

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.