



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Eindrapportage

RECHTMATIGHEID PERSONEELSLASTEN ST. MAARTEN 2011



Eindrapportage

Rechtmatigheid personeelslasten St. Maarten 2011

Inhoud	Pagina
1. Managementsamenvatting	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Bevindingen op hoofdlijnen	1
1.4 Conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen	2
2. Management Summary	3
2.1 Introduction	3
2.2 Audit question	3
2.3 Headlines of our findings	3
2.4 Outline conclusions and recommendations	4
3. Context	5
3.1 Inleiding	5
3.2 Aanleiding	5
3.3 Vraagstelling	6
3.4 Leeswijzer	7
4. Werkwijze	9
4.1 Inleiding	9
4.2 Gevolgde stappen	9
4.3 Voorafgaand	9
4.4 Rechtmatigheid	9
4.5 Juridisch kader	10
4.6 Personeelsdossiers	10
4.7 Financiële audit	13
4.8 Audit interne controle	14
4.9 Hoor en wederhoor	14
5. Bevindingen fase 1: juridisch kader	17
5.1 Inleiding	17
5.2 Wettelijke basis	17
5.3 Doelstellingen	18
5.4 Allocatie van personeelsbudgetten	19
5.5 Functieboeken, formatieplan en functiebeschrijvingen	20
5.6 Rechtspositie overheidsdienaren	22
5.7 Personeelsdossiers	26
5.8 Aanwezigheidsregistratie	27

Inhoud (vervolg)	Pagina
6. Bevindingen fase 2: audit personeelsdossiers	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Algemeen	29
6.3 Beschikbaarheid personeelsdossier	32
6.4 Benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst	33
6.5 Functies en formatieplan	35
6.6 Inschaling	36
6.7 Toelagen	38
6.8 Pensioenfonds	39
6.9 Medische keuring	41
6.10 Verklaring omtrent gedrag/verklaring van geen bezwaar	42
6.11 Bezwaar bij plaatsing	43
6.12 Boventallig	43
7. Bevindingen fase 3: financiële audit	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Algemeen	45
7.3 Vergelijking begroting en personeelslasten	45
7.4 Berekening individuele betalingen	47
7.5 Inhoudingen en afdracht van premies	48
7.6 Aanwezigheids-, verlof- en vakantieregistratie	51
8. Bevindingen fase 4: AO/IC	57
8.1 Inleiding	57
8.2 Algemeen	57
8.3 Werving en selectie	57
9. Conclusies en aanbevelingen	59
9.1 Inleiding	59
9.2 Conclusies	59
9.3 Aanbevelingen	66

Bijlagen

1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Op 23 november 2011 is de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten gestart met het onderzoek naar de rechtmatigheid van de besteding van personeelslasten in 2011. In de onderliggende eindrapportage staan de resultaten, alsmede de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

1.2 Vraagstelling

De Algemene Rekenkamer heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd.

In hoeverre is de besteding van de personeelslasten in 2011 door de afzonderlijke zeven ministeries alsmede door de niet direct onder ministeries vallende entiteiten (w.o. secretariaten Hoge College van Staat en andere adviesorganen) rechtmatig?

Het onderzoek bestaat uit vier fasen. Als eerste is het juridische kader opgesteld, vervolgens is een audit van de personeelsdossiers en salarisberekeningen uitgevoerd. Als laatste is gekeken naar het proces.

1.3 Bevindingen op hoofdlijnen

Wettelijk zijn voldoende voorwaarden aanwezig voor rechtmatig handelen. Aan al deze entiteiten zijn door het parlement budgetten voor de besteding aan personeelslasten gealloceerd. Verder zijn voor alle entiteiten functieboeken vastgesteld (alleen voor Justitie nog niet compleet) met daarin formatieplannen en functiebeschrijvingen. Ook is de juridische basis voor de aanstelling van overheidsdienaren (zowel naar ambtenarenrecht als naar burgerlijk recht) en daarmee de betaling van salaris aanwezig.

Een integraal personeelsdossier ontbreekt. Van de personeelsdossiers is 0% compleet. Verder ontbrak in 56% van alle onderzochte dossiers het meest fundamentele document, het aanstellingsbesluit. De plaatsing van deze medewerkers is nog niet definitief afgerond. De salarisbetalingen zijn veelal overeenkomstig het aanstellingsbesluit.

Slechts bij 42% van de personeelsdossiers is een inschrijving in het pensioenfonds aangetroffen. Dit baart de Algemene Rekenkamer zorgen. Ondanks dat wij gezien hebben dat er inhoudingen plaatsvinden, kan dit mogelijk grote financiële gevolgen voor Sint Maarten hebben.

Wij hebben geconstateerd dat 4% uit de steekproef niet in actieve dienst bij het betreffende organisatieonderdeel was. Het betreft medewerkers die voor een ander ministerie werkzaam waren of medewerkers die helemaal niet actief waren voor de ambtelijke organisatie van Sint Maarten. Met name bij de afdeling Interieurverzorgers was het aantal in de steekproef hoog.

1.4 Conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat bij de besteding van de personeelslasten over 2011 de rechtmatigheid niet hebben kunnen vaststellen. Dit wordt met name veroorzaakt door ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde personeelsdossiers.

Voor het onderzoek is een representatieve steekproef met een betrouwbaarheid van 95% getrokken. Hiervoor is het van belang dat de steekproef zo is opgebouwd dat die overeenkomt met de samenstelling van de totale populatie van de ambtelijke organisatie van Sint Maarten. Om dat te realiseren, hebben wij in de steekproef een evenredige vertegenwoordiging van personen van de verschillende entiteiten zitten. Wij kunnen echter geen uitspraken doen met 95% betrouwbaarheid.

Op basis van het onderzoek bevelen wij aan om:

- een inventarisatie te maken van alle medewerkers die nog niet zijn geplaatst zodat de plaatsing zo spoedig mogelijk afgerond kan worden
- zo spoedig mogelijk te komen tot een afronding van het functieboek voor Justitie
- de functieboeken periodiek te laten herzien
- principieel te bezien of het nodig is om medewerkers allemaal medisch te keuren. Deze verplichte keuringen leiden nu tot veel aanstellingen naar burgerlijk recht en vertragingen bij de inschrijving in het pensioenfonds.
- het beheer van alle personeelsdossiers te concentreren bij de proceseigenaar, i.c. de afdeling P&O
- snel duidelijkheid te creëren over de ingebruikname van de archiefbewaarpplaats
- de bestaande richtlijnen van dossiervorming uit te werken zodat deze voor alle betrokken medewerkers eenduidig worden geïnterpreteerd
- onderzoek te starten naar inactieven in de ambtelijke organisatie. Specifiek bij de afdeling Interieurverzorgers, maar ook bij de andere ministeries.

Wij kunnen helaas nog geen aanbevelingen doen omtrent de pensioenen omdat dit nader onderzoek vergt. De Algemene Rekenkamer heeft besloten om dit nader te onderzoeken. Hierover zullen wij u zo spoedig mogelijk rapporteren.

Hieronder starten wij met een vertaling van de management samenvatting.

2. Management Summary

2.1 Introduction

On the 23rd November 2011 the General Audit Chamber of St. Maarten initiated an audit focusing upon the lawfulness of the spending on personnel expenditure for 2011. This final report contains the results, conclusions and recommendations of that investigation.

2.2 Audit question

The General Audit Chamber formulated the main question for its audit as follows:

To what extent are payments of wages to personnel at all seven ministries and the entities directly under these (including the secretariat of the High Councils of State and other advisory bodies) lawful in 2011?

The audit consisted out of four phases. Firstly, the legal framework was prepared, followed by an audit of the personnel files and an audit of the salary calculations. Finally, we examined the process.

2.3 Headlines of our findings

There are an adequate number of statutory rules in place to ensure lawful actions. Parliament has allocated budgets to all of these entities for personnel expenditure. Also, staffing manuals have been approved for all of the entities (only the manual for the Ministry of Justice is as yet incomplete), containing formation plans and job descriptions. There is also a legal basis in place for the appointment of civil servants (under both the civil service law and civil law).

A centralised personnel archive as yet does not exist. Not one personnel file is complete. Also, 56% of all the personnel files which we have examined lacked the most fundamental document, the appointment of the civil servant. The appointment process of these employees has not yet been finalised. Salary payments are in most cases in line with the appointment decision.

A registration at the pension fund was only found in 42% of the personnel files. This is a matter of concern for the General Audit Chamber. Despite the fact deductions related to payment of pension premium are listed on the wage slips (pay slips), the lack of registration may have major financial implications for Sint Maarten.

We have established that 4% of the people in the random sample are not in active service at the designated department. These employees were working for other ministries than they were designated to, or not at all actively working as a civil servant for the country of St. Maarten. This was particularly evident at the department responsible for the “cleaners”.

2.4 Outline conclusions and recommendations

Based upon our audit, we conclude that we have been unable to establish the lawfulness of the personnel expenditure for the year 2011. The main reason for this is caused by personnel files being missing, incomplete, not being kept up to date (delay in processing) and generally a lack of structure.

A representative random sample, with a 95% reliability, was drawn for the audit. To achieve this level of reliability, the random sample was structured in such a manner that the total population of the organisation of Sint Maarten was represented. In the random sample therefore we included a proportional representation of individuals of all entities. However, we are unable to draw all conclusions with a 95% reliability.

Based on our audit, we make the following recommendations:

- make a inventory of all employees so the process of the appointment of employees can be completed as soon as possible
- complete the staffing manual for the Ministry of Justice as soon as possible
- arrange for a periodical review of staffing manuals
- by matter of principle, consider whether it is necessary to have all employees medically examined; this compulsory examination currently results in personnel being appointment by civil law (employment contracts) and delays in registration at the pension fund
- concentrate the operational management of all personnel files with the owner of the proces, in this case the HR-department
- clarify the commissioning of the permanant archive storage facilities as soon as possible
- extend the existing guidelines for the fileing of personnel files so an unambiguos intepretation is available for all staff
- initiate an investigation into inactive workers in the civil service; focusing specifically upon the cleaning department, but extending into all the other ministries.

Unfortunately, we are as yet unable to offer recommendations concerning pensions, as this will require a more detailed investigation. The General Audit Chamber has decided to investigate this matter in more detail. We will report upon the results of our investigation as soon as possible.

3. Context

3.1 Inleiding

Op 23 november 2011 is de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten gestart met het onderzoek naar de rechtmatigheid van de besteding van personeelslasten in 2011. In de onderliggende eindrapportage staan de resultaten alsmede de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

3.2 Aanleiding

Met de staatkundige herziening van het Koninkrijk der Nederlanden per 10 oktober 2010 is Sint Maarten van eilandgebied als onderdeel van het land Nederlandse Antillen, een autonoom land binnen het koninkrijk geworden.

Bij de staatkundige herziening zijn voor het nieuwe land Sint Maarten Hoge Colleges van Staat ingesteld. Het betreft de Ombudsman, de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer. Deze laatste is belast met het onafhankelijk onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het land.

Een jaar na de staatkundige herziening heeft de Algemene Rekenkamer ervoor gekozen om de rechtmatigheid van de personeelslasten over het jaar 2011 te onderzoeken. De belangrijkste redenen voor de keuze van dit onderwerp zijn:

- De personeelskosten maken een groot gedeelte van de begrote uitgaven van de overheid van Sint Maarten uit. In totaal wordt ongeveer 28%¹ van de totale uitgaven besteed aan personeelslasten.
- De overheid van Sint Maarten bouwt aan een nieuwe organisatie. De Algemene Rekenkamer wil, nu de fundamenteën bijna gereed zijn, beoordelen of deze ook voldoen aan de eisen die daaraan vanuit rechtmatigheid worden gesteld.
- De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat zowel de inwoners als de ambtenaren weten dat de bestedingen van de belastingmiddelen (en de uitbetaling van salarissen) rechtmatig zijn.
- Met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wil het een bijdrage leveren aan de verbeteringen van de overheid om zo te komen tot een stevige en betrouwbare overheid.

Verder is van belang geweest dat recentelijk het project Organisatieontwikkeling, Beloningsstructuur en Functioneringsevaluatie (OBF) afgerond is en dat daarmee onder andere de organisatiestructuur is geactualiseerd en een nieuwe beloningsstructuur en een nieuw functiewaarderingssysteem voor de overheid van het land Sint Maarten zijn ingevoerd.

¹ Volgens de begroting 2011 waarbij de salarislasten in de nieuwe begroting 2012 zijn gestegen tot 33%.

3.3 Vraagstelling

De Algemene Rekenkamer heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is de besteding van de personeelslasten in 2011 door de afzonderlijke zeven ministeries alsmede door de niet direct onder ministeries vallende entiteiten (w.o. secretariaten Hoge College van Staat en andere adviesorganen) rechtmatig?

Het onderzoek bestaat uit vier fasen. *Fase 1* betreft het juridische kader. Daarvoor zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Hebben alle onderdelen een wettelijke basis in termen van een afgekondigde Landsverordening (de Landsverordening inrichting en organisatie Land of andere landsverordeningen) en zijn de doelstellingen en (hoofd)taken van de betreffende onderdelen duidelijk en eenduidig verwoord?
2. Bestaat voor alle onderdelen een goedgekeurd en vastgesteld functieboek waarin het formatieplan en de bijbehorende functiebeschrijvingen zijn besloten?

Fase 2 betreft de audit van de personeelsdossiers. Daarvoor zijn de volgende vragen geformuleerd.

3. Hebben alle personen die werkzaam zijn voor een van de onderdelen:
 - a. een benoemingsbesluit of
 - b. een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht?
4. Zijn de functies van deze personen conform formatieplan (zie fase 1)?
5. Zijn de inschalingen van deze personen conform formatieplan (zie fase 1) en salaristabel 2011?
6. Zijn de toelagen overeenkomstig relevante regelgeving en is een besluit tot toekenning aanwezig?
7. Zijn de personen ingeschreven bij het pensioenfonds?
8. Is van de personen die in 2010 of 2011 zijn gestart:
 - a. een medische keuring aanwezig?
 - b. een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) of Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) aanwezig?
9. Van hoeveel personen is bekend dat zij bezwaar hebben aangetekend tegen plaatsing?
10. Hoeveel personen zijn boventallig geplaatst al dan niet in afwachting van een behandeling van bezwaar?

Fase 3 betreft de financiële toets/audit van de betalingen. Daarvoor zijn de volgende vragen geformuleerd.

11. In hoeverre klopt de individuele salarisberekening?
12. In hoeverre vindt afdracht plaats van loonbelasting en premies?

13. In hoeverre vindt pensioenafdracht plaats?

14. In hoeverre vindt registratie plaats van ziekte, aanwezigheid en verlof?

Fase 4 betreft de AO/IC met betrekking tot werving en selectie. Daarvoor zijn de volgende vragen geformuleerd.

15. In hoeverre is het werkproces voor werving en selectie volledig en gedetailleerd beschreven met de daarbij behorende controlemomenten?

16. Wordt het werkproces zoals voorgeschreven ook toegepast?

3.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 4 staat een verantwoording van de werkwijze van het onderzoek naar de rechtmatigheid van de personeelslasten opgenomen. In hoofdstuk 5 staan de bevindingen ten aanzien van het juridische kader voor het uitbetalen van salarissen opgenomen. In hoofdstuk 6 staan de bevindingen van de vorming van personeelsdossiers. In hoofdstuk 7 staan de bevindingen ten aanzien van de individuele betalingen en registratie van aanwezigheid, verlof en ziekteregistratie. In hoofdstuk 8 staan de bevindingen ten aanzien van de administratieve organisatie van fase 4 van het onderzoek. In hoofdstuk 9 volgen de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Verder is een aantal bijlagen opgenomen. Als eerste is in bijlage 1 de bestuurlijke reactie van de hoor en wederhoor opgenomen. In bijlage 2 is het antwoord van de Algemene Rekenkamer op de reactie van de Raad van Ministers opgenomen. Vervolgens zijn diverse andere bijlagen opgenomen waaronder geïnterviewde personen, het bescrypt, een lijst met afkortingen en de literatuurlijst.

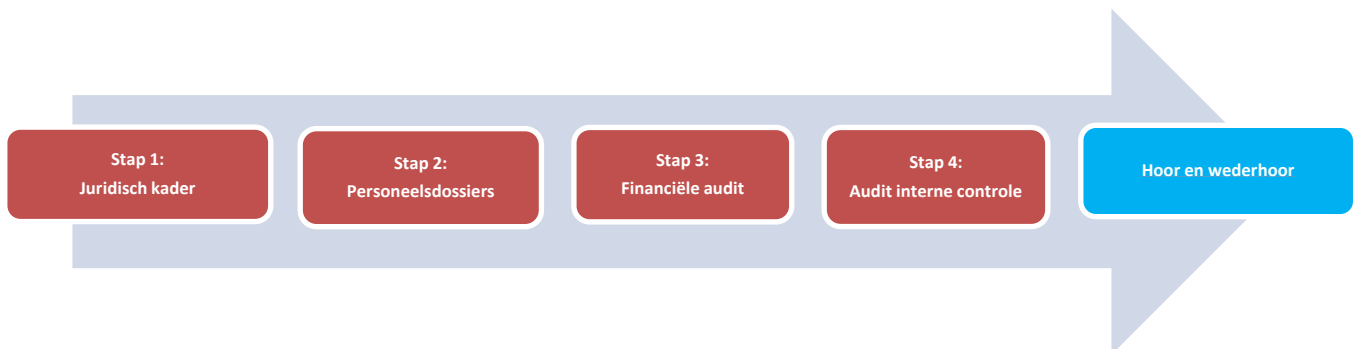
4. Werkwijze

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de werkwijze van het onderzoek naar de rechtmatigheid van de personele lasten 2011 door de Algemene Rekenkamer. Voorafgaand aan deze specifieke stappen van dit rechtmatigheidsonderzoek wordt verwezen naar het onderzoeksprotocol van de Algemene Rekenkamer dat op 28 december 2011 is vastgesteld.

4.2 Gevolgde stappen

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende stappen gevolgd:



Hierna lichten wij de verschillende stappen van het plan van aanpak kort nader toe.

4.3 Voorafgaand

Vooruitlopend op de start van het onderzoek is door de Algemene Rekenkamer een aankondiging naar alle secretarissen-generaal, de griffier, ministers en de minister-president gestuurd. Het besluit van het bestuur van de Algemene Rekenkamer is daarin kort toegelicht.

Bij de start van het onderzoek is door het projectteam van de Algemene Rekenkamer een toelichting gegeven aan alle betrokken ministeries, de griffie en de ministers. Aan allen is een individuele presentatie gegeven en de onderzoeksvraag, het plan van aanpak en de planning besproken.

4.4 Rechtmatigheid

Dit onderzoek is een rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. Rechtmatigheid is het handelen van de overheid van Sint Maarten in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Dit houdt in dat dit onderzoek het relevante juridisch kader voor de personeelslasten 2011, zoals beschreven in hoofdstuk 5, als toetsingscriteria hanteert. Aan de hand van het juridisch kader is er systematisch gekeken of in de uitvoering van het personeelsbeleid geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Daar waar de overheid niet volgens de geldende wet- en regelgeving handelt, melden wij dat als een onregelmatigheid. Indien er sprake is van onregelmatigheden die vaker voorkomen, veelvoorkomend zijn, of systematisch voorkomen op één onderdeel of onderdelen van de wet- en regelgeving dan concluderen wij dat dit onrechtmatig is. Ook waar de overheid door het ontbreken van vereiste documentatie, niet in staat is om rechtmatigheid aan te tonen, is hier melding van gemaakt.

De Algemene Rekenkamer doet geen uitspraken over de ernst van de geconstateerde onrechtmatigheid of de consequenties die daaraan verbonden worden. Dat is aan het parlement.

4.5 Juridisch kader

Voor het opstellen van het juridische kader is in eerste instantie van een documentenanalyse gebruikgemaakt. Hiervoor zijn het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Staatsregeling van Sint Maarten en diverse landverordeningen bestudeerd. Er is gekeken naar de wijze waarop de overheid van het land Sint Maarten is opgebouwd om zo na te kunnen gaan op welke plekken de juridische basis voor de onderzochte entiteiten is gelegd, ten aanzien van de mandaten in de organisatie en voor het uitbetalen van salarissen.

4.6 Personeelsdossiers

Voor het onderzoek naar de rechtmatigheid zijn personeelsdossiers onderzocht. Om de rechtmatigheid vast te kunnen stellen, is het van belang dat medewerkers bijvoorbeeld een aanstelling en/of contract hebben. Hierin staan belangrijke gegevens omtrent datum van indiensttreding, functie, inschaling en salaris. In de personeelsdossiers worden dergelijke zaken vastgelegd.

Voor dit onderzoek naar de rechtmatigheid van de personeelslasten is er gekeken naar alle personen die in oktober 2011 salaris of andere vormen van bezoldiging hebben ontvangen, uitbetaald door het land Sint Maarten. Hiervoor is gebruikgemaakt van de salarisgegevens van de afdeling Loon en Salaris. De totale populatie van personen waaraan door Loon en Salaris in oktober salaris is betaald, is 1.649 personen.

Omdat dossiers dagelijks worden onderhouden, is de peildatum van belang. Het onderzoek naar de personeelsdossiers heeft in eerste instantie plaatsgevonden in de weken van 28 november tot 13 december 2011. Het vervolg van het onderzoek heeft in de periode van 30 januari tot 8 februari 2012 plaatsgevonden. Documenten die na deze periode zijn aangeleverd, konden niet meer in het onderzoek worden meegenomen. Indien documenten na deze periode aan ons zijn toegezonden, maken wij daar melding van.

Niet alle personeelsdossiers zijn onderzocht. De Algemene Rekenkamer heeft gekozen voor een aselekt getrokken representatieve steekproef, waarbij met 95% betrouwbaarheid uitspraken kunnen worden gedaan. Hierna lichten wij de begrippen aselekt, representativiteit en betrouwbaarheid kort toe.

4.6.1 De uitgangspunten

Aselect

De steekproef die door de Algemene Rekenkamer is getrokken, is op basis van een enkelvoudige aselechte manier tot stand gekomen. Een aselechte steekproef wil zeggen dat elke persoon van de totale populatie evenveel kans heeft om gekozen te worden. Het betreft dus een willekeurige selectie van personen. In de praktijk betekende dit dat de Algemene Rekenkamer aan iedereen in de totale populatie, op basis van het bestand van de afdeling Loon en Salaris, een nummer heeft toegekend en de computer daar vervolgens een aantal random getallen uit heeft gegenereerd.

De steekproef is vervolgens gevormd door de personen die overeenstemmen met de uitgelote nummers. Vervolgens zijn handmatig alle tekenbevoegde leidinggevende aan de steekproef toegevoegd. Van de ministeries zijn dit de secretarissen-generaal en bij de Hoge Colleges van Staat gaat het om de secretarissen, griffier en ombudsman.

Representativiteit

Representativiteit heeft niet zo veel te maken met de grootte van de steekproef. Als de steekproefpopulatie voldoende is, wil dit niet zeggen dat deze steekproef ook representatief is. Voor representativiteit is het van belang dat de steekproef zo is opgebouwd dat die overeenkomt met de samenstelling van de totale populatie. Daarom is het voor de representativiteit van belang dat er in dit onderzoek een goede evenredige vertegenwoordiging bestaat van personen van de verschillende entiteiten in de steekproef. De representatieve benadering gebeurt in dit onderzoek op entiteitsniveau (ministeries en Hoge Colleges van Staat). Wanneer een ministerie veel werknemers in dienst heeft, is dit ook terug te zien in de steekproef. Bij kleine entiteiten, in dit geval de Hoge Colleges van Staat, zijn alle personeelsleden meegenomen in de steekproef. Het voordeel van een representatieve steekproef trekken, is dat de kans op eventuele over- of ondervertegenwoordiging van groepen op voorhand al zo veel mogelijk wordt verkleind.

Betrouwbaarheid

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, is het van belang dat de omvang van de steekproef voldoende groot is. Door middel van het onderzoeken van een steekproef van de totale populatie zijn niet alleen uitspraken te doen over degenen die onderzocht zijn, maar ook over de hele populatie waaruit die steekproef is getrokken. In feite moeten de bevindingen van de respondenten in de steekproef gelden voor de totale doelgroep. Geen enkele steekproef is in staat om een exacte afspiegeling te geven van de totale doelgroep. Op zich is dit geen bezwaar zolang de marge bekend is waarbinnen deze zogenaamde nauwkeurigheidswaarde zit. Anders gezegd: het is mogelijk een marge te berekenen rondom de gevonden waarde in de steekproef. Binnen deze zogenaamde nauwkeurigheidsmarge valt de werkelijke waarde voor de doelgroep.

Hiervoor kunnen verschillende percentages gebruikt worden. De Algemene Rekenkamer heeft gekozen voor een betrouwbaarheid van 95%. Dit betekent dat als het onderzoek honderd maal herhaald zou worden, 95 keer een waarde gevonden wordt die in het berekende interval valt.

Van subgroepen die gevonden worden binnen de steekproef kunnen niet met 95% betrouwbaarheid uitspraken worden gedaan over de werkelijkheid, omdat deze subgroepen binnen de steekproef geen afspiegeling vormen van deze werkelijkheid. Immers, als uitgangspunt is gekozen dat de steekproef groot genoeg is en representatief is om een afspiegeling te zijn van de medewerkers die op de loonlijst staan. Alleen op deze grootheid, het ontvangen van een salaris, is de steekproef getrokken. Men kan bijvoorbeeld geen betrouwbare uitspraken doen over de personen die werkzaam zijn op de verschillende afdelingen, omdat de populatie waarvan een subgroep in de steekproef een betrouwbare afspiegeling moet zijn er anders uitziet voor deze grootheid (werkzaam op afdelingen X, Y, enz.). Dit geldt ook voor onderwerpen die niet van toepassing zijn op de gehele steekproef. In dit onderzoek is gekozen voor een beperkte steekproef en zijn uitspraken over subgroepen slechts indicatief van aard.

4.6.2 Trekken van steekproef

De omvang van de steekproef is afhankelijk van de totale populatie waarover uitspraken moeten worden gedaan en de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid waarmee uitspraken moeten worden gedaan. Om een uitspraak te kunnen doen van een totale populatie van 1.649, met een betrouwbaarheid van 95%, is het minimaal nodig om 313 personen te selecteren. De Algemene Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de steekproef iets groter te trekken. In totaal zijn in eerste instantie 330 personen over de dertien entiteiten geselecteerd.

Aan de hand van een databestand van Loon en Salaris is de oorspronkelijke steekproef van 330 personen tot stand gekomen. In het eerste databestand² bleek gedurende het onderzoek dat er medewerkers waren opgenomen die in november 2011 en later waren begonnen. Gezien de inconsistenties is tweemaal een nieuw databestand aan Loon en Salaris gevraagd en ontvangen³. In het laatste databestand waren de inconsistenties verdwenen. Aan de hand van dat databestand zijn vervolgens die personen uit de steekproef verwijderd die buiten de onderzoeksperiode vielen. Uiteindelijk bleken dat zes personen te zijn, waardoor de steekproef uiteindelijk uit 324 personen bestond. Ruim voldoende om uitspraken met 95% betrouwbaarheid te kunnen doen.

Tabel 1 : Overzicht steekproef per ministerie

Omschrijving	Steekproef		
	Oorspronkelijk	Correctie	Definitief
Algemene Zaken	82	-3	79
Financiën	26		26
Justitie	73		73
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken	42		42
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur	23		23
Volksgesondheid, Arbeid en Sociale Zaken	22	-1	21
Toerisme, Economische Zaken, Verkeer & Telecommunicatie	27		27
Staten en Griffie	9	-1	8
Raad van Advies	2		2
Ombudsman	4		4
Algemene Rekenkamer	3	-1	2
Raad van Ministers	10		10
Secretariaat Raad van Ministers	7		7
Totaal	330	-6	324

² Databestand van Loon en Salaris van 16 november 2011.

³ Databestand van Loon en Salaris van respectievelijk 30-11-2011 en 30-1-2012.

De steekproef is bij sommige entiteiten in absolute termen erg klein, waardoor beperkte afwijkingen een naar verhouding grote invloed hebben. In onze conclusies houden we daarmee rekening.

4.6.3 Uitvoering onderzoek

Tijdens de toelichting van het onderzoek aan de verschillende ministeries bleek dat personeelsdossiers veelal bij de afdeling Dienst Informatie Voorziening (hierna DIV) van het Ministerie van Algemene Zaken zouden moeten liggen en dat aanvullend bij de afdeling Personeel en Organisatie (hierna P&O) dossiers zouden liggen. De uitvoering van dit gedeelte van het onderzoek heeft begin december plaatsgevonden.

Voorafgaand is per ministerie een lijst van de personeelsdossiers opgesteld. Van de geselecteerde personen hebben wij bij zowel de afdeling DIV en de afdeling P&O de personeelsdossiers opgevraagd. Indien de dossiers daar niet aanwezig waren of niet compleet waren, zijn deze vervolgens bij de specifieke ministeries opgevraagd. Verder zijn op andere locaties ook dossiers geraadpleegd, te weten: de afdeling Loon en Salaris en de Algemene Rekenkamer.

Uiteindelijk is gebleken dat een deel van het personeelsbestand geen aanstelling of contract had. Om toch te kunnen vaststellen of er sprake was van een actieve dienst is de aanwezigheidsregistratie van deze medewerkers opgevraagd. Indien deze over de maand niet beschikbaar waren, is contact gezocht met de betrokkenen. Hiervoor is een gestandaardiseerd bescrypt gebruikt. Op basis van dit bescrypt zijn de betrokkenen over het onderzoek ingelicht en gevraagd om de identiteit te bewijzen. Specifiek is daarvoor gevraagd naar de geboortedatum, functie en werkzaamheden.

Indien het niet mogelijk was om de betrokkenen te spreken (bijvoorbeeld doordat de medewerkers niet bereikbaar waren), is de actieve dienst met de direct leidinggevende vastgesteld.

4.6.4 Procesverbaal

Nadat de personele dossiers bij de afdeling DIV, P&O en de verschillende ministeries zijn onderzocht, is een proces-verbaal opgesteld. Hierin zijn de resultaten van het onderzoek van de personele dossiers per entiteit opgenomen. De resultaten zijn voorgelegd aan de secretaris-generaal van het betreffende ministerie of de eerste verantwoordelijke van de entiteit. Al deze processen-verbaal zijn door de secretarissen-generaal, soms met aanvullende opmerkingen, ondertekend. De processen verbaal per ministerie, alsmede de overige onderzoeksdocumenten liggen ter inzage bij de Algemene Rekenkamer.

4.7 Financiële audit

Voor de financiële audit is als eerste nagegaan of de salarissen die uitbetaald zijn in overeenstemming zijn met de onderliggende aanstellingen dan wel contracten. Dit geldt ook voor de toelages die worden uitbetaald. Vervolgens is gekeken naar de afdracht van sociale verzekeringen en pensioenen. Als laatste is gekeken naar de verantwoording van deze personeelslasten in de financiële administratie van het land Sint Maarten.

Uitgangspunt voor de financiële audit was tevens de salarisbetaling van oktober 2011. Indien na deze periode mutaties hebben plaatsgevonden, hebben wij deze niet meer meegenomen.

Ten aanzien van de pensioenen zijn gegevens opgevraagd bij het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (hierna: APS). Het betreft een overzicht van het aantal inschrijvingen en de database waarop basis APS facturen aan Sint Maarten stuurt. Deze zijn vergeleken met de gegevens bij de afdeling Financiën. Ook heeft een interview met de directie van APS plaatsgevonden.

4.8 Audit interne controle

In deze stap zijn enkele processen nader onderzocht. Het proces van werving en selectie, de verlofregistratie en het ziekteverzuim is nader onderzocht. Hiervoor zijn diverse interviews gehouden met secretarissen-generaal en medewerkers van de afdeling P&O. Van alle gesprekken zijn korte gespreksverslagen gemaakt die zijn voorgelegd aan de respondenten. In bijlage 5 staan de respondenten voor dit onderdeel van het onderzoek vermeld.

Het veldonderzoek voor dit gedeelte van het onderzoek is in de week van 30 januari tot 8 februari 2012 uitgevoerd.

4.9 Hoer en wederhoor

Nadat de nota van bevindingen door het bestuur van de Algemene Rekenkamer is vastgesteld, is deze voor ambtelijke hoor en wederhoor aan de ambtelijke organisatie gestuurd. Dat betekent dat aan de ambtelijke organisatie is gevraagd om de bevindingen (de feiten) uit het onderzoek te verifiëren. Indien er omissies zijn geconstateerd dan is daarop de eindrapportage aangepast. De ambtelijke hoor en wederhoor is van start gegaan op 11 april en beëindigd op vrijdag 25 mei 2012. De oorspronkelijke looptijd van tien werkdagen is verlengd als gevolg van het demissionair worden van de Raad van Ministers.

De volgende ministeries hebben een reactie gegeven op de nota van bevindingen: Ministerie van Volksgezondheid, Sociale en Arbeidszaken (VSA), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI), Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer & Telecommunicatie (TEZVT), Ministerie van Justitie, Ministerie van Algemene Zaken en het secretariaat van de Raad van Ministers, de Griffie, de Ombudsman, de Raad van Advies en de Algemene Rekenkamer. Met de reacties zijn de gegevens geverifieerd. Het Ministerie van OCJS heeft geen reactie op de nota van bevindingen gegeven. Indien er (ook na herinnering) geen reactie van een ministerie ontvangen is, gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat er geen feitelijke onjuistheden zijn aangetroffen. Dat behoorde ook tot de mogelijkheden van de hoor en wederhoorprocedure⁴.

Op basis van de definitieve nota van bevindingen zijn door het bestuur van de Algemene Rekenkamer de conclusies en de aanbevelingen ten aanzien van het onderzoek geformuleerd. De bevindingen en de voorlopige conclusies en aanbevelingen van het bestuur zijn voor (bestuurlijke) hoor en wederhoor aan de Raad van Ministers voorgelegd.

⁴ Entiteiten zijn niet verplicht om inhoudelijk te reageren, wanneer de Algemene Rekenkamer geen reactie ontvangt (ook na een herinnering), wordt ervan uitgegaan dat er geen feitelijke onjuistheden zijn aangetroffen.

Het bestuurlijk hoor en wederhoor is op 25 juni 2012 gestart en zou in eerste instantie tien werkdagen duren. Op verzoek van de Raad van Ministers is deze tot tweemaal toe uitgesteld en liep uiteindelijk af op vrijdag 31 juli 2012. Aan de Raad van Ministers is gevraagd om gezamenlijk een reactie op de conclusies van het onderzoek naar de rechtmatigheid van de personeelslasten te geven. Het bestuur van de Algemene Rekenkamer heeft deze reactie besproken en beoordeelt of en op welke onderdelen de eindrapportage zou moeten worden aangepast. Het antwoord van de Algemene Rekenkamer op de reactie van de Raad van Ministers is in bijlage 2 van dit rapport opgenomen.

5. Bevindingen fase 1: juridisch kader

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het juridische (normen)kader voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de personeelslasten voor het land Sint Maarten. Hiervoor kijken wij eerst of er een wettelijke basis bestaat voor entiteiten die worden onderzocht. Dit levert uiteindelijk een aantal documenten op welke volgens het wettelijk kader in de personeelsdossiers opgenomen dienen te zijn. In bijlage 4 staat een samenvatting van deze documenten inclusief de bron.

Aansluitend kijken wij of de verschillende entiteiten duidelijke doelstellingen hebben waarvoor personeel kan worden aangesteld. Vervolgens wordt onderzocht welk orgaan of functionaris bevoegd is om personeel aan te stellen. Als laatste kijken wij op welke wijze invulling is gegeven aan de functieboeken van de verschillende entiteiten.

5.2 Wettelijke basis

Met betrekking tot de wettelijke basis in termen van een afgekondigde Landsverordening is gekeken naar de wijze waarop de overheid van het land Sint Maarten is opgebouwd om zo na te kunnen gaan op welke plekken de juridische basis voor de onderzochte entiteiten is gelegd.

Voor de opbouw van de overheidsorganisaties van het land Sint Maarten zijn primair het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Staatsregeling van Sint Maarten en de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid van belang. De verhouding hiertussen is in onderstaande afbeelding schematisch weergegeven.



Wij hebben geconstateerd dat bij het ontstaan van het land Sint Maarten op 10-10-10 alle te onderzoeken entiteiten beschikken over een wettelijke basis in de Staatsregeling Sint Maarten of een vastgestelde landsverordening⁵. Daarbij zij opgemerkt dat het Secretariaat van de Raad van Ministers geen zelfstandige entiteit is, maar formeel een dienst van het Ministerie van Algemene Zaken. In de praktijk functioneert het min of meer als een zelfstandige entiteit.

⁵ Alleen het secretariaat van de Raad van Ministers heeft een basis in de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken

Hieronder staat per entiteit aangegeven waar de juridische basis voor instelling ervan in de tekst van de staatsregeling Sint Maarten⁶ (hierna: Staatsregeling) is opgenomen.

- In artikel 44 dat de Staten het gehele volk van Sint Maarten vertegenwoordigen en in artikel 57, derde lid, dat de Staten hun griffier benoemen, schorsen en ontslaan en in het vierde lid dat de inrichting en organisatie van de griffie bij landsverordening wordt geregeld.
- In artikel 32 dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers (eerste lid), dat de Koning wordt vertegenwoordigd door de Gouverneur (tweede lid) en dat de ministers verantwoordelijk zijn aan de Staten (derde lid).
- In artikel 38 dat bij landsverordening ministeries kunnen worden ingesteld welke onder leiding staan van een minister.
- In artikel 69, eerste lid dat er een Raad van Advies is en in het overige deel van dit artikel in welke gevallen de Raad gehoord dient te worden en in welke gevallen zij kan adviseren. Dit is uitgewerkt in de landsverordening voor de Raad van Advies.
- In artikel 74, eerste lid, dat er een Algemene Rekenkamer is en in het tweede lid van dit artikel dat deze is belast met het onderzoek naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het land. Dit is uitgewerkt in de landsverordening voor de Algemene Rekenkamer.
- In artikel 78, eerste lid, dat er een Ombudsman is en in het tweede lid dat deze onderzoek verricht op verzoek of uit eigen beweging naar gedragingen van bestuursorganen van het Land en van andere bij landsverordening aangewezen bestuursorganen. Dit is uitgewerkt in de landsverordening voor de Ombudsman.

5.3 Doelstellingen

Het eenduidig formuleren van doelstellingen van (delen van) entiteiten is met name van belang wanneer er gewerkt wordt met mandaten of volmachten. Deze dienen in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de betreffende entiteit of het betreffende organisatieonderdeel. Aangezien in onderhavig onderzoek geen volmachten of mandaten zijn aangetroffen op het gebied van personeelslasten⁷, is de relevantie hiervan voor het verdere onderzoek beperkt.

De in de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid⁸ bepaalde doelstellingen van de verschillende ministeries zijn in de volgende tabel weergegeven. De doelstellingen van de Hoge Colleges van Staat zijn opgenomen in de Staatsregeling, zoals weergegeven in het kader in paragraaf 5.2.

⁶ Staatsregeling van Sint Maarten zoals in werking getreden op d.d. 10-10-2010.

⁷ Voor het toekennen van kindertoelage is mandaat aan hoofd P&O verleend.

⁸ Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid zoals in werking getreden op d.d. 10-10-2010.

- In artikel 1, eerste lid onder a dat er een *ministerie van Algemene Zaken* wordt ingesteld.
Op grond van artikel 12 heeft dit ministerie als doelstelling het behartigen van de eigen aangelegenheden van het land Sint Maarten op het gebied van binnenlandse aangelegenheden en koninkrijksrelaties, buitenlandse betrekkingen, juridische zaken en wetgeving, personeelsbeleid, automatisering, communicatie, publieke en interne dienstverlening, programma- en projectmanagement, alsmede fondswerving.
- In artikel 1, eerste lid onder b dat er een *ministerie van Financiën* wordt ingesteld.
Op grond van artikel 14 heeft dit ministerie als doelstelling het behartigen van eigen aangelegenheden van het Land op het gebied van financiën, fiscale en monetaire zaken, bank- en kredietwezen, alsmede deelnemingenbeleid.
- In artikel 1, eerste lid onder c dat er een *ministerie van Justitie* wordt ingesteld.
Op grond van artikel 15 heeft dit ministerie als doelstelling het scheppen van randvoorwaarden voor de handhaving van de veiligheid, orde en rust, en de waarborging van het recht binnen de samenleving.
- In artikel 1, eerste lid onder d dat er een *ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport* wordt ingesteld.
Op grond van artikel 16 heeft dit ministerie als doelstelling het behartigen van de eigen aangelegenheden van het Land op het gebied van onderwijs, cultuur, jeugd en sport.
- In artikel 1, eerste lid onder e dat er een *ministerie van Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid* wordt ingesteld. Op grond van artikel 17 heeft het ministerie als doelstelling het behartigen van de eigen aangelegenheden van het Land op het gebied van volksgezondheid, de gezondheidszorg, de sociale ontwikkeling en de arbeid.
- In artikel 1, eerste lid onder f dat er een *ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie* wordt ingesteld. Op grond van artikel 18 heeft het ministerie als doelstelling het behartigen van eigen aangelegenheden van het Land op het gebied van toerisme, economie, vervoer, telecommunicatie en de statistiek.
- In artikel 1, eerste lid onder g dat er een *ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur* wordt ingesteld. Op grond van artikel 19 heeft het ministerie als doelstelling het behartigen van de eigen aangelegenheden van het Land op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, natuur en infrastructuur.

5.4 Allocatie van personeelsbudgetten

Voor alle ministeries is conform artikel 100, eerste lid Staatsregeling een begroting bij landsverordening vastgesteld. In elk van deze begrotingen is de economische categorie 'bezoldiging en sociale lasten' opgenomen. De begroting van de Staten is conform artikel 100, eerste lid Staatsregeling bij landsverordening vastgesteld. Deze begroting bevat ook de bezoldiging van personeel van de Hoge Colleges van Staat en de Statengriffie.

In de volgende tabel is deze post per ministerie, de Hoge Colleges van Staat en Leden van Staten opgenomen.

Tabel2: Begroting 2011 bezoldiging en sociale lasten⁹

Omschrijving	Personeelsbegroting 2011 (in NAF)
Algemene Zaken	25.952.414
Financiën	13.518.831
Justitie	34.322.158
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport	25.798.484
Volksgezondheid, Sociale ontwikkeling en Arbeid	13.364.940
Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie	13.577.050
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur	9.626.032
Ombudsman	672.837
Raad van Advies	517.982
Algemene Rekenkamer	1.065.458
Griffie	660.914
Overige (Leden van Staten)	4.734.938
TOTAAL PERSONELE LASTEN	143.812.038

De omvang van de personele begroting voor 2011 is door het parlement op 144 miljoen NAF vastgesteld.

5.5 Functieboeken, formatieplan en functiebeschrijvingen

Alle onderzochte entiteiten hebben een goedgekeurd en vastgesteld functieboek waarin het formatieplan en de bijbehorende functiebeschrijvingen zijn besloten. Alleen het vastgestelde functieboek van het Ministerie van Justitie is niet volledig en bevat de opmerking dat voor het Korps Politie Sint Maarten, de Gevangenis en het Huis van Bewaring, de Landsrecherche, de Douane en het Meldpunt Ongebruikelijke Transactie, aparte functieboeken worden vastgesteld. Deze functieboeken zijn nog niet vastgesteld. Verschillende entiteiten hebben aangegeven voorbereidingen te treffen voor aanpassingen van de betreffende functieboeken.

De vastgestelde functieboeken zijn opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- **Formatieplan.** In het formatieplan zijn de functies weergegeven die binnen de betreffende entiteit zijn vastgesteld. Daarnaast is per functie opgenomen in welke schaal de betreffende functie is ingedeeld en wat het vereiste opleidingsniveau voor de betreffende functie is. Als voorbeeld treft u hieronder een onderdeel van het formatieplan aan van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur.

⁹ In deze begroting zijn de volgende economische categorieën opgenomen: 41001 - Bezoldiging, 41003 - Overwerk, 41005 - Vakantie Toelage, 41019 - Diverse vergoedingen en toelagen, 41020 - STANDPLAATSTOELAGE, 41021 - Kindertoelage, 41026 - Gratificaties, extra periodiek etc., 41039 - Retroactieve uitkering, 41050 - Pensioenbijdrage A.P.N.A., 41060 - Compensati toeslag A.O.V./A.W.W., 41070 - Werkgeversbijdrage AVBZ, 41071 - Werkgeversbijdrage FZOG.

01	8	Stafbureau		
Nr.	FTE	Functienaam	Niveau	Schaal
1	1.0	Secretaris Generaal	AC	16
2	1.0	Beleidsadviseur	AC	13
3	1.0	Controller	AC	12
4	1.0	Juridisch beleidsmedewerker	AC	11
5	1.0	Kwaliteitsmanager	AC	11
6	1.0	Financieel medewerker	HBO	9
7	1.0	Medewerker PR	HBO	8
8	1.0	Secretaresse	MBO	7

- Functiebeschrijvingen. Hierin worden de verschillende functies uit het formatieplan verder uitgewerkt. In deze beschrijvingen wordt aangegeven in welke omgeving de betreffende functie zich afspeelt, de verschillende taken die binnen aangegeven resultaatgebieden uitgevoerd dienen te worden, de speelruimte waarbinnen de functionaris zelfstandig mag optreden, de kennis- en vaardigheden die voor de betreffende functie gewenst of vereist zijn en de personen en organisatie(onderdelen) waarmee de functionaris in de uitoefening van zijn of haar functie contacten zal moeten onderhouden.

Een onderdeel van de functieomschrijving voor de functie 'secretaresse' van het stafbureau van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur, is hieronder als voorbeeld opgenomen.

<p>2. Omgeving</p> <p>De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen een ministerie, afdeling, dienst of sectie van Sint Maarten. Binnen de functie kunnen één of meer van de onderstaande werkzaamheden verricht worden.</p> <p>3. Resultaatgebieden</p> <p>3.1. Secretariële ondersteuning</p> <ul style="list-style-type: none"> • schat binnengekomen correspondentie in op belang en urgentie, voegt op eigen initiatief en naar eigen inzicht voor de afhandeling benodigde informatie toe; • concipieert naar eigen inzicht brieven (ook in vreemde talen) en verzamelt en bewerkt (aanvullende) informatie; • houdt bij en bewaakt de agenda en controleert op het nakomen van de afspraken; • beheert de budgetten van de staf, verstrekt inlichtingen en stelt voortgangs- en uitputtingsoverzichten op; • onderhoudt (telefonische) contacten met in- en externe instanties en personen over algemeen inhoudelijke aspecten van in behandeling zijnde onderwerpen en bepaalt welke informatie kan worden verstrekt;

Het valt op dat niet alle afdelingen of diensten die in de verschillende functieboeken worden vermeld een basis hebben in de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor het secretariaat van de Ministerraad. De formatie hiervan is terug te vinden in het functieboek van het Ministerie van Algemene Zaken, maar niet in de Landsverordening inrichting en organisatie Land (LIOL).

5.6 Rechtspositie overheidsdienaren

Voordat nagegaan kan worden of de aanstelling van personen in overheidsdienst en de hiermee verbonden personeelslasten rechtmatig zijn, dient duidelijk te zijn op welke juridische basis een dergelijke aanstelling kan plaatsvinden en aan welke eisen deze dient te voldoen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen personen die als ambtenaar benoemd zijn en diegenen die op basis van een contract naar burgerlijk recht in overheidsdienst zijn.

5.6.1 Benoeming als ambtenaar

Artikel 1, eerste lid Landsverordening materieel ambtenarenrecht (hierna: LMA), definieert 'ambtenaar' als:

'hij die door het bevoegd gezag is benoemd of aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn'.

Hierbij worden personen uitgesloten met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten. Zij zijn geen ambtenaren in de zin van deze verordening en strikt genomen zijn de bepalingen uit de LMA niet op hen van toepassing. Het tweede lid bepaalt dat tot de openbare dienst alle diensten en bedrijven behoren die door het Land en de openbare lichamen worden beheerd, met inbegrip van het van overheidswege gegeven openbare onderwijs.

Artikel 2, eerste lid LMA, bepaalt dat sommige functionarissen binnen de overheid – ondanks dat ze wel onder de definitie van het eerste lid vallen - niet als ambtenaar worden beschouwd.

De volgende functionarissen worden niet als ambtenaar beschouwd:

- De leden en buitengewone leden van de Raad van Advies.
- De ministers.
- De krachtens de Staatsregeling of andere wettelijke regeling voor hun leven aangestelde ambtenaren.
- De procureur-generaal.
- De secretaris van de Algemene Rekenkamer.
- De directeur en de onderdirecteur van de Sociale Verzekeringsbank.
- De directeur van de Landsloterij.
- Onbezoldigde ambtenaren.

Dit betekent dat de bepalingen uit de Landsverordening materieel ambtenarenrecht niet op hen van toepassing zijn, behalve wanneer in een afzonderlijke Landsverordening anders is bepaald.

Hierbij valt op dat leden van de Staten, de leden van de Algemene Rekenkamer, alsmede de Ombudsman niet genoemd worden in deze opsomming. Gezien de omschrijving in het tweede lid van artikel 1 kan echter geconcludeerd worden dat de Landsverordening materieel ambtenarenrecht ook niet van toepassing is op deze functionarissen. Dat betekent dat voorwaarden voor de aanstelling van ambtenaren, zoals het overleggen van een medische verklaring of een verklaring van goed gedrag, in beginsel niet van toepassing zijn op deze functionarissen.

De Ombudsman is op grond van artikel 13 van de Landsverordening ombudsman een eenhoofdig instituut en maakt geen deel uit van het formatieplan bureau Ombudsman. In dit onderzoek zijn enkele leden van de Staten meegenomen in de steekproef binnen de entiteit 'Staten en Griffie'. Deze leden van Staten zijn buiten de steekproef gehouden voor wat betreft de medische verklaring, een verklaring van goed gedrag en de aanwezigheidsregistratie. Voor de overige onderdelen binnen dit onderzoek zijn zij wel onderdeel van de steekproef.

Hoofdstuk II van de LMA handelt over de aanstelling en bevordering van ambtenaren. Artikel 6 geeft een aantal voorwaarden waaraan iemand moet voldoen om als ambtenaar benoemd te kunnen worden, degene moet:

- van goed zedelijk gedrag zijn, hetgeen dient te blijken uit een verklaring, afgegeven door de daartoe bevoegde instantie. Om aan te kunnen tonen dat aan deze eis voldaan is, dient het personeelsdossier een verklaring van goed gedrag of van geen bezwaar te bevatten.
- Nederlander zijn, tenzij hier bij landsverordening van is afgeweken. Om dit aan te kunnen tonen dat aan deze eis voldaan is, dient het personeelsdossier een kopie van het identiteitsbewijs of een uittreksel uit het bevolkingsregister te bevatten.
- op grond van de uitslag van een geneeskundig onderzoek, ingesteld door een of meerdere door het bevoegd gezag aangewezen geneeskundigen, geschikt zijn verklaard voor vervulling van het ambt. Om dit aan te tonen, dient het personeelsdossier een medische verklaring bevatten.
- voor zover van toepassing, een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan en op grond daarvan geschikt zijn bevonden. Wanneer deze eis van toepassing is, moet het personeelsdossier een verklaring bevatten inhoudende dat een veiligheidsonderzoek heeft plaatsgevonden.

5.6.2 Aanstelling overheidsdienaar naar burgerlijk recht

Overheidsdienaren die zijn aangesteld naar burgerlijk recht zijn, zoals eerder gezegd, geen ambtenaren in de zin van de LMA. Dit verschil in juridische status brengt rechtspositionele verschillen met zich mee, waarop we hieronder verder in gaan.

De rechtspositie voor overheidsdienaren die naar burgerlijk recht zijn aangesteld, verschilt op het gebied van arbeidsvoorwaarden slechts beperkt van die van ambtenaren. In het standaardcontract dat door de afdeling P&O wordt verstrekt, is onder meer opgenomen dat bepalingen op het gebied van vakantie en de vergoeding van medische kosten, ook van toepassing zijn op overheidsdienaren die naar burgerlijk recht zijn aangesteld. Ook de aanspraak op pensioenvoorzieningen is voor beide groepen gelijk (artikel 4 Pensioenlandsverordening). Verschillen die voor onderhavig onderzoek van belang zijn, zijn:

- een naar burgerlijk recht aangestelde overheidsdienaar hoeft niet de Nederlandse nationaliteit te bezitten; en
- een naar burgerlijk recht aangestelde overheidsdienaar hoeft de eed of de gelofte niet af te leggen.

5.6.3 Bevoegdheden met betrekking tot aanstelling en benoeming overheidsdienaren

De wijze waarop personen bij elk van de binnen het land vigerende entiteiten in dienst van het land aangesteld kunnen worden, wordt hieronder uiteen gezet. Hierbij gaan we eerst in op de bevoegdheden tot het benoemen van ambtenaren en vervolgens op de bevoegdheid tot het aanstellen van overheidsdienaren naar burgerlijk recht.

Bevoegdheid tot benoeming van ambtenaren

Bij alle *ministeries* is in de functiebeschrijving van de secretaris-generaal het nemen van besluiten van rechtspositionele aard opgenomen als een van zijn taken. Dit vormt op zichzelf onvoldoende basis om dergelijke besluiten ook daadwerkelijk te nemen. Hiervoor is een mandaatbesluit nodig met een concrete omschrijving van de besluiten die in mandaat genomen mogen worden. Mandaatbesluiten zijn voor geen van de ministeries aangetroffen.

Met een mandaatregeling, gecombineerd met mandaatbesluiten kunnen bevoegdheden van bestuursorganen (zoals de Ministerraad of ministers) in mandaat, dus namens deze bestuursorganen, door andere functionarissen worden uitgeoefend. Er kan bijvoorbeeld besloten worden dat de secretaris-generaal namens een minister besluiten van rechtspositionele aard mag nemen. Bij het verlenen van mandaat blijft de mandaatgever verantwoordelijk voor het genomen besluit. Wanneer er sprake is van bevoegdheden op het gebied van burgerlijk recht die namens iemand worden uitgeoefend, is er sprake van een volmacht.

Het is in het kader van rechtmatigheid van belang dat mandaten en volmachten duidelijk en concreet zijn, omdat anders niet is vast te stellen of de functionaris die een besluit neemt, hiertoe ook bevoegd is.

Er zijn voor geen van de te onderzoeken entiteiten mandaatregelingen of besluiten of volmachten met betrekking tot de aanstelling van personeel bekend. De bezoldiging – inclusief toelagen - van ambtenaren, dient daarom gebaseerd te zijn op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen.

Bij afwezigheid van dergelijke besluiten is enkel de betrokken minister, als bestuursorgaan verantwoordelijk voor het ministerie, bevoegd tot het benoemen van ambtenaren ten laste van de begroting van dit ministerie. De vorm voor een dergelijke benoeming is een landsbesluit in de zin van artikel 40, eerste lid, Staatregeling.

Hieronder staat een korte toelichting voor de mogelijkheden van de Staten, de Ministerraad, het Secretariaat van Ministers de Griffie en de Hoge Colleges van Staat.

Staten

De leden van de Staten zijn geen ambtenaren en zijn als zodanig niet opgenomen in een van de functieboeken. Artikel 48, eerste lid, bepaalt dat de leden van de Staten worden gekozen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door landsverordening te stellen grenzen. Hoofdstuk 8 van de Kiesverordening van Sint Maarten regelt de wijze waarop –na het onderzoek van de geloofsbrieven- leden van de Staten benoemd worden. De toelating tot de Staten is formeel een besluit van deze zelfde Staten.

Ministerraad

Zoals eerder aangegeven, zijn de minister-president en de overige ministers geen ambtenaren in de zin van de Landverordening materieel ambtenarenrecht. Artikel 33, eerste lid bepaalt dat de minister-president en de overige ministers bij landsbesluit worden benoemd en ontslagen.

Het *Secretariaat Raad van Ministers* is als dienst van het ministerie van Algemene Zaken opgenomen in het functieboek van dit ministerie. De bevoegdheid tot het benoemen van ambtenaren voor deze dienst, berust derhalve bij de minister van Algemene Zaken.

Hoge Colleges van Staat

In de functiebeschrijvingen van functionarissen van Raad van Advies, de Ombudsman, de Algemene Rekenkamer en griffie Staten zijn geen taken opgenomen met betrekking tot het nemen van besluiten van rechtspositionele aard.

Voor wat betreft de *Raad van Advies* wordt volgens artikel 11, derde lid Landsverordening Raad van het Advies het personeel van het secretariaat op voordracht van de Raad van Advies bij landsbesluit benoemd. De leden en buitengewone leden van de Raad van Advies worden volgens artikel 2 van deze verordening bij landsbesluit benoemd.

Voor wat betreft de *Ombudsman* wordt de Ombudsman volgens artikel 2, eerste lid Landsverordening Ombudsman door de Staten benoemd. Artikel 12, zevende lid van deze verordening geeft aan dat benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van het personeel van het bureau Ombudsman geschiedt bij landsbesluit op voordracht van de Ombudsman.

Voor wat betreft de *Algemene Rekenkamer* worden de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden volgens artikel 2, tweede lid Landsverordening Algemene Rekenkamer op voordracht van de Staten volgens landsbesluit benoemd. De volgens artikel 4, eerste lid van deze verordening aan de Algemene Rekenkamer toegevoegde secretaris wordt volgens het eerste lid van dit artikel per landsbesluit benoemd, geschorst en ontslagen. Artikel 13, eerste lid van deze verordening geeft aan dat de Algemene Rekenkamer personeel naar burgerlijk recht kan aannemen.

Voor wat betreft de *griffie Staten* bepaalt artikel 1, tweede lid van de Landsverordening organisatie en inrichting griffie Staten dat de kwaliteit en kwantiteit van de formatie van de griffie wordt neergelegd in het functieboek Griffie Staten, en dat deze bij beschikking van de Staten wordt vastgesteld op voordracht van het presidium. Deze verordening bevat echter geen bepalingen omtrent de aanstelling van personeel.

De rechtspositie van Griffie personeel is geregeld in de Rechtspositieregeling griffiepersoneel Staten¹⁰. Artikel 1, tweede lid van deze verordening bepaalt dat de griffier de voordracht voor benoeming van griffiepersoneel bij het presidium.

Bevoegdheid tot het aanstellen van overheidsdienaren naar burgerlijk recht

Op grond van artikel 41, eerste lid van de Comptabiliteitsverordening kan de minister die met het beheer van de betreffende functies in de begroting is belast over de bij de begroting toegestane bedragen te beschikken. Dit houdt in dat de minister in beginsel binnen de begrotingsgrenzen privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen mag aangaan. Hieronder valt ook het afsluiten van een contract naar burgerlijk recht. Op grond van het eerste lid van dit artikel geldt dit ook voor functionarissen die belast zijn met het beheer van de begroting van een adviesorgaan.

Wanneer vervolgens de definitie van adviesorgaan uit het eerste artikel van de Comptabiliteitsverordening wordt gevolgd, constateren we een kennelijke omissie. Artikel 1, onder h, definieert 'adviesorgaan' als een orgaan bedoeld in hoofdstuk IV van de Staatregeling. Dit hoofdstuk heeft echter betrekking op de Staten en niet op adviesorganen. Deze laatste zijn in hoofdstuk 5 van de Staatregeling geregeld. Ondanks deze constatering stellen we vast dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om binnen de begrotingskaders privaatrechtelijke bevoegdheden toe te kennen aan functionarissen van adviesorganen in de zin van hoofdstuk 5 van de Staatregeling.

5.7 Personeelsdossiers

Voor het vaststellen van de rechtmatigheid is de *audit trail* van groot belang. Voor het onderzoek naar de personeelslasten is daarvoor het personeelsdossier van groot belang. Hierin dienen de bescheiden te zitten op basis waarvan rechtmatige betalingen aan medewerkers kunnen worden gedaan.

Welke documenten deel moeten uitmaken van het personeelsdossier is bepaald op basis van de Archieflandsverordening 2007¹¹. Deze Landsverordening is door de Nederlandse Antillen vastgesteld en ook van toepassing verklaard voor het land Sint Maarten¹².

Ter uitvoering van deze verordening zijn met het Archiefbesluit¹³ nadere regels aan de archivering gesteld. Op basis van artikel 3 van dit besluit zijn algemene richtlijnen vastgesteld inhoudende termijnen waarna documenten vernietigd mogen worden. Hoofdstuk 2.4 van deze richtlijnen heeft betrekking op de archivering van personeelsdossiers.

¹⁰ GT no. 14.

¹¹ PB 2008, 7 (op grond van artikel I, eerste lid Staatsregeling Sint Maarten jo. artikel 1, eerste lid, Landsverordening overgangsbepalingen van wetgeving en bestuur, ook na landsverordening blijvend van kracht).

¹² Sinds 10-oktober-2010.

¹³ PB 2008, 26.

Hieronder staat een nader toelichting van de voorwaarden.

Bescheiden die van waarde zijn gedurende een periode van het dienstverband. Dit zijn onder meer documenten die betrekking hebben op: bezoldiging, toelagen, vergoedingen waardering en beoordeling, nevenfuncties, inbreuk op rechten en plichten, strafoplegging, woonplaats, ziekte, afwezigheid, vakantie, jubilea en immateriële belangen dienen:

- Ten minste twee jaar bewaard te blijven als deze uitsluitend ter informatie van bestuur en informatie zijn overlegd.
- Ten minste vijf jaar bewaard te blijven nadat de waarde voor de gebruiker is vervallen.

Bescheiden die van waarde zijn tot beëindiging van het dienstverband. Dit zijn onder meer documenten die betrekking hebben op: benoeming, bevordering, ontslag, wachtgeld en pensioenrechten dienen:

- Ten minste 10 jaar bewaard te blijven, waarbij als stelregel aangehouden kan worden dat personeelsdossiers 70 jaar na geboortedatum vernietigd kunnen worden.
- Bescheiden die de salarisadministratie vormen dienen ten minste 10 jaar bewaard te blijven.

In de Archieflandsverordening staat ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de personeelsdossiers dat ministers voor de archiefbescheiden van hun ministeries verantwoordelijk zijn, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Als archiefbewaarplaats is bij ministeriële beschikking alleen de locatie aan de C.A. Cannegieterstraat nummer 39 te Philipsburg aangewezen. Archiefstukken die op een andere locatie zijn ondergebracht, bijvoorbeeld bij de afdeling P&O, vallen nog steeds onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister of het betreffende Hoge College van Staat.

De Hoge Colleges van Staat zijn conform artikel 5, tweede lid van de Archieflandsverordening verantwoordelijk voor hun archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

5.8 Aanwezigheidsregistratie

Een personeelsdossier of een aanstelling wil nog niet zeggen dat iemand ook in actieve dienst is. Om in oktober 2011 ook de actieve dienst te bewijzen, kan voor een persoon een ingevulde aanwezigheidsregistratie meer duidelijkheid geven.

Conform artikel 8, eerste lid van de Werktijdenregeling¹⁴ dient een afdelings- of sectiehoofd de aanwezigheid, de ongeoorloofde afwezigheid en het verlof van de ambtenaren die werkzaam zijn op de afdeling met behulp van bij deze regeling vastgestelde modellen te registreren.

¹⁴ Op grond van artikel I, eerste lid, Staatsregeling Sint Maarten is deze regeling na landswording van Sint Maarten van kracht gebleven.

Voor het onderzoek naar de rechtmatigheid kan deze registratie van belang zijn om de actieve dienst vast te stellen indien er bijvoorbeeld geen personeelsdossier aanwezig is of wel een dossier aanwezig is maar geen aanstelling. Een ingevulde aanwezigheidsregistratie kan de actieve dienst van een medewerker bewijzen.

In de Werktijdenregeling staan de volgende categorieën die in de aanwezigheidsregistratie staan opgenomen:

- vakantie
- bijzonder verlof
- ziekteverlof
- persoonlijk verlof; of
- verlof in de zin van artikel 27 LMA; (op basis van een landsbesluit).

Conform artikel 9, derde lid van de Werktijdenregeling dient het afdelingshoofd maandelijks de ingevulde aanwezigheids- en verlofregistratieformulieren aan het hoofd van de afdeling P&O te zenden, nadat deze door de betrokken directeur zijn goedgekeurd. Op basis van artikel 10 van genoemde regeling gelden genoemde verplichtingen tevens voor directeuren met betrekking tot afdelingshoofden.

6. Bevindingen fase 2: audit personeelsdossiers

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van ons onderzoek naar de personeelsdossiers opgenomen.

6.2 Algemeen

De personeelsdossiers worden gebruikt voor de dagelijkse bedrijfsvoering van de organisatie, bijvoorbeeld om te kijken welke afspraken zijn gemaakt, maar ook achteraf om verantwoording over het proces af te kunnen leggen, bijvoorbeeld of de afspraken conform de wet en regelgeving zijn. Het is een belangrijk onderdeel van de *'audit trail'* bij het bepalen van de rechtmatigheid van de personeelslasten. In deze paragraaf gaan wij kort in op de verantwoordelijkheid voor de personeelsdossiers, de plaats van de dossiers en de structuur van de dossiers.

6.2.1 Verantwoordelijkheid

Elke minister is verantwoordelijk voor de vorming van zijn personeelsdossiers. Aan het hoofd van elk ministerie staat de minister (artikel 1, derde lid van LIOL) verder is de secretaris-generaal onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister eindverantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het ministerie (artikel 3, lid 1 van de LIOL). Daaronder valt tevens de verantwoordelijkheid voor personeel dat in dienst is van het betreffende ministerie, inclusief de verantwoordelijkheid voor benoemingen en aanstellingen, alsmede voor de dossiervorming daaromtrent. De plaats waar dossiers worden gevormd en bewaard, is daarbij niet bepaald.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft een bijzondere positie. Op grond van artikel 12 van de LIOL heeft dit onderdeel een coördinerende functie met betrekking tot personeelsbeleid naar andere ministeries. Artikel 13 geeft aan dat de ondersteunende taken op het gebied van personeel en organisatie (in de vorm van de afdeling P&O bij dit ministerie zijn ondergebracht). In de praktijk wordt aan deze verantwoordelijkheid onder meer invulling gegeven door het beheer dat de afdeling P&O voert over – een groot deel van - de personeelsdossiers. Het gaat hier nadrukkelijk om ondersteuning en doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheden per ministerie.

Uit verschillende gesprekken met de verschillende secretarissen-generaal (SG's) van de ministeries hebben wij vernomen dat niet conform de bovenstaande verdeling van verantwoordelijkheden wordt gewerkt. Het Ministerie van Algemene Zaken is op grond van het Organisatiebesluit Algemene Zaken verantwoordelijk voor de centrale archivering en ondersteuning van de ministeries bij de vorming van personeelsdossiers. Bij de afdeling DIV voelt men zich ook verantwoordelijk voor de integrale personeelsdossiers. De andere ministeries voelen zich daarentegen niet of veel minder verantwoordelijk voor de dossiers die bij Algemene Zaken liggen. Dit terwijl het integrale personeelsdossier juist onder de verantwoordelijkheid valt van elk(e) afzonderlijk(e) ministerie/secretaris-generaal. Uiteindelijk vervalt deze verantwoordelijkheid als dossiers naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Wat de Hoge Colleges van Staat betreft, is op basis van de vastgelegde rolverdeling de verwachting dat zij zelfstandig de dossiers archiveren. Het Ministerie van Algemene Zaken heeft echter ook een coördinerende taak, maar formeel geen ondersteunende taak. Omdat de meeste leden van deze Hoge Colleges van Staat voorheen een ambtelijke functie vervulden, zijn verschillende personeelsdossiers bij Algemene Zaken aangetroffen. Door een enkel college wordt gebruikgemaakt van de door het Ministerie van Algemene Zaken en Financiën geboden faciliteiten door middel van een Service Level Agreement (SLA). Bij andere is dat niet expliciet geregeld.

6.2.2 Plaats

Als archiefbewaarplaats is bij ministeriële beschikking de locatie aan de C.A. Cannegieterstraat nummer 39 te Philipsburg aangewezen. Door betrokkenen wordt aangegeven dat deze beschikking anticipeert op de instelling van een nationaal archief. In de praktijk is dit adres (nog) niet in gebruik als archiefbewaarplaats. Het huidige centrale archief bij DIV is niet aangewezen als archiefbewaarplaats. Indien documenten niet naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht, vallen deze onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Personeelsdossiers zijn op de volgende plaatsen aangetroffen:

- Afdeling DIV: bij deze afdeling van het Ministerie van Algemene Zaken ligt van alle ministeries het overgrote deel van de personeelsdossiers. De afdeling DIV is belast met de centrale archivering van alle overheidsbescheiden waaronder de personeelsdossiers¹⁵. In deze dossiers zitten onder andere de aanstellingsbesluiten, de beoordelingen, de inschrijvingen in het pensioenfonds en de VOG. Het betreft een mix van documenten van soms ver voor 10-10-10 en documenten na de start van het land Sint Maarten. Het betreft documenten die mogelijk behoren tot het (semi)statische archief en documenten die bij een werkdossier behoren. Een duidelijk verschil is er niet.
- Afdeling P&O: bij deze afdeling van het Ministerie van Algemene Zaken worden documenten inzake specifieke personeelsaangelegenheden bewaard en gearhiveerd. Deze afdeling ondersteunt daarmee de minister (of voert uit) bij de vorming van dossiers. Op de afdeling is slechts een beperkt gedeelte van de inhoud van de dossiers aangetroffen. Het betreft onder andere het ID (identiteit) en de CRIB (belasting)nummers benodigd voor de uitbetaling van salarissen. Veelal zitten er andere documenten in dan bij DIV. Deze dossiers zijn werkdossiers voor de afdeling P&O.
- Entiteiten: Bij een groot gedeelte van de entiteiten hebben wij ook personeelsdossiers aangetroffen. Voor een groot deel betreft dit schaduwadministraties van DIV die veelal weinig gestructureerd zijn. In deze dossiers zijn ook vaak aanvullende documenten aangetroffen. Dit kan worden getypeerd als een werkdossier. Alleen de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben aangegeven dat alle personeelsdossiers bij DIV liggen. Bij de ministeries van Justitie en Onderwijs (voor het departement van openbaar onderwijs (*department of Public Education*)) zijn er afdelingen die beschikken over een eigen archief voor de personeelsdossiers. Deze organisaties maken dan voor deze betreffende onderdelen geen gebruik van de diensten van de afdeling DIV.

¹⁵ Organisatiebesluit Algemene Zaken AB 2010, nr. 10.

- Dienst Comptabiliteit/Loon en Salaris: bij deze afdeling van het Ministerie van Financiën worden werkdossiers bijgehouden waarin in elk geval het aanstellingsbesluit, arbeidsovereenkomst (volgens burgerlijk recht) of plaatsingsaanbod moet zitten. Ook voor deze dossiers geldt dat het een schaduwarchief van de afdeling DIV is. Verder is aangegeven dat Loon en Salaris dossiers na verloop van tijd op een eigen externe locatie archiveert. Er is door Loon en Salaris aangegeven dat de werkdossiers nog niet erg gestructureerd zijn als gevolg van een recente verhuizing naar het nieuwe pand.
- Wij constateren dat er één vaste bewaarplaats voor archieven is vastgesteld. Deze bewaarplaats wordt echter niet gebruikt. De ambtelijke organisatie bewaart personeelsdossiers (of onderdelen van personeelsdossiers) op verschillende andere plekken. Er is niet één bewaarplaats waar complete personeelsdossiers liggen. Op de verschillende plaatsen worden soms dezelfde, maar soms ook verschillende onderdelen van het dossier bewaard. Dit maakt het volgen van de 'audit trail' lastig omdat het overzicht van een dossier ontbreekt.

6.2.3 Structuur

Een beschrijving van de gehanteerde structuur van personeelsdossier kon desgevraagd niet worden overlegd door de afdeling P&O, noch door de afdeling DIV worden verstrekt. In de werkdossiers van P&O wordt wel gewerkt met een vaste inhoudsopgave.

In het Archiefbesluit¹⁶ staan nadere regels omtrent de structuur en inhoud van de personeelsdossiers. In deze dossiers dienen besluiten omtrent de bezoldiging, toelagen, vergoedingen waardering en beoordeling, nevenfuncties, inbreuk op rechten en plichten, strafoplegging, woonplaats, ziekte, afwezigheid, vakantie, jubilea en immateriële belangen te worden opgenomen, alsmede documenten die van waarde zijn tot beëindiging van het dienstverband. Dit zijn onder meer documenten die betrekking hebben op: benoeming, bevordering, ontslag, wachtgeld en pensioenrechten.

Wij constateren dat er vastgestelde regels omtrent de vorming van personeelsdossiers zijn. Aangezien de regels rondom de structuur en inhoud niet bekend waren bij de afdeling DIV en P&O en de ministeries constateren wij dat deze niet zijn geïmplementeerd.

Dit bemoeilijkt de controle op volledigheid door de afdeling DIV (documenten liggen namelijk niet op één plaats) waardoor de 'audit trail' lastig te volgen is. In het verdere onderzoek hebben wij dit opgelost door op verschillende locaties de dossiers te raadplegen.

¹⁶ PB 2008, 26.

6.3 Beschikbaarheid personeelsdossier

Voor het volgen van de 'audit trail' is gestart met het opvragen van de personeelsdossiers. Zonder een personeelsdossier is het ook niet mogelijk om de rechtmatigheid van de betalingen die door Loon en Salaris zijn gedaan vast te stellen. Voor het onderzoek is in totaal een steekproef van 324 personeelsdossiers getrokken op basis van de salarisbetaling van Loon en Salaris van oktober 2011. Hieronder staat een overzicht van deze steekproef per entiteit en van het aantal personeelsdossiers dat bij DIV, P&O en/of de entiteiten is aangetroffen dan wel niet is aangetroffen.

Tabel 3: Beschikbare personeelsdossiers in de steekproef (n=324)

Omschrijving	Steekproef	Dossier	Geen dossier
AZ	79	68	11
Financiën	26	25	1
Justitie	73	53	20
OCJS	42	40	2
VROMI	23	23	0
VSA	21	20	1
TEZVT	27	27	0
Staten en Griffie	8	8	0
Raad van Advies	2	2	0
Ombudsman	4	4	0
Algemene Rekenkamer	2	2	0
Raad van Ministers	10	10	0
Secretariaat RvM	7	7	0
TOTAAL	324	289	35

In de bovenstaande tabel staat dat van onze totale steekproef van de 324 personen er 289 personeelsdossiers (89%) zijn aangetroffen. Van 35 personen is geen personeelsdossier (11%) aangetroffen. Om van deze personen toch de actieve dienst te kunnen aantonen, is de aanwezigheidsregistratie opgevraagd. In hoofdstuk 7 staan onze bevindingen daarover opgenomen.

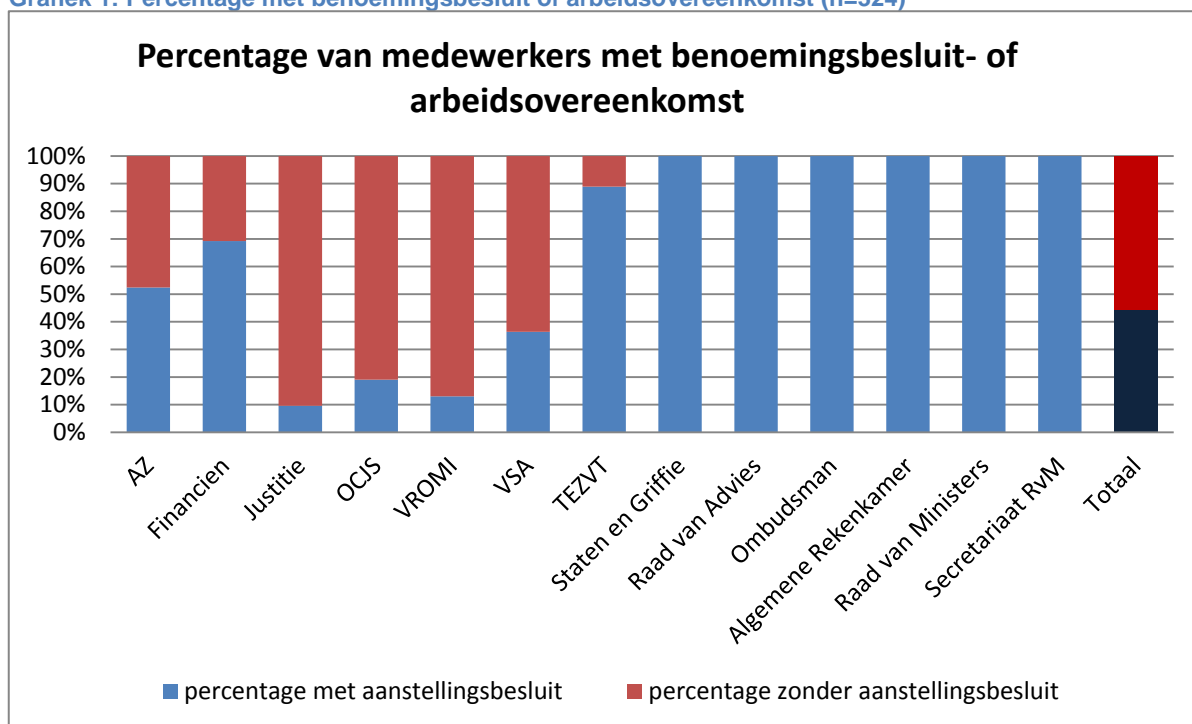
Bij verschillende entiteiten is 100% van de dossiers aangetroffen. Bij twee ministeries ontbreken relatief veel personeelsdossiers. Bij het Ministerie van Justitie zijn van de 73 personen uit de steekproef twintig personeelsdossiers (27%) niet aangetroffen. Bij het Ministerie van Algemene Zaken ontbreken van de steekproef van 79 personen in totaal elf dossiers. Dit is in totaal 14% van de steekproef bij dit ministerie.

6.4 Benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst

In de aangetroffen personeelsdossiers is vervolgens gezocht naar het benoemingsbesluit of het aanstellingsbesluit van de betrokken medewerker van na 10-10-10. Het benoemingsbesluit of de arbeidsovereenkomst vormt de juridische basis voor het uitbetalen van een salaris aan personeelsleden. In de personeelsdossiers van medewerkers is in eerste instantie naar een exemplaar van het benoemingsbesluit gezocht. Indien dat niet aanwezig was, is vervolgens naar een aanstellingsbesluit gezocht. Daarbij is niet gecorrigeerd voor niet correct of niet ondertekende exemplaren¹⁷.

Hieronder staan de resultaten van het onderzoek op de peildatum weergegeven. Per entiteit staat het percentage met en zonder een benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst opgenomen. In het onderstaande overzicht zijn zowel aanstellings- en benoemingsbesluiten opgenomen die bij de afdelingen DIV en P&O, alsmede die bij de entiteiten zijn aangetroffen.

Grafiek 1: Percentage met benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst (n=324)



Uit de bovenstaande grafiek komt naar voren dat voor de Staten en Griffie, alsmede voor alle Hoge Colleges van Staat en het secretariaat van de Raad van Ministers in alle dossiers benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomsten (100%) zijn aangetroffen.

¹⁷ In totaal zijn er drie niet (correct) getekende exemplaren aangetroffen. Deze drie zijn aangetroffen bij de ministeries Financiën, VROMI en TEZVT.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de Hoge Colleges van Staat en het secretariaat van de Raad van Ministers in absolute zin veel minder ambtenaren telt dan de andere ministeries en dat de opgave voor deze kleinere entiteiten daardoor minder omvangrijk is.

Bij de ministeries verschillen de percentages aanzienlijk. Bij AZ, Financiën en TEZVT ligt het percentage van medewerkers waarvan in het dossier een benoemingsbesluit of arbeids-overeenkomst is aangetroffen boven de 50%. Bij de andere ministeries ligt dit lager: Justitie (10%), VROMI (13%)¹⁸, OCJS (19%), en VSA (33%). Gemiddeld ligt het percentage van medewerkers met een benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst in het dossier op 44%.

In absolute termen zijn er uit de steekproef van 324 personen in totaal 142¹⁹ (44%) aanstellings- of benoemingsbesluit in de personeelsdossiers aangetroffen. Dit zijn de personeelsdossiers waar in principe een rechtmatige basis voor de uitbetaling van de salarissen door Loon en Salaris. Van in totaal 182 personeelsdossiers (56%) is geen aanstellings- of benoemingsbesluit aangetroffen of is er in zijn geheel geen personeelsdossier. Hier ontbreekt op basis van de personeelsdossiers een juridische basis.

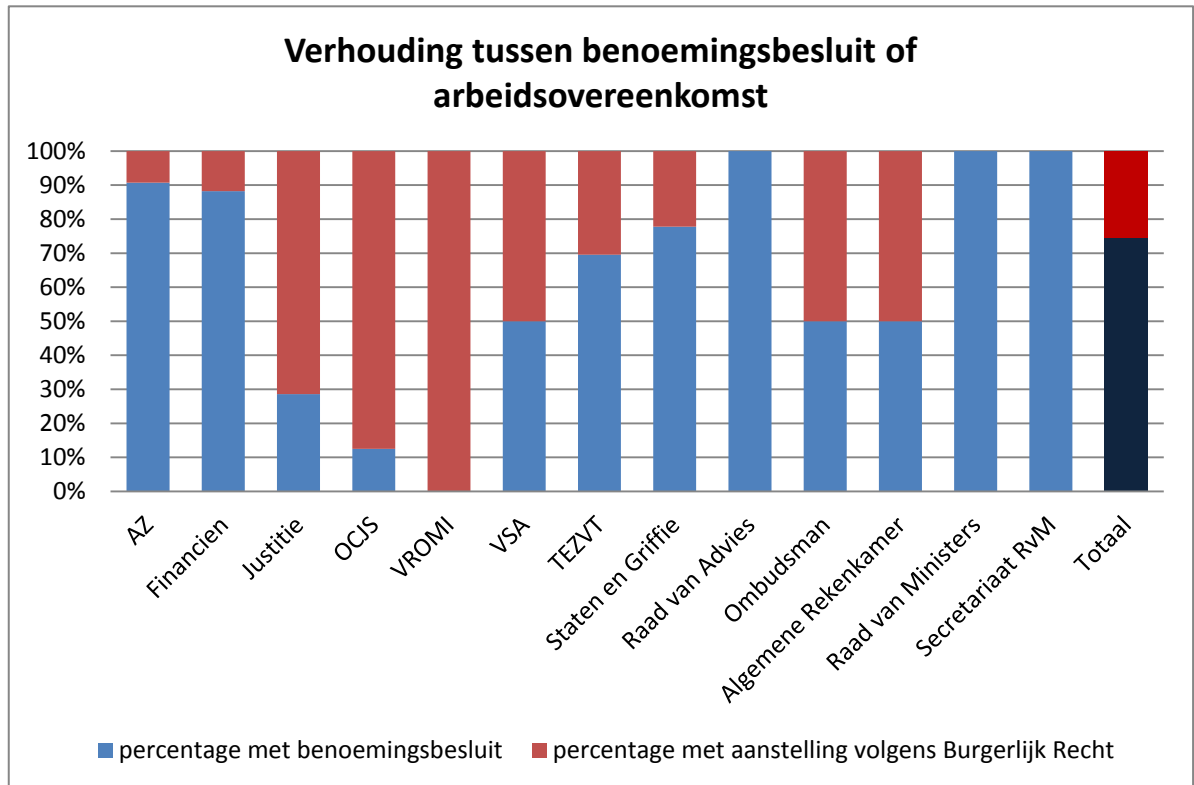
In veel van de personeelsdossiers is een plaatsingsaanbod aangetroffen. In het kader van de vorming van het land Sint Maarten is bij de overgang aan alle personeelsleden een dergelijk plaatsingsaanbod gedaan. Dit is geen aanstellingsbesluit of arbeidsovereenkomst. Hoewel de betrokken personeelsleden op grond van artikel 7, vijfde lid, Sociaal Statuut het recht hebben om bij de rechtspersoon in dienst te treden, dient het nieuwe bevoegd gezag dit met een aanstellingsbesluit of arbeidsovereenkomst te formaliseren.

Opvallend is dat verschillende entiteiten veelvuldig gebruikmaken van de mogelijkheid om personeel naar burgerlijk recht aan te stellen. Op grond van artikel 41, eerste lid van de Comptabiliteitsverordening kan de minister in beginsel binnen de begrotingsgrenzen privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen aangaan. In de volgende grafiek staat een overzicht van de verdeling tussen de aanstellingen naar burgerlijk recht en aanstellingsbesluit op basis van een Landsbesluit.

¹⁸ Van VROMI heeft de Algemene Rekenkamer na de peildatum van een deel van deze functionarissen in de steekproef een benoemingsbesluit van de gouverneur ontvangen.

¹⁹ In december 2011 is het eerste verzoek bij DIV tot inzage van personeelsdossiers gedaan. Aangeleverde stukken zijn tot en met februari 2012 meegenomen in dit onderzoek, waarmee de onderzoeksfase is afgerond. Na afronding van de onderzoeksfase zijn door DIV eind maart alsnog 23 aanstellingsbesluiten aangeleverd. Aangezien de onderzoeksfase op dat moment was beëindigd, zijn deze documenten niet meegenomen in het onderzoek.

Grafiek 2: Verhouding tussen benoemingsbesluit en arbeidsovereenkomst (n=142)

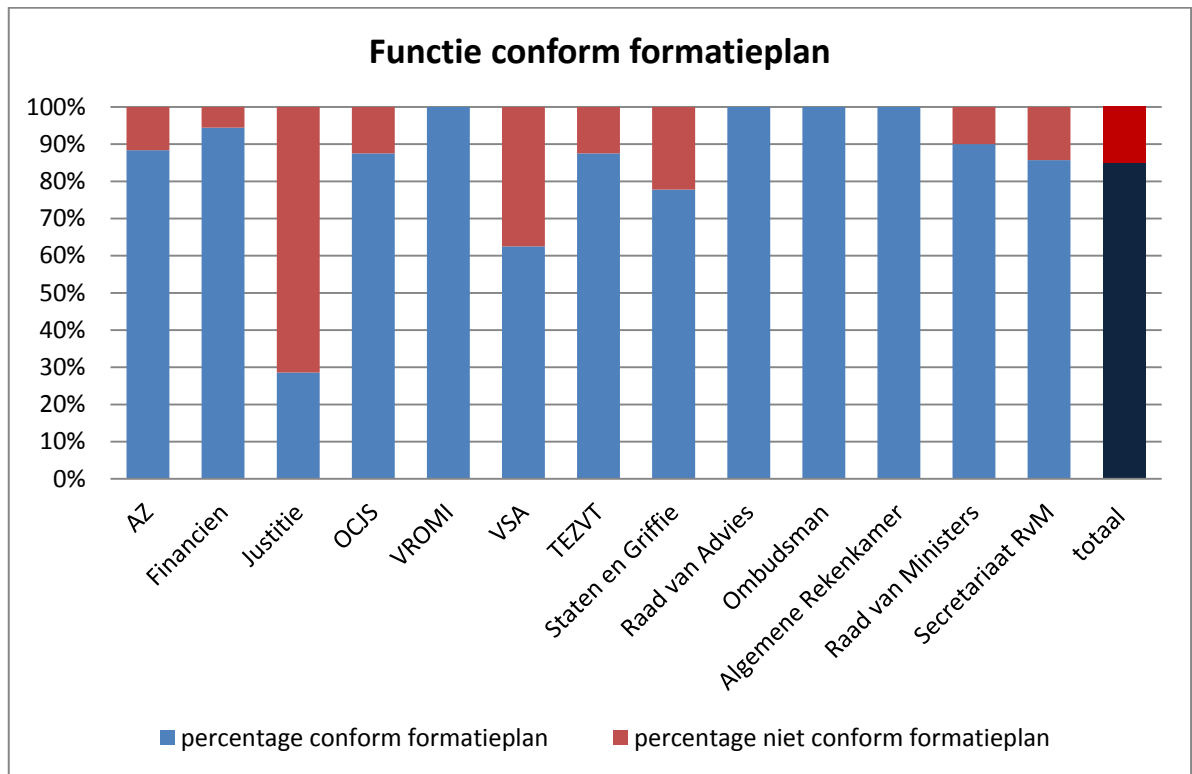


Uit de bovenstaande grafiek komt naar voren dat bij het merendeel van de entiteiten medewerkers benoemd zijn via een Landsbesluit. Alleen bij Justitie, OCJS, VROMI en de Algemene Rekenkamer is het percentage aanstellingen volgens burgerlijk recht hoger dan 50%.

6.5 Functies en formatieplan

Voor alle entiteiten zijn formatieplannen opgesteld en vastgesteld. Op basis van de aanstelling en benoemingen van medewerkers is gekeken of de bijbehorende functies onderdeel uitmaakten van het formatieplan van de betreffende entiteit. De resultaten zijn in de volgende grafiek opgenomen.

Grafiek 3: Overzicht van het aantal functies conform formatieplan (n= 142)



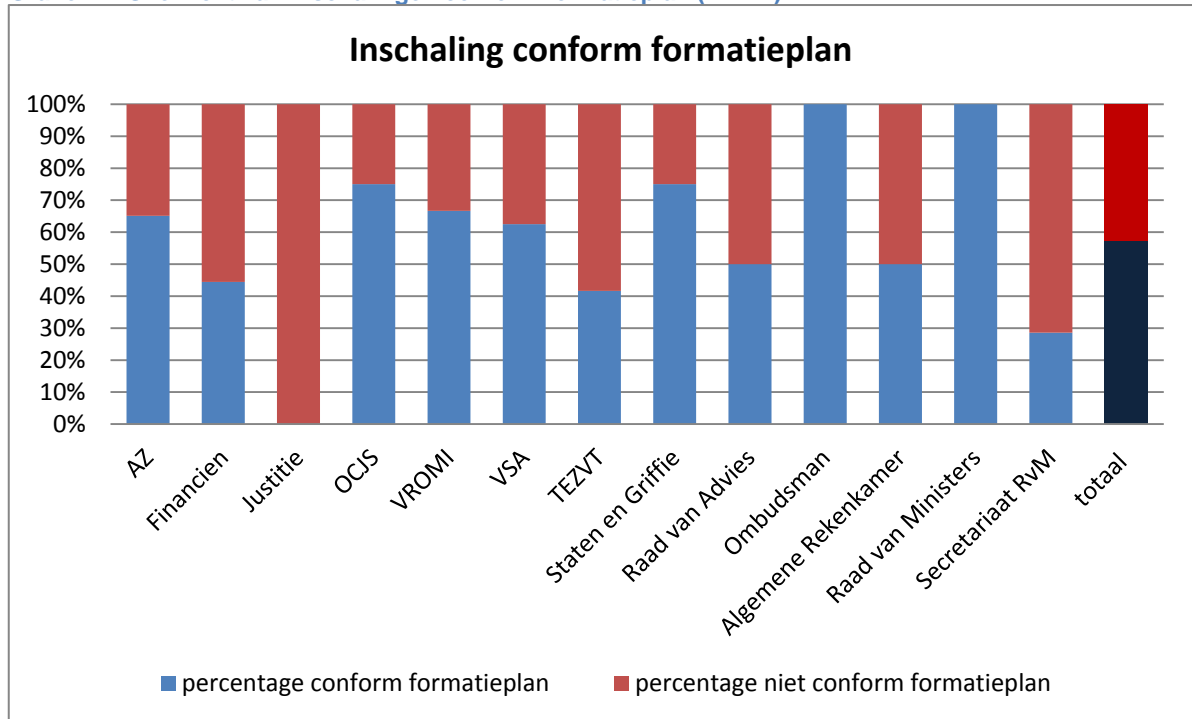
Een groot gedeelte van de aanstellingen of benoemingen is conform het formatieplan (in totaal is 86%). Deze aanstellingen en benoemingen hebben een rechtmatige basis. Dat betekent dat 14% van de aanstellingen of benoemingen afwijkt van het formatieplan. Daarmee ontbreekt de juridische basis.

De twee entiteiten die het laagst scoren zijn Justitie (29%) en VSA (33%). De overige entiteiten scoren relatief hoog. Het Ministerie van VROMI, de Raad van Advies, Ombudsman, en de Algemene Rekenkamer 100%.

6.6 Inschaling

In de formatieplannen zijn ook de schalen van de verschillende functies vastgesteld. Op basis van de aanstelling en benoemingen van medewerkers is gekeken of de bijbehorende inschaling aansluit het formatieplan.

Grafiek 4: Overzicht van inschalingen conform formatieplan (n=142)



In totaal is 57% van de medewerkers met een aanstelling dan wel benoemingsbesluit ingeschaald conform het formatieplan. Dat wil zeggen dat 43% dan wel in een hogere schaal, dan wel in een lagere schaal is ingeschaald dan de functieschaal uit het formatieplan. Hieronder lichten wij dat nader kort toe.

In het beloningsbeleid van het land Sint Maarten is bepaald dat de inschaling kan geschieden conform de functieschaal of minus één of twee schalen als men (nog) niet voldoet aan de functiecriteriën. Ditzelfde beleid geeft geen aanknopingspunten voor een hogere schaal, dan de functieschaal. Het beloningsbeleid zegt hierover het volgende: “Binnen het huidige formatieplan zijn de functies niet gekoppeld. Dat wil zeggen dat de functie waarin iemand benoemd wordt is vastgesteld op bijvoorbeeld beleidsmedewerker C. Wanneer deze persoon de functionele schaal heeft bereikt kan hij niet doorgroeien naar de salarisschaal van beleidsmedewerker B middels bevordering in die functie. Om de positie van beleidsmedewerker B te bereiken moet hij solliciteren naar een beleidsfunctie welke op die schaal is gewaardeerd.” Het is mogelijk dat hoger ingeschaalde medewerkers bij wijze van uitzondering hiervoor een goedkeuring van de minister-president hebben ontvangen. Dergelijke uitzonderingen dienen naderhand wel worden aangepast in het functieboek.

Alleen bij het Ministerie van Justitie is geen van de aanstellingen of benoemingen conform het formatieplan. Van de medewerkers met een aanstellingsbesluit van na 10 oktober 2010 (n=7) zijn twee medewerkers lager ingeschaald dan de schaal voor hun functie uit formatieplan, en bekleden vijf medewerkers een functie die niet in het functieboek voorkomt.

Binnen het secretariaat van de Raad van Ministers is 71% van de inschalingen niet conform formatieplan. Van de medewerkers met een aanstellingsbesluit van na 10 oktober 2010 (n=7) zijn twee medewerkers conform het formatieplan ingeschaald, twee lager ingeschaald en twee hoger ingeschaald. Eén functie komt niet voor in het functieboek. Bij de Algemene Rekenkamer (n=2) is één medewerker hoger ingeschaald en één lager ingeschaald volgens het formatieplan. Bij TEZVT (n=24) zijn zeven medewerkers lager en vier hoger ingeschaald. Bovendien komen drie functies niet in het formatieplan voor. Binnen de Raad van Advies (n=2) is één medewerker lager ingeschaald dan de in het formatieplan aangegeven schaal.

Binnen de andere entiteiten liggen de percentages van medewerkers die niet conform het formatieplan zijn ingeschaald lager dan 50%. In totaal zijn 27 medewerkers lager ingeschaald en 39 medewerkers hoger ingeschaald.

6.7 Toelagen

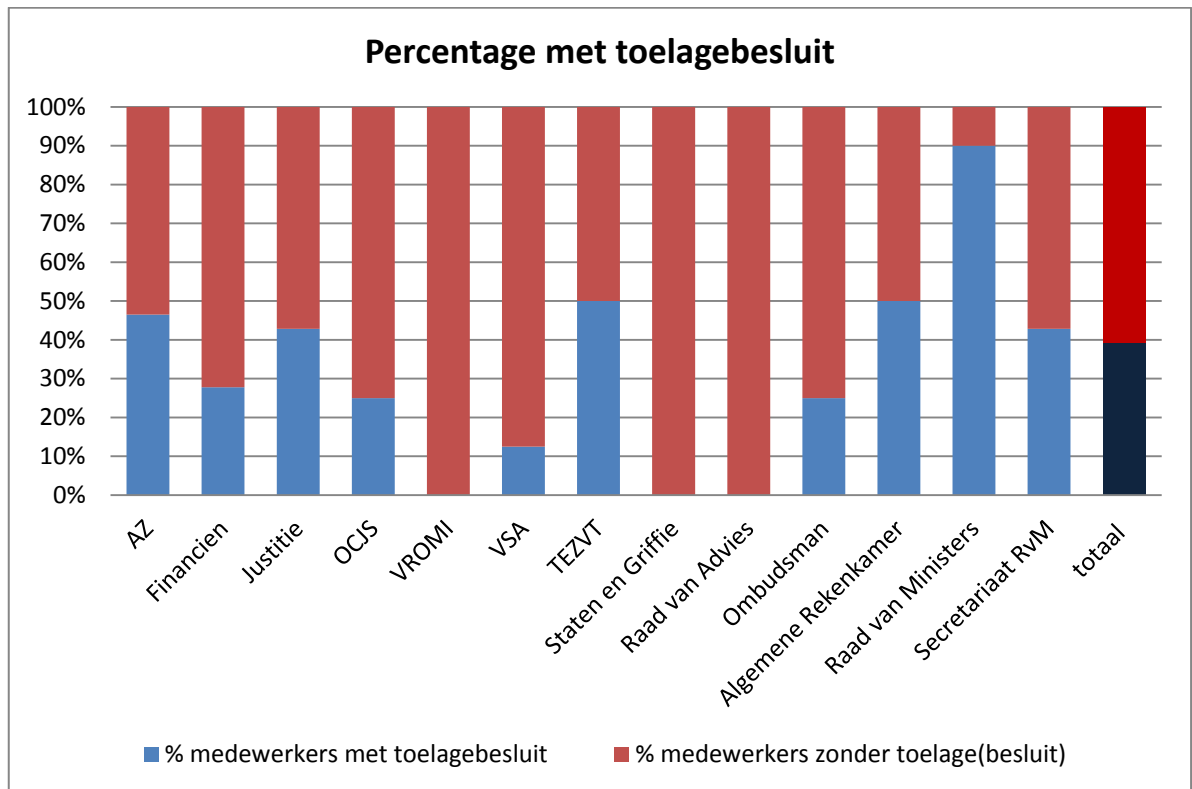
In totaal zijn 142 benoemings- en aanstellingsbesluiten aangetroffen. Er is gekeken of bij deze besluiten ook afzonderlijke besluiten over toelagen zijn genomen. Veelal is dat niet het geval, maar maakt het toelagebesluit onderdeel uit van het aanstellings- dan wel het benoemingsbesluit. Hieronder staat een overzicht van het aantal toelage besluiten dat is aangetroffen.

Tabel 4: Besluiten voor verstrekking van toelage (n=142)

Omschrijving	Aantal
AZ	20
Financiën	5
Justitie	3
OCJS	2
VROMI	0
VSA	1
TEZVT	12
Staten en Griffie	0
Raad van Advies	0
Ombudsman	1
Algemene Rekenkamer	1
Raad van Ministers	9
Secretariaat RvM	3
totaal	57

In de bovenstaande tabel staan de aantallen toelagebesluiten die per entiteit zijn aangetroffen. In totaal zijn er 57 toelagebesluiten aangetroffen. Deze zijn allemaal juist ondertekend. In de volgende grafiek staat per entiteit aangegeven welk percentage van de medewerkers met een aanstellingsbesluit van na 10 oktober 2010 één of meerdere toelages ontvangt.

Grafiek 5: Percentage toelagebesluiten

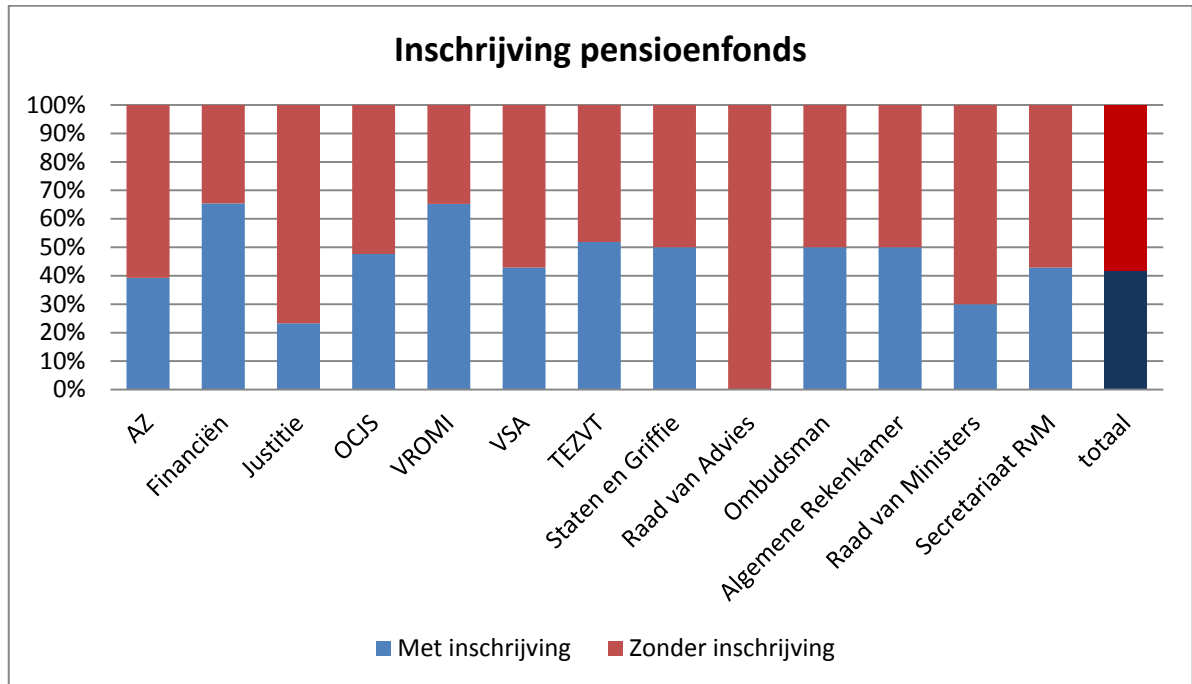


In fase 3 is er gekeken of de toegekende toelagen ook daadwerkelijk worden uitbetaald, en of er nog meer medewerkers een toelage uitbetaald krijgen zonder dat daar een besluit aan ten grondslag ligt. Dit staat opgenomen in hoofdstuk 7.

6.8 Pensioenfondsen

Alle ambtenaren zijn verplicht om een premie voor het toekomstige pensioen af te dragen. Hiervoor wordt als het goed is op het salaris ingehouden. Het pensioenfonds wordt niet door het land zelf uitgevoerd, maar door het Algemeen Pensioenfonds Sint Maarten (APS). Voorheen werd dat gedaan door het Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen (APNA). In het personeelsdossier is, in het kader van de rechtmatigheid van de personeelslasten, naar een inschrijving in het pensioenfonds gezocht. Dit is de basis om ook afdrachten te doen aan het pensioenfonds. In de volgende grafiek staan de resultaten.

Grafiek 6: Percentage van inschrijving in het pensioenfonds APS (n=324)



Uit de bovenstaande grafiek komt naar voren dat alleen bij VROMI, TEZVT en Financiën in meer dan 50% van de personeelsdossiers in de steekproef een inschrijvingsbewijs van het pensioenfonds is aangetroffen. Dit geldt ook voor de meeste Hoge Colleges van Staat²⁰. Bij de andere entiteiten ligt het percentage lager. Van alle onderzochte dossiers is in 42% van de dossiers een inschrijving aangetroffen en dus bij 58% is geen inschrijving aangetroffen. Bij 4% van de personeelsdossiers is een aanmelding aangetroffen. Dat wil zeggen dat de aanmeldformulieren is aangetroffen, maar dat nog geen bewijs van inschrijving in het personeelsdossier is opgenomen.

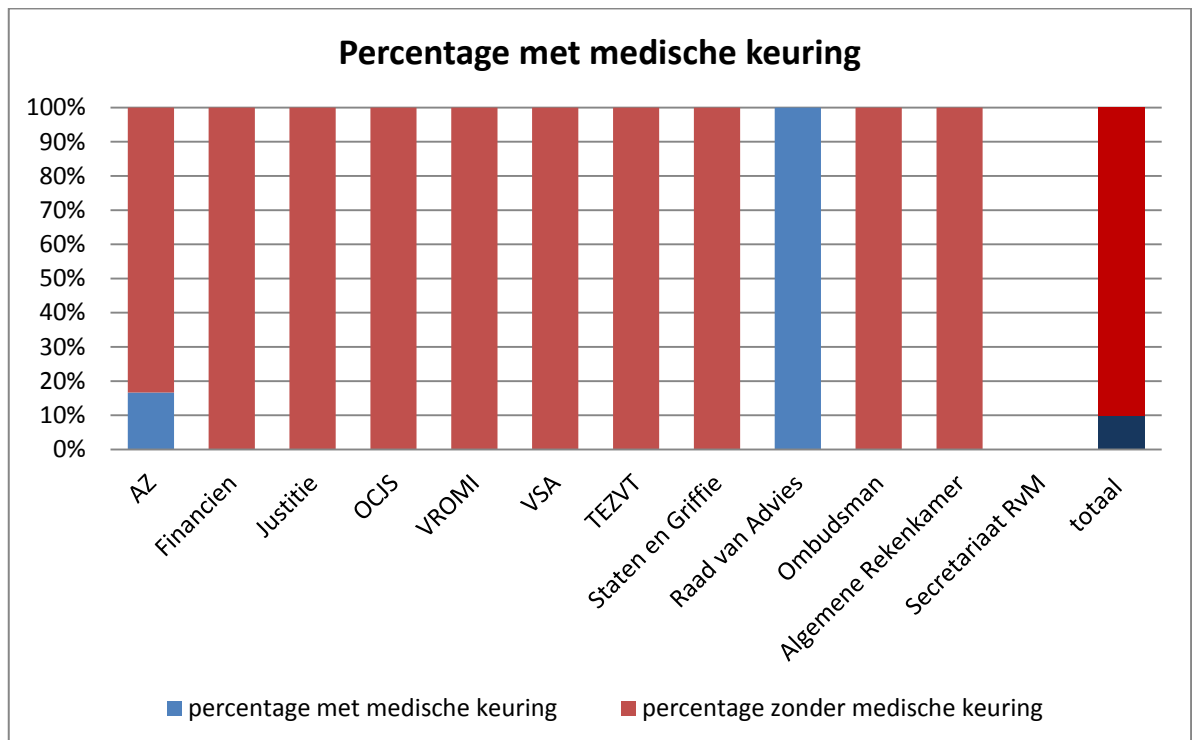
In deze fase zijn we uitgegaan van de personeelsdossiers. In de volgende fase gaan wij kijken of er inhoudingen worden gedaan en of de afdracht van de pensioenpremies daadwerkelijk plaatsvindt. De resultaten daarvan staan in hoofdstuk 7.

²⁰ De Staten en Griffie zijn een combinatie van Statenleden en ambtenaren. Voor de ambtenaren van de Griffie geldt dat er voor alle ambtenaren pensioenpremies worden ingehouden.

6.9 Medische keuring

Onderdeel van de personeelsdossiers is een medische keuring. In de vraagstelling is gekeken of er een medische keuring beschikbaar is voor de nieuwe medewerkers, oftewel de medewerkers die na 10-10-10 zijn gestart. Hieronder staan de resultaten.

Grafiek 7: Medewerkers na 2010 met medische keuring (n=31)^{21 22}



Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat het aantal nieuwe medewerkers in de steekproef 31 betreft. Het aantal dossiers met een medische verklaring is beperkt. Van de 31 nieuwe medewerkers hebben er drie een medische verklaring in het personeelsdossier zitten. Van de overige medewerkers ontbreekt dit nog.

Vanuit gesprekken weten wij dat de medische verklaringen wel standaard door de werkgever worden gevraagd, maar dat medewerkers niet altijd naar de keuring gaan. Verder worden deze verklaringen pas door het Uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekosten Verzekeringen (hierna SZV) afgegeven na betaling van de kosten van die verklaring door de werkgever (i.c. het land Sint Maarten). Als gevolg van de gespreide betaling zijn daardoor achterstanden ontstaan bij de afgifte.

²¹ De Raad van Ministers is in dit onderdeel niet meegenomen, omdat ministers geen medische keuring nodig hebben. Ook voor Statenleden is dit niet verplicht. De entiteit Staten en Griffie is een combinatie van Statenleden en ambtenaren, daarom is hier alleen gekeken naar de ambtenaren van de Griffie na 10-10-10.

²² Secretariaat van Raad van Ministers heeft in deze periode geen nieuwe medewerkers aangesteld daardoor score nul.

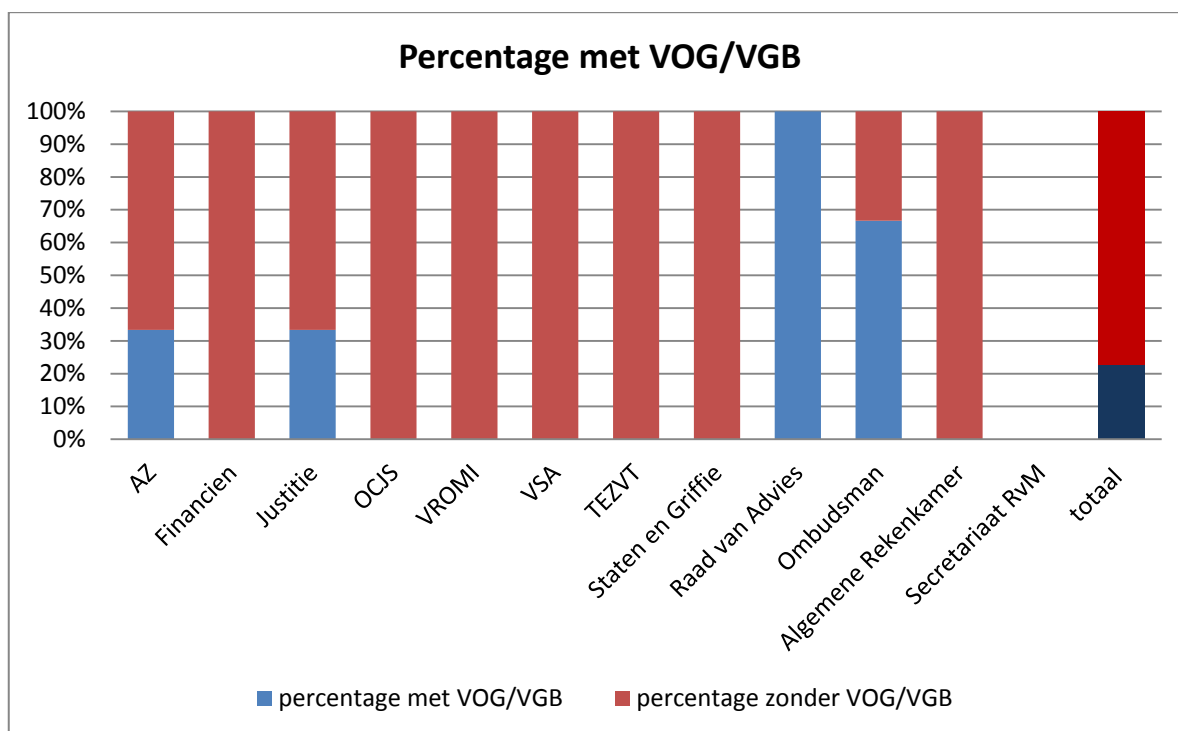
Nadat het dossieronderzoek is uitgevoerd, zijn volgens verschillende entiteiten weer medische verklaringen ontvangen. Dit is niet door ons gecontroleerd.

In bijlage 3 staan de resultaten op dit onderwerp voor de gehele steekproef (n=309).

6.10 Verklaring omtrent gedrag/verklaring van geen bezwaar

Onderdeel van de personeelsdossiers is een verklaring omtrent gedrag of een verklaring van geen bezwaar. In de vraagstelling is gekeken of er een verklaring omtrent gedrag beschikbaar is voor de nieuwe medewerkers, oftewel de medewerkers die na 10-10-10 zijn gestart. Hieronder staan de resultaten.

Grafiek 8: Medewerkers na 2010 met VOG (n=31)^{23 24}



Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat het aantal nieuwe medewerkers in de steekproef 37 betreft. Het aantal dossiers met een verklaring omtrent gedrag is beperkt. Van de 37 nieuwe medewerkers hebben er zeven een verklaring in het personeelsdossier zitten. Van de overige medewerkers ontbreekt deze verklaring.

²³ De Raad van Ministers is in dit onderdeel niet meegenomen, omdat ministers geen Verklaring Omtrent het Gedrag/Verklaring van Geen Bezwaar nodig hebben. Ook voor Statenleden is dit niet verplicht. De entiteit Staten en Griffie is een combinatie van Statenleden en ambtenaren, daarom is hier alleen gekeken naar de ambtenaren van de Griffie na 10-10-10.

²⁴ Secretariaat van Raad van Ministers heeft in deze periode geen nieuwe medewerkers aangesteld daardoor score nul.

Normaliter worden VOG's binnen zes weken na de aanvraag ontvangen. In de praktijk blijkt dat langer te duren. Na de uitvoering van het dossieronderzoek zijn volgens verschillende entiteiten wederom VOG's ontvangen. Dit is niet door ons gecontroleerd.

In bijlage 3 staan de resultaten op dit onderwerp voor de gehele steekproef (n=309).

6.11 Bezwaar bij plaatsing

Bij het onderzoek van de 324 dossiers is in vier gevallen een bezwaar tegen de plaatsing aangetroffen, waarop geen definitieve plaatsing is gevolgd. In de dossiers zijn wel meer bezwaren aangetroffen, maar deze hadden veelal betrekking op de inschaling en niet op de plaatsing zelf of zijn inmiddels opgevolgd door een definitieve plaatsing.

6.12 Boventallig

De oprichting van het land Sint Maarten heeft gevolgen voor de rechtspositie van alle ambtenaren die in dienst waren van de Nederlandse Antillen of het eilandgebied Sint Maarten. Ruim negenhonderd eilandambtenaren en vierhonderd landsambtenaren zijn in het kader van de landswording op 10-10-10 herplaatst. Daarnaast zijn er nieuwe ambtenaren geworven ten behoeve van de nieuwe landsoverheid.

Door de landswording ontstond er een nieuwe organisatiestructuur en een bijbehorend formatie-plaatsenplan. Aan de ambtenaren waarop de organisatieverandering betrekking had, is een passende functie in de nieuwe landsoverheid aangeboden. Als dat niet mogelijk was doordat de functie is komen te vervallen of een ambtenaar niet kan worden geplaatst in een passende functie binnen de organisatie, is degene boventallig verklaard. Een boventallig verklaarde ambtenaar is vervolgens met instemming van plaatsingscommissie tijdelijk geplaatst in een voorlopige functie. De ambtenaar behoudt binnen de herplaatsingstermijn de status als boventallig. Gedurende deze termijn wordt er gezocht naar een passende werkplek binnen nieuwe landsoverheid.

Uit de steekproef van de verschillende personeelsdossiers is blijkt een beperkt aantal (zeven) medewerkers gevonden dat boventallig geplaatst is. Dit is 2% van de steekproef. In het vervolg bekijken wij nog of er nog meer personeelsleden boventallig zijn (en daardoor niet in actieve dienst zijn).

7. Bevindingen fase 3: financiële audit

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van onze financiële audit opgenomen.

7.2 Algemeen

Onderdeel van de *'audit trail'* is de wijze waarop de afspraken tussen werkgever en werknemer administratief zijn verwerkt en worden uitgevoerd. Maar ook of alle afspraken tussen de werkgever en de werknemers als totaal passen binnen de gealloceerde budgetten van de Staten. In de vorige fase is gekeken of de afspraken met medewerkers voldoende zijn gedocumenteerd. In fase 3 kijken wij of de uitvoering ook conform de afspraken is. Gekeken is naar de aanwezigheid van de registratie van gewerkte en niet-gewerkte uren en controle van de salarisbetalingen en de afdracht van premies.

7.3 Vergelijking begroting en personeelslasten

De Staten hebben bij het vaststellen van de begroting 2011 een budget voor bezoldigingen en sociale lasten gealloceerd. Dit vormt het uitgangspunt om de rechtmatigheid van de personele lasten vast te stellen. Conform artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening vindt de autorisatie voor de geraamde baten en lasten plaats op het niveau van economische categorieën per ministerie of adviesorgaan, personeel is een economische categorie. Dat betekent dat verschuivingen binnen een ministerie kunnen plaatsvinden, maar niet tussen ministeries.

In de onderstaande tabel is de personeelsbegroting van de verschillende departementen opgenomen. Vervolgens is daarnaast de salarisbetalingen van oktober 2011 gezet.

Tabel 5: Vergelijking begroting 2011 versus de maandelijkse salarislusten van oktober 2011 (exclusief sociale lasten en werkgeverspremies²⁵)

Omschrijving	Personeelsbegroting 2011 (in NAF)	Uitgaven personeelslasten (realisatie 2011)	Restant (+)/ tekort (-)	Percentage
Algemene Zaken	25.952.414	25.825.122	127.291	0,49%
Financiën	13.518.831	13.399.664	119.167	0,88%
Justitie	34.322.158	30.129.148	4.193.010	12,22%
Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport	25.798.484	23.295.080	2.503.404	9,70%
Volksgesondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid	13.364.940	12.324.679	1.040.261	7,78%
Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie	13.577.050	12.225.012	1.352.038	9,96%
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur	9.626.032	9.580.979	45.053	0,47%
Ombudsman	672.837	575.854	96.983	14,41%
Raad van Advies	517.982	192.116	325.866	62,91%
Algemene Rekenkamer	1.065.458	335.929	729.529	68,47%
Griffie	660.914	531.778	129.135	19,54%
Overige (Leden van Staten)	4.734.938	4.065.316	669.622	14,14%
TOTAAL PERSONELE LASTEN	143.812.038	132.480.677	11.331.360	7,88%

Op basis van de begroting 2011 wordt ongeveer NAF 144 miljoen aan personeelslasten uitgegeven. Alle entiteiten blijven binnen de budgettaire ruimte.

Het budget is gebaseerd op de werkelijke bezetting van 2010 plus het invullen van een aantal kritische vacatures. De komende jaren zullen de personeelslasten verder stijgen als meer vacatures worden ingevuld.

Opvallend is de ruimte bij de Hoge Colleges van Staat. Dit wordt deels verklaard doordat de personele lasten nog deels opgenomen zijn bij het Ministerie van Algemene Zaken. Bij de Hoge Colleges van Staat worden ook de bestuurskosten verantwoord als personele lasten.

²⁵ Bron: Voorlopige cijfers, Ministerie van Financiën, 3 april 2012. Op deze cijfers heeft nog geen accountantscontrole plaatsgevonden.

7.4 Berekening individuele betalingen

In fase 3 hebben wij gekeken of aan deze medewerkers ook het rechtmatige salaris wordt uitbetaald. Dit bestaat uit een controle of de salarissen en de toelagen conform de aanstellingen worden uitbetaald. Daarvoor zijn de uitbetaalde salarissen (en toelagen) van oktober 2011 vergeleken met de vigerende salaristabel en de aanstellings- en benoemingsbesluiten.

7.4.1 Salarisbetalingen

Elke salarisschaal bestaat uit twintig periodieken. Bij goed functioneren, krijgt een ambtenaar er elk jaar een periodiek bij tot hij aan het eind van zijn schaal is gekomen. Bij de vergelijking in fase 3 heeft de Algemene Rekenkamer het salaris, passende bij schaal en periodiek zoals vermeld in het personeelsdossier, vergeleken met de betalingsgegevens van Loon en Salaris van oktober 2011. Omdat er maximaal één jaar tussen de steekproefdatum (oktober 2011) en de datum van aanstelling (oktober 2010 of later) zit, zijn alleen medewerkers die twee of meer schalen gestegen, zonder dat daarvoor een aanvullend besluit is genomen, aangemerkt als niet rechtmatig.

Er zijn twee salaristabellen (één van Loon en Salaris en één van de afdeling P&O) waarmee gerekend wordt, waartussen een klein verschil van 1 NAF bestaat. Ondanks dat er geen verschillen tussen mogen bestaan, hebben wij daarmee in het onderzoek geen rekening gehouden.

Het resultaat van ons onderzoek is dat er in vijf gevallen een fout in de uitbetaling van de salarissen is aangetroffen. Hieronder lichten wij dat kort toe.

- Op basis van onze steekproef (n=142) is dat 3,5% van de salarisbetalingen. De uitbetaling door Loon en Salaris wijkt af van de gegevens die op basis van de personeelsdossier verwacht mochten worden.
- In drie gevallen wordt er meer uitbetaald dan conform het personeelsdossier verwacht mag worden. Het gaat hierbij om twee gevallen bij het Ministerie van Algemene Zaken, waarbij de verschillen respectievelijk drie periodieken en twee periodieken ten opzichten van de aanstelling op 10-10-10 zijn. De hogere periodieken passen binnen de betreffende schaal. Bij het secretariaat van de Raad van Ministers is er ook een medewerker die ten opzichte van het personeelsdossier drie periodieken is gestegen sinds de aanstelling van na oktober 2010. Voor alle drie de besluiten geldt dat hiervoor geen aanvullende besluitvorming is aangetroffen in het dossier.
- Misschien minder voor de hand liggend is dat er ook medewerkers zijn die minder krijgen dan waarop ze volgens de personeelsdossier recht zouden hebben. Er zijn twee gevallen aangetroffen waarbij de betrokken medewerker minder salaris krijgt dan waar deze volgens zijn personeelsdossier recht op zou hebben. Het gaat hierbij om een medewerker van het Ministerie van VSA en een medewerker van het Ministerie van OCJS die respectievelijk 181,00 NAF en 2.403,00 NAF minder salaris ontvingen.

7.4.2 Toelagen

Bij de medewerkers waarvan een aanstellingsbesluit in het personeelsdossier is opgenomen, is bij 57 een besluit tot het uitkeren van een toelage opgenomen. In onze controle hebben wij de uitdraai van Loon en Salaris van oktober 2011 gebruikt. Ook zijn de salarisstroken van de medewerkers gecontroleerd. Hieronder staan de resultaten²⁶.

Bij de controle van de 57 medewerkers met een toelagebesluit zijn er bij acht onregelmatigheden aangetroffen. Het betreft 14% (n=57) van alle toelagenbesluiten. De onregelmatigheden zijn sterk verschillend en daarmee ook de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Dit varieert van 2.078,86 NAF teveel uitbetaald tot 2.411,59 NAF te weinig.

In vijf gevallen zouden de betrokken medewerkers volgens hun personeelsdossier in aanmerking moeten komen voor een toelage, maar is deze over de maand oktober niet uitgekeerd. Het gaat hier om twee gevallen bij het Ministerie van TEZVT, twee bij het Ministerie van Justitie en één bij het Ministerie van AZ.

Bij twee medewerkers is er over oktober 2011 meer toeslag ontvangen dan waar deze medewerkers volgens het personeelsdossier recht op hadden. Het betreft hier een medewerker van het Ministerie van Financiën en een medewerker van het Ministerie van TEZVT. Eén medewerker van TEZVT krijgt niet de juiste toelage die hij volgens zijn toelagebesluit zou moeten ontvangen. De betrokken medewerker krijgt te weinig.

Daarnaast is bij de vergelijking één persoon aangetroffen die een toelage ontvangt zonder dat daar volgens zijn personeelsdossier een besluit aan ten grondslag ligt. Het betreft een medewerker van het Ministerie van OCJS. Het betreft een relatief hoge toelage van 2.078,86 NAF in oktober 2011.

Als gekeken wordt naar alle medewerkers in de steekproef die een aanstellingsbesluit hadden (n=142) dan zijn er acht onregelmatigheden aangetroffen. Dit is 5,6% van de medewerkers met een aanstellings- of benoemingsbesluit.

7.5 Inhoudingen en afdracht van premies

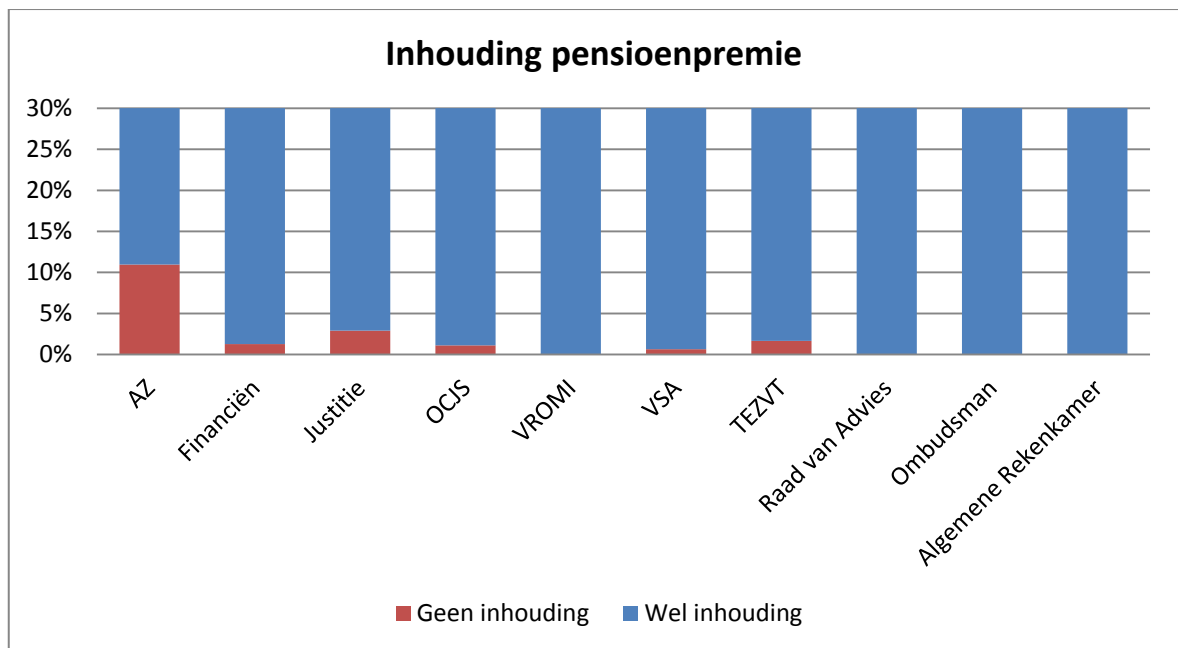
Er is naar de afdracht van pensioenen en AOV/AWW premies gekeken. Voor het bepalen of de afdracht van premies heeft plaatsgevonden, is gekeken naar de verzamelloonstaat 2011 zoals deze door de afdeling Loon en Salaris is opgesteld. Hierin staan alle medewerkers die door Loon en Salaris worden uitbetaald. Vervolgens is gekeken naar de daadwerkelijke afdracht gekeken van de premies aan APS/APNA en SZV. Hiervoor is naar de boekstuknummers uit de financiële administratie gekeken.

²⁶ Artikel 20 LMA biedt een grondslag voor het toevoegen van toelagen en vergoedingen aan de gewone bezoldiging van ambtenaren. In combinatie met artikel 19 LMA is bepaald dat dit overeenkomstig regels vastgesteld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen dient te gebeuren. Toelagen die in de LMA zijn geregeld zijn: toelage voor tijdelijke waarneming ambt, toelage voor overwerk, kindertoelage, detacheringstoelage, gratificatie en een eenmalige uitkering wegens aanvaarden of voortzetten van een functie van groot algemeen belang.

7.5.1 Pensioenpremie

Voor het betalen van de pensioenpremie wordt een deel door de werkgever en een deel door de werknemer betaald. Op basis van de loon en salarisstaat hebben wij gekeken of premies worden ingehouden bij alle medewerkers (n=1649) die jonger zijn dan 60 jaar en ouder dan 25 jaar.

Grafiek 9: Percentage van medewerkers tussen de 25 jaar en 60 jaar zonder inhoudingen pensioenpremie



Uit de bovenstaande grafiek komt naar voren dat bij het overgrote gedeelte van de medewerkers bij de ministeries pensioenpremies worden ingehouden. Bij een enkele medewerker is dat bij de ministeries van financiën OCJS, VSA en TEZVT niet het geval.

Alleen bij de ministeries van Algemene Zaken en Justitie wordt bij meerdere medewerkers geen pensioenpremie ingehouden. Bij het Ministerie van Algemene Zaken betreft het met name interieurverzorgers (in totaal 54 medewerkers) waarop geen pensioenpremie wordt ingehouden²⁷. Het betreft veelal medewerkers die niet meer verdienen dan de franchise van 14.212 NAF. Volgens APS zouden echter alle medewerkers ten minste 1% van de premie zelf moeten betalen.

Bij het Ministerie van Justitie wordt bij dertien medewerkers geen pensioenpremie ingehouden. Het betreft medewerkers die verschillende functies vervullen²⁸.

Ook wordt er voor stagiaires die ouder zijn dan 25 jaar geen pensioenpremie ingehouden. Bij de verschillende ministeries komen wij deze functies tegen waarbij geen premie wordt ingehouden.

²⁷ Bij medewerkers van VKS wordt ook geen pensioenpremie ingehouden. Deze zijn niet bij Algemene Zaken opgenomen omdat het vrijwilligers betreffen.

²⁸ Voor officieren en hoofdofficieren van Justitie uit Nederland wordt ook geen pensioenpremie ingehouden. Hiervoor geldt een Rijksregeling uit Nederland.

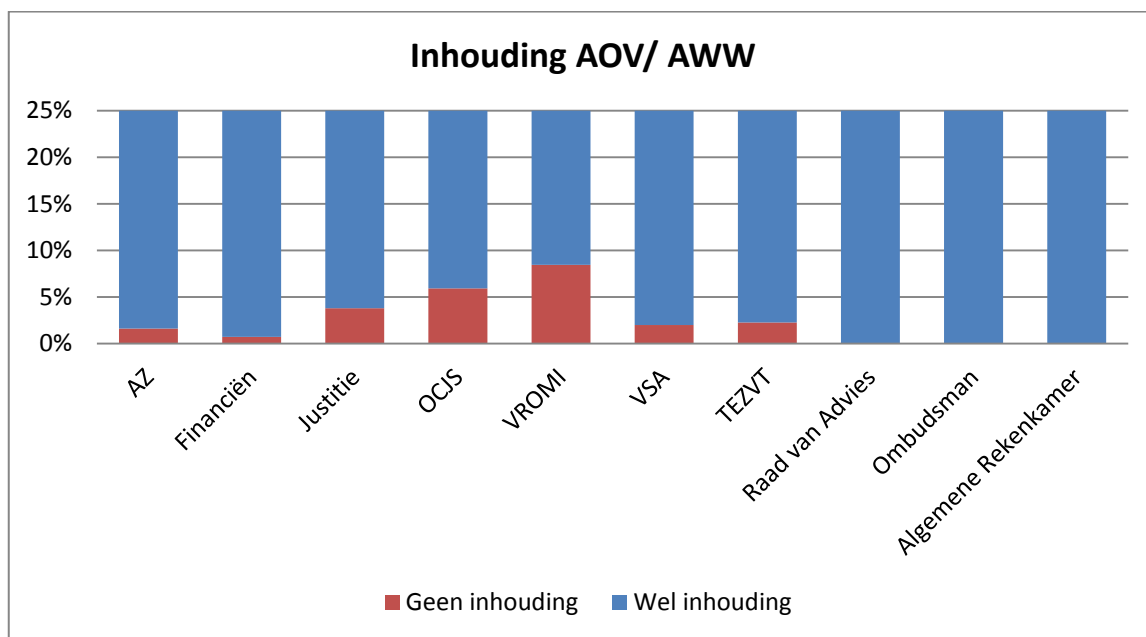
Verder zijn er in 2011 in totaal vijftig medewerkers die ouder zijn dan zestig jaar. Bij een ongeveer 50% van deze medewerkers wordt desondanks nog steeds pensioenpremies ingehouden. In januari 2012 is deze omissie door Loon en Salaris hersteld.

In oktober 2011 zijn pensioenpremies voor in totaal 1,6 miljoen NAF afgedragen aan APS/APNA. Wij verwijzen daarvoor naar boekstuknummer 2011019736.

7.5.2 Afdracht AOV/AWW

Voor de afdracht van AOV/AWW wordt een deel door de werkgever en een deel door de werknemer betaald. Op basis van de loon en salarisstaat hebben wij gekeken of premies worden ingehouden bij alle medewerkers (n=1649).

Grafiek 10: Percentage van medewerkers zonder inhoudingen AOV/AWW²⁹



Uit de bovenstaande grafiek komt naar voren dat bij het overgrote gedeelte van de medewerkers bij de ministeries OAV/AWW worden ingehouden. Bij een enkele medewerker is dat bij de ministeries van Algemene Zaken, Financiën, VSA en TEZVT niet het geval.

Bij de ministeries van Justitie, OCJS en VROMI is dat percentage van medewerkers zonder inhoudingen hoger. Bij Justitie betreft het zeventien medewerkers waarvan drie stagiaires³⁰. Bij OCJS betreft het zeventien medewerkers waarvan drie stagiaires. Bij VROMI betreft het twaalf medewerkers waarvan zes stagiaires.

²⁹ Van de overige onderdelen is deze informatie niet aangeleverd.

³⁰ Voor officieren en hoofdofficieren van Justitie uit Nederland wordt geen sociale premies ingehouden. Hiervoor geldt een Rijksregeling uit Nederland.

Hierboven worden de stagiaires even afzonderlijk benoemd omdat er erg verschillend mee wordt omgegaan. Soms worden alle premies afgedragen (inclusief loonbelasting) terwijl in andere gevallen dat helemaal niet gedaan wordt. Een eenduidige lijn is hierin niet aangetroffen.

In oktober 2011 zijn AOV/AWW premies voor in totaal 1,0 miljoen NAF afgedragen. Wij verwijzen daarvoor naar boekstuknummer 2011019762.

7.6 Aanwezigheids-, verlof- en vakantieregistratie

Zoals beschreven in 5.8 dienen overheidsorganisaties een registratie bij te houden van de aanwezigheid, de ongeoorloofde afwezigheid en het verlof van overheidsdienaren³¹. De registratie dient plaats te vinden op basis van het model dat bij het Besluit werktijdenregeling ambtenaren is vastgesteld. Met dit model wordt door middel van één formulier zowel de aanwezigheid, de afwezigheid als het verlof van overheidsdienaren geregistreerd.

Voor ons onderzoek zijn per entiteit van de medewerkers uit de steekproef de volgende gegevens opgevraagd:

- Aanwezigheidsregistratie van betrokken medewerkers van de maand oktober 2011.
- Verlofregistratie van betrokken medewerkers van de maand oktober 2011.
- Ziekteverzuim van betrokken medewerkers van de maand oktober 2011.

De resultaten van het gebruik staat in de volgende paragraaf.

7.6.1 Gebruik registratiesysteem

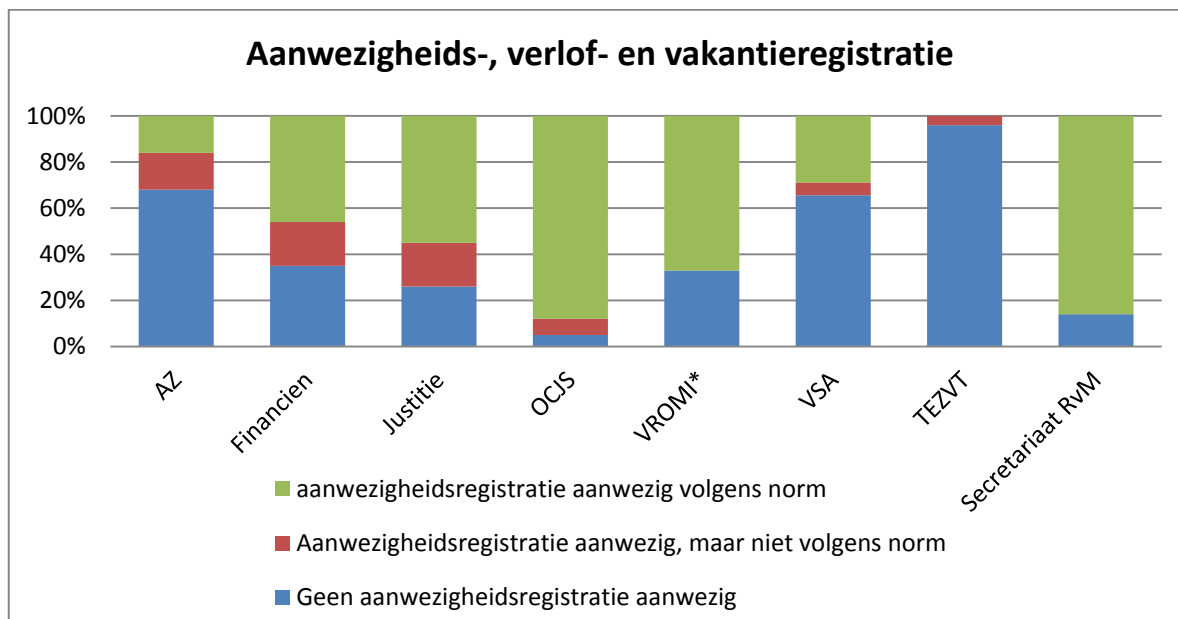
De aangeleverde informatie is geanalyseerd, waarop per entiteit de betreffende medewerkers in een van de volgende categorieën zijn ingedeeld:

- *Aanwezigheidsregistratie aanwezig, maar niet volgens norm*
Voor deze groep is door de entiteit een aanwezigheidsregistratie overlegd, maar deze registratie is niet conform de voorgeschreven modellen.
- *Aanwezigheidsregistratie aanwezig volgens norm*
Voor deze groep heeft de entiteit een registratie op basis van het voorgeschreven model overlegd. Op basis van dit model is zowel de aanwezigheid, de ongeoorloofde afwezigheid, als het verlof van overheidsdienaren geregistreerd.
- *Geen aanwezigheidsregistratie aanwezig*
Voor deze groep heeft de entiteit geen aanwezigheidsregistratie overlegd. Losse e-mails of ziekmeldingen zijn hierbij niet beschouwd als een aanwezigheidsregistratie.

³¹ Dit geldt niet voor de leden van de Raad van Ministers, Statenleden en enkele medewerkers van de Griffie, omdat dit geen ambtenaren zijn.

Het resultaat van het onderzoek is in de volgende grafiek opgenomen.

Grafiek 11: Gebruik van de aanwezigheids-, verlof- en vakantieregistratie



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat bij drie ministeries voor meer dan 60% van de medewerkers in de steekproef geen aanwezigheidsregistratie wordt gebruikt. De percentage is representatief voor alle medewerkers. Het betreft de ministeries Algemene Zaken, VSA en TEZVT. Bij de andere ministeries is het percentage dat volgens de norm de aanwezigheidsregistratie gebruikt veel hoger³². Bij het Ministerie van OCJS wordt voor bijna 90% van de medewerkers het registratiesysteem gebruikt.

Met betrekking tot andere entiteiten

Voor de Ombudsman, de Algemene Rekenkamer en de Raad van Advies is over oktober 2011 geen aanwezigheidsregistratie overlegd. Als verklaring hiervoor is aangegeven dat het hier om relatief kleine entiteiten gaat, die in oktober 2011 slechts beperkt personeel hadden aangesteld. Dit geldt ook voor de Griffie van de Staten. Aangezien de leden van de Raad van Ministers geen ambtenaren zijn en er derhalve geen aanwezigheidsregistratie bijgehouden hoeft te worden, is deze entiteit niet opgenomen in bovenstaande grafiek. Overigens geldt deze verplichting ook niet voor Statenleden, waarvan enkele deel uitmaken van de steekproef voor de Griffie van de Staten.

Overigens dienen alle afdelingen conform het Besluit werktijdenregeling elke maand de aanwezigheidsregistratie aan de afdeling P&O toe te sturen³³. Bij de afdeling P&O zijn de aanwezigheidsregistraties niet voorhanden. De afdeling P&O heeft aangegeven hier niet naar te vragen, omdat er nog geen prioriteit wordt gegeven.

³² Bij een van de diensten van VROMI valt het op dat de geadmireerde werktijden voor alle medewerkers – op de minuut - volledig identiek zijn.

³³ Dit geldt niet voor autonome Hoge Colleges van Staat zoals de Algemene Rekenkamer.

Eerst wil de afdeling P&O zich focussen op de administratieve vastlegging van gegevens waarbij het personeelsinformatiesysteem prioriteit krijgt. Pas daarna kan actief aan de slag worden gegaan met de aanwezigheidsoverzichten van de entiteiten.

7.6.2 Vaststellen in actieve of niet-actieve dienst

Het is niet mogelijk om op basis van de personele dossiers de actieve dienst van medewerkers vast te stellen. Vandaar dat daarvoor gebruik is gemaakt van de aanwezigheidsregistratie. Deze zijn extra belangrijk geworden als gevolg van het ontbreken van een relatief groot gedeelte van personele dossiers en/of aanstellings- of benoemingsbesluiten. De resultaten daarvan kunnen worden gevonden in de paragrafen 5.3 en 5.4.

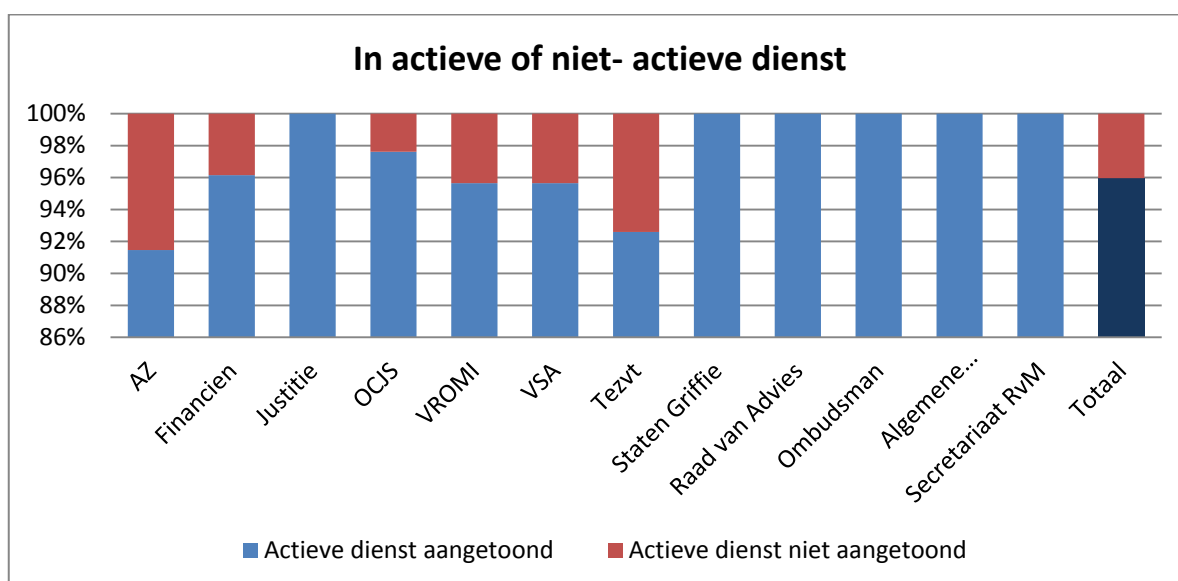
Onder actieve dienst wordt verstaan het vervullen van werkzaamheden bij de betreffende entiteit waar de persoon is aangesteld. Met niet-actieve dienst wordt bedoeld dat medewerkers niet werkzaam zijn bij het onderdeel waar men is aangesteld. Om vast te stellen of personen in een actieve dan wel niet-actieve dienst zijn, is een deel van de steekproef (n=136) direct of via een leidinggevende benaderd. Dit is deels telefonisch gebeurd en deels via e-mail of via een afspraak bij de betreffende entiteit. Het betreft de volgende:

- Personen van wie geen personeelsdossier, aanstellingsbesluit of arbeidscontract en aanwezigheidsregistratie is aangetroffen. Dit waren in totaal 25 personen.
- Personen van wie alleen een personeelsdossier, aanstellingsbesluit of arbeidscontract, of aanwezigheidsregistratie is aangetroffen. Dit waren in totaal 111 personen.

Zo veel als mogelijk is contact gezocht met de betrokken personen. Als dat als gevolg van de werkzaamheden (in de buitendienst) niet mogelijk bleek, is contact gezocht met de leidinggevende. Voor de gesprekken is gebruikgemaakt van een standaardbelscript. Dit is als bijlage 6 opgenomen.

In de onderstaande grafiek staan de resultaten van het aantal personen waarvan wij de actieve dienst hebben kunnen aantonen dan wel niet konden aantonen.

Grafiek 12: Personen in actieve of niet-actieve dienst bij betreffende ministerie (n=324)



Bij vijf entiteiten hebben we in de steekproef geconstateerd dat dertien personen die over de maand oktober 2011 salaris hebben ontvangen, niet in actieve dienst waren bij de betreffende entiteit of dat de actieve dienst niet kon worden aangetoond. In totaal betreft dit 4% van de steekproef. Hieronder lichten wij dat per ministerie kort toe.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft het hoogste percentage van personen waarbij de actieve dienst niet kon worden aangetoond. Dit is in totaal 9% van de steekproef. Deze personen staan voornamelijk op de lijst van Loon en Salaris als interieurverzorger. In totaal kon bij zes interieurverzorgers uit de steekproef de actieve dienst niet worden aangetoond. Verder is de actieve dienst bij het Ministerie van Algemene Zaken niet aangetoond bij een beveiligingsmedewerker.

Voor het vaststellen van de actieve dienst konden de interieurverzorgers overigens niet zelf worden benaderd. Er is een lijst van medewerkers gemaakt waarvan alleen één van de volgende documenten beschikbaar was: personeelsdossier, aanstellings- of tijdregistratie. Deze lijst is met de leidinggevende doorgenomen.

Bij het Ministerie van Financiën hebben we geconstateerd dat één medewerker (4%) in de maand oktober 2011 niet meer in actieve dienst was. Voor de steekproef bij het Ministerie van Financiën betekent dat dat daardoor 4% niet in actieve dienst was. Dit was een medewerker in de functie van medewerker Heffingen.

Bij het Ministerie van OCJS was één medewerker uit de steekproef in de maand oktober 2011 niet in actieve dienst, maar werkzaam als medewerker van een Statenfractie. Dit is eveneens 4% van de steekproef bij het Ministerie van OCJS. Bij navraag bij het Ministerie van OCJS en afdeling P&O kon geen informatie worden overlegd over de formele basis die hieraan ten grondslag lag. Wel hebben wij een conceptvoorstel van de afdeling P&O aangetroffen op welke wijze met het inhuren van medewerkers aan de Staten kan worden omgegaan. Bij het opstellen van deze Nota van Bevindingen is dat echter nog niet geaccordeerd.

VROMI stelt maandelijks een lijst op van medewerkers die niet in actieve dienst zijn geweest. Op basis van deze lijst wordt door Loon en Salaris de bezoldiging van deze medewerkers ingehouden. In onze steekproef zaten geen medewerkers die op de lijst van oktober stonden. Wel hebben wij additioneel bij het Ministerie van VROMI één medewerker uit de steekproef aangetroffen die niet in actieve dienst was. In totaal was dit 4% van de medewerkers in de steekproef. Deze persoon blijkt uitgeleend te zijn aan een andere organisatie. Bij navraag bij het Ministerie van VROMI is geen informatie overlegd over de formele basis die hieraan ten grondslag lag.

Bij TEZVT waren twee medewerkers niet in actieve dienst. Een medewerker was volgens de controllers niet voor het betreffende ministerie werkzaam. Dit is geconstateerd bij een telefonische controle, maar is ook bij een gezamenlijke analyse van de controllers van de ministeries naar voren gekomen. Bij meerdere ministeries zijn daarbij omissies gesignaleerd maar dezen maakten geen deel uit van onze steekproef. Alleen bij TEZVT maakte een persoon echter onderdeel uit van de steekproef. In oktober was deze medewerker dus niet in actieve dienst voor TEZVT³⁴.

³⁴ Bij de ambtelijke hoor en wederhoor is door TEZVT aangegeven dat ook een andere medewerker, die geen onderdeel uitmaakte van de steekproef ten onrechte salaris is uitbetaald. Inmiddels is door TEZVT een procedure in gang gezet om het onterecht uitgekeerde salaris terug te vorderen.

Bij het Ministerie van VSA hebben we geconstateerd dat één medewerker (4%) in de maand oktober 2011 niet meer in actieve dienst was. Voor de steekproef bij het Ministerie van VSA betekent dat daardoor 4% niet in actieve dienst was. Dit was een medewerker in de functie van verpleegkundige.

8. Bevindingen fase 4: AO/IC

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van de administratieve organisatie en interne controle van het wervings- en selectieproces opgenomen.

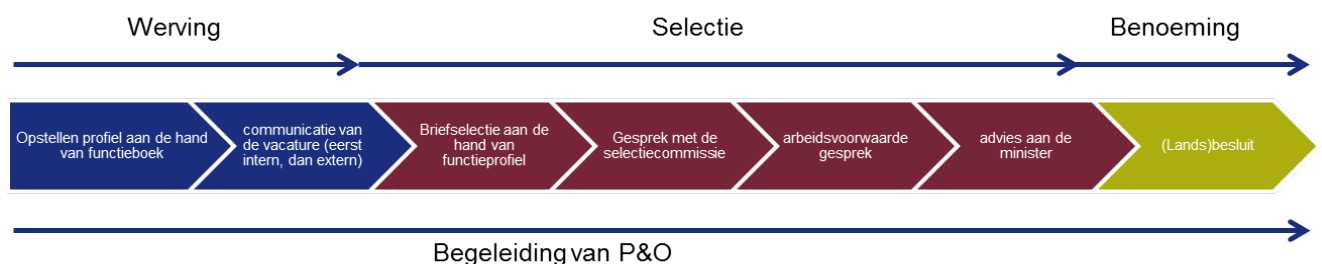
8.2 Algemeen

In het onderzoek is ook aandacht geweest voor het proces van werving en selectie. Dit is echter slechts een beperkt onderzoek geweest. Hiervoor hebben enkele interviews plaatsgevonden om het proces in kaart te krijgen. Er is echter geen gedetailleerd dossieronderzoek (uit de steekproef) gedaan.

8.3 Werving en selectie

Voor de werving en selectie van personeel worden in bijna alle gevallen de richtlijnen van het officiële instroombeleid gehanteerd. Het Ministerie van Justitie heeft een eigen P&O-afdeling en hanteert een eigen instroombeleid. Het proces van werving en selectie bij het Ministerie van Justitie vertoont wel overeenkomsten met de officiële richtlijnen. P&O geeft aan dat recentelijk ook het Ministerie OCJS een andere benadering hanteert.

De aanwervingsbehoefte van nieuw personeel is vooral operationeel gedreven, veel ministeries hebben te maken met onderbezetting van voornamelijk hoger opgeleid personeel voor beleidsfuncties. In het onderstaande schema staan de belangrijkste hoofdstappen van het werving en selectieproces op basis van het instroombeleid weergegeven.



Het opstellen van het profiel vindt plaats aan de hand van de vastgestelde functiebeschrijvingen in het functieboek. Deze worden door de ondervraagde als erg algemeen beschouwd, maar voldoen in de meeste gevallen wel. Het profiel en de functieomschrijving vormen de basis van het selectieproces. Het instroombeleid geeft aan dat er een driehoofdige selectiecommissie wordt gevormd met het hoofd van de afdeling, een P&O-medewerker en tweede afdelingshoofd. De gehele selectieprocedure wordt begeleid door de P&O-medewerker³⁵.

³⁵ Het Ministerie van Justitie heeft een eigen P&O-afdeling die betrokken is bij de werving en selectie.

De selectiecommissie geeft uiteindelijk een uitgebreid advies aan zijn of haar minister. De minister neemt vervolgens een besluit. Omdat het proces, om medewerkers via een landsbesluit aan te nemen, erg lang duurt, wordt er in toenemende mate gebruikgemaakt van tijdelijke arbeidsovereenkomsten volgens burgerlijk recht. Deze arbeidsovereenkomsten zijn vaak voor een jaar. De vertraging om nieuwe medewerkers via een landsbesluit aan te nemen, komt voornamelijk door de vertraging die optreedt bij het verkrijgen van een VOG en medisch keuring. Door medewerkers een tijdelijk contract te geven volgens burgerlijk recht is er tijd om de VOG en medische keuring te regelen.

Het gehele proces van werving en selectie wordt uitgebreid in de personeelsdossiers gedocumenteerd.

9. Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de conclusies en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer verwoord. In paragraaf 9.2 presenteren wij de conclusies dat doen we door antwoord te geven op de hoofdvraag van het onderzoek. Vervolgens beantwoorden wij de verschillende deelvragen van het onderzoek. In paragraaf 9.3 staan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Ook dit deel bestaat uit twee delen. Eerst presenteren wij de bestuurlijke aanbevelingen en daarna de ambtelijke aanbevelingen.

9.2 Conclusies

Hieronder staat een beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen van het onderzoek.

9.2.1 Hoofdvraag

De Algemene Rekenkamer heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre is de besteding van de personeelslasten in 2011 door de afzonderlijke zeven ministeries alsmede door de niet direct onder ministeries vallende entiteiten (w.o. secretariaten Hoge College van Staat en adviesorganen) rechtmatig?

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat bij de besteding van de personeelslasten over 2011 de rechtmatigheid niet hebben kunnen vaststellen. Dit wordt met name veroorzaakt door ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde personeelsdossiers. Het niet archiveren van documenten die op basis van wet- en regelgeving gearchiveerd dienen te worden, is op zichzelf niet rechtmatig. Een gebrekkige archivering bemoeilijkt het vaststellen van de rechtmatigheid van landsbesluiten, zoals de aanstelling van ambtenaren. Hierbij benadrukken we dat de verantwoordelijkheid voor de volledigheid van personeelsdossiers voor wat betreft de ministeries ligt bij de betrokken minister. Wat de entiteiten betreft die niet onder een ministerie vallen, ligt deze verantwoordelijkheid bij de bestuurlijke top hiervan.

Wettelijk zijn voldoende voorwaarden aanwezig voor rechtmatig handelen. Zo is er voor alle te onderzoeken entiteiten een wettelijke basis in de Staatsregeling of een vastgestelde landsverordening gevonden. Aan al deze entiteiten zijn door het parlement budgetten voor de besteding aan personeelslasten gealloceerd. Verder zijn voor alle entiteiten functieboeken vastgesteld met daarin formatieplannen en functiebeschrijvingen. Bij Justitie dienen voor subonderdelen nog functieboeken te worden vastgesteld. Ook is de juridische basis voor de aanstelling van overheidsdienaren (zowel naar ambtenarenrecht als naar burgerlijk recht) en daarmee de betaling van salaris aanwezig.

Een integraal personeelsdossier ontbreekt. Welke documenten deel uit moeten maken van het personeelsdossier is bepaald op basis van de Archieflandsverordening 2007. In het Archiefbesluit staan nadere regels omtrent de structuur en inhoud van de personeelsdossiers. Uit het onderzoek komt naar voren dat in de praktijk direct betrokkenen niet op de hoogte zijn van deze bepalingen. In plaats daarvan worden op basis van eigen inzichten voor de eigen processen dossiers bijgehouden.

Hoewel het land Sint Maarten een centraal archiefbewaarplaats heeft aangewezen, wordt deze niet gebruikt. De personeelsdossiers blijken in de praktijk op veel verschillende plekken aanwezig te zijn. Er is geen centraal overzicht van de dossierstukken met betrekking tot personeel. Dat het overzicht op de dossiers niet aanwezig is, wordt treffend geïllustreerd door het feit dat de dienst DIV eind maart jl. 23 aanstellingsbesluiten heeft verstrekt over de maand augustus 2011, terwijl dezelfde besluiten bij een verzoek van de Algemene Rekenkamer in november jl. niet verstrekt konden worden.

Van de personeelsdossiers is 0% compleet. Verder ontbrak in 56% van alle onderzochte dossiers het meest fundamentele document, het aanstellingsbesluit. Voor dit onderzoek zijn dossiers onderzocht bij DIV, bij de afdeling Personeel en Organisatie, bij de ministeries en bij de afdeling Loon en Salaris. Van geen van de personen uit de steekproef zijn alle documenten die onderdeel uit moeten maken van een personeelsdossier ook aangetroffen. Bij DIV zijn verreweg de meeste dossiers aangetroffen. Voor een deel werden op de andere plaatsen dezelfde documenten in de personeelsdossiers aangetroffen.

Voor het onderzoek is een representatieve steekproef met een betrouwbaarheid van 95% getrokken. Hiervoor is het van belang dat de steekproef zo is opgebouwd dat die overeenkomt met de samenstelling van de totale populatie van de ambtelijke organisatie van het land Sint Maarten. Om dat te realiseren, hebben wij in de steekproef een evenredige vertegenwoordiging van personen van de verschillende entiteiten zitten. Wij kunnen echter geen uitspraken doen met 95% betrouwbaarheid. Dit komt omdat 56% van de aanstellingsbesluiten in de personeelsdossiers ontbreekt. Dit heeft ook effect op de deelonderwerpen (zoals bijlagen). Indien de omvang van de verkregen data voldoende van omvang is, kunnen wij wel betrouwbare indicaties geven. Als dat zo is, geven wij dat ook expliciet aan.

Bij de hiervoor geformuleerde hoofdvraag, heeft de Algemene Rekenkamer deelvragen geformuleerd. De antwoorden op deze deelvragen zijn hieronder weergegeven.

9.2.2 Deelvragen

In deze paragraaf staat de beantwoording van de deelvragen opgenomen.

Hebben alle onderdelen een wettelijke basis in termen van een afgekondigde Landsverordening (LIOL of andere landsverordeningen) en zijn de doelstellingen en (hoofd)taken van de betreffende onderdelen duidelijk en eenduidig verwoord?

Alle entiteiten van het land Sint Maarten hebben een wettelijke basis. Verder zijn de doelstellingen en de hoofdtaken van de entiteiten duidelijk verwoord.

Bestaat voor alle onderdelen een goedgekeurd en vastgesteld functieboek waarin het formatieplan en de bijbehorende functiebeschrijvingen zijn besloten?

Alle entiteiten hebben een vastgesteld functieboek³⁶ waarin een formatieplan en functiebeschrijvingen zijn opgenomen. Verschillende entiteiten bereiden aanpassingen van het functieboek voor.

³⁶ Bij Justitie en VSA dienen voor subonderdelen nog functieboeken te worden vastgesteld.

Hebben alle personen die werkzaam zijn voor een van de onderdelen een benoemingsbesluit of een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht?

Op basis van ons onderzoek naar personeelsdossiers concludeert de Algemene Rekenkamer dat dit niet het geval is. Van 56% van de medewerkers ontbreekt een benoemingsbesluit of een arbeidsovereenkomst (van na 10-10-10) in het personeelsdossier. Bij het merendeel van de medewerkers kan daardoor de rechtmatigheid van salarisuitbetaling (in termen van het misbruik- en oneigenlijk gebruikcriterium) van het salaris in oktober 2011 niet worden vastgesteld. Het ontbreken van deze documenten is onrechtmatig.

Hieronder lichten wij dat nader toe.

Voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de salarislasteren is het van belang dat er een volledige *audit trail* is. Dat betekent dat de formele status van afspraken en rechten en plichten tussen werkgever en werknemer kunnen worden getraceerd en geverifieerd. Hiervoor vormt een adequaat personeelsdossier de basis. Van ongeveer 90% van de medewerkers is er een personeelsdossier, dat betekent dat van 10% van de medewerkers geen van de vereiste formele documentatie is aangetroffen. De dossiers die wel zijn aangetroffen, zijn in geen van de gevallen volledig.

Er zijn bij landsverordening en landsbesluit regels vastgelegd voor het vormen van een personeelsdossier en de verantwoordelijkheid hiervoor. De verantwoordelijkheid voor de volledigheid van personeelsdossiers ligt wat de ministeries betreft bij de betrokken minister. Wat de entiteiten die niet onder een ministerie vallen betreft, ligt deze verantwoordelijkheid bij de bestuurlijke top hiervan.

Deze regels worden in de praktijk echter niet nageleefd. Er is geen sprake van één personeelsdossier, maar er worden op verschillende plaatsen (DIV, P&O, entiteit en L&S) door de ambtelijke organisatie dossiers van het personeel bijgehouden. Geen van deze dossiers vormt voldoende basis voor het volgen van de benodigde *audit trail*. In elk van de dossiers worden voor de eigen werkprocessen van de archiverende entiteit relevante documenten verzameld. In vele gevallen zitten daar ook dubbelingen in.

Gezien het ontbreken van een substantieel deel van de benoemings- en aanstellingsbesluiten is door de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek gedaan om te beoordelen of deze medewerkers wel in actieve dienst waren. Hiervoor is onder andere telefonisch contact gezocht met de medewerker dan wel de direct leidinggevende. In totaal hebben wij bij dertien medewerkers, die over de maand oktober 2011 salaris hebben ontvangen, geconstateerd dat deze niet in actieve dienst waren bij de betreffende entiteit of dat de actieve dienst niet kon worden aangetoond. In totaal betreft dit 4% van de totale steekproef.

Dit percentage is representatief voor de totale populatie overheidsdienaren.

Zijn de functies van deze personen conform formatieplan?

Op basis van ons onderzoek van de personeelsdossiers concludeert de Algemene Rekenkamer dat het merendeel (86%) van de aanstellingen of benoemingen conform het formatieplan is. In 14% van de aanstellingen of benoemingen wijkt de hierin genoemde functietitel af van het formatieplan, waardoor de rechtmatige basis voor de aanstelling of benoeming ontbreekt. Dit is onrechtmatig. Hierbij wordt opgemerkt dat de afwijking voor de ministeries van Justitie en VSA relatief hoger is, aangezien voor een deel van deze organisaties geen functieboek is vastgesteld.

Bij 56% van de dossiers hebben wij dit onderzoek verricht. Dit geeft een indicatie van de gehele steekproef, maar op basis daarvan kunnen wij geen uitspraken doen met 95% betrouwbaarheid.

Zijn de inschalingen van deze personen conform formatieplan (zie fase 1) en salaristabel 2011?

De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij 43% van de medewerkers met een aanstellingsbesluit, het salaris niet overeenkomt met de bij de functie in het formatieplan vastgelegde salarisschaal. Dit kan rechtmatig zijn voor medewerkers die in een lagere schaal zijn geplaatst. Dit betreft 27 medewerkers. Dit is onrechtmatig voor de medewerkers in een hogere schaal dan wel voor functies die niet in het formatieplan zijn opgenomen. Dit zijn in totaal 39 medewerkers.

Daarnaast geldt voor het Ministerie van Justitie dat voor een aantal dienstonderdelen het functieboek niet is vastgesteld, waardoor de hier werkzame personen per definitie niet conform functieboek zijn ingeschaald. Dit verklaart de hoge afwijkingen voor dit ministerie op dit onderdeel.

Bij 56% van de dossiers hebben wij dit onderzoek verricht. Dit geeft een indicatie van de gehele steekproef, maar op basis daarvan kunnen wij geen uitspraken doen met 95% betrouwbaarheid.

Zijn de toelagen overeenkomstig relevante regelgeving en is een besluit tot toekenning aanwezig?

In bijna alle gevallen maakt het toelagebesluit onderdeel uit van het aanstellings- dan wel het benoemingsbesluit. In totaal zijn er 57 toelagebesluiten aangetroffen. Deze zijn allemaal correct ondertekend.

Bij de vergelijking van het dossieronderzoek en de uitbetaling door Loon en Salaris heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat bij zeven van de 57 aangetroffen toelagebesluiten de hoogte van de bij besluit vastgestelde toelage afwijkt van de daadwerkelijk uitbetaalde toelage. Het betreft veelal kleine afwijkingen.

Bij twee toelagebesluiten was er een relatief grote afwijking aangetroffen (van 2078,86 NAF te veel tot 2411,59 NAF te weinig). Verder ontbrak bij een persoon het formele besluit voor de uitbetaling van een toelage. Het ontbreken van het besluit is onrechtmatig, maar op basis van de omvang van het aantal toelagebesluiten kan hierover geen betrouwbare uitspraak over de rechtmatigheid van toelagen worden gedaan. De omvang van de deelpopulatie is daarvoor te klein.

Zijn de personen ingeschreven bij het pensioenfonds?

Volgens de personeelsdossiers is 42% van de overheidsdienaren ingeschreven in het pensioenfonds. Dat betekent dat 58% niet zou zijn ingeschreven.

Op basis van de steekproef kan met 95% zekerheid worden gesteld dat dit voor de gehele omvang van de ambtelijke organisatie geldt. Het ontbreken van de inschrijving is onrechtmatig met mogelijk grote financiële consequenties voor het land Sint Maarten.

Gezien de omvang van deze financiële consequenties stelt de Algemene Rekenkamer een nader onderzoek in bij APS. Hierover wordt zo spoedig mogelijk een rapportage opgesteld.

Is van de personen die in 2010 of 2011 zijn gestart een medische keuring aanwezig?

Het aantal personeelsdossiers met een medische verklaring is beperkt. Van de 37 nieuwe medewerkers die na 10-10-10 zijn gestart, hebben er dertien een medische verklaring in het personeelsdossier.

Vanuit verschillende bronnen heeft de Algemene Rekenkamer vernomen dat de medische verklaringen wel standaard door de werkgever worden gevraagd, maar dat verklaringen pas door SZV afgegeven worden na betaling van de kosten van die verklaring door de werkgever (i.c. het land Sint Maarten). Als gevolg van de gespreide betaling zijn er achterstanden ontstaan bij de afgifte.

Door het uitblijven van deze betalingen ontstaan onrechtmatigheden in de opbouw van de personeelsdossiers. Dit is met name zorgwekkend omdat voor het verkrijgen van de status van overheidsdienaar in de zin van de Pensioenlandsverordening een medische verklaring is vereist. Hierdoor kan een toekomstige aanspraak op pensioen (of de aanvangsdatum) ter discussie komen te staan.

Het niet tijdig inschrijven van overheidsdienaren bij het pensioenfonds heeft financiële consequenties voor het land Sint Maarten. Bij niet-tijdige inschrijving wordt namelijk een boete van 4% over de afdracht in rekening gebracht. Ook voor de benoeming van een ambtenaar dient een medische verklaring aanwezig te zijn.

Gezien de beperkte omvang van de deelpopulatie kunnen hierover geen uitspraken voor de gehele ambtelijke organisatie worden gedaan.

Is van de personen die in 2010 of 2011 zijn gestart: een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) of Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) aanwezig?

Van de 37 nieuwe medewerkers die na 10-10-10 zijn gestart, hebben er dertien een Verklaring van Geen Bezwaar of een Verklaring Omtrent het Gedrag in het personeelsdossier zitten. Van de overige medewerkers ontbreekt deze verklaring. Het ontbreken van deze verklaring is onrechtmatig. Gezien de beperkte omvang van de deelpopulatie kunnen hierover geen uitspraken voor de gehele ambtelijke organisatie worden gedaan.

Van hoeveel personen is bekend dat zij bezwaar hebben aangetekend tegen plaatsing?

De Algemene Rekenkamer constateert dat vier bezwaren tegen de plaatsing na 10-10-10 zijn aangetroffen in de 324 onderzochte personeelsdossiers.

Hoeveel personen zijn boventallig geplaatst al dan niet in afwachting van een behandeling van bezwaar?

De Algemene Rekenkamer heeft in de 324 onderzochte dossiers zeven boventallig geplaatste medewerkers gevonden. Dit is 2% van de steekproef.

In hoeverre klopt de individuele salarisberekening?

In vijf gevallen is een afwijking aangetroffen tussen de uitbetaling van de salarissen door Loon en Salaris en de betaling die op basis van de personeelsdossier verwacht mochten worden. Dit komt neer op een foutpercentage van 3,5% op de steekproef (n=142). Het niet aansluiten is onrechtmatig. Dit is een betrouwbare indicatie voor de gehele ambtelijke organisatie.

In drie gevallen wordt er meer uitbetaald dan conform het personeelsdossier verwacht mag worden. In twee gevallen ontvangen de betrokken medewerkers minder salaris dan waar deze volgens de personeelsdossiers recht op zouden hebben.

Bij 56% van de dossiers hebben wij dit onderzoek verricht. Dit geeft een indicatie van de gehele steekproef, maar op basis daarvan kunnen wij geen uitspraken doen met 95% betrouwbaarheid.

In hoeverre vindt afdracht plaats van loonbelasting en premies?

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de stukken van loon en salaris gekeken of premies worden ingehouden bij alle medewerkers (n=1649).

Bij het overgrote gedeelte van de medewerkers worden de premies en sociale lasten ingehouden en afgedragen. Waar dat niet het geval is, betreft het vaak stagiaires. Maar daar is geen eenduidige lijn in aangetroffen. Bij 34 medewerkers (niet zijnde stagiaires) is dat niet het geval. Het niet afdragen van premies is onrechtmatig.

In hoeverre vindt pensioenaafdracht plaats?

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij het overgrote gedeelte van de medewerkers bij de ministeries pensioenpremie worden ingehouden.

Ten onrechte wordt geen pensioenpremie ingehouden bij:

- de interieurverzorgers (in totaal 54 medewerkers) van Algemene Zaken. Het betreft veelal medewerkers die niet meer verdienen dan de franchise van 14.212 NAF.
- stagiaires die ouder zijn dan 25 jaar. Bij de verschillende ministeries komen wij deze functies tegen waarbij geen premie wordt ingehouden.

Verder wordt ten onrechte wel pensioenpremie ingehouden bij medewerkers die ouder zijn dan zestig jaar. In totaal betreft het vijftig medewerkers waarbij ongeveer 50% van deze medewerkers in oktober 2011 nog steeds pensioenpremie ingehouden. In januari 2012 is deze omissie door Loon en Salaris hersteld. Zowel het niet inhouden als het ten onrechte wel inhouden is onrechtmatig.

In hoeverre vindt registratie plaats van ziekte, aanwezigheid en verlof?

De registratie van ziekte, aanwezigheid en verlof dient door middel van één formulier te worden geregistreerd, zoals bij het Besluit werktijdenregeling ambtenaren is vastgesteld. Met dit formulier zou zowel de aanwezigheid, de afwezigheid als het verlof van overheidsdienaren moeten worden geregistreerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat bij geen van de onderzochte entiteiten voor alle medewerkers een aanwezigheidsregistratie wordt bijgehouden. Bij drie van de onderzochte ministeries werd voor meer dan 60% van de onderzochte medewerkers geen aanwezigheidsregistratie aangetroffen. Dit is onrechtmatig omdat het gebruik bij Besluit werktijdenregeling ambtenaren is verplicht.

Door het ontbreken van een groot aantal personeelsdossiers en een goede aanwezigheidsregistratie was het vaststellen van een actief dienstverband voor een groot gedeelte van de steekproef niet mogelijk. Het vaststellen van de rechtmatigheid van overheidshandelen wordt hierdoor bemoeilijkt. De Algemene Rekenkamer heeft daarom besloten om een extra controle uit te voeren naar de mensen in de steekproef waarvan weinig tot geen gegevens waren aangetroffen. Uit deze extra check blijkt dat dertien personen die over de maand oktober 2011 salaris hebben ontvangen, niet in actieve dienst waren bij de betreffende entiteit of dat de actieve dienst niet kon worden aangetoond. In totaal betreft dit 4% van de steekproef.

In hoeverre is het werkproces voor werving en selectie volledig en gedetailleerd beschreven met de daarbij behorende controlemomenten?

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de werving en selectieprocedures volledig en gedetailleerd zijn beschreven in de richtlijn instroombeleid. Hierin staan de te volgen procedures rond werving, selectie, indiensttreding, verhuiskostenregeling en incentivesbeleid beschreven. Controlemomenten zijn in dit beleid ingebouwd door onafhankelijke collega's te betrekken bij het werving en selectiebeleid en het proces te laten coördineren door P&O.

Wordt het werkproces zoals voorgeschreven ook toegepast?

Voor de werving en selectie van personeel worden in bijna alle gevallen de richtlijnen van het instroombeleid gehanteerd zoals deze door P&O zijn opgesteld. Het instroombeleid geeft aan dat er een driehoofdige selectiecommissie wordt gevormd met het hoofd van de afdeling, een P&O-medewerker en tweede afdelingshoofd. De gehele selectieprocedure wordt begeleid door de P&O-medewerker.

Er zijn wel afwijkingen. Voor Justitie geldt dat zij een eigen P&O-afdeling hebben en ook eigen beleid ten aanzien van werving en selectie voeren. De processen komen overigens in grote lijnen met elkaar overeen. Recentelijk heeft ook OCJS eigen beleidslijnen voor werving en selectie. Ook wijkt in enkele gevallen het werving en selectieproces bij Algemene Zaken soms af.

9.3 Aanbevelingen

Hieronder staan de aanbevelingen ten aanzien van het onderzoek. Op basis van de conclusies hebben wij gekeken op welke wijze de rechtmatigheid van de personeelslasten kan worden verbeterd. Wij hebben daarbij een tweedeling gehanteerd. Als eerste is gekeken naar de bestuurlijke aanbevelingen en als tweede naar de ambtelijke aanbevelingen.

9.3.1 Bestuurlijk

Voor het bestuur hebben wij de volgende aanbevelingen:

Voor 10-10-10 zijn medewerkers voorlopig geplaatst in de nieuwe organisatie. Wij constateren dat meer dan één jaar na dato nog niet alle medewerkers definitief geplaatst zijn. Hierdoor is het niet mogelijk geweest om de rechtmatigheid van de personeelslasten vast te stellen. Wij adviseren om een inventarisatie te maken van alle medewerkers die nog niet zijn geplaatst, zodat dit zo spoedig mogelijk afgerond kan worden. De afdeling P&O heeft daarin conform het sociaal statuut een faciliterende rol.

Alle entiteiten hebben een vastgesteld functieboek dat ongeveer twee jaar geleden is opgesteld en vastgesteld. Alleen bij Justitie zijn ontbreekt op onderdelen de uitwerking van deze functieboeken. Wij adviseren om zo spoedig mogelijk te komen tot een afronding van deze functieboeken zodat deze kunnen worden vastgesteld.

Bij verschillende ministeries hebben wij vernomen dat voorbereidingen worden getroffen om de functieboeken te herzien. Wij vinden dat een goede ontwikkeling. Daarmee spelen de ministeries in op zaken die niet waren voorzien en op veranderingen in de maatschappij. Daarbij dient dan wel kritisch te worden bezien of de omvang van de ambtelijke organisatie niet te groot of te klein is. Dit zou kunnen op basis van onafhankelijk onderzoek. Wij adviseren om deze herziening periodiek te laten plaatsvinden.

Voorafgaand aan de benoeming van een ambtenaar dient deze persoon een medische keuring te ondergaan. Dit leidt tot dusdanige vertragingen dat de organisatie een alternatief traject heeft gevonden. Medewerkers krijgen eerst een aanstelling naar burgerlijk recht in afwachting van de uitslag van de medische keuring. Verder leidt dat ook tot vertragingen bij de inschrijving in het pensioenfonds. In de ogen van de Algemene Rekenkamer is dat een ongewenste situatie waarbij de vraag gesteld kan worden: Is het nodig om voor elke functie een medische keuring uit te voeren? Of meer principieel: Worden niet ten onrechte mensen met beperkingen voor bepaalde functies uitgesloten? Ons advies is om te onderzoeken of, net als in andere landen, meer te differentiëren.

Het baart de Algemene Rekenkamer zorgen dat er maar zo weinig inschrijvingen in het pensioenfonds zijn aangetroffen. Ondanks dat wij gezien hebben dat er (behalve bij een grote groep interieurverzorgers) inhoudingen plaatsvinden, kan dit mogelijk grote financiële gevolgen voor Sint Maarten hebben. Wij kunnen hierover helaas nog geen aanbevelingen doen omdat dit nader onderzoek vergt. De Algemene Rekenkamer heeft besloten om dit nader te onderzoeken. Hierover zullen wij u zo spoedig mogelijk rapporteren.

9.3.2 Organisatorisch

Voor de organisatie doen wij de volgende aanbevelingen:

In de organisatie hebben wij op verschillende plekken personeelsdossiers onderzocht. Dit was nodig omdat er nergens een compleet personeelsdossier was. Wij adviseren om het beheer van alle personeelsdossiers te concentreren bij de proceseigenaar, i.c. de afdeling P&O. Dat betekent concreet dat de personeelsdossiers van DIV, Justitie en Onderwijs naar de afdeling P&O worden overgedragen zodat er op één plaats complete dossiers liggen. Op termijn ontstaat hierdoor een basis om alle dossiers te digitaliseren. Uiteindelijk betekent dat er op andere plaatsen hoogstens werkdossiers liggen.

Wij hebben geconstateerd dat in de organisatie onduidelijk is wat er allemaal in het personeelsdossier moet zitten. Medewerkers geven daar een eigen invulling aan. Dit terwijl de kaders voor de inhoud van personeelsdossiers wel op basis van de regelgeving te maken zijn. Wij adviseren om de bestaande richtlijnen uit te werken zodat deze voor alle betrokken medewerkers eenduidig worden geïnterpreteerd.

We constateren verder dat er geen eenduidig beleid is voor het afdragen van premies voor stagiaires. Sommige entiteiten dragen wel premies af voor stagiaires (inclusief loonbelasting) terwijl andere dat niet doen. Het is noodzakelijk om hierin een eenduidig beleid en uitvoering van het beleid te voeren.

Wij hebben geconstateerd dat 4% uit de steekproef niet in actieve dienst bij het betreffende organisatieonderdeel was. Het betreft medewerkers die voor een ander ministerie werkzaam waren of medewerkers die helemaal niet actief waren voor de ambtelijke organisatie van het land Sint Maarten. Voor de Algemene Rekenkamer is dit een zeer ongewenst. Er zijn volgens de Algemene Rekenkamer twee acties nodig:

- Een specifieke doorlichting bij de afdeling Interieurverzorgers van Algemene Zaken. Daar hebben wij gezien dat bij de groep interieurverzorgers er relatief veel inactieve medewerkers waren. Veelal waren de inactieve medewerkers onbekend bij de leidinggevende, maar werden wel uitbetaald. Wij adviseren om zo spoedig mogelijk deze afdeling zeer kritisch door te lichten.
- Ook bij de andere ministeries is in onze ogen actie gewenst. Dit vraagt om een gecoördineerde actie. Wij adviseren om centraal, bijvoorbeeld vanuit de afdeling P&O, een project te starten om per ministerie het aantal inactieven in kaart te brengen. Vervolgens dienen de benodigde acties te worden ondernomen om dit uit te bannen.

De Algemene Rekenkamer gaat dit dossier de komende jaren actief volgen.

Vooruitlopend op de ingebruikname is een besluit genomen over een archiefbewaarplaats. Deze wordt nu niet gebruikt, waardoor dossiers niet naar het archief kunnen worden overgebracht. Hierdoor worden dossiers wel gevuld, maar nooit eens echt opgeschoond. Dit heeft als consequentie dat dossiers onnodig lang worden bewaard. Wij adviseren om snel duidelijkheid te creëren over de ingebruikname van de centrale archiefbewaarplaats.



Bijlagen

1. Reactie Raad van Ministers op concept eindrapportage Rechtmatigheid Personeelslasten 2011
2. Antwoord Algemene Rekenkamer op reactie Raad van Ministers (bijlage 1)
3. Resultaten medische keuringen en VOG (n=324).
4. Samenvatting benodigde documenten personeelsdossier en brondocument
5. Geïnterviewde personen
6. Belscript
7. Lijst met afkortingen
8. Literatuurlijst
9. Processen verbaal per ministerie



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Bijlage 1

**Reactie Raad van Ministers op concept eindrapportage Rechtmatigheid Personeelslasten
2011**

Ontvangen op 8 augustus 2012



PRIME MINISTER OF SINT MAARTEN
Minister President van Sint Maarten

3111

Aan de Voorzitter van de Algemene Rekenkamer

Onderwerp: concept Eindrapportage: Rechtmatigheid personeelslasten SXM 2011

Inleiding

De Regering heeft kennisgenomen van uw concept Eindrapport: Rechtmatigheidonderzoek personeelskosten 2011. Naar aanleiding hiervan delen wij U het volgende mede.

De onderzoeksopdracht was: "In hoeverre is de besteding van de personeelslasten in 2011 door de afzonderlijke zeven ministeries alsmede door de niet onder de ministeries vallende entiteiten (w.o. secretariaten van de Hoge Colleges van Staat en andere adviesorganen) rechtmatig". Voor dit onderzoek heeft centraal gesteld de vraag of het handelen van de overheid van Sint Maarten in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving. Aan de hand van het juridische kader, zoals beschreven in Hoofdstuk 4, heeft U beoordeeld of "in de uitvoering van het personeelsbeleid geldende wet- en regelgeving worden nageleefd".

Algemeen gedeelte

Zoals U in paragraaf 2.3. opmerkt is Sint Maarten per 10-10-10 autonoom land binnen het Koninkrijk geworden. In de aanloop tot de transitiedatum, en ook daarna, moest het land worden opgebouwd. Naast de bestuursorganen, moesten de Hoge Colleges van Staat en verschillende instituten van het land worden ingesteld en opgebouwd. Een belangrijk en veel omvattend onderdeel betrof de opbouw van de nieuwe ambtelijke organisatie, waarin het personeel van het eilandgebied Sint Maarten en het land de Nederlandse Antillen moest worden geplaatst. De opmerkingen die in het concept rapport gemaakt zijn over het ministerie van Justitie kunnen worden hierdoor verklaard. Het opbouwproces is -zoals in het rapport terecht geconstateerd wordt – nog niet afgerond. Volgens de planning zou het opbouwproces vijf tot zeven jaren duren.

Ministry of General Affairs /Ministerie van Algemene Zaken

Government Administration Building

Post Office Box 943, Philipsburg, Sint Maarten - (T) +721-542 6085 – (F) +721 -542 4172 – (E) PMCabinet@sintmaartengov.org

Uw onderzoek bestrijkt hierdoor een periode vrij kort na 10-10-10 waarbij de organisatie nog in opbouw is en nog niet tot rust is gekomen. Procedures, richtlijnen praktijkvormen die vóór transitiedatum van kracht waren, moeten nog worden aangepast dan wel opgeschort. Diverse aanstellingsbesluiten moeten de besluitvormingsprocedure nog doorlopen, terwijl ook in diverse gevallen de tegen een plaatsingsaanbod ingediende bezwaren vooraf moeten worden afgehandeld.

Toch verwelkomt de Regering de resultaten van Uw onderzoek. Het verschaft inzicht hoe in de opbouwfase bij de besteding van de gelden voor personeelsaangelegenheden de uitvoering van het wettelijke kader is verlopen en biedt de mogelijkheid om de in het rapport geconstateerde tekortkomingen te verbeteren en voor de toekomst te voorkomen. Verder ziet de Regering dit onderzoek als een leerproces, temeer nu er voor zover is kunnen nagaan in het verleden nimmer een dergelijk breed opgezette rechtmatigheidsonderzoek naar de bestedingen van de personeelslasten voor Sint Maarten is uitgevoerd. Uw aanbevelingen worden met uitzondering van enkele nog nader te noemen gevallen door de Regering gewaardeerd en zullen een leidraad vormen bij de administratieve verbeteringen dienen moeten worden doorgevoerd.

Zonder afbreuk te willen doen aan Uw onderzoek wijst de Regering erop dat de meeste van de bevindingen neergelegd in de Hoofdstukken 4 tot en met 7 van feitelijke aard zijn en verder niet worden onderbouwd of verklaard. Verwijzingen naar het betreffende dossier zijn nagelaten wat begrijpelijk is gezien het feit dat het rapport na aanbieding aan de Staten een openbaar document wordt. Het nadeel hiervan is dat niet adequaat kan worden gereageerd op bepaalde bevindingen danwel het gewicht daarvan volledig op zijn merites kan worden beoordeeld. Dit betekent dat wij de feitelijke bevindingen van dit rapport vooralsnog zullen moeten accepteren en vervolgens ten aanzien van alle personeelsdossiers een eigen audit moeten te laten uitvoeren om mogelijke tekortkomingen te identificeren en adresseren.

Ook is het ons opgevallen dat Uw bevindingen vaak gepaard gaan met stellingen en eigen opvattingen en constatering, waarbij geen of onvoldoende rekening is gehouden (geen acht is geslagen op) met procedures en processen binnen de organisatie, m.n. die al voor 10-10-10 bestonden en nadien zijn overgenomen. Een voorbeeld is de verantwoordelijkheid van DIV voor het beheer van het archief. Daargelaten dat wij ons niet kunnen verenigen met de wijze waarop U de bepalingen van de Archieflandsverordening en de ter uitvoering daarvan strekkende Archiefbesluit interpreteert, gaat wordt er in het rapport aan voorbijgegaan dat de beheerstaak die DIV ten aanzien van personeelsdossiers vervult gebaseerd is op de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid en het Organisatiebesluit Algemene Zaken. DIV is namelijk voortgekomen uit de voormalige Afdeling Algemene Zaken en Interne Zaken die in het verleden altijd belast was met het beheer van het archief. De Regering, zoals later verder zal worden uiteengezet, kan het dan ook niet eens zijn met Uw opvatting dat het beheer van het personeelsdossiers onder de verantwoordelijkheid van de Afdeling Personeel en Organisatie (P&O) zou moeten worden gebracht. Uiteraard zijn wij het wel eens met Uw aanbeveling om een integraal

personeelsdossier in te voeren met dien verstande dat dit onder DIV, uiteraard in samenspraak met de Afdeling P&O, dient te worden gerealiseerd.

De Regering deelt Uw zorgen met betrekking tot de inschrijving in het pensioenfonds en ziet met belangstelling uit naar de resultaten van Uw nader onderzoek. Ook onzerzijds zal het een en ander worden ondernomen om vast te stellen op welke schaal dit probleem speelt en duidelijkheid te verkrijgen wat de reden is dat een grote groep interieur verzorgsters niet zijn aangemeld bij het pensioenfonds.

Wat betreft Uw bevindingen en aanbevelingen over de aanwezigheidsregistratie zullen de Afdelingshoofden op korte termijn door tussenkomst van hun Secretaris Generaal worden gehouden aan hun verantwoordelijkheid om deze registraties conform de wettelijke regeling uit te voeren en daaromtrent op periodieke basis te rapporteren.

Met betrekking tot het vraagstuk van de zgn. inactieve personeelsleden, met name die onder de schoonmaaksters, kunnen wij U mede delen dat er al stappen worden ondernomen om dit problemen aan te pakken.

De hoofdconclusie van Uw onderzoek is dat u *de rechtmatigheid van de bestedingen niet kan vaststellen, en dat dit met name wordt veroorzaakt door ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde dossiers*. Tot dit oordeel komt U nadat U feitelijk heeft vastgesteld dat documenten/stukken die op voet van de wet en regelgeving gearchiveerd behoren te worden niet in de betreffende personeelsdossiers zijn aangetroffen; 0 % van de dossiers waren volledig en/of belangrijke documenten waren niet te achter halen.

Ten aanzien van deze conclusie kan dezerzijds slechts worden gesteld, dat niet gedefinieerd is wat een compleet dossier is en verder niet is aangegeven welke stukken in welk geval in een dossier ontbraken en welk effect het ontbreken van bepaalde stukken heeft voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Ook is voor ons niet na te gaan of de ontbrekende stukken inderdaad een oordeel rechtvaardigen met betrekking tot de vraag of "in de uitvoering van het personeelsbeleid de geldende wet- en regelgeving worden nageleefd". Het gaat ons nogal ver om het archiveren van stukken mede te zien als personeelsbeleid.

Het stemt de Regering in ieder geval tot genoegen dat U na de analyse van het juridische kader voor uw rechtmatigheidonderzoek, concludeert dat het wettelijk kader voldoende voorwaarden bevat voor een rechtmatig handelen. Wij achten dit van belang, omdat Regering de beschikbaarheid van een gedegen wettelijk kader ziet als een belangrijke randvoorwaarde voor goed bestuur in het land Sint Maarten. Dit maakt het thans mogelijk om bij de administratieve verbeteringen die op basis van Uw rapport zullen moeten worden nagestreefd de focus te richten op uitvoeringshandelingen/processen in het kader van het personeelsbeheer.

Bijzonder deel kanttekening per paragraaf/pagina

1. Managementsamenvatting (p. 1)

Paragraaf 1.3 *bevindingen op hoofdlijnen:*

“een integraal personeelsdossier ontbreekt. Van de personeelsdossiers is 0% compleet.”

In het rapport wordt niet gedefinieerd wat in deze context een integraal personeelsdossier is en wat onder de compleetheid daarvan dient te worden verstaan. Hierdoor is niet goed te begrijpen, noch enigszins te weerleggen, waarom 0% van de personeelsdossiers compleet is. Een duidelijke begripsverklaring van gehanteerde termen zou hier uitkomst in kunnen bieden. Verder is niet duidelijk wat de onderzoekers met de rest van de paragraaf duidelijk willen maken. Als in 56% van de onderzochte personeelsdossiers blijkt dat er geen aanstellingsbesluit is, zou het inderdaad kunnen liggen aan het feit dat de plaatsing niet afgerond is. In het rapport wordt niet duidelijk gemaakt of verder is onderzocht waarom de plaatsing niet is afgerond. In verband hiermee geeft deze paragraaf een ongenueanceerd beeld.

Paragraaf 1.4 *conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen:*

“het beheer van alle personeelsdossiers te concentreren bij de proceseigenaar, i.c. de afdeling P&O”.

Het beheer van de personeelsdossiers is ondergebracht bij de afdeling DIV als verantwoordelijke afdeling voor de centrale archivering van de overheid van Sint Maarten conform het Organisatiebesluit ministerie van Algemene Zaken (AB 2010, nr. 10). Voor deze taak beschikt de afdeling over de benodigde expertise, ervaring, ruimte en middelen om het beheer van archiefdossiers, waaronder dossiervorming en –ordering, naar behoren uit te voeren. De afdeling P&O is conform het eerder genoemde Organisatiebesluit o.m. belast met de zorg voor het ontwikkelen van beleidsvoorstellen op het gebied van human resource management en organisatieontwikkeling. Volgens het Organisatiebesluit is deze afdeling niet belast met het fysiek beheren van personeelsdossiers, waaronder het vormen en inhoudelijk ordenen daarvan. Daarnaast beschikt de afdeling P&O niet over de inhoudelijke expertise en kennis nog de noodzakelijke capaciteit, ruimte en middelen om het beheer van personeelsdossiers naar behoren uit te voeren. Het concentreren van het beheer van alle personeelsdossiers bij de afdeling P&O is voor ons dan ook geen optie.

“snel duidelijkheid te creëren over de ingebruikname van de archiefbewaarplaats”

De archiefbewaarplaats heeft ten doel de voor blijvende bewaring in aanmerking komende archiefbescheiden te beheren en te behouden. Met andere woorden voor de bewaring van die bescheiden die hun administratief belang hebben gediend maar die cultuurhistorische, maatschappelijke- en wetenschappelijke onderzoekswaarde hebben voor de gemeenschap van Sint Maarten. In het kader van dit onderzoek naar de rechtmatigheid van de personeelslasten is het bestaan van een archiefbewaarplaats irrelevant omdat het gaat om onderzoek in dossiers die juist nog een administratief en organisatorisch belang dienen. Voorts wordt het belang van het hebben van een archiefbewaarplaats (lees nationaal archief)

voor Sint Maarten sterk onderschreven door de minister van Algemene Zaken, die voorbereidingen aan het treffen is om de archiefbewaarplaats operationeel te maken.

“de bestaande richtlijnen van dossiervorming uit te werken zodat deze voor alle betrokken medewerkers eenduidig worden geïnterpreteerd”.

Het is niet duidelijk op ‘welke bestaande richtlijnen van dossiervorming’ in het rapport wordt bedoeld.

Handelswijzen voor het vormen van dossiers worden gehanteerd door de afdeling DIV, omdat zij als centrale archief (beheerder van archiefdossiers) voor de organisatie, baat heeft bij een goede, geordende en toegankelijke staat van het overheidsarchief. In het kader van dit onderzoek speelt het snel toegang hebben tot en inzage in de personeelsdossiers een grote rol. Voor wat betreft de toegang tot en de inzage in de personeelsdossiers waren er geen problemen, omdat de afdeling DIV haar volledige medewerking op een tijdige manier hieraan heeft verleend. Immers op basis van de gegevens/documenten die wel/niet in deze dossiers opgenomen zijn, hebben de onderzoekers conclusies kunnen trekken over de rechtmatigheid van personeelslasten. Echter, tijdens het onderzoek zijn nimmer vragen gesteld aan de afdeling DIV over de volledigheid (completeheid) en ordening van de personeelsdossiers. De noodzaak om thans nog de bestaande richtlijnen van dossiervorming uit te werken voor de rest van de organisatie dringend zich niet met de nodige evidentie aan, te meer nu de rest van de organisatie daar weinig tot niets mee van doen heeft. De Regering ziet een andere toelichting van de kant van de Rekenkamer tegemoet.

4.5 Functieboeken, formatieplan en functie beschrijvingen

Niet alle afdelingen of diensten die in de verschillende functieboeken worden vermeldt

Bij nadere bestudering is inderdaad gebleken dat de LIOL en organisatiebesluiten en functieboeken niet in alle gevallen volledig op elkaar aansluiten. Deze discrepanties zijn geïnventariseerd en zullen bij de a.s. aanpassing van de organisatieverordening en -besluiten verholpen worden. In de praktijk wordt er gewerkt met de functieboeken, daar die als bijlage bij het organisatiebesluit zijn goedgekeurd.

4.7 Personeelsdossiers (p. 21)

“(...) Hoofdstuk 2.4 van deze richtlijnen heeft betrekking op de archivering van personeelsdossiers”.

De richtlijnen die hier genoemd worden, zijn vastgesteld en bekendgemaakt in 2008 als bijlage bij het Archiefbesluit (PB 2008, no. 26) en hebben betrekking op de vernietiging van archiefbescheiden, die daarvoor in aanmerking komen. Om deze richtlijnen te beschouwen als ‘de richtlijnen’ voor het vormen van een personeelsdossier is onterecht.

Deze richtlijnen zijn geenszins allesomvattend en geven alleen een indicatie van de soort documenten, die in

het human resource managementproces, opgemaakt dan wel rechtmatig ontvangen worden en die op basis van deze richtlijnen na verloop van tijd vernietigd mogen worden. Zo worden bijvoorbeeld gegevens over de salarisadministratie niet opgenomen in een individueel personeelsdossier (zoals die beheerd wordt door de afdeling DIV), maar eerder in het lopend archief(dossier) van de afdeling die daar dagelijks in handelt (in dit geval de afdeling Loon & Salarissen). Om deze gegevens in een personeelsdossier op te nemen, die elders beheerd wordt, zal niet bijdragen aan het efficiënt afhandelen van de salarisadministratie nog bevorderlijk zijn voor de bescherming van persoonsgegevens opgenomen in het dossier.

Aan de andere kant onderschrijft de Regering de noodzaak om te bevorderen dat richtlijnen worden tot stand gebracht voor de opbouw van een personeelsdossier. In 2009 is door de afdeling DIV het initiatief genomen om in samenspraak met de afdeling P&O te komen tot dergelijke richtlijnen (in de vorm van een eilandsbesluit, sinds 10-10-10 een landsbesluit ham), voor het beheer van, de toegankelijkheid tot en de inzage in personeelsdossiers onder meer op basis van de net vastgestelde regelgeving. Deze werkzaamheden zullen worden bespoedigd.

5.2.2 Plaats (p. 25)

"(...) In de praktijk is dit adres (nog) niet in gebruik als archiefbewaarplaats. Het huidige centrale archief bij DIV is niet aangewezen als archiefbewaarplaats".

Het is juist dat het huidige centrale archief bij DIV niet als archiefbewaarplaats is aangewezen. Voor 10-10-2010 is het Organisatiebesluit Algemene Zaken inwerking getreden, waarbij de verantwoordelijkheid voor het historisch archief (lees archiefbewaarplaats = nationaal archief) niet is vastgelegd. Deze ommissie is eveneens in de landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (LIOL) ontdekt, waardoor uiteraard het huidige archief bij DIV niet als archiefbewaarplaats aangewezen kan worden. Voorts verwijst de Regering naar de eerdere opmerkingen inzake de ingebruikname van de archiefbewaarplaats.

"(...)Het betreft documenten die mogelijk behoren tot het (semi) statische archief en documenten en documenten die bij een werkdossier behoren. Een duidelijk verschil is er niet."

Volgens de onderzoekers bevatten de personeelsdossiers een mix van documenten soms van ver voor 10-10-2010 en documenten van na de start van het land Sint Maarten. Voor de start van het land Sint Maarten stond DIV voor de keus om: a) alle personeelsdossiers af te sluiten en af te voeren naar het semi- statisch archief (wat logistieke problemen met zich mee zou brengen) of b) door middel van een herkenbare scheidingsstrook de documenten van vóór 10-10-2010 in het dossier te scheiden van die erna. Uit praktische overwegingen is voor het laatste gekozen. Het voordeel hierbij is dat meteen in het dossier gezien kan worden of een persoon in dienst is getreden voor 10-10-2010 en of er na 10-10-2010 nog documenten aan het dossier zijn toegevoegd die van belang zijn voor de status van de persoon. Een werkdossier is een dossier die documenten (kopieën) bevat die door de betreffende behandelaar als naslag/referentie worden gebruikt bij het behandelen van een zaak. Een werkdossier bevat dan ook geen originelen; deze worden in het fysieke

(personeels)dossier opgeborgen wat het onderscheidt tussen een werkdossier/schaduw dossier evident maakt. Kortom: de constatering dat er geen duidelijk verschil zou zijn, is onterecht.

5.2.2 Plaats (p. 26)

"(...)Er is niet één bewaarplaats waar complete personeelsdossiers liggen. (...) Dit maakt het volgen van de audit trail lastig omdat het overzicht van een dossier ontbreekt".

In navolging van het voorgaande kan daarom ook niet gesproken worden van **complete personeelsdossiers**. Het Human resource managementproces bestaat uit verschillende subprocessen waar documenten uit voortvloeien die procesgebonden informatie bevatten. Zo wordt voor de salarisadministratie dagelijks personeelsinformatie gebruikt die niet in het originele personeelsdossier opgeborgen wordt wegens frequentie en gevoeligheid van de informatie. Het zou ook onlogisch en inefficiënt zijn om deze informatie omwille van de **completeheid** in het originele personeelsdossier (zoals beheerd door DIV) op te nemen. Daarom zal voor dergelijke onderzoeken eerst onderzocht moeten worden hoe het proces in elkaar steekt, welke procesgebonden informatie daarbij hoort en vervolgens waar deze informatie opgeslagen wordt (behoort te worden).

Het ontbreken of niet aantreffen van documenten op de plek waar het naar verwachting zou moeten zijn (bijvoorbeeld in het personeelsdossier bij DIV), kan verschillende redenen hebben.

- Bij de opmaak van een advies voor benoeming van een ambtenaar/aanstelling van een werknemer wordt regelmatig door de afdeling P&O gekozen voor 'gemaksoverwegingen'. Hiermee wordt bedoeld dat 1 advies de benoeming/aanstelling van 2 of meerdere personen kan bevatten. Gevolg: als er ook maar iets niet klopt met 1 persoon in het advies de kans groot is dat het advies met bijbehorende documenten uit elkaar wordt gehaald om het 'proces niet op te houden'. Gevolg: documenten bereiken DIV niet voor verdere afhandeling (archivering) of raken zoek. Met de Afdeling P&O zullen hierover nadere afspraken worden gemaakt.
- Adviezen worden opgemaakt zonder toevoeging van de juiste bijbehorende documenten, waardoor er bij het archiveren alleen die documenten in het personeelsdossier worden opgenomen die aangetroffen zijn.

5.2.3 Structuur (p. 26)

"In het Archiefbesluit staan nadere regels omtrent de structuur en inhoud van de personeelsdossiers."

"(...)Wij constateren dat er vastgestelde regels omtrent de vorming van personeelsdossiers zijn. Aangezien de regels rondom de structuur en inhoud niet bekend waren bij de afdeling DIV en P&O en de ministeries constateren wij dat deze niet zijn geïmplementeerd."

Zie reactie onder 4.7. Personeelsdossiers p. 3.

Het Archiefbesluit stelt geen regels over de structuur en inhoud van de personeelsdossiers, maar eerder welke categorie documenten voort kunnen vloeien uit het Human resource managementproces. De opbouw van een personeelsdossier blijft een aangelegenheid voor de afdeling P&O die verantwoordelijk is voor het proces. Bovendien kunnen de categorieën die genoemd worden niet allemaal in het individuele personeelsdossier opgeborgen worden wegens het belang van de documenten voor subprocessen zoals de salarisadministratie.

De noodzaak om nadere regels en procedures uit te werken ten aanzien van personeelsdocumenten en het beheer daarvan, wordt bij dezen onderkend. Echter, de constatering dat de 'regels' niet geïmplementeerd zijn is te zwart-wit gesteld. Voordat de 'regels', waar de onderzoekers steeds naar verwijzen tot stand zijn gekomen, werden personeelsdossiers gevormd en bijgehouden op basis van expertise en ervaringen van archiefmedewerkers bij de afdeling DIV. De vastgestelde regels zijn juist een aanvulling op de reeds gebruikte handswijze en zorgen voor enige verfijning.

Uitrol van het documentmanagementsysteem (dms) Decos.

De afdeling DIV werkt aan het verder automatiseren van de documentaire informatiestroom binnen de overheid van Sint Maarten. Om dit te realiseren heeft de afdeling DIV het document management system Decos aangeschaft en geïmplementeerd. De voordelen van het automatiseren van de informatiestroom is onder meer het overzichtelijk en transparant kunnen handelen van de overheid. Een belangrijk neveneffect is dat onregelmatigheden die zich in de papierenstroom voordoen worden geëlimineerd. In het geval van personeelsgegevens en het beheer van digitale p- dossiers kunnen eisen gesteld worden aan de structuur, inhoud en beheer van de dossiers. En omwille van de integriteit kunnen autorisaties toegewezen worden aan personen die hier dagelijks mee omgaan. Zo kunnen de verschillende gegevens die van belang zijn voor het Human resource managementproces in Decos opgenomen worden en opgeroepen worden aan de hand van vaste criteria zonder daarvoor verschillende afdelingen af te moeten gaan.

5.6 Inschaling, pagina's 32-33.

Bij de vaststelling van de nieuwe bestuursorganisatie (NBO, 10-10-10), heeft er een functiewaardering plaatsgevonden. Personen hebben een plaatsingsaanbod ontvangen voor de NBO. Uitgangspunt hierbij was dat de toenmalige inschaling werd behouden. Dit heeft er in enkele gevallen in geresulteerd dat enkele personen een of meerdere schalen hoger zitten dan de functionele schaal van de nieuwe functie in de NBO.

5.8 Pensioenfonds pagina 35

Vóór 10-10-10 werd door P&O een verklaring ten behoeve van het APNA opgemaakt, welke werd gestuurd naar het Pensioenfonds en diende als aanmelding. Vanuit het APNA werd de registratie bevestigd middels een entreebericht (bericht van inschrijving). Echter is deze berichtgeving voor langere tijd niet optimaal verkregen van het APNA, ondanks follow up door P&O. Op meerdere momenten zijn er vanuit het APNA

overzichten opgevraagd/toegestuurd, waaruit de afdeling heeft kunnen opmaken dat een aantal personen die waren aangemeld, niet waren verwerkt als te zijn geregistreerd. Ondanks meerdere updates, heeft dit toen niet plaatsgevonden. Per 2012 is de verantwoordelijkheid van de overheidspensioenen overgedragen aan het APS en heeft in de eerste helft van 2012 een update van het APS bestand plaatsgevonden door SOAB. Vanuit het APS zijn nog geen entree berichten ontvangen.

Vermeld dient te worden dat slechts diegenen die hun medische keuring hebben afgerond, en waarvoor een medische verklaring is ontvangen, worden aangemeld bij het APNA/APS (zie 5.9 Medische keuring)

5.12 Boventallig, pagina 36

In de groep boventallig geplaatsten dient er onderscheid gemaakt te worden in 2 categorieën:

1. Bovenformatief geplaatst in een functie: deze categorie vormt de grootste groep bovenformatieven en bestaat uit personen die bovenformatief zijn geplaatst in een functie waarvan het aantal werknemers het formatieplan oversteeg. Dit zijn overheidsdienaren die in actieve dienst zijn geplaatst.
2. Bovenformatief geplaatsten: deze groep bestaat uit personen die herplaatst moesten worden (politiek assistenten), en/of voor wie er in de NBO geen geschikte functie beschikbaar was. Van deze personen waren enkelen al vóór 10-10-10 bovenformatief. Deze groep is veelal inactief.

Per juli 2012 zijn 39 personen bovenformatief, waarvan ongeveer 1/3 deel in categorie 2 zit.

6.4.1 Salarisbetalingen, pagina 41

Het gaat om twee gevallen bij het ministerie van Algemene Zaken, waarbij de verschillen respectievelijk 3 periodieken en 2 periodieken ten opzichte van de aanstelling op 10-10-10 zijn.

Zonder informatie over de individuele casus is het moeilijk hier concrete uitspraken over te doen en kunnen er verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Ten eerste is het mogelijk dat bij de uitvoering (L&S) er sprake is van een foutieve invoer. Ten tweede is het mogelijk dat tussen oktober 2010 en oktober 2011 een retroactieve correctie op de inschaling heeft plaatsgevonden. Nader onderzoek zal moeten worden gedaan.

6.4.2 Toelagen pagina 42

Ook hier geldt dat zonder informatie over de individuele casus het moeilijk is concrete uitspraken te doen. Bij de plaatsing voor 10-10-10 heeft men met behoud van het toenmalige salaris, inclusief toelagen, een aanbod ontvangen. In 2011 is voor enkele personen die toelage ingetrokken, daar de reden waarom die

toelage werd uitgekeerd in de NBO niet langer aanwezig was. Zo ook, is aan enkelen een toelage toegekend. Dit kan de verschillen verklaren tussen de 10-10-10 besluiten en de salarisuitdraai van oktober 2011.

6.5.1 Pensioenpremie / 6.5.2 Afdracht AOV/AWW, pagina 43/44

Enkele personen die na 10-10-10 in dienst zijn getreden, hebben in hun arbeidsvoorwaarden elementen staan die vallen onder de Meerkostenregeling. Met een (klein) deel van deze groep is overeengekomen dat de pensioenpremie in Nederland wordt doorbetaald. Hierdoor vindt er voor deze groep geen pensioeninhouding in SXM plaats. Er is op dit moment nog geen verklaring voor het niet inhouden van pensioenpremies voor 54 interieurverzorgers. Uitgezocht moet worden of dit betekent dat deze personen dan ook geen pensioenrechten opbouwen. Ook zal wat betreft het uitblijven van de inhouding voor AOW/AWW nader onderzoek noodzakelijk zijn.

6.6 Aanwezigheids-, verlof- en vakantieregistratie pagina 46

De regering onderschrijft de noodzaak voor het bijhouden van genoemde registraties. De afdelingshoofden zullen door tussenkomst van de Secretarissen Generaal van de ministeries gehouden worden aan hun verantwoordelijkheid voor het bijhouden van de registraties. Van een enkele afdeling wordt maandelijks de registratie door P&O ontvangen. Met de invoering van het personeelsinformatie systeem behoeft dit onderdeel aandacht, daar van de hoofden zal worden verwacht dat deze informatie systematisch wordt ingevoerd.

6.6.2, pagina 47 Vaststellen in actieve- of niet-actieve dienst

Zie hetgeen werd opgemerkt ten aanzien van 5.12 en 6.6

De Regering is erkentelijk voor de gelegenheid die geboden is om over het concept te worden gehoord en spreekt de verwachting uit dat met de gemaakte opmerkingen rekening zal worden gehouden.

MINISTER PRESIDENT



S.A. Wescot- Williams

Ministry of General Affairs / Ministerie van Algemene Zaken

Government Administration Building

Post Office Box 943, Philipsburg, Sint Maarten - (T) +721-542 6085 – (F) +721 -542 4172 – (E) PMCabinet@sintmaartengov.org

Bijlage 2

Antwoord Algemene Rekenkamer op reactie Raad van Ministers (zie bijlage 1)

Op donderdag 8 augustus jl. ontvingen wij uw opmerkingen op de conceptrapportage Rechtmatigheid Personeelslasten Sint Maarten. U geeft in uw reactie aan dat u de resultaten van dit onderzoek verwelkomt. U geeft verder aan dat u het onderzoek ziet als onderdeel van het leerproces voor de gehele organisatie en dat de vele aanbevelingen een leidraad vormen bij de administratieve verbetering en de verdere opbouw van het land Sint Maarten. Wij danken u voor uw reactie en gaan hierbij puntsgewijs kort in op de door u gemaakte opmerkingen.

Door tijdens de opbouwfase te kijken naar de rechtmatigheid van de personeelslasten wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan één van de belangrijkste processen van de ambtelijke organisatie. Bij een dergelijke besteding van publieke middelen hoort, ondanks de fase van de organisatie, ook een verantwoording over de rechtmatigheid. Er is juist gekozen om dit tijdens de opbouwfase te doen omdat het nu nog relatief eenvoudig is om aanpassingen door te voeren. Het stemt de Algemene Rekenkamer natuurlijk positief dat u het overgrote deel van de aanbeveling overneemt. Wij kijken uit naar de planning van de uitvoering van de administratieve verbeteringen.

In deze brief geven wij aan op welke wijze wij met uw reactie in de eindrapportage zijn omgegaan. Dat doen we door op uw reactie per punt kort in te gaan. Net als uw reactie op de concept-eindrapportage zal ook deze brief, als een bijlage onderdeel van de eindrapportage Rechtmatigheid Personeelslasten 2011 uitmaken.

Algemeen gedeelte

Uw reactie: *Het onderzoek bestrijkt een periode vrij kort na 10-10-10 waarbij de organisatie nog in opbouw is en nog niet tot rust is gekomen. Procedures, richtlijnen praktijkvormen die vóór transitiedatum van kracht waren, moeten nog worden aangepast dan wel opgeschort. Diverse aanstellingsbesluiten moeten de besluitvormingsprocedure nog doorlopen, terwijl ook in diverse gevallen de tegen een plaatsingsaanbod ingediende bezwaren vooraf moeten worden afgehandeld.*

Antwoord: Voor de Algemene Rekenkamer is dat een belangrijke reden geweest om juist nu dit onderzoek uit te voeren. Indien er in de fundamenteën van de nieuwe organisatie namelijk omissies zitten, kunnen deze juist nu nog vrij gemakkelijk worden hersteld.

Uw reactie: *Zonder afbreuk te willen doen aan uw onderzoek wijst de regering erop dat de meeste van de bevindingen neergelegd in de hoofdstukken 5 tot en met 8 van feitelijke aard zijn en verder niet worden onderbouwd of verklaard. Verwijzingen naar het betreffende dossier zijn nagelaten wat begrijpelijk is gezien het feit dat het rapport na aanbidding aan de Staten een openbaar document wordt. Het nadeel hiervan is dat niet adequaat kan worden gereageerd op bepaalde bevindingen dan wel het gewicht daarvan volledig op zijn merites kan worden beoordeeld. Dit betekent dat wij de feitelijke bevindingen van dit rapport vooralsnog zullen moeten accepteren en vervolgens ten aanzien van alle personeelsdossiers een eigen audit moeten laten uitvoeren om mogelijke tekortkomingen te identificeren en adresseren.*

Antwoord: Dit onderzoek doet op basis van een steekproef uitspraken over de totale populatie. De bevindingen van dit onderzoek gaan dan ook niet alleen over de aangetroffen omissies binnen de door ons gehanteerde steekproef, maar hebben gevolgen voor de gehele populatie. Derhalve zou het ons inziens onvoldoende zijn om alleen de (in de steekproef) geconstateerde omissies aan te pakken. De consequenties zijn dan ook veel breder dan alleen de individuele dossiers.

Verder merken wij op dat de resultaten zijn besproken met de SG's van alle ministeries en Hoge Colleges van Staat. Met de procedure van hoor en wederhoor hebben wij de SG's gevraagd om onze bevindingen te verifiëren. Deze procedure is doorlopen en waar nodig hebben er aanpassingen plaatsgevonden. Kortom, onze onderzoeksresultaten zijn door de ambtelijke organisatie geverifieerd. De Algemene Rekenkamer stelt graag alle onderzoeksresultaten beschikbaar voor vervolgacties van u.

Uw reactie: *Ook is het ons opgevallen dat uw bevindingen vaak gepaard gaan met stellingen en eigen opvattingen en constatering, waarbij geen of onvoldoende rekening is gehouden (geen acht is geslagen op) met procedures en proces en binnen de organisatie, m.n. die al voor 10-10-10 bestonden en nadien zijn overgenomen.*

Antwoord: De Algemene Rekenkamer kan zich niet vinden in de bovenstaande passage. Voorafgaand aan het dossieronderzoek is er aan de hand van de relevante wet- en regelgeving van het land Sint Maarten een concept juridisch kader opgesteld. Het juridische kader is vervolgens gepresenteerd aan de verschillende ministeries. Dit juridische kader is de basis geweest voor het onderzoek. Aan de hand van dit juridische kader hebben wij onze feitelijke bevindingen verzameld en gepresenteerd. In onze optiek is er dan ook geen sprake van stellingen en/of eigen opvattingen, maar gaat het hier om feitelijke constatering met als basis de wet- en regelgeving van Sint Maarten.

Uw reactie: *De regering deelt uw zorgen met betrekking tot de inschrijving in het pensioenfonds en ziet met belangstelling uit naar de resultaten van uw nader onderzoek. Ook onzerzijds zal het een en ander worden ondernomen om vast te stellen op welke schaal dit probleem speelt en duidelijkheid te verkrijgen wat de reden is dat een grote groep interieurverzorgsters niet zijn aangemeld bij het pensioenfonds.*

Antwoord: Op korte termijn denken wij de onderzoeksresultaten af te ronden. U zult hierover zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld. Voor de duidelijkheid willen wij opmerken dat de problematiek van het ontbreken van de inschrijvingen in het pensioenfonds niet alleen speelt bij de groep van interieurverzorgsters. Dit speelt - op basis van de onderzoeksresultaten constateren wij dat - in de gehele organisatie. De groep van interieurverzorgsters is daarbij opmerkelijk omdat daar bijna niemand is ingeschreven.

Uw reactie: *Wat betreft uw bevindingen en aanbevelingen over de aanwezigheidsregistratie zullen de afdelingshoofden op korte termijn door tussenkomst van hun Secretaris-Generaal worden gehouden aan hun verantwoordelijkheid om deze registraties conform de wettelijke regeling uit te voeren en daaromtrent op periodieke basis te rapporteren.*

Antwoord: Wij nemen kennis van uw reactie.

Uw reactie: *Met betrekking tot het vraagstuk van de zgn. inactieve personeelsleden, met name die onder de schoonmaaksters, kunnen wij u mededelen dat er al stappen worden ondernomen om dit probleem aan te pakken.*

Antwoord: Voor de duidelijkheid willen wij nogmaals opmerken dat de problematiek van de inactieven personeelslasten niet alleen speelt bij de groep van interieurverzorgsters. Dit speelt - op basis van de onderzoeksresultaten constateren wij dat - in de gehele organisatie. De groep van interieurverzorgsters is daarbij opmerkelijk omdat het aantal inactieven in de steekproef significant was.

Uw reactie: *De hoofdconclusie van uw onderzoek is dat u de rechtmatigheid van de bestedingen niet kan vaststellen, en dat dit met name wordt veroorzaakt door ontbrekende, onvolledige, niet tijdige en ongestructureerde dossiers.*

Ten aanzien van deze conclusie kan dezerzijds slechts worden gesteld, dat niet gedefinieerd is wat een compleet dossier is en verder niet is aangegeven welke stukken in welk geval in een dossier ontbraken en welk effect het ontbreken van bepaalde stukken heeft voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Ook is voor ons niet na te gaan of de ontbrekende stukken inderdaad een oordeel rechtvaardigen met betrekking tot de vraag of "in de uitvoering van het personeelsbeleid de geldende wet- en regelgeving worden nageleefd". Het gaat ons nogal ver om het archiveren van stukken mede te zien als personeelsbeleid.

Antwoord: De Algemene Rekenkamer is het er niet mee eens dat niet gedefinieerd is wat een compleet dossier is. Op basis van wet- en regelgeving hebben wij een juridisch kader opgesteld. Op basis daarvan is bepaald welke documenten, volgens deze wet- en regelgeving, in een dossier moeten zitten. Het klopt dat wij daar geen expliciete lijst van hebben opgenomen. In de definitieve versie zullen wij dat als bijlage opnemen. Deze is ook bij deze brief al opgenomen.

Ook zijn wij het niet eens met uw opmerking dat niet is aangegeven welke stukken in welke gevallen ontbraken. In elk van de paragrafen hebben wij aangegeven welke stukken in de dossiers per ministerie ontbraken. Voor het onderzoek was het daarbij niet relevant bij welke persoon deze stukken ontbraken. Doel was tenslotte om met 95% betrouwbare uitspraken te doen.

In paragraaf 4.4 zeggen wij het volgende over rechtmatigheid. Rechtmatigheid is het handelen van de overheid van Sint Maarten in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Dit houdt in dat dit onderzoek het relevante juridische kader voor de personeelslasten 2011, zoals beschreven in hoofdstuk 5, als toetsingscriteria hanteert. Aan de hand van het juridisch kader is er systematisch gekeken of in de uitvoering van het personeelsbeleid geldende wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Daar waar de overheid niet volgens de geldende wet- en regelgeving handelt, melden wij dat als een onregelmatigheid. Indien er sprake is van onregelmatigheden die vaker voorkomen, veelvoorkomend zijn, of systematisch voorkomen op één onderdeel of onderdelen van de wet- en regelgeving dan concluderen wij dat dit onrechtmatig is. Ook waar de overheid door het ontbreken van vereiste documentatie niet in staat is om rechtmatigheid aan te tonen, is hier melding van gemaakt. Door het ontbreken van de stukken in de dossiers kunnen wij uiteindelijk dit oordeel van rechtmatigheid niet geven omdat wij het op basis van het onderzoek niet hebben kunnen vaststellen.

U sluit af met de stelling dat u het nogal ver vindt gaan om het archiveren van stukken mede te zien als personeelsbeleid. Wij denken hier fundamenteel anders over. Over de besteding van publieke middelen dient tenslotte verantwoording aan het parlement te worden afgelegd. Hier willen wij opmerken dat deze verantwoordingsplicht ook steeds strenger wordt. Zonder een adequaat personeelsbeleid en -beheer is het niet mogelijk om adequate verantwoording af te leggen over de rechtmatige besteding van deze publieke middelen. Ons onderzoek heeft juist dat aangetoond.

Paragraaf 1.3 bevindingen op hoofdlijnen:

Uw reactie: *"een integraal personeelsdossier ontbreekt. Van de personeelsdossiers is 0% compleet."*

In het rapport wordt niet gedefinieerd wat in deze context een integraal personeelsdossier is en wat onder de compleetheid daarvan dient te worden verstaan. Hierdoor is niet goed te begrijpen, noch enigszins te weerleggen, waarom 0% van de personeelsdossiers compleet is. Een duidelijke begripsverklaring van gehanteerde term en zou hier uitkomst in kunnen bieden.

Verder is niet duidelijk wat de onderzoekers met de rest van de paragraaf duidelijk willen maken. Als in 56% van de onderzochte personeelsdossiers blijkt dat er geen aanstellingsbesluit is, zou het inderdaad kunnen liggen aan het feit dat de plaatsing niet afgerond is.

In het rapport wordt niet duidelijk gemaakt of verder is onderzocht waarom de plaatsing niet is afgerond. In verband hiermee geeft deze paragraaf een ongenueanceerd beeld.

Antwoord: Bij de beschrijving van de onderzoeksmethode hebben wij aangegeven dat wij een brede definitie van een integraal personeelsdossier hebben gehanteerd. Wij hebben, mede gezien het feit dat het land nog in opbouw is, eerst bepaald wat er in de personeelsdossiers aanwezig moest zijn. Daarvoor hebben wij, zoals al eerder vermeld, gebruik gemaakt van de wet- en regelgeving van het land Sint Maarten. Vervolgens hebben wij aan de ambtelijke organisatie gevraagd op welke locaties deze gegevens konden worden gevonden. Wij hebben al deze locaties bezocht om te onderzoeken of de benodigde gegevens in het dossier waren opgenomen. Het integrale personeelsdossier zijn alle verschillende dossiers op de verschillende plaatsen. Dus ook al lagen de dossiers verspreid dan kon het best zo zijn dat de dossiers compleet waren (en dus voldeden aan de wet- en regelgeving). Dat was echter niet het geval.

Wij begrijpen dat u niet heeft kunnen nagaan of inderdaad 0% van de dossiers compleet is. Om daar zeker van te zijn, hebben wij een zorgvuldige procedure gehanteerd. Onze bevindingen op basis waarvan wij hebben geconcludeerd dat 0% van personeelsdossiers compleet is, hebben wij ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Hiervoor zijn per ministerie processen-verbaal opgesteld. Daarnaast zijn de complete bevindingen voor hoor en wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd.

Ons onderzoek heeft zich gericht op het verzamelen van feiten. Wij hebben daarbij niet onderzocht waarom bijvoorbeeld het plaatsingsproces niet is afgerond. Voor onze onderzoeksvraag was dat niet relevant.

Paragraaf 1.4 conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen:

Uw reactie *"het beheer van alle personeelsdossiers te concentreren bij de proceseigenaar, i.e. de afdeling P&O".*

Het beheer van de personeelsdossiers is ondergebracht bij de afdeling DIV als verantwoordelijke afdeling voor de centrale archivering van de overheid van Sint Maarten conform het Organisatiebesluit Ministerie van Algemene Zaken (AB 2010, nr. 10). Voor deze taak beschikt de afdeling over de benodigde expertise, ervaring, ruimte en middelen om het beheer van archiefdossiers, waaronder dossiervorming en -ordening, naar behoren uit te voeren. De afdeling P&O is conform het eerder genoemde Organisatiebesluit o.m. belast met de zorg voor het ontwikkelen van beleidsvoorstellen op het gebied van human resource management en organisatieontwikkeling. Volgens het Organisatiebesluit is deze afdeling niet belast met het fysiek beheren van personeelsdossiers, waaronder het vormen en inhoudelijk ordenen daarvan. Daarnaast beschikt de afdeling P&O niet over de inhoudelijke expertise en kennis nog de noodzakelijke capaciteit, ruimte en middelen om het beheer van personeelsdossiers naar behoren uit te voeren. Het concentreren van het beheer van alle personeelsdossiers bij de afdeling P&O is voor ons dan ook geen optie.

Antwoord: Wij betreuren het dat het concentreren van het beheer van alle personeelsdossiers voor u geen optie is. In onze ogen wordt daarmee de mogelijkheid om verbeteringen door te voeren beperkt. Hieronder lichten wij dat verder toe.

Wij vinden dat complete dossiers daar moeten worden bewaard waar deze het meest gebruikt worden, en zo veel als mogelijk voorkomen moet worden dat er schaduw dossier(s) ontstaan. Dit laatste is niet efficiënt en veelal foutgevoelig. Nu is dat laatste niet altijd mogelijk omdat er veelal werkdossiers door medewerkers worden aangelegd.

Ons uitgangspunt voor het advies is een doelmatige en doeltreffende inrichting van de organisatie waarbij het vormen van een dossier geen doel op zich is. Ten aanzien van de personeelsdossiers zien wij nu dat dossiers op verschillende plaatsen worden bewaard, zonder dat de proceseigenaar (hoofd P&O) overzicht heeft of deze dossiers wel of niet compleet zijn. Dit terwijl voor de afdeling P&O het personeelsdossier belangrijk is voor het kernproces. Dagelijks zullen verschillende dossiers worden geraadpleegd. Wij doen de aanbeveling om de dossiers fysiek dicht bij P&O te vormen waarbij in onze ogen vanzelfsprekend de afdeling DIV ondersteunt met kennis en expertise. DIV blijft in dat geval het beheer gewoon uitvoeren. Als het niet mogelijk is om de personeelsdossiers over te brengen naar de huidige locatie van de afdeling P&O dan is misschien een optie om de afdeling P&O te verplaatsen, dicht bij de locatie van DIV. De dossiers bij P&O kunnen dan tenminste met de dossiers van DIV geïntegreerd worden. Mogelijk geldt deze overweging ook voor de afdeling Loon en Salaris.

Uw reactie: *"snel duidelijkheid te creëren over de ingebruikname van de archiefbewaarplaats"*

De archiefbewaarplaats heeft ten doel de voor blijvende bewaring in aanmerking komende archiefbescheiden te beheren en te behouden. Met andere woorden: voor de bewaring van die bescheiden die hun administratief belang hebben gediend, maar die cultuurhistorische, maatschappelijke en wetenschappelijke onderzoekswaarde hebben voor de gemeenschap van Sint Maarten.

In het kader van dit onderzoek naar de rechtmatigheid van de personeelslasten is het bestaan van een archiefbewaarplaats irrelevant omdat het gaat om onderzoek in dossiers die juist nog een administratief en organisatorisch belang dienen. Voorts wordt het belang van het hebben van een archiefbewaarplaats (lees nationaal archief) voor Sint Maarten sterk onderschreven door de minister van Algemene Zaken, die voorbereidingen aan het treffen is om de archiefbewaarplaats operationeel te maken.

Antwoord: Zoals u het hierboven beschrijft, is het inderdaad irrelevant. In het kader van de verantwoordelijkheid voor personeelsdossiers is het in onze ogen wel relevant. Dat is ook de reden waarom wij een korte beschrijving over de archiefbewaarplaats hebben opgenomen. Pas als de dossiers overgaan naar een archiefbewaarplaats komt namelijk de verantwoordelijkheid te vervallen. Nu dit niet is geregeld, blijft de verantwoordelijkheid bij de SG van de ministeries. Wij vonden het belangrijk om deze verantwoordelijkheid te benoemen.

Uw reactie: *Het is niet duidelijk op 'welke bestaande richtlijnen van dossiervorming' in het rapport wordt bedoeld. Handwijzen voor het vormen van dossiers worden gehanteerd door de afdeling DIV, omdat zij als centrale archief (beheerder van archiefdossiers) voor de organisatie, baat heeft bij een goede, geordende en toegankelijke staat van het overheidsarchief. In het kader van dit onderzoek speelt het snel toegang hebben tot en inzage in de personeelsdossiers een grote rol. Voor wat betreft de toegang tot en de inzage in de personeelsdossiers waren er geen problemen, omdat de afdeling DIV haar volledige medewerking op een tijdige manier hieraan heeft verleend. Immers op basis van de gegevens/documenten die wel/niet in deze dossiers opgenomen zijn, hebben de onderzoekers conclusies kunnen trekken over de rechtmatigheid van personeelslasten. Echter, tijdens het onderzoek zijn nimmer vragen gesteld aan de afdeling DIV over de volledigheid (completeheid) en ordening van de personeelsdossiers. De noodzaak om thans nog de bestaande richtlijnen van dossiervorming uit te werken voor de rest van de organisatie dringend zich niet met de nodige evidentie aan, te meer nu de rest van de organisatie daar weinig tot niets mee van doen heeft. De Regering ziet een andere toelichting van de kant van de Rekenkamer tegemoet.*

Antwoord: U geeft aan dat de afdeling DIV haar volledige medewerking heeft gegeven. Wij willen, en dat geldt ook voor de andere afdelingen, dat ook graag benadrukken. Tijdens ons onderzoek hebben wij de volledige medewerking van de organisatie ontvangen. Daarvoor willen wij DIV maar ook alle andere afdelingen en entiteiten danken.

Ten aanzien van de richtlijnen ziet de Algemene Rekenkamer dat duidelijke richtlijnen van groot belang zijn. De verantwoordelijkheid voor de dossiers ligt namelijk bij de entiteiten totdat de dossier zijn overgedragen naar de archiefbewaarplaats. Vanwege deze verantwoordelijkheid is het van belang om te communiceren welke documenten onderdeel uit moeten maken van dat dossier. Alleen dan kunnen de verschillende entiteiten ook gevraagd worden om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door tijdig deze documenten aan te leveren. Wij willen benadrukken dat de afdeling DIV alleen verantwoordelijk is voor het ontvangen, archiveren en bewaren. Voor de aanlevering is DIV afhankelijk van anderen waarom het ook zo belangrijk is om daarover goed (met richtlijnen) te communiceren.

Overigens geeft u op deze plaats aan dat het uitwerken van de richtlijnen volgens u niet nodig is. Dit terwijl u bij het uw reactie van 5.7 personeelsdossiers aangeeft de werkzaamheden om te komen tot eenduidige richtlijnen te willen bespoedigen. Mogelijk betreft dit een omissie in uw reactie.

Tevens is het ten onrechte dat de afdeling DIV aangeeft dat wij geen informatie hebben gevraagd over de volledigheid en ordening van personeelsdossiers. Meerdere malen hebben wij gevraagd naar een onderbouwing van de dossiers en de richtlijnen. Pas op het laatste moment hebben wij daarover informatie ontvangen.

Uw reactie: *Bij nadere bestudering is inderdaad gebleken dat de L10I en organisatiebesluiten en functieboeken niet in alle gevallen volledig op elkaar aansluiten. Deze discrepanties zijn geïnventariseerd en zullen bij de a.s. aanpassing van de organisatieverordening en -besluiten verholpen worden. In de praktijk wordt er gewerkt met de functieboeken, daar die als bijlage bij het organisatiebesluit zijn goedgekeurd.*

Antwoord: Wij nemen kennis van uw reactie.

5.7 Personeelsdossiers

Uw reactie: *"(...) Hoofdstuk 2.4 van deze richtlijnen heeft betrekking op de archivering van personeelsdossiers".*

De richtlijnen die hier genoemd worden, zijn vastgesteld en bekendgemaakt in 2008 als bijlage bij het Archiefbesluit (PB 2008, no. 26) en hebben betrekking op de vernietiging van archiefbescheiden, die daarvoor in aanmerking komen. Om deze richtlijnen te beschouwen als 'de richtlijnen' voor het vormen van een personeelsdossier is onterecht.

Deze richtlijnen zijn geenszins allesomvattend en geven alleen een indicatie van de soort documenten, die in het human resource managementproces, opgemaakt dan wel rechtmatig ontvangen worden en die op basis van deze richtlijnen na verloop van tijd vernietigd mogen worden. Zo worden bijvoorbeeld gegevens over de salarisadministratie niet opgenomen in een individueel personeelsdossier (zoals die beheerd wordt door de afdeling DIV), maar eerder in het lopend archief(dossier) van de afdeling die daar dagelijks in handelt (in dit geval de afdeling Loon & Salarissen). Om deze gegevens in een personeelsdossier op te nemen, die elders beheerd wordt, zal niet bijdragen aan het efficiënt afhandelen van de salarisadministratie nog bevorderlijk zijn voor de bescherming van persoonsgegevens opgenomen in het dossier.

Aan de andere kant onderschrijft de regering de noodzaak om te bevorderen dat richtlijnen worden tot stand gebracht voor de opbouw van een personeelsdossier. In 2009 is door de afdeling DIV het initiatief genomen om in samenspraak met de afdeling P&O te komen tot dergelijke richtlijnen (in de vorm van een Eilandbesluit, sinds 10-10-10 een landsbesluit ham), voor het beheer van, de toegankelijkheid tot en de inzage in personeelsdossiers onder meer op basis van de net vastgestelde regelgeving. Deze werkzaamheden willen worden bespoedigd.

Antwoord: De Algemene Rekenkamer is verheugd dat u onderschrijft dat zo spoedig mogelijk de richtlijnen voor personeelsdossiers duidelijk moeten worden. Dit is in onze ogen een belangrijke verbetering, die mogelijk eenvoudig is door te voeren.

Het archiefbesluit is, net als de andere wet- en regelgeving, gebruikt als basis. Het is niet het enige besluit dat daarvoor is gebruikt. Verder vinden wij het logisch dat als iets na een bepaalde periode pas vernietigd mag worden, het wel eerst in een dossier moet worden bewaard.

6.2.2. Plaats

Uw reactie "(...) *In de praktijk is dit adres (nog) niet in gebruik als archiefbewaarplaats. Het huidige centrale archief bij DIV is niet aangewezen als archiefbewaarplaats*".

Het is juist dat het huidige centrale archief bij DIV niet als archiefbewaarplaats is aangewezen. Voor 10-10-10 is het Organisatiebesluit Algemene Zaken inwerking getreden, waarbij de verantwoordelijkheid voor het historisch archief (lees archiefbewaarplaats = nationaal archief) niet is vastgelegd. Deze omissie is eveneens in de landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (110L) ontdekt, waardoor uiteraard het huidige archief bij DIV niet als archiefbewaarplaats aangewezen kan worden. Voorts verwijst de regering naar de eerdere opmerkingen inzake de ingebruikname van de archiefbewaarplaats.

Antwoord: Wij nemen kennis van uw reactie.

Uw reactie: "(...) *Het betreft documenten die mogelijk behoren tot het (semi)statische archief en documenten die bij een werkdossier behoren. Een duidelijk verschil is er niet.*"

Volgens de onderzoekers bevatten de personeelsdossiers een mix van documenten soms van vóór 10-10-10 en documenten van na de start van het land Sint Maarten. Voor de start van het land Sint Maarten stond DIV voor de keus om: a) alle personeelsdossiers af te sluiten en af te voeren naar het semistatisch archief (wat logistieke problemen met zich mee zou brengen) of b) door middel van een herkenbare scheidingsstrook de documenten van vóór 10-10-10 in het dossier te scheiden van die erna. Uit praktische overwegingen is voor het laatste gekozen. Het voordeel hierbij is dat meteen in het dossier gezien kan worden of een persoon in dienst is getreden voor 10-10-10 en of er na 10-10-10 nog documenten aan het dossier zijn toegevoegd die van belang zijn voor de status van de persoon. Een werkdossier is een dossier die documenten (kopieën) bevat die door de betreffende behandelaar als naslag/referentie worden gebruikt bij het behandelen van een zaak. Een werkdossier bevat dan ook geen originelen; deze worden in het fysieke (personeels)dossier opgeborgen wat het onderscheidt tussen een werkdossier/schaduw dossier evident maakt. Kortom: de constatering dat er geen duidelijk verschil zou zijn, is onterecht.

Antwoord: U geeft een bevestiging van onze feitelijke constatering. In de dossiers van DIV hebben wij naast originele documenten ook veelvuldig kopieën aangetroffen. Verder zaten er ook veel dubbele gegevens in. Dus naast een origineel ook nog een kopie. Dat is de reden dat wij aangeven dat er weinig verschil is met een werkdossier.

6.2.2. Plaats

Uw reactie: "(...)Er is niet één bewaarplaats waar complete personeelsdossiers liggen. (...) Dit maakt het volgen van de audit trail lastig omdat het overzicht van een dossier ontbreekt".

In navolging van het voorgaande kan daarom ook niet gesproken worden van complete personeelsdossiers. Het human resource managementproces bestaat uit verschillende subprocessen waar documenten uit voortvloeien die procesgebonden informatie bevatten. Zo wordt voor de salarisadministratie dagelijks personeelsinformatie gebruikt die niet in het originele personeelsdossier opgeborgen wordt wegens frequentie en gevoeligheid van de informatie. Het zou ook onlogisch en inefficiënt zijn om deze informatie omwille van de compleetheid in het originele personeelsdossier (zoals beheerd door DIV) op te nemen. Daarom zal voor dergelijke onderzoeken eerst onderzocht moeten worden hoe het proces in elkaar steekt, welke procesgebonden informatie daarbij hoort en vervolgens waar deze informatie opgeslagen wordt (behoort te worden). Het ontbreken of niet aantreffen van documenten op de plek waar het naar verwachting zou moeten zijn (bijvoorbeeld in het personeelsdossier bij DIV), kan verschillende redenen hebben.

- *Bij de opmaak van een advies voor benoeming van een ambtenaar/aanstelling van een werknemer wordt regelmatig door de afdeling P&O gekozen voor 'gemaksoverwegingen'. Hiermee wordt bedoeld dat 1 advies de benoeming/aanstelling van 2 of meerdere personen kan bevatten. Gevolg: als er ook maar iets niet klopt met 1 persoon in het advies de kans groot is dat het advies met bijbehorende documenten uit elkaar wordt gehaald om het 'proces niet op te houden'. Gevolg: documenten bereiken DIV niet voor verdere afhandeling (archivering) of raken zoek. Met de Afdeling P&O zullen hierover nadere afspraken worden gemaakt.*
- *Adviezen worden opgemaakt zonder toevoeging van de juiste bijbehorende documenten, waardoor er bij het archiveren alleen die documenten in het personeelsdossier worden opgenomen die aangetroffen zijn.*

Antwoord: Zoals al eerder aangegeven, hebben wij, gezien de opbouw van het land, eerst gekeken wat er in een dossier moet zitten en vervolgens gekeken waar deze documenten zouden moeten liggen. Het gaat er dus in eerste instantie niet om dat alle dossiers op een plaats moeten liggen. Wij hebben gezocht op de plaatsen waar de documenten zouden kunnen liggen. Daar bleken de documenten vaak niet voorhanden.

Wij zijn het niet eens met uw opmerking dat het 'onlogisch en inefficiënt zou zijn om deze informatie omwille van de compleetheid in het originele personeelsdossier (zoals beheerd door DIV) op te nemen'. Idealiter is het volgens ons wenselijk dat de verschillende subprocessen gebruikmaken van dezelfde gestructureerde, tijdige en complete dossiers. Vervolgens dat iedereen daar gemakkelijk toegang toe heeft. Uiteindelijk is dat wat gerealiseerd wordt op het moment dat de personeelsdossiers worden gedigitaliseerd.

Bewust hebben wij echter geadviseerd om de personeelsdossiers nog niet te digitaliseren. Volgens ons is het eerst van belang dat de dossiers compleet zijn, en het liefst op één locatie worden bewaard. Mogelijk is de oplossing, zoals al eerder aangegeven, om de afdelingen P&O en Loon en Salaris dichterbij DIV te lokaliseren zodat de fysieke afstand geen issue meer kan zijn.

6.2.3. Structuur

Uw reactie: *"In het Archiefbesluit staan nadere regels omtrent de structuur en inhoud van de personeelsdossiers."*

"(...)Wij constateren dat er vastgestelde regels omtrent de vorming van personeelsdossiers zijn. Aangezien de regels rondom de structuur en inhoud niet bekend waren bij de afdeling DIV en P&O en de ministeries constateren wij dat deze niet zijn geïmplementeerd." Zie reactie onder 4.7. Personeelsdossiers p. 3.

Het Archiefbesluit stelt geen regels over de structuur en inhoud van de personeelsdossiers, maar eerder welke categorie documenten voort kunnen vloeien uit het human resource management-proces. De opbouw van een personeelsdossier blijft een aangelegenheid voor de afdeling P&O die verantwoordelijk is voor het proces. Bovendien kunnen de categorieën die genoemd worden niet allemaal in het individuele personeelsdossier opgeborgen worden wegens het belang van de documenten voor subprocessen zoals de salarisadministratie.

De noodzaak om nadere regels en procedures uit te werken ten aanzien van personeelsdocumenten en het beheer daarvan, wordt bij dezen onderkend. Echter, de constatering dat de 'regels' niet geïmplementeerd zijn is te zwart-wit gesteld. Voordat de 'regels', waar de onderzoekers steeds naar verwijzen tot stand zijn gekomen, werden personeelsdossiers gevormd en bijgehouden op basis van expertise en ervaringen van archiefmedewerkers bij de afdeling DIV. De vastgestelde regels zijn juist een aanvulling op de reeds gebruikte handelwijze en zorgen voor enige verfijning.

Antwoord: Zie onze beantwoording bij uw reactie over 4.7 Personeelsdossiers, pagina 21.

Uw reactie: *Uitrol van het documentmanagementsysteem (dms) Decos.*

De afdeling DIV werkt aan het verder automatiseren van de documentaire informatiestroom binnen de overheid van Sint Maarten. Om dit te realiseren heeft de afdeling DIV het documentmanagementsysteem Decos aangeschaft en geïmplementeerd. De voordelen van het automatiseren van de informatiestroom is onder meer het overzichtelijk en transparant kunnen handelen van de overheid.

Een belangrijk neveneffect is dat onregelmatigheden die zich in de papierenstroom voordoen worden geëlimineerd. In het geval van personeelsgegevens en het beheer van digitale p-dossiers kunnen eisen gesteld worden aan de structuur, inhoud en beheer van de dossiers. En omwille van de integriteit kunnen autorisaties toegewezen worden aan personen die hier dagelijks mee omgaan. Zo kunnen de verschillende gegevens die van belang zijn voor het human resource management-proces in Decos opgenomen worden en opgeroepen worden aan de hand van vaste criteria zonder daarvoor verschillende afdelingen af te moeten gaan.

Antwoord: Wij nemen kennis van de bovenstaande reactie, maar stellen wel vast dat een voorwaarde voor het digitaliseren van het archief is dat er complete fysieke dossiers aanwezig zijn.

6.6 Inschaling

Uw reactie: *Bij de vaststelling van de nieuwe bestuursorganisatie (NBO, 10-10-10) heeft er een functiewaardering plaatsgevonden. Personen hebben een plaatsingsaanbod ontvangen voor de NBO. Uitgangspunt hierbij was dat de toenmalige inschaling werd behouden. Dit heeft er in enkele gevallen in geresulteerd dat enkele personen een of meerdere schalen hoger zitten dan de functionele schaal van de nieuwe functie in de NBO.*

Antwoord: Wij nemen kennis van de bovenstaande reactie.

6.8. Pensioenfonds

Uw reactie: *Vóór 10-10-10 werd door P&O een verklaring ten behoeve van het APNA opgemaakt, welke werd gestuurd naar het Pensioenfonds en diende als aanmelding. Vanuit het APNA werd de registratie bevestigd middels een entreebericht (bericht van inschrijving). Echter is deze berichtgeving voor langere tijd niet optimaal verkregen van het APNA, ondanks follow up door P&O. Op meerdere momenten zijn er vanuit het APNA overzichten opgevraagd/toegestuurd, waaruit de afdeling heeft kunnen opmaken dat een aantal personen die waren aangemeld, niet waren verwerkt als te zijn geregistreerd. Ondanks meerdere updates, heeft dit toen niet plaatsgevonden. Per 2012 is de verantwoordelijkheid van de overheidspensioenen overgedragen aan het APS en heeft in de eerste helft van 2012 een update van het APS bestand plaatsgevonden door SOAB. Vanuit het APS zijn nog geen entree berichten ontvangen.*

Vermeld dient te worden dat slechts diegenen die hun medische keuring hebben afgerond, en waarvoor een medische verklaring is ontvangen, worden aangemeld bij het APNA/APS (zie 5.9 Medische keuring).

Antwoord: Wij nemen kennis van uw reactie en merken daarbij nog op dat de overheid de zorgplicht voor haar medewerkers heeft om hen aan te melden bij het pensioenfonds. Op het moment dat iemand geen medische keuring heeft ondergaan dan ontslaat dat de overheid (als werkgever) nog niet van de verantwoordelijkheid om hem zo spoedig mogelijk wel deze keuring te laten ondergaan. Dit is tenslotte nodig voor de benoeming tot overheidsdienaar en de inschrijving in het pensioenfonds. Mocht iemand dat principieel niet willen dan zal de medewerker op de consequenties moeten worden gewezen. Ook dat dient onderdeel uit te maken van een personeelsdossier.

6.12 Boventalligheid

Uw reactie: *In de groep boventallig geplaatsten dient er onderscheid gemaakt te worden in 2 categorieën:*

- *Bovenformatief geplaatst in een functie: deze categorie vormt de grootste groep bovenformatieven en bestaat uit personen die bovenformatief zijn geplaatst in een functie waarvan het aantal werknemers het formatieplan oversteeg. Dit zijn overheidsdienaren die in actieve dienst zijn geplaatst.*
- *Bovenformatief geplaatsten: deze groep bestaat uit personen die herplaatst moesten worden (politiek assistenten), en/of voor wie er in de NBO geen geschikte functie beschikbaar was. Van deze personen en waren enkelen al vóór 10-10-10 bovenformatief. Deze groep is veelal inactief.*

Per juli 2012 zijn 39 personen bovenformatief, waarvan ongeveer 1/3 deel in categorie 2 zit.

Antwoord: Wij hebben dit niet onderzocht, maar alleen de feitelijke situatie in kaart gebracht. Wij nemen daarom kennis van de bovenstaande informatie.

7.4.1. Salarisbetalingen

Uw reactie: *Het gaat om twee gevallen bij het Ministerie van Algemene Zaken, waarbij de verschillen respectievelijk 3 periodieken en 2 periodieken ten opzichte van de aanstelling op 10-10-10 zijn.*

Zonder informatie over de individuele casus is het moeilijk hier concrete uitspraken over te doen en kunnen er verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Ten eerste is het mogelijk dat bij de uitvoering (L&S) er sprake is van een foutieve invoer. Ten tweede is het mogelijk dat tussen oktober 2010 en oktober 2011 een retroactieve correctie op de inschaling heeft plaatsgevonden. Nader onderzoek zal moeten worden gedaan.

Antwoord: Wij benadrukken dat het hier gaat om twee gevallen in de steekproef. In de totale populatie van Sint Maarten gaat het dus om veel meer personen. Wij hebben dit met 95% betrouwbaarheid geconstateerd. Met de ambtelijke hoor en wederhoor zijn deze feiten aan het ministerie voorgelegd en geverifieerd.

7.4.2. Toelagen

Uw reactie: *Ook hier geldt dat zonder informatie over de individuele casus het moeilijk is concrete uitspraken te doen. Bij de plaatsing voor 10-10-10 heeft men met behoud van het toenmalige salaris, inclusief toelagen, een aanbod ontvangen.*

In 2011 is voor enkele personen die toelage ingetrokken, daar de reden waarom die toelage werd uitgekeerd in de NBO niet langer aanwezig was. Zo ook, is aan enkelen een toelage toegekend. Dit kan de verschillen verklaren tussen de 10-10-10 besluiten en de salarisuitdraai van oktober 2011.

Antwoord: Wij benadrukken dat het hier gaat om enkele gevallen in de steekproef. In de totale populatie gaat het dus om veel meer. Dit onderdeel is niet met 95% betrouwbaarheid vastgesteld omdat daarvoor het aantal constatering te beperkt waren. Met de ambtelijke hoor en wederhoor zijn deze feiten aan het ministerie voorgelegd en geverifieerd.

7.5.1 Pensioenpremie / 7.5.2 Afdracht AOV/AWW

Uw reactie: *Enkele personen die na 10-10-10 in dienst zijn getreden, hebben in hun arbeidsvoorwaarden elementen staan die vallen onder de Meerkostenregeling. Met een (klein) deel van deze groep is overeengekomen dat de pensioenpremie in Nederland wordt doorbetaald. Hierdoor vindt er voor deze groep geen pensioeninhouding in SXM plaats.*

Er is op dit moment nog geen verklaring voor het niet inhouden van pensioenpremies voor 54 interieurverzorgers. Uitgezocht moet worden of dit betekent dat deze personen en dan ook geen pensioenrechten opbouwen. Ook zal wat betreft het uitblijven van de inhouding voor AOV/AWW nader onderzoek noodzakelijk zijn.

Antwoord: Wij nemen kennis van deze opmerking. Over het onderdeel pensioen rapporteren wij spoedig.

7.6 Aanwezigheids-, verlof- en vakantieregistratie

Uw reactie: *De regering onderschrijft de noodzaak voor het bijhouden van genoemde registraties. De afdelingshoofden zullen door tussenkomst van de Secretarissen Generaal van de ministeries gehouden worden aan hun verantwoordelijkheid voor het bijhouden van de registraties.*

Van een enkele afdeling wordt maandelijks de registratie door P&O ontvangen. Met de invoering van het personeelsinformatie systeem heeft dit onderdeel aandacht, daar van de hoofden zal worden verwacht dat deze informatie systematisch wordt ingevoerd.

Antwoord: Wij nemen kennis van het bovenstaande.

7.6.2 Vaststellen in actieve- of niet-actieve dienst

Uw reactie: *Zie hetgeen werd opgemerkt ten aanzien van 6.12 en 7.6.*

Antwoord: Wij nemen kennis van het bovenstaande.

Bijlage 3

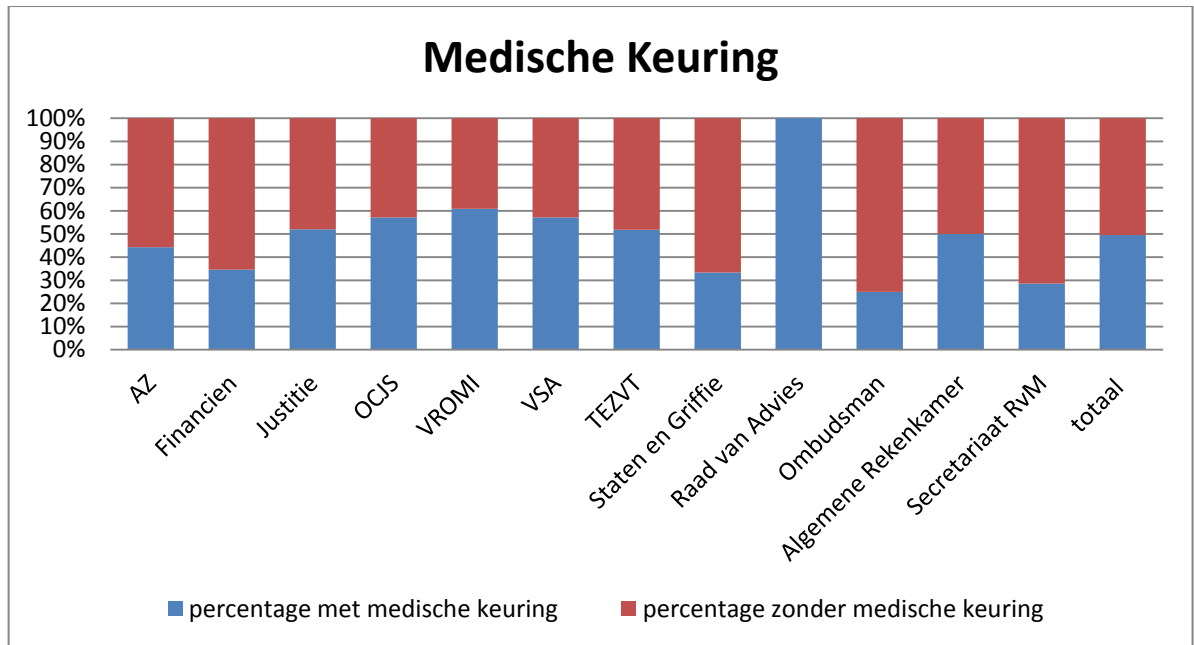
Resultaten medische keuringen en VOG bij een steekproefomvang van n=309

Deze bijlage heeft betrekking op de vraag of de personen die in 2010 of 2011 zijn gestart:

- a. een medische keuring hebben?
- b. een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) of Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) hebben?

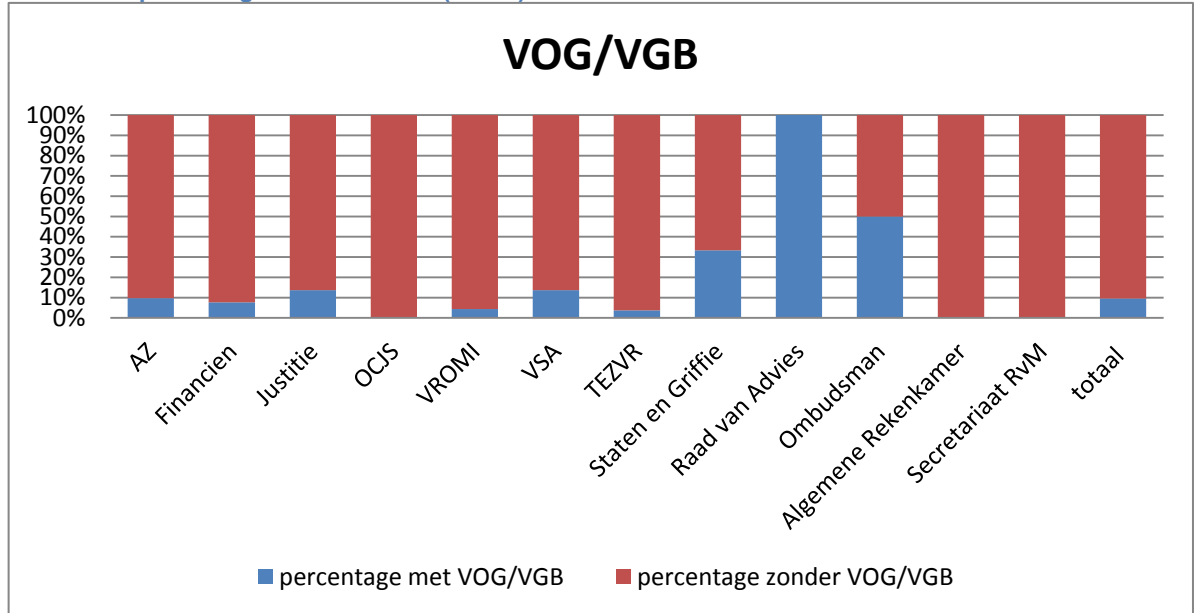
In dit onderzoek waren er binnen de steekproef 31 personen die na 10-10-2010 een nieuwe arbeidsrelatie zijn aangegaan met het land Sint Maarten zonder dat ze voor de landswording in dienst waren bij de overheid. Echter er is binnen het onderzoek ook gekeken naar het aantal medische keuringen en verklaringen omtrent gedrag/ verklaringen geen bezwaar voor de totale steekproef (n=309³⁷). Deze resultaten staan in onderstaande tabellen weergegeven.

Grafiek 13: percentage met medische keuring (n=309)



³⁷ Dit is exclusief de raad van ministers en de parlementsleden.

Grafiek 14: percentage met VOG/VGB (n=309)



Bijlage 4

Samenvatting benodigde documenten personeelsdossier en brondocument

Bron	Documenten in personeelsdossier
Artikel 1, eerste lid, Landsverordening materieel ambtenarenrecht /Burgerlijk wetboek	<ul style="list-style-type: none"> ● Aanstellings- of benoemingsbesluit ● Arbeidscontract
Artikel 6, Landsverordening materieel ambtenarenrecht	<ul style="list-style-type: none"> ● Verklaring van goed gedrag ● Bewijs van Nederlandse nationaliteit (uittreksel bevolkingsregister of kopie identiteitsbewijs) ● Medische verklaring
Artikel 8, eerste lid Werktijdenregeling	<ul style="list-style-type: none"> ● Aanwezigheidsregistratie
Archiefbesluit	<ul style="list-style-type: none"> ● Bezoldiging ● Toelagen ● Vergoedingen waardering en beoordeling ● Nevenfuncties ● Inbreuk op rechten en plichten ● Strafoplegging ● Woonplaats, ● Ziekte, afwezigheid, vakantie, ● Jubilea en immateriële belangen <p>Alsmede documenten die van waarde zijn tot beëindiging van het dienstverband. Dit zijn onder meer documenten die betrekking hebben op:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Benoeming ● Bevordering ● Ontslag ● Wachtgeld ● Pensioenrechten.
Artikel 9, derde lid, Pensioenlandsverordening	<ul style="list-style-type: none"> ● Intreebericht pensioenfonds



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Bijlage 5

Geïnterviewde personen

Dhr. J. Larmonie	secretaris-generaal Algemene Zaken
Mevr. L. Stella	secretaris-generaal Justitie
Mevr. I. Arinndell	hoofd P&O Justitie
Mevr. C. Berwers – Larmonie	hoofd P&O
Dhr. Q. Harrigen	hoofd afdeling Onderwijs



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Bijlage 6

Belscript aanwezigheidsregistratie

Goedemorgen, u spreekt met XXX van de Algemene Rekenkamer.		
	Ik ben op zoek naar Is deze aanwezig?	JA/NEE
JA	<p>Goedemorgen, u spreekt met XXX van de Algemene Rekenkamer.</p> <p>[De Algemene Rekenkamer is als Hoog College van Staat onderdeel van de landsoverheid. De Algemene Rekenkamer controleert of de inkomsten en uitgaven van het Land kloppen en of het Land beleid uitvoert zoals het bedoeld is.]</p> <p>Op dit moment is de Algemene Rekenkamer bezig met een onderzoek naar de personeelslasten. In het kader van dat onderzoek zou ik graag u personeelsgegevens verifiëren. Is dat goed?</p> <p>Wat is uw volledige naam?</p> <p>Wat is uw functie?.....</p> <p>Wat is uw identiteitsnummer?</p> <p>Hartelijk dank voor uw medewerking en een fijne dag verder.</p>	<p>Volledige naam? Functie?</p> <p>Identiteitsnummer of geboortedatum?</p>
NEE	Is er een mogelijkheid om..... vandaag nog te bereiken?	JA/NEE
NEE	Kunt u mij doorverbinden met de directe leidinggevende van	JA/NEE
JA	<p>Goedemorgen, u spreekt met XXX van de Algemene Rekenkamer.</p> <p>[De Algemene Rekenkamer is als Hoog College van Staat onderdeel van de landsoverheid. De Algemene Rekenkamer controleert of de inkomsten en uitgaven van het Land kloppen en of het Land beleid uitvoert zoals het bedoeld is.]</p> <p>Op dit moment zijn wij bezig met een onderzoek naar de personeelslasten. In het kader van dat onderzoek zijn wij op zoek naar Is deze persoon bij u in actieve dienst? Wat is zijn functie?.....</p>	<p>In actieve dienst?</p> <p>Functie?</p>
NEE	Hartelijk dank voor uw medewerking en een fijne dag verder.	



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Bijlage 7

Lijst met afkortingen

AO/IC	Administratieve Organisatie en Interne Controle
AOV	Arbeidsongeschiktheidsverzekering
APNA	Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen
APS	Algemeen Pensioen Fonds Sint Maarten
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
CRIB	Centraal Registratie-en Inlichtingenbureau
DIV	afdeling Dienst Informatie Voorziening
ID	Identificatie
LIOL	Landsverordening inrichting en organisatie Land
LMA	Landsverordening materieel ambtenarenrecht
Lvo	Landsverordening ombudsman
OCJS	Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sportzaken
P&O	afdeling Personeel en Organisatie
RvM	De Raad van Ministers
SG	secretaris-generaal van een ministerie
SLA	Service Level Agreement
SZV	Uitvoeringsorgaan Sociale- en Ziektekosten Verzekeringen
TEZVT	Ministerie van Toerisme, Economische Zaken, Verkeer & Telecommunicatie
VGB	Verklaring van Geen Bezwaar
VKS	Vrijwilligers Korps Sint Maarten
VROMI	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VSA	Ministerie van Volksgezondheid, Arbeid en Sociale Zaken



General Audit Chamber

Algemene Rekenkamer

Bijlage 8

Literatuurlijst

Bij het opstellen van onderhavige rapportage is gebruik gemaakt van onderstaande formele documenten met algemene werking:

- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden
- Staatsregeling Sint Maarten
- Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid
- Landsbegroting Sint Maarten 2011
- Landsverordening materieel ambtenarenrecht
- Landsverordening ombudsman
- Pensioenlandsverordening
- Kiesverordening Sint Maarten
- Landsverordening Raad van Advies
- Landsverordening Algemene Rekenkamer
- Landsverordening organisatie en inrichting Griffie Staten
- Rechtspositieregeling griffiepersoneel Staten
- Comptabiliteitslandsverordening
- Archieflandsverordening 2007
- Archiefbesluit
- Algemene richtlijnen inhoudende termijnen waarna documenten vernietigd mogen worden
- Werktijdenregeling
- Bezoldigingsregeling ambtenaren, incl. bijbehorende salaristabel 2011
- Beloning- en salariëringbeleid Prestatiegericht belonen bij de overheid
- Landsverordening algemeen pensioenfonds
- Landsverordening overgangsbepalingen wetgeving en bestuur
- Functieboek Algemene Rekenkamer
- Functieboek Griffie van de Staten
- Functieboek Algemene Zaken
- Functieboek Financiën
- Functieboek Justitie
- Functieboek Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport

- Functieboek Toerisme, Economische Zaken, Verkeer en Telecommunicatie
- Functieboek Volksgezondheid, Sociale Ontwikkeling en Arbeid
- Functieboek Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur
- Functieboek Nationale Ombudsman
- Functieboek Secretariaat Raad van Advies

RECHTMATIGHEID PERSONEELSLASTEN ST. MAARTEN 2011

De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk entiteit die direct aan het parlement van Sint Maarten rapporteert. Haar taak is om onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven alsmede naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen. Dat betekent ook dat de controle op de jaarrekening van het land Sint Maarten wordt uitgevoerd.

Op 23 november 2011 is de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten gestart met het onderzoek naar de rechtmatigheid van de besteding van personeelslasten in 2011. Voor het land Sint Maarten, en voor de Algemene Rekenkamer, is dit het eerste brede onderzoek naar de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven. De belangrijkste redenen voor de Algemene Rekenkamer om juist nu voor dit onderwerp te kiezen zijn:

- De personeelskosten maken een groot gedeelte van de begrote uitgaven van de overheid van Sint Maarten uit. In totaal wordt ongeveer 28% van de totale uitgaven besteed aan personeelslasten.
- De overheid van Sint Maarten bouwt aan een nieuwe organisatie. De Algemene Rekenkamer wil, nu de fundamenteën bijna gereed zijn, beoordelen of deze ook voldoen aan de eisen die daaraan vanuit rechtmatigheid worden gesteld.
- De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat zowel de inwoners als de ambtenaren weten dat de bestedingen van de belastingmiddelen (en de uitbetaling van salarissen) rechtmatig zijn.
- Met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wil het een bijdrage leveren aan de verbeteringen van de overheid om zo te komen tot een stevige en betrouwbare overheid.

In deze eindrapportage presenteert de Algemene Rekenkamer met genoeg de door ons vastgestelde resultaten van het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen. Verder zijn wij verheugd om te melden dat de Raad van Ministers heeft aangegeven dat het merendeel van de aanbevelingen wordt overgenomen. Wij kijken dan ook uit de implementatie welke de Algemene Rekenkamer zal blijven volgen.

