

Doelmatigheid

Personeelsbeleid

Ministerie van
Sociale Ontwikkeling Arbeid &
Welzijn

Deel I

*Functies kwalitatief en kwantitatief
voldoende ingevuld?*



Maart 2018

Inhoud

Rapport in het kort.....	3
Samenvatting	3
Conclusie	7
Aanbevelingen.....	8
Rapòrt resumé	9
Resúmen	9
Konklusjon	13
Rekomendashon.....	14
1 Over dit onderzoek	16
1.1 Inleiding	16
1.2 Onderzoeksvraag.....	16
1.3 Onderzoeksverantwoording	18
1.4 Leeswijzer.....	19
2 Organisatiestructuur	20
2.1 Organisatiestructuur	20
2.2 Functies.....	21
2.3 Formatie.....	21
3 Voorgeschreven personeelsbeleid	22
3.1 Plaatsingsbeleid.....	22
3.2 Regulier beleid.....	23
3.3 Absolute vacaturestop	23
3.4 Beleid kritische functies	23
3.5 Instroomplanningsbeleid 2014 en 2015	23

4 Ingevulde functies	24
4.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid	24
4.1.1 Per 10 oktober 2010.....	24
4.1.2 Ná 10 oktober 2010	28
4.1.3 Samenvatting en conclusies	31
4.2 Conform kwalitatieve eisen; de functie-eisen	32
4.2.1 Per 10 oktober 2010.....	33
4.2.2 Ná 10 oktober 2010	36
4.2.3 Samenvatting en conclusies	39
5 Vacant gebleven functies en formeel ingevulde/niet uitgevoerde functies	40
5.1 Oorzaken	42
5.2 Invloed op functioneren van het ministerie	44
5.3 Maatregelen om gevolgen op te heffen.....	46
5.4 Samenvatting en conclusies	47
6 Conclusies en aanbevelingen	49
7 Ambtelijke reactie	51
Bijlage 1. Organigram per 10 oktober 2010.....	55
Bijlage 2. Organigram per 26 juni 2011	56
Bijlage 3. Overzicht formeel ingevulde/niet uitgevoerde functies ..	57
Bijlage 4. Afkortingenlijst	59

Rapport in het kort

Samenvatting

De Staten heeft 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 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 geconstateerd had dat het ministerie van SOAW niet goed functioneerde waardoor de Staten graag wilde weten of dit te maken had met het gevoerde personeelsbeleid. Met name de werving was een aandachtspunt.

Het merendeel van het personeel van het ministerie is overgenomen van het voormalige Eilandgebied Curaçao en het land Nederlandse Antillen. Daarbij is dus geen sprake geweest van werving. Daarom is ervoor gekozen om in het onderzoek niet de term 'werving' te hanteren maar 'invulling van functies'.

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.

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 1^{ste} deel en betreft de uitkomsten over de organisatieonderdelen Sector Arbeid, Sector Sociale Ontwikkeling, Sector Familie en Jeugd, Beleidsorganisatie, Bureau Landsbemiddelaar, Inspectie Arbeid & Veiligheid en Ministeriele Staf.

In **deel 2** worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd met betrekking tot de **Secretaris Generaal, de Beleidsdirecteur en de drie Sectordirecteuren**. In dat rapport zullen ook de resultaten betreffende het organisatieonderdeel **'Kabinet van de Minister'** worden meegenomen.

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

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

Uit het onderzoek blijkt dat in de onderzoeksperiode totaal 231 functies zijn ingevuld:

- 177 functies door plaatsing per 10 oktober 2010 van personeel van het voormalig eilandgebied Curaçao en land Nederlandse Antillen bij het land Curaçao;
- 13 functies door overname van tijdelijke aanstellingen/overeenkomsten van vóór 10 oktober 2010 die doorliepen na 10 oktober 2010;
- 13 functies door vaste aanstellingen na 10 oktober 2010; en
- 28 functies door tijdelijke aanstellingen/overeenkomsten na 10 oktober 2010.

Uit het onderzoek blijkt verder het volgende:

1. De overheid heeft tijdens de periode 10 oktober 2010 tot en met 10 september 2015 ervoor gezorgd dat het merendeel van de invulling van functies in belangrijke mate in overeenstemming met het voorgeschreven personeelsbeleid heeft plaatsgevonden. Van de 231 ingevulde functies voldeden namelijk 159 functies (69%)

aan bijna alle criteria. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het criterium 'plaatsing o.b.v. een plaatsingsaanbod voor SOAW' is getoetst aan de hand van een schriftelijke opgave van het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening (BPD). De desbetreffende 'plaatsingsaanbod'-brieven zijn tijdens het onderzoek namelijk niet ontvangen noch aangetroffen in de onderliggende personeelsdossiers. Het hoge percentage van 69% komt met name doordat van de 177 functies die door plaatsing zijn ingevuld, 149 functies (85%) aan bijna alle criteria van het voorgeschreven beleid voldeden. Door het ontbreken van onderliggende documenten kon niet worden vastgesteld of de functietoewijzing volgens 'het mens volgt functie'-principe heeft plaatsgevonden. Het restant van de 231 functies voldeed in mindere mate aan de criteria of er zijn geen onderliggende documenten aangetroffen om dit te kunnen toetsen.

2. De functies zijn in belangrijke mate niet ingevuld met adequaat personeel. Van de 231 functies voldeed namelijk slechts 31% aan de functie-eisen en 37% voldoet niet. Van het restant (32%) zijn geen onderliggende documenten aangetroffen om te kunnen toetsen of voldaan is aan de eisen. Het lage percentage van 31% komt met name doordat van de 177 door plaatsing ingevulde functies, slechts 50 (28%) aan de functie-eisen voldeden. Dit is als volgt te verklaren:
 - Een groot deel van de personen is per 10 oktober 2010 conform het Sociaal Statuut in een volfunctie geplaatst (119 van de 177 geplaatsten). Daarbij is impliciet verondersteld dat deze personen aan de functie-eisen voldeden. Een volfunctie is immers een functie die qua taakhoud voor 2/3 deel of meer overeenkomt met de oude functie. Uit het onderzoek blijkt echter dat slechts 27% van deze 119 personen aan de functie-eisen voldeed. 54 % voldeed niet en van de rest kon dit niet

worden getoetst vanwege het ontbreken van onderliggende documenten.

- Van de overige personen die in een passende functie of geschikte functie zijn geplaatst was expliciet er van uit gegaan dat niet iedereen bij plaatsing aan de functie-eisen zou voldoen. Voor beide functietypen was het percentage dat voldeed 35%.

3. In de onderzoeksperiode zijn 57 functies vacant gebleven en 32 functies formeel wel ingevuld maar voor langere dan wel kortere periode niet uitgevoerd:

- De oorzaak van het vacant blijven heeft in belangrijke mate te maken met het personeelsbeleid dat gold. Daardoor mocht slechts een deel van de vacante functies ingevuld worden, de zogenoemde kritieke (geprioriteerde) functies. Op de Ministeriele Staf na hebben echter geen van de organisatieonderdelen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kritieke/geprioriteerde functies in te vullen. Zo had de IA&V 40% van haar vastgestelde fte wel kunnen invullen omdat deze geprioriteerd waren. Dit percentage was voor Bureau Landsbemiddelaar 20%. Ook de uitvoerende sectoren en de Beleidsorganisatie hadden nog ruimte tot invulling, namelijk voor Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd, respectievelijk 12%, 9% en 15% en de Beleidsorganisatie 22%.
- Meer dan de helft van degenen die formeel in de 32 functies zijn benoemd, betreft personen die elders binnen SOAW zijn ingezet. Verder zijn van deze 32 personen, 12 langdurig elders ingezet waarvan 7 binnen SOAW, 2 bij de Staten, 1 bij ABVO, 1 bij een ander ministerie en 1 bij een taskforce. Er zijn geen maatregelen getroffen om de gevolgen van het niet uitvoeren van formeel ingevulde functies te ondervangen.

- Door het vacant blijven of voor langere tijd niet uitvoeren van functies zijn de organisatieonderdelen in belangrijke mate kwantitatief onderbezet geweest. Van de Beleidsorganisatie was slechts 34% van de vastgestelde functies uitgevoerd, voor de sector Arbeid was dit minder dan de helft (47%) en voor de sector F&J en IA&V was dit net meer dan de helft (respectievelijk 52% en 57%). Voor de andere organisatieonderdelen was het percentage boven de 70%.
4. Alle personeelsdossiers zijn onvolledig en de actuele rechtspositie van een personeelslid is niet volledig af te leiden uit de aanwezige documenten.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat bij het invullen van de functies gedurende de onderzoeksperiode in belangrijke mate is voldaan aan de wettelijk voorgeschreven regels ter zake plaatsing en werving. Het gevoerde personeelsbeleid heeft echter in belangrijke mate niet geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en is dus ondoelmatig. Een groot deel van de personen voldoet niet aan de functie-eisen. Een aanmerkelijk deel van de vastgestelde functies was tijdens de onderzoeksperiode niet ingevuld of was wel ingevuld maar werd feitelijk niet uitgevoerd. Er is geen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vacante functies die geprioriteerd waren, in te vullen. Ook zijn formeel ingevulde functies niet uitgevoerd maar zijn betrokkenen elders binnen of buiten het ministerie ingezet.

Het gevolg is dat de organisatieonderdelen vanaf 10 oktober 2010 kwalitatief en kwantitatief in belangrijke mate ontoereikend zijn bemenst. Dit houdt risico's in voor de kwalitatieve en kwantitatieve uitvoering van de taken en realisatie van de doelen.

De overheid heeft in 2014 een beleid ingevoerd om het aantal werknemers en daarmee de personeelskosten tot een bepaald niveau te laten dalen in de loop der jaren. Daarom mochten alleen geprioriteerde functies worden ingevuld. Het reduceren van de kosten is een edel streven; in dit geval houdt het echter ook in dat dezelfde taken in de toekomst door minder personen zullen moeten worden uitgevoerd. Een basisvoorwaarde om dit te realiseren is dat alle medewerkers efficiënt(er) moeten gaan werken en dus minimaal aan de functie-eisen moeten voldoen. De Rekenkamer concludeert dat onvoldoende aan deze basisvoorwaarde is voldaan.

Aanbevelingen

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

- de medewerkers voldoen aan de functie-eisen. In 2014 heeft de voorzitter van de Stuurgroep Optimaliseren Functioneren Overheidsapparaat de Raad van Ministers (hierna: 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;
- de medewerkers zoveel mogelijk de functies vervullen waarvoor zij zijn aangetrokken en indien dit in uitzonderlijke gevallen niet mogelijk is te zorgen voor vervangende maatregelen;
- optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om vacante functies die geprioriteerd waren, in te vullen
- 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 afdeling van het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening (BPD) als die als van SOAW beschikken niet over volledige dossiers. Dit heeft het onderzoek bemoeilijkt en

vertraagd doordat alle bronnen geraadpleegd worden om een zo volledig mogelijke toetsing te kunnen doen.

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.

Rapòrt resumé

Resúmen

Dia 14 di yüli 2015, Parlamento a pidi Kontraloria General di Kòrsou (di awor padilanti: Kontraloria) hasi un investigashon tokante efektivitat i legalidat di reklutamentu di personal i di e maneho di personal ku Ministerio di Desaroyo Sosial Labor i Bienestar (di awor padilanti: SOAW) a hiba di 10 di òktober 2010 padilanti.

E petishon a indiká ku Parlamento a konstatá ku Ministerio di SOAW no tabata funshonando bon i ku p'esei Parlamento ker a sa si e maneho di personal ku tabata vigente, i partikularmente reklutamentu, tabatin algu di aber ku esei.

Mayoria di e personal di e ministerio akí ta empleado ku a transferí for di antiguo Teritorio Insular di Kòrsou i Pais Antia Hulandes. Ku otro palabra, no tabatin reklutamentu enbolbí. P'esei mes, den e investigashon a opta pa, en bes di usa e palabra 'reklutamentu', papia di 'yenamentu di funshon'.

Meta prinsipal di e investigashon ta di permití Parlamento komprondé si den e periodo investigá, yenamentu di e funshonnan a sosodé konforme e maneho di personal ku tin fihá. Na di dos lugá, e meta ta di muestra si e maneho di personal hibá a garantisá funshonamentu efektivu di e ministerio. E manera ku ta yena e funshonnan den sentido kualitativo i kuantitativo ta importante pa esei, ya ku esei ta un kondishon esensial pa funshonamentu di un organisason.

Pa por presentá e konklushon- i rekomendashonnan na un manera mas kla, ta publiká e resultadonan di e investigashon akí den dos parti. Esaki ta Parti 1 i ta kubri e resultadonan pa loke ta trata Sektor di Labor, Sektor di Desaroyo Sosial, Sektor di Famia i Hubentut, Organisashon di Maneho, Ofisina di Mediadó di Gobièrnu, Inspekshon di Labor i Siguridat, i Staf di Ministerio. Den **Parti 2** ta presentá e resultadonan di e investigashon pa loke ta trata **Sekretario General, Direktor di Maneho i e tres Direktornan Sektoral**. Den e rapòrt ei, lo inkluí tambe e resultadonan relashoná ku **Kabinete di Minister**.

Dia 10 di sèptèmber 2015, a palabrá ku Parlamento kiko lo ta e pregunta sentral i e preguntanan sekundario di e investigashon.

E pregunta sentral di e investigashon akí ta:

Gobièrnu a sòru pa tur funshon den ministerio di SOAW ta yená ku personal adekuá, konforme e maneho, instrukshon- i prosedimentunan vigente den e periodo di 10 di òktober 2010 te ku 10 di sèptèmber 2015?

E investigashon a mostra ku den e periodo investigá, a yena un total di 231 funshon:

- 177 funshon a ser yená kontratando personal di antiguo Teritorio Insular di Kòrsou i di pais Antia Hulandes, dia 10 di òktober 2010;
- 13 funshon, tumando personal ku tabatin nombramentu / kontrato temporal vigente for di promé ku 10 di òktober 2010 i ku a sigui kore te despues di 10 di òktober 2010;
- 13 funshon mediante nombramentu fiho, despues di 10 di òktober 2010; i
- 28 funshon mediante nombramentu / kontrato temporal, despues di 10 di òktober 2010.

Ademas, e investigashon a mostra lo siguiente:

1. Den e periodo di 10 di òktober 2010 te ku 10 di sèptèmber 2015, Gobièrnu a sòru pa mayor parti di e funshonnan supstansialmente

ser yená konforme e maneho di personal fihá. Di e 231 funshonnan yená, 159 funshon (69%) a kumpli ku kasi tur e kriterionan. Tin ku bisa ku pa evaluá si 'e kontratashon a sosodé a base di un oferta di trabou pa SOAW' (esaki tabata un di e kriterionan), a usa un relato por eskrito di Ministerio di Maneho di Gobernashon Planifikashon i Servisio Públiko (BPD), ya ku durante e investigashon no a risibí e kartanan di oferta di trabou korespondiente ni no a topa esakinan den fail di personal di e empleadonan en kuestion. E porsentahe haltu di 69% ta debí ku, di e 177 funshonnan yená mediante kontratashon di personal, 149 funshon (85%) a kumpli ku kasi tur e kriterionan di e maneho fihá. Debí na falta di dokumentashon, no por a determiná si a kumpli ku e prinsipio di 'funshon ta bai promé ku persona' ora di yena e funshonnan. Pa loke ta trata sobrá di e 231 funshonnan, sea nan a kumpli ménos bon ku e kriterionan òf Kontraloria no a topa e dokumentashon nesario pa por evaluá si nan a kumpli ku e kriterionan òf nò.

2. Un kantidat substansial di e funshonnan no a ser yená ku personal adekuá. Di e 231 funshonnan, ta 31% so ta kumpli ku e eksigensianan di funshon i 37% no ta kumpli ku nan. Pa loke ta trata e restante (32%), no a topa dokumentashon ku por a usa pa evaluá si nan ta kumpli ku e kriterionan òf nò. E porsentahe abou (31%) ta debí ku, di e 177 funshonnan yená kontratando personal, ta 50 so (28%) a kumpli ku e eksigensianan di funshon. E siguiente puntonan por yuda splika esaki:
 - Konforme Sosial Statuut, gran parti di e personanan den servisio (119 di e 177 personanan kontratá) a keda kontratá di 10 di òktober 2010 padilanti pa yena un asina yamá 'volgfunctie'. A kontratá e personanan akí asumiendo implísitamente ku nan ta kumpli ku e eksigensianan di funshon, ya ku un volgfunctie ta un funshon ku 2/3 parti òf mas di su contenido ta kuadra ku e funshon anterior. Sinembargo, e investigashon a mostra ku ta 27% di e 119 personanan akí so

tabata kumpli ku e eksigensianan di nan funshon, 54% no tabata kumpli ku nan i pa loke ta trata e otronan, no por a evaluá esei debí na falta di dokumentashon.

- A sali eksplísitamente for di e punto di bista ku no ta tur e otro personanan ku a empleá den un funshon apropiá òf adekuá lo a kumpli ku e eksigensianan na momento ku pone nan den e funshon nobo. Pa tur dos tipo di funshon, e porsentahe ku a kumpli ku e eksigensianan tabata 35%.

3. Den e periodo investigá, tabatin 57 funshon ku a keda vakante i 32 ku, aunke a yena nan formalmente, sea durante un tempu kòrtiku òf largu no a ehersé nan:

- E echo ku algun funshon a keda vakante tin hopi di aber ku e maneho di personal vigente e tempu ei, ya ku el a permití pa yena solamente parti di e funshonnan vakante, e asina yamá funshonnan krítiko (prioritario). Sinembargo, ku eksepsion di Staf Ministerial, niun otro parti di e organisashon no a hasi uso optimal di e posibilidat pa yena e funshonnan krítiko/prioritario. Inspekshon di Labor i Siguridat, por ehèmpel, lo por a yena 40% di e fte-nan fihá p'e, ya ku esakinan nan tabata prioritario. Pa Ofisina di Mediadó di Gobièrnu, e porsentahe akí tabata 20%. Na e sektornan ehekutivo i Organisashon di Maneho tambe tabatin espasio pa yena funshon, partikularmente na Sektor di Labor, di Desaroyo Sosial i di Famia & Hubentut (respektivamente 12%, 9% i 15%), i na Organisashon di Maneho, 22%.
- Mas ku mitar di e personanan nombrá formalmente pa yena e 32 funshonnan a risibí un otro funshon den SOAW. Banda di esei, a empleá 12 di e 32 personanan akí riba término largu otro kaminda: 7 di nan na SOAW, 2 na Parlamento, 1 na ABVO, 1 na un otro ministerio i 1 den un taskforce. No a tuma medida pa atendé ku e konsekuensianan di e echo ku no tabata ehekutá algun funshon aunke formalmente nan tabata yená.

- Debí ku sierto funshon a keda vakante i otro a keda sin ser ehekutá pa basta tempu, tabatin un falta kualitativo substansial di personal den e diferente partinan di e organisashon. Na Organisashon di Maneho, ta 34% di e funshonnan fihá so tabata ser ehekutá, na Sektor di Labor tabata ménos ku mitar (47%) i na Sektor di Famia i Hubentut i Inspekshon di Labor i Siguridat, apénas algu mas ku mitar (52% i 57% respektivamente). Na e otro partinan di e organisashon, e porsentahe tabata riba 70%.
4. Tur fail di personal ta inkompleto i no tin manera pa determiná posishon hurídiko aktual di un miembro di personal a base di e dokumentonan disponibel.

Konklushon

Kontraloria ta konkluí ku den e periodo investigá, a yena funshon kumpliando substansialmente ku e reglanan fihá den lei tokante empleo i reklutamentu. Sinembargo, e maneho di personal ku tabata vigente no a kontribuí substansialmente na yena e funshonnan na un manera efektivu, i komo tal tabata inefektivu. Gran parti di e personanan en kuestion no ta kumpli ku e eksigensianan di funshon. Den e periodo investigá, a keda sin yena un parti konsiderabel di e funshonnan fihá, òf a yena nan sí pero no tabata ehekutá nan realmente. No a hasi uso optimal di e posibilidat pa yena e funshonnan vakante ku tabatin prioridat. Ademas, algun funshon ku formalmente tabata yená no tabata ser ehekutá, sino ku en bes di esei e personanan en kuestion tabata traha otro kaminda, sea den òf pafó di e ministerio.

Resultado ta ku for di 10 di òktober 2010, ni den sentido kualitativo ni kuantitativo e partinan di e organisashon no tabata konta ku personal adekuá. Esaki ta algu ku ta pone ehekushon kualitativo i kuantitativo di e tareanan i realisashon di ophetivo na peliger.

Na 2014, gobièrnu a introdusí un maneho pa baha e kantidat di empleado, i ku esei tambe gastu di personal, te na sierto nivel atraves di añanan i p'esei ta funshon prioritario so tabatin mag di yena. Redukshon di gastu ta un meta noble, ma den e kaso akí esei ke men tambe ku den futuro lo mester por kumpli ku e mesun tareanan, pero ku ménos personal. Un kondishon básiko pa por logra esaki ta ku tur empleado lo mester bai traha (mas) eficiente, i pa esei ta e kaso nan mester ta kumpli a lo ménos ku e eksigensianan di nan funshon. Kontraloria ta konkluí ku no a kumpli sufisientemente ku e kondishon básiko akí.

Rekomendashon

Kontraloria ta rekomendá Minister di SOAW pa e pèkurá pa:

- e empleadonan kumpli ku e eksigensianan di funshon. Na 2014, presidente di Stuurgroep Optimaliseren Functioneren Overheidsapparaat a konsehá Konseho di Minister (di awor padilanti: KdM) entre otro pa evaluá te kon leu e personal ta kumpli ku e eksigensianan di funshon. KdM no a hasi kaso di e konseho akí. Nos konseho ta pa sea bolbe trese e asunto akí na atenshon di KdM òf pa internamente dal paso personalmente den e direkshon ei;
- mas tantu posibel, laga e empleadonan yena e funshonnan pa kua a kontratá nan i si den sierto kaso eksepsional esei no ta posibel, pèkurá pa tuma medida alternativo;
- hasi uso optimal di e posibilidat pa yena funshon vakante ku ta prioritario;
- e failnan di personal ta kompleto i aktualisá na tempu. Mester por determiná posishon hurídiko di e empleadonan na tur momento a base di nan fail, loke aktualmente no ta e kaso; ni Departamento di Rekurso Humano di Ministerio di Maneho di Gobernashon Planifikashon i Servisio Públiko (BPD) ni esun di SOAW no tin fail kompleto na nan disposishon. Esaki a kompliká i demorá e

investigashon, ya ku Kontraloria ta konsultá tur fuente di manera ku e evaluashon por ta mas completo posibel.

Finalmente, ta konsehabel pa Parlamento pèrkurá pa Minister di SOAW formulá un plan den etapa pa resolvé e kuestionnan señalá den e informe akí i duna kuenta di e manera ku ta ehekutando e plan.

1 Over dit onderzoek

1.1 Inleiding

De Staten heeft op 14 juli 2015 de Rekenkamer verzocht om een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werving van personeel en van het gevoerde personeelsbeleid bij het ministerie van SOAW vanaf 10 oktober 2010.

Conform haar gebruikelijke werkwijze heeft de Rekenkamer aan de hand van de onderliggende motie van de Staten die aanleiding was voor het verzoek, de vraag van de Staten vertaald in een concrete onderzoeksvraag én deelvragen. De Staten is op 10 september 2015 akkoord gegaan met deze vragen. In paragraaf 1.2 zijn de onderzoeksvraag en deelvragen opgenomen.

Om de bevindingen en aanbevelingen meer tot hun recht te laten komen is ervoor gekozen om de resultaten van het onderzoek in twee delen uit te brengen.

Dit rapport (**deel 1**) presenteert de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de drie uitvoerende sectoren Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd en de overige organisatieonderdelen Beleidsorganisatie, Bureau Landsbemiddelaar, Inspectie Arbeid & Veiligheid en Ministeriële Staf. In **deel 2** worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd met betrekking tot de Secretaris Generaal, de Beleidsdirecteur en de drie Sectordirecteuren. In dat rapport zullen ook de resultaten betreffende het organisatieonderdeel 'Kabinet van de Minister' worden meegenomen.

1.2 Onderzoeksvraag

Uit het verzoek aan de Rekenkamer werd duidelijk dat de Staten geconstateerd had dat het ministerie van SOAW niet goed functioneerde en graag wilde weten of dit te maken had met het gevoerde personeelsbeleid. Met name de werving was een aandachtspunt. Het merendeel van het personeel van het ministerie is

overgenomen van het voormalige eilandgebied Curaçao en het land Nederlandse Antillen. Daarbij is dus geen sprake geweest van werving. Daarom is ervoor gekozen om in het onderzoek niet de term ‘werving’ te hanteren maar ‘invulling van functies’.

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.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke organisatiestructuur (met bijbehorende functies) is geldig voor het ministerie van SOAW gedurende de betreffende periode?
2. Welk beleid heeft de overheid in deze periode gevoerd om de functies in te vullen?
3. Is bij de ingevulde functies voldaan aan:
 - a. de geldende richtlijnen en procedures met betrekking tot personeelsbeleid?
 - b. de functie-eisen voor de betreffende functies?
4.
 - a. Welke functies zijn vacant en zo ja, waarom?
 - b. Wat is de invloed daarvan op het functioneren van het ministerie?

- c. Welke maatregelen treft de overheid om dit op te heffen?
- 5. a. Welke functies zijn formeel ingevuld, maar worden in de praktijk niet uitgevoerd?
- b. Wat is de invloed daarvan op het functioneren van het ministerie?
- c. Welke maatregelen treft de overheid om dit op te heffen?

1.3 Onderzoeksverantwoording

De onderzochte periode betreft 10 oktober 2010 tot 10 september 2015. De reikwijdte van het onderzoek betreft het beantwoorden van de deelvragen; andere aspecten van personeelsbeleid zijn derhalve niet meegenomen.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn eerst de organisatiestructuur en bijbehorende functies en de functie-eisen in kaart gebracht (deelvraag 1). Tevens is het geldend personeelsbeleid nagegaan (deelvraag 2). Met gebruikmaking van deze informatie is getoetst of functies conform het geldend personeelsbeleid zijn ingevuld (deelvraag 3a) en met adequaat personeel (met personeel dat aan de functie-eisen voldoet) (deelvraag 3b). Vervolgens is informatie vergaard over de kwantitatieve bezetting van de betrokken organisatieonderdelen in de onderzoeksperiode. Daarbij is ook nagegaan wat de oorzaken en gevolgen daarvan zijn en in hoeverre maatregelen zijn getroffen om dit te ondervangen (deelvragen 4 en 5).

In de periode van 16 september 2015 tot en met het eerste kwartaal van 2016 hebben met enige onderbreking voorbereidende werkzaamheden plaatsgevonden. Het feitelijk onderzoek is in het tweede kwartaal van 2016 van start gegaan.

De informatievergaring heeft veel tijd in beslag genomen door de lange onderzoeksperiode (5 jaar) en het aantal te onderzoeken functies. Daarnaast zijn personeelsdossiers onvolledig en ontbreken

brondocumenten over de overgang van personeel per 10 oktober 2010 veelal. Daar waar de Rekenkamer geen of onvoldoende informatie heeft verkregen, is dit vermeld in het desbetreffende onderdeel van het rapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de organisatiestructuur en de bijbehorende functies alsmede over het aantal vastgestelde formatieplaatsen en de functie-eisen. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van het geldend personeelsbeleid. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten opgenomen van de toetsing van de ingevulde functies aan de criteria die voortvloeien uit het geldend personeelsbeleid. In dit hoofdstuk is ook de kwalitatieve invulling van de functies behandeld (door toetsing aan de functie-eisen). De deelvragen 4 en 5 worden in hoofdstuk 5 behandeld. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke functies vacant zijn gebleven of formeel zijn ingevuld maar niet uitgevoerd, de oorzaken daarvan, de invloed op het functioneren van de organisatieonderdelen en eventuele maatregelen om de gevolgen te ondervangen. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2 Organisatiestructuur

2.1 Organisatiestructuur

In de Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie (hierna: LABO¹) is de organisatiestructuur van het ministerie van SOAW vastgesteld.

Volgens artikel 15 lid 3 van de LABO dienden vervolgens de taken en de organisatiestructuur per sector in hoofdlijnen bij landsbesluit houdende algemene maatregelen (landsbesluit HAM) te worden vastgesteld.

Het landsbesluit HAM is niet tot stand gekomen. Wel is er begin 2010 per ministerie een businessplan opgesteld (businessplan oud SOAW) waarin de informatie is opgenomen die in het landsbesluit HAM zou moeten worden vastgesteld. Het businessplan van het ministerie van SOAW is in november 2011 bij Ministeriële Beschikking² gewijzigd (businessplan nieuw), met terugwerkende kracht tot 26 juni 2011. Met deze wijziging is ook de organisatiestructuur per die datum gewijzigd. De grootste wijzigingen in de organisatiestructuur betroffen de indeling van het ministerie naar drie uitvoerende sectoren, in plaats van twee, en het plaatsen van het Bureau Landsbemiddelaar direct onder de minister. In de bijlagen 1 en 2 zijn de oude en nieuwe organisatiestructuur opgenomen.

¹Bijlage behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen land Curaçao, AB 2010 no. 87.

²Bij Ministeriële Beschikking van 26 november 2011 vastgesteld, met terugwerkende kracht tot 26 juni 2011 (MB 2011/86791)

2.2 Functies

Volgens artikel 6 lid 1 van het Sociaal Statuut³ diende er, voorafgaand aan de personele migratie per 10 oktober 2010, een functieboek voor de nieuwe ambtelijke bestuurlijke organisatie te worden vastgesteld. In september 2009 heeft de commissie 'Functieboek Land Curaçao' het 'Functieboek Land Curaçao, Generieke functies' opgesteld. De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen of dit functieboek is vastgesteld. De functies die in de businessplannen (per organisatieonderdeel) zijn opgenomen, komen overeen met die in het functieboek, met uitzondering van de functies Secretaris-Generaal, Beleidsdirecteur en Sectordirecteur. Deze functies kwamen nog niet in het eilandgebied Curaçao en het land Nederlandse Antillen en zijn op een later tijdstip ontwikkeld.

Er is in 2015 een nieuw functieboek geconcipeerd. Het concept is voor zover bekend nog niet door de verantwoordelijke minister (van BPD) ter accordering aan de RvM aangeboden. In het onderzoek is uitgegaan van het functieboek van 2009.

2.3 Formatie

In de eerdergenoemde LABO is bepaald dat het ministerie van SOAW mag beschikken over maximaal 200,5 formatieplaatsen (fte's). Verder diende, evenals voor de organisatiestructuur, bij Landsbesluit HAM het maximum aantal formatieplaatsen per sectoronderdeel en uitvoerende organisaties te worden vastgesteld. Zoals eerder opgemerkt is dit landsbesluit niet tot stand gekomen. In de businessplannen is de verdeling van deze fte's over de sectoren en uitvoerende organisaties wel aangegeven. Tevens is het aantal formatieplaatsen per functie weergegeven, de zogenaamde normatieve bezetting.

³ De 'Eilandsverordening houdende regelen inzake een Sociaal Statuut ten behoeve van personeel werkzaam bij het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao in verband met de overgang naar het Land Curaçao' (AB 2010 no. 60)

3 Voorgeschreven personeelsbeleid

Gedurende de onderzoeksperiode is verschillend personeelsbeleid van kracht geweest voor de kwantitatieve invulling van functies. In tabel 1 is dit weergegeven.

Tabel 1: Geldend personeelsbeleid gedurende onderzoeksperiode

	Beleid	Periode
1	Plaatsingsbeleid/beleid overname tijdelijke aanstellingen/arbeidsovereenkomsten	10 oktober 2010
2	Regulier beleid	Vanaf 10 oktober 2010 - 13 juli 2012
3	Absolute vacaturestop	13 juli 2012 - 17 oktober 2012
4	Beleid kritische functies	17 oktober 2012 - 14 mei 2014
5	Instroomplanningsbeleid 2014	14 mei 2014 - 10 juni 2015
6	Instroomplanningsbeleid 2015	10 juni 2015 – 15 sept 2015

Hierna is dit beleid globaal toegelicht.

3.1 Plaatsingsbeleid

Op 10 oktober 2010 was het plaatsingsbeleid van kracht. Vóór het ontstaan van het land Curaçao zijn er spelregels bedacht voor de overgang van het personeel⁴ dat bij het eilandgebied Curaçao en het land Nederlandse Antillen in dienst was. Deze regels zijn wettelijk bepaald in het Sociaal Statuut.

⁴ Ambtenaren die vóór 8 december 2007 al in dienst waren of na 8 december 2007 als gevolg van een verbeteringstraject in dienst waren genomen, en personen die vóór 10 oktober 2010 een tijdelijke contract hadden met de overheid dat doorliep na 10 oktober 2010.

3.2 Regulier beleid

Na 10 oktober 2010 is het plaatsingsbeleid gevolgd door het regulier beleid dat ook in het Sociaal Statuut is geregeld. Dit beleid heeft geduurd tot 13 juli 2012.

3.3 Absolute vacaturestop

Op 13 juli 2012 heeft de Rijksministerraad, gezien de precaire financiële situatie van het land Curaçao, het bestuur een aanwijzing gegeven tot het uitvoeren van diverse maatregelen⁵. Eén van deze maatregelen betrof het per direct daadwerkelijk toepassen van de bestaande vacaturestop (de zogenaamde absolute vacaturestop).

3.4 Beleid kritische functies

Als gevolg van toepassing van de absolute vacaturestop kwam de dienstverlening van de overheid in het gedrang. Om hier verlichting in te scheppen heeft de RvM op 17 oktober 2012 besloten om de vacaturestop deels op te heffen, met name voor de zogeheten ‘kritische functies’⁶.

3.5 Instroomplanningsbeleid 2014 en 2015⁷

In het Regeerprogramma ‘Speransa i Konfiansa 2013-2016’ is een duurzame houdbare gezonde financiële positie van het land Curaçao als één van de belangrijkste speerpunten opgenomen. In dit kader wilde de overheid een geleidelijke daling van de kosten van het overheidsapparaat bewerkstelligen. Daarom is een instroomplanning opgesteld voor de jaren 2014 en 2015. Voor het ministerie van SOAW betekende dit dat het aantal formatieplaatsen in de loop der jaren geleidelijk aan zou moeten dalen en derhalve bepaalde functies niet ingevuld mochten worden.

⁵ Aanwijzing d.d. 13 juli 2012, Staatsblad 2012 no. 338

⁶ De wijze waarop deze functies mochten worden opgevuld is uitvoerig beschreven in de circulaire van 29 oktober 2012 nr. 2012/059193

⁷ Instroomplanning, 14 mei 2014 en Instroomplanning, 10 juni 2015

4 Ingevulde functies

4.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid

In paragraaf 4.1.1 wordt ingegaan op de invulling van functies per 10 oktober 2010 en in paragraaf 4.1.2 op de invulling na 10 oktober 2010.

4.1.1 Per 10 oktober 2010

Per 10 oktober 2010 heeft de overdracht plaatsgevonden van personeelsleden van het voormalig eilandgebied Curaçao en van het land Nederlandse Antillen naar het land Curaçao. Dit gebeurde hetzij:

- door plaatsing (degenen met een vaste aanstelling), of
- door overname van de tijdelijke aanstelling/arbeids-overeenkomst.

Door middel van deze exercitie zijn per 10 oktober 2010 ook bij het ministerie van SOAW formatieplaatsen ingevuld. In tabel 2 is per organisatieonderdeel weergegeven hoeveel personen per 10 oktober 2010 zijn overgegaan naar het Land.

Tabel 2: Aantal ingevulde functies per 10 oktober 2010 bij de uitvoeringsorganisaties en de overige organisatieonderdelen

	Uitvoeringsorganisaties				Overige organisatieonderdelen					Totaal
	Sector Arbeid	Sector SO	Sector F&J	Sub-totaal	BO	BL	IA&V	MS	Sub-totaal	
Overgang vaste krachten	33	76	26	135	14	4	14	10	42	177
Overgang tijdelijke krachten	4	1	5	10	1	0	0	2	3	13
Totaal	37	77	31	145	15	4	14	12	45	190

Uit de tabel blijkt dat door plaatsing 177 personen zijn overgegaan (de vaste krachten) en door overname van tijdelijke aanstellingen/overeenkomsten 13 personen.

Plaatsing

Voor het invullen van een functie behoort er een formatieplaats beschikbaar te zijn⁸. Daarnaast is in het Sociaal Statuut een procedure opgenomen voor de plaatsing van een personeelslid in het land Curaçao. Daaruit vloeien de volgende criteria voort voor toetsing van de rechtmatigheid van de plaatsing:

- Het personeelslid behoort vóór een bepaalde datum in vaste dienst te zijn van het eilandgebied Curaçao of het land Nederlandse Antillen.
- Het personeelslid heeft een plaatsingsaanbod ontvangen voor de functie waarin hij/zij wordt geplaatst en
- De plaatsing in de functie heeft conform het ‘mens volgt functie’-principe⁹ plaatsgevonden.

Door het ontbreken van onderliggende documenten kon niet worden vastgesteld of de functietoewijzing volgens ‘het mens volgt functie’-principe heeft plaatsgevonden. Verder is het derde criterium getoetst aan de hand van een schriftelijke opgave hierover van het ministerie van BPD, omdat geen ‘plaatsingsaanbod’-brieven zijn ontvangen of aangetroffen in de onderliggende personeelsdossiers. De toetsingsresultaten zijn in de volgende tabel opgenomen.

⁸ Businessplannen 2010 en 2011 (Ministeriele Beschikking van 26/11/2011 nr. 2011/86791, met terugwerkende kracht tot juni 2011) en de LABO.

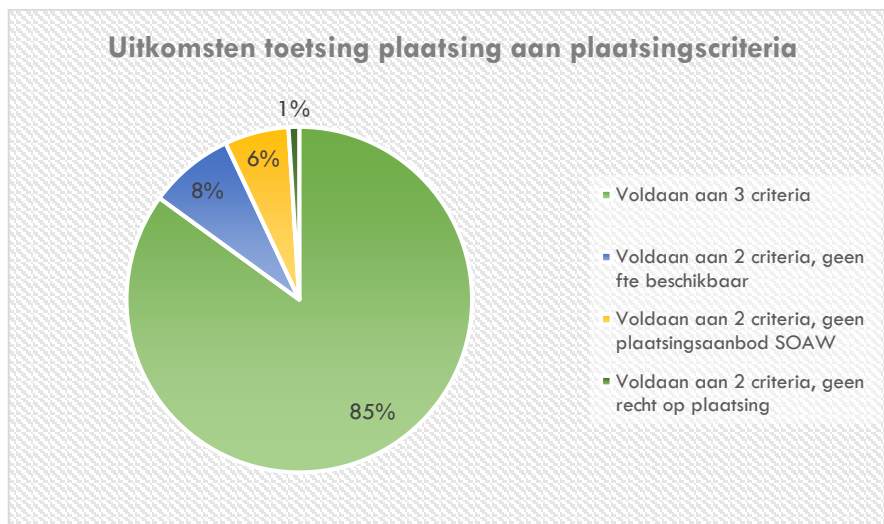
⁹ Volgens dit principe dient een personeelslid zoveel mogelijk zijn taken en werkzaamheden van zijn oude functie in de nieuwe ambtelijke bestuurlijke organisatie van het land Curaçao te blijven uitoefenen. (Bron: Sociaal Statuut, artikelen 1 en 7).

Tabel 3: Toetsingsresultaten

FTE beschikbaar	Voldaan aan plaatsingsvoorwaarde	Plaatsingsaanbod SOAW	Mens volgt functie principe	Aantal	In %
Ja	Ja	Ja	Nkv	149	85%
Ja	Ja	Nee, voor ander ministerie	Nkv	11	6%
Nee	Ja	Ja	Nkv	15	8%
Ja	Nee	Nee	Nkv	2	1%

NB: Nkv = Niet kunnen vaststellen.

De resultaten van de toetsing zijn hierna grafisch in percentages weergegeven waarbij inzichtelijk wordt gemaakt aan hoeveel van de toetsingscriteria is voldaan.


Figuur 1

Overname tijdelijke aanstellingen/arbeidsovereenkomsten

Conform het Sociaal Statuut konden degenen die vóór 10 oktober 2010 op tijdelijke basis werkzaam waren bij het eilandgebied Curaçao dan wel het land Nederlandse Antillen, in aanmerking komen voor overgang naar het land Curaçao.

Daarvoor moesten zij aan een aantal voorwaarden voldoen:

1. Het personeelslid behoorde vóór 10 oktober 2010 over een tijdelijke aanstelling of een arbeidsovereenkomst te beschikken, met een einddatum na 10 oktober 2010¹⁰ en
2. De tijdelijke aanstelling/arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd mocht na 10 oktober 2010 voortduren tot de einddatum van de oorspronkelijke tijdelijke aanstelling/arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd¹¹.

De bovengenoemde tijdelijke aanstellingen/arbeidsovereenkomsten zijn op grond van overgangsregelingen¹² overgenomen door het land Curaçao en liepen op hun einddatum automatisch van rechtswege af. Voor wat betreft het tweede criterium is daarom nagegaan of deze personen niet automatisch, zonder een wervings- en selectieproces, in dienst zijn getreden van het land Curaçao.

De toetsingsresultaten zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 4. Toetsingsresultaten overgang tijdelijke aanstellingen/ overeenkomsten

Voldaan aan overgangsvoorwaarde	Na afloop tijdelijke aanstelling na 10/10/10 niet automatisch in overheidsdienst getreden	Aantal	In %
Ja	Ja	2	15%
Ja	Niet kunnen vaststellen*	1	8%
Nee	Niet kunnen vaststellen**	1	8%
Niet kunnen vaststellen	Ja	6	46%
Niet kunnen vaststellen	Niet kunnen vaststellen*	3	23%
		13	100%

* Er kon niet worden vastgesteld of aan het 2^{de} criterium is voldaan. Deze personen waren nog bij SOAW werkzaam bij aanvang van het onderzoek in 2016 terwijl in de personeelsdossiers geen documenten zijn aangetroffen waaruit een tijdelijk of vast verband met de overheid blijkt.

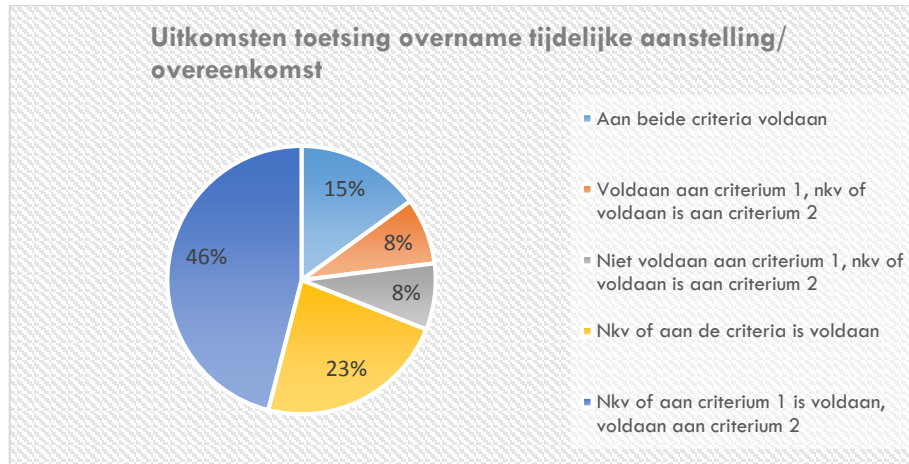
¹⁰ Artikel 3 lid 1.

¹¹ Artikel 3 lid 2.

¹² Rijksbesluit rechtsopvolging burgerlijke rechten en plichten Nederlandse Antillen (PB 2010 no. 76) en de Landsverordening Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur (bijlage behorende bij Eilandsverordening vaststelling diverse ontwerp-landsverordeningen AB 2010 no. 87).

**1 persoon voldoet niet aan het 1^{ste} criterium en er kon niet worden vastgesteld of aan het 2^{de} criterium is voldaan. De persoon is met ingang van 4 oktober 2013 met pensioen gegaan.

In figuur 2 zijn de uitkomsten grafisch in percentages weergegeven.



Figuur 2

4.1.2 Ná 10 oktober 2010

Na 10 oktober 2010 zijn diverse functies op vaste dan wel tijdelijke basis ingevuld bij SOAW. In tabel 5 is de invulling weergegeven voor de betrokken organisatieonderdelen, onderscheiden naar vaste/tijdelijke basis.

Tabel 5. Aantal ingevulde functies na 10 oktober 2010 bij de uitvoeringsorganisaties en de overige organisatieonderdelen

	Uitvoeringsorganisaties				Overige organisatieonderdelen					Totaal
	Sector Arbeid	Sector SO	Sector F&J	Sub-totaal	BO	BL	IA&V	MS	Sub-totaal	
Vaste benoemingen	4	0	1	5	0	3	0	5	8	13
Tijdelijke benoemingen	17	7	1	25	0	1	0	2	3	28
Totaal	21	7	2	30	0	4	0	7	11	41

Hierna wordt eerst ingegaan op de vaste aanstellingen en daarna op de tijdelijke aanstellingen.

Daarbij is de invulling van deze functies getoetst aan de volgende criteria:

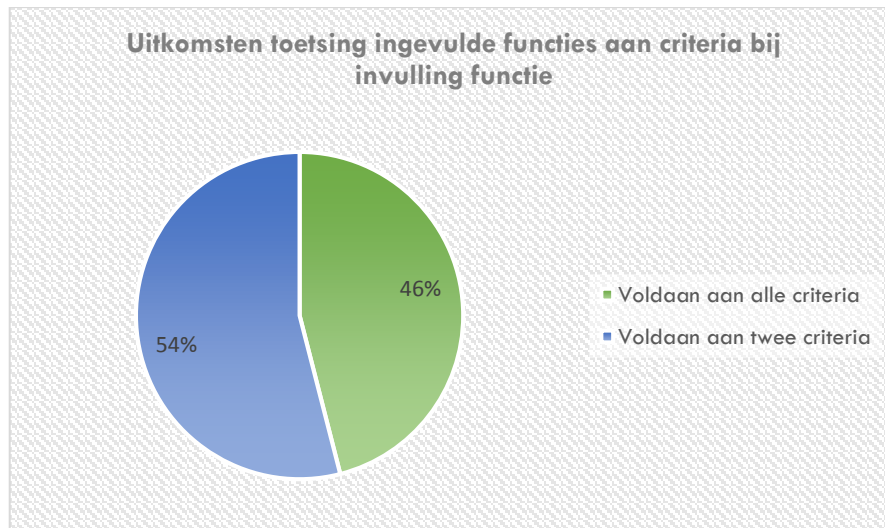
1. Er is een fte beschikbaar voor de functie¹³.
2. De vacature is intern en extern bekend gemaakt.
3. Er heeft werving en selectie plaatsgevonden en
4. In de betrokken beleidsperiode is er geen verbod om de functie in te vullen.

Vaste aanstellingen

In tabel 6 zijn de uitkomsten weergegeven van de toetsing aan de eerdergenoemde vier criteria. In figuur 3 is hetzelfde in percentages weergegeven.

Tabel 6: Toetsingsresultaten

FTE beschikbaar	Vacature intern/extern bekend gemaakt	Werving en Selectie toegepast	Functie mag worden ingevuld	Aantal	In %
Ja	Ja	Ja	Ja	6	46%
Ja	Nee	Nee	Ja	7	54%
				13	100%



Figuur 3

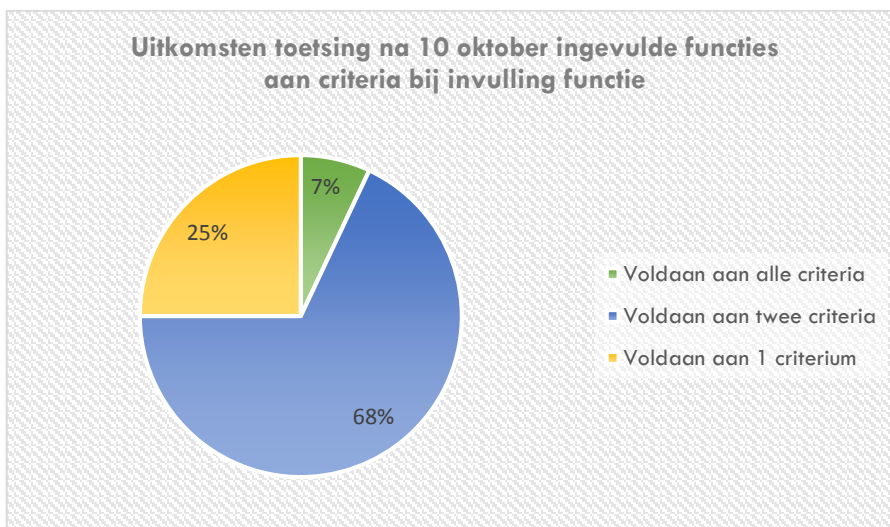
Uit het bovenstaande blijkt dat in circa de helft van de gevallen is voldaan aan alle criteria (46%) en in ruim de helft van de gevallen aan twee criteria (54%). In deze gevallen is niet voldaan aan de criteria 'vacature is intern en extern bekend gemaakt' en 'er heeft werving en selectie plaatsgevonden'.

Tijdelijke aanstelling/arbeidsovereenkomst

Na 10 oktober 2010 zijn 28 functies tijdelijk ingevuld. De uitkomsten van de toetsing aan de vier criteria zijn hierna weergegeven in tabel 7 en figuur 4.

Tabel 7. Toetsingsresultaten

FTE beschikbaar	Vacature intern/extern bekend gemaakt	Werving en Selectie toegepast	Functie mag worden ingevuld	Aantal	In %
Ja	Ja	Ja	Ja	2	7%
Ja	Nee	Nee	Ja	18	64%
Nee	Ja	Ja	Nee	1	4%
Nee	Nee	Nee	Ja	6	21%
Ja	Nee	Nee	Nee	1	4%
				28	100%



Figuur 4

Uit de weergave blijkt dat in slechts 7% van de gevallen voldaan is aan alle criteria. In deze gevallen is niet voldaan aan de criteria

‘vacature is intern en extern bekend gemaakt’ en ‘er heeft werving en selectie plaatsgevonden’.

4.1.3 Samenvatting en conclusies

In de onderzoeksperiode zijn totaal 231 functies ingevuld:

- 177 functies door plaatsing per 10 oktober 2010 van personeel van het voormalig eilandgebied Curaçao en land Nederlandse Antillen bij het land Curaçao;
- 13 functies door overname van tijdelijke aanstellingen/overeenkomsten vóór 10 oktober 2010 die doorliepen na 10 oktober 2010;
- 13 functies door vaste aanstellingen na 10 oktober 2010; en
- 28 functies door tijdelijke aanstellingen/overeenkomsten na 10 oktober 2010.

Van de 231 ingevulde functies voldeden 159 functies (69%) aan bijna alle criteria. Het hoge percentage komt met name doordat van de 177 functies die door plaatsing zijn ingevuld, 149 functies (85%) aan drie van de vier criteria van het voorgeschreven beleid voldeden. Het vierde criterium, of bij plaatsing de functietoewijzing volgens ‘het mens volgt functie’-principe heeft plaatsgevonden (zoals het Sociaal Statuut voorschrijft), kon niet worden getoetst door het ontbreken van onderliggende documenten. Van de drie criteria waaraan voldaan is, is één (geplaatsten hebben een plaatsingsaanbod voor SOAW ontvangen) getoetst aan de hand van een schriftelijke opgave van het ministerie van BPD omdat er geen ‘plaatsingsaanbod’-brieven zijn ontvangen of aangetroffen in de onderliggende personeelsdossiers. Het restant van de 231 getoetste functies voldeed gedeeltelijk aan de criteria of er zijn geen onderliggende documenten aangetroffen om dit te kunnen toetsen.

Het merendeel van de functies bij de organisatieonderdelen is ingevuld door plaatsing per 10 oktober 2010 van voormalig personeel van het eilandgebied Curaçao en land Nederlandse Antillen. Geconcludeerd wordt dat bij het invullen van de functies in belangrijke mate is voldaan aan de criteria die voortvloeien uit het voorgeschreven personeelsbeleid.

4.2 Conform kwalitatieve eisen; de functie-eisen

Op basis van de functie-eisen die in het functieboek uit 2009 zijn opgenomen, is getoetst of de functies met adequaat personeel zijn ingevuld. Voor de toetsing heeft de Rekenkamer de onderliggende personeelsdossiers¹⁴ geraadpleegd. Ook zijn afschriften van diploma's opgevraagd bij het ministerie van SOAW.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten van de toetsing per organisatieonderdeel voor de verschillende perioden van personeelsbeleid opgenomen.

Tabel 8. Uitkomsten toetsing ingevulde functies aan functie-eisen

	Per 10 oktober 2010 ¹⁵		Na 10 oktober 2010		Totaal onderzoeksperiode			Per onderdeel Totaal
	Vast	Tijdelijk	Vast	Tijdelijk	Ja	Nee	Nkv	
	Ingevulde functies				Toetsing aan functie-eisen			
Sector Arbeid	33	4	4	17	20	19	19	58
Sector SO	76	1	0	7	22	38	24	84
Sector F&J	26	5	1	1	11	13	9	33
BO	14	1	0	0	6	7	2	15
BL	4	0	3	1	2	0	6	8
IA&V	14	0	0	0	3	3	8	14
MS	10	2	5	2	7	7	5	19
Totaal	177	13	13	28	71	87	73	231

NB. Nkv= niet kunnen vaststellen

¹⁴ Bronnen: Document management (DM) en SOAW.

¹⁵ NB. Per 10 oktober 2010 waren de sectoren SO en F&J nog één organisatieonderdeel.

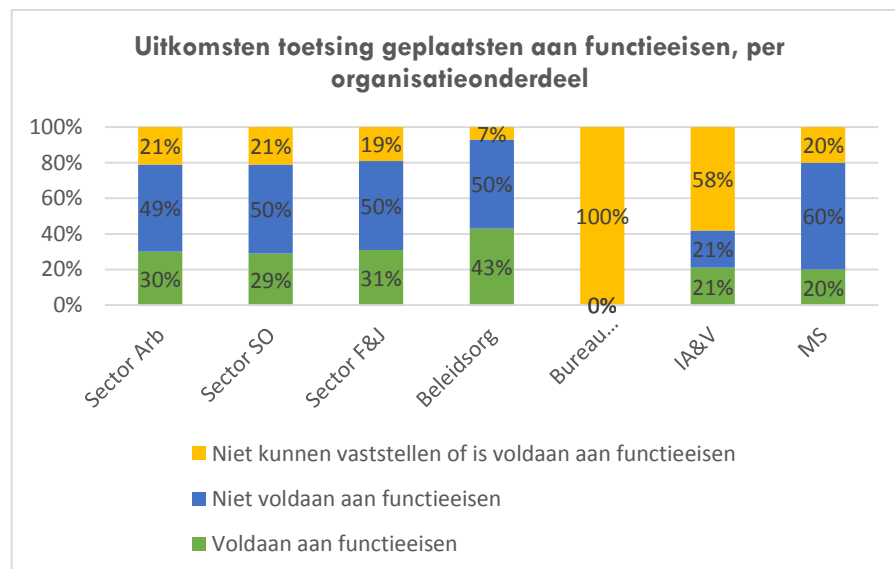
In de volgende paragrafen wordt per periode de toetsing behandeld.

4.2.1 Per 10 oktober 2010

In deze paragraaf worden de uitkomsten weergegeven van de toetsing van de per 10 oktober 2010 ingevulde functies aan de functie-eisen.

Geplaatsten

Hierna is per organisatieonderdeel weergegeven in welke mate bij de plaatsing per 10 oktober 2010 is voldaan aan de functie-eisen.



Figuur 5

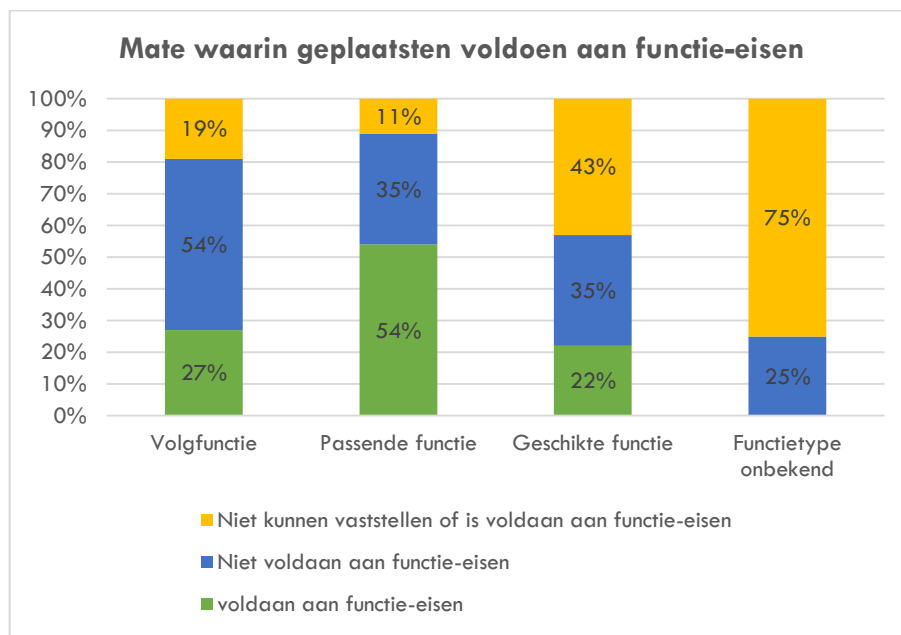
Het niet voldoen aan de functie-eisen wordt verklaard door de wijze waarop per 10 oktober 2010 de plaatsing in functies volgens het Sociaal Statuut¹⁶ moest plaatsvinden, namelijk zoveel mogelijk volgens het 'mens volgt functie'-principe. Dit hield in dat personen zoveel mogelijk in een volfunctie geplaatst moesten worden. Dit betreft een functie die qua taakhoud, voor 2/3 deel of meer, overeenkomt met de oude functie. Het al dan niet voldoen aan de functie-eisen was dus geen bepalend argument.

¹⁶ Artikel 1 letter t.

Indien een volfunctie niet mogelijk was werd een persoon in een passende functie¹⁷ geplaatst. Dit kon betekenen dat een persoon twee niveaus hoger werd geplaatst dan zijn oude functie en bij plaatsing dus nog niet voldeed aan de functie-eisen.

Indien plaatsing in een passende functie ook niet mogelijk was werd de persoon geplaatst in een geschikte functie¹⁸. In deze functie voldeed de geplaatste nog niet aan de functie-eisen maar zou daaraan in de toekomst gaan voldoen.

Totaal zijn 119 personen in een volfunctie geplaatst, 28 in een passende, 24 in een geschikte functie en van de rest (6) kon het functietype niet achterhaald worden. Hierna is percentueel weergegeven in welke mate de verschillende functietypen aan de functie-eisen voldeden.



Figuur 6

¹⁷ Een passende functie is een functie van gelijkwaardig werk- en denkniveau, die het personeelslid in verband met zijn persoonlijkheid, omstandigheden en de voor hem bestaande vooruitzichten, redelijkerwijs kan worden aangeboden gelet op zijn/haar kwalificaties, opleidingsniveau en/of competentie (Sociaal Statuut artikel 1 letter n).

¹⁸ Een geschikte functie is een functie die niet als passend kan worden beschouwd maar waarvoor het personeelslid, gezien zijn/haar capaciteit, wel aan de functie-eisen kan gaan voldoen (Sociaal Statuut artikel 1 letter g).

Zoals uit de weergave blijkt voldeed iets meer dan de helft (54%) van degenen die in een volfunctie zijn geplaatst, niet aan de functie-eisen. Voor de passende en geschikte functies was dit elk 35%.

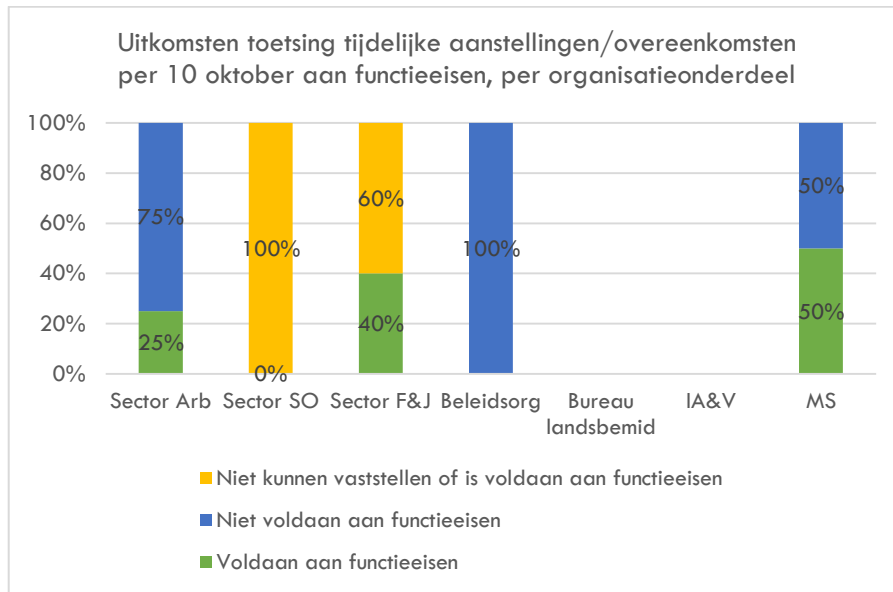
In het geval van passende en geschikte functies behoorde reeds bij het plaatsingsaanbod de behoefte aan trainingen, coaching en opleidingen te worden vastgesteld én vastgelegd in het personeelsdossier¹⁹. Dergelijke documenten zijn niet aangetroffen in de personeelsdossiers van de betrokken personen. Voor degenen in een volfunctie is hierover niets geregeld. Impliciet is verondersteld dat deze personen aan de functie-eisen voldeden. Zij zouden immers een functie vervullen die qua taakhoud, voor 2/3 deel of meer, overeenkwam met de oude functie.

Uit het onderzoek blijkt dat aan het eind van de onderzoeksperiode gemiddeld 63% van de personen, die niet voldeden aan de functie-eisen, of waarvan niet zeker was of voldaan werd aan de functie-eisen, nog werkzaam is bij SOAW. Bij sector Arbeid 44%, SO/F&J 75%, BO 43%, IA&V 33% en bij MS 50%. Uit de personeelsdossiers blijkt niet dat maatregelen zijn genomen, zoals opleidingstrajecten, om te zorgen dat personen aan de gewenste functie-eisen voldoen. Het voorgaande is eveneens bevestigd tijdens interviews.

[Overgenomen tijdelijke aanstellingen/arbeidsovereenkomsten](#)

In figuur 7 zijn de uitkomsten van de toetsing in percentages, per organisatieonderdeel weergegeven.

¹⁹ Businessplan van 10 oktober 2010



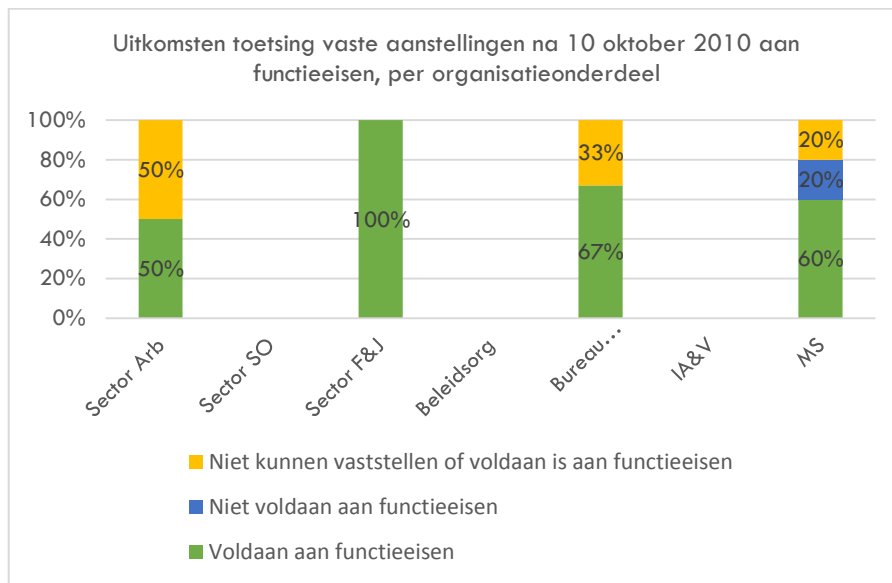
Figuur 7

4.2.2 Ná 10 oktober 2010

In deze paragraaf worden de uitkomsten weergegeven van de toetsing van de na 10 oktober 2010 ingevulde functies aan de functie-eisen.

Vaste aanstellingen

In het volgende diagram is percentueel naar organisatieonderdeel weergegeven in hoeverre de 13 personen die na 10 oktober 2010 op basis van vaste aanstelling zijn aangesteld, aan de functie-eisen voldoen.

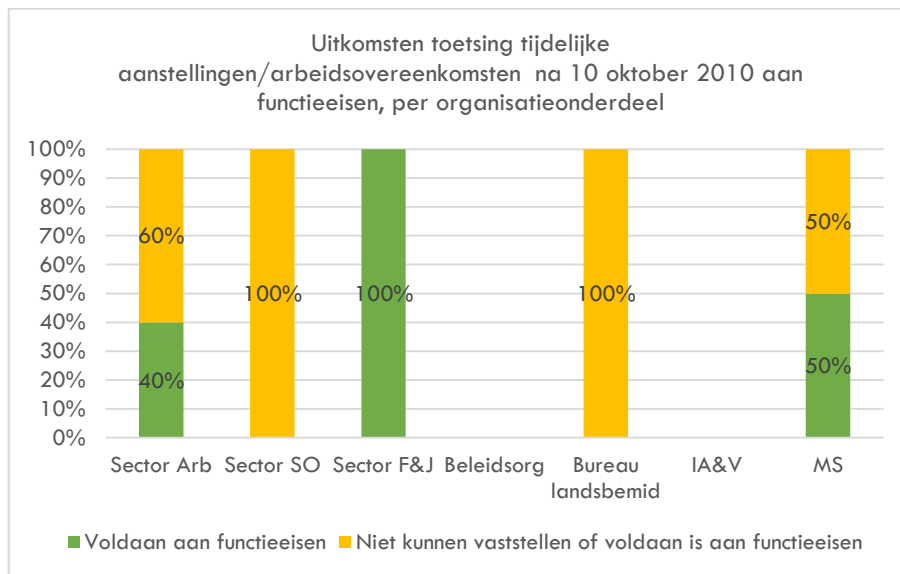


Figuur 8

Uit de weergave blijkt dat voor de sector SO, Beleidsorganisatie en IA&V geen vaste aanstellingen hebben plaatsgevonden na 10 oktober 2010. Verder blijkt dat voor de organisatieonderdelen sector Arbeid (50%), Bureau Landsbemiddelaar (33%) en de Ministeriële Staf (20%) voor een aanmerkelijk deel niet kon worden vastgesteld of aan deze eisen is voldaan. Voor de Ministeriële Staf voldeed bovendien 20% van de personen niet aan de functie-eisen. Uit het onderzoek blijkt dat alle personen die niet aan de functie-eisen voldoen of waarvan niet kon worden vastgesteld of zij daaraan voldoen, aan het eind van de onderzoeksperiode nog bij SOAW werkzaam waren.

Tijdelijke aanstellingen/arbeidsovereenkomsten

Onderstaand zijn de uitkomsten percentueel weergegeven van de toetsing in hoeverre de 28 personen, die na 2010 op tijdelijke basis zijn aangesteld, aan de functie-eisen voldoen.



Figuur 9

Uit bovenstaande figuur blijkt dat in belangrijke mate niet kon worden vastgesteld of aan de functie-eisen is voldaan. Voor twee van de vijf organisatieonderdelen die functies hebben ingevuld, kon dit voor geen enkele ingevulde functie worden vastgesteld (Sector SO en Bureau landsbemiddelaar). Voor de twee andere organisatieonderdelen (Ministeriële Staf en Sector Arbeid) betreft dit de helft of bijna de helft van de tijdelijk ingevulde functies. Uit het onderzoek blijkt dat 20% van deze personen aan het eind van de onderzoeksperiode (september 2015) nog bij SOAW (sector Arbeid) werkzaam waren.

Er zijn geen maatregelen aangetroffen om te bevorderen dat alle medewerkers aan de functie-eisen voldoen. Bij de invoering van het instroomplanningsbeleid 2014 heeft de voorzitter van de stuurgroep Optimalisering Functioneren Overheidsapparaat (OFO) de RvM onder andere geadviseerd om te evalueren in hoeverre het personeel aan de functie-eisen voldoet. De RvM heeft in haar besluit op 14 mei 2014 niets hierover aangegeven hoewel zij wel expliciet akkoord is gegaan met andere voorstellen. Er is niet toegelicht waarom niet akkoord is gegaan met dit punt.

4.2.3 Samenvatting en conclusies

Van 73 van de 231 ingevulde functies (32%) kon niet vastgesteld worden of aan de functie-eisen is voldaan omdat geen onderliggende documenten zijn aangetroffen. Daarvan betrof meer dan de helft (43) functies die per 10 oktober 2010 door plaatsing zijn ingevuld. Dit is 41% van het totaal aantal door plaatsing ingevulde functies.

Bij 87 van de 231 ingevulde functies (38%) is niet voldaan aan de functie-eisen. Daarvan betrof het merendeel (83) functies die per 10 oktober 2010 door plaatsing zijn ingevuld. Dit is 47% van het totaal aantal door plaatsing ingevulde functies. Bij plaatsing is impliciet ervan uitgegaan dat personen in een volgfunctie aan de functie-eisen zouden voldoen. De impliciete veronderstelling had te maken met het feit dat de volgfunctie immers qua taakhoud, voor 2/3 deel of meer, overeenkomt met de oude functie. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit in belangrijke mate niet het geval was. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de personen niet in het juiste functietype zijn geplaatst of reeds vóór 10 oktober 2010 niet voldeden aan de functie-eisen.

Uit het onderzoek blijkt dat aan het eind van de onderzoeksperiode gemiddeld 63% van de personen, die niet voldeed aan de functie-eisen, of waarvan niet zeker was of voldaan werd aan de functie-eisen, nog werkzaam is bij SOAW.

Geconcludeerd wordt dat in de onderzoeksperiode in belangrijke mate geen toereikende kwalitatieve invulling van de functies heeft plaatsgevonden en dat meer dan de helft van de personen die niet voldoen aan de functie-eisen, nog in dienst was aan het eind van de onderzoeksperiode. Er was dus nog steeds sprake van een ontoereikende kwalitatieve bezetting.

5 Vacant gebleven functies en formeel ingevulde/niet uitgevoerde functies

Totaal zijn in de onderzoeksperiode 57 functies vacant gebleven. Een groot deel daarvan is ontstaan door natuurlijke uitstroom, een deel bestond reeds per 10 oktober 2010²⁰ en een gering deel is ontstaan door overplaatsing en ontslag.

Verder zijn gedurende de onderzoeksperiode 32 functies formeel ingevuld geweest maar voor kortere dan wel langere tijd niet uitgevoerd. Van de 32 functies zijn 7 de gehele onderzoeksperiode niet uitgevoerd, 5 functies tussen de 2 en 4 jaar niet en de rest (20 functies) tussen de 3 maanden en anderhalf jaar niet. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de 32 functies met vermelding van de duur van niet uitvoering.

Er mag verondersteld worden dat het aantal vastgestelde formatieplaatsen in de LABO en het Businessplan is toegesneden op het takenpakket. Daarom is nagegaan hoeveel procent van de vastgestelde functies vacant is gebleven en hoeveel procent wel is ingevuld maar gedurende de onderzoeksperiode helemaal niet is uitgevoerd of voor lange tijd niet is uitgevoerd. In tabel 9 is dit per organisatieonderdeel weergegeven.

²⁰ Bij de wijziging van het Businessplan in juni 2011 is een deel van de functies die per 10 oktober 2010 vacant waren opgeheven. Deze zijn om praktische redenen niet meegenomen.

Tabel 9. Percentage feitelijk ingevulde functies in % van het aantal vastgestelde functies

Organisatieonderdeel	Aantal fte volgens LABO/Businessplan ²¹	Vacant gebleven functies gedurende onderzoeksperiode	% vacant t.o.v. vastgestelde fte	Formeel ingevulde maar niet uitgevoerde functies gedurende onderzoeksperiode	% niet uitgevoerd t.o.v. vastgestelde fte	Resteert t.b.v. uitvoering
	A Aantal	B Aantal	C (B in % van A)	D Aantal	E (D in % van A)	100% minus C en E
Sector Arbeid	32	11	34%	6	19%	46%
Sector SO²²	79	19	24%			76%
Sector F&J	38	14	37%	2	5%	58%
Beleidsorganisatie	13.5	6	44%	3	22%	34%
Bureau Landsbemiddelaar	5	1	20%			80%
IA&V	12.5	6	40%	1	8%	52%
Ministeriële Staf	10.5	0	10%	2	19%	71%
Totaal	190.5	57	31%	14	7%	37%

Uit de tabel blijkt dat door het vacant blijven van functies en feitelijk niet uitvoeren van ingevulde functies gemiddeld 37% van de vastgestelde functies niet is uitgevoerd. Voor de Beleidsorganisatie ligt dit percentage zelfs onder het gemiddelde.

In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de oorzaken van het vacant blijven van functies en de eventuele maatregelen om de vacatie op te vangen. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op de oorzaken van het niet uitvoeren van ingevulde functies en eventuele maatregelen om de leemte op te vangen. Paragraaf 5.2 gaat over de invloed van het vacant blijven en/of niet uitvoeren van functies op het functioneren van de organisatieonderdelen.

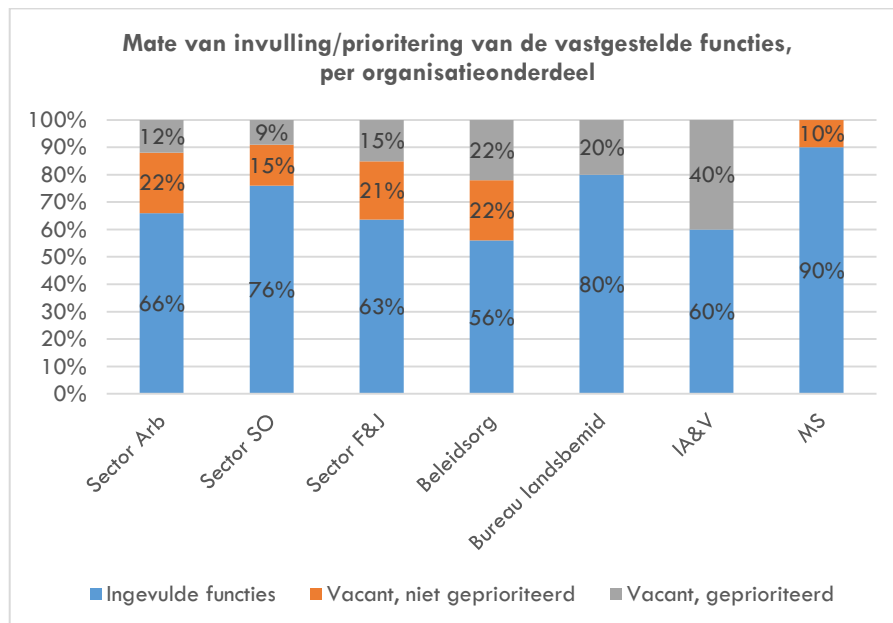
²¹Cijfers zijn gebaseerd op gewijzigd businessplan ingaande juni 2011.

²²Over deze sector is ondanks een verzoek daartoe geen informatie ontvangen m.b.t. niet uitgevoerde functies.

5.1 Oorzaken

Oorzaken vacante functies

Het personeelsbeleid dat in de onderzoeksperiode gold, is in belangrijke mate de oorzaak dat functies vacant zijn gebleven. Een aantal van de 57 vacante functies was namelijk niet geprioriteerd, hetgeen betekende dat zij niet ingevuld mochten worden. In de volgende figuur is weergegeven welk percentage van de vastgestelde functies is ingevuld en welk percentage vacant is gebleven en al dan niet geprioriteerd was.



Figuur 10

Uit de weergave is af te leiden dat per organisatieonderdeel het aantal vacant gebleven functies ligt tussen de 10% en 44% van de vastgestelde functies.

Verder blijkt dat voor de uitvoerende sectoren Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd én de Beleidsorganisatie en Ministeriele Staf, een deel van de vacante functies niet is ingevuld vanwege het geldend personeelsbeleid. Deze functies waren namelijk niet geprioriteerd. Voor de sectoren Arbeid en Familie & Jeugd en de

Beleidsorganisatie betreft dit ongeveer een kwart en de Ministeriele Staf een tiende deel.

Uit de weergave blijkt ook dat de organisatieonderdelen, op de Ministeriele Staf na, geen optimaal gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om geprioriteerde functies in te vullen. Zo had de IA&V 40% van haar vastgestelde fte's wel kunnen invullen omdat deze geprioriteerd waren. Dit percentage was voor Bureau Landsbemiddelaar 20%. Ook de uitvoerende sectoren en de Beleidsorganisatie hadden nog ruimte tot invulling, namelijk voor Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd respectievelijk 12%, 9% en 15% en de Beleidsorganisatie 22%.

Oorzaken ingevulde/niet uitgevoerde functies

Er zijn diverse oorzaken geweest waarom een ingevulde functie niet is uitgevoerd. In de volgende tabel zijn de oorzaken weergegeven.

Tabel 10 Oorzaken van het niet uitvoeren van de ingevulde functies

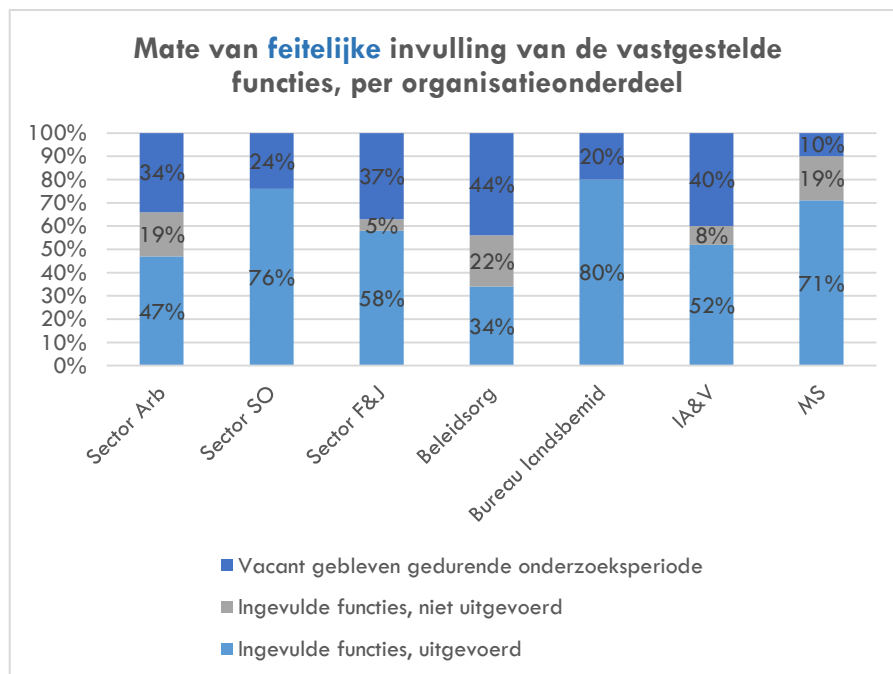
Oorzaken niet uitvoeren ingevulde functies	Aantal functies	Periode
Elders binnen SOAW ingezet	19	Gehele onderzoeksperiode (3)
		Tussen 2-4 jaar (4)
		Tussen 3-9 maanden (10)
		Niet kunnen vaststellen (1)
Ter beschikking gesteld aan de Staten	3	1 jaar (1)
		Gehele onderzoeksperiode (2)
Ter beschikking gesteld aan een ander ministerie	5	Gehele onderzoeksperiode (1)
		Tussen 1-1.5 jaar (1)
		Tussen 3-9 maanden (2)
		Niet kunnen vaststellen (1)
Ter beschikking gesteld aan ABVO	1	Gehele onderzoeksperiode (1)
Ter beschikking gesteld aan Taskforce	1	Tussen 2-4 jaar
Toegang ontzegd	1	Tussen 3-9 maanden
Afwezig wegens incident op het werk	1	Niet kunnen vaststellen
Langdurig arbeidsongeschikt	1	Tussen 3-9 maanden
Totaal	32	

Uit de tabel blijkt dat de oorzaak in belangrijke mate gelegen is in het elders binnen het ministerie inzetten van personen (59% van de

gevallen). Van deze 19 personen zijn 7 langdurig elders ingezet. In geen van de onderliggende personeelsdossiers zijn ter beschikkingstellingen aangetroffen.

5.2 Invloed op functioneren van het ministerie

Per saldo was voor de organisatieonderdelen, door de vacante en niet uitgevoerde functies, veel minder capaciteit beschikbaar om de taken uit te voeren dan waarvan de LABO en het businessplan uitgaan. Hierna is dit percentageel weergegeven.



Figuur 11

Hoe minder functies zijn ingevuld, of wel ingevuld maar feitelijk niet uitgevoerd worden, hoe hoger het risico dat niet alle taken uitgevoerd worden of wel uitgevoerd maar van mindere kwaliteit.

Uit de tabel blijkt dat voor de organisatieonderdelen sector Arbeid en Beleidsorganisatie minder dan de helft van het aantal vastgestelde functies is ingevuld en voor de sector F&J en IA&V ruim de helft. Daarom is specifiek voor deze organisatieonderdelen de invloed op het functioneren middels interviews nagegaan. Tijdens de interviews zijn

de volgende gevolgen van de kwantitatieve én kwalitatieve²³ onderbezetting genoemd:

Sector Arbeid

- Het organisatieonderdeel functioneert niet volgens de omschrijving in het Businessplan.
- Niet voor alle afdelingen zijn er afdelingshoofden. De sector directeur moet zich daardoor met de uitvoering bezighouden in plaats van bezig te zijn op strategisch/tactisch niveau.
- Er worden geen regelmatige afdelingsvergaderingen gehouden.
- Door het ontbreken van personeel zijn er veel spanningen in de sector.
- Het beleid van de ministers om projecten te starten en daarvoor tijdelijke krachten te benoemen heeft als gevolg dat er langere doorlooptijden zijn voor het afronden van taken, een matige productie en een enorme achterstand in het werk. Dit omdat de personen vaak niet over de juiste competenties en vaardigheden beschikken.

Sector Familie & Jeugd

- De sector is vanaf aanvang onderbezet geweest en heeft nooit optimaal gefunctioneerd.
- De functie van afdelingshoofd-H Bedrijfsvoering is een heel belangrijke functie maar niet ingevuld. De sectordirecteur Familie & Jeugd voert daarom de taken van afdelingshoofd uit. Dit verzwaart het functioneren van betrokkene.
- De kwalitatieve en kwantitatieve onderbezetting leidt tot stagnatie van bepaalde werkzaamheden of extra druk op het resterend personeel.

²³ In het voorgaand hoofdstuk is de kwalitatieve onderbezetting weergegeven.

- Taken worden op ad-hoc basis uitgevoerd en prioriteit wordt gesteld aan de meest belangrijke zaken.
- De afdelingen bedrijfsvoering en de afdeling Inspectie bij de sector F&J zijn niet opgezet zoals in het Businessplan is voorgeschreven.

Beleidsorganisatie

- Er zijn weinig tot geen concrete beleidsinstrumenten.
- De uitvoering vindt op ad-hoc basis plaats.
- Er is geen eenduidig beleid voor projecten en subsidies.
- Er is geen coördinator binnen de beleidsorganisatie waardoor de Beleidsdirecteur ai. deze rol moet vervullen.

Inspectie Arbeid en Veiligheid

De inspectie heeft nimmer een kwantitatief en kwalitatief volwaardige bezetting gekend. Dit heeft ertoe geleid dat taken moeten worden geprioriteerd. Zo worden de taken op het gebied van arbeidsveiligheid zo goed als het kan aangepakt. Bedrijfsongevallen worden altijd meteen onderzocht. Voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden wordt meer planmatig gewerkt in die zin dat er maandelijks dan wel wekelijks controles plaatsvinden al dan niet rekening houdend met de wensen/gevoelens van de Staten en de bevolking. Een jaarplan is er (nog) niet.

5.3 Maatregelen om gevolgen op te heffen

Er is geen verklaring verkregen waarom niet alle vacante functies die geprioriteerd waren, zijn ingevuld. Ook zijn geen maatregelen getroffen om de gevolgen van de leemten op te heffen. Alleen het Bureau Landsbemiddelaar heeft tijdelijk ondersteuning gekregen van een consultant in de periode januari 2014 tot en met maart 2016.

Pas na de onderzoeksperiode zijn duidelijk inspanningen te bespeuren om vacatures in te vullen, zoals het plaatsen van advertenties voor de invulling van deze functies. Verder zijn functies ingevuld alhoewel dit veelal tijdelijke aanstellingen betroffen. Zo is de RvM ten behoeve van

Inspectie Arbeid & Veiligheid op 27 november 2015 akkoord gegaan met de indienstneming van 24 krachten voor de periode van één jaar. Op 31 augustus 2016 is de RvM ook akkoord gegaan met de tijdelijke aanstelling van 24 medewerkers, te weten inspecteurs, voor een periode van twee jaar. De aanstelling eindigt van rechtswege bij het beëindigen van het project 'inhaalslag controles arbeid en veiligheid' van het ministerie SOAW.

5.4 Samenvatting en conclusies

In de onderzoeksperiode zijn 57 functies vacant gebleven. De oorzaak van het vacant blijven heeft in belangrijke mate te maken met het personeelsbeleid dat gold. Daardoor mocht slechts een deel van de vacante functies ingevuld worden, de zogenoemde kritieke (geprioriteerde) functies. Echter, ook deze kritieke functies zijn vacant gebleven. Op de Ministeriele Staf na hebben de organisatieonderdelen dus geen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kritieke/geprioriteerde functies in te vullen. Zo had de IA&V 40% van haar vastgestelde fre's wel kunnen invullen omdat deze geprioriteerd waren. Dit percentage was voor Bureau Landsbemiddelaar 20%. Ook de uitvoerende sectoren en de Beleidsorganisatie hadden nog ruimte tot invulling, namelijk voor Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd respectievelijk 12%, 9% en 15% en de Beleidsorganisatie 22%.

In de onderzoeksperiode zijn verder 32 functies formeel wel ingevuld maar voor langere dan wel kortere periode niet uitgevoerd. Er zijn diverse redenen waarom een formeel ingevulde functie niet is uitgevoerd. Meer dan de helft van deze 32 functies betreft personen die elders binnen SOAW zijn ingezet. Van de 32 functies zijn 12 langdurig elders ingezet waarvan 7 binnen SOAW, 2 bij de Staten, 1 bij ABVO, 1 bij een ander ministerie en 1 bij een taskforce.

Door het vacant blijven of voor langere tijd niet uitvoeren van functies zijn de organisatieonderdelen in belangrijke mate kwantitatief onderbezet geweest. Van de Beleidsorganisatie was slechts 34% van de vastgestelde functies uitgevoerd, voor de sector Arbeid was dit minder dan de helft (46%) en voor de sector F&J en IA&V was dit net meer dan de helft (respectievelijk 52% en 57%). Voor de andere organisatieonderdelen was het percentage boven de 70%.

De organisatieonderdelen konden door de kwalitatieve en kwantitatieve onderbezetting hun taken niet volledig uitvoeren of niet tegen de gewenste kwaliteit.

Geconcludeerd kan worden dat door het vacant blijven of voor langere tijd niet uitvoeren van functies, de organisatieonderdelen in belangrijke mate kwantitatief onderbezet zijn geweest. Er is geen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kritieke functies in te vullen. Ook zijn geen maatregelen getroffen om de gevolgen van het niet uitvoeren van formeel ingevulde functies te ondervangen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat bij het invullen van de functies gedurende de onderzoeksperiode in belangrijke mate is voldaan aan het voorgeschreven personeelsbeleid ter zake. Het gevoerde personeelsbeleid heeft echter in belangrijke mate niet geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en is dus ondoelmatig. Een groot deel van de personen voldoet niet aan de functie-eisen. Een aanmerkelijk deel van de vastgestelde functies was tijdens de onderzoeksperiode niet ingevuld of was wel ingevuld maar werd feitelijk niet uitgevoerd. Er is geen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kritieke functies die vacant waren, in te vullen. Ook zijn formeel ingevulde functies niet uitgevoerd maar zijn betrokkenen elders binnen of buiten het ministerie ingezet. Ook zijn geen maatregelen getroffen om de gevolgen van het niet uitvoeren van formeel ingevulde functies te ondervangen. Door het vacant blijven en het voor langere tijd niet uitvoeren van functies in de onderzoeksperiode zijn de organisatieonderdelen in belangrijke mate kwantitatief onderbezet geweest.

Het gevolg is dat de organisatieonderdelen vanaf 10 oktober 2010 kwalitatief en kwantitatief in belangrijke mate ontoereikend bemenst zijn. Dit houdt risico's in voor de kwalitatieve en kwantitatieve uitvoering van de taken en realisatie van de doelen.

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

- de medewerkers 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;

- de medewerkers zoveel mogelijk de functies vervullen waarvoor zij zijn aangetrokken en indien dit in uitzonderlijke gevallen niet mogelijk is te zorgen voor vervangende maatregelen; en
- 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 HR afdeling van BPD als die als 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.

7 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

7.1 Ambtelijke reactie

Op 6 december 2017 heeft de Rekenkamer het conceptrapport voor ambtelijk hoor en wederhoor aan de SG van het ministerie van SOAW aangeboden. Door tussenkomst van de SG is vervolgens op 15 december 2017 een reactie ontvangen van de sectordirecteuren SO, Arbeid en F&J, van de beleidsdirecteur en de HR Manager van de Ministeriële Staf. Van de organisatieonderdelen bureau Landsbemiddelaar en Inspectie, Arbeid & Veiligheid is geen reactie ontvangen.

Naar aanleiding van opmerkingen van de beleidsdirecteur zijn enkele percentages in het rapport gewijzigd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de Rekenkamer niet tot dezelfde uitkomsten komt als door de beleidsorganisatie zijn opgegeven. Er is echter geen sprake van grote verschillen.

Gezien de opmerkingen van de sectordirecteur F&J ter zake zijn de bevindingen over de functie-eisen voor de sectoren SO en F&J voor alle perioden apart weergegeven. De sectordirecteur F&J heeft verder aangegeven dat de bevindingen van de Rekenkamer, over het al dan niet voldoen aan de functie-eisen van de functies binnen deze sector, niet juist zijn. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft de sectordirecteur een overzicht 'hoogst genoten opleiding medewerkers sector F&J' toegevoegd. Uit dit overzicht blijkt dat de bevindingen van de Rekenkamer wel juist zijn. Zoals door de Rekenkamer aangegeven is in bepaalde gevallen namelijk niet voldaan aan de functie-eisen van het Functieboek 2009 en in andere gevallen kon niet worden vastgesteld of voldaan is aan de functie-eisen.

Uit de reactie van de sectordirecteur SO is af te leiden dat deze zich kan vinden in de conclusie van de Rekenkamer dat het personeelsbeleid ondoelmatig is geweest. De sectordirecteur geeft verder aan dat in

verschillende memo's naar de minister is aangekaart dat een groot deel van de werknemers van de sector SO niet voldoet aan de functie-eisen. De sector SO draait al een aantal jaren met een gebrek aan kwantitatief en kwalitatief personeel. Iets meer dan de helft van het personeel van *Kas di bario's* en van de afdeling bedrijfsvoering voldoet niet aan de functie-eisen. Daardoor is de sector meestal genoodzaakt om extern mensen te zoeken om bepaalde resultaten te kunnen behalen. De sectordirecteur beveelt aan dat zo spoedig mogelijk een reorganisatie tot stand komt om efficiëntie en effectiviteit binnen het ministerie te kunnen bereiken. Ten minste dient in 2018 de mogelijkheid geboden te worden om vacante functies met kwalitatief goed personeel in te kunnen vullen.

De HR Manager van Ministeriële Staf heeft in de reactie op het conceptrapport aangegeven dat de 'plaatsingsaanbod'-brieven niet voorhanden zijn omdat deze indertijd direct aan het personeel zijn overhandigd en de diensten zelf geen kopieën hebben ontvangen. Verder heeft de HR Manager de volgende bevindingen expliciet bevestigd:

1. dat de functies in belangrijke mate niet door adequaat personeel zijn ingevuld;
2. dat bepaalde medewerkers een besluit hebben voor een bepaalde functie maar andere functies uitvoeren; en
3. dat de personeelsdossiers onvolledig zijn.

Naar aanleiding van het bovengenoemde heeft de HR Manager de volgende aanbevelingen gedaan:

- om-/her- en bijscholingstrajecten, gebaseerd op de nodige competenties, op te starten voor medewerkers die niet voldoen aan de functie-eisen;
- te onderzoeken welke personen niet hun eigen functie uitvoeren, vanaf wanneer en de redenen daarvoor. Het personeel vervolgens conform hun plaatsingsbesluit in te zetten of eventueel een voorstel

te doen aan HRO voor functiewijziging indien betrokkenen de functie reeds voor een lange periode uitoefenen;

- reorganisatie waarbij de juiste persoon op de juiste plek geplaatst wordt; en
- ten behoeve van de personeelsdossiers een kopie van alle relevante personeelstukken aan de Ministeriele Staf te doen toekomen.

De sectordirecteur Arbeid heeft aangegeven zich te kunnen verenigen met de inhoud van het rapport en dat het rapport feitelijk de ernstige situatie beschrijft en wat de oorzaak is dat de Sector niet optimaal kan functioneren. Verder is aangegeven dat de situatie binnen de sector Arbeid nijpender en ernstiger is geworden met betrekking tot de kwalitatieve en kwantitatieve bezettingsgraad die de uitvoering van de taken en de realisatie van de doelen belemmeren. Door de huidige economische malaise sluiten veel bedrijven en verliezen veel burgers hun banen. De werkdruk van het Uitvoeringsteam Arbeid (dat zich bezighoudt met ontslag, kosteloze rechtsbijstand en klachten op de werkvloer) is daardoor met zeker 30% gestegen terwijl de afdeling draait op een kritieke kwalitatieve en kwantitatieve bezetting.

Ook is de hoge werkdruk van de sectordirecteur Arbeid genoemd doordat deze continu uitvoerende taken moet uitvoeren door het ontbreken van twee management ondersteuners die nu bij andere organisatieonderdelen zijn ingezet.

De sectordirecteur heeft de volgende aanbevelingen gedaan:

- De RvM moet een beslissing nemen om toe te staan dat personeel wordt aangenomen dat wel voldoet aan alle functie-eisen omdat alleen dan alle producten naar behoren kunnen worden geproduceerd.
- De overheid dient geld te reserveren om het personeel dat niet voldoet aan de functie-eisen, te trainen; en

- Indien personen in een ander organisatieonderdeel worden ingezet moet het ministerie zorgen voor directe vervanging zodat de taak toch uitgevoerd kan worden en de bedrijfsvoering daar geen hinder van ondervindt en de cliënten niet gedupeerd worden. In de onderzoeksperiode zijn 7 fte's van de Sector Arbeid bij andere organisatieonderdelen ingezet zonder dat vervanging geregeld was. Met name de onderdelen 'Centrum voor Arbeid' en 'Uitvoeringsteam Arbeid' zijn daardoor benadeeld.

Tot slot heeft de sectordirecteur opgemerkt dat uit het rapport blijkt dat ook de andere organisatieonderdelen in dezelfde of nog ernstigere situatie verkeren maar omdat deze geen publieke functie hebben dit niet opvalt.

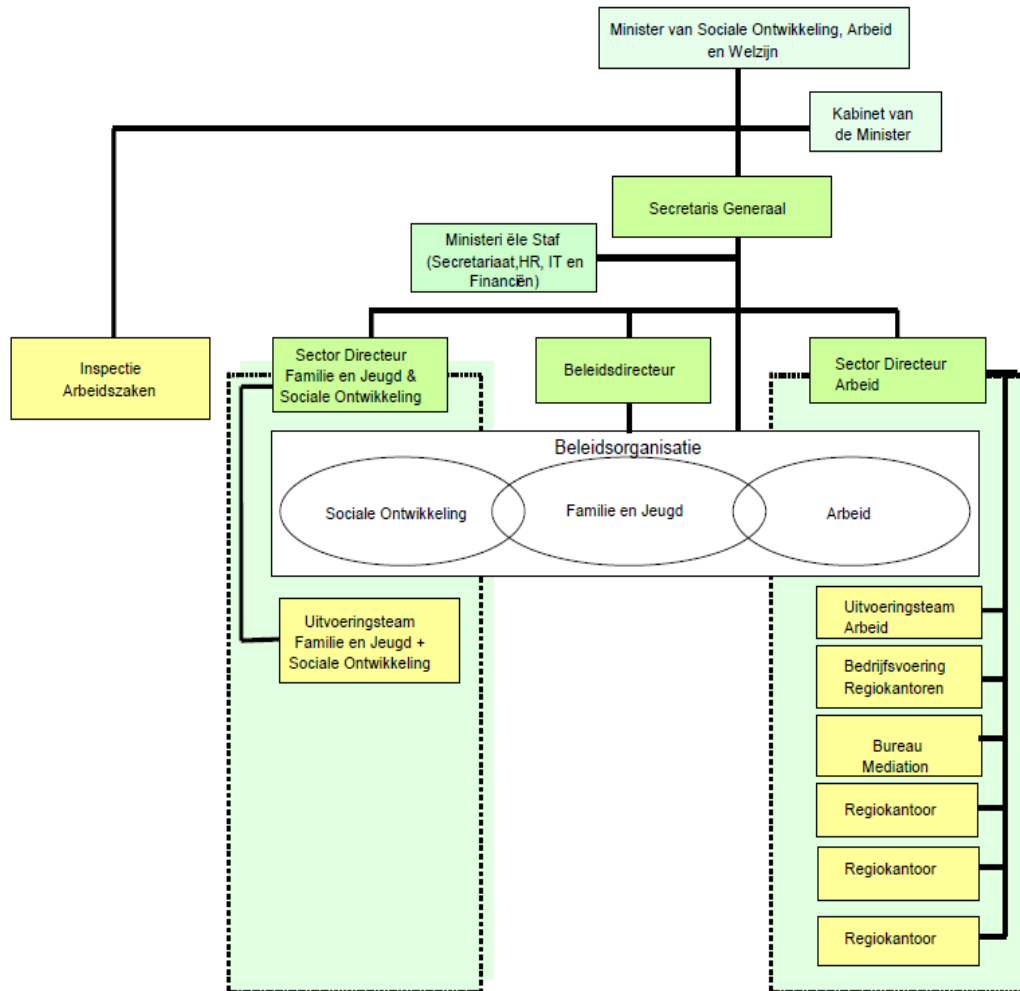
7.2 Bestuurlijke reactie

Het conceptrapport is op 26 februari 2018 voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister van SOAW aangeboden, met het verzoek om uiterlijk binnen twee weken de Rekenkamer een eventuele reactie daarop te doen toekomen. Ook heeft de Rekenkamer aangegeven dat zij na het verstrijken van deze termijn het rapport aan de Staten zal aanbieden.

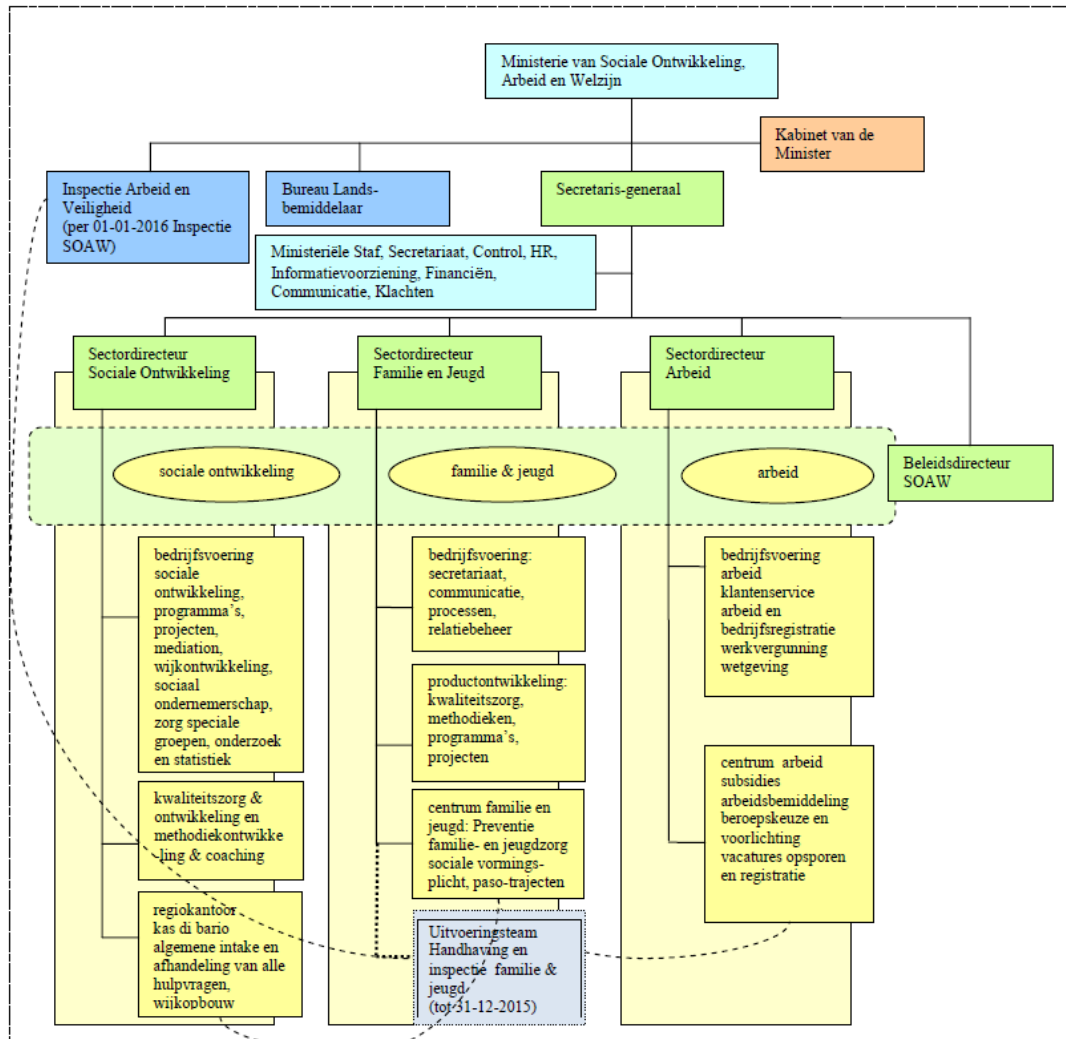
Er is geen reactie van de minister ontvangen. Het is de Rekenkamer daardoor niet duidelijk of en zo ja welke maatregelen de minister zal treffen om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen en binnen welke termijn dat zal gebeuren.

Bijlage 1. Organigram per 10 oktober 2010

(geldend tot 26 juni 2011) Bron: Businessplan 10 oktober 2010)



Bijlage 2. Organigram per 26 juni 2011



Bijlage 3. Overzicht formeel ingevulde/niet uitgevoerde functies

Organisatieonderdeel/ Functie	Periode niet uitgevoerd					
	Aanvang periode	Gehele onder- zoeks- periode	Tussen 2-4 jaar	Tussen 1-1.5 jr	Tussen 3-9 mnd	Niet kunnen Vast- stellen
Sector Arbeid						
Juridische medewerker B	10/10/10	X				
Behandelend medewerker D	10/10/10	X				
Management ondersteuning D	10/10/10	X				
Adviseur Consulent C	Juni 2011		4 jr. 3 mnd			
Management Ondersteuning E	Juli 2012		3 jr. 2 mnd			
Adviseur Consulent E/ taskforce LF	10/10/10		2 jr. 10 mnd			
Behandelend medewerker E	10/10/10			1 jaar		
Adviseur Consulent E	10/10/10				3 mnd	
Adviseur Consulent E	10/10/10				4 mnd	
Management Ondersteuning E	Sept 2012				4 mnd	
Behandelend medewerker D	Mrt 2015				6 mnd	
Behandelend medewerker G	Onbekend					X
Behandelend medewerker C	Onbekend					X
Sector F & J						
Financieel medewerker	10/10/10	X				
Adviseur Consulent E	10/10/10	X				
Adviseur Consulent D	Onbekend					X
Beleidsorganisatie						
Beleidsmedewerker B	10/10/10	X				
Medewerker Beleidsuitvoering B	Sept 2012		X			
Beleidsmedewerker C	Mei 2013				5 mnd	
Beleidsmedewerker C	Nov 2011				6 mnd	
Beleidsmedewerker C	Okt 2013				7 mnd	
Beleidsmedewerker C	Nov 2011				8 mnd	
Beleidsmedewerker B	Okt 2013				9 mnd	

Organisatieonderdeel/ Functie	Periode niet uitgevoerd					
	Aanvang periode	Gehele onderzoeks- periode	Tussen 2-4 jaar	Tussen 1-1.5 jr	Tussen 3-9 mnd	Niet kunnen vaststellen
Bureau Landsbemiddelaar						
Landsbemiddelaar	Mei 2012				8 mnd	
Inspectie Arbeid & Veiligheid						
Medewerker ITHC & G	10/10/10	X				
Medewerker ITHC & G	10/10/10			1 jr. 11 mnd		
Afdelingshoofd	Feb 2012				8 mnd	
Ministeriële Staf						
Adviseur Consultant D (HRM)	Mrt 2012		2 jr 5 mnd			
Medewerker management ondersteuning E	Mrt 2012		2 jr 3 mnd			
	Juni 2014			1 jr 3 mnd		
Medewerker management ondersteuning E	Aug 2011				9 mnd	
	Aug 2013				5 mnd	
Medewerker communicatie D	Aug 2014				6 mnd	
Adviseur Consultant C (Financiën)	Mrt 2013				6 mnd	

Bijlage 4. Afkortingenlijst

a.i.	Ad interim
BO	Beleidsorganisatie
BL	Bureau Landsbemiddelaar
BP Nieuw	Businessplan 2 november 2011
BP Oud	Businessplan 10 oktober 2010
BPD	Ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening
DM	Document management
F&J	Familie en Jeugd
Fte	Fulltime- equivalent
IA&V	Inspectie Arbeid & Veiligheid
ITH&C	Inspectie Toezicht Handhaving & Controle
LABO	Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie
Landsbesluit HAM	Landsbesluit houdende Algemene Maatregelen
MS	Ministeriele Staf
RvM	Raad van Ministers
SO	Sociale Ontwikkeling
SOAW	Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn
Stuurgroep OFO	Optimalisering en functioneren overheidsapparaat
Tbs	Terbeschikkingstelling
W&S	Werving en Selectie