

Doelmatigheid

# Personeelsbeleid

Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn

## Deel II

### Invulling van functies

*Sturing en ondersteuning gewaarborgd?*



Juni 2018

Registratienummer: 2018 - 03

## Inhoudsopgave

<b>Rapport in het kort .....</b>	<b>3</b>
<b>Rapòrt Resumí .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>18</b>
1.1 Inleiding.....	18
1.2 Onderzoeksvraag.....	18
1.3 Onderzoeksverantwoording .....	20
1.4 Leeswijzer .....	21
<b>2 Organisatiestructuur .....</b>	<b>22</b>
2.1 Organisatiestructuur.....	22
2.2 Functies .....	22
2.3 Formatie .....	23
<b>3 Voorgeschreven beleid voor kwantitatieve invulling functies.....</b>	<b>24</b>
<b>4 Functies managementteam .....</b>	<b>27</b>
4.1 Ingevulde functies.....	27
4.1.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid.....	27
4.1.2 Conform kwalitatieve eisen; functie-eisen.....	28
4.2 Vacante functies en formeel ingevulde, niet uitgevoerde functies en maatregelen.....	29
4.2.1 Secretaris Generaal.....	29
4.2.2 Beleidsdirecteur .....	31
4.2.3 Sectordirecteur Arbeid .....	33
4.2.4 Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling .....	34
4.2.5 Sectordirecteur Familie & Jeugd.....	36
4.3 Invloed op het functioneren van het ministerie .....	37
4.4 Samenvatting en conclusies .....	44
<b>5 Functies kabinet van de minister.....</b>	<b>46</b>
5.1 Ingevulde functies.....	47
5.1.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid.....	47

5.1.2	Conform functie-eisen .....	50
5.2	Vacant gebleven functies en formeel ingevulde, niet uitgevoerde functies .....	51
5.3	Samenvatting en conclusies .....	52
<b>6</b>	<b>Ambtelijke en bestuurlijke reactie .....</b>	<b>54</b>
6.1	Ambtelijke reactie .....	54
6.2	Bestuurlijke reactie .....	54
<b>7</b>	<b>Nawoord .....</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlagen .....</b>	<b>56</b>
	Bijlage 1. Organigram per 10 oktober 2010 (oud).....	56
	Bijlage 2. Organigram per 26 juni 2011 (nieuw) .....	57
	Bijlage 3. Afkortingenlijst.....	58

## Rapport in het kort

### Samenvatting

De Staten hebben op 14 juli 2015 de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) verzocht om een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werving van het personeel en van het gevoerde personeelsbeleid bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) vanaf 10 oktober 2010.

Uit het verzoek bleek dat de Staten hadden geconstateerd dat het Ministerie van SOAW niet goed functioneerde en graag wilden weten of dit te maken had met het gevoerde personeelsbeleid. Met name de werving was een aandachtspunt.

### Doel

Het doel van het onderzoek is ten eerste om de Staten inzicht te geven of de invulling van functies in de onderzoeksperiode in overeenstemming is geweest met het voorgeschreven personeelsbeleid. Ten tweede is het doel om inzicht te geven of door het gevoerde personeelsbeleid het doelmatig functioneren van het ministerie gewaarborgd was. In dit verband is de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de functies van belang daar dit essentiële condities zijn voor het functioneren van een organisatie.

### Vraag

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

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

### Bevindingen

Om de bevindingen en aanbevelingen meer tot hun recht te laten komen worden de resultaten van het onderzoek in twee deelrapporten uitgebracht. Dit rapport is het 2<sup>de</sup> deel en betreft de uitkomsten over de functies die deel uitmaken van het managementteam van het

ministerie, te weten: ‘Secretaris Generaal’, ‘Beleidsdirecteur’ en ‘Sectordirecteur’. In het rapport zijn ook de resultaten betreffende het organisatieonderdeel ‘kabinet van de Minister’ meegenomen.

## Managementteam

De functie van Secretaris Generaal (SG) is in de onderzoeksperiode tweemaal formeel ingevuld<sup>1</sup> en van Beleidsdirecteur (BD) en de drie sectordirecteuren (SD) elk eenmaal. Deze zes invullingen hebben voldaan aan bijna alle criteria die voortvloeien uit het voorgeschreven personeelsbeleid. Van vijf van de zes invullingen zijn echter geen bewijzen aangetroffen dat aan de criteria ‘afnemen assessment’ en ‘opleidingseisen’ is voldaan, Noch bij Human Resource Organisatie (HRO) noch bij Document Management en het Ministerie van SOAW zijn documenten aangetroffen waaruit blijkt dat een assessment is afgenomen. Evenmin zijn in de personeelsdossiers, en het daarvoor door SOAW bijgehouden bestand, diploma’s aangetroffen. Blijkens de curriculum vitae die in de personeelsdossiers zijn aangetroffen, voldoen de personen aan de opleidingseisen maar, zoals eerder aangegeven, is deze informatie niet onderbouwd door diploma’s. Er is wel in alle gevallen voldaan aan het aantal vereiste ervaringsjaren.

De functies van SG, BD en SD zijn in de onderzoeksperiode gedurende langere perioden vacant geweest of formeel wel ingevuld maar niet uitgevoerd door de desbetreffende persoon. Een belangrijke oorzaak voor het laatstgenoemde was dat in dezelfde periode (mei/juni 2013) het gehele managementteam van het ministerie door de toenmalige minister op non-actief was gesteld (eventueel later gevolgd door terbeschikkingstelling).

Samen zijn de vijf leidinggevenden verantwoordelijk voor de sturing van het ministerie. Indien deze functies feitelijk niet worden uitgeoefend ontbeert het ministerie derhalve personen die sturing geven aan het ministerie in het algemeen en de organisatieonderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn in het bijzonder. Bovendien leidt het op non-actief

---

<sup>1</sup> Met formeel ingevuld wordt bedoeld dat een persoon vast in de functie is benoemd. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat iemand vast in een functie is benoemd maar feitelijk een andere functie uitvoert waarin hij/zij niet vast is benoemd. Ook kan het voorkomen dat iemand tijdelijk een functie uitvoert waarop een ander persoon vast is benoemd.

stellen van het hele managementteam tot onrust en spanningen binnen het ministerie met alle gevolgen van dien voor het functioneren.

Ten tijde dat de functies vacant waren en tijdens de non-actief stellingen zijn vervangende maatregelen genomen om te voorkomen dat deze functies geheel niet werden uitgeoefend. Met deze maatregelen zijn echter de bovengenoemde negatieve (bij)effecten niet helemaal opgeheven en zijn deze in sommige gevallen zelfs versterkt. Ten aanzien daarvan blijkt uit het onderzoek het volgende:

- Consistentie in de sturing van het ministerie is niet gewaarborgd geweest. Mede doordat vervangers vaak voor korte tijd zijn benoemd, zijn de functies in de onderzoeksperiode namelijk telkens voor een kort tijdsbestek door diverse personen uitgeoefend (inclusief de formeel benoemden):

- de functie van Secretaris Generaal door vijf verschillende personen;
- de functie van Beleidsdirecteur door zes verschillende personen;
- de functie van Sectordirecteur Arbeid eveneens door zes verschillende personen;
- de functie van Sectordirecteur Familie en Jeugd door vijf verschillende personen; en
- de functie van Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling door vijf verschillende personen.

- Sommige vervangingen hebben onvoldoende weloverwogen en dus niet zorgvuldig genoeg plaatsgevonden door de toenmalige bestuurder(s). Door deze handelingen liepen in dezelfde periode namelijk overeenkomsten met meerdere personen hetgeen tot onnodige financiële uitgaven voor de overheid heeft geleid:
  - In één geval is een vervanger benoemd terwijl de overeenkomst met de voorganger nog twee maanden liep.
  - Een andere vervanger is 2,5 maand vóór zijn pensionering aangesteld als ad interim en deze benoeming is na pensionering verlengd, terwijl de RvM eerder had besloten dat ambtenaren bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (60 jaar) niet meer op de payroll mogen voorkomen. Vervolgens is de RvM na 2 maanden ook akkoord gegaan om

de persoon uit de functie te ontheffen, met behoud van bezoldiging gedurende de periode dat de formeel benoemde persoon ter beschikking was gesteld. Dit met als argument dat er een arbeidsovereenkomst daarover was aangegaan met de ad interim. Genoemde overeenkomst blijkt echter pas veel later te zijn geformaliseerd. Daardoor is de ontheven persoon nog 11 maanden doorbetaald zonder de functie uit te oefenen.

- In sommige gevallen zijn vervangers benoemd die niet aan de opleidingseisen voldeden, waar degenen die zij vervingen, aan moesten voldoen. Dit heeft niet alleen indirect effect op het functioneren van het ministerie door het gedrag van bestuurders, maar ook direct doordat op ambtelijk niveau sprake is van sturing door personen die kwalitatief niet van het gewenste niveau zijn. Ook hier is sprake van onzorgvuldig en ondoelmatig handelen. In andere gevallen kon door het ontbreken van onderliggende documenten niet worden vastgesteld of sprake is geweest van een kwalitatief volwaardige vervanging.
- Niet in alle gevallen was sprake van een een-op-een vervanging maar van waarneming of van een waarnemer die voor meerdere functies waarnam.

Totaal is in de onderzoeksperiode minimaal ANG 2.481.974,90 betaald voor de doorbetaling van met name de op non actief gestelde personen (ANG 1.508.327,91) en de extra salariskosten voor de vervangingen (ANG 972.646,99).

## Conclusie over managementteam functies

De Rekenkamer concludeert dat het gevoerde personeelsbeleid zowel qua rechtmatigheid als doelmatigheid betreft in belangrijke mate heeft gefaald.

Van het merendeel van de managementteamfuncties die gedurende de onderzoeksperiode formeel zijn ingevuld, zijn geen bewijzen aangetroffen dat een assessment is uitgevoerd en aan de opleidingseisen is voldaan, terwijl deze criteria juist belangrijk zijn om de kwaliteiten van de sollicitant te kunnen beoordelen.

Door onzorgvuldig handelen van opeenvolgende bestuurders is een consistente, kwantitatief én kwalitatief volwaardige sturing van het ministerie onvoldoende gewaarborgd geweest. Dit heeft direct gevolgen voor het functioneren en realiseren van de doelen van het ministerie in het algemeen en van de doelen van de organisatieonderdelen in het bijzonder.

Verder heeft dit handelen geleid tot onnodige uitgaven voor de overheid.

Tot slot heeft de 'tone at the top' ook effect op het functioneren van het ministerie. 'Tone at the top' is namelijk van essentieel belang om het gewenste gedrag van de leidinggevenden en overige ambtenaren te bereiken.

## Kabinet van de minister

De functies voor kabinetsmedewerkers worden per ambtstermijn van een minister ingevuld. Maximaal vijf medewerkers mogen tegelijkertijd benoemd zijn, waarvan minimaal één een aan het kabinet ter beschikking gestelde ambtenaar dient te zijn. In de periode 10 oktober 2010 tot 10 september 2015 heeft het Land Curaçao vijf verschillende kabinetten gekend en zeven ministers voor het Ministerie van SOAW. In deze periode zijn totaal vier ambtenaren ter beschikking gesteld aan het kabinet van de minister en twintig personen extern aangetrokken en aangesteld middels een tijdelijke arbeidsovereenkomst.



Uit het onderzoek blijkt het volgende:

1. Er is aan het voorgeschreven personeelsbeleid voldaan met uitzondering van de volgende punten:
  - In twee kabinetsperiodes, namelijk van 1 mei 2013 tot 24 augustus 2014 en van 24 augustus 2014 tot het einde van de onderzoeksperiode, is 1 fte boventallig ingevuld.
  - In de 3<sup>de</sup>, 4<sup>de</sup> en 5<sup>de</sup> kabinetsperiode is, in strijd met de afspraken in de RvM, geen enkele functie ingevuld door beschikbaarstelling maar alleen via tijdelijke overeenkomsten. Het gevolg is hogere kosten voor de overheid aangezien aan meer personen een volledig salaris plus een toelage van 25% betaald moet worden in plaats van alleen een toelage van 25%.
  - Van de 2<sup>de</sup> kabinetsperiode kon door het ontbreken van onderliggende documenten voor één ter beschikkingstelling niet worden vastgesteld of de toelage maximaal 25% bedroeg.
2. Alle (vier) aan het kabinet van de minister ter beschikking gestelde ambtenaren hebben aan de opleidingseisen voldaan. Van de twintig tijdelijke arbeidscontractanten voldeden acht aan de opleidingseisen, drie voldeden niet en van de resterende negen kon dit door het ontbreken van documenten niet worden vastgesteld.
3. In de onderzoeksperiode is in één geval sprake geweest van een formeel ingevulde maar niet door de desbetreffende persoon uitgevoerde functie. In de 4<sup>de</sup> kabinetsperiode is namelijk een persoon 10 maanden nadat hij op een tijdelijk contract was aangenomen als kabinetsmedewerker, voor de resterende duur van dit contract ter beschikking gesteld van Inspectie Arbeid en Veiligheid.

## Conclusie over de functies van het kabinet van de minister

De Rekenkamer concludeert dat gedurende de onderzoeksperiode bij het invullen van de functies voor het kabinet van de minister niet op alle onderdelen rechtmatig is gehandeld daar niet is voldaan aan het voorgeschreven personeelsbeleid. Dit heeft financiële consequenties voor het ministerie. Verder wordt geconcludeerd dat het gevoerde personeelsbeleid in belangrijke mate niet heeft geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en dus ondoelmatig is. 38% van de personen voldoet niet aan de functie-eisen en in één geval werd een medewerker extern aangetrokken terwijl daar geen behoefte aan was bij het kabinet. Deze persoon is namelijk na een aantal maanden elders ter beschikking gesteld.

## Aanbevelingen

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

- alle medewerkers, dus ook de topambtenaren, voldoen aan de functie-eisen. In 2014 heeft de voorzitter van de Stuurgroep Optimaliseren Functioneren Overheidsapparaat de RvM onder andere geadviseerd om te evalueren in hoeverre het personeel aan de functie-eisen voldoet. Dit advies is niet overgenomen door de RvM. Geadviseerd wordt om dit aspect weer aan te kaarten bij de RvM of zelf intern stappen daartoe te ondernemen.
- zorgvuldigheid wordt betracht bij het toepassen van ordemaatregelen op ambtenaren. Indien dergelijke maatregelen niet vermeden kunnen worden te zorgen voor kwantitatief en kwalitatief volwaardige vervangingen. Ook ad interims behoren derhalve aan de functie-eisen te voldoen van degenen die zij vervangen.
- er een consistente sturing van het ministerie plaatsvindt. Dit betekent dat zoveel mogelijk vermeden moet worden dat de managementteam functies voor korte tijd door diverse personen worden uitgevoerd.

- kabinetsmedewerkers worden aangetrokken zoals bedoeld is, namelijk indien het kabinet (en dus niet andere organisatieonderdelen) daaraan behoefte heeft.
- de personeelsdossiers volledig zijn en tijdig worden bijgehouden. De actuele rechtspositie van de medewerkers dient op elk moment uit de dossiers te blijken en dat is nu niet het geval; zowel de Human Resource afdelingen van het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) als die van SOAW beschikken niet over volledige dossiers.

Aan de Staten wordt tot slot geadviseerd om er op toe te zien dat de minister van SOAW een stappenplan opstelt om de in dit rapportesignaleerde knelpunten op te lossen en verantwoording aflegt over de uitvoering van dit plan.

## Rapòrt Resumí

### Resúmen

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

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

### Meta

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

### Pregunta

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

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

### Loke e investigashon a mustra

Pa por presentá e konklushon- i rekomendashonnan na un manera mas kla, ta publiká e resultadonan di e investigashon akí den dos parti. Esaki ta Parti 2 i ta trata e resultadonan pa loke ta e funshonnan ku tin den e tim di maneho di Ministerio, esta: '[Sekretario General](#)', '[Direktor di Maneho](#)' i '[Direktor Sektoral](#)'. E resultadonan relashoná ku un otro

parti di e organisashon, esta ‘Kabinèt di Minister’, tambe ta inklui den e rapòrt akí.

### Tim di maneho

Den e periodo investigá, a yena e funshon di Sekretario General (SG) formalmente na dos okashon<sup>2</sup> i e funshonnan di Direktor di Maneho (DM) i di e tres direktornan sektoral (DS), kada un na un okashon. Den tur seis kaso, a kumpli ku kasi tur e kriterionan derivá di e maneho di personal ku ta vigente. Sinembargo, den sinku di e seis kasonan no a topa e dokumentashon nesinario pa proba ku a kumpli ku e kriterionan ‘hasi evaluashon’ i ‘eksigensia di estudio’. Ni serka Human Resource Organisatie (HRO) ni serka Document Management i Ministerio di SOAW no a topa dokumento ku ta mustra ku un evaluashon a tuma lugá. Tampoko no a topa diploma den e failnan di personal ni den e archivo ku SOAW ta tene di esei. Segun e curriculum vitaenan ku a topa den e failnan di personal, e personanan en kuestion ta kumpli ku e eksigensianan di estudio, pero manera a bisa kaba, no tin diploma pa fundamentá e informashon akí. Den tur e kasonan en kuestion, a kumpli sí ku e kantidat di aña di eksperensia eksigí.

Den e periodo investigá, e funshonnan di SG, DM i DS a sea keda vakante pa periodo relativamente largu òf tabata yená sin ku e persona en kuestion a ehersé e funshon. Un di e kousanan prinsipal di esei ta ku den e periodo ei (na mei/yüni di 2013), minister a pone henter e tim di maneho di Ministerio riba ‘non-actief’ (den sierto kaso, sigui pa un ‘terbeschikkingstelling’).

Huntu, e sinku funshonarionan akí ta responsabel pa manehá Ministerio. Si den práktika no a ehersé e funshonnan ei, esei ta nifiká ku Ministerio a pasa e periodo ei sin e personanan ku mester a dirigí Ministerio en general, i en partikular e diferente partinan di e organisashon ku ta nan responsabilidad. Ademas, e echo ku a pone henter e tim di maneho riba ‘non-actief’ a hiba na intrankilidat i tenshon den Ministerio, ku tur su konsekuensianan pa funshonamentu di e organisashon.

---

<sup>2</sup> Yena formalmente ta nifiká ku a duna un persona un nombramentu fiho pa ehersé e funshon. Por sosodé por ehèmpel ku un persona tin un nombramentu fiho pa un funshon pero den práktika e ta ehersé un otro funshon ku e no tin un nombramentu fiho p’e. Tambe por sosodé ku riba base temporal un hende ta ehersé un funshon ku un otro persona ta nombrá na un manera fiho pa ehersé.

Durante e periodo ku e funshonnan tabata vakante i ora e tim tabata riba 'non-actief', a tuma medida di remplaso di personal pa evitá ku lo no ehersé e funshonnan kompletamente. Sinembargo, e medidanan no a anulá e efektonan (sekundario) negativo kompletamente. Den sierto kaso, nan a asta empeorá e efektonan akí. En bista di esei, e investigashon a mustra lo siguiente:

- No a garantisá konsistensia di maneho di Ministerio. Esaki ta en parti debí ku hopi di e remplasantenan tabata nombrá pa periodo kòrtiku i diferente hende (inkluso esnan formalmente nombrá) a ehersé e funshonnan, un tras di otro, den e periodo investigá:
  - sinku diferente persona a ehersé e funshon di Sekretario General;
  - seis diferente persona a ehersé e funshon di Direktor di Maneho;
  - meskos, seis diferente persona a ehersé e funshon di Direktor di Sektor di Labor;
  - sinku diferente persona pa e funshon di Direktor di Sektor di Famia i Hubentut; i
  - sinku diferente persona den kaso di e funshon di Direktor di Sektor di Desaroyo Sosial.
- Tokante algun di e remplasonan por bisa ku e dirigenten di e tempu ei a implementá nan sin konsiderá e asunto sufisiente, ku otro palabra, sin e koutela nesesario. E ehersisionan akí a pone ku, den e mesun periodo, tabatin kontrato vigente ku mas ku un persona pareu, loke a resultá den gastu finansiero innesesario pa gobièrnu:
  - Den un di e kasonan, a nombra un suplente dos luna promé ku e kontrato di su predesesor terminá.
  - Un otro suplente a keda nombrá 'ad interim' 2½ luna promé ku e baha ku penshun, i despues ku el a baha ku penshun a prolongá e nombramentu siendo ku anteriormente Konseho di Minister (di awor padilanti: KdM) a disidí ku empleado públiko no tin mag di aparesé mas riba payroll na momentu ku nan yega edat di penshun (60 aña). Seguidamente, despues di dos luna, KdM a bai di akuerdo pa remové e persona, nombrá formalmente, for di e funshon i sigui pag'é durante e periodo

ku e ta 'na disposishon' (*ter beschikking*). Argumento pa esaki tabata ku a sera un akuerdo laboral ku e funshonario interino al respekto. Sinembargo, ta te basta tempu despues a bin formalisá e akuerdo ei. Debí na esei, a sigui paga e persona 11 luna mas, sin ku e tabata ehersé e funshon.

- Den sierto kaso, e suplentenan nombrá no a kumpli ku e eksigensianan di estudio ku tabata konta pa e persona ku nan a remplasá. Algu asina tin efekto riba funshonamentu di Ministerio tantu den sentido indirekto, debí na komportashon di e mandatarionan, komo direkto den e sentido ku na nivel ofisial, maneho di e organisashon ta na kargo di persona ku kualitativamente no ta di e nivel deseá. Aki tambe por papia di falta di koutela i di efikasía. Den algun otro kaso, debí na falta di dokumentashon no por a determiná si e remplasante a disponé di e kualidatnan adekuá.
- No ta den tur kaso e remplaso tabata permanente ni di un funshon pa kada persona. Tabatin tambe remplaso karakter temporal, i den algun kaso un solo remplasante a remplasá mas ku un funshon temporalmente.

Komo mínimo, den e periodo investigá, un total di ANG 2.481.974,90 a bai na pago di salario di e personanan riba 'non actief' (ANG 1.508.327,91) i gastu salarial èkstra di nan remplasantenan (ANG 972.646,99).

## Konklushon riba funshonnan di tim di maneho

Kontraloria ta konkluí ku e maneho di personal hibá tabata gravemente deficiente, tantu pa loke ta trata legalidat komo efektividat.

Pa mayoria di e funshonnan di e tim di maneho ku a keda yená formalmente den e periodo investigá, no a topa dokumentashon pa proba ku a hasi un evaluashon i ku e persona en kuestion a kumpli ku e eksigensianan di estudio, siendo ku ta nèt e kriterionan akí ta importante pa por a evaluá si e solisitante ta kualifiká.

Debí ku un tras di otro e mandatarionan di turno a aktua sin e koutela nesesario, no a garantisá suficiente ku Ministerio a ser manehá na un manera konsistente, ni tampoko adekuá tantu den sentido kualitativo i kuantitativo. Esaki tabatin un efekto direkto riba funshonamentu i realisashon di ophetivo di e organisashon en general i di e partinan individual di e organisashon en partikular.

E aktuashon akí a resultá tambe den gastu innesesario pa gobièrnu. Finalmente, e ‘tone at the top’ tambe ta afektá funshonamentu di Ministerio. ‘Tone at the top’ ta un faktor esensial pa generá e komportashon deseá serka tantu esnan den puesto di maneho komo e otro empleadonan públiko.

## Kabinèt di Minister

E funshonnan di personal di kabinèt ta ser yená pa durashon di e mandato di un minister. Te sinku persona tin mag di ta nombrá pareu, i un di nan mester ta un empleado públiko poné na disposishon di Kabinèt. Den e periodo di 10 di òktober 2010 te 10 di sèptèmber 2015, Pais Kòrsou a konosé sinku diferente kabinèt i shete minister pa Ministerio di SOAW. Na tur den e periodo akí, a pone kuater empleado públiko na disposishon di Kabinèt di Minister i a tuma i nombra binti persona eksterno den servisio ku kontrato temporal di trabou.

E investigashon a revelá lo siguiente:

1. A kumpli ku e maneho di personal fihá, ku eksepsion di e siguiente puntonan:
  - Den dos periodo di Kabinèt, esta, di 1 di mei 2013 te 24 di ougùstùs 2014 i di 24 di ougùstùs 2014 te fin di e periodo investigá, a yena 1 fte di mas.
  - Den e di tres, di kuater i di sinku periodo di Kabinèt, kontrario na loke a palabrá alrespekto den Konseho di Minister, no a



yena ningun funshon mediante 'beschikbaarstelling', sino solamente via akuerdo temporal di trabou. Resultado di esaki ta gastu mas haltu pa gobièrnu, ya ku mester mas tantu hende mester a risibí un salario kompleto plùs un sobresuèldo di 25%, na lugá di solamente e sobresuèldo di 25%.

- Pa loke ta trata un empleado públiko poné na disposishon di Kabinèt, debí na falta di dokumentashon no por a determiná si e sobresuèldo ku el a risibí den e di dos periodo di Kabinèt no tabata mas haltu ku 25%.
2. Tur (kuater) empleado públiko poné na disposishon di kabinèt a kumpli ku e eksigensianan di estudio. Ocho di e binti personanan ku kontrato temporal di trabou a kumpli ku e eksigensianan di estudio, tres no a kumpli ku nan i, pa loke ta trata e otronan, no por a determiná esaki debí na falta di dokumentashon.
  4. Den e periodo investigá, tabatin ún funshon ku tabata formalmente yená pero e persona en kwestion no tabata ehekut'é, debí ku den e di kuater periodo di Kabinèt, 10 luna despues ku a tum'é na trabou komo empleado di Kabinèt ku un kontrato temporal, a pon'é na disposishon di Inspekshon di Labor i Siguridat pa restu di durashon di su kontrato.

## Konklushon riba e funshonnan di Kabinèt di Minister

Kontraloria ta konkluí ku den e periodo investigá, yenamentu di e funshonnan di Kabinèt di Minister no a bai conforme lei den tur sentido, ya ku no a kumpli ku e maneho di personal fihá. Esaki tin konsekuensia finansiero pa e Ministerio. Tambe Kontraloria ta konkluí ku, pa gran parti, e funshonnan no a ser yená na un manera efektivu komo resultado di e maneho di personal hibá, i ku p'esei por bisa ku e maneho akí tabata inefektivu.

Trintiocho porshento (38%) die personanan no ta kumpli ku e eksigensianan di funshon, i den un di e kasonan a kontratá un empleado eksternamente siendo ku Kabinèt no tabatin nesesidat di esei, ya ku despues di algun luna a pone e persona akí na disposishon di otro parti di e organisashon.

## Rekomendashon

Kontraloria su rekomendashon na Minister di Desaroyo Sosial, Labor i Bienestar ta ku mester pèrkurá pa:

- tur empleado, inkluso funshonario haltu di gobièrnu, kumpli ku e eksigensianan di funshon. Na 2014, presidente di Stuurgroep Optimaliseren Functioneren Overheidsapparaat a konsehá Konseho di Minister entre otro pa evaluá te kon leu e personal ta kumpli ku e eksigensianan di funshon. KdM no a hasi kaso di e konseho akí. Nos konseho ta pa sea bolbe trese e asunto akí na atenshon di KdM òf pa internamente dal paso personalmente den e direkshon ei.
- aktua ku koutela ora apliká medida di òrdu riba empleado públiko. Ora no por evitá di tuma un medida asina, mester pèrkurá pa un remplaso adekuá, den sentido kuantitativo i kualitativo. Pues, personal interino tambe mester kumpli ku e eksigensianan di funshon ku ta konta pa esun ku nan ta remplasá.
- Ministerio ser manehá na un manera konsistente. Esei ta enserá ku mester evitá mas tantu posibel ku diferente persona ta ehersé un funshon di tim di maneho tras di otro i pa korto tempu.
- ora kontratá personal pa Kabinèt, esei sosodé di akuerdo ku e intenshon, esta, ora Kabinèt (i no otro parti di e organisashon) tin mester di personal.
- e failnan di personal ta kompleto i aktualisá na tempu. Mester por determiná posishon hurídiko di e empleadonan na tur momento a base di nan fail, loke aktualmente no ta e kaso; ni Departamento di Rekursu Humano di Ministerio di Maneho di Gobernashon Planifikashon i Servisio Públiko (BPD) ni esun di Desaroyo Sosial, Labor i Bienestar no tin fail kompleto na nan disposishon.

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

## 1 Over dit onderzoek

### 1.1 Inleiding

De Staten hebben op 14 juli 2015 de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) verzocht om een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werving van personeel en van het gevoerde personeelsbeleid bij het ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn vanaf 10 oktober 2010.

Conform de haar gebruikelijke werkwijze heeft de Rekenkamer aan de hand van de onderliggende motie van de Staten, die aanleiding was voor het verzoek, de vraag van de Staten vertaald in een concrete onderzoeksvraag én deelvragen. De Staten is op 10 september 2010 akkoord gegaan met deze vragen. In paragraaf 1.2 zijn de onderzoeksvraag en deelvragen opgenomen.

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

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

### 1.2 Onderzoeksvraag

Uit het schriftelijke verzoek aan de Rekenkamer werd duidelijk dat de Staten geconstateerd hadden dat het ministerie van SOAW niet goed functioneerde en graag wilden weten of dit te maken had met het gevoerde personeelsbeleid.

Het doel van het onderzoek is ten eerste om de Staten inzicht te geven of de invulling van functies in de onderzoeksperiode in overeenstemming is geweest met het voorgeschreven personeelsbeleid. Ten tweede is het doel om inzicht te geven of door het gevoerde personeelsbeleid het doelmatig functioneren van het ministerie gewaarborgd was. In dit verband is de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de functies van belang daar dit essentiële condities zijn voor het functioneren van een organisatie.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

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

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

1. Welke organisatiestructuur (met bijbehorende functies) is geldig voor het ministerie van SOAW gedurende de betreffende periode?
2. Welk beleid heeft de overheid in deze periode gevoerd om de functies in te vullen?
3. Is bij de ingevulde functies voldaan aan:
  - a. de geldende richtlijnen en procedures met betrekking tot het personeelsbeleid?
  - b. de functie-eisen voor de betreffende functies?
4. Zijn er vacante functies geweest en welke maatregelen zijn getroffen om de gevolgen daarvan op te heffen:
  - a. Welke functies zijn vacant en zo ja, waarom?
  - b. Wat is de invloed daarvan op het functioneren van het ministerie?
  - c. Welke maatregelen heeft de overheid getroffen om dit op te heffen?
5. Zijn er functies formeel ingevuld maar in de praktijk niet uitgevoerd door de benoemde persoon en welke maatregelen zijn getroffen om de gevolgen daarvan op te heffen?

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

### 1.3 Onderzoeksverantwoording

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

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

In de periode van 16 september 2015 tot en met het eerste kwartaal van 2016 hebben met enige onderbreking voorbereidende werkzaamheden plaatsgevonden. Het feitelijke onderzoek is in het tweede kwartaal van 2016 van start gegaan. De informatievergaring heeft veel tijd in beslag genomen door de lange onderzoeksperiode (5 jaar). Daarnaast houden verschillende bronnen personeelsdossiers bij en beschikt geen enkele bron over volledige dossiers. Al deze bronnen dienden derhalve geraadpleegd te worden om een zo volledig mogelijke toetsing te kunnen doen. Daarnaast is ook via andere bronnen getracht om brondocumenten te verkrijgen. Daar waar de Rekenkamer geen of onvoldoende informatie heeft verkregen, is dit vermeld in het desbetreffende onderdeel van het rapport.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de organisatiestructuur en de bijbehorende functies alsmede van het aantal vastgestelde formatieplaatsen en de functie-eisen (deelvraag 1). In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van het geldende personeelsbeleid (deelvraag 2). In hoofdstuk 4 zijn de resultaten opgenomen van de toetsing van de ingevulde functies aan de criteria die voortvloeien uit het geldende personeelsbeleid (deelvraag 3a). In dit hoofdstuk zijn ook de resultaten van de toetsing aan de functie-eisen opgenomen (deelvraag 3b). De deelvragen 4 en 5 worden in hoofdstuk 5 behandeld. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke functies vacant zijn gebleven of formeel zijn ingevuld maar niet uitgevoerd door de desbetreffende persoon. Ook worden de oorzaken daarvan behandeld, de gevolgen (invloed op het functioneren van het ministerie) en eventuele maatregelen om de gevolgen te ondervangen. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de ambtelijke en de bestuurlijke reactie op dit rapport opgenomen. Hoofdstuk 7 betreft het nawoord van de Rekenkamer.

## 2 Organisatiestructuur

### 2.1 Organisatiestructuur

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

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

Het landsbesluit HAM is niet tot stand gekomen. Wel is er begin 2010 per ministerie een businessplan opgesteld (businessplan oud SOAW) waarin de informatie is opgenomen die in het landsbesluit HAM zou moeten worden vastgesteld. Het businessplan van het ministerie van SOAW is in november 2011 bij ministeriele beschikking gewijzigd (businessplan nieuw) met terugwerkende kracht tot 26 juni 2011. Met deze wijziging is ook de organisatiestructuur per die datum gewijzigd.

### 2.2 Functies

Volgens artikel 6 lid 1 van het Sociaal Statuut Land Curaçao (A.B. 2010 no. 60)<sup>3</sup> diende er, voorafgaand aan de personele migratie per 10 oktober 2010, een functieboek voor de nieuwe ambtelijke bestuurlijke organisatie te worden vastgesteld. In september 2009 is het 'Functieboek Land Curaçao, Generieke functies' opgesteld. De functies Secretaris-Generaal, Beleidsdirecteur en Sectordirecteur zijn daarin niet opgenomen omdat ze nog niet voorkwamen in het Eilandgebied Curaçao en het land Nederlandse Antillen. Deze functies zijn genoemd in beide businessplannen van SOAW en in het laatste businessplan beschreven.

---

<sup>3</sup> Dit statuut regelt de overgang van de ambtenaren van het Eilandgebied Curaçao en het Land Nederlandse Antillen naar het Land Curaçao. Het statuut is vastgelegd in de 'Eilandsverordening houdende regelen inzake een Sociaal Statuut ten behoeve van het personeel werkzaam bij het Land Nederlandse Antillen en het Eilandgebied Curaçao in verband met de overgang naar het Land Curaçao'.

Er is in 2015 een nieuw conceptfunctieboek opgesteld. Het concept is nog niet geformaliseerd. In het onderzoek is uitgegaan van de beschrijvingen in het laatste businessplan van SOAW.

## 2.3 Formatie

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



### 3 Voorgeschreven beleid voor kwantitatieve invulling functies

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

**Tabel 1:** Geldend personeelsbeleid gedurende onderzoeksperiode

	Beleid	Periode
1	Werving managementteam functies	Vanaf 10 oktober 2010
2	Werving kabinetmedewerkers <sup>4</sup>	Vanaf 10 oktober 2010
3	Absolute vacaturestop	13 juli 2012 - 17 oktober 2012
4	Kritische functies	17 oktober 2012 - 14 mei 2014
5	Instroomplanning 2014	14 mei 2014 - 10 juni 2015
6	Instroomplanning 2015	10 juni 2015 - 15 sept 2015

Hierna is dit beleid globaal toegelicht.

#### Wervingsbeleid voor managementteam functies

De secretaris generaal (hierna: SG), beleidsdirecteur (hierna: BD) en de sectordirecteuren (hierna: SD) vormen het managementteam van het ministerie. Volgens het Sociaal Statuut dient werving voor de functies SG, BD en SD via een open sollicitatieronde plaats te vinden. Dit omdat de functies van belang zijn voor de verdere ontwikkeling en groei van de nieuwe ambtelijke organisatie. Tevens behoort werving en selectie voor deze functies via een extern bureau te lopen, een assessment plaats te vinden én de kandidaat benoemd te worden die door het bureau is voorgedragen. Afwijking daarvan kan alleen geschieden nadat de vakbonden op de hoogte zijn gesteld en daarmee akkoord zijn gegaan.

#### Wervingsbeleid voor kabinetmedewerkersfuncties

De functies voor kabinetmedewerkers worden per ambtstermijn van een minister ingevuld en gelden voor de duur van deze ambtstermijn of korter. Vanaf 10 oktober 2010 mochten tegelijkertijd maximaal drie

<sup>4</sup> Het kabinet van de minister verzorgt de dagelijkse praktische, inhoudelijke en politieke ondersteuning van de minister (bron: businessplan).

fte's ingevuld zijn, vanaf juni 2011 is dit maximaal vijf fte's geworden. Van de ingevulde fte's behoort minimaal één fte een ter beschikking gestelde overheidsambtenaar<sup>5</sup> te zijn. De overige functies kunnen door personen van buiten de overheid door een tijdelijke arbeidsovereenkomst ingevuld worden. Arbeidscontractanten kunnen daarna niet automatisch een vaste aanstelling krijgen maar behoren volgens de reguliere procedure te solliciteren op een vacante functie.

### Absolute vacaturestop

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

### Beleid kritische functies

Als gevolg van de toepassing van de absolute vacaturestop kwam de dienstverlening van de overheid in het gedrang. Om hier verlichting in te scheppen heeft de RvM op 17 oktober 2012 besloten om de vacaturestop deels op te heffen, met name voor de zogeheten 'kritische functies'. Het voorgaande betekende concreet dat de functies SG, BD en SD kritisch waren<sup>6</sup>.

### Instroomplanningsbeleid 2014 en 2015

In het Regeerprogramma 'Speransa i Konfiansa' 2013-2016 is een duurzame houdbare gezonde financiële positie van het Land als één van de belangrijkste speerpunten opgenomen. In dit kader wilde de overheid een geleidelijke daling van de kosten van het overheidsapparaat bewerkstelligen. Daarom is een instroomplanning opgesteld voor de jaren 2014 en 2015. Voor het ministerie van SOAW

<sup>5</sup> Brief van de Minister president d.d. 18 oktober 2010 waarin verwezen wordt naar de afspraken in de vergadering van de RvM d.d. 15 oktober 2010 dat de 'Regeling voor medewerkers van gedeputeerden no 2003/17061' van toepassing wordt verklaard op alle aangestelde en nog aan te stellen medewerkers van de Ministers van het land Curaçao. Deze regeling gaat uit van een toelage van 25% van de bezoldiging.

<sup>6</sup> Circulaire kritische functies, d.d. 29 oktober 2012, nummer 2012/059193

betekende dit dat het aantal formatieplaatsen in de loop der jaren geleidelijk aan zou moeten dalen.

Zowel bij het vaststellen van het beleid kritische functies als instroomplanning is geen rekening gehouden met het feit dat indien in deze perioden een kabinetswijziging zou plaatsvinden nieuwe kabinetsmedewerkers geworven moesten kunnen worden. Deze functies waren namelijk niet als kritisch aangemerkt.

## 4 Functies managementteam

### 4.1 Ingevulde functies

#### 4.1.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid

In de onderzoeksperiode zijn de leidinggevende functies als volgt formeel ingevuld:

**Tabel 2:** Formeel ingevulde leidinggevende functies

<b>Functie</b>	<b>Periode</b>
<b>SG (1)</b>	Januari 2012 - oktober 2013
<b>SG (2)</b>	April 2014 - heden
<b>BD</b>	Februari 2012 - januari 2015
<b>SD Arbeid</b>	Juni 2011 - heden
<b>SD Familie &amp; Jeugd (F&amp;J) / Sociale Ontwikkeling (SO) (vanaf Januari 2012 SD SO)</b>	Juni 2011 - heden
<b>SD F&amp;J</b>	Juni 2014 - heden

Uit de tabel blijkt dat voor de functie van SG twee benoemingen zijn geweest.

Verder is in de tabel aangegeven dat de SD F&J/SO vanaf 1 januari 2012 SD SO is geworden. Tot juni 2011 bestond namelijk naast de functie van sectordirecteur Arbeid alleen de functie van sectordirecteur F&J/SO. Vanaf juni 2011 is er door het vaststellen van het gewijzigde businessplan voor SOAW sprake van drie sectoren, namelijk Arbeid, F&J en SO en derhalve drie sectordirecteuren. De voormalige sectordirecteur F&J/SO is vanaf januari 2012 SD SO geworden.

De invulling van de functies is getoetst aan de volgende criteria die voortvloeien uit het voorgeschreven personeelsbeleid:

- fte beschikbaar;
- functie mag worden ingevuld;
- werving en selectie (W&S) door een extern bureau;
- open sollicitatie;
- assessment afgenomen; en

- benoemde persoon is de door het externe bureau voorgedragen kandidaat.

Uit de toetsing blijkt dat voor alle functies aan de overige criteria is voldaan. Slechts in één geval kon vastgesteld worden dat aan het criterium 'afnemen assessment' is voldaan. Van de overige vijf gevallen zijn noch bij Human Resource Organisatie (HRO) noch bij Document Management en bij het ministerie van SOAW documenten aangetroffen waaruit blijkt dat een assessment is afgenomen.

#### 4.1.2 Conform kwalitatieve eisen; functie-eisen

In het functieboek uit 2009 waren de leidinggevende functies nog niet opgenomen omdat zij vóór 10 oktober 2010 nog niet bestonden. In het Businessplan-nieuw zijn de opleidingseisen en het aantal vereiste ervaringsjaren voor de leidinggevende functies opgenomen. Aan de hand van deze functie-eisen is getoetst of de functies kwalitatief toereikend zijn ingevuld. In de volgende tabel zijn de uitkomsten opgenomen.

**Tabel 3:** Resultaat toetsing aan opleidings- en ervaring(jaren)eisen

Funcie	Voldaan aan opleidingseisen	Diploma ('s) aangetroffen	Voldaan aan vereiste ervaringsjaren
<b>SG (1)</b>	Nkv	Nee	Ja
<b>SG (2)</b>	Nkv	Nee	Ja
<b>BD</b>	Nkv	Nee	Ja
<b>SD Arbeid</b>	Ja	Ja	Ja
<b>SD F&amp;J/SO (vanaf Januari 2012 SD SO)</b>	Nkv	Nee	Ja
<b>SD F&amp;J</b>	Nkv	Nee	Ja

Nkv: niet kunnen vaststellen

Zoals in bovenstaande tabel is aangegeven is in slechts één van de onderliggende personeelsdossiers een diploma aangetroffen en van de overige personen zijn dus geen diploma's aangetroffen. Het ministerie van SOAW was al vóór de start van het onderzoek begonnen

om een volledig bestand van de diploma's van het personeel bij te houden. Ook in dit bestand zijn de diploma's voor de overige personen niet aangetroffen. Blijkens de curriculum vitae die in de personeelsdossiers zijn aangetroffen, voldoen deze overige personen aan de opleidingseisen maar, zoals eerder aangegeven, is deze informatie niet onderbouwd door diploma's.

## 4.2 Vacante functies en formeel ingevulde, niet uitgevoerde functies en maatregelen

### 4.2.1 Secretaris Generaal

De functie van SG is in de onderzoeksperiode als volgt ingevuld.

**Tabel 4:** Status functie Secretaris generaal

Periode	Status functie	Oorzaak vacant of niet uitgeoefend	Maatregelen ter beperking gevolgen vacant/niet uitgeoefend
Vacant 10/10/2010 – 1/1/2012		Niet tijdig afronden van de 1 <sup>ste</sup> Werving & Selectie ronde (vóór 10 oktober 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanstelling van een Implementatiemanager</li> <li>2<sup>de</sup> Werving &amp; Selectie ronde.</li> <li>Benoeming 1<sup>ste</sup> SG (1) per 1 januari 2012</li> </ul>
Formeel ingevuld door SG (1)	Uitgeoefend door SG (1) 1/1/2012 - 29/5/2013	n.v.t.	n.v.t.
	Niet uitgeoefend door SG (1) 29/5/2013 - 11/9/2013	Op non actiefstelling SG (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invulling functie door een SG a.i. (1) Periode 1/6/2013 - 1/12/2013</li> </ul>
Vacant 12/9/2013 - 3/4/2014		Pensionering SG (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invulling functie door een SG a.i. (2) Periode 2/10/2013 - 3/4/2014</li> </ul>
Formeel ingevuld door SG (2)	Uitgeoefend door SG (2) 3/4/2014 - 9/3/2015	n.v.t.	n.v.t.
	Niet uitgeoefend door SG (2) 9/3/2015 - einde onderzoeksperiode	Op non actiefstelling SG (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Invulling functie door een SG a.i. (3) die op dat moment tevens BD a.i. was.</li> </ul>

Uit de tabel blijkt dat de functie in de onderzoeksperiode tweemaal vacant is geweest en tweemaal formeel was ingevuld maar niet werd uitgeoefend. Hierna worden in chronologische volgorde de redenen en vervangende maatregelen toegelicht.

Per 10 oktober 2010 was het wervingsproces nog niet afgerond en de eerste SG is pas per 1 januari 2012 benoemd. In de tussenliggende periode is voor 9 maanden een implementatiemanager benoemd om

te voorzien in een reguliere ambtelijke leiding van het ministerie. Dezelfde implementatiemanager is vervolgens tot 1 januari 2012 aangewezen als interimmanager en heeft de functie dus 1 jaar en 3 maanden vervuld.

De per 1 januari 2012 benoemde SG (1) is door de toenmalige minister op 29 mei 2013 op non-actief gesteld en heeft de functie feitelijk dus 1 jaar en 5 maanden uitgeoefend. Drie maanden na de non-actiefstelling (9 september 2013) is de SG (1) met pensioen gegaan.

Vanwege de op non-actief stelling van de SG (1) is op 1 juni 2013 een SG a.i. (1) benoemd voor 6 maanden, tot 1 december 2013. Deze SG ai (1) is slechts 4 maanden actief geweest. Voordat zijn periode was verstreken is er namelijk (op 2 oktober 2013) een andere SG ai (2) benoemd voor 6 maanden.

De SG a.i. (2) is direct na afloop van die 6 maanden benoemd tot (2<sup>de</sup>) SG (april 2014). De functie was namelijk vacant geworden omdat de eerst benoemde SG met pensioen was gegaan in april 2014. De SG (2) is sinds maart 2015 op non-actief gesteld door de toenmalige minister. De SG (2) heeft de functie feitelijk dus 1 jaar en zes maanden uitgeoefend (inclusief de periode als SG a.i.).

Vanaf de non-actiefstelling van de SG (2) in maart 2015 is de functie ingevuld door een SG a.i. (3) die tevens BD a.i. was.

Aan het eind van de onderzoeksperiode was dit nog steeds het geval (totaal 7 maanden).

## 4.2.2 Beleidsdirecteur

De functie van BD is in de onderzoeksperiode als volgt ingevuld.

**Tabel 5:** Status functie Beleidsdirecteur (BD)

Periode	Status functie	Oorzaak vacant of niet uitgeoefend	Maatregelen ter beperking gevolgen vacant/niet uitgeoefend
Vacant 10/10/2010 - 31/1/2012		Niet tijdig afronden van de 1 <sup>ste</sup> Werving & Selectie ronde (vóór 10 oktober 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming van een beleidsmedewerker tot BD a.i. (1) 16/11/2010 - 10/7/2011</li> <li>▪ aanstelling van implementatiemanager/ interimmanager 11/7/2011 - 1/2/2012</li> <li>▪ 2<sup>de</sup> Werving &amp; Selectie ronde.</li> </ul>
Formeel ingevuld door BD (1)	Uitgeoefend door BD (1) 1/2/2012 - 28/5/2013 (BD (1))	n.v.t.	n.v.t.
	Niet uitgeoefend door BD (1) 28/5/2013 - 28/1/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Op non actiefstelling BD (1) 28/5/2013 - juli 2013</li> <li>▪ Ter beschikkingstelling BD (1) van het Ministerie van Justitie juli 2013 - 28/1/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming van een BD a.i. (2) 28/5/2013 - 2/10/ 2013 (4 maanden).</li> <li>▪ Benoeming van een BD a.i. (3) 2/10/ 2013 - 30/6/ 2014 (9 maanden).</li> <li>▪ Benoeming van een BD a.i. (4) 1/11/ 2014 - 31/7/2016 (2 jaar).</li> </ul>
Functie vacant 29/1/2015 - 31/7/2016		Pensionering BD (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming BD a.i. (4) geldt in deze periode nog.</li> </ul>

Uit de tabel blijkt dat de functie in de onderzoeksperiode tweemaal vacant is geweest en eenmaal formeel is ingevuld maar niet werd uitgeoefend. Hierna worden in chronologische volgorde de redenen en vervangende maatregelen toegelicht.

Per 10 oktober 2010 was het wervingsproces nog niet afgerond en de eerste BD is pas per 1 februari 2012 benoemd. In de tussenliggende periode is de functie **8 maanden** lang ingevuld door de benoeming van een beleidsmedewerker tot BD a.i. (1), van midden november 2010 tot 11 juli 2011. Daarna is de functie **een jaar en ongeveer 5 maanden** (11 juli 2011 tot 1 februari 2012) uitgeoefend door een implementatiemanager, tevens interimmanager.

De per 1 februari 2012 benoemde BD is ingaande 28 mei 2013 als ordemaatregel de toegang tot het ministerie ontzegd en heeft de functie dus feitelijk **1 jaar en 4 maanden** uitgeoefend. Vervolgens is hij vanaf juli 2013 ter beschikking gesteld aan een ander ministerie. Er is



geen informatie verkregen of hij in een latere periode formeel is overgeplaatst naar het ministerie of tot zijn pensionering (eind januari 2015) ter beschikking is gesteld. De salariskosten zijn tot zijn pensionering ten laste van het ministerie van SOAW geweest. Vanwege de toegangszegging/terbeschikkingstelling van de BD zijn de volgende maatregelen genomen om de functie uit te voeren:

- Vanaf 29 mei 2013 tot 13 juli 2013 is de functie vervuld door een BD a.i. (2). De BD a.i. (2) is op 13 juli 2013 met pensioen gegaan. Op verzoek van de toenmalige minister van SOAW is de RvM vervolgens akkoord gegaan om deze persoon met ingang van 13 juli 2013 weer tot BD a.i. te benoemen voor de duur van de terbeschikkingstelling van de BD bij een ander ministerie. De RvM heeft op 9 oktober 2013, op verzoek van de toenmalige minister van SOAW, besloten om de BD a.i. (2) van zijn functie te ontheffen, met behoud van bezoldiging tot het moment dat zijn contract afloopt. Het contract was voor de duur van de terbeschikkingstelling van de BD bij een ander ministerie. Deze terbeschikkingstelling heeft tot eind januari 2015 geduurd en de doorbetaling van bezoldiging van de BD a.i. (2) heeft tot die datum plaatsgevonden. De BD a.i. (2) heeft de functie **4 maanden** uitgeoefend.
- Er is vervolgens bij landsbesluit een andere BD a.i. (3) benoemd voor zes maanden, van 2 oktober 2013 tot 2 april 2014. Deze periode is daarna met zes maanden verlengd, maar voordat de termijn was verstreken is de BD a.i. (3) op eigen verzoek per 1 juli 2014 met ontslag gegaan. De BD a.i. (3) heeft de functie dus **9 maanden** uitgeoefend.
- Voor de periode tussen 1 juli 2014 en 1 november 2014 kon niet worden vastgesteld of en welke vervangende maatregelen zijn getroffen. Met ingang van 1 november 2014 is een nieuwe BD a.i. (4) benoemd die aan het eind van de onderzoeksperiode de functie nog steeds vervulde, dus ook terwijl de functie op 29 mei 2015 vacant was geworden door pensionering van de toenmalige BD.

### 4.2.3 Sectordirecteur Arbeid

De functie van SD Arbeid is in de onderzoeksperiode als volgt ingevuld.

**Tabel 6:** Status functie Sectordirecteur Arbeid

Periode	Status functie	Oorzaak	Maatregel
Vacant 10/10/2010 - 1/6/2011		Niet tijdig afronden van de W&S ronde vóór 10/10/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanstelling van implementatiemanager 10/10/10 - 1/6/2011</li> <li>2<sup>de</sup> Werving &amp; Selectie ronde</li> </ul>
Formeel ingevuld door SD Arbeid	Uitgeoefend door SD Arbeid 1/6/11 - 7/5/2013	n.v.t.	n.v.t.
	Niet uitgeoefend door SD Arbeid 7/5/2013 - 17/4/2014	Ter beschikking stelling van de SD aan de Minister van SOAW per 7/5/2013 op non-actief stelling SD 29/5/2013 - 17/4/2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waarneming door SG a.i. en de BD a.i. 7/5/ 2013 - 29/5/2013</li> <li>Benoeming van een SD a.i. (1) 29/5/2013 - 29/6/2013<sup>7</sup>.</li> <li>Benoeming van een SD a.i. (2) 2 /10/2013 - 2/4/2014</li> <li>Geen maatregelen bekend voor periode 3/4/2014 - 17/4/2014</li> </ul>
	Uitgeoefend door SD Arbeid 17/4/2014 - einde onderzoeksperiode	SD hervat werkzaamheden	n.v.t.

Uit de tabel blijkt dat de functie in de onderzoeksperiode eenmaal vacant is geweest en eenmaal formeel is ingevuld maar niet werd uitgeoefend door de formeel benoemde. Hierna worden in chronologische volgorde de redenen en vervangende maatregelen toegelicht.

De functie was van 10 oktober 2010 tot 1 juni 2011 vacant omdat de 1<sup>ste</sup> W&S ronde niet op tijd (vóór 10/10/10) was afgerond. In de periode 10 oktober 2010 tot 1 juni 2011 (ongeveer 8 maanden) is een implementatiemanager aangesteld.

De per 1 juni 2011 benoemde SD is met ingang van 7 mei 2013 ter beschikking gesteld aan de minister en had de functie op dat moment dus bijna 2 jaar uitgeoefend. In juni 2013 is de SD de toegang ontzegd tot het ministerie en vervolgens op non-actief gesteld tot 17 april 2014 vanwege een vertrouwensbreuk met de minister. De volgende

maatregelen zijn getroffen om in deze periode de functie uit te oefenen:

- van 29 mei 2013 tot 29 juni 2013 (1 maand) is een SD a.i. (1) benoemd. Dit betrof een ambtenaar van een ander ministerie die ter beschikking werd gesteld aan SOAW.
- Van 29 juni tot en met september 2013 (3 maanden) zijn de taken van de SD waargenomen door de SG a.i. en de BD a.i.
- Van 2 oktober 2013 tot 2 april 2014 (6 maanden) is een SD a.i. (2) benoemd. Dit betrof een externe die op basis van een arbeidsovereenkomst voor zes maanden, was aangetrokken ter vervulling van de functie.
- Van 3 april 2014 tot 17 april 2014 (bijna een halve maand) zijn de taken van de SD waargenomen door de SG en de BD a.i. Na deze periode heeft de SD de werkzaamheden hervat.

#### 4.2.4 Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling

De functie van SD Sociale Ontwikkeling is in de onderzoeksperiode als volgt ingevuld.

**Tabel 7:** Status functie Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling

Periode	Status functie	Oorzaak	Maatregel
Vacant 10/10/2010 - 1/6/2011		Niet tijdig afronden van de Werving & Selectie ronde	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanstelling van een implementatiemanager 10/10/2010 - 1/6/2011</li> <li>▪ 2<sup>de</sup> Werving &amp; Selectie ronde.</li> </ul>
Formeel ingevuld door SD SO 20/8/2011 - einde onderzoeksperiode	Niet uitgeoefend door SD SO 1/6/2011 - 20/08/2011	SD is benoemd maar kan door persoonlijke omstandigheden de functie niet direct invullen 1/6/2011 - 20/8/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verlenging contract implementatiemanager 1/6/2011 - 20/8/2011</li> </ul>
	Uitgeoefend door SD SO 20/8/2011 - 1/6/2013	n.v.t.	n.v.t.
	Niet uitgeoefend door SD SO 1/6/2013 - einde onderzoeksperiode	Non actiefstelling van de SD gevolgd door de ter beschikkingstelling van de SD aan een ander ministerie 29/5/2013 - februari 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming waarnemend SD (1) 1/6/2013 - 30/11/2013</li> <li>▪ benoeming waarnemend SD (2) december 2013 tot en met juni 2014. (persoon was tevens SD F&amp;J a.i.)</li> <li>▪ benoeming van de SD a.i. (1) 1/8/2014 - 31/1/2015</li> <li>▪ Verlenging benoeming SD a.i. (1) tot dat ter beschikking SD aan het andere ministerie eindigt (is uiteindelijk van 1 februari 2015 tot juli/aug 2016 gebleven).</li> </ul>

Zoals eerder aangegeven was per 10 oktober 2010 de functie nog een gecombineerde functie voor de sector SO/F&J. In deze periode is de vacante functie van SD SO/F&J uitgeoefend door een implementatiemanager. De functie was vacant omdat de 1<sup>ste</sup> W&S ronde niet op tijd (voor 10/10/10) was afgerond.

De SD SO is formeel per 1 juni 2011 benoemd maar kon de functie pas twee maanden later uitoefenen. Daarom is de aanstelling van de implementatiemanager met 2 maanden verlengd, totaal derhalve **8 maanden**.

De in augustus 2011 benoemde SD SO is vanaf 1 juni 2013 op non-actief gesteld hetgeen gevolgd is door terbeschikkingstelling aan het ministerie van BPD. Aan het eind van de onderzoeksperiode was dit nog steeds het geval. Vanwege de non-actiefstelling/terbeschikkingstelling zijn de volgende maatregelen getroffen om de functie van SD uit te oefenen:

- Van juni 2013 tot en met november 2013 is een waarnemend SD benoemd, derhalve **6 maanden**.
- Van december 2013 tot en met juni 2014 is een andere waarnemend SD benoemd, derhalve **7 maanden**.
- Van juli 2014 tot 31 januari 2015 is een SD a.i. benoemd. De benoeming van de SD a.i. is verlengd met ingang van 1 februari 2015 totdat de terbeschikkingstelling van de SD aan een ander ministerie eindigt.

#### 4.2.5 Sectordirecteur Familie & Jeugd

De functie van Sectordirecteur Familie & Jeugd is in de onderzoeksperiode als volgt ingevuld.

**Tabel 8:** Status functie sectordirecteur Familie & Jeugd

Periode	Status functie	Oorzaak vacant of niet uitgeoefend	Maatregelen ter beperking gevolgen vacant/niet uitgeoefend
Functie SD F&J bestond nog niet 10/10/2010 - 1/1/2012		Sector SO en Sector F & J vielen samen onder de SD SO/F&J. Deze functie was vacant.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming van een implementatiemanager voor de sector SO/F&amp;J</li> </ul>
Functie vacant 1/1/2012 - 1/6/2014		Niet bekend	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Benoeming implementatiemanager tot SD F&amp;J a.i. (1) 1/1/2012 - 1/8/2012</li> <li>▪ Benoeming van SD F&amp;J a.i. (1) tot beleidsmedewerker bij het kabinet van de minister, belast met onder meer de taken van de vacante functie van SD F&amp;J 1/8/2012 - 28/9/2012</li> <li>▪ De leiding werd informeel intern geregeld door 2 leidinggevend in de sector. Dit is gedaan totdat één met pensioen ging en de andere op 26 juni 2013 de toegang werd onzegd als ordemaatregel. 28/9/2012 - 26/6/2013</li> <li>▪ Geen maatregelen bekend 26/6/2013 - 1/10/2013</li> <li>▪ Waarneming functie door de SD F&amp;J a.i. (2) 2/10/2013 - 2/4/2014</li> <li>▪ Verlenging contract SD F&amp;J a.i. (2) 2/4/2014 - 1/6/2014</li> </ul>
Functie formeel ingevuld, uitgeoefend (SD F&J) 1 juni 2014 - einde onderzoeksperiode		Benoeming SD 1 juni 2014	n.v.t.

Uit de tabel blijkt dat de functie in de onderzoeksperiode eenmaal vacant is geweest. Hierna worden in chronologische volgorde de redenen en vervangende maatregelen toegelicht.

Per 10 oktober 2010 bestond deze sector nog niet maar was er één (gecombineerde) sector SO/F&J. In deze periode is de vacante functie van SD SO/F&J uitgeoefend door een implementatiemanager. De functie was vacant omdat de 1<sup>ste</sup> W&S ronde niet op tijd (voor 10/10/10) was afgerond.

De functie van SD F&J was vanaf 1 januari 2012<sup>8</sup> vacant. Het is niet duidelijk waarom in die periode geen SD is benoemd. De volgende

<sup>8</sup> In het BP nieuw was de splitsing reeds vanaf 26 juni 2011 een feit maar pas per 1 januari 2012 is de functiebenaming van SD SO/FJ veranderd in SD SO.

maatregelen zijn genomen om gedurende de vacatie de functie toch uit te kunnen oefenen:

- Van 1 januari tot 1 augustus 2012 is de implementatiemanager van de sector SO/F&J benoemd tot SD ai F&J (1). Per 1 augustus 2012 is de SD ai F&J (1) benoemd tot medewerker bij het kabinet van de minister belast met onder meer de taken van de vacante functie van SD F&J. De benoeming gold tot de duur van de ambtsperiode van de minister van SOAW. De ambtsperiode heeft geduurd tot 28 september 2012 en betrokkene heeft dus **9 maanden** de functie vervuld.
- Vanaf begin oktober 2012 is de leiding informeel vervuld door een leidinggevende in de sector totdat deze eind maart 2013 met pensioen ging, derhalve **6 maanden**.
- Vanaf april 2013 heeft een andere leidinggevende binnen de sector de functie informeel vervuld totdat deze op 26 juni 2013 als ordemaatregel de toegang is ontzegd, derhalve **3 maanden**.
- Er zijn geen vervangende maatregelen bekend voor de periode daarna tot 1 oktober 2013. Vanaf 2 oktober 2013 is een SD ai (2) op contractbasis benoemd voor zes maanden. Dit is verlengd met 2 maanden (totaal **8 maanden**) tot de benoeming van de SD F&J in 2014.

#### **4.3 Invloed op het functioneren van het ministerie**

De SG staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie van het ministerie en voorziet de minister van de benodigde informatie. De SG is tevens voorzitter van het managementteam.

De beleidsdirecteur en de drie sectordirecteuren maken ook deel uit van het managementteam van het ministerie en geven leiding aan de onder hen ressorterende eenheden.

De beleidsdirecteur is eindverantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling binnen zijn/haar ministerie en geeft leiding aan de beleidsorganisatie die onder andere dient te zorgen voor het

strategisch beleid van het ministerie en de monitoring van de uitvoering daarvan<sup>9</sup>.

De sectordirecteur is de inhoudelijke deskundige die de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van invulling en uitvoering van het beleid binnen de sector. Elke sectordirecteur geeft leiding aan één van de uitvoerende sectoren, te weten Arbeid, Sociale Ontwikkeling en Familie & Jeugd.

Het domein van de sector Arbeid omvat onderwerpen als het streven naar een zo groot mogelijke graad van arbeidsparticipatie, optimale arbeidsomstandigheden, goede arbeidsvoorwaarden en een evenwichtige sociale verzekering.

Het domein van de sector Sociale Ontwikkeling omvat het vormgeven van verschillende vormen van sociaal maatschappelijke zorg (onder andere verslavingszorg, ouderenzorg, gehandicaptenzorg). Daarnaast wordt aan het concept wijkontwikkeling verder vorm gegeven.

Het domein van de sector Familie & Jeugd richt zich op het welzijn van de familie, jongeren ontwikkelingsbeleid, genderbeleid en bescherming van de rechten van het kind en de familie.

Samen zijn de vijf leidinggevendenden dus verantwoordelijk voor de sturing van het ministerie. Indien deze functies vacant zijn of formeel wel zijn ingevuld maar niet worden uitgeoefend, ontbeert het ministerie derhalve personen die sturing geven aan het ministerie in het algemeen en de organisatieonderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn in het bijzonder. Dit heeft daarom direct gevolgen voor het functioneren en realiseren van de doelen van het ministerie in het algemeen en de doelen van de organisatieonderdelen in het bijzonder. Het in dezelfde periode (mei/juni 2013) op non-actief stellen van het gehele managementteam van het ministerie door de toenmalige minister, waarvan één persoon drie (3) maanden vóór zijn pensioen, leidt tot onrust en spanningen binnen het ministerie met alle gevolgen van dien voor het functioneren. Het voorgaande wordt versterkt door het feit dat één van deze personen een rechtszaak heeft aangespannen tegen deze handelingen en door de rechter in het gelijk is gesteld. Dit duidt

---

<sup>9</sup> Businessplan SOAW 26 juni 2011

erop dat niet zorgvuldig is omgesprongen met het stellen van een ordemaatregel en de non actiefstelling.

Zoals eerder is aangegeven zijn er toen de functies vacant waren en tijdens de non actiefstellingen vervangende maatregelen genomen. Met deze maatregelen zijn echter de negatieve (bij)effecten niet helemaal opgeheven en in sommige gevallen zelfs versterkt.

Ten eerste zijn in de onderzoeksperiode mede doordat vervangers soms voor slechts korte tijd zijn benoemd deze functies in een kort tijdsbestek door meerdere personen uitgeoefend (vervangers en formeel benoemden):

- de functie van SG door vijf (5) verschillende personen;
- de functie van BD door zes (6) verschillende personen;
- de functie van SD Arbeid door zes (6) verschillende personen;
- de functie van SD Familie en Jeugd door vijf (5) verschillende personen; en
- de functie van SD Sociale Ontwikkeling door vijf (5) verschillende personen.

Consistentie in de sturing van het ministerie is gezien het bovenstaande niet voldoende gewaarborgd. De leidinggevende is amper ingewerkt of moet weer plaatsmaken voor een ander. Ook voor de ambtenaren geldt dat zij amper gewend zijn aan de leidinggevende of er dient zich weer een andere leidinggevende aan.

Ten tweede is bij sommige vervangingen geen sprake geweest van zorgvuldig en doelmatig handelen door de opeenvolgende bestuurders. De beslissingen hebben namelijk geleid tot onnodige uitgaven. Dit handelen is ook schadelijk voor het functioneren van het ministerie. 'Tone at the top' is namelijk belangrijk als de bestuurders het gewenste gedrag willen bereiken bij degenen die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

- Eén van de vervangers (tweede SG a.i.) is benoemd terwijl de overeenkomst met de voorganger (eerste SG a.i.) nog twee maanden liep.



- Een andere vervanger (eerste BD a.i.) is 2,5 maand vóór zijn pensionering aangesteld als BD a.i. terwijl verondersteld mag worden dat op dat moment bekend was dat deze periode niet verlengd zou kunnen worden zonder enig besluit te overtreden. De RvM had namelijk op 5 juli 2012 besloten dat ambtenaren bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (60 jaar), niet meer op de payroll kunnen voorkomen. Ondanks het negatieve advies van HRO (waarbij verwezen is naar het RvM-besluit) én haar eigen besluit van juli 2012, is de RvM toch akkoord gegaan met het verzoek van de toenmalige minister van SOAW tot verlenging van de benoeming na pensionering.
- Vervolgens is de RvM na 2 maanden ook akkoord gegaan om de persoon uit de functie te ontheffen met behoud van bezoldiging gedurende de periode dat de formeel benoemde SD ter beschikking was gesteld. Dit met als argument dat er een arbeidsovereenkomst daarover was aangegaan met de BD a.i. Genoemde overeenkomst blijkt echter pas in maart 2015 te zijn geformaliseerd.
- In sommige gevallen zijn vervangers benoemd die niet aan de opleidingseisen voldeden. Dit heeft niet alleen indirect effect op het functioneren van het ministerie door het gedrag van bestuurders, maar ook direct doordat op ambtelijk niveau sprake is van sturing door personen die kwalitatief niet van het gewenste niveau zijn: twee van de drie SG a.i.'s, 2 van de SD a.i.'s Arbeid en 3 van de SD a.i.'s SO voldeden niet aan de opleidingseisen. In sommige gevallen kon door het ontbreken van onderliggende documenten niet worden vastgesteld of sprake is geweest van een kwalitatief volwaardige vervanging: 1 BD a.i., 2 SD a.i.'s voor Arbeid en 1 SD a.i. F&J.

Ten derde was niet in alle gevallen sprake van een één-op-één vervanging maar van waarneming of zelfs van een waarnemer die voor meerdere functies waarnam (de SG a.i. (3) was bijvoorbeeld tevens BD a.i.). Ook de taken en verantwoordelijkheden van implementatie/interimmanagers die in de eerste periode van het bestaan van het land zijn benoemd, waren niet 1 op 1 met die van een

SG of BD of SD. De vervangingen waren dus ook kwantitatief niet volledig geregeld.

Tot slot zijn er financiële consequenties voor het ministerie. De salarissen van de op non actief gestelde personen moesten namelijk worden doorbetaald naast salarissen en/of waarnemingstoelagen van de vervangers. Tevens was, zoals eerder aangegeven, in enkele gevallen sprake van een overlapping van 2 maanden in overeenkomsten óf doorbetaling van bezoldiging terwijl er al een andere vervanger was benoemd. Verder is één van de personen (SD SO) na op non actief stelling ter beschikking gesteld aan een ander ministerie. Ondanks een advies van het ministerie van Financiën om de salariskosten op de begroting van dat ministerie te laten drukken, zijn deze kosten tot maart 2015 ten laste van de begroting van SOAW betaald, dit naast de salariskosten van de personen die de SD SO hebben vervangen. Een andere persoon is na de op non actief stelling overgeplaatst naar een ander ministerie, maar de salariskosten bleven op de begroting van het ministerie van SOAW drukken. Totaal is in de onderzoeksperiode minimaal ANG 2.481.974,90 betaald voor de doorbetaling van de met name op non actief gestelde personen (ANG 1.508.327,91) en de extra salariskosten voor de vervangingen (ANG 972.646,99).

In tabel 9 zijn voor de vacante perioden per functie de financiële consequenties weergegeven en of sprake is geweest van een kwalitatief en kwantitatief volwaardige vervanging.

In tabel 10 zijn voor de perioden waarin de functie formeel was ingevuld maar niet werd uitgevoerd door de benoemde, de financiële consequenties weergegeven en of sprake is geweest van een kwalitatief en kwantitatief volwaardige vervanging.

**Tabel 9:** Perioden vacant: financiële gevolgen en gevolgen kwalitatief en kwantitatief

Periode vacant	Oorzaken functie vacant	Financieel nadeel	Kwantitatief volwaardige vervanging?	Kwalitatief volwaardige vervanging?
Secretaris Generaal				
10/10/2010 - 1/1/2012	Niet tijdig afronden 1 <sup>ste</sup> W&S ronde	Geen	Nee	Ja
12/9/2013 - 3/4/2014	Pensionering formeel benoemde	Tussen 2/10/2013 en 1/12/2013 is een ai benoemd terwijl het contract met de voorgaande ai nog liep. Betaling eerst benoemde ai in deze periode Naf 54.593,71 en tweede benoemde ai Naf 45.867,60.	Ja	Nee
			Ja	Ja
Beleidsdirecteur				
10/10/10 - 31/01/2012	Niet tijdig afronden 1 <sup>ste</sup> W&S ronde	Geen	Nee	Ja
				Ja
29/1/2015 - 31/7/2016	Pensionering formeel benoemde	Geen	Nee	Nee
Sectordirecteur Arbeid				
10/10/10 - 1/6/2011	Niet tijdig afronden 1 <sup>ste</sup> W&S ronde	Geen	Nee	Nee
Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling				
10/10/10 - 1/6/2011	Niet tijdig afronden 1 <sup>ste</sup> W&S ronde	Geen	Nee	Ja
Sectordirecteur Familie & Jeugd				
1/1/2012 - 1/6/2014	Niet bekend	Geen	Nee	Ja
			Nee	Ja
			Nee	Ja

**Tabel 10:** Perioden formeel ingevuld/niet uitgevoerd door benoemde: financiële gevolgen en gevolgen kwalitatief en kwantitatief

Periode formeel ingevuld niet uitgevoerd door formeel benoemde	Oorzaken functie niet uitgevoerd door formeel benoemde	Financiële gevolgen		Kwantitatief volwaardige vervanging?	Kwalitatief volwaardige vervanging?
		Doorbetaling formeel benoemde	Betaling vervanger(s)		
Secretaris generaal					
29/5/2013 -11/9/2013	Op non actiefstelling SG 1	74.533,04	65.541,57	Nee	Nee
9/03/2015 - einde onderzoeksperiode	Op non actiefstelling SG 2	130.516,76	Ten laste van begroting OWCS 117.082,41	Ja	Nee
Subtotaal		205.049,80	65.541,57		
Beleidsdirecteur					
28/05/2013 - juli 2013	Op non actiefstelling BD 1	654.425,36	58.232,24	Nee	Ja
Juli 2013 - 2/10/2013	Ter beschikkingstelling BD 1 van het ministerie van Justitie		70.788,86		
2/10/2013 - 28/01/2015			137.150,95	Nee	Ja
Subtotaal		654.425,36	266.172,05		
Sectordirecteur Arbeid					
7/5/2013 - 29/5/2013	Ter beschikkingstelling SD Arbeid 1 van de Minister van SOAW	199.876,86	Ten laste van begroting AZ (10.306,01)	Ja	Ja
29/5/2013 - 17/4/2014	Op non actiefstelling SD Arbeid (1)		79.572,33	Ja	Nee
Subtotaal		199.876,86	79.572,33		
Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling					
1/6/2011 - 20/8/2011	SD benoemd maar kon door persoonlijke omstandigheden de functie niet direct invullen	448.975,89	29.757,00		
1/6/2013 - einde onderzoeksperiode	Op non actiefstelling van de SD, gevolgd door ter beschikkingstelling aan ander ministerie (BPD)		67.015,41	Nee	Nee
			168.817,53	Nee	Ja
			196.114,12	Ja	Nee
Subtotaal		448.975,89	461.704,32		
Sectordirecteur Familie & Jeugd					
	Nvt				
Totaal inclusief ten laste van overige ministeries		1.508.327,91	1.000.378,42		
Totaal ten laste van ministerie van SOAW		1.508.327,91	872.990,01		

#### 4.4 Samenvatting en conclusies

De functie van SG is in de onderzoeksperiode tweemaal formeel ingevuld en van BD en de drie SD elk eenmaal. Deze zes invullingen hebben voldaan aan bijna alle criteria die voortvloeien uit het voorgeschreven beleid. Van twee criteria, 'afnemen assessment' en 'opleidingseisen' kon echter van slechts één invulling worden vastgesteld dat daaraan is voldaan. In de andere vijf gevallen ontbraken de documenten in zowel de personeelsdossiers bij Human Resource Organisatie (HRO), bij Document Management en het Ministerie van SOAW. Blijkens de curriculum vitae die in de personeelsdossiers zijn aangetroffen, voldoen de personen aan de opleidingseisen maar, zoals eerder aangegeven, is deze informatie niet onderbouwd door diploma's. Er is wel in alle gevallen voldaan aan het aantal vereiste ervaringsjaren.

De functies van SG, BD en SD zijn in de onderzoeksperiode gedurende langere perioden vacant geweest of formeel wel ingevuld maar niet uitgevoerd door de desbetreffende persoon. Een belangrijke oorzaak van het laatstgenoemde was dat in dezelfde periode (mei/juni 2013) het gehele managementteam van het ministerie door de toenmalige minister op non-actief is gesteld (eventueel later gevolgd door terbeschikkingstelling). Het op non-actief stellen van het hele managementteam leidt tot onrust en spanningen binnen het ministerie met alle gevolgen van dien voor het functioneren.

Samen zijn de vijf leidinggevenden verantwoordelijk voor de sturing van het ministerie. Indien deze functies niet worden uitgevoerd ontbeert het ministerie derhalve personen die sturing geven aan het ministerie in het algemeen en de organisatieonderdelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn in het bijzonder. Om dit te voorkomen zijn toen de functies vacant waren en tijdens de non-actief stellingen vervangende maatregelen genomen door de bestuurders. Daarbij is echter niet zorgvuldig gehandeld want:

- Mede doordat vervangers vaak voor korte tijd zijn benoemd zijn de functies in de onderzoeksperiode voor een kort tijdsbestek door

diverse personen uitgeoefend (zowel vervangers als formeel benoemden):

- de functie van SG door vijf verschillende personen;
- de functie van beleidsdirecteur door zes verschillende personen;
- de functie van sectordirecteur Arbeid door zes verschillende personen;
- de functie van sectordirecteur Familie en Jeugd door vijf verschillende personen; en
- de functie van sectordirecteur Sociale Ontwikkeling door vijf verschillende personen.

Het gevolg is dat een consistente sturing van het ministerie niet was gewaarborgd.

- Sommige vervangingen hebben onvoldoende weloverwogen en dus niet zorgvuldig genoeg plaatsgevonden door de toenmalige bestuurder(s). Door deze handelingen liepen in dezelfde periode namelijk overeenkomsten met meerdere personen hetgeen tot onnodige financiële uitgaven voor de overheid heeft geleid:
  - In één geval is een vervanger benoemd terwijl de overeenkomst met de voorganger nog twee maanden liep.
  - Een andere vervanger is 2,5 maand vóór zijn pensionering aangesteld als ad interim en deze benoeming is na pensionering verlengd, terwijl de RvM eerder had besloten dat ambtenaren bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd (60 jaar) niet meer op de payroll mogen voorkomen. Vervolgens is de RvM na 2 maanden ook akkoord gegaan om de persoon uit de functie te ontheffen, met behoud van bezoldiging gedurende de periode dat de formeel benoemde persoon ter beschikking was gesteld. Dit met als argument dat er een arbeidsovereenkomst daarover was aangegaan met de ad interim. Genoemde overeenkomst blijkt echter pas veel later te zijn geformaliseerd. Daardoor is de ontheven persoon nog 11 maanden doorbetaald zonder de functie uit te oefenen.
- In sommige gevallen zijn vervangers benoemd die niet aan de opleidingseisen voldeden waaraan degenen die zij vervingen

moesten voldoen. Dit heeft niet alleen indirect effect op het functioneren van het ministerie door het gedrag van bestuurders, maar ook direct doordat op ambtelijk niveau sprake is van sturing door personen die kwalitatief niet van het gewenste niveau zijn. In sommige gevallen kon door het ontbreken van onderliggende documenten niet worden vastgesteld of sprake is geweest van een kwalitatief volwaardige vervanging.

- Niet in alle gevallen was sprake van een één op één vervanging maar van waarneming of van een waarnemer die voor meerdere functies waarnam.

Totaal is in de onderzoeksperiode minimaal ANG 2.481.974,90 betaald voor de doorbetaling van de met name op non actief gestelde personen (ANG 1.508.327,91) en de extra salariskosten voor de vervangingen (ANG 972.646,99).

De Rekenkamer concludeert dat het gevoerde personeelsbeleid, zowel qua rechtmatigheid als doelmatigheid betreft in belangrijke mate heeft gefaald.

Van het merendeel van de managementteamfuncties die gedurende de onderzoeksperiode formeel zijn ingevuld, zijn geen bewijzen aangetroffen dat een assessment is uitgevoerd en aan de opleidingseisen is voldaan, terwijl deze criteria juist belangrijk zijn om de kwaliteiten van de sollicitant te kunnen beoordelen.

Door onzorgvuldig handelen van opeenvolgende bestuurders is een consistente, kwantitatief én kwalitatief volwaardige sturing van het ministerie onvoldoende gewaarborgd geweest. Dit heeft direct gevolgen voor het functioneren en realiseren van de doelen van het ministerie in het algemeen en van de doelen van de organisatieonderdelen in het bijzonder.

Verder heeft dit handelen geleid tot onnodige uitgaven voor de overheid.

Tot slot heeft de 'tone at the top' ook effect op het functioneren van het ministerie. 'Tone at the top' is namelijk van essentieel belang om het gewenste gedrag van de leidinggevenden en overige ambtenaren te bereiken.

## 5 Functies kabinet van de minister

De functies voor kabinetsmedewerkers worden per ambtstermijn van een minister ingevuld. In de periode 10 oktober 2010 tot 10 september

2015 heeft het Land vijf verschillende kabinetten gekend en zeven ministers voor het ministerie van SOAW.

**Tabel 11:** Kabinetsperioden tussen 2010 en 2015

Kabinetsperiode		Aantal ministers
<b>I</b>	Kabinet 10 oktober 2010 tot 29 september 2012	1
<b>II</b>	(Interim)kabinet 29 september 2012 tot 31 december 2012	1
<b>III</b>	(Zaken)kabinet 31 december 2012 tot 7 juni 2013	1
<b>IV</b>	Kabinet 7 juni 2013 tot 31 augustus 2015	3
<b>V</b>	Kabinet 31 augustus 2015 tot 30 november 2015	1

## 5.1 Inge vulde functies

### 5.1.1 Conform voorgeschreven personeelsbeleid

Voor het invullen van de functies van kabinetsmedewerkers gelden de volgende criteria:

- er is een fte beschikbaar;
- van de ingevulde fte betreft minimaal 1 fte een ter beschikking gestelde overheidsambtenaar<sup>10</sup>;
- de overige functies kunnen door personen van buiten de overheid door een tijdelijke arbeidsovereenkomst ingevuld worden. De arbeidsovereenkomst geldt voor de duur van de ambtstermijn van de minister of korter<sup>11</sup>;
- de toegekende maandelijkse toelage is maximaal 25% van de bezoldiging<sup>12</sup>; en

<sup>10</sup> Brief van de Minister president dd. 18 oktober 2010 waarin verwezen wordt naar de afspraken in de vergadering van de RvM d.d. 15 oktober 2010 dat de 'Regeling voor medewerkers van gedeputeerden no 2003/17061' van toepassing wordt verklaard op alle aangestelde en nog aan te stellen medewerkers van de Ministers van het land Curaçao. Deze regeling gaat uit van een toelage van 25% van de bezoldiging.

<sup>11</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>12</sup> Zie voetnoot 4.



- arbeidscontractanten treden alleen conform de gebruikelijke procedure in vaste dienst.

Hierna worden de uitkomsten van de toetsing aan de criteria weergegeven.

#### Fte beschikbaar

In het businessplan van 10 oktober 2010 is het aantal formatieplaatsen voor het kabinet van de minister gesteld op 3 fte's, namelijk voor een politieke adviseur, voorlichter en management assistent. In het businessplan dat ingaande juni 2011 bij ministeriele beschikking is vastgesteld, is het aantal fte van 2 uitgebreid tot 5 en zijn ook de functiebenamingen gewijzigd, namelijk:

- Beleidsmedewerker
- Medewerker Communicatie
- Medewerker managementondersteuning
- Adviseur Consulente D
- Medewerker

Uit het onderzoek blijkt dat in twee kabinetsperioden, namelijk van 1 mei 2013 tot 24 augustus 2014 en van 24 augustus 2014 tot het einde onderzoeksperiode, totaal 6 fte's zijn ingevuld in plaats van 5 en dus 1 fte boventallig is. In beide gevallen betroffen het tijdelijke arbeidsovereenkomsten. In de overige kabinetsperioden zijn maximaal 5 fte's ingevuld. Minimaal 1 fte betreft een terbeschikkinggestelde overheidsambtenaar.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten van deze toetsing opgenomen.

**Tabel 12:** Inge vulde functies bij kabinet van de minister per kabinetsperiode

Kabinetsperiode					
Functies	I	II	III	IV	V
<b>Beleidsmedewerker</b>	2 TC		2 TC	2 TC	2 TC
<b>Medewerker Communicatie</b>	1 TC	1 Tbst			
<b>Medewerker managementondersteuning</b>	1 Tbst	1 Tbst	3 TC	3 TC	4 TC
<b>Adviseur consultant D (medewerker)</b>	1 Tbst				
<b>Medewerker</b>				1 TC	
	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

NB: TC= tijdelijke arbeidscontract Tbst= ter beschikking gestelde ambtenaar

Uit de tabel blijkt dat in de 3<sup>de</sup> , 4<sup>de</sup> en 5<sup>de</sup> kabinetsperiode, in strijd met de afspraken in de RvM, geen enkele functie is ingevuld door beschikbaarstelling maar alleen via tijdelijke overeenkomsten.

Dit leidt tot hogere kosten voor de overheid want een terbeschikkinggestelde overheidsambtenaar is reeds in dienst en de extra kosten voor de overheid zijn dus alleen de toelage van 25% bij terbeschikkingstelling terwijl in geval van een tijdelijke overeenkomst ook een volledig salaris plus de toelage betaald moeten worden.

### Overige criteria

Hierna zijn de uitkomsten opgenomen van de toetsing aan de overige criteria, te weten:

- de arbeidsovereenkomst is op tijdelijke basis;
- de toegekende toelage is maximaal 25%; en
- arbeidscontractanten treden alleen conform gebruikelijke procedure in vaste dienst.

Uit het onderzoek blijkt dat aan de bovengenoemde criteria is voldaan op de volgende uitzondering na: van de 2<sup>de</sup> kabinetsperiode kon door het ontbreken van onderliggende documenten voor één terbeschikkingstelling niet worden vastgesteld of de toelage maximaal 25% bedroeg.

### 5.1.2 Conform functie-eisen

Op basis van de functie-eisen die in het functieboek uit 2009 zijn opgenomen, is getoetst of de functies met adequaat personeel zijn ingevuld. Voor de toetsing heeft de Rekenkamer de onderliggende personeelsdossiers<sup>13</sup> geraadpleegd. Ook zijn afschriften van diploma's opgevraagd bij het ministerie van SOAW.

In de volgende tabel zijn de uitkomsten van de toetsing per kabinetsperiode opgenomen.

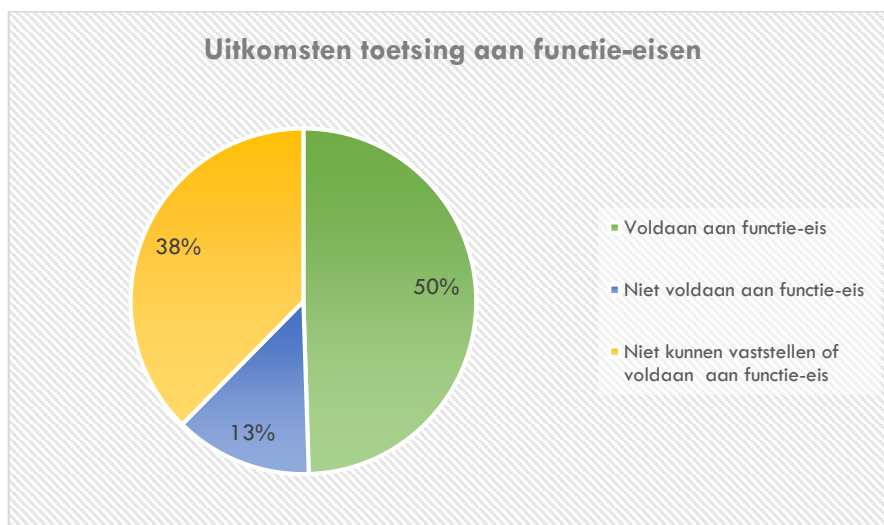
**Tabel 13:** Uitkomsten toetsing aan opleidingseisen, per kabinetsperiode

Kabinets- periode	Voldaan aan opl eisen	Functie/voldaan aan opleidingseisen				Totaal
		Beleids- medewerker C	Medewerker Communicatie	Medewerker management ondersteuning	Medewerker (adviseur Consulent)	
<b>I</b>	JA			1 Tbst	1 Tbst	<b>2</b>
	Nee	1 TC	1 TC			<b>2</b>
	Nkv	1 TC				<b>1</b>
<b>II</b>	JA		1 Tbst	1 Tbst		<b>2</b>
	Nee					<b>-</b>
	Nkv					<b>-</b>
<b>III</b>	JA			2 TC		<b>2</b>
	Nee					<b>-</b>
	Nkv	2 TC		1 TC		<b>3</b>
<b>IV</b>	JA			3 TC		<b>3</b>
	Nee					<b>-</b>
	Nkv	2 TC		1 TC		<b>3</b>
<b>V</b>	JA			3 TC		<b>3</b>
	Nee	1 TC				<b>1</b>
	Nkv	1 TC		1 TC		<b>2</b>

Totaal zijn in de onderzoeksperiode in totaal vier ambtenaren ter beschikking gesteld aan het kabinet van de minister en twintig personen zijn op basis van tijdelijke arbeidscontracten aangesteld. De ambtenaren hebben allen voldaan aan de opleidingseisen. Van de twintig tijdelijke arbeidscontractanten voldeden acht aan de opleidingseisen en drie niet. Voor de resterende negen arbeidscontractanten kon door het ontbreken van documenten niet worden vastgesteld of aan de functie-eisen is voldaan.

<sup>13</sup> Bronnen: Document management (DM) en SOAW.

In het volgende diagram zijn de uitkomsten in procenten weergegeven.



Figuur 1

## 5.2 Vacant gebleven functies en formeel ingevulde, niet uitgevoerde functies

### Vacante functies

De minister benoemt het aantal kabinetsmedewerkers naar zijn/haar behoefte aan ondersteuning tot een maximum van vijf medewerkers. Er is dus geen sprake van vacante functies indien minder dan vijf personen zijn aangetrokken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat alleen in de 2e kabinetsperiode niet alle vijf functies zijn ingevuld. De reden is dat dit kabinet als een tussenkabinet voor slechts 3 maanden was benoemd.

### Functie ingevuld, maar niet uitgevoerd

In de 4<sup>de</sup> kabinetsperiode is een persoon ingaande 7 juni 2014 op een tijdelijk contract aangenomen als medewerker van het kabinet van de minister. Vervolgens is deze persoon per 1 april 2015 voor de duur van de overeenkomst ter beschikking gesteld van Inspectie Arbeid en Veiligheid met behoud van de genoten inkomsten (inclusief de toelage voor kabinetsmedewerker). De persoon heeft de functie waarvoor een tijdelijk contract is aangegaan dus niet gedurende de gehele contractperiode vervuld.

### **Invloed op het functioneren van het ministerie**

Het kabinet van de minister dient ondersteuning te bieden aan de minister bij de uitvoering van zijn/haar taken. De minister benoemt het aantal kabinetsmedewerkers naar zijn/haar behoefte aan ondersteuning tot een maximum van vijf medewerkers. Indien de minister een kabinetsmedewerker aantrekt mag worden uitgegaan dat hij/zij daaraan behoefte heeft. Het is daarom opmerkelijk dat deze medewerker vervolgens elders ter beschikking wordt gesteld, zoals eerder aangegeven. Dit duidt erop dat in het kabinet van de minister geen behoefte was aan deze persoon en het is dan ook de vraag waarom deze persoon is aangetrokken. Deze handeling zegt iets over het gedrag van het bestuur, hetgeen zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, ook van invloed is op het functioneren van het ministerie.

### **5.3 Samenvatting en conclusies**

De functies voor kabinetsmedewerkers worden per ambtstermijn van een minister ingevuld. Maximaal vijf medewerkers mogen tegelijkertijd benoemd zijn, waarvan minimaal één een aan het kabinet terbeschikking gestelde ambtenaar dient te zijn. In de periode 10 oktober 2010 tot 10 september 2015 heeft het Land vijf verschillende kabinetten gekend en zeven verschillende ministers voor het ministerie. In deze periode zijn totaal vier ambtenaren ter beschikking gesteld aan het kabinet van de minister en twintig personen extern aangetrokken en aangesteld middels een tijdelijke arbeidsovereenkomst.

Uit het onderzoek blijkt het volgende:

1. Er is bij het invullen van de functies aan het voorgeschreven personeelsbeleid voldaan, met uitzondering van de volgende punten:
  - In twee kabinetsperioden, namelijk van 1 mei 2013 tot 24 augustus 2014 en van 24 augustus 2014 tot het einde van de onderzoeksperiode, is 1 fte boventallig ingevuld;
  - In de 3<sup>de</sup>, 4<sup>de</sup> en 5<sup>de</sup> kabinetsperiode is, in strijd met de afspraken in de RvM, geen enkele functie ingevuld door beschikbaarstelling maar alleen via tijdelijke overeenkomsten. Het gevolg is hogere kosten voor de overheid aangezien aan

meer personen een volledig salaris plus een toelage van 25% betaald moet worden in plaats van alleen een toelage van 25%; en

- Van de 2<sup>de</sup> kabinetsperiode kon door het ontbreken van onderliggende documenten voor één ter beschikkingstelling niet worden vastgesteld of de toelage maximaal 25% bedroeg.
2. Alle vier aan het kabinet van de minister terbeschikkinggestelde ambtenaren hebben aan de opleidingseisen voldaan. Van de twintig tijdelijke arbeidscontractanten voldeden acht aan de opleidingseisen, drie voldeden niet en van de resterende negen kon dit door het ontbreken van documenten niet worden vastgesteld.
  3. In de onderzoeksperiode is in één geval sprake geweest van een formeel ingevulde maar niet door de desbetreffende persoon uitgevoerde functie. In de 4<sup>de</sup> kabinetsperiode is namelijk een persoon, 10 maanden nadat hij op een tijdelijk contract was aangenomen als kabinetsmedewerker, voor de resterende duur van dit contract ter beschikking gesteld van Inspectie Arbeid en Veiligheid.

De Rekenkamer concludeert dat gedurende de onderzoeksperiode bij het invullen van de functies voor het kabinet van de minister niet op alle onderdelen is voldaan aan het voorgeschreven personeelsbeleid. Daardoor heeft de overheid meer kosten gemaakt dan de bedoeling was.

Verder wordt geconcludeerd dat het gevoerde personeelsbeleid in belangrijke mate niet heeft geleid tot een doelmatige bezetting van de functies en dus ondoelmatig is. 38% van de personen voldoet niet aan de functie-eisen en er is een persoon extern aangetrokken terwijl daar geen behoefte aan was bij het kabinet. Deze persoon is namelijk na een aantal maanden elders ter beschikking gesteld.

## **6 Ambtelijke en bestuurlijke reactie**

### **6.1 Ambtelijke reactie**

Op 6 april 2018 heeft de Rekenkamer het conceptrapport voor ambtelijk hoor en wederhoor aan de SG van het ministerie van SOAW aangeboden.

De sectordirecteur Arbeid heeft in een reactie op 30 april 2018 aangegeven zich volledig te kunnen verenigen met de inhoud van het rapport. Ook heeft de sectordirecteur opgemerkt dat het rapport feitelijk de ernstige situatie beschrijft en wat de oorzaak is dat het ministerie van SOAW de sturing en ondersteuning niet kon -en nog steeds niet kan- waarborgen.

Van de Secretaris Generaal, Beleidsdirecteur, Sectordirecteur Familie en Jeugd en Sectordirecteur Sociale Ontwikkeling is geen reactie ontvangen.

### **6.2 Bestuurlijke reactie**

Het conceptrapport is op 29 mei 2018 voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan de minister van SOAW aangeboden, met het verzoek om de Rekenkamer binnen uiterlijk twee weken een eventuele reactie op het conceptrapport te doen toekomen. Ook heeft de Rekenkamer aangegeven dat zij na het verstrijken van deze termijn het rapport aan de Staten zal aanbieden.

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

## 7 Nawoord

Op verzoek van de Staten heeft de Rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van de werving van het personeel en van het gevoerde personeelsbeleid bij het Ministerie van Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn (hierna: SOAW) vanaf 10 oktober 2010 tot en met 10 september 2015.

De Rekenkamer betreurt het dat geen reactie van de Minister van SOAW is ontvangen op het conceptrapport en adviseert de Staten om er op toe te zien dat de minister een stappenplan opstelt om de in dit rapport gesignaleerde knelpunten op te lossen én ook verantwoording aflegt over de uitvoering van dit plan.

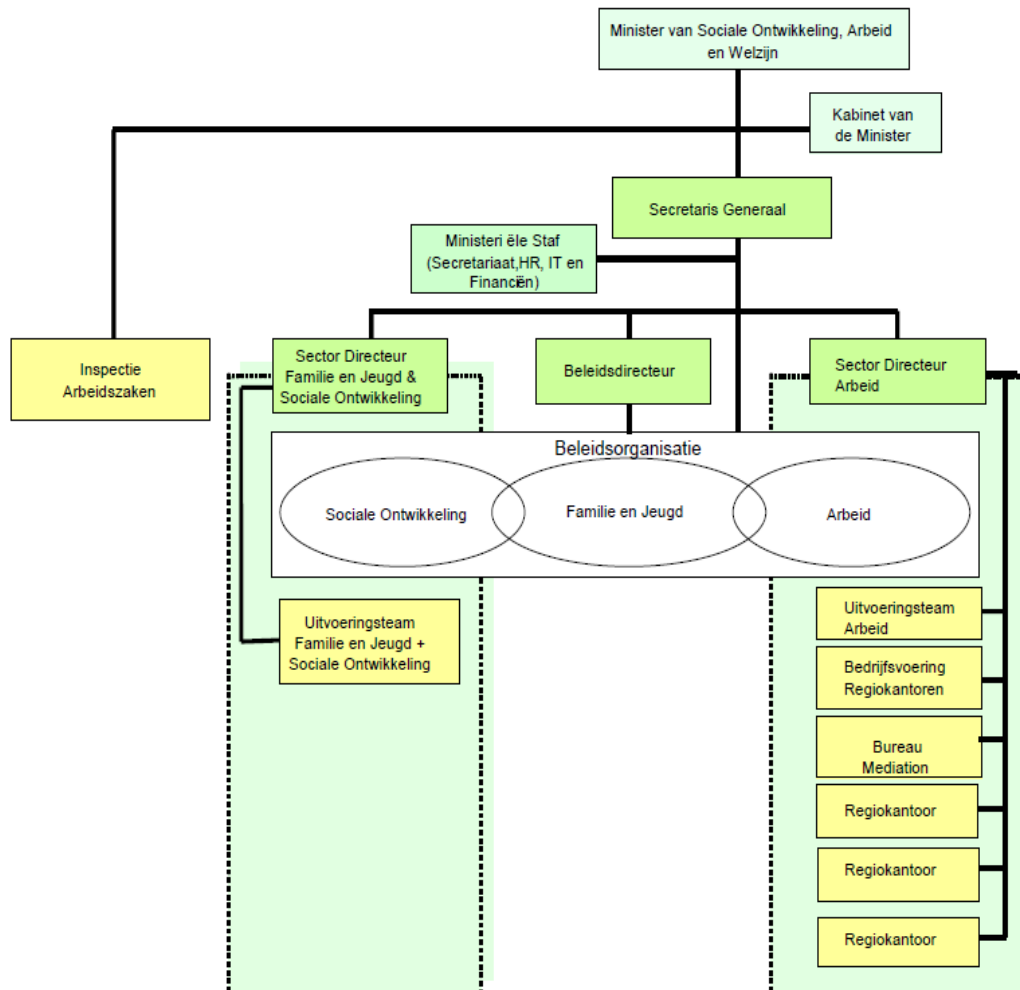
Over enige tijd zal de Rekenkamer in een vervolgonderzoek nagaan in hoeverre maatregelen zijn genomen op het gebied van de geconstateerde tekortkomingen en of deze tot verbeteringen hebben geleid.



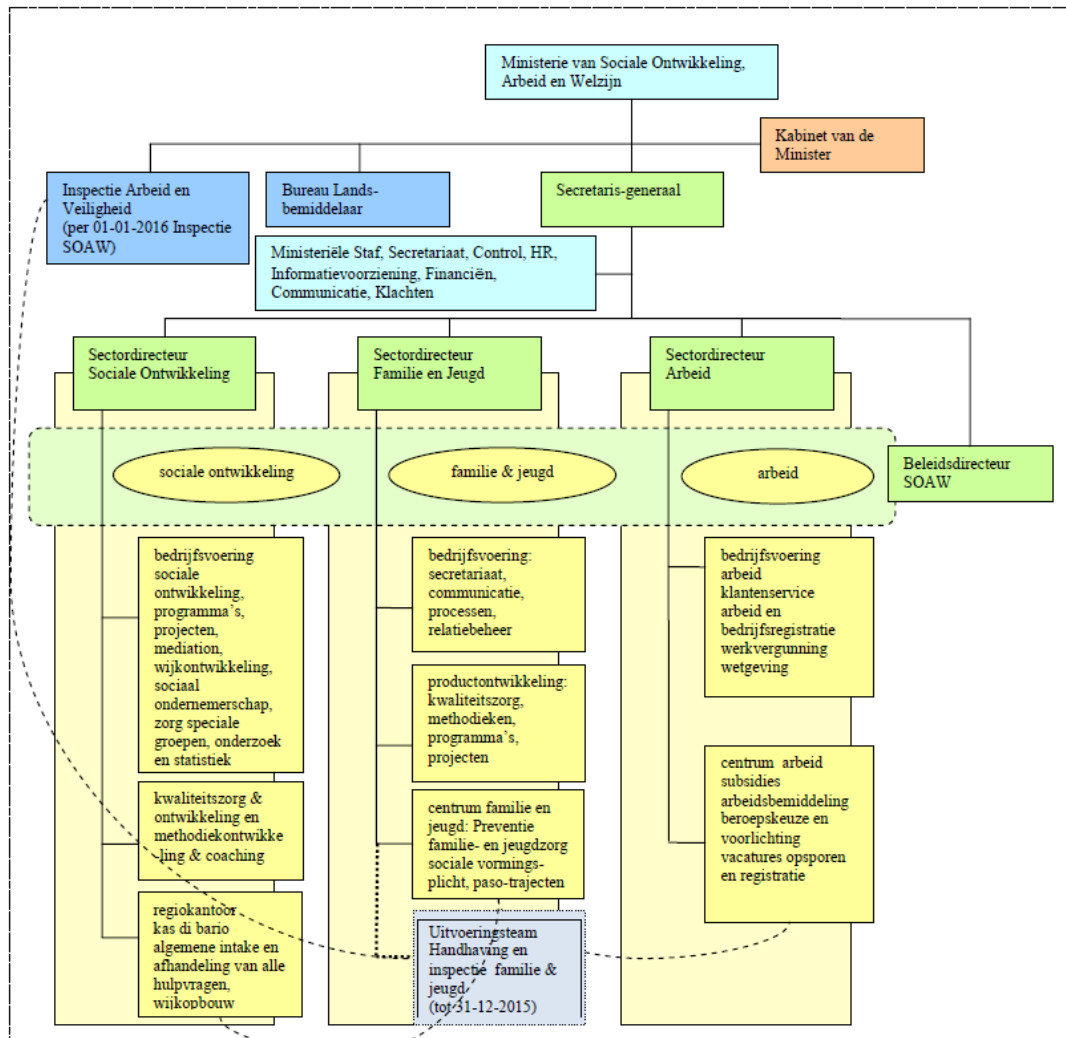
## Bijlagen

### Bijlage 1. Organigram per 10 oktober 2010 (oud)

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



## Bijlage 2. Organigram per 26 juni 2011 (nieuw)



### Bijlage 3. Afkortingenlijst

ai	ad interim
BD	Beleidsdirecteur
BP Nieuw	Businessplan 2 november 2011
BP Oud	Businessplan 10 oktober 2010
BPD	Ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening
DM	Document management
F&J	Familie en Jeugd
HRO	Human Resource Organisatie
IA&V	Inspectie Arbeid & Veiligheid
ITH&C	Inspectie Toezicht Handhaving & Controle
LABO	Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie
Landsbesluit HAM	Landsbesluit Houdende Algemene Maatregelen
Nkv	Niet kunnen vaststellen
RvM	Raad van Minister
SD	Sectordirecteur
SG	Secretaris Generaal
SO	Sociale Ontwikkeling
SOAW	(Ministerie van) Sociale Ontwikkeling Arbeid en Welzijn
Tbst	Terbeschikkingstelling
TC	Tijdelijke arbeidscontract
W&S	Werving en Selectie