Onderdirectoraat FB zou effectiever zijn als het eerder in het proces wordt betrokken. Bijvoorbeeld, voordat de minister van SOZAVO de concept beschikking ondertekent.

**Bevinding 6:** Er is sprake van onvoldoende transparantie vanuit het Ministerie van Financiën middels toegang tot het Integrated Financial Management Information System waardoor diverse afdelingen van SOZAVO geen direct zicht hebben op de daadwerkelijke uitbetaling van de subsidie. Het risico is dat SOZAVO niet adequaat kan antwoorden op vragen die de subsidie-ontvangende instellingen hebben omtrent de betaalbaarstelling van de subsidies.

**Bevinding 7:** De Centrale Betaaldienst (CBD) van het Ministerie van Financiën heeft de geldbedragen conform de subsidie-beschikking aan de juiste instelling uitbetaald. Een uitzondering hierop is de Kennedy stichting.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De Kennedy stichting heeft aangegeven dat er nog een uitstaand bedrag is van SRD 70.000 met betrekking tot de subsidiebeschikking voor 2017.

**Bevinding 8:** De Kamer heeft de controle ter plaatse op de subsidieaanvragen door de afdeling EA van het Ministerie van Financiën niet kunnen toetsen, aangezien het ministerie niet volledig heeft meegewerkt om een "walkthrough test" te laten verrichten.

### **3.2.2 Conclusie over het bestaan en naleving van beheersingsmaatregelen**

De Kamer concludeert dat de beheersingsmaatregelen zoals die beschreven zijn, wel bestaan. Echter, er zijn risico's dat ze niet consistent worden nageleefd en daarmee de rechtmatigheid van de subsidie-uitkeringen niet is gegarandeerd. Bijvoorbeeld, subsidieaanvragen worden niet ter plaatse gecontroleerd en dossiers zijn niet volledig. Het ministerie heeft daarvoor uiteenlopende oorzaken genoemd: onderbezetting, gebrek aan financiële middelen, gebrek aan transport, gebrek aan opslagruimte en geen invulling geven aan opengevallen managementfuncties (afdeling interne controlehoofd langdurig ziek).

Bij de afdeling EA van het Ministerie van Financiën kon het bestaan niet worden getoetst om redenen zoals in paragraaf 1.5 is weergegeven. En bij de afdeling TI van voornoemd ministerie zijn bij de controle geen bijzonderheden geconstateerd.

## **3.3 Werking van de beheersmaatregelen**

### **3.3.1 Bevindingen**

#### *Dossieronderzoek*

Om de werking van de beheersmaatregelen te controleren heeft de Kamer de dossiers van 15 instellingen die in 2017 subsidie hebben ontvangen, gecontroleerd. Deze steekproef vertegenwoordigt 83,70% van het totaalbedrag dat in 2017 aan subsidies is uitgekeerd. De Kamer heeft de gehanteerde steekproefaanpak beschreven.

Van elke subsidiebeschikking is in het dossier van het Ministerie van SOZAVO nagegaan of er is voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden voor de toekenning van subsidie. De resultaten van de dossiercontrole bij SOZAVO zijn in tabelvorm weergegeven.

**Tabel 1 Resultaten van de dossiercontrole bij het Ministerie van SOZAVO betreffende overheidsstichtingen**

Naam Overheidsinstelling		2. Esther Stg	3. KJT	4. SBEC	5. TJG	Totaal bedrag
<b>Bedrag subsidie</b>	1.674.000	726.000	81.400	284.546	68.800	2.834.746
1. Verzoekschrift			x	x	x	
2. Algemene informatie		x	x	x	x	
3. Bestuur samenstelling		x	x	x	x	
4. Dagelijksbestuur		x	x	x	x	
5. Kopie aanmeldingsformulier			x			
6. Begroting instelling	x	x	x	x	x	
7. Huurpand	nvt	nvt	x	x	x	
8. Activiteitenplan		x	x	x	x	
9. Definitieve namenlijst pupillen/bewoners 2016 voorlopige namenlijst pupillen/bewoners 2017		x	x	x	x	
10. Definitieve namenlijst personeel 2016 voorlopige namenlijst personeel/bewoners 2017		x	x	x		
11. Bankafschriften/bankboek januari t/m dec 2016		x	x			
12. Salarisafschriften januari t/m december 2016		x	x	x	x	
13. Kasboek januari t/m december 2016	x	x	x	x	x	
14. Verantwoording 2015 en 2016	x	x	x	x	x	
15. Liquiditeitsbehoefte 2017	x	x	x	x	x	
16. Namen van personen met tekeningsbevoegdheid						

*X – wel aangetroffen in het dossier, nvt – niet van toepassing*

**Tabel 2 Resultaten van de dossiercontrole bij het Ministerie van SOZAVO betreffende private instellingen**

<b>Naam Particuliere Sociale Instellingen</b>	<b>1. Prasoro</b>	<b>2. Tamara</b>	<b>3. Nos Kasitas</b>	<b>4. Matoekoe</b>	<b>5. Stg In de Ruimte TJG</b>	<b>6. Lotjeshuis</b>	<b>7. Huize Ramoth</b>	<b>8. Kennedy Stg</b>	<b>9. Mr. Hubertstichting</b>	<b>10. Mijnzorg</b>	<b>Totaal bedrag</b>
<b>Bedrag subsidie</b>	<b>261.620.608</b>	<b>216.810</b>	<b>254.6744.815</b>	<b>413.734.714</b>	<b>325.209</b>	<b>176.189</b>	<b>161.350</b>	<b>337.777</b>	<b>236.758</b>	<b>404.399</b>	<b>2.878.520</b>
1. Verzoekschrift	x	x	x		x	x	x	x	x		
2. Algemene informatie	x	x	x	x	x	x		x	x		
3. Bestuurssamenstelling	x	x	x	x	x		x	x	x		
4. Dagelijksbestuur	x	x	x	x	x		x		x		
5. Kopie aanmeldingsformulier	x				x			x	x		
6. Begroting instelling	x	x		x	x			x	x		
7. Huurpand	x		x	x				x	x		
8. Acitiviteitenplan	x	x	x	x	x			x	x		
9. Definitieve namenlijst pupillen/bewoners 2016 voorlopige namenlijst pupillen/bewoners 2017	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
10. Definitieve namenlijst personeel 2016 voorlopige namenlijst personeel/bewoners 2017		x	x		x	x	x	x	x	x	
11. Bankafschriften/bankboek januari t/m dec 2016		x	x		x						
12. Salarisafschriften jan-dec2016	x	x	x		x	x	x				
13. Kasboek jan-dec2016			x			x		x	x		
14. Verantwoording 2015 en 2016	x	x	x			x	x	x	x	x	
15. Liquiditeitsbehoefte 2017	x	x	x					x	x	x	
16. Namen van personen met tekeningsbevoegdheid	x							x	x		

X – wel aangetroffen in het dossier

Tijdens de dossiercontrole bij het Ministerie van SOZAVO is gebleken dat in de meeste gevallen de benodigde stukken niet in de dossiers aanwezig waren waardoor er in principe niet is voldaan aan alle subsidievoorwaarden. Het ministerie geeft aan dat de originele stukken van de subsidieaanvrager worden doorgestuurd naar het Ministerie van Financiën bij de goedkeuring van de concept beschikking. De concept beschikking zou niet aan het Ministerie van Financiën worden aangeboden, indien nog niet alle onderliggende stukken van de aanvraag aanwezig zijn.

Dit zou betekenen dat bij de afdeling EA van Financiën een volledig dossier kan worden aangetroffen. Bij de afdeling EA van het Ministerie van Financiën kon de Kamer het dossier echter niet toetsen om redenen zoals in paragraaf 1.5 is weergegeven.

Toch, heeft de Kamer tijdens haar veldonderzoek bij de gesubsidieerde instellingen de meeste documenten wel aangetroffen. Deze instellingen geven trouwens aan dat de documenten die niet aanwezig waren, waarschijnlijk aanwezig zijn bij hun administratiekantoor of accountant.

De Kamer heeft ook bij 14 van de 15 gesubsidieerde instellingen geconstateerd dat de subsidiebedragen die de instellingen hebben ontvangen op hun bankrekening overeenkomen met hun subsidiebeschikkingen over 2017.

Van de Kennedystichting is echter vernomen dat een deel van het subsidiebedrag over dienstjaar 2017 nog niet is ontvangen.

### **3.3.2 Conclusies over de werking**

De Kamer trekt de volgende conclusies op basis van de dossiercontrole (bij het Ministerie van SOZAVO) en het veldonderzoek bij 15 subsidie ontvangende instellingen.

- Er is in alle gevallen een kopie aanmeldingsformulier volgens de Wet Opvang Instellingen aangetroffen tijdens de controle bij de gesubsidieerde instellingen;
- Op basis van de controle van 15 subsidiedossiers bij SOZAVO en controle ter plaatse bij 15 instellingen komt de Kamer tot de conclusie dat
  - Geen van de subsidiedossiers bij het Ministerie van SOZAVO voldoen aan de subsidievoorwaarden;
  - Alle 15 instellingen de meeste documenten konden overleggen die benodigd zijn om aan de subsidievoorwaarden te voldoen;
  - In de meeste gevallen geen bewijs kon worden getoond dat al deze documenten daadwerkelijk zijn aangeleverd bij de subsidie aanvraag;
- De uitgekeerde bedragen zijn in overeenstemming met de concept beschikkingen.

## 4 Conclusies

### Oordeel van de Kamer over de in 2017 uitgekeerde subsidies

*Op basis van de bevindingen van ons controlewerk, is de Kamer niet in staat gebleken om tot een oordeel te komen aangezien informatie ten aanzien van de belangrijke controle van de subsidie aanvragen door de afdeling Centrale Betaal Dienst van het Ministerie van Financiën ontbrak.*

### Motivering oordeel

De beheersing van de maatregelen op de rechtmatige vaststelling van jaarlijkse subsidies aan particuliere sociale instellingen en overheidsstichtingen, ten behoeve van kind en ouderenzorg - aanvragen door het Ministerie van SOZAVO vertonen ernstige gebreken, te weten:

1. In de opzet van de maatregelen is niet voorzien in de controle ter plaatse van de opgaven voor benodigde programmakosten (aantal kinderen/ouderen) en personeelskosten (aantal benodigde personeelsleden). Deze controle vond ook niet plaats in 2017.
2. In de opzet van de maatregelen is de controle van de subsidieaanvragen door het Ministerie van SOZAVO voornamelijk afhankelijk van één functionaris die daarnaast nog andere taken dient te vervullen. Vanwege het ontbreken van een functiebeschrijving voor deze functionaris is het niet te bepalen of de subsidieaanvragen met de nodige zorg worden gecontroleerd.
3. Dossiers van subsidieaanvragen door de instellingen bij het Ministerie van SOZAVO zijn onvolledig. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of aan alle subsidievoorwaarden is voldaan. Dit impliceert dat de in 2017 uitgekeerde subsidies als onrechtmatig moeten worden gekwalificeerd.
4. Tijdens het veldonderzoek bij 15 instellingen (die circa 83,70% van de uitgekeerde subsidies representeren) konden deze instellingen wel documenten overleggen die benodigd zijn om aan de subsidievoorwaarden te voldoen. Deze observatie kan erop duiden dat de dossiervorming bij het Ministerie van SOZAVO onvolledig is en dat de instellingen wel aan alle subsidievoorwaarden hebben voldaan.
5. De veronderstelling in punt 4 lijkt juist te zijn omdat de controle door het Ministerie van Financiën niet heeft geleid tot het niet goedkeuren van subsidie aanvragen. Immers, het Ministerie van SOZAVO dient bij het aanbieden van de concept beschikking aan het Ministerie van Financiën alle documenten die de aanvraag ondersteunen bij te voegen.

Echter heeft de Kamer niet kunnen vaststellen dat het ministerie van Financiën wel alle vereiste stukken heeft ontvangen en betrokken is bij zijn goedkeuring van de beschikking. De afdeling EA heeft niet volledig meegewerkt aan het onderzoek. De fysieke toetsing van het proces van de subsidie aanvraag tot de goedkeuring en de controle van de dossiers zijn cruciaal voor het bepalen van het oordeel van de Kamer over de rechtmatigheid van de subsidie-uitkeringen in 2017, omdat de EA-controle moet hebben bepaald of alle documenten voor de aanvraag aanwezig waren en of aan de subsidievoorwaarden was voldaan. Als dat het geval was, dan is de gebrekkige beheersing van de controle op de subsidieaanvragen opgevangen of gecorrigeerd door het controlewerk van het ministerie van Financiën. In dat geval zouden de subsidie-uitkeringen als rechtmatig kunnen worden gekwalificeerd. Als de EA-controle echter niet de gebrekkige beheersing van de controle op de subsidieaanvragen heeft opgevangen of gecorrigeerd, dan zouden de subsidie-uitkeringen als onrechtmatig moeten worden gekwalificeerd. Bij gebrek aan dit controlebewijs kan de Kamer niet met zekerheid concluderen dat alle subsidies van 2017 rechtmatig dan wel onrechtmatig zijn uitgekeerd en onthoudt zich van een oordeel daarover.



## 5 Aanbevelingen

De Kamer beveelt het Ministerie van SOZAVO aan:

- In de opzet van het subsidieaanvraag-proces de verplichting op te nemen dat subsidieaanvragen ook bij de instellingen ter plaatse worden gecontroleerd.
- Een accountantscontrole opnemen als verplichte subsidievoorwaarde.
- De controle van de subsidieaanvragen door meer dan één functionaris te laten uitvoeren en dit vast te leggen in de betreffende functieomschrijvingen.
- De dossiervorming per subsidieaanvraag te verbeteren door duidelijke instructies vast te leggen voor zowel hard copy en digitale dossiers.
- Een checklist bij te houden welke documenten per instelling zijn ontvangen.
- Afgifte van een ontvangstbewijs bij ontvangst van benodigde documenten.

De Kamer beveelt het Ministerie van Financiën aan:

- Het Ministerie van Financiën zal de medewerkers van SOZAVO belast met de controle van subsidieaanvragen en communicatie met de instellingen, toegang geven tot het inzien van mutaties in het onderdeel Subsidie SOZAVO van het Ministerie van Financiën IFMIS-systeem.
- Om onduidelijkheid te voorkomen tussen de afdeling TI en de afdeling EA omtrent de taakverdeling ten aanzien van de controle van concept subsidiebeschikkingen, zal met betrekking tot de verantwoordelijkheid hiervoor een schriftelijke vastlegging plaatsvinden.
- De Wet Rekenkamer Suriname na te leven en medewerking te verlenen aan onderzoek van de Kamer door het verstrekken van alle informatie die de Kamer nodig acht voor haar onderzoek.

## 6 Reactie van het Ministerie van SOZAVO

In zijn reactie op het concept rapport Subsidie heeft het Ministerie van SOZAVO, naast enige tekstuele wijzigingsvoorstellen, die de Kamer in dit rapport heeft overgenomen, ook enige inhoudelijke opmerkingen geplaatst.

Het ministerie stelt wijzigingen in aantal subsidieaanvragen, aantal instellingen en het totaalbedrag aan uitgekeerde subsidies voor. De aantallen zijn in dit rapport gewijzigd, maar het totaalbedrag niet omdat de gegevens hieromtrent schriftelijk door de afdeling Centrale Kredietbewaking van het Ministerie van SOZAVO zijn ontvangen.

Het ministerie stelt de hard copy van de subsidieaanvraag op en deze wordt samen met de concept beschikking verzonden naar het Ministerie van Financiën. Deze wordt niet teruggestuurd naar SOZAVO met de goedgekeurde beschikking. Het ministerie heeft dan alleen een soft copy (par. 3.2.1, bevinding 1). De Kamer waardeert de uitleg door de minister, maar wijst erop dat deze stap in het aanvraagproces voor het ministerie het risico heeft dat zij niet beschikt over de originele stukken waarop de subsidieaanvraag is gebaseerd en dus geen audit trail heeft.

Het ministerie merkt verder op dat het proces van aanvragen van subsidies verkeerd is weergegeven. De Kamer is hierover verbaasd omdat de vastgelegde procesbeschrijving van de Directeur van SOZAVO in het rapport is weergegeven. Aangezien het ministerie niet aangeeft wat precies dient te worden gewijzigd blijft de Kamer bij de beschrijving zoals weergegeven in het rapport.

Voorts geeft het ministerie aan dat de functionaris van KMW de functie heeft van hoofdbeleidsmedewerker en duidelijke taken en bevoegdheden heeft (par. 3.2.1 bevinding 2). De Kamer heeft dit punt nu duidelijker weergegeven en het risico van onvoldoende functiescheiding op het Onderdirectoraat benoemt, waardoor er onvoldoende interne beheersingsmaatregelen zijn, die ervoor moeten zorgen dat risico's op fouten worden gemitigeerd.

## **7 Nawoord Rekenkamer**

Naar aanleiding van de reactie van het ministerie heeft de Kamer op enkele punten, de feitelijke onjuistheden gecorrigeerd.

Behoudens op een enkel punt (functie hoofdbeleidsmedewerker KMW) ziet de Kamer geen aanleiding om haar conclusies en aanbevelingen te wijzigen.