



## Algemene Rekenkamer Curaçao

De voorzitter en leden  
van de Staten van Curaçao  
Wilhelminaplein 4  
Alhier

Uw nummer:

Uw brief van:

Ons nummer:  
040/13/CUR

Willemstad, 3 juni 2013

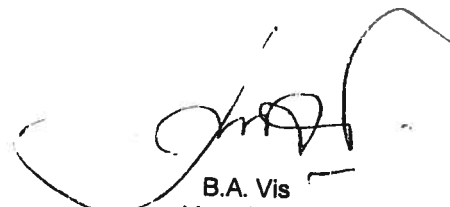
Onderwerp:

Betrouwbaarheid beleidsinformatie jaarverslag en jaarrekening 2011

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer Curaçao u het rapport aan, bevattende de uitkomsten van het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag en de jaarrekening 2011 van Curaçao.



K.E. Ersilia RA  
Secretaris



B.A. Vis  
Voorzitter

Tel: (599-9) 461-1080  
Fax: (599-9) 461-7071  
E-mail: [arna@cura.net](mailto:arna@cura.net)

Kaya C. Winkel G.A. Zn. 7  
Curacao



## Rapport

Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie  
in het jaarverslag en de jaarrekening 2011  
van Curaçao



## Rapport

### Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag en de jaarrekening 2011 van Curaçao

3 juni 2013 No. 040/13/CUR

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Samenvatting .....	3
3	Algemeen.....	5
3.1	Wettelijk kader .....	5
3.2	Reikwijdte en diepgang van het onderzoek .....	7
3.3	Verrichte werkzaamheden .....	7
4	Naleven van de verplichting tot het tussentijds verstrekken van beleidsinformatie.....	8
5	Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over de formatie en de personeelkosten in de jaarrekening en het jaarverslag 2011 .....	8
5.1	Formatie .....	10
5.2	Ministerie van Justitie .....	11
5.3	Formatieaantallen Kabinet van de ministers .....	12
5.4	Formatie en aanstellingsprocedure medewerkers van de ministers .....	13
6	Reactie van de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening.....	15

1

## Inleiding

Goede beleidsinformatie is essentieel voor een adequaat functionerend openbaar bestuur. Er moet kwalitatief goede informatie voorhanden zijn waarop beleidsbeslissingen kunnen worden gefundeerd en aan de hand waarvan het beleid en de uitvoering kunnen worden gemonitord en bijgestuurd. Beleidsinformatie is daarbij een cruciaal element in het verkeer tussen kabinet en Staten. In de comptabiliteitsvoorschriften is opname van informatie over (de resultaten van) het beleid in begroting en jaarverslag voorgeschreven.

In concreto moet voor iedere functie in de begroting antwoord gegeven worden op de vragen: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? (De drie W-vragen). In de jaarverslagen moet vervolgens voor elke functie antwoord gegeven worden op de vragen: Hebben we bereikt wat we ons hadden voorgenomen?, Hebben we daarvoor gedaan wat we van plan waren te doen? en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? (de drie H-vragen).

2

## Samenvatting

### Betrouwbaarheid

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid<sup>1</sup> van de beleidsinformatie die volgens de geldende comptabiliteitsvoorschriften verplicht in de jaarrekening en in het jaarverslag moet zijn opgenomen. Tevens heeft de Rekenkamer nagegaan of is voldaan aan de verplichting tot het tussentijds verstrekken van beleidsinformatie.

De Rekenkamer is zich bewust van de grote hoeveelheid werk die is verricht in het kader van de problematiek die samenhangt met de samenvoeging van het voormalige Land de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao op 10 oktober 2010, zoals de inrichting van de overheidsorganisatie in overeenstemming met de businessplannen en de toezegging dat er geen gedwongen ontslagen zouden vallen. Nu, twee en een halfjaar na dato, moet de Rekenkamer constateren dat de beleidsinformatie nog niet betrouwbaar is. De Rekenkamer acht het van belang dat hieraan met voortvarendheid wordt gewerkt.

Met betrekking tot het naleven van de *verplichting tot het tussentijds verstrekken van beleidsinformatie*, concludeert de Rekenkamer dat in strijd met de Eilandsverordening Publicatie Beleidsinformatie (A.B. 1998, no. 4), de regering in 2011 de verplichte beleidsinformatie niet aan de Staten heeft verstrekt. Als gevolg hiervan heeft de Staten een deel van haar controlerende taak niet kunnen uitoefenen en is de facto de burgers informatie onthouden waar zij recht op hebben. De Rekenkamer adviseert de regering in het vervolg in overeenstemming met de eigen wet- en regelgeving te handelen<sup>2</sup>.

*Betreffende de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het jaarverslag en de jaarrekening 2011* is de Rekenkamer van oordeel dat:

---

<sup>1</sup> Onder betrouwbare informatie verstaat de Rekenkamer dat de informatie te vertrouwen is, ofwel dat de informatie juist en volledig is.

<sup>2</sup> Het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening is voornemens om vanaf juli 2012 maandelijks de Staten te informeren over de in- en uitstroom van personeel. Bij het overzicht over augustus 2012 heeft het ministerie aangegeven dat de gegevens niet door de SOAB zijn gecontroleerd.

- deze formatie (de formatie en de daaraan verbonden personeelkosten) onbetrouwbaar is en
- de regering zonder betrouwbare informatie niet goed kan sturen op begrotingsevenwicht.

Omdat sprake is van meerdere ernstige en onderling samenhangende problemen beveelt de Rekenkamer aan om de problemen planmatig aan te pakken en een realistisch verbeterplan op te laten stellen. Vervolgens adviseert de Rekenkamer de minister van Bestuurlijke Planning en Dienstverlening om de Staten over de voortgang van de uitvoering van het plan te rapporteren en de SOAB onderzoek te laten doen naar de getrouwheid (juistheid, volledigheid en toereikendheid van de toelichting) hiervan.

### Overige bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Naast de bevindingen over de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie stelde de Rekenkamer vast dat:

1. Maandelijks salaris wordt betaald aan ambtenaren waarvan niet kan worden vastgesteld of zij een arbeidsprestatie leveren. Deze betalingen acht de Rekenkamer ondoelmatig. De Rekenkamer beveelt aan om deze betalingen stop te zetten en de teveel aan ambtenaren betaalde salarissen terug te vorderen.
2. Door het ministerie van Justitie in het kader van de uitvoering van het Implementatieplan Korps Politie Curaçao (KPC) personeel in dienst is genomen. Mede daardoor is de begrote formatie overschreden. De Rekenkamer is van oordeel dat met de uitvoering van het Implementatieplan KPC voor wat betreft het in dienst nemen van personeel, pas had mogen worden begonnen, nadat de financiële consequenties daarvan in de begroting waren verwerkt. Ten slotte concludeert de Rekenkamer dat de formatie voor de Kabinetten van de ministers met in totaal 14 FTE<sup>3</sup>'s is overschreden en dat aanstellingen buiten de begroting en het businessplan, in principe zijn aan te merken als onrechtmatig.
3. Bij de aanstelling van medewerkers van de Kabinetten van de ministers een afwijkende procedure is gevolgd. De Rekenkamer is geen afwijkende aanstellingsprocedure voor deze aanstellingen bekend, behalve dat de aanstelling/indienstneming voor bepaalde tijd wordt gedaan. In de praktijk worden de indienstnemingen buiten de geldende procedures om, politieke benoemingen genoemd. Het gebruikte argument voor de afwijkende procedure dat deze functies vertrouwensfuncties zouden zijn, overtuigt de Rekenkamer niet, omdat dit voor alle functies die ambtenaren vervullen geldt en niet alleen voor de functionarissen van de Kabinetten van de ministers. De Rekenkamer adviseert de Staten om de genoemde functies onder dezelfde formele regels te laten vallen als alle andere ambtenaren. De Rekenkamer merkt nog op dat ook bij de benoeming van de secretarissen-generaal een afwijkende procedure is gevolgd.

De Rekenkamer geeft ook in overweging om staatsrechtelijk advies te vragen aan de Raad van Advies over politieke benoemingen. De vraag die beantwoord zou moeten worden is of het in strijd met wet- en regelgeving is om bij het in dienst nemen van secretarissen-generaal en personeel voor de functies van beleidsmedewerker, medewerker communicatie en managementassistent van het

---

<sup>3</sup> Full Time Equivalent ofwel een volledige formatieplaats

Kabinet van de ministeries een andere procedure te volgen en andere eisen te stellen.

Als de regering toch wil vasthouden aan politiek benoemde functionarissen, dan adviseert de Rekenkamer in ieder geval dat daarvoor heldere procedures en voorwaarden gelden en dat die dan ook nageleefd worden. Te denken is hierbij aan de bepaling in de arbeidsovereenkomst dat de aanstelling geldt voor de zittingsduur van de betreffende minister.

3

### **Algemeen**

3.1

#### **Wettelijk kader**

##### Comptabiliteitsvoorschriften

In de geldende wet- en regelgeving zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op beleidsinformatie. Twee belangrijke artikelen in de Landsverordening comptabiliteit 2010 die handelen over beleidsinformatie, zijn artikel 14 lid 3 en artikel 33 lid 2. Het eerstgenoemde artikel bepaalt in het derde lid dat in de toelichting bij de begroting voor elke functie:

- een uiteenzetting wordt gegeven over het beleid dat de Regering zich zowel in algemene zin als met betrekking tot elk ministerie heeft voorgenomen en
- de factoren worden vermeld die aan de ramingen ten grondslag liggen, alsmede voor zover mogelijk gegevens omtrent de omvang van de activiteiten of prestaties die worden beoogd, waarbij deze gegevens voor zover mogelijk worden gesteld naast die van het lopende dienstjaar en naast de uitkomsten van het vorige dienstjaar.

Ten aanzien van het verslag bepaalt artikel 33 dat daarin in ieder geval een uiteenzetting wordt gegeven of en in hoeverre beleidsvoornemens die tevoren met betrekking tot het betreffende dienstjaar waren geformuleerd, zijn gerealiseerd.

In de regelgeving is niet aangegeven welke beleidsinformatie en in welke vorm, bijvoorbeeld in de vorm van prestatie-indicatoren, in de toelichting bij de begroting en het jaarverslag, verstrekt moet worden. De Rekenkamer adviseert om in overleg met de ministeries te bepalen, welke beleidsinformatie gegeven moet worden.

In het voorwoord bij het Jaarverslag 2011 is door het ministerie van Financiën vermeld dat voor het eerst een verslag op grond van onder andere artikel 33 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 is opgesteld. Volgens het voorwoord in het verslag moet het verslag over 2011 gezien worden in het licht van een kwalitatief groeiproces, waarbij alle ministeries steeds meer bij de realisatie betrokken zullen zijn.

##### Ontwikkeling betreffende de systematiek van het opstellen van de begroting

Een van de documenten die het ministerie van Financiën ten behoeve van het opstellen van de begroting 2014 binnen de overheidsorganisatie heeft verspreid was het rapport "Verantwoorde Beleidsbegroting". Dit rapport van 1 november 2012 is opgesteld door medewerkers van het ministerie van Financiën, die hiervoor een specifieke cursus hebben gevolgd. Het rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de vraag hoe een "verantwoorde beleidsbegroting" op Curaçao kan worden geïmplementeerd.

Volgens het rapport was de aanleiding voor het onderzoek het ontbreken van inzicht in de besteding van middelen van de overheid. Zo zou de mogelijkheid ontbreken om

aan te tonen of de beleidsinzet en het inzetten van middelen uiteindelijk heeft geleid tot de beoogde resultaten. Volgens het rapport is het de bedoeling dat in de beleidsbegroting inzicht wordt gegeven in de beoogde beleidseffecten en de benodigde instrumenten die daartoe worden ingezet. Wanneer de beleidsbegroting is opgesteld volgens de systematiek van de 'Verantwoorde Beleidsbegroting', dan wordt in de begroting antwoord gegeven op de volgende drie W-vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen?
- Wat mag het kosten?

De Rekenkamer is van mening dat wanneer de begroting volgens deze systematiek wordt opgesteld, de Staten beter in staat zal zijn om zich een oordeel te vormen over de begroting. Wanneer vervolgens in de jaarrekening en het jaarverslag antwoord wordt gegeven op de drie H-vragen (Hebben we bereikt wat we wilden bereiken? Hebben we gedaan wat we wilden doen? en Heeft het gekost wat we daarvoor hebben begroot?), zal de Staten beter in staat zijn om de uitvoering van de begroting door regering te controleren.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport. De Rekenkamer is het eens met de uitgangspunten van het rapport, maar is wel van mening dat dit rapport onvoldoende handvatten biedt voor de implementatie van de voorgestelde systematiek. Zo mist de Rekenkamer de definiëring van de begrippen en zijn de drie in het rapport opgenomen voorbeelden niet volledig uitgewerkt. Als gevolg hiervan wordt onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de systematiek in de praktijk moet worden toegepast.

#### Eilandsverordening Publicatie Beleidsinformatie Curaçao

In de Eilandsverordening Publicatie Beleidsinformatie Curaçao, AB 1998, no. 4, is voorgeschreven dat beleidsinformatie betreffende de personeelsontwikkeling en de eilandsfinanciën periodiek aan de Eilandsraad en het publiek moeten worden verstrekt. Deze eilandverordening is door het land Curaçao overgenomen. In de verordening is aangegeven om welke informatie het gaat, namelijk:

##### *Ad Personeelsontwikkeling*

- a. Een overzicht van alle benoemingen, ontslagen, non-actiefstellingen en toekenningen van wachtgeld;
- b. Een overzicht voor wat betreft benoemingen, van de functie en de rangbenaming van de benoemden;
- c. Een volledig overzicht van het aantal benoemingen en uitstroom vanaf de aanvang van de zittingsperiode van de eilandsraad.

Deze overzichten worden voor de volgende categorieën opgesteld:

- Ambtenaren en arbeidscontractanten met uitzondering van onderwijzend personeel, arbeiders, werklieden en werksters;
- Onderwijzend personeel in volledige betrekking of in deeltijd werkzaam bij het openbaar onderwijs en bij de eilandelijke leergangen;
- Uitzendkrachten, tewerkgestelden bij de aanvullende werkplaatsen, alsmede invallers.



*Ad Eilandsfinanciën*

- Een vergelijkend overzicht per kwartaal van de werkelijke en de begrote inkomsten en de uitgaven;
- Een overzicht van de schuldpositie per kwartaal

Volgens de onderhavige eilandsverordening wordt gelijktijdig bij de overzichten betreffende de personeelsontwikkeling en de eilandsfinanciën een verslag van bevindingen van de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) aan de Eilandsraad aangeboden. De overzichten die betrekking hebben op een kwartaal worden daarnaast nog voorzien van een beoordelingsverklaring van de SOAB.

### **3.2 Reikwijdte en diepgang van het onderzoek**

De enige beleidsinformatie die in het jaarverslag 2011 is opgenomen, is de formatie per ministerie. Per ministerie is een overzicht gegeven van de personele bezetting volgens de salarisadministratie.

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de deugdelijke totstandkoming van deze beleidsinformatie. Aan beleidsinformatie stelt de Rekenkamer de volgende drie eisen:

- de beleidsinformatie is niet strijdig met de financiële informatie in de begroting of de jaarrekening;
- van de beleidsinformatie wordt duidelijk de informatiebron aangegeven;
- beleidsinformatie is op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand gekomen. Dit betekent dat:
  - de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingproces zijn vastgelegd;
  - het totstandkomingproces reconstrueerbaar is;
  - de beleidsinformatie op volledige en juiste wijze in de begroting en in het jaarverslag is opgenomen;

Volgens de toelichting in het jaarverslag bij het overzicht van de personele bezetting is deze afgeleid van de salarisadministratie. De salarisadministratie bevat materiële fouten. Zo zijn ambtenaren overplaatst zonder dat dit is verwerkt in de salarisadministratie. Omdat geen rekening werd gehouden met deze fouten, kan niet gesproken worden over deugdelijke totstandkoming; de Rekenkamer kon er niet van uit gaan dat de beleidsinformatie in het jaarverslag en de jaarrekening 2011 betrouwbaar is. Om vast te stellen in hoeverre de beleidsinformatie in de jaarrekening en het jaarverslag 2011 betrouwbaar is, heeft de Rekenkamer eigen aanvullend onderzoek gedaan.

### **3.3 Verrichte werkzaamheden**

De Rekenkamer is nagegaan wat in de wet- en regelgeving is opgenomen over beleidsinformatie. Vervolgens heeft de Rekenkamer door het voeren van gesprekken informatie verzameld. Zo heeft de Rekenkamer gesproken met medewerkers van:

- het College Financieel Toezicht (CFT);
- de afdeling HROO-IT van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening;
- de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB);
- het ministerie van Financiën;
- de Personeels- en de Salarisadministratie van de Shared Service Organisatie (SSO);

- het ministerie van Justitie (management team).

Verder heeft de Rekenkamer cijferbeoordelingen, bestandsanalyses en gegevensgerichte werkzaamheden, waaronder dossiercontrole, uitgevoerd.

#### 4 **Naleven van de verplichting tot het tussentijds verstrekken van beleidsinformatie**

Hoewel sinds 1998 de verplichting bestaat dat de overheid bepaalde beleidsinformatie moet verstrekken aan de eilandsraad en het publiek, is deze informatie in 2011 niet verstrekt. Omdat de bedoelde beleidsinformatie in 2011 niet was opgesteld heeft de SOAB hiernaar geen onderzoek kunnen doen, uitmondend in een beoordelingsverklaring.

##### **Conclusie en aanbeveling**

In strijd met de Eilandsverordening Publicatie Beleidsinformatie Curaçao (AB 1998, no. 4) heeft de regering in 2011 de verplichte beleidsinformatie niet aan de Staten verstrekt, met als gevolg dat de Staten een deel van haar controlerende taak niet heeft kunnen uitoefenen en de burgers informatie is onthouden waar zij recht op hebben.

De Rekenkamer adviseert de regering in het vervolg in overeenstemming met de eigen wet- en regelgeving te handelen. In paragraaf 3.1 heeft de Rekenkamer geadviseerd in de regelgeving op te nemen welke beleidsinformatie in de begroting en jaarrekening moet worden opgenomen.

#### 5 **Betrouwbaarheid van de beleidsinformatie over de formatie en de personeelkosten in de jaarrekening en het jaarverslag 2011**

Volgens de jaarrekening (staat Model B1) stonden eind 2011 4.936<sup>4</sup> Statenleden, ministers en ambtenaren op de betaalrol en bedroegen de totale personeelslasten (staat Model B2) NAf 465 miljoen.

De Rekenkamer stelde de volgende knelpunten vast:

1. Er bestaat een achterstand van ongeveer 6.900 raadsbesluiten die nog in de personeelsadministratie moeten worden verwerkt. Mede hierdoor bestaat er geen aansluiting tussen de personeelsadministratie en de salarisadministratie.
2. Uit intern onderzoek is gebleken dat circa 500 ambtenaren op andere afdelingen binnen hun ministerie of bij andere ministeries werkzaam waren. Dat onderzoek heeft ook aan het licht gebracht dat er circa 80 ambtenaren inactief waren (dit aantal is inmiddels teruggebracht door het stopzetten van salarissen en het hervatten van de werkzaamheden).
3. De salarisadministraties van het voormalige land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao moeten nog worden samengevoegd. Uit intern onderzoek is gebleken dat circa 15 ambtenaren dubbel salaris ontvingen.
4. Het aantal salarisadministraties wordt ook nog van 12 teruggebracht naar 3.
5. Er is geen actuele beschrijving van de procedures die moeten waarborgen dat de formatie en de personeelskosten betrouwbaar worden geregistreerd.

---

<sup>4</sup> In het overzicht op pagina 86 van de jaarrekening bedraagt het totaal 5.019. Door de Rekenkamer is geen rekening gehouden met pensioengerechtigden (74), stagiaires (6) en vakantiekrachten (3).

Het is de Rekenkamer bekend dat al gewerkt wordt aan het wegwerken van de achterstand in de mutatieverwerking van de raadsbesluiten (punt 1) en het aansluiten van de personeels- en salarisadministratie. Ten behoeve van het wegwerken van de achterstand is een projectcoördinator benoemd.

Op dit moment verricht de interne controleafdeling van het ministerie van Financiën samen met de SOAB onderzoek naar de personeels- en salarisadministratie. Uit dit onderzoek kunnen ook nog andere problemen naar voren komen.

De Rekenkamer heeft 16 aanstellingen in 2011, aan de hand van documenten in de personeelsdossiers onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek waren:

- In 4 gevallen waren de documenten 'in omloop' (waarvan 1 geval betrekking had op een familielid van een minister);
- In 4 gevallen ontbraken alle relevante documenten. Deze 4 gevallen hebben betrekking op 'herintreders';
- Ten aanzien van de overige 8 personeelsdossiers ontbraken belangrijke documenten waaruit zou moeten blijken dat er een vacature bestaat en dat deze vacature, ondanks de personeelsstop, ingevuld moet worden, de sollicitatiebrief, de uitkomsten van de selectie e.d.

Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer de rechtmatigheid van deze aanstellingen niet kunnen beoordelen.

### **Conclusie en aanbevelingen**

Op grond van haar onderzoek concludeert de Rekenkamer dat de informatie in het jaarverslag en de jaarrekening 2011 over de formatie en de personeelkosten onbetrouwbaar is. Zonder betrouwbare informatie kan de regering niet goed sturen op begrotingsevenwicht.

Omdat sprake is van meerdere ernstige en onderling samenhangende knelpunten, beveelt de Rekenkamer aan om de problemen planmatig aan te pakken. De Rekenkamer adviseert de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening om een realistisch verbeterplan te laten opstellen, waarin ook aandacht wordt gegeven aan het prioriteit geven van het op korte termijn oplossen van de verschillende problemen en met een tijdsschema. De Rekenkamer beveelt aan dat:

- de minister, aan de hand van het tijdsschema, over de voortgang aan de Staten rapporteert en
- de SOAB hierbij onderzoek doet naar de betrouwbaarheid van de rapportage.

De Rekenkamer is van mening dat de huidige bezetting van 3 FTE's bij de personeelsadministratie van de Shared Service Organisatie<sup>5</sup> van het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening (SSO) onvoldoende is om, naast de reguliere werkzaamheden, de achterstand in de mutatieverwerking binnen een korte termijn weg te werken. De hoeveelheid FTE's die nodig is, is onder andere afhankelijk van de deadline waarop de achterstand moet zijn weggewerkt en de hoeveelheid mutaties

---

<sup>5</sup> **Shared services** ("gedeelde diensten") zijn de samengevoegde en gestroomlijnde voorzieningen in een (meestal) grotere organisatie die door meerdere organisatieonderdelen worden gebruikt. Het instellen van *shared services* wordt gedaan vanuit efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen waarbij ervan wordt uitgegaan dat het op één plaats samenbrengen van specialisten schaalvoordelen met zich meebrengt. Voorbeelden van voorzieningen welke vaak in een *shared service* worden ondergebracht zijn de afdelingen personeelszaken, financiële afdelingen en ICT-afdelingen, inkoop, verkoop, transport.

die in een bepaalde tijd per FTE kan worden verwerkt. De Rekenkamer beveelt aan om een deadline te stellen en onderzoek te laten doen naar de werkbelasting per FTE om zo een tijdelijke extra inzet van personeel te kunnen berekenen. De Rekenkamer beveelt aan om de achterstand gezamenlijk, al dan niet in de vorm van een werkgroep, door medewerkers van de beleidsorganisatie Human Resource & Organisatie Ontwikkeling (HROO) en de SSO weg te werken; beide partijen hebben belang bij een juiste en volledige administratie.

Ten aanzien van de dubbel betaalde salarissen, adviseert de Rekenkamer de te veel betaalde bedragen terug te vorderen.

## 5.1

**Formatie**

De door de Rekenkamer geraadpleegde documenten laten wat betreft de aantallen formatieplaatsen verschillen zien.

**Overzicht van de verschillende formatieaantallen**

Ministerie	LABO <sup>6</sup>	Business-plan	Begroting 2011	Jaar-verslag 2011	Jaar-rekening 2011
Algemene Zaken	105,5	93,5	108,5	79,0	146,0
Bestuur Planning en Dienstverlening	640,5	640,5	640,5	616,0	616,0
Justitie	1.739,0	1.739,0	1.738,0	1.816,0	1.816,0
Financiën	530,5	532,0	530,5	500,0	500,0
Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	132,5	132,5	132,5	117,0	117,0
Gezondheid, Milieu en Natuur	325,5	209,5	209,5	195,0	242,0
Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	199,5	199,5	199,5	165,0	165,0
Economische Ontwikkeling	74,5	74,5	73,5	81,0	81,0
Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning	297,5	297,5	297,5	263,0	263,0
<b>Totaal ministeries</b>	<b>4.045,0</b>	<b>3.918,5</b>	<b>3.930,0</b>	<b>3.832,0</b>	<b>3.946,0</b>
Ministers	0,0	0,0	9,0	0,0	10,0
Staten	0,0	0,0	40,0	0,0	21,0
Hoge Colleges van Staat	0,0	0,0	46,5	0,0	86,0
Gemeenschappelijk Hof van Justitie	0,0	0,0	78,0	0,0	0,0
Defensie	0,0	0,0	251,0	0,0	187,0
Onderwijzend personeel	0,0	0,0	0,0	0,0	686,0
<b>Totaal ministeries, ministers, Statenleden, Hoge Colleges van Staat en Defensie</b>	<b>4.045,0</b>	<b>3.918,5</b>	<b>4.354,5</b>	<b>3.832,0</b>	<b>4.936,0</b>

Het bovenstaand overzicht laat zien dat er geen aansluiting bestaat tussen de aantallen volgens de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie (Labo), de businessplannen van de ministeries en de begroting 2011. Ten aanzien van de realisatie is er geen aansluiting tussen de aantallen vermeld in het jaarverslag en de staat Model B1 in de jaarrekening.

<sup>6</sup> De formatieplaatsen hebben betrekking op de sectoren (artikel 15), de beleidsorganisatie (artikel 16), de ondersteuningsstaf (artikel 17) en de uitvoerende diensten en toezichhoudende organisaties.

De cijfers in de jaarrekening 2011 zijn gebaseerd op de informatie uit de salarisadministratie. Er is daarbij geen rekening gehouden met overplaatsingen binnen ministeries en tussen ministeries. Uit de intern uitgevoerde inventarisatie van begin 2012, bleek dat vele tientallen medewerkers op andere afdelingen en zelfs ministeries werkzaam waren dan waar zij geregistreerd stonden in de salarisadministratie. Er waren bijvoorbeeld 93 ambtenaren waarvan op dat moment niet duidelijk was bij welke afdeling zij werkzaam waren. Dit aantal was ten tijde van het opstellen van dit rapport teruggebracht tot 13. Volgens een mededeling van de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening begin januari 2013 zou het aantal inmiddels zijn wederom bijgesteld naar 63. De hierbij behorende salariskosten zouden Naf 3,5 miljoen bedragen. De maandelijkse salarisbetaling is vooralsnog als ondoelmatig aan te merken. De Rekenkamer is van mening dat dit aantal door het nemen van passende maatregelen, zoals het stopzetten van de salarisbetalingen, teruggebracht moet worden tot nihil.

De Rekenkamer heeft in het kader van het proces van hoor en wederhoor de sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer van het ministerie van Financiën gevraagd om commentaar te geven op bovenstaande bevindingen. Uit het feit dat de Rekenkamer geen reactie van de sectordirecteur heeft ontvangen, concludeert de Rekenkamer dat de sectordirecteur ten aanzien van dit gedeelte van het rapport, zich met de inhoud kan verenigen.

## 5.2

### **Ministerie van Justitie**

De werkelijke bezetting ultimo 2011 van het ministerie van Justitie overschrijdt de begrote bezetting met 78 FTE's.

Het Korps Politie Nederlandse Antillen heeft per 10 oktober 2010 opgehouden te bestaan. Het nieuwe Korps Politie Curaçao (KPC) wordt opgericht conform het aan de politieke stuurgroep aangeboden "Inrichtingsplan KPC". De transitie of "de implementatie van het inrichtingsplan" wordt volgens het "Implementatieplan nieuwe inrichting KPC" als project georganiseerd, waarvan de voortgang wordt gemeten op basis van de in het plan vermelde prestatie-indicatoren. De implementatie vindt plaats in een periode van drie jaren, onderverdeeld in vier fasen die worden afgesloten door toetsmomenten met vooraf vastgestelde doelen.

Door het ministerie van Justitie wordt momenteel gewerkt aan het uitvoeren van het Implementatieplan. Een van de onderdelen van het implementatieplan is het uitbreiden van het personeelsbestand van 687 naar 847 FTE's. Het ministerie van Justitie beschouwt het "Inrichtingsplan KPC" ten opzichte van de door de Staten vastgestelde begroting van een 'hogere orde' en voelt zich daarom minder gebonden om de formatie binnen de begroting zoals die door de Staten is vastgesteld, te houden. Volgens artikel 49 van de Rijkswet van 7 juli 2010 (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) stelt de minister van Justitie van Curaçao in overeenstemming met de bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgestelde methode, de minimale sterkte van de politie vast. De Rekenkamer kon geen vaststellingsbesluit van de minister van Justitie van Curaçao worden getoond.

De Rekenkamer is van oordeel dat met de uitvoering van het Implementatieplan pas had mogen worden begonnen nadat de financiële consequenties daarvan in de begroting waren verwerkt. Zo lang dat niet is gebeurd, en de formatie uitkomt boven de begrote formatie, is er sprake van onrechtmatige uitgaven.

De Rekenkamer heeft in het kader van het proces van hoor en wederhoor de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie gevraagd om commentaar te geven op bovenstaande bevindingen. Uit het feit dat de Rekenkamer geen reactie van de secretaris-generaal heeft ontvangen, concludeert de Rekenkamer dat de secretaris-generaal ten aanzien van dit gedeelte van het rapport, zich met de inhoud kan verenigen.

### 5.3 **Formatieaantallen Kabinet van de ministers**

Voor de invulling van de controlerende rol van de Staten is het noodzakelijk om over betrouwbare formatieaantallen te beschikken. Alleen dan kan de Staten vaststellen of de regering binnen de door de Staten vastgestelde begroting is gebleven, voor wat betreft de formatie en de daaraan verbonden personeelskosten.

In het Kabinet van de minister worden medewerkers ter beschikking gesteld aan de minister. De geldende procedures voor ambtenaren, zoals functieprofiel, sollicitaties en selectie, zijn hierop niet van toepassing. In de begroting 2011 is, conform het businessplan, vastgesteld dat elke minister maximaal 3 personen in dienst mag nemen. Deze personen zijn in dienst voor de duur van de zitting van de minister.

Onderstaande tabel geeft weer de formatie van het Kabinet van alle ministeries, onderverdeeld naar de begroting 2011/businessplan, jaarverslag 2011 en de werkelijke bezetting na een inventarisatie die begin 2012 heeft plaatsgevonden.

#### **Formatie Kabinet van de Minister**

<b>Ministerie</b>	<b>Begroting 2011</b>	<b>Jaarverslag 2011</b>	<b>Werkelijk na inventarisatie</b>
Algemene zaken	3,0	2,0	5,0
Bestuur Planning en Dienstverlening	3,0	0,0	6,0
Justitie	3,0	1,0	5,0
Verkeer en Vervoer	3,0	1,0	3,0
Economische Zaken	3,0	2,0	3,0
Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	3,0	3,0	5,0
Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn	3,0	2,0	5,0
Volksgezondheid	3,0	3,0	4,0
Financiën	3,0	3,0	5,0
<b>Totaal</b>	<b>27,0</b>	<b>17,0</b>	<b>41,0</b>

Op basis van de beleidsinformatie in het jaarverslag wordt de indruk gewekt dat alle ministers binnen het begrote aantal medewerkers zijn gebleven, terwijl uit de intern uitgevoerde inventarisatie blijkt dat zeven van de negen ministers over de toegestane begroting zijn gegaan. De juistheid van de werkelijke bezetting na inventarisatie is door de Rekenkamer aan de hand van de raadsbesluiten tot in dienst nemen gecontroleerd. Het begrote budget voor medewerkers van het Kabinet is NAf 5,1 miljoen, terwijl het verantwoorde bedrag NAf 3,5 miljoen is. Uitgaande van de verantwoorde werkelijke personeelslasten en de verantwoorde formatie, berekent de Rekenkamer dat de personeelskosten, op basis van de werkelijke bezetting na inventarisatie, circa NAf 7 miljoen bedragen. Dit is NAf 1,9 miljoen of 37% meer dan begroot.

## Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt het belang van betrouwbare beleidsinformatie voor de controlerende rol van de Staten. Aanstellingen en benoemingen buiten de begroting en het businessplan om, zijn in principe aan te merken als onrechtmatig.

In hoofdstuk 5 heeft de Rekenkamer aanbevolen om de betrouwbaarheid van de informatie te vergroten door een realistisch verbeterplan op te stellen en uit te voeren.

### 5.4

#### Formatie en aanstellingsprocedure medewerkers van de ministers

In het businessplan van de ministeries van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport, Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, Justitie en Financiën is de taak van het Kabinet van de minster omschreven als de 'dagelijkse, inhoudelijke en politieke ondersteuning'. Binnen het Kabinet worden de volgende functies onderscheiden:

- Politiek adviseur (beleidsmedewerker C)
- Voorlichter (medewerker communicatie E)
- Management assistent (Medewerker management ondersteuning E)

Momenteel zijn nog geen functieprofielen voor deze medewerkers beschikbaar. Als gevolg hiervan kunnen niet gekwalificeerde mensen in dienst genomen worden en wordt ook het risico van nepotisme gelopen. Voor alle ambtenaren gelden strikte regels, maar voor de medewerkers van het Kabinet niet.

Volgens een brief van de minister-president van 18 oktober 2010 is in de vergadering van de Raad van Ministers van 15 oktober 2010 afgesproken een regeling vast te stellen voor de medewerkers van de ministers en zijn onder andere de volgende beslissingen genomen:

- De regeling voor medewerkers van gedeputeerden van het voormalige eilandgebied Curaçao (Besluit Bestuurscollege no. 2003/17061, d.d. 25 juni 2003) is van toepassing op alle aangestelde en nog aan te stellen medewerkers van de ministers van het land Curaçao;
- De aanstellingen/indienstnemingen en ter beschikkingstellingen geschieden voor bepaalde tijd.

De Rekenkamer heeft een concept besluitenlijst van de vergadering van de Raad van Ministers van 15 oktober 2010 ter inzage gehad, waaruit bovenstaande blijkt. Een definitieve besluitenlijst is de Rekenkamer niet getoond.

De regeling voor medewerkers van gedeputeerden van het voormalige eilandgebied Curaçao heeft betrekking op de inschaling bij ter beschikkingstelling aan het Bestuurscollege en de herinschaling bij beëindiging van de terbeschikkingstelling en is tevens van toepassing op:

- medewerkers en secretaressen werkzaam bij de gezaghebber en de secretaris,
- de vaste invalster voor secretaressen van de gedeputeerden en
- de fractiemedewerkers ter beschikking gesteld aan de secretarie van de eilandsraad ter ondersteuning van de diverse fracties uit de Eilandsraad.

De regeling kent geen bepalingen bijvoorbeeld betreffende de te volgen procedure bij indienstneming.

Op 19 oktober 2010 heeft de minister-president a.i. een memo gestuurd aan de Raad van Ministers over de aanstelling van medewerkers voor de ministers. In dit memo stelt de minister-president a.i. voor om de regeling voor medewerkers van gedeputeerden van het voormalige eilandgebied Curaçao (no. 2003/17061) te handhaven. Volgens het memo zijn de formatie en de inschaling verankerd in de businessplannen en zijn deze businessplannen in de Landsverordening ambtelijk bestuurlijke organisatie (Labo) op hoofdlijnen vastgesteld. Volgens de minister kan hiervan in beginsel niet worden afgeweken. Zo zou een overschrijding van de formatie van het Kabinet van de minister binnen de totale formatie van het ministerie gecompenseerd moeten worden en zal rekening moeten worden gehouden met de vastgestelde begroting. Verder stelt de minister-president a.i. dat de regeling voor medewerkers van gedeputeerden van het voormalige eilandgebied Curaçao (no. 2003/17061) enigszins op gespannen voet staat met wat in de businessplannen en de bezoldigingsregeling is opgenomen. **De minister-president a.i. is echter van mening dat de Raad van Ministers gemotiveerd anders kan beslissen en zondig af kan wijken van het gestelde in de businessplannen en de toepasselijke regelgeving kan aanpassen.** De Rekenkamer is het niet eens met deze zienswijze. Zonder wijziging van de begroting door de Staten is indienstneming van meer dan de begrote medewerkers onrechtmatig.

Het voorstel van de minister-president a.i. om het aantal medewerkers/ secretaressen voor de komende regeerperiode, gezien de complexiteit van de overgangperiode vast te stellen op 5, is een aangelegenheid dat naar het oordeel van de Rekenkamer, niet binnen de bevoegdheden van de Raad van Ministers past, maar bij de Staten dient te worden neergelegd.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De Rekenkamer stelde vast dat bij het in dienst nemen van medewerkers van de Kabinetten van de ministers is afgeweken van de gebruikelijke procedure. De Rekenkamer is geen aanstellingsprocedure bekend die speciaal voor genoemde medewerkers van toepassing is. Het enige wat is geregeld, is dat de aanstelling/indienstneming voor bepaalde tijd wordt gedaan. In de praktijk worden de indienstnemingen buiten de geldende procedures om, politieke benoemingen genoemd. Het gebruikte argument voor de afwijkende procedure dat deze functies vertrouwensfuncties zouden zijn, overtuigt de Rekenkamer niet, omdat dit voor alle functies die ambtenaren vervullen geldt en niet alleen voor de functionarissen van de Kabinetten van de ministers. De Rekenkamer adviseert de Staten om de genoemde functies onder dezelfde formele regels te laten vallen als alle andere ambtenaren. De Rekenkamer merkt nog op dat ook bij de benoeming van de secretarissen-generaal een afwijkende procedure is gevolgd.

De Rekenkamer geeft ook in overweging om staatsrechtelijk advies te vragen aan de Raad van Advies over politieke benoemingen. De vraag die beantwoord zou moeten worden is, of het in strijd met wet- en regelgeving is om bij het in dienst nemen van secretarissen-generaal en personeel voor de functies van beleidsmedewerker, medewerker communicatie en managementassistent van het Kabinet van de ministeries een andere procedure te volgen en andere eisen te stellen.

Als de regering toch wil vasthouden aan politiek benoemde functionarissen, dan adviseert de Rekenkamer in ieder geval dat daarvoor heldere procedures en voorwaarden gelden en dat die dan ook vastgelegd en nageleefd worden.



6

**Reactie van de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening**

In het kader van de procedure van Hoor en Wederhoor heeft de Algemene Rekenkamer Curaçao de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening op 11 april 2013 het conceptrapport voor commentaar aangeboden. Aan de minster is gevraagd om binnen vier weken op het concept te reageren. Uit het feit dat de Rekenkamer geen reactie van de minister heeft ontvangen, concludeert de Rekenkamer dat de minister zich met de inhoud van het rapport kan verenigen.



K.E. Ersilia RA  
Secretaris



B.A. Vis  
Voorzitter

