

Rapport in het kort

Samenvatting

De Staten hebben op 14 juli 2015 de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) verzocht om een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werving van het personeel en van het gevoerde personeelsbeleid bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) vanaf 10 oktober 2010.

Uit het verzoek bleek dat de Staten hadden geconstateerd dat het Ministerie van SOAW niet goed functioneerde en graag wilden weten of dit te maken had met het gevoerde personeelsbeleid. Met name de werving was een aandachtspunt.

Doel

Het doel van het onderzoek is ten eerste om de Staten inzicht te geven of de invulling van functies in de onderzoeksperiode in overeenstemming is geweest met het voorgeschreven personeelsbeleid. Ten tweede is het doel om inzicht te geven of door het gevoerde personeelsbeleid het doelmatig functioneren van het ministerie gewaarborgd was. In dit verband is de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de functies van belang daar dit essentiële condities zijn voor het functioneren van een organisatie.

Vraag

De onderzoeksvraag en deelvragen zijn op 10 september 2015 met de Staten afgestemd. De onderzoeksvraag luidt:

Heeft de overheid in de periode 10 oktober 2010 tot en met 10 september 2015 ervoor gezorgd dat de functies bij het ministerie van SOAW in overeenstemming met het beleid, de geldende richtlijnen en procedures zijn ingevuld met adequaat personeel?

Bevindingen

Om de bevindingen en aanbevelingen meer tot hun recht te laten komen worden de resultaten van het onderzoek in twee deelrapporten uitgebracht. Dit rapport is het 2^{de} deel en betreft de uitkomsten over de functies die deel uitmaken van het managementteam van het

ministerie, te weten: ‘Secretaris Generaal’, ‘Beleidsdirecteur’ en ‘Sectordirecteur’. In het rapport zijn ook de resultaten betreffende het organisatieonderdeel ‘kabinet van de Minister’ meegenomen.

Managementteam

De functie van Secretaris Generaal (SG) is in de onderzoeksperiode tweemaal formeel ingevuld¹ en van Beleidsdirecteur (BD) en de drie sectordirecteuren (SD) elk eenmaal. Deze zes invullingen hebben voldaan aan bijna alle criteria die voortvloeien uit het voorgeschreven personeelsbeleid. Van vijf van de zes invullingen zijn echter geen bewijzen aangetroffen dat aan de criteria ‘afnemen assessment’ en ‘opleidingseisen’ is voldaan, Noch bij Human Resource Organisatie (HRO) noch bij Document Management en het Ministerie van SOAW zijn documenten aangetroffen waaruit blijkt dat een assessment is afgenomen. Evenmin zijn in de personeelsdossiers, en het daarvoor door SOAW bijgehouden bestand, diploma’s aangetroffen. Blijkens de curriculum vitae die in de personeelsdossiers zijn aangetroffen, voldoen de personen aan de opleidingseisen maar, zoals eerder aangegeven, is deze informatie niet onderbouwd door diploma’s. Er is wel in alle gevallen voldaan aan het aantal vereiste ervaringsjaren.

De functies van SG, BD en SD zijn in de onderzoeksperiode gedurende langere perioden vacant geweest of formeel wel ingevuld maar niet uitgevoerd door de desbetreffende persoon. Een belangrijke oorzaak voor het laatstgenoemde was dat in dezelfde periode (mei/juni 2013) het gehele managementteam van het ministerie door de toenmalige minister op non-actief was gesteld (eventueel later gevolgd door terbeschikkingstelling).

Samen zijn de vijf leidinggevenden verantwoordelijk voor de sturing van het ministerie. Indien deze functies feitelijk niet worden uitgeoefend ontbeert het ministerie derhalve personen die sturing geven aan het ministerie in het algemeen en de organisatieonderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn in het bijzonder. Bovendien leidt het op non-actief

¹ Met formeel ingevuld wordt bedoeld dat een persoon vast in de functie is benoemd. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat iemand vast in een functie is benoemd maar feitelijk een andere functie uitvoert waarin hij/zij niet vast is benoemd. Ook kan het voorkomen dat iemand tijdelijk een functie uitvoert waarop een ander persoon vast is benoemd.

stellen van het hele managementteam tot onrust en spanningen binnen het ministerie met alle gevolgen van dien voor het functioneren.

Ten tijde dat de functies vacant waren en tijdens de non-actief stellingen zijn vervangende maatregelen genomen om te voorkomen dat deze functies geheel niet werden uitgeoefend. Met deze maatregelen zijn echter de bovengenoemde negatieve (bij)effecten niet helemaal opgeheven en zijn deze in sommige gevallen zelfs versterkt. Ten aanzien daarvan blijkt uit het onderzoek het volgende:

- Consistentie in de sturing van het ministerie is niet gewaarborgd geweest. Mede doordat vervangers vaak voor korte tijd zijn benoemd, zijn de functies in de onderzoeksperiode namelijk telkens voor een kort tijdsbestek door diverse personen uitgeoefend (inclusief de formeel benoemden):

- de functie van Secretaris Generaal door vijf verschillende personen;
- de functie van Beleidsdirecteur door zes verschillende personen;
- de functie van Sectordirecteur Arbeid eveneens door zes verschillende personen;
- de functie van Sectordirecteur Familie en Jeugd door vijf verschillende personen; en
- de functie van Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling door vijf verschillende personen.

- Sommige vervangingen hebben onvoldoende weloverwogen en dus niet zorgvuldig genoeg plaatsgevonden door de toenmalige bestuurder(s). Door deze handelingen liepen in dezelfde periode namelijk overeenkomsten met meerdere personen hetgeen tot onnodige financiële uitgaven voor de overheid heeft geleid:
 - In één geval is een vervanger benoemd terwijl de overeenkomst met de voorganger nog twee maanden liep.
 - Een andere vervanger is 2,5 maand vóór zijn pensionering aangesteld als ad interim en deze benoeming is na pensionering verlengd, terwijl de RvM eerder had besloten dat ambtenaren bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (60 jaar) niet meer op de payroll mogen voorkomen. Vervolgens is de RvM na 2 maanden ook akkoord gegaan om

de persoon uit de functie te ontheffen, met behoud van bezoldiging gedurende de periode dat de formeel benoemde persoon ter beschikking was gesteld. Dit met als argument dat er een arbeidsovereenkomst daarover was aangegaan met de ad interim. Genoemde overeenkomst blijkt echter pas veel later te zijn geformaliseerd. Daardoor is de ontheven persoon nog 11 maanden doorbetaald zonder de functie uit te oefenen.

- In sommige gevallen zijn vervangers benoemd die niet aan de opleidingseisen voldeden, waar degenen die zij vervingen, aan moesten voldoen. Dit heeft niet alleen indirect effect op het functioneren van het ministerie door het gedrag van bestuurders, maar ook direct doordat op ambtelijk niveau sprake is van sturing door personen die kwalitatief niet van het gewenste niveau zijn. Ook hier is sprake van onzorgvuldig en ondoelmatig handelen. In andere gevallen kon door het ontbreken van onderliggende documenten niet worden vastgesteld of sprake is geweest van een kwalitatief volwaardige vervanging.
- Niet in alle gevallen was sprake van een een-op-een vervanging maar van waarneming of van een waarnemer die voor meerdere functies waarnam.

Totaal is in de onderzoeksperiode minimaal ANG 2.481.974,90 betaald voor de doorbetaling van met name de op non actief gestelde personen (ANG 1.508.327,91) en de extra salariskosten voor de vervangingen (ANG 972.646,99).

Conclusie over managementteam functies

De Rekenkamer concludeert dat het gevoerde personeelsbeleid zowel qua rechtmatigheid als doelmatigheid betreft in belangrijke mate heeft gefaald.

Van het merendeel van de managementteamfuncties die gedurende de onderzoeksperiode formeel zijn ingevuld, zijn geen bewijzen aangetroffen dat een assessment is uitgevoerd en aan de opleidingseisen is voldaan, terwijl deze criteria juist belangrijk zijn om de kwaliteiten van de sollicitant te kunnen beoordelen.

Door onzorgvuldig handelen van opeenvolgende bestuurders is een consistente, kwantitatief én kwalitatief volwaardige sturing van het ministerie onvoldoende gewaarborgd geweest. Dit heeft direct gevolgen voor het functioneren en realiseren van de doelen van het ministerie in het algemeen en van de doelen van de organisatieonderdelen in het bijzonder.

Verder heeft dit handelen geleid tot onnodige uitgaven voor de overheid.

Tot slot heeft de 'tone at the top' ook effect op het functioneren van het ministerie. 'Tone at the top' is namelijk van essentieel belang om het gewenste gedrag van de leidinggevenden en overige ambtenaren te bereiken.

Kabinet van de minister

De functies voor kabinetsmedewerkers worden per ambtstermijn van een minister ingevuld. Maximaal vijf medewerkers mogen tegelijkertijd benoemd zijn, waarvan minimaal één een aan het kabinet ter beschikking gestelde ambtenaar dient te zijn. In de periode 10 oktober 2010 tot 10 september 2015 heeft het Land Curaçao vijf verschillende kabinetten gekend en zeven ministers voor het Ministerie van SOAW. In deze periode zijn totaal vier ambtenaren ter beschikking gesteld aan het kabinet van de minister en twintig personen extern aangetrokken en aangesteld middels een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

Uit het onderzoek blijkt het volgende:

1. Er is aan het voorgeschreven personeelsbeleid voldaan met uitzondering van de volgende punten:
 - In twee kabinetsperiodes, namelijk van 1 mei 2013 tot 24 augustus 2014 en van 24 augustus 2014 tot het einde van de onderzoeksperiode, is 1 fte boventallig ingevuld.
 - In de 3^{de}, 4^{de} en 5^{de} kabinetsperiode is, in strijd met de afspraken in de RvM, geen enkele functie ingevuld door beschikbaarstelling maar alleen via tijdelijke overeenkomsten. Het gevolg is hogere kosten voor de overheid aangezien aan meer personen een volledig salaris plus een toelage van 25% betaald moet worden in plaats van alleen een toelage van 25%.
 - Van de 2^{de} kabinetsperiode kon door het ontbreken van onderliggende documenten voor één ter beschikkingstelling niet worden vastgesteld of de toelage maximaal 25% bedroeg.
2. Alle (vier) aan het kabinet van de minister ter beschikking gestelde ambtenaren hebben aan de opleidingseisen voldaan. Van de twintig tijdelijke arbeidscontractanten voldeden acht aan de opleidingseisen, drie voldeden niet en van de resterende negen kon dit door het ontbreken van documenten niet worden vastgesteld.
3. In de onderzoeksperiode is in één geval sprake geweest van een formeel ingevulde maar niet door de desbetreffende persoon uitgevoerde functie. In de 4^{de} kabinetsperiode is namelijk een persoon 10 maanden nadat hij op een tijdelijk contract was aangenomen als kabinetsmedewerker, voor de resterende duur van dit contract ter beschikking gesteld van Inspectie Arbeid en Veiligheid.

Conclusie over de functies van het kabinet van de minister

De Rekenkamer concludeert dat gedurende de onderzoeksperiode bij het invullen van de functies voor het kabinet van de minister niet op alle onderdelen rechtmatig is gehandeld daar niet is voldaan aan het voorgeschreven personeelsbeleid. Dit heeft financiële consequenties voor het ministerie. Verder wordt geconcludeerd dat het gevoerde personeelsbeleid in belangrijke mate niet heeft geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en dus ondoelmatig is. 38% van de personen voldoet niet aan de functie-eisen en in één geval werd een medewerker extern aangetrokken terwijl daar geen behoefte aan was bij het kabinet. Deze persoon is namelijk na een aantal maanden elders ter beschikking gesteld.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de minister van SOAW aan om te zorgen dat:

- alle medewerkers, dus ook de topambtenaren, voldoen aan de functie-eisen. In 2014 heeft de voorzitter van de Stuurgroep Optimaliseren Functioneren Overheidsapparaat de RvM onder andere geadviseerd om te evalueren in hoeverre het personeel aan de functie-eisen voldoet. Dit advies is niet overgenomen door de RvM. Geadviseerd wordt om dit aspect weer aan te kaarten bij de RvM of zelf intern stappen daartoe te ondernemen.
- zorgvuldigheid wordt betracht bij het toepassen van ordemaatregelen op ambtenaren. Indien dergelijke maatregelen niet vermeden kunnen worden te zorgen voor kwantitatief en kwalitatief volwaardige vervangingen. Ook ad interims behoren derhalve aan de functie-eisen te voldoen van degenen die zij vervangen.
- er een consistente sturing van het ministerie plaatsvindt. Dit betekent dat zoveel mogelijk vermeden moet worden dat de managementteam functies voor korte tijd door diverse personen worden uitgevoerd.

- kabinetsmedewerkers worden aangetrokken zoals bedoeld is, namelijk indien het kabinet (en dus niet andere organisatieonderdelen) daaraan behoefte heeft.
- de personeelsdossiers volledig zijn en tijdig worden bijgehouden. De actuele rechtspositie van de medewerkers dient op elk moment uit de dossiers te blijken en dat is nu niet het geval; zowel de Human Resource afdelingen van het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) als die van SOAW beschikken niet over volledige dossiers.

Aan de Staten wordt tot slot geadviseerd om er op toe te zien dat de minister van SOAW een stappenplan opstelt om de in dit rapport gesignaleerde knelpunten op te lossen en verantwoording aflegt over de uitvoering van dit plan.