



## **Advies verdeling restschuld SOG**

*Dit is een rapport van* **ABDTOPConsult**  
**A.N. Wouters**

Den Haag, 17 juni 2014

## **Colofon**

### **ABDTOPConsult**

*Dichtbij én onafhankelijk*

Herengracht 17-19

2511 EG DEN HAAG

[www.algemenebestuursdienst.nl/tijdelijk-management/abdtopconsult](http://www.algemenebestuursdienst.nl/tijdelijk-management/abdtopconsult)

A.N. Wouters

17 juni 2014

### **ABDTOPConsult**

*De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst. Leden van de TMG worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim-opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.*

## **Inhoudsopgave**

1. Context en achtergrond	4
2. Opdracht	6
3. Beoordeling financiële draagkracht	7
4. Vraagstelling aansprakelijkheid	11
5. Inspanningen Fondsen en SZW	12
6. Gemaakte kosten Fondsen en Agentschap	14
7. Verdelingsvoorstel en advies	15
Bijlage	18

## 1. Context en achtergrond

Vijf opleidingsfondsen uit de sectoren pluimvee (OFP), horeca (SFH), bouwmaterialen (HIBIN), isolatie (OOI) en groothandel (SOG), hebben via de door het fonds groothandel opgerichte Stichting Opleidingsfonds Groothandel Facilitair Bedrijf (SOG FB) in het kader van het ESF-programma 2007 – 2013 projectaanvragen bij het Agentschap SZW ingediend om voor ESF-subsidie in aanmerking te komen. Het Agentschap verstrekte maximaal een voorschot van 50% van de subsidieaanvraag. De Fondsen zijn ieder voor zich aanspreekbaar op de realisatie van projecten binnen de subsidievoorwaarden.

Bij de ontvangen einddeclaraties van deze Fondsen bleek in 2011 dat de einddeclaraties in een aantal gevallen lager waren dan de uitgekeerde voorschotten. Het Agentschap SZW heeft toen de teveel betaalde voorschotten teruggevorderd bij de afzonderlijke Fondsen. In totaal ging het in die terugvordering om een bedrag van € 7,7 mln, waarvan € 3,1 mln bij SOG. De vijf Fondsen hebben in reactie op de terugvordering aangegeven dat zij dit bedrag niet terug konden betalen. De reden dat de Fondsen niet terug konden betalen was betalingsonmacht van SOG FB, hun uitvoerder van de ESF-subsidieregelingen. De Fondsen hadden contractueel afgesproken de voorschotten direct door te storten naar SOG FB. De feitelijke administratie was door SOG FB ondergebracht bij een administratiekantoor, De Administratie BV. Als gevolg van de wijze van bedrijfsvoering zijn medio 2012 SOG FB en De Administratie BV failliet gegaan, ondanks een financiële injectie van de Fondsen OFP, HIBIN, OOI en SFH (dus niet fonds SOG) van € 1 mln. Deze € 1 mln is in de vorm van voorschotten (onder bankgarantie) verstrekt door het Agentschap SZW. Dit gebeurde vanuit het vertrouwen dat, door het verstrekken van een extra voorschot, een faillissement kon worden voorkomen en de projecten alsnog konden worden afgewikkeld. Later is ook fonds SOG failliet gegaan.

In totaal hebben de vijf Fondsen voor € 29,2 mln aan voorschotten ontvangen, waarvan € 18,3 mln is verstrekt aan SOG (zie tabel 1). Het ministerie van SZW heeft de Fondsen intensief ondersteund om de subsidieprojecten ondanks de faillissementen van SOG FB, De Administratie BV en fonds SOG zo goed mogelijk af te wikkelen. Hoe meer kon worden afgewikkeld en de schulden van de Fondsen afnamen, hoe kleiner de financiële problematiek is voor het Rijk. Van de in totaal € 29,2 mln uitstaande voorschotten is door de gezamenlijke hersteloperatie nog € 14,8 mln aan ESF-subsidies gerealiseerd. Dat betekent dat er nog een restschuld aan teveel betaalde voorschotten overblijft van € 14,4 mln. Het aandeel van SOG hierin is, op basis van gecontroleerde einddeclaraties, € 5,7 mln. Het resterende deel (€ 8,7 mln) is van de 4 andere Fondsen

Tabel 1

	Toegekende subsidie		Ontvangen voorschotten		Restschuld juni 2014*	
SOG	45.959.885	47,3%	18.275.000	62,6%	5.711.391	39,7%
OOI	10.999.991	52,7%	2.250.000	37,4%	1.848.091	60,3%
OFP	8.022.312		1.261.160			
HIBIN	6.999.997		2.500.000			
SFH	25.227.963		4.914.118			
	<b>97.210.148</b>	<b>100,0%</b>	<b>29.200.278</b>	<b>100,0%</b>	<b>14.398.034</b>	<b>100,0%</b>

\* Restschuld is pas definitief na de 2e lijnscontrole van de Audit Autoriteit (AA).

In een eerder stadium (april 2013) zijn door het Agentschap SZW en de 4 Fondsen (OFP, HIBIN, OOI en SFH) afspraken gemaakt over de te verwachten restschuld. Het maken van (tussentijdse) afspraken was op verzoek van de 4 Fondsen. Naar de inschatting van de 4 Fondsen had het op dat moment namelijk geen zin meer om zich verder tegen behoorlijke kosten te blijven inspannen, omdat de te verwachten restschuld zodanig was dat de te maken kosten dienden te worden beschouwd als gedaan ten behoeve van een zeer ongewisse toekomst. Zij wilden voldoende perspectief en zekerheid hebben om door te gaan met de hersteloperatie om hun schuldpositie te verminderen. Uitgangspunt van SZW voor het maken van afspraken was - en is - om de Fondsen in staat te stellen om samen met SZW zoveel mogelijk projecten declarabel af te wikkelen. Daarmee wordt immers het verlies voor de opleidingsfondsen en het rijk beperkt.

De door de Fondsen geprognosticeerde restschuld bedroeg destijds € 4,0 mln voor de 4 Fondsen. Rekening houdend met eventuele tegenvallers wilde SZW daar een marge van € 1 mln bij aan houden. Er is voor de restschuld gezamenlijk uitgegaan van € 5 mln als richtbedrag. De afspraak werd gemaakt en vastgelegd (brief nr. OFP-advies ESF, 8 juli 2013), dat als de Fondsen zich zouden blijven inspannen om zoveel mogelijk projecten declarabel af te wikkelen om de restschuld te verlagen, 50% van maximaal € 5 mln zou worden kwijtgescholden. De afspraak betekende dat bij een restschuld van meer dan € 5 mln voor de 4 Fondsen het meerdere volledig ten laste van deze 4 Fondsen zou komen. Ook zou een op de betalingscapaciteit van de Fondsen toegesneden betalingsregeling worden getroffen met (in elk geval 2) Fondsen die desondanks moeilijkheden zouden hebben met terugbetaling van de restschuld. Deze afspraak gaf de 4 Fondsen het vertrouwen en het perspectief om door te gaan met de hersteloperatie.

Uitgaande van een restschuld van € 5 mln zouden de Fondsen dus maximaal € 2,5 mln hebben moeten terugbetalen. Nu ondanks de inspanningen van de Fondsen en het Agentschap SZW het resterende schuldbedrag voor de 4 Fondsen substantieel hoger is (€ 8,7 mln) dan destijds als richtbedrag gehanteerd, hebben de Fondsen aangegeven het bedrag van € 6,2 mln (€ 8,7 mln – € 2,5 mln) niet conform afspraak terug te kunnen betalen. Daarnaast vinden ze de hoogte van het bedrag ook niet redelijk gezien de door hen verrichte inspanningen en het feit dat vooral de restschuld van het failliete fonds SOG is verkleind door de hersteloperatie en daardoor ook het verlies voor het rijk flink is verkleind.

## **2. Opdracht**

SZW heeft ABD TOPconsult gevraagd de volgende opdracht uit te voeren:

### **Opdracht**

Maak een voorstel voor een verdeling van de restschuld tussen SZW en de 4 Fondsen. Breng hierbij de financiële draagkracht van de 4 Fondsen in kaart en houd rekening met de door de Fondsen geleverde inspanningen in de afwikkeling van het SOG-traject.

In bijlage 1 is de volledige tekst van de opdracht weergegeven.

### 3. Financiële draagkracht Fondsen

Aan de hand van de jaarcijfers is gekeken naar de financiële draagkracht van de Fondsen. Het gaat om de jaarrekeningen 2010 – 2012. Voor 2013 zijn op dit moment (juni 2014) nog geen jaarcijfers beschikbaar. De jaarrekeningen zijn goedgekeurd door een onafhankelijke accountant.

De Fondsen OOI, OFP en HIBIN hebben t/m 31 december 2014 een CAO (avv) lopen. Deze drie Fondsen zijn premie gefinancierd. Het Fonds SFH heeft vanaf 1 januari 2009 geen CAO. Er worden vanaf deze datum geen premies geheven. De bedoeling is dat het Fonds SFH wordt opgeheven zodra het traject SOG is afgewikkeld.

Om een conclusie te trekken over de financiële draagkracht is gekeken naar het eigen vermogen van de Fondsen. Eigen vermogen = bezittingen -/- schulden.

Bij de Fondsen OOI, OFP en SFH zijn de vorderingen die in 2011 door het Agentschap zijn ingesteld, opgenomen in de balans. Dit betreffen vorderingen voor 18 projecten waarvan in 2011 reeds bleek dat de realisaties hiervan sterk achterbleven en lager uitkwamen dan de verleende voorschotten. Bij HIBIN waren op dat moment nog geen vorderingen van het Agentschap. Voor een goede beoordeling van de vermogenspositie is in onderstaande tabel ook het eigen vermogen aangegeven waarin de vorderingen van het Agentschap niet zijn meegenomen (kolom 3: EV gecorrigeerd). Immers, de (voorlopige) vorderingen laten de stand zien op het moment 2011. Pas na de afwikkeling en de hersteloperatie en de afspraken over de verdeling van de restschuld, is de uiteindelijke hoogte van de vorderingen te bepalen.

Tabel 2

	Eigen vermogen	Vordering AG	EV gecorrigeerd	Liquide middelen	Verwachte vordering
	1	2	3 = 1 + 2		
OOI	-1.356.746	1.307.787	-48.959	158.423	1.904.827
OFP	-283.414	462.295	178.881	543.834	847.347
HIBIN	434.000	0	434.000	461.000	2.297.720
SFH	3.809.157	2.822.410	6.631.567	6.894.087	4.048.085
		4.592.492			9.097.979

1 = EV volgens jaarrekening 2012

2 = Vordering van AG op het fonds (2011). In de laatste kolom is de verwachte vordering per mei 2014 te zien.

3 = Vordering AG is uit de cijfers gehaald. Dit geeft een reëel en vergelijkbaar beeld van het EV.

Naast het eigen vermogen is specifiek gekeken naar de premie-inkomsten, de uitgaven aan opleidingen en werkgelegenheidsprojecten en de bestuurskosten. Naast de uitgaven aan opleidingen en werkgelegenheidsprojecten zijn de inkomsten bestemd voor dekking van algemene activiteiten. In onderstaande tabel zijn de gemiddelde bedragen van de afgelopen drie jaar opgenomen.

Tabel 3

	Gemidd. premie- inkomst. 2010 - 2012	Gemidd. uitgaven opleidingen 2010-2012	Gemidd. bestuurs- kosten 2010 - 2012
<b>OOI</b>	1.054.623	753.302	17.202
<b>OFF</b>	699.799	301.111	14.298
<b>HIBIN</b>	716.667	363.500	13.333
<b>SFH*</b>	141.008	141.008	7.169

\* Betreft nagekomen premieontvangsten afgelopen jaren.

## Toelichting

### OOI

Eigen vermogen: OOI heeft in 2012 een negatief eigen vermogen van € 1.356.746 (tabel 2). De vordering die OOI heeft op het failliete SOG FB (waarmee OOI dekking zou moeten hebben voor de terugbetaling aan het Agentschap van € 1.307.787 mln) is afgeboekt. Het eigen vermogen zonder de voorlopige vordering 2011 van het Agentschap bedraagt € 48.959 negatief.

Geïnde premies en uitgaven aan opleidingen: de gemiddelde premie-inkomsten (2010 – 2012) bedroegen € 1.054.623 (tabel 3). Gemiddeld was hiervan € 753.302 bestemd voor opleidingen en werkgelegenheidsprojecten.

Bestuurskosten: de gemiddelde bestuurskosten bedroegen € 17.202.

### OFF

Eigen vermogen: OFF heeft in 2012 een negatief eigen vermogen van € 283.414 (tabel 2). Ook OFF heeft haar vordering op het failliete SOG FB (waarmee OFF dekking zou moeten hebben voor de terugbetaling aan het Agentschap van € 462.295) afgeboekt. Het eigen vermogen zonder de voorlopige vordering 2011 van het Agentschap bedraagt € 178.881.

Geïnde premies en uitgaven aan opleidingen: de gemiddelde premie-inkomsten (2010 – 2012) bedroegen € 699.799 (tabel 3). Gemiddeld was hiervan € 301.111 bestemd voor opleidingen en werkgelegenheidsprojecten.

Bestuurskosten: de gemiddelde bestuurskosten bedroegen € 14.298.

### HIBIN

Eigen vermogen: HIBIN heeft een totaal eigen vermogen van € 434.000 in 2012 (tabel 2). Het Agentschap had op het moment van de eerste terugvorderingen in 2011 nog geen voorlopige vordering op HIBIN.

Geïnde premies en uitgaven aan opleidingen: de gemiddelde premie-inkomsten (2010 – 2012) bedroegen € 716.667 (tabel 3). Gemiddeld was hiervan € 363.500 bestemd voor opleidingen en werkgelegenheidsprojecten.

Bestuurskosten: de gemiddelde bestuurskosten bedroegen € 13.333



## SFH

Eigen vermogen: SFH heeft ultimo 2012 een eigen vermogen van € 3.809.157 (tabel 2). Ook SFH heeft haar vordering op het failliete SOG FB (waarmee SFH dekking zou moeten hebben voor de terugbetaling aan het Agentschap van € 2.822.410) afgeboekt. Het eigen vermogen zonder de voorlopige vordering 2011 van het Agentschap bedraagt € 6.631.567.

SFH had eind 2012 aan liquide middelen € 6,9 mln. De liquide middelen zijn sinds eind 2010 gedaald met € 4,4 mln. Uitgaande van een ongewijzigd patroon van uitgaven ter financiering van eigen opleidingen van circa € 2 mln per jaar zal eind 2014 nog circa 2,5 – 2,8 mln aan liquide middelen over zijn.

Geïnde premies en uitgaven aan opleidingen: SFH is sinds 1-1-2009 niet meer premiegefinancierd. De nagekomen premieontvangsten zijn besteed aan opleidingen en werkgelegenheidsprojecten.

Bestuurskosten: de gemiddelde bestuurskosten bedroegen € 7.169.

## **Conclusie**

### *Vermogenspositie*

De Fondsen OOI, OFP en HIBIN hebben een zwakke vermogenspositie. OOI en OFP hebben het verlies van de ingestelde terugvordering op SOG FB (ter dekking van de terugvordering door het Agentschap SZW) in de jaarrekening 2012 verwerkt en hebben daardoor een negatief eigen vermogen. Bij HIBIN was nog geen voorlopige vordering door het Agentschap ingesteld. HIBIN heeft daarom ook nog geen vordering op SOG FB ingesteld en afgewaardeerd en daardoor eind 2012 nog een positief eigen vermogen.

Wordt bij de Fondsen OOI en OFP gekeken naar het eigen vermogen zonder de voorlopige vordering 2011 van het Agentschap, dan is het eigen vermogen OFP licht positief. De vermogenspositie van deze twee Fondsen is zonder meer zwak te noemen.

SFH heeft de vordering op SOG FB ter dekking van de terugvordering van het Agentschap afgeboekt en heeft eind 2012 als enige (nog) een substantieel eigen vermogen. Wordt geen rekening gehouden met de vordering van het Agentschap, dan bedraagt het eigen vermogen van Horeca € 6,6 mln in 2012.

### *Inkomsten na 2014*

Jaarrekeningen zeggen alleen wat over het verleden en zijn een momentopname. Wat zijn de verwachtingen voor de toekomst en is er voldoende financiële draagkracht om de restschuld te voldoen? De Fondsen OOI, OFP en HIBIN heffen nog premies en krijgen inkomsten binnen. Deze inkomsten worden voor een substantieel deel ingezet voor opleidingen en werkgelegenheidsprojecten. De CAO (avv) loopt echter tot 31 december 2014. In de komende CAO onderhandelingen zal worden bepaald of nog sprake zal zijn van premieheffing. SFH heft al enige jaren geen premies meer en heeft vermogen, opgebouwd vóór 2009. Het vermogen wordt volgens de jaarrekening elk jaar kleiner (was € 10,7 mln eind 2010 en € 3,9 mln - incl verwerking vordering - eind 2012).

### *Bestuurskosten*

Bij alle Fondsen is volgens de jaarrekeningen geen sprake van buitenproportionele bestuurskosten.

#### **4. Vraagstelling aansprakelijkheid**

Een bestuurder van een stichting kan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld door een derde partij die zaken heeft gedaan met de stichting indien die derde schade heeft geleden als gevolg van een feit, waarvan de betreffende bestuurder persoonlijk een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de bestuurder van de stichting, terwijl hij wist of behoorde te weten dat de stichting haar verplichtingen niet zou kunnen nakomen, namens de stichting toch verplichtingen is aangegaan en de stichting die verplichtingen vervolgens niet kan nakomen.

Vastgesteld is dat de 4 Fondsen als intermediair hebben opgetreden tussen werkgevers in hun sector en het Agentschap SZW en gedurende meerdere jaren alle ontvangen subsidiegelden één-op-één hebben doorbetaald aan SOG FB, de partij met wie werkgevers administratieovereenkomsten hadden gesloten.

De Fondsen hebben nimmer gelden voor zichzelf gehouden en ook geen kosten in rekening gebracht voor hun bemiddeling. In gevallen waarin voorschotten dienden te worden terugbetaald aan het Agentschap SZW, betaalde SOG FB de betreffende bedragen aan de Fondsen en de Fondsen op hun beurt aan het Agentschap SZW.

Het faillissement van SOG FB en De Administratie BV, en dien ten gevolge de huidige situatie waarbij de 4 Fondsen niet in staat zijn om ontvangen voorschotten volledig terug te betalen, is zoals het onderzoek van Deloitte<sup>1</sup> 2012 laat zien, het gevolg van de wijze van bedrijfsvoering en het feit dat SOG FB en de Administratie BV vanaf 2010 ten onrechte aanzienlijke bedragen aan de eigen ondernemingen hebben onttrokken. Dit was tot dan toe noch bij werkgevers, noch bij de Fondsen bekend. Toen duidelijk werd dat aan het einde van projectperiodes sprake was van een bijna structurele onderrealisatie van de projecten heeft het Agentschap SZW om die reden besloten het beleid van bevoorschotting aan te passen.

Met de kennis van nu, kan de vraag worden gesteld of de Fondsbesturen rekening hadden behoren te houden met de mogelijkheid dat alle voornoemde omstandigheden zich tegelijkertijd zouden (kunnen) voordoen en hiervoor aansprakelijk kunnen worden gesteld.

De Fondsbesturen hebben, sinds zij met de problematiek bekend zijn, gedurende meerdere jaren forse inspanningen gepleegd en aanzienlijke kosten gemaakt in hun pogingen om het faillissement van SOG FB en De Administratie BV af te wenden en vervolgens, toen dat faillissement alsnog onvermijdelijk bleek, om de schade die daarvan het gevolg is zoveel mogelijk te beperken.

De nationale regelgeving schreef voor dat subsidiering van ESF projecten via Opleidingsfondsen moest lopen. Dit om de bedrijven in de diverse sectoren goed te bereiken en de regeling op een efficiënte manier uit te voeren. De door de Fondsen gemaakte keuze om ontvangen voorschotten één-op-één door te storten naar SOG FB en vervolgens de uitvoering ESF-subsidies volledig aan SOG FB over te laten zonder adequaat toezicht uit te voeren, kan als onverstandig worden aangemerkt. Dit duiden als een persoonlijke verwijtbare schuld van de bestuurders van de afzonderlijke Fondsen lijkt echter niet reëel. Het in rechte aantonen van een verwijtbare schuld zal uiterst lastig zijn.

---

<sup>1</sup> In opdracht van de 4 Fondsen heeft Deloitte een boekenonderzoek gedaan bij SOG FB.

## 5. Inspanningen Fondsen

Bij de afwikkeling van het traject SOG hebben SZW en de 4 Fondsen een gedeeld belang: zoveel mogelijk herstellen van de administratie om de financiële schade te beperken. Dit op basis van de afspraak om voortdurend een kosten-batenafweging te maken om te bekijken welke administraties het beste en tegen aanvaardbare kosten konden worden gerepareerd. Daarbij was dus de oriëntatie op de totale SOG problematiek en minder op het directe eigen belang.

De Fondsen onderling hebben verrekenafspraken gemaakt over (1) de te dragen kosten (naar rato van de aangevraagde subsidies, in eerste instantie over 5 Fondsen, later over 4 Fondsen), (2) de extra geleende € 1 mln liquiditeit (naar rato van de aangevraagde subsidies over 4 Fondsen) en (3) de te verdelen restschuld (naar rato van de prognose van de eindstand per april 2013).

### *Fysieke en digitale administratie*

Het zoveel mogelijk herstellen en zeker stellen van de administratie was topprioriteit. De Fondsen hebben aan het begin van het traject, middels een kort geding, ervoor gezorgd dat er een juridische titel was om de fysieke administratie veilig te stellen. Er was namelijk sprake van dat de administratie van SOG FB mogelijk vernietigd zou worden. Vervolgens heeft het Agentschap de fysieke administratie overgebracht naar het ministerie waar deze gebruikt is voor het opstellen van nog niet ingediende einddeclaraties en controles.

Naast de fysieke administratie was ook de digitale administratie van belang. De 4 Fondsen hebben getracht tot afspraken te komen met Solware, de beheerder en eigenaar van het systeem. Dit is uiteindelijk niet gelukt. Het Agentschap heeft vervolgens met Solware afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen en bewaren van de digitale administratie.

### *Extra € 1 mln uitgeleend aan SOG FB*

De Fondsen hebben, in een uiterste poging het faillissement van SOG FB te voorkomen, € 1 mln extra aan voorschotten gevraagd bij het Agentschap<sup>2</sup> en dit bedrag uitgeleend aan SOG FB. Deze extra liquiditeit heeft ertoe geleid dat een aanzienlijk deel van de subsidieafspraken veilig is gesteld. De lening heeft niet kunnen voorkomen dat SOG FB en De Administratie BV alsnog failliet zijn gegaan.

### *Opvragen ontbrekende documenten*

Uit de controles van het Agentschap van zowel de fysieke als de digitale administratie kwam naar voren dat de administraties verre van compleet waren. Het Agentschap heeft lijsten met ontbrekende documenten naar de Fondsen gestuurd met het verzoek deze bij de bedrijven op te halen. Dat is gebeurd. De aangeleverde documenten zijn vervolgens gewaarmerkt door de verantwoordelijke Fondsbestuurders.

### *Actie richting SOG-bestuurders en procedure wanbeleid*

De 4 Fondsen hebben actie ondernomen richting de SOG-bestuurders. Vier van de vijf SOG bestuurders zijn persoonlijk aansprakelijk gesteld. Tegen een vijfde (inmiddels ex-bestuurder) zal waarschijnlijk, onder leiding van de curator SOG FB, een procedure naar wanbeleid opgestart.

---

<sup>2</sup> Deze voorschotten zijn onder bankgarantie verstrekt voor twee Hibin-projecten.

## Opbrengsten in relatie tot de inspanningen

Door de gezamenlijke inspanningen van de 4 Fondsen en SZW is van de € 29,2 uitstaande voorschotten € 14,8 mln gerealiseerd. Bij het failliete fonds SOG blijft van de € 18,3 mln uitstaande voorschotten een restschuld over van € 5,7 mln (afname van 69%). Bij de 4 Fondsen blijft van de € 10,9 mln uitstaande voorschotten een restschuld over van € 8,7 mln (afname van 20%).

## 6. Gemaakte kosten Fondsen en SZW

Zowel door de 4 Fondsen als door het Agentschap SZW zijn de afgelopen twee jaar kosten gemaakt in de afwikkeling van het SOG-traject. Voor de 4 Fondsen komt dit bedrag neer op circa € 1,1 mln. Met het fonds SOG was, voordat deze failliede, de afspraak gemaakt om 50% van de te maken kosten te dragen. Het Agentschap heeft kosten gemaakt voor een bedrag van circa € 1,6 mln. Hieronder worden de bedragen toegelicht.

x € 1 mln	Gemaakte kosten
Fondsen	1,1
SZW	1,6

### Toelichting kosten 4 Fondsen

De kosten gemaakt voor financieel en juridisch advies bedragen circa € 700.000. Dit bedrag is exclusief de kosten voor de aanvulling van de projectadministratie (ca. € 160.000), de kosten voor juridische vertegenwoordiging SFH (ca. € 240.000) en de inspanningen van de bestuursleden zelf (niet gekapitaliseerd). SFH heeft verder de kosten van de bankgarantie voor zijn rekening genomen.

Daarnaast zijn kosten gemaakt voor controle en administratie. In het kader van de pogingen om de digitale administratie veilig te stellen zijn kosten gemaakt van circa € 12.500. Daarna is in de beginperiode van het faillissement van SOG FB de papieren administratie bewaakt om te voorkomen dat stukken zouden worden onttrokken. De bewakingskosten bedragen circa € 15.000.

### Toelichting kosten Agentschap

De grootste kostenpost van het Agentschap bestaat uit de extra controlekosten gemaakt door ingehuurde externe controleurs (ca. € 1,1 mln). Daarnaast zijn kosten gemaakt voor het ontsluiten van de digitale administratie en het bewaren hiervan t/m 2023 (ca. € 272.000). Verder zijn kosten gemaakt voor financieel en juridisch advies (ca. € 165.000) en opslag en archivering fysieke administratie (ca. € 20.000). Niet gekapitaliseerd zijn de gedeerde rente en de loonkosten als gevolg van de extra inzet medewerkers SZW, Audit Dienst Rijk (ADR) en Agentschap.

## 7. Verdelingsvoorstel

In deze paragraaf wordt het verdelingsvoorstel toegelicht. De reden voor het maken van een verdelingsvoorstel is, zoals in de inleiding beschreven, dat de 4 Fondsen hebben aangegeven de substantieel hogere restschuld van € 8,7 mln niet conform de oorspronkelijke afspraak te kunnen nakomen.

De door de Fondsen geprognosticeerde restschuld bedroeg destijds € 4,0 mln voor de 4 Fondsen. Rekening houdend met eventuele tegenvallers vond SZW dat het nodig was daar een marge van € 1 mln bij aan te houden. De afspraak werd gemaakt dat als de Fondsen zich zouden blijven inspannen om zoveel mogelijk projecten declarabel af te wikkelen om de restschuld te verlagen, 50% van maximaal € 5 mln zou worden kwijtgescholden. De afspraak betekende dat bij een restschuld van meer dan € 5 mln voor de 4 Fondsen het meerdere volledig ten laste van deze 4 Fondsen zou komen.

De consequentie van het één op één toepassen van deze afspraak op de werkelijke restschuld van € 8,7 mln, zou een restschuld van € 6,2 mln voor de 4 Fondsen betekenen. Gezien de financiële draagkracht van de 4 Fondsen is dit geen reële optie.

### Overwegingen bij het verdelingsvoorstel

#### 1. Financiële draagkracht Fondsen

Van de 4 Fondsen hebben 3 een (zeer) zwakke vermogenspositie. SFH is het enige Fonds met een substantieel eigen vermogen, echter doordat SFH geen premies meer heft loopt dit eigen vermogen jaarlijks terug.

#### 2. Waardering inspanningen

Onderdeel van de oorspronkelijk gemaakte afspraak was dat de 4 Fondsen constructief zouden samenwerken met SZW en zich maximaal zouden inspannen om de schade voor alle partijen zoveel mogelijk te beperken. Dat is gebeurd, met oog voor het totaal en niet direct het eigen voordeel. De 4 Fondsen hebben hier kosten voor gemaakt. De kosten zijn voor eigen rekening genomen net als SZW dat heeft gedaan voor de door het Agentschap gemaakte kosten. Het geeft blijk van het partnerschap dat is aangegaan voor de hersteloperatie.

#### 3. Evenwichtiger verdeling van de restschuld

Door de gezamenlijke inspanningen van de 4 Fondsen en SZW is van de € 29,2 uitstaande voorschotten € 14,8 mln gerealiseerd. Bij het failliete fonds SOG blijft van de € 18,3 mln uitstaande voorschotten een restschuld over van € 5,7 mln (afname van 69%). Bij de 4 Fondsen blijft van de € 10,9 mln uitstaande voorschotten een restschuld over van € 8,7 mln (afname van 20%). Daarmee valt van het bereikte resultaat meer voordeel toe aan SZW dan aan de 4 Fondsen. Gezien de inspanningen van de 4 Fondsen alsook hun poging om met € 1 mln extra voorschotten het faillissement van SOG FB te voorkomen<sup>3</sup> ligt een evenwichtiger verdeling van de restschuld voor de hand. Gelet op de verhouding bij de toegekende subsidies, wordt een 50/50 verdeling reëel geacht. Dit betekent dat de 4 Fondsen en SOG ieder een aandeel van 50% in de totale restschuld van € 14,4 mln toegerekend krijgen. De (herberekende) restschuld van de 4 Fondsen komt daarmee uit op € 7,2 mln.

---

<sup>3</sup> Zie tabel op pagina 4

#### 4. Onzekerheid over financiële draagkracht in de toekomst

Er is onzekerheid over de financiële draagkracht van de Fondsen in de komende jaren. Het Fonds SFH wordt sinds 2009 niet meer gevoed, opheffing op termijn is voorzien en het eigen vermogen daalt de komende jaren sterk. Voor de premiegefinancierde Fondsen OOI, HIBIN en OFP geldt dat terugbetaling van de restschuld uit de premieontvangsten zal moeten worden gefinancierd. Normaliter dienen de premieontvangsten voor opleidingen en werkgelegenheidsprojecten voor de sector, dan wel worden besteed aan andere in de cao en in de statuten van de opleidingsfondsen omschreven doelen. Het is onzeker of er bij het maken van de nieuwe cao-afspraken voor 2015 e.v. draagvlak is om premie-inkomsten aan te wenden voor de aflossing van een schuld. Afbetalingsregelingen met enige looptijd zijn met het oog op daadwerkelijke inning derhalve risicovol voor SZW.

#### Advies

Ik adviseer SZW inning in één keer in 2014 en daarbij in te zetten op 50% van de herberekende restschuld. Dit is een vordering van € 3,6 mln op het collectief van de Fondsen.

Rekening houdend met de wens van de Fondsen om als collectief de afspraak na te komen, adviseer ik om de Fondsen de ruimte te geven onderling afspraken te maken over de verdeling van de restschuld.

#### Toelichting

Op basis van de jaarrekeningen 2012 is de financiële draagkracht van de 4 Fondsen al zwak en deze loopt terug met het verstrijken van de tijd.

SZW zal dus niet de daadwerkelijk verschuldigde bedragen kunnen innen. Dat geldt ook voor het totaalbedrag van de herberekende restschuld. SZW zal verlies moeten nemen. Dankzij de gezamenlijke hersteloperatie is het verlies uiteindelijk wel lager dan deze anders zou zijn geweest. De hersteloperatie heeft een behoorlijke periode gevergd. Om meerdere redenen is nu een snelle en definitieve afwikkeling van belang.

Het direct voldoen van de restschuld, heeft als voordeel dat de zaak in één keer in 2014 wordt afgewikkeld en er niet sprake is van een langslappend traject met de gecompliceerdheid van meerjarige afbetalingsregelingen per fonds en reële risico's dat deze in de praktijk toch niet haalbaar blijken, gezien de financiële positie van de afzonderlijke Fondsen. Bovendien wordt zo vermeden dat door SZW de komende CAO onderhandelingen met schuldenkwesties worden belast en daardoor mogelijk bemoeilijken dat ook voor de toekomst in die sectoren aandacht is voor opleiding en werkgelegenheidsprojecten. Dat wordt in dit advies aan de sectoren zelf ter afweging gelaten.

Het verdelingsvoorstel gaat ervan uit dat de Fondsen als collectief worden aangesproken. Het erkent het belang van hun gezamenlijk optrekken en is in lijn met de eerdere afspraak. Dat in één keer wordt afgerekend, maakt dit wel extra dwingend. De Fondsen



zullen dus onderling afspraken moeten maken hoe de schuld in 2014 wordt betaald en hoe onderling wordt verrekend. SFH zal bij deze afspraak een sleutelrol vervullen o.a. gezien het feit dat dit het enige Fonds met nog een substantieel positief vermogen. Voor dit Fonds kan het gunstig uitpakken om in de collectieve afspraak mee te gaan omdat dat potentieel financieel voordelig kan zijn t.o.v. een individueel afwikkelingstraject, gelet op de relatieve hoge eigen werkelijke restschuld. De positie van SFH is echter tegelijkertijd een onzekere factor. Bepalend voor de haalbaarheid van deze oplossing is de hoogte van het bedrag dat SZW bij het collectief van Fondsen uiteindelijk vordert.

Mocht SZW op basis van deze geadviseerde variant niet met de Fondsen tot overeenstemming kunnen komen, dan zullen individuele afspraken per Fonds gemaakt moeten worden. In dat geval wordt per Fonds maximaal teruggevorderd. Daarmee is ongewis welk eindbedrag van inning dat uiteindelijk voor het rijk oplevert. Bovendien kent dit een meerjarige administratieve nasleep voor alle partijen en is faillissement niet uitgesloten.

### **Opdrachtformulering verdeling restschuld van de Fondsen OFP OOI, HIBIN en SFH**

#### **Inleiding**

Vijf opleidingsFondsen uit de sectoren pluimvee (OFP), horeca (SFH), bouwmaterialen (HIBIN), isolatie (OOI) en groothandel (SOG), hebben via de door het fonds groothandel opgerichte Stichting Opleidingsfonds Groothandel Facilitair Bedrijf (SOG FB) in het kader van het ESF-programma 2007 – 2013 projectaanvragen bij het Agentschap SZW ingediend om voor ESF-subsidie in aanmerking te komen. Bij de ontvangen einddeclaraties van deze Fondsen bleek in 2011 dat de einddeclaraties in een aantal gevallen lager waren dan de uitgekeerde voorschotten. Het Agentschap SZW heeft toen de teveel betaalde voorschotten teruggevorderd bij de Fondsen. In totaal ging het in die terugvordering om een bedrag van 7,7 miljoen Euro, waarvan 3,1 miljoen Euro SOG. De Fondsen hebben in reactie op de terugvordering aangegeven dat zij dit bedrag niet terug konden betalen. De reden dat de Fondsen niet terug konden betalen was betalingsonmacht van SOG FB, de uitvoerder van de ESF-subsidieregelingen. De Fondsen hadden contractueel afgesproken de voorschotten door te storten naar SOG FB. De feitelijke administratie was door SOG FB ondergebracht bij een administratiekantoor, De Administratie BV. Doordat SOG FB en De Administratie BV aanzienlijke bedragen aan hun ondernemingen hadden onttrokken, zijn medio 2012 SOG FB en De Administratie BV failliet gegaan, ondanks een financiële injectie van de Fondsen OFP, HIBIN, OOI en SFH (dus niet fonds SOG) van 1 miljoen Euro. Deze 1 miljoen Euro is in de vorm van voorschotten (onder bankgarantie) verstrekt door het Agentschap SZW. Vervolgens is ook fonds SOG failliet gegaan.

In totaal hebben de vijf Fondsen voor 29,2 miljoen Euro aan voorschotten ontvangen. Het ministerie van SZW heeft de Fondsen vanaf het begin ondersteund om de subsidieprojecten ondanks de faillissementen zo goed mogelijk af te wikkelen. Naar huidig inzicht laten de prognoses van de restschuld zien dat van de in totaal 29,2 miljoen Euro uitstaande voorschotten circa 14 miljoen Euro aan ESF-subsidies gerealiseerd zal worden, waarvan 11 miljoen Euro bij het failliete fonds SOG. Dat betekent dat er nog een restschuld overblijft van circa 15 miljoen. Het aandeel van SOG hierin is circa 6 miljoen Euro. Het resterende deel (9 miljoen Euro) komt voor rekening van de vier andere Fondsen.

In een eerder stadium werd door het Agentschap SZW en de vier Fondsen uitgegaan van een restschuld van ca 5 miljoen Euro (exclusief fonds SOG). Het Agentschap SZW en de 4 Fondsen hebben toen afgesproken, dat als de Fondsen zich zouden blijven inspannen om de schade voor alle betrokkenen zoveel mogelijk te beperken, 50% van maximaal 5 miljoen Euro zou worden kwijtgescholden. De afspraak betekende dat bij een restschuld van meer dan 5 miljoen Euro voor de 4 Fondsen het meerdere volledig ten laste van deze 4 Fondsen zou komen. Deze afspraak weerspiegelde dat de Fondsen belang moeten hebben bij een zo laag mogelijke restschuld. Ook zou een op de betalingscapaciteit van de Fondsen toegesneden betalingsregeling worden getroffen met de (in elk geval 2) Fondsen die desondanks moeilijkheden zouden hebben met terugbetaling van de restant schuld.

Nu ondanks inspanningen van de Fondsen het resterende schuldbedrag hoger lijkt te gaan worden, hebben de 4 Fondsen aangegeven het bedrag van 9 miljoen Euro niet te kunnen terugbetalen en bij volledige terugvordering failliet te zullen gaan. Bovenal hebben de Fondsen aangegeven dat zij het niet redelijk zouden vinden als zij dit bedrag zouden moeten terugbetalen, gezien met name de door hen verrichte inspanningen en het feit dat bovenal het failliete fonds SOG heeft geprofiteerd van de hersteloperaties.

Uitgangspunt van SZW bij de eerdere afspraak was (en is) om de Fondsen in staat te stellen om mee te werken aan het realiseren van zoveel mogelijk subsidie terwijl de Fondsen perspectief hielden op een acceptabele afwikkeling, dat de afgesproken verdeling van de restschuld een duidelijke prikkel voor de Fondsen bevat om de restschuld te minimaliseren en daarmee het verlies voor SZW en dus de belastingbetaler te minimaliseren.

De complexiteit zit in het feit dat er geen één op één relatie is tussen de door SOG FB gevoerde administratie en de door de Fondsen ingediende einddeclaraties. Over 2011 zijn helemaal geen einddeclaraties ingediend.

#### **Opdracht**

Maak een voorstel voor een verdeling van de restschuld tussen SZW en de vier Fondsen. Breng hierbij de financiële draagkracht van de vier Fondsen in kaart en houd rekening met de door de Fondsen geleverde inspanningen in de afwikkeling van het SOG-traject.

De voor te stellen verdeling dient, naast bovengenoemd uitgangspunt, helder uitlegbaar te zijn. Verantwoording vindt ook plaats aan de Tweede Kamer. In het AO van 13 november 2013 heeft de staatssecretaris toegezegd de Tweede Kamer in het najaar van 2014 te informeren over de afwikkeling van de terugvordering van de te veel betaalde voorschotten.

