

RAPPORT IN HET KORT

Naar aanleiding van het in 2016 door de Rekenkamer gepubliceerde rapport ‘Salarisadministratie. Mutatieverwerking juist, volledig en rechtmatig? Berekening nettosalaris juist?’¹ heeft de Rekenkamer besloten om een vervolgonderzoek te doen.

Dit vervolgonderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een vervolgonderzoek op de salarisadministratie over het jaar 2019/2020. Het doel van dit deel is om vast te stellen of de mutatieverwerkingen van het jaar 2019 in de salarisadministratie rechtmatig, tijdig, juist en volledig plaatsvinden en of de berekening van het nettosalaris juist geschiedt. Hiernaast is ook onderzocht of de onderliggende processen toereikend zijn en of de eerder gesignaleerde tekortkomingen zijn verholpen. Het tweede deel heeft betrekking op door de Rekenkamer verrichte data-analyses voor het opsporen van fouten/onrechtmatigheden in de salarisgegevens van het dienstjaar 2019 opgenomen in het salarissysteem.

Om de bevindingen van dit vervolgonderzoek goed tot hun recht te laten komen, zijn de resultaten in twee deelrapporten gepresenteerd. In het eerste deel (rapport ‘Salarisadministratie 2019/2020, (vervolgonderzoek), Mutatieverwerking rechtmatig, tijdig, juist en volledig? Berekening nettosalaris juist?) zijn de resultaten opgenomen over de mutatieverwerkingen, de berekening van het nettosalaris en de onderliggende processen.

Het onderhavige rapport Salarisadministratie 2019 (vervolgonderzoek) behandelt de resultaten van de risico's van fouten in de salarisgegevens over het dienstjaar 2019 opgenomen in het salarissysteem.

Dit rapport beantwoordt dientengevolge de onderstaande onderzoeksvraag:

Hebben de onderkende risico's van fouten zich voorgedaan in de salarisgegevens van het dienstjaar 2019 opgenomen in het salarissysteem?

De risico's van fouten die zich kunnen voordoen zijn vooraf onderkend. Deze risico's zijn bepaald uitgaande van het principe dat de salarisgegevens in het salarissysteem geen fouten/onrechtmatigheden dienen te bevatten.

¹ https://www.rekenkamercuracao.cw/files/mutatieverwerking_salarisadministratie__1518785837.pdf.

Deze risico's van fouten voor dit onderzoek zijn dat:

1. personen van ≥ 65 jaar (pensioengerechtigde leeftijd) onterecht op de payroll staan opgenomen;
2. overwerk tegen 150% en 200% (in strijd met de wet) wordt betaald;
3. looncomponenten geen wettelijke grondslag hebben en of de wet- en regelgeving onjuist is toegepast;
4. overleden personeelsleden op de payroll voorkomen;
5. medewerkers dubbel opgevoerd zijn op de payroll/zonder een ID (uniek nummer dat gebruikt wordt voor de opvoeringen in het systeem);
6. betalingen zijn verricht vóór de datum van indiensttreding volgens de payroll;
7. betalingen zijn verricht na datum uitdiensttreding volgens de payroll;
8. gehanteerde bedragen, dienstjaren of percentages niet overeenkomen met de wet- en regelgeving.

De wettelijke bepalingen die als normenkader zijn gebruikt voor het bepalen van de hierboven vermelde risico's staan opgenomen in Bijlage 1.

De bevindingen²

Hieronder worden de bevindingen per onderkend risico kort gepresenteerd.

Personen van ≥ 65 jaar onterecht op de payroll staan opgenomen

Gedurende 2019 waren er in totaal 28 personen van ≥ 65 jaar op de payroll. Het betreffen drie politieke gezagdragers en deze kunnen volgens de wet ≥ 65 jaar zijn daar de wet geen maximale leeftijd voorschrijft voor politieke gezagdragers. Van de overige 25 personen zijn 3 arbeidsovereenkomsten ontvangen van een totaalbedrag van NAf. 273.456. Op basis hiervan is geconstateerd dat deze drie personen ook terecht op de payroll staan. Voor de overige 22 personen is het niet zeker of deze terecht op de payroll staan opgenomen. Dit omdat de Rekenkamer desgevraagd de eventuele arbeidsovereenkomsten op basis waarvan dit getoetst kan worden niet heeft ontvangen. Hierdoor is de rechtmatigheid van totaal NAf. 1.349.893 onzeker.

² De bevindingen in dit rapport hebben grotendeels betrekking op de ambtenaren werkzaam bij de ministeries. Indien een bevinding betrekking heeft op de overige ambtenaren zal dit specifiek worden vermeld alsook de eventuele afwijkende regelingen die van belang zijn voor de bevinding.

Overwerkvergoeding tegen 150% en 200%

Het betalen van overwerk tegen 150% en 200% is de grootste fout die is geconstateerd. Het betreft totaal NAf. 5.330.067. Deze fout wordt grotendeels veroorzaakt door het Ministerie van Justitie voor een totaalbedrag van NAf. 2.989.778 (55%). Deze overwerkvergoedingen tegen 150% en 200% worden als fout beschouwd daar dit volgens de LMA en de regeling die geldt voor het Korps Politie Curaçao niet mogelijk is. Verder wordt de rechtmatigheid van een totaalbedrag van NAf. 119.361 dat betaald is aan de fractiemedewerkers van de Staten als onzeker beschouwd, daar dit niet gecontroleerd kon worden.

Looncomponenten zonder wettelijke grondslag, wet onbekend of onjuist toegepast

In totaal is een bedrag van NAf. 5.316.834 aan onrechtmatigheden geconstateerd. Deze onrechtmatigheden zijn onder meer een onjuiste toepassing van de wet of het gemis van een wettelijke grondslag.

Zo wordt de toelage artikel 9³ oneigenlijk gebruikt. Uit het onderzoek blijkt dat de toelage niet tijdelijk wordt toegekend maar als een vaste toelage verbonden aan bepaalde functies. Ook is gebleken dat de maximale wettelijke periode van een jaar voor de uitkering hiervan, wordt overschreden. Dit oneigenlijke gebruik representeert een totaal van NAf. 1.774.901.

In 2019 was er geen wettelijke grondslag voor de uitgekeerde bezoldigingen aan de ministers van NAf. 1.823.942 en de overbruggingstoelagen aan gewezen politieke gezagdragers van NAf. 293.842. In juli 2021 zijn de onrechtmatigheden inzake de bezoldiging van de ministers en de overbruggingstoelagen rechtgetrokken doordat er twee⁴ nieuwe wetten in het P.B. zijn gepubliceerd. Alhoewel deze wetten in 2021 zijn geformaliseerd zijn de in 2019 hiermee gerelateerde onrechtmatigheden ook als zodanig opgenomen in dit rapport.

Het betalen van salarissen volgens bezoldigingschaal 18 aan ambtenaren van totaal NAf. 689.888 is ook onrechtmatig daar er geen wettelijke grondslag hiervoor is.

Voorts blijkt dat de grondslag van een aantal looncomponenten niet bekend/beschikbaar is. Het totaal uitgekeerde bedrag aan deze looncomponenten is NAf. 802.259. Een voorbeeld

³ Bezoldigingslandsbesluit 1998, P.B. 1997, no. 314.

⁴ De Landsverordening geldelijke voorzieningen ministers, P.B. 2021 no. 77 en de Landsverordening geldelijke voorzieningen leden en gewezen leden van de Staten, P.B. 2021 no. 78.

van deze looncomponenten is de vervangingstoelage⁵. Overigens is het ook niet zeker of de methodiek die gebruikt wordt voor de berekening van de (netto-bruto) gratificatie en de autokosten (autovergoeding), juist is. Hierbij worden de voorgeschreven gratificaties en autovergoedingen gebruteerd opdat sommige ambtenaren de nettobedragen hiervan ontvangen. Het hiermee gemoeide bedrag is totaal NAf. 758.674.

Overleden personeelsleden op de payroll

De salarisadministratie bevat geen overleden personeelsleden. Dit is geconstateerd op basis van een vergelijking van de data volgens het bestand van het PUZ van overleden personen in de periode van 10 oktober 2010 tot en met 31 december 2019 en de data van de salarisadministratie van 2019.

Dubbele opvoeringen of zonder een ID

Uit de analyse blijkt dat één persoon dubbel is opgevoerd. Het hiermee gemoeide teveel verwerkte salaris in het salarissysteem betreft in totaal NAf. 54.068. Uit de betaallijsten/bankstatements blijkt dat dit bedrag echter niet is uitbetaald. De persoon is in januari 2019 zonder een geldig ID in het systeem verwerkt daar deze persoon hierover niet beschikte. Het feit dat personen zonder een ID in het systeem opgevoerd kunnen worden brengt risico's met zich mee. Zo kunnen personen onterecht opgevoerd worden op de *payroll* en hierna onterecht uitbetaald worden.

Betalingen vóór de datum van indiensttreding volgens de payroll

Volgens de gegevens opgenomen in de salarisadministratie zijn er geen salarissen, kindertoelagen of toelagen artikel 9 eerder verwerkt dan de hierin aangegeven datum van de indiensttredingen.

Betalingen na datum uitdiensttreding volgens payroll

De betalingen die zijn verricht na de datum van uitdiensttredingen volgens de *payroll* zijn vastgesteld op NAf. 156.305. De betalingen zijn verricht aan personen die uit dienst zijn getreden in de periode 2011- 2019. Deze hebben betrekking op onder andere niet genoten vakantiedagen, gratificatie (ambtsjubileum), waarnemingstoelage en toelage artikel 9. In totaal is NAf. 32.741 uitgekeerd aan niet genoten vakantiedagen terwijl de Regeling vakantie en vrijstelling van dienst ambtenaren⁶ dit niet eenduidig regelt. Verder is het onzeker of het

⁵ Dit looncomponent is niet hetzelfde als de waarnemingstoelage zoals geregeld in de LMA.

⁶ P.B. 1969, no. 44.

totaalbedrag van NAf. 121.938 terecht na de uitdiensttreding is uitgekeerd daar de onderliggende documenten niet zijn ontvangen.

Gehanteerde bedragen, dienstjaren of percentages

De bezoldigingschaal voor de ambtenaren⁷ (met uitzondering van schaal 18) en de bedragen inzake kindertoelagen die gebruikt worden in het salarissysteem komen overeen met de wet- en regelgeving. De verwerkte percentages inzake toelagen artikel 9 komen overeen met de wet- en regelgeving. De bedragen die verwerkt zijn als toelagen artikel 9 zijn uitgaande van de verwerkte percentages en salarissen juist berekend. Het totaalbedrag is NAf. 2.447.816. Een uitzondering hierop is een geval waarbij de toelage honderd procent (100%) van de bezoldiging bedroeg. Dit is hoger dan het maximaal voorgeschreven percentage in het Bezoldigingsbesluit 1998 zijnde vijfentwintig procent (25%). Hierdoor is in 2019 maandelijks NAf. 1.631 te veel uitgekeerd wat resulteert in een totaal van NAf. 19.572.

Volgens de salarisadministratie zijn 285 gratificaties in verband met ambtsjubileum van totaal NAf. 1.647.072 uitbetaald. Bij twaalf van deze gratificaties van totaal NAf. 85.901 zijn de bedragen onjuist berekend. Het juiste bedrag moet zijn NAf. 85.298. Het verschil is NAf. 603 teveel. De juistheid van 121 gratificaties van totaal NAf. 640.089 is onzeker omdat niet alle benodigde informatie om dit te kunnen controleren beschikbaar was. De overige 152 gratificaties in verband met ambtsjubileum met een totale waarde van NAf. 921.082 zijn juist berekend. Verder vertonen de uitbetaalde autovergoedingen volgens de salarisadministratie in 35 gevallen verschillen met de voorgeschreven bedragen. De reden van deze verschillen kon niet worden bepaald daar de informatie om dit te achterhalen niet is ontvangen.

Hieronder volgt een volledige weergave van alle bevindingen.

Een aantal van de hierboven vermelde onrechtmatigheden dateren sinds 10 oktober 2010. Met behulp van de beschikbare informatie bij de SSO is de totale omvang van een aantal van deze onrechtmatigheden bepaald over de periode van 10 oktober 2010 tot en met eind december 2021. Deze omvang is om en nabij NAf. 170 miljoen (zie Bijlage 7 voor een detailoverzicht).

⁷ Betreft ook de bezoldigingen van het personeel werkend bij de Staatsorganen dat een salaris geniet volgens de bezoldigingschaal van ambtenaren. Medewerkers die salaris genieten op basis van een andere schaal zijn uitgesloten.

Resultaten data-analyse per onderkende risico's van fouten ⁸

No.	Onderkende risico's van fouten	Fout heeft zich voorgedaan							
		Ja		Nee		Onzeker		Totaal	
		Bedrag in (NAf.)	Aantal	Bedrag in (NAf.)	Aantal	Bedrag in (NAf.)	Aantal	Bedrag in (NAf.)	Aantal
1	Personen van ≥65 jaar (pensioengerechtigde leeftijd) onterecht op de payroll	-	-	769.320	6	1.349.893	22	2.119.213	28
2	Overwerk betalen tegen 150% en 200%	5.330.067	1.553	-	-	119.361	12	5.449.428	1.565
3	Looncomponenten zonder wettelijke grondslag of waarvan wet- en regelgeving onbekend/onjuist is toegepast								
a.	Structureel betalen van overwerk aan ambtenaren in schaal 10 en hoger	582.281	90	-	-	-	-	582.281	90
b.	Bezoldiging van de ministers (geen wettelijke grondslag)	1.823.942	31	-	-	-	-	1.823.942	31
c.	Overbruggingstoelagen aan gewezen politieke gezagdragers	293.842	6	-	-	-	-	293.842	6
d.	Salaris volgens bezoldigingschaal 18 (geen wettelijke grondslag)	689.888	5	-	-	-	-	689.888	5
e.	Salarissen van een aantal ambtenaren (geen wettelijke grondslag)	PM	PM	-	-	PM	-	PM	PM
f.	Overige looncomponenten	-	-	-	-	802.259	22	802.259	22
g.	Langdurig onafgebroken waarnemingen (geen wettelijke grondslag)	83.049	7	-	-	-	-	83.049	7
h.	Oneigenlijk gebruik toelage artikel 9	1.774.901	111	-	-	-	-	1.774.901	111
4	Overleden personeelsleden op payroll	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Medewerkers dubbel opgevoerd op payroll/zonder een ID-nummer	54.068	1	-	-	-	-	54.068	1
6	Betalingen vóór datum in dienst volgens payroll	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Betalingen na datum uit dienst volgens payroll	32.741	5	1.626	1	121.938	32	156.305	38
8	Gehanteerde bedragen, dienstjaren of percentages komen niet overeen met wet								
a.	Salarissen en kindertoelagen (bedragen)	-	-	-	-	-	-	-	-
b.	Autovergoedingen (bedragen)	PM	35	11.043	4	21.021	7	32.064	46
c.	Toelagen artikel 9 (percentage en bedragen)	19.572	1	2.447.816	178	-	-	2.467.388	179
d.	Gratificaties ambtsjubileum (dienstjaren en bedragen)	85.901	12	921.082	152	640.089	121	1.647.072	285
e.	Representatietoelagen aan Statenleden	34.747	22	-	-	-	-	34.747	22
	Totaal	10.804.999	1.879	4.150.887	341	3.054.561	216	18.010.447	2.436

Uit de tabel blijkt verder dat de onderkende risico's van fouten zich als volgt hebben voorgedaan in de gecontroleerde 2.436 gevallen die een totaal van NAf. 18.010.447 vertegenwoordigen.

- 1.879 gevallen (77%) hebben fouten van totaal NAf. 10.804.999 (60%).
- In 341 gevallen (14%) zijn er geen fouten geconstateerd. In totaal NAf. 4.150.887 (23%).
- 216 gevallen (9%) konden niet gecontroleerd worden wegens het niet ontvangen van de onderliggende documenten. Hierdoor is het onzeker of er fouten zijn in het totaalbedrag van NAf. 3.054.561 (17%).

⁸ Als in de geanalyseerde data een fout is onderkend wordt het hiermee gemoeide bedrag en aantal opgenomen in de kolom: Ja. Indien dit niet het geval is wordt dit in de kolom: Nee vermeld. De kolom: Onzeker betreft de gevallen waarvan geen onderliggende documenten zijn ontvangen om te kunnen vaststellen of er sprake is van een fout of niet. Indien bij een risico de kolommen: Ja, Nee en Onzeker geen bedragen en aantallen bevatten, heeft er zich geen fout voorgedaan.

Aan de hand van de hierboven gepresenteerde bevindingen komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusie

Twee (25%) van de acht onderkende risico's van fouten hebben zich geheel niet voorgedaan.

Dit houdt in dat er geen:

1. overleden personeelsleden op de payroll voorkomen;
2. betalingen zijn verricht vóór de datum van indiensttreding volgens payroll.

Verder blijkt dat bij vijf (63%) van de onderkende risico's fouten zijn geconstateerd van totaal NAf. 10,8 miljoen. Deze fouten hebben betrekking op onder meer overwerkvergoedingen van 150% en 200% (NAf. 5,4 miljoen), oneigenlijk gebruik van toelage artikel 9 (NAf. 1,8 miljoen) en bezoldigingen zonder wettelijke grondslagen (minimaal NAf. 2,8 miljoen).

Tot slot kon de Rekenkamer niet controleren of de 22 personen van ≥ 65 jaar (resterend risico van 12%) terecht op de payroll staan omdat de onderliggende documenten niet zijn ontvangen. Dit geldt ook voor de controle op onder andere de betalingen na uitdiensttreding. Door het niet ontvangen van de onderliggende documenten is in totaal NAf. 3 miljoen niet gecontroleerd oftewel onzeker.

Aanbevelingen

De Staten worden aanbevolen om onder andere:

1. Continu te bewaken dat de minister van Bestuur, Planning en Dienstverlening de vermelde aanbevelingen opvolgt en de tekortkomingen oplost.
2. De RvM erop te attenderen om de wet- en regelgeving na te leven en erop te wijzen dat de wet- en regelgeving als doel heeft om te zorgen dat het belastinggeld van de burger rechtmatig⁹ wordt aangewend.
3. De RvM erop te attenderen om intrekking van de onrechtmatige beslissing inzake het structureel betalen van overwerk aan functionarissen in schaal 10 en hoger. Hierbij de RvM ook verzoeken om geen beslissingen te nemen waartoe zij als uitvoerende macht niet bevoegd is.
4. Stappen te ondernemen die ertoe zullen leiden dat de ontbrekende wetten en regelingen worden ontworpen, aangepast en geformaliseerd.

⁹ De getroffen *checks and balances* in de wet- en regelgeving en de scheiding van de machten tussen de Staten en de RvM dienen ook om dit doel te realiseren. Het niet voldoen aan de wet- en regelgeving is ook in strijd met het legaliteitsbeginsel (alles wat de overheid doet dient gebaseerd te zijn op een wet). Het is ook een schending van de rechtstaat ofwel het overschrijden van de aan hen toegekende taken en bevoegdheden, te weten het uitvoeren van de wetten die door de Staten zijn vastgesteld.