

RAPPORT IN HET KORT

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

Dit vervolgonderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft een vervolgonderzoek op de salarisadministratie over het jaar 2019/2020. Het doel van dit eerste deel is om vast te stellen of de mutatieverwerkingen van het jaar 2019 in de salarisadministratie rechtmatig, tijdig, juist en volledig plaatsvinden en of de berekening van het nettosalaris juist is geschied. Hiernaast is voor het eerste halfjaar van 2020 onderzocht of de onderliggende processen toereikend zijn en of de eerder gesignaleerde tekortkomingen zijn verholpen.

Het tweede deel heeft betrekking op door de Rekenkamer verrichte onderzoek naar eventuele fouten/onrechtmatigheden in de salarisgegevens. Daartoe is gebruik gemaakt van de methode van data-analyses voor het opsporen van deze fouten en onregelmatigheden. Om de bevindingen van het vervolgonderzoek meer tot hun recht te laten komen, zijn de resultaten in twee deelrapporten gepresenteerd. Aangezien beide onderzoeken betrekking hebben op de salarisgegevens over het dienstjaar 2019 kon enige overlapping tussen de deelrapporten niet helemaal voorkomen worden. Getracht is om deze overlappingen zoveel mogelijk te beperken en tegelijkertijd te bewerkstelligen dat de deelrapporten zelfstandig leesbaar zijn. In deel twee² van het vervolgonderzoek worden de resultaten gepresenteerd van de ‘eventueel geconstateerde fouten in de salarisgegevens over het dienstjaar 2019 opgenomen in het salarissysteem.

Het onderhavige rapport behandelt de resultaten over rechtmatigheid, tijdigheid, juistheid en volledigheid van de mutatieverwerkingen en de juistheid van de berekening van de nettosalarissen. Alsook of de eerder gesignaleerde tekortkomingen zijn verholpen.

Dit rapport beantwoordt dientengevolge de onderstaande centrale onderzoeksvraag:

Worden de mutaties in de salarissen rechtmatig, tijdig, juist en volledig verwerkt, de nettosalarissen juist berekend en zijn de eerder gesignaleerde tekortkomingen door de controlerende instanties hieromtrent verholpen?

¹ https://www.rekenkamercuracao.cw/files/mutatieverwerking_salarisadministratie_1518785837.pdf.

² Salarisadministratie 2019 (vervolgonderzoek) ‘Hebben de onderkende risico’s van fouten zich voorgedaan in de salarisgegevens van het dienstjaar 2019?’.

De onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Zijn de mutaties in de salarissen rechtmatig, tijdig, juist en volledig verwerkt?
2. Zorgt het onderliggende proces ervoor dat de salarismutaties rechtmatig, tijdig, juist en volledig worden verwerkt?
3. Zijn de nettosalarissen juist berekend?
4. Zorgt het onderliggende proces ervoor dat de nettosalarissen juist worden berekend?
5. Zijn de eerder gesignaleerde tekortkomingen door de controlerende instanties³ hieromtrent verholpen?

Hieronder volgen de bevindingen⁴ per deelvraag. Alhoewel de bevindingen in het rapport betrekking hebben op de dienstjaren 2019 en 2020 zijn de bevindingen hieromtrent per eind december 2021 nog steeds relevant en van toepassing.

Zijn de mutaties in de salarissen rechtmatig, tijdig, juist en volledig verwerkt?

Er kon niet gecontroleerd worden of alle salarismutaties die hadden moeten worden verwerkt, ook zijn verwerkt (volledigheid). Uit het onderzoek blijkt dat niet alle mutaties in de salarissen rechtmatig, tijdig, juist en volledig zijn verwerkt. Zo zijn in 2019 de mutaties inzake de salarissen van twee ministers voor totaal NAf. 90.066 uitgekeerd zonder een formele wet alsook de overbruggingstoelagen aan politieke gezagdragers voor totaal NAf. 293.842. De voormalige landsverordening die de bezoldigingen van de ministers regelde (P.B. 1956, no. 83) en de voormalige wet Pensioenregeling politieke gezagdragers (P.B. 2006, no. 31) waarop de overbruggingstoelagen werden gebaseerd zijn sinds 10 oktober 2010 vervallen (staan op de negatieve lijst). De hierboven vermelde onrechtmatigheden zijn achteraf rechtgetrokken doordat op 1 juli 2021 de volgende nieuwe wetten zijn gepubliceerd, namelijk de Landsverordening geldelijke voorzieningen ministers⁵ en de Landsverordening geldelijke voorzieningen leden en gewezen leden van de Staten⁶. Alhoewel deze wetten in 2021 zijn geformaliseerd zijn de in 2019 hiermee gerelateerde salarismutaties in dit rapport als onrechtmatigopgenomen daar dezesonder een formele wet zijn verwerkt en uitgekeerd.

³ De Rekenkamer en de SOAB.

⁴ De bevindingen in dit rapport hebben grotendeels betrekking op de ambtenaren werkzaam bij de ministeries. Indien een bevinding betrekking heeft op de overige ambtenaren zal dit specifiek worden vermeld alsook de eventuele afwijkende regelingen die van belang zijn voor de bevinding.

⁵ P.B. 2021, no. 77.

⁶ P.B. 2021, no. 78.

Verder is het betaalde salaris volgens schaal 18 van totaal NAf. 70.332 ook onrechtmatig daar de formele wet hiervoor ontbreekt.

Ook is overwerk betaald tegen 150% en 200% voor een totaal van NAf. 5.330.067 terwijl dit niet overeenkomt met de wet- en regelgeving. Dit geldt ook voor het structureel vergoeden aan ambtenaren in schaal 10 en hoger voor het verrichten van overwerk. Het totaal hiermee gemoeide onrechtmatige bedrag is bepaald op NAf. 582.281.

Verder zijn mutaties van totaal NAf. 438.263 opgevoerd op basis van opvoeringsformulieren in plaats van LBs en MBs. De betreffende LBs en MBs konden niet door de SA opgeleverd worden. Mede omdat als de LBs en de MBs achteraf worden ontvangen deze gearchiveerd worden op de datum van ontvangst en niet aan de betreffende opvoeringsformulieren toegevoegd worden.

De in dit rapport vermelde bedragen hebben slechts betrekking op de mutaties in 2019. De omvang van de totale onrechtmatigheid over de periode van 10 oktober 2010 tot en met heden is omvangrijker en wordt geschat op om en nabij de NAf. 55 miljoen.

Zorgt het onderliggende proces ervoor dat de salarismutaties rechtmatig, tijdig, juist en volledig worden verwerkt?

Geconstateerd is dat het onderliggende proces er niet voor zorgt dat de salarismutaties rechtmatig, tijdig, juist en volledig worden verwerkt in de salarisadministratie. Dit proces voldoet niet aan de norm inzake toereikendheid daar het onder meer geen rekening houdt met alle relevante wet- en regelgeving. Zo worden mutaties verwerkt zonder een wettelijke grondslag. De verwerkte mutaties worden ook niet door een controlemedewerker gecontroleerd op rechtmatigheid, tijdigheid, juistheid en volledigheid. Verder worden de verwerkte fouten niet (tijdig) ontdekt en gecorrigeerd. Gevolglijk worden onder andere teveel toelagen uitbetaald.

Worden de nettosalarissen juist berekend?

De berekening van de nettosalarissen is over het algemeen juist. De vaste rekenregel van het Land komt over het algemeen overeen met de norm. De verschillen tussen deze vaste rekenregels zijn de basiskorting op de loonbelasting en het tarief BVZ voor gepensioneerden. De basiskorting in de rekenregel betreft NAf. 181 in plaats van NAf. 185,17. Hierdoor is teveel loonbelasting ingehouden. Het Land gebruikt abusievelijk een tarief van 6,5% (2,8% werkgever en 3,7% werknemer) van BVZ voor haar personeel van \geq

60 jaar in plaats van 13,6%. Verder is ook geconstateerd dat er geen wettelijke grondslag is voor de in te houden pensioenpremies voor de politieke gezagdragers. Deze premies werden tot 1 juli 2021 op basis van een vervallen wet ingehouden⁷ en hadden dus geen wettelijke grondslag. In 2019 is totaal Naf. 219.222 aan pensioenpremies ingehouden.

Op individuele basis vertoont een aantal berekeningen verschillen met de wettelijke norm, maar deze zijn niet noemenswaardig.

Zorgt het onderliggende proces ervoor dat de nettosalarissen juist worden berekend?

Het proces is niet toereikend daar de nettosalarisberekening verricht wordt op basis van salarismutaties die niet (voldoende) zijn gecontroleerd. Alhoewel de berekening van de nettosalarissen over het algemeen juist is, is het proces niet toereikend aangezien de input die gebruikt wordt voor deze berekening volgens het proces niet eerst (voldoende) wordt gecontroleerd. Verder vinden de interne controles niet (volledig) zichtbaar plaats. Zo wordt geen datum waarop de controle is verricht opgenomen in de documenten en ook geen paraaf en naam van degene die de controle heeft verricht. Bijgevolg kan ook niet geverifieerd worden dat een controle heeft plaatsgevonden.

Zijn de eerder gesignaleerde tekortkomingen door de controlerende instanties hieromtrent verholpen?

BPD is sinds januari 2019 mede op basis van de rapporten van de controlerende instanties gestart met een volledige herstructurering van het salarisadministratieproces. Het doel van de herstructurering is om de eerder geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. De afronding van deze herstructurering was gepland in januari 2021 maar deze is door diverse vertragingen en knelpunten, waaronder ook de COVID-19-situatie, niet gerealiseerd. De nieuwe realisatiedatum is nog onbekend daar diverse deelprojecten sinds maart 2020 tijdelijk zijn stopgezet. BPD is ook nog in afwachting op de goedkeuring van de minister van Financiën om af te mogen wijken van de openbare aanbesteding voor de uitvoering van deze deelprojecten. De afwijking is gevraagd voor de ondersteuning van derden die BPD nodig heeft om deze herstructurering te kunnen afronden. Aangezien de herstructurering van het salarisadministratieproces niet is afgerond zijn de gesignaleerde tekortkomingen nog niet volledig verholpen.

⁷ Op 1 juli 2021 is de Landsverordening geldelijke voorzieningen Staten in het P.B. bekendgemaakt. Hierin is een bepaling opgenomen inzake de in te houden pensioenpremies voor de gezagdragers.

Hieronder volgen twee voorbeelden van deze tekortkomingen.

1. Mutaties worden opgevoerd op basis van opvoeringsformulieren in plaats van LBs (zonder de vereiste wettelijke documenten).
2. Essentiële controle technische functiescheiding bij de PA en de SA tussen de medewerkers die de mutaties opvoeren en degene die deze controleren ontbreekt.

Conclusie

Op basis van de voorgaande bevindingen is de conclusie op de onderzoeksvraag als volgt:

Niet alle mutaties in de salarissen worden rechtmatig, tijdig en juist verwerkt.

Uit de geïnterviewde salarismutaties van totaal NAf. 16,98 miljoen blijkt dat de salarismutaties voor een totaalbedrag van NAf. 6,98 miljoen (41,11%) niet rechtmatig, niet juist en niet tijdig zijn verwerkt. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door betalingen inzake overwerk tegen 150% en 200% van totaal NAf. 5,33 miljoen.

Voor een totaal van NAf. 7,14 miljoen (42,05%) waren de benodigde onderliggende documenten zoals de betreffende LBs niet beschikbaar. Hierdoor is het onzeker of de betreffende salarismutaties rechtmatig, juist en tijdig zijn verwerkt. Het resterende bedrag van NAf. 2,86 miljoen (16,84%) is rechtmatig, juist en tijdig verwerkt.

Van de twaalf gesignaleerde tekortkomingen is één opgelost en drie zijn deels verbeterd.

Aanbevelingen

De Staten worden aanbevolen om:

1. Bij de minister van BPD aan te dringen dat het herstructureringstraject van het personeels- en salarisadministratieproces in 2022 wordt afgerond.
2. Bij de minister van Financiën aan te dringen om een besluit te nemen inzake de afwijking van de openbare aanbesteding voor het herstructureringstraject.
3. Toezicht te blijven houden opdat het herstructureringstraject in 2022 wordt afgerond.
4. Continu te bewaken dat de minister van BPD de vermelde aanbevelingen opvolgt en de tekortkomingen oplost.
5. De RvM erop te attenderen om de wet- en regelgeving na te leven en erop te wijzen dat de wet- en regelgeving als doel heeft om te zorgen dat het belastinggeld van de burger rechtmatig⁸ wordt aangewend.

⁸ De getroffen *checks and balances* in de wet- en regelgeving en de scheiding van de machten tussen de Staten en de RvM dienen ook om dit doel te realiseren. Het niet voldoen aan de wet- en regelgeving is ook in strijd met het legaliteitsbeginsel (alles wat de overheid doet dient gebaseerd te zijn op een wet). Het is ook een schending van de rechtstaat ofwel het overschrijden van de aan hen toegekende taken en bevoegdheden, te weten het uitvoeren van de wetten die door de Staten zijn vastgesteld.

6. De RvM erop te attenderen om intrekking van de beslissing inzake het structureel betalen van overwerk aan functionarissen in schaal ≥ 10 . Hierbij de RvM ook verzoeken om geen beslissingen te nemen waartoe zij als uitvoerende macht niet bevoegd is.
7. Zorgen dat de ontbrekende wetten en regelingen worden ontworpen/aangepast en geformaliseerd.

Ook wordt aan de Staten aanbevolen om toe te zien dat de minister de ontbrekende wetten en regelingen laat ontwerpen/aanpassen en vaststellen door de Staten alsook dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd en passende maatregelen getroffen worden tegen degenen die deze niet naleven. Verder dient erop toegezien te worden dat de minister het herstructureringstraject van het salarisadministratieproces in 2022 afrondt. Hierbij dient bewerkstelligd te worden dat alle geconstateerde tekortkomingen van de controlerende instanties worden verholpen.