

Rechtmatigheid



Salarisadministratie

Mutatieverwerking juist, volledig en rechtmatig?

Berekening nettosalaris juist?

December 2016

Registratienummer: 2016 – 005

Inhoud

Rapport in het kort	3
Rapòrt Resumí	6
1. Over dit onderzoek	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Reikwijdte van het onderzoek en de aanpak.....	10
1.3 Relevante wet- en regelgeving	10
1.4 Leeswijzer.....	11
2. Mutatieverwerking in de salarisadministratie	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Criteria	12
2.3 Bevindingen	14
2.4 Conclusies	16
2.5 Aanbevelingen	17
3. De berekening van het nettosalaris	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Criteria	19
3.3 Bevindingen	20
3.4 Conclusies	22
3.5 Aanbevelingen	23
4. Reactie en nawoord	24
4.1 Reactie van de minister van BPD	24
4.2 Reactie van de Minister van Financiën	25
4.3 Nawoord van de Rekenkamer.....	25
Bijlage A – Aanbevelingen en reactie van het management m.b.t. de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie	26
Bijlage B – Aanbevelingen en reactie van het management met betrekking tot de berekening van het nettosalaris	27

Rapport in het kort

De samenvatting, conclusies en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en het Papiaments. De Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

Samenvatting

De totale personeelslasten van het Land bedroegen in 2014 ANG 430 miljoen. Uit eerdere rapportages van de Rekenkamer bleek dat de interne organisatie rondom het salarisproces sinds het bestaan van het Land ontoereikend was. Als gevolg hiervan bestaat er grote onzekerheid of de verwerkte mutaties in de salarisadministratie volledig, juist en rechtmatig zijn. Dat geldt ook ten aanzien van de in de jaarrekening verantwoorde personeelslasten.

Dit was voor de Rekenkamer de reden een onderzoek te starten naar de juiste, volledige en rechtmatige mutatieverwerking. Omdat in het verleden fouten zijn gemaakt bij de berekening van het nettosalaris heeft de Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar de juistheid van de berekening van het netto uit te betalen salaris. De Rekenkamer heeft zich in haar onderzoek beperkt tot het jaar 2014.

Conclusies

Op grond van de bevindingen komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies:

Er bestaat onzekerheid over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie

Op basis van haar bevindingen concludeert de Rekenkamer dat er onvoldoende interne controle plaatsvindt op het gebied van mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie. Zo ontbreekt een vastlegging en interne controle op de juistheid en volledigheid van de geregistreerde besluiten. Ook zijn er door de afdeling Personeelsadministratie geen maatregelen getroffen om vast te stellen dat de salarislijst juist en volledig is. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dan ook dat slechts in 25% van de onderzochte gevallen de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie in overeenstemming is met het landsbesluit.

Er bestaat onzekerheid over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de uitbetaalde salarissen

De administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) met betrekking tot de berekening van het nettosalaris is naar het oordeel van Rekenkamer ontoereikend. Er wordt bijvoorbeeld niet gecontroleerd of de parameters juist zijn ingevoerd en ook wordt niet vooraf getest of de uitkomst van de berekening van het nettosalaris overeenkomt met de wettelijke bepalingen. Bovendien gaat het ministerie van Financiën niet na of alle voorgeschreven interne controle maatregelen binnen de Shared Service Organisation (SSO) van het ministerie van Bestuur Planning en Dienstverlening (BPD) zijn verricht. De in het onderzoek geconstateerde fouten met betrekking tot de berekening van het nettosalaris komen volgens de Rekenkamer dan ook voort uit de niet toereikende AO/IC van de SSO.

Aanbevelingen

Aan het hoofd van de Shared Service Organisation (SSO)

Zowel op het gebied van de salaris- en personeelsadministratie als de uitbetaling van het nettosalaris beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

- Verbeteringen aan te brengen met betrekking tot de AO/IC. Essentiële AO/IC maatregelen ontbreken binnen de SSO.
Zolang deze maatregelen niet worden getroffen blijft het risico op fouten in de administraties groot en blijft er onzekerheid bestaan over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de personeels- en salarisadministratie evenals de uitbetaling van het nettosalaris.
- Maandelijks vaststellen dat alle parameters aansluiten op wet- en regelgeving en elke maand de uitkomst van de berekening van de verschuldigde loonbelasting en premies in totalen te controleren.
- De personeels- en salarisadministratie maandelijks afsluiten nadat door het hoofd van de afdeling Personeelsadministratie is vastgesteld dat er aansluiting bestaat tussen het mutatie- en standenregister en de salarislijst.

Aan het hoofd van de afdeling Personeelsadministratie

Ter verbetering van de personeelsadministratie beveelt de Rekenkamer aan om maatregelen ten aanzien van de AO/IC te nemen. Alleen dan zal het risico op fouten afnemen en zal de onzekerheid over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de personeelsadministratie afnemen.

De Rekenkamer beveelt dan ook aan om:

- alle besluiten met betrekking tot aanstelling, bevordering en ontslag vast te leggen in een register;
- maandelijks de in het register vastgelegde wijzigingen te verwerken in bijvoorbeeld een mutatie- en standenregister;
- periodiek vast te stellen dat er aansluiting bestaat tussen de salarislijst en het mutatie- en standenregister wat betreft het totaal aantal ambtenaren en het totaal brutosalaris; en
- deze controlewerkzaamheden zichtbaar te maken.

Aan het hoofd van de afdeling Salarisadministratie

De Rekenkamer beveelt het hoofd van de afdeling Salarisadministratie aan om de ingevoerde mutaties in de salarisadministratie (mutatieverslagen) intern te laten controleren door een ander dan degene die de mutaties heeft ingevoerd.

Aan het ministerie van Financiën

De Rekenkamer beveelt het ministerie van Financiën aan zich aan de hand van controleaantekeningen van SSO ervan te laten overtuigen dat de betaallijst juist, volledig, en rechtmatig is. Alleen dan weet het ministerie zeker dat ze de juiste bedragen overmaken naar de juiste personen.

Rapòrt Resumí

E resúmen, konklushon- i rekomendashonnan ta skirbí na hulandes i papiamentu. Di e manera akí, Kontraloria ke logra pa mas tantu hende por ta na altura di e rapòrt su kontenido.

Resúmen

Na 2014, gastu total di personal di Pais tabata ANG 430 mion. Algun rapòrt previo di Kontraloria General di Kòrsou (Kontraloria) a mustra ku for di tempu ku Pais ta eksistí komo tal, ouditoria interno di e proseso salarial ta deficiente. Debí na esei, tin hopi insertidumbre tokante si e mutashonnan prosesá den atministrashon di salario ta kompleto, korekto i conforme lei. Meskos ta konta pa e gastunan di personal registrá den e kuenta anual.

Pa e motibu ei, Kontraloria a disidí di start un investigashon pa determiná si prosesamentu di e mutashonnan ta korekto, kompleto i conforme lei. Ya ku den pasado a yega di tin fout den kalkulashon di salario neto, Kontraloria a investigá tambe si kalkulashon di e salario neto ku mester paga ta korekto. Kontraloria a limitá su investigashon na aña 2014.

Konklushon

A base di loke Kontraloria a konstatá, e ta yega na e siguiente konklushonnan:

Ta eksistí insertidumbre tokante si e mutashonnan prosesá den atministrashon di personal i di salario ta kompleto, korekto i conforme lei

A base di loke Kontraloria a konstatá, e ta konkluí ku no ta hasiendo sufisiente ouditoria interno di e mutashonnan prosesá den atministrashon di personal i di salario. Entre otro, no tin un registrashon di desishon ku ta afektá e atministrashon akí i no tin ouditoria interno pa determiná si e desishonnan registrá ta korekto i kompleto. Ademas, departamento di Atministrashon di Personal no a tuma medida pa determiná si e lista di salario ta korekto i kompleto. De echo, e investigashon di Kontraloria a mustra ku ta den 25% so di e kasonan investigá, e prosesamentu di mutashon den atministrashon di personal i di salario ta kuadra ku e dekreto nashonal korespondiente.

Ta eksistí insertidumbre tokante si e salarionan pagá ta korekto, kompleto i konforme lei

Na opinion di Kontraloria, e organisashon atministrativo i ouditoria interno (AO/IC) ta deficiente pa loke ta trata kalkulashon di salario neto. Por ehèmpel, no ta kontrolá si a hinka e parameternan den sistema korektamente ni no ta chèk di antemano si resultado di e kalkulashon di salario neto ta kuadra ku loke lei ta stipulá. Ademas, Ministerio di Finansa no ta kontrolá si den e Shared Service Organisation (SSO) di Ministerio di Maneho di Gobernashon, Planifikashon i Servisio Públiko (BPD) a tuma tur e medidanan di ouditoria interno rekerí.

Segun Kontraloria, e foutnan konstatá den e investigashon akí pa loke ta trata kalkulashon di salario neto ta debí presisamente na e echo ku e SSO no tin un organisashon atministrativo ni ouditoria interno adekuá.

Rekomendashon

Na hefe di e Shared Service Organisation (SSO)

Tantu pa loke ta trata atministrashon di salario i personal komo pago di salario neto, Kontraloria ta rekomendá lo siguiente:

- Trese mehoramentu riba tereno di organisashon atministrativo i ouditoria interno. Falta sierto medida esensial di organisashon atministrativo i ouditoria interno den e SSO.
Tanten ku no tuma e medidanan ei, e riesgo ku fout lo presentá den atministrashon ta keda grandi, i lo keda eksistí insertidumbre tokante si e atministrashon di personal i di salario i e pagonan di salario neto ta korekto, kompleto i konforme lei.
- Verifiká tur luna si tur e parameternan ta kuadra ku lei i regla, i kontrolá tur luna e total kalkulá di impuesto riba salario i prima ku mester paga.
- Sera atministrashon di personal i di salario tur luna despues ku hefe di departamento di Atministrashon di Personal verifiká ku e registro di mutashon i saldo (mutatie- en standenregister) ta kuadra ku e lista di salario (salarislijst).

Na hefe di departamento di Atministrashon di Personal

Pa mehorá e atministrashon di personal, Kontraloria ta rekomendá pa tuma medida riba tereno di organisashon atministrativo i ouditoria interno. Ta asina so

e riesgo di fout lo baha i e insertidumbre tokante si e atministrashon di personal ta korekto, kompleto i konforme lei lo redusí.

P'esei, Kontraloria ta rekomendá pa:

- registrá tur desishon tokante nombramentu, promoshon i retiro den un registro;
- prosená tur luna e kambionan registrá den e registro, por ehèmpel den un registro di mutashon i saldo;
- verifiká kada tantu tempu si e kantidat total di empleado públiko i e total di salario bruto ku ta aparesé riba e lista di salario ta kuadra ku loke tin den e registro di mutashon i saldo; i
- hasi e aktividatnan di kontrol akí visibel.

Na hefe di departamento di Atministrashon di Salario

Kontraloria ta rekomendá hefe di departamento di Atministrashon di Salario pa laga un persona, ku no ta esun ku a registrá e mutashonnan, hasi un kontrol interno di e mutashonnan registrá den e atministrashon di salario (mutatieverslag).

Na Ministerio di Finansa

Kontraloria ta rekomendá Ministerio di Finansa pa e pidi prueba konvinsente, a base di e anotashonnan hasí pa e SSO den kuadro di kontrol, ku e lista di pago ta korekto, kompleto i konforme lei. Ta asina so e ministerio akí por sa sigur ku e ta pagando e sumanan korekto i na e personanan korekto.

1. Over dit onderzoek

1.1 Inleiding

De totale personeelslasten van het Land bedroegen in 2014 ANG 430 miljoen. Uit eerdere rapportages van de Rekenkamer blijkt dat de interne organisatie rondom het salarisproces sinds het bestaan van het Land ontoereikend is. Als gevolg hiervan bestaat er grote onzekerheid of de verwerkte mutaties in de salarisadministratie volledig, juist en rechtmatig zijn. Dat geldt ook ten aanzien van de in de jaarrekening verantwoorde personeelslasten.

Het is in het belang van het Land dat:

- medewerkers het salaris krijgen waar ze recht op hebben;
- de salarisadministratie op een efficiënte en controleerbare wijze wordt gevoerd; en
- de in de jaarrekening en andere verplichte publicaties verantwoorde personeelslasten getrouw¹ zijn weergegeven.

Dit was voor de Rekenkamer de reden een onderzoek te starten naar de juiste en rechtmatige mutatieverwerking. Omdat in het verleden fouten zijn gemaakt bij de berekening van het nettosalaris is ook onderzoek gedaan naar de juistheid van de berekening van het netto uit te betalen salaris.

Dit rapport is mede bedoeld om verantwoordelijken van informatie te voorzien ten behoeve van het wegnemen van de tekortkomingen in de interne organisatie. Immers een adequate interne organisatie zorgt er voor dat intern zekerheid wordt gekregen dat de personeelslasten juist, volledig en rechtmatig in de salarisadministratie en de jaarrekening worden verantwoord. Hieruit voortvloeiend heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- heeft de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie over 2014 juist, volledig en rechtmatig plaatsgevonden?
- is de berekening van het nettosalaris over 2014 juist uitgevoerd?

In dit rapport presenteert de Rekenkamer haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden bij de afdelingen Personeels- en Salarisadministratie van de Shared Service Organisation (SSO) van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD). Ook is de rol

¹ Onder getrouw verstaat de Rekenkamer juist, volledig en toereikend toegelicht.

van het ministerie van Financiën ten aanzien van de controle op de werkzaamheden van de SSO onderzocht. De afdeling Personeelsadministratie is verantwoordelijk voor de registratie van het personeelsadministratie en de afdeling Salarisadministratie voor de berekening van de uit te betalen salarissen.

1.2 Reikwijdte van het onderzoek en de aanpak

Dit onderzoek heeft betrekking op de mutatieverwerking in de salarisadministratie van het Land. De administratieve organisatie, de personeels- en salarisadministratie en de nettosalarisbetaling waren het object van onderzoek. Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 2014.

De aanpak bestond uit het houden van interviews (verkrijgen van inzicht in de werkwijze, functiescheidingen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden e.d.), het beoordelen van documenten en het verrichten van gegevensgerichte werkzaamheden.

De Rekenkamer heeft in totaal 407 landsbesluiten met betrekking tot 2014 ontvangen. De besluiten hebben betrekking op arbeidsovereenkomsten, tijdelijke dienstverbanden en uitdiensttreding. Van deze 407 besluiten heeft de Rekenkamer 122 besluiten geselecteerd om de juiste en tijdige verwerking in de salarisadministratie te controleren. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om alle ministeries naar evenredigheid in de steekproef te betrekken.

Voor 40 salarisbetalingen heeft de Rekenkamer de juistheid van de berekening van het nettosalaris gecontroleerd.

1.3 Relevante wet- en regelgeving

Bij dit onderzoek is rekening gehouden met de volgende wet- en regelgeving:

- Landsverordening Comptabiliteit Curaçao 2010;
- Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht AB 2010 No. 87;
- Landsverordening op de loonbelasting 1976;
- Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, PB 2013 No. 27;
- Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen, PB 1997, No. 311;
- Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, PB 2013 No 24;

- Landsverordening Fonds Ziektekosten Overheidsgepensioneerden, PB 1975 No. 249; en
- Landsverordening Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten, PB 1996 No 211.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport vangt aan met een samenvatting van het rapport in zowel het Nederlands als Papiaments. In hoofdstuk 1 is aangegeven wat de reikwijdte en de aanpak van het onderzoek zijn en aan welke wet- en regelgeving is getoetst.

Vervolgens is in hoofdstuk 2 de eerste onderzoeksvraag over de mutatieverwerking behandeld en zijn de criteria beschreven waaraan de Rekenkamer heeft getoetst. Op basis van de bevindingen heeft de Rekenkamer conclusies getrokken. Afsluitend staan er aanbevelingen ter verbetering. In hoofdstuk 3 is volgens dezelfde opbouw de tweede onderzoeksvraag over de berekening van het nettosalaris behandeld. In hoofdstuk 4 staan de reacties van de ministers van BPD en Financiën evenals het nawoord van de Rekenkamer. Tot slot staan in de bijlagen A en B de aanbevelingen van de Rekenkamer aangevuld met het commentaar van het betrokken management.

2. Mutatieverwerking in de salarisadministratie

2.1 Inleiding

De personeelslasten van het Land bedroegen in 2014 ANG 430 miljoen, ofwel 27% van de totale lasten. Dit maakt de post personeelslasten de grootste lastenpost van de jaarrekening van 2014. Artikel 2 van de Landsverordening Comptabiliteit Curaçao 2010 (Lv CV) bepaalt dat de jaarrekening, tezamen met de toelichtingen, een zodanig inzicht van zowel de financiële positie als de baten en lasten moet geven dat een verantwoord inzicht kan worden gevormd. Dit betekent dat de post personeelslasten getrouw moet worden weergegeven.

Verder vermeldt artikel 1 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) dat een ambtenaar degene is die door het bevoegd gezag is benoemd of aangesteld om ten behoeve van het Land werkzaam te zijn. Onder dit bevoegd gezag wordt verstaan de Gouverneur. Dit betekent dat zonder Landsbesluit er geen sprake is van een benoeming of aanstelling. In de gevallen dat salaris wordt betaald zonder dat een Landsbesluit door de Gouverneur is ondertekend, is er formeel sprake van een onrechtmatige betaling.

Het komt vaak voor dat het landsbesluit pas wordt opgesteld nadat de betrokkene is begonnen met het verrichten van arbeid of de dienst inmiddels heeft verlaten. Als basis voor de mutatieverwerking worden in die gevallen de besluiten van de Raad van Ministers (raadsbesluiten) en de zogenaamde 'opvoeringsbrieven' ondertekend door de betrokken minister en de minister van Financiën, gebruikt.

De personeelsgegevens zijn in 2014 door de afdeling Personeelsadministratie beheerd, terwijl de salarisgegevens door de afdeling Salarisadministratie zijn geadministreerd².

2.2 Criteria

Om te kunnen voldoen aan de in de inleiding vermelde wetgeving dient de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie ten minste te voldoen aan de volgende criteria:

1. De SSO moet ervoor zorgen dat zekerheid bestaat dat de maandelijks te betalen salarissen juist en volledig zijn. Dit betekent dat:

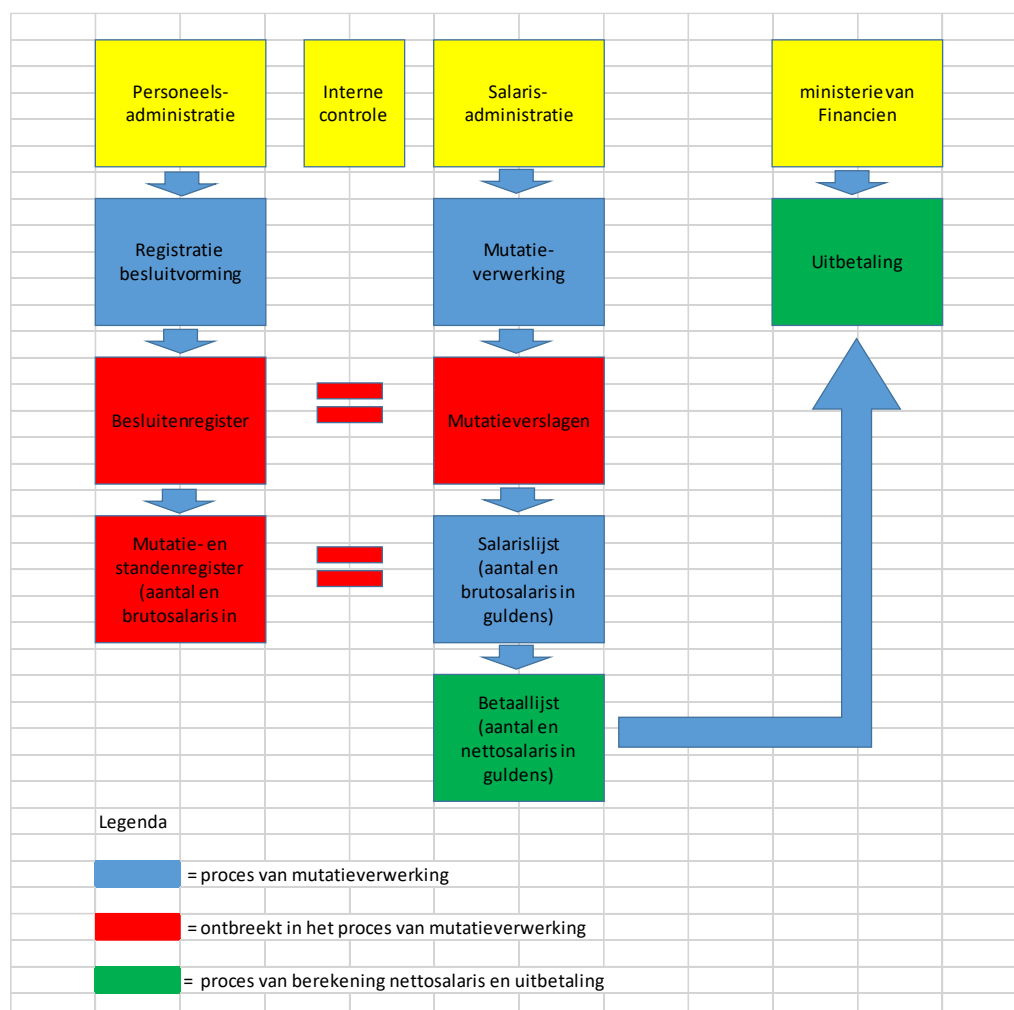
² Vanaf 1 oktober 2015 zijn de twee administraties aan elkaar gekoppeld. Ook na deze datum blijft de functiescheiding tussen de personeels- en de salarisadministratie bestaan.

- a. formeel is vastgesteld welk document geaccepteerd wordt voor het muteren van de personeelsadministratie (bijvoorbeeld landsbesluit, raadsbesluit of opvoeringsbrief); en
 - b. bewaakt wordt dat de tijdelijk geaccepteerde raadsbesluiten en opvoeringsbrieven worden vervangen door landsbesluiten.
2. De afdeling Personeelsadministratie moet controleren of de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie juist en volledig heeft plaatsgevonden. Daarvoor is het nodig dat:
 - a. alle besluiten met betrekking tot aanstelling, bevordering en ontslag worden vastgelegd in een register (aantal ambtenaren en brutosalaris);
 - b. voorafgaand aan de mutatieverwerking maandelijks op basis van de onder a. geregistreerde besluiten, de eindstand per het einde van de betreffende maand wordt berekend van het aantal ambtenaren en het brutosalaris; en
 - c. maandelijks wordt vastgesteld dat er aansluiting bestaat tussen de salarislijst en de onder b. berekende eindstanden van de betreffende maand.
3. De afdeling Salarisadministratie zorgt ervoor dat alleen geautoriseerde wijzigingen juist en volledig in de salarisadministratie worden verwerkt.
4. Alle hierboven beschreven werkzaamheden worden zichtbaar deugdelijk intern gecontroleerd. Onder deugdelijke interne controle verstaat de Rekenkamer:
 - a. zo veel als economisch verantwoord is, aanbrengen van controle technische functiescheidingen;
 - b. alle verrichte werkzaamheden worden gedocumenteerd; en
 - c. voor alle verrichte werkzaamheden wordt duidelijk gemaakt wie deze heeft verricht.

Figuur 1 bevat op grond van bovenstaande criteria een schematische weergave van het proces van mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie.

In figuur 2 is op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt hoe de Rekenkamer het proces van de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie heeft aangetroffen.

Figuur 2 – schematische weergave van het aangetroffen proces van mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie.



Naast het onderzoeken van de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC) heeft de Rekenkamer aan de hand van landsbesluiten gekeken naar de juistheid en de tijdigheid van de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie. Een overzicht van de bevindingen is weergegeven in tabel 1. Bij af-mutaties gaat het om medewerkers die van de personeels- en salarislijst worden afgevoerd en bij bij-mutaties gaat het om personen die juist toegevoegd worden op de personeels- en salarislijst.

Tabel 1 - Overzicht van de bevindingen wat betreft de verwerking in de SA/PA.

Soort bevinding	Aantal	Percentage	Afwijking in ANG
Af-mutatie tijdig verwerkt	30	25%	n.v.t.
Af-mutatie eerder dan datum genoemd in LB	5	4%	67.341
Af-mutatie later dan datum genoemd in LB	25	20%	353.009
Geen af-mutatie	1	1%	6.272
Af-mutatie niet verwerkt, betrokkenen niet bekend in SA/PA	6	5%	n.v.t.
Bij-mutatie tijdig verwerkt	0	0%	n.v.t.
Bij-mutatie eerder dan datum genoemd in LB	7	6%	140.115
Bij-mutatie later dan datum genoemd in LB	48	39%	376.930
Totaal	122	100%	

De kans bestaat dat de fouten in de mutatieverwerking hebben geleid tot onrechtmatige betalingen. Of dit heeft plaatsgevonden heeft de Rekenkamer niet onderzocht, omdat dit buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

Naast fouten in de mutatieverwerking heeft de Rekenkamer ook twaalf gevallen aangetroffen waarbij het berekende brutosalaris lager uitviel dan volgens het landsbesluit is vastgesteld. In totaal viel het brutosalaris ANG 2.729 lager uit dan bij landsbesluit is vastgesteld.

2.4 Conclusies

Op grond van de bevindingen concludeert de Rekenkamer dat:

- er onzekerheid bestaat over de juistheid, de volledigheid en de rechtmatigheid van de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie; en
- de salarisadministratie fouten bevat (zie § 2.3).

Het risico bestaat dat naast de door de Rekenkamer geconstateerde fouten nog meer fouten in de administratie voorkomen en dat medewerkers niet het salaris krijgen waar ze op grond van het besluit van het bevoegd gezag recht op hebben. Ook blijft onzekerheid bestaan over de getrouwheid van de vermelding

in de voor het ministerie van Financiën verplichte publicaties over 2014³, de financiële maandrapportages 2014 en de jaarrekening 2014 betreffende het aantal ambtenaren en de daarmee samenhangende personeelslasten.

De belangrijkste oorzaken van de conclusies zijn dat:

- niet formeel is vastgesteld welke documenten gebruikt mogen worden voor het muteren van de personeels- en salarisadministratie; en
- de volgende essentiële maatregelen van interne controle binnen het proces van mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie ontbreken:
 - o het voorafgaand aan de mutatieverwerking berekenen van de eindstand per het einde van de betreffende maand van het aantal ambtenaren en het brutosalaris;
 - o het door de afdeling Personeelsadministratie vaststellen dat de salarislijst juist en volledig is; en
 - o het door de afdeling Personeelsadministratie bewaken dat de tijdelijk geaccepteerde raadsbesluiten 'opvoeringsbrieven' worden vervangen door landsbesluiten.

De Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende interne controle plaatsvindt op het gebied van mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie. Dit is naar het oordeel van de Rekenkamer de hoofdreden dat slechts in 25% van de onderzochte gevallen de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie in overeenstemming was met het landsbesluit.

2.5 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies beveelt de Rekenkamer aan om:

Aan het hoofd van de SSO

- a. vast te stellen welke documenten als brondocument geaccepteerd worden om de personeels- en salarisadministratie te mogen muteren; en

³ Eilandsverordening Publicatie Beleidsinformatie Curaçao (AB 1998, no. 4)

- b. te bewaken dat de tijdelijk geaccepteerde raadsbesluiten en opvoeringsbrieven worden vervangen door landsbesluiten.

Aan het hoofd van de afdeling Salarisadministratie

De ingevoerde mutaties in de salarisadministratie te laten controleren.

Aan het hoofd van de afdeling Personeelsadministratie

- a. alle besluiten met betrekking tot aanstelling, bevordering en ontslag vast te leggen in een register;
- b. voorafgaand aan de mutatieverwerking de eindstand te berekenen van het aantal ambtenaren en het brutosalaris per het einde van de betreffende maand; en
- c. maandelijks vast te laten stellen dat er aansluiting bestaat tussen de salarislijst en de onder b. berekende standen wat betreft het totaal aantal ambtenaren en brutosalaris.

Voor alle drie hierboven vermelde afdelingshoofden geldt de aanbeveling alle verrichte werkzaamheden zichtbaar deugdelijk te laten controleren, dat wil zeggen:

- zo veel als economisch verantwoord is, aanbrengen van controle technische functiescheidingen;
- documenteren van alle verrichte werkzaamheden; en
- zichtbaar maken wie welke verrichte werkzaamheden verricht.

3. De berekening van het nettosalaris

3.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is vast te stellen of de heffingspercentages voor het jaar 2014 ten behoeve van de berekening van de inhouding van loonbelasting en sociale verzekeringspremies op het salaris juist in de salarisadministratie zijn verwerkt. Zonder goede verwerking van deze parameters is het risico op een foutieve berekening van het nettosalaris groot.

In de Landsverordening op de loonbelasting, de Pensioenlandsverordening overheidsdienaren, de Landsverordening Algemeen Pensioenfonds Nederlandse Antillen, de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering, de Landsverordening Fonds Ziektekosten Overheidsgepensioneerden en de Landsverordening Algemene Verzekering Bijzondere Ziektekosten staan de wettelijk geldende premiepercentages opgenomen. Een overzicht van de wettelijk vastgelegde premiepercentages is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 - Wettelijke premiepercentages 2014

Verzekering	Premie- percentage laste van de werkgever	ten de	Premie- percentage laste van de werknemer	Totaal premie- percentage	Maximale grondslag in ANG
AOV/AWW	9,5		6,5	16,0	100.000
AVBZ	0,5		1,5	2,0	444.205
FZOG	-		2,0	2,0	n.v.t.
Pensioen	17,0		8,0	25,0	n.v.t.

3.2 Criteria

Om te kunnen voldoen aan de in de inleiding vermelde wetgeving betreffende de inhouding van loonbelasting en premies sociale verzekeringen dient het proces van het berekenen van het nettosalaris ten minste te voldoen aan de volgende criteria:

1. De SSO is verantwoordelijk voor de interne controle met betrekking tot het berekenen van het netto salaris. Dit betekent dat:
 - a. de parameters aansluiten op wet- en regelgeving;

- b. elke wijziging van de parameters voor het berekenen van de inhouding en afdracht van premies voor de sociale verzekeringen en de loonbelasting worden gecontroleerd;
 - c. elke maand de uitkomst van de berekening van de premies in totalen wordt gecontroleerd (premie % x grondslag = inhouding);
 - d. maandelijks de betaallijst van de netto te betalen salarissen wordt afgedrukt (payroll) nadat is vastgesteld dat alle besluiten wat betreft aantal ambtenaren en het brutosalaris in de salarisadministratie zijn verwerkt);
 - e. wordt vastgesteld dat de betaallijst aansluit met de salarislijst (aantal personen en het brutosalaris); en
 - f. Alle hierboven beschreven werkzaamheden worden zichtbaar deugdelijk intern gecontroleerd. Onder deugdelijke interne controle verstaat de Rekenkamer:
 - zo veel als economisch verantwoord is, aanbrengen van controle technische functiescheidingen;
 - alle verrichte werkzaamheden worden gedocumenteerd;
 - voor alle verrichte werkzaamheden wordt duidelijk gemaakt wie deze heeft verricht.
2. Het ministerie van Financiën moet zich maandelijks laten overtuigen dat zekerheid bestaat dat de ter fattering aangeboden betaallijst intern deugdelijk is gecontroleerd. Dit betekent dat de procuratiehouder vaststelt dat alle voorgeschreven controlehandelingen zijn verricht.

3.3 Bevindingen

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamer de in paragraaf 3.2 genoemde criteria gebruikt als normen waaraan het handelen van de SSO en het ministerie van Financiën zijn getoetst. Met betrekking tot de in paragraaf 3.2 vermelde criteria heeft de Rekenkamer enkel kunnen vaststellen dat de procuratiehouder ter goedkeuring de betaallijst tekent. Aan de overige normen is niet voldaan.

De Rekenkamer heeft ter controle van de juistheid van 40 salarisbetalingen de berekening van het nettosalaris gecontroleerd. De aangetroffen afwijkingen worden hieronder per premie (parameter) beschreven.

Premie AOV/AWW

Bij de berekening van AOV/AWW-premie 2014 is het maximum voor de in te houden premie niet consequent toegepast. De grondslag voor de berekening van de premie is het belastbaar inkomen.

Tabel 3 geeft een overzicht van de verschillen tussen de verschuldigde premie volgens de salarisadministratie en het ingehouden premiebedrag op basis van de wettelijke percentages.

Tabel 3 – Verschil verschuldigde en wettelijk verschuldigde premiebijdragen

Nr.	Bruto bezoldiging	Totaal volgens SA	Berekend op basis van 16%	Verschil	Aandeel werknemer volgens SA	Berekend op basis van 6,5%	Verschil
1	9.694,00	1.300,22	1.333,33	- 33,11	528,21	514,67	13,54
2	5.337,00	1.370,50	853,92	416,58	556,76	346,91	209,85
3	7.596,00	1.390,99	1.215,36	175,63	565,09	493,74	71,35
4	9.694,00	1.494,99	1.333,33	161,66	607,34	514,67	22,77

- = te weinig berekend door de SA

Uit het overzicht blijkt dat in één geval de totale premie volgens de salarisadministratie te laag is berekend en in drie gevallen te hoog en dat in alle gevallen het aandeel voor de werknemer te hoog is berekend. Op de vraag van de Rekenkamer aan het hoofd van de afdeling Salarisadministratie waardoor de verschillen zijn ontstaan, heeft de Rekenkamer geen antwoord ontvangen.

AVBZ-premie

Bij de berekening van AVBZ premie 2014, is het maximum voor de in te houden premie niet consequent toegepast. Tabel 4 laat zien dat in drie gevallen een te hoge inhouding is berekend.

Tabel 4 – Overzicht te veel ingehouden premie AVBZ

Nr.	Bruto-salaris	Piket uur	Overwerk	Verschuldigde inhouding 1,5%	Ingehouden premie	Meer ingehouden
1	6.114,00	1.059,26		107,60	145,03	37,43
2	3.590,00		1.635,75	78,39	177,02	98,63
3	6.367,00		1.274,00	114,62	215,89	101,27

De Rekenkamer heeft de verschillen voorgelegd aan het hoofd van de SSO en om een toelichting gevraagd. Een antwoord op dit verzoek heeft de Rekenkamer niet ontvangen.

Premie FZOG

In alle door de Rekenkamer onderzochte gevallen was de inhouding juist berekend.

Pensioenpremie

Het Algemeen Pensioenfonds Curaçao (APC) heeft over het jaar 2014 een premiepercentage van 22% gehanteerd. Dit wijkt af van het wettelijke percentage van 25%. Bij een normafwijking kan de minister van Financiën de begroting van het APC afkeuren. De Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat de minister van Financiën de begroting heeft goedgekeurd. De Rekenkamer heeft geen verklaring aangetroffen van de minister van Financiën waarom het APC in haar begroting heeft mogen afwijken van de norm. Verder was in alle door de Rekenkamer onderzochte gevallen de totaal verschuldigde inhouding op basis van 22% juist berekend.

Loonbelasting.

De Rekenkamer stelde vast dat in alle haar onderzochte gevallen de inhouding voor Loonbelasting juist was berekend.

3.4 Conclusies

De bevindingen van het onderzoek leiden tot de volgende conclusies:

- er bestaat onzekerheid over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de uitbetaalde salarissen, omdat essentiële interne controle ontbreekt; en
- bij de berekening van het nettosalaris zijn fouten gemaakt.

De administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) met betrekking tot de berekening van het nettosalaris is naar het oordeel van Rekenkamer ontoereikend. De Rekenkamer heeft geen enkele documentatie aangetroffen die enige vorm van interne controle aantoont. Er wordt bijvoorbeeld niet gecontroleerd of de parameters juist zijn ingevoerd en ook wordt niet vooraf getest of de uitkomst van de berekening van het nettosalaris overeenkomt met de wettelijke bepalingen. Bovendien gaat het ministerie van Financiën niet na of

alle voorgeschreven interne controlewerkzaamheden binnen de SSO zijn uitgevoerd.

De geconstateerde fouten met betrekking tot de berekening van het nettosalaris zijn volgens de Rekenkamer dan ook een logisch voortvloeisel uit de niet toereikende AO/IC van de SSO.

3.5 Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies beveelt de Rekenkamer aan om:

Aanbevelingen aan het hoofd van de SSO

- a. de parameters aan te laten sluiten op wet- en regelgeving;
- b. elke wijziging van de parameters voor het berekenen van de inhouding van de verschuldigde premies voor de sociale verzekeringen en de loonbelasting te laten controleren;
- c. elke maand de uitkomst van de berekening van de premies in totalen te laten controleren;
- d. de salarisadministratie af te sluiten nadat is vastgesteld dat de besluiten juist en volledig zijn verwerkt;
- e. vast te laten stellen dat de betaallijst aansluit met de salarislijst; en
- f. alle verrichte werkzaamheden zichtbaar deugdelijk te laten controleren, dat wil zeggen:
 - zo veel als economisch verantwoord is aanbrengen van controle technische functiescheidingen;
 - documenteren van alle verrichte werkzaamheden;
 - zichtbaar maken wie welke verrichte werkzaamheden verricht.

Aanbeveling aan het ministerie van Financiën

De procuratiehouder vast te laten stellen dat alle voorgeschreven controlewerkzaamheden zijn verricht door de SSO.

4. Reactie en nawoord

De minister heeft op 20 oktober 2016 gereageerd op het conceptrapport over ons onderzoek naar de Mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

4.1 Reactie van de minister van BPD

De minister heeft in zijn reactie een uiteenzetting gegeven over de stand van zaken met betrekking tot onze bevindingen en aanbevelingen. Hij heeft een toelichting gegeven op de control-activiteiten die vanuit de SSO reeds worden ondernomen, zoals de maandelijkse monitoringsrapportages en de zogenoemde Payroll Incident Reporting. Verder heeft hij aangegeven wat de actiepunten zijn waar het gaat om de implementatie van interne beheersingsmaatregelen. Op de korte termijn planning staan de volgende onderwerpen:

- Opschoning van de brondata wat betreft de bezettingsgegevens van alle functionarissen bij de ministeries per dienstonderdeel/departement. Dit is van belang voor het op termijn kunnen waarborgen van de betrouwbaarheid van de stamgegevens en het feitelijk aantal formatieplaatsen per departement binnen alle ministeries. De minister verwacht dat hiermee wordt gestart in het vierde kwartaal van 2016 of het eerste kwartaal van 2017.
- Implementatie van interne controlestappen Personeels- en Salarisadministratie. Het hierbij om het intern controleren van de ingevoerde mutaties in de personeels- en salarisadministratie door een ander dan degene die de mutatie heeft ingevoerd.
- Het opzetten van een controleregister (bij te houden door de Personeelsadministratie) met betrekking tot de registratie van aanstellingen, bevorderingen en ontslagen van medewerkers.
- Vanuit de SSO controllersfunctie verder invulling geven aan:
 - o uitwerken en beschrijven van de AO/IC;
 - o doorontwikkeling van de monitoringsrapportages plus implementatie van additionele controle activiteiten;
 - o implementatie van de benodigde interne beheersingsmaatregelen overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer, zoals extra

interne controle maatregelen, invoeren van een mutatie- en standenregister, minimale functiescheidingen, periodieke controle op systeemcalculaties van het bruto-nettotraject; en

- implementatie van de benodigde verbeterstappen naar aanleiding van de management letter van de interim controle op de Lonen en Salarissen door de SOAB.

4.2 Reactie van de Minister van Financiën

Op 13 december 2016 heeft de Minister van Financiën gereageerd op het conceptrapport. De minister heeft in zijn reactie aangegeven dat de personeels- en salarisadministratie een taak is van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) en dat de controle tijdens de uitvoering van de mutatieverwerkingen een verantwoordelijkheid is van de SSO van het ministerie van BPD. Verder heeft de minister aangegeven dat de sector Financieel Beleid en Begotingsbeheer (afdeling Administratieve Organisatie en Interne Controle – AO/IC) van het ministerie van Financiën in het recente verleden een tweetal procedures heeft opgesteld voor de betrokken afdelingen van de SSO, maar dat deze procedures tot op heden niet zijn gevalideerd door de SSO. Ook heeft volgens de Minister van Financiën het ministerie van Financiën de SSO vaak geattendeerd op de fouten die worden gemaakt en vervult het ministerie van Financiën de rol van toezichthouder. Tenslotte meldt de Minister van Financiën dat SSO iemand in dienst heeft genomen die speciaal belast is met controlewerkzaamheden rondom de mutatieverwerkingen.

4.3 Nawoord van de Rekenkamer

Uit de reactie van de minister van BPD maken wij op dat hij zich kan vinden in onze bevindingen en onze aanbevelingen ter harte zal nemen. Wij zijn daar verheugd over en zullen de voortgang van de implementatie van de voorgenoemde maatregelen met belangstelling volgen.

Bijlage A – Aanbevelingen en reactie van het management m.b.t. de mutatieverwerking in de personeels- en salarisadministratie

	Aanbeveling	Reactie van de minister
	SSO	
a	vast te stellen welke documenten als brondocument geaccepteerd zijn om de personeels- en salarisadministratie te mogen muteren	Geen.
b	te bewaken dat de tijdelijk geaccepteerde raadsbesluiten en opvoeringsbrieven worden vervangen door landsbesluiten	Geen.
	Afdeling Salarisadministratie	
a	de ingevoerde mutaties in de salarisadministratie te laten controleren	Zal worden ingevoerd.
	Afdeling Personeelsadministratie	
a	alle besluiten met betrekking aanstelling, bevordering en ontslag vast te leggen in een register	De opzet wordt door een werkgroep beoordeeld.
b	voorafgaand aan de mutatieverwerking de eindstand te berekenen van het aantal ambtenaren en het brutosalaris per het einde van de betreffende maand	De opzet wordt door een werkgroep beoordeeld.
c	maandelijks vast te laten stellen dat er aansluiting bestaat tussen de salarislijst en de onder b. berekende standen wat betreft het totaal aantal ambtenaren en brutosalaris	De opzet wordt door een werkgroep beoordeeld.
	Alle afdelingen	
a	alle verrichte werkzaamheden zichtbaar deugdelijk te laten controleren, dat wil zeggen: <ul style="list-style-type: none"> - zo veel als economisch verantwoord is aanbrengen van controle technische functiescheidingen - documenteren van alle verrichte werkzaamheden - zichtbaar maken wie welke verrichte werkzaamheden verricht 	Zal worden ingevoerd.

Bijlage B – Aanbevelingen en reactie van het management met betrekking tot de berekening van het nettosalaris

Nr.	Aanbeveling	Reactie van de minister
	SSO	
a	de parameters aan te laten sluiten op wet- en regelgeving	Zal worden ingevoerd.
b	elke wijziging van de parameters voor het berekenen van de inhouding van de verschuldigde premies voor de sociale verzekeringen en de loonbelasting te laten controleren	Zal worden ingevoerd.
c	elke maand de uitkomst van de berekening van de premies in totalen door het te controleren;	Zal worden ingevoerd.
d	de salarisadministratie af te sluiten nadat is vastgesteld dat de besluiten juist en volledig zijn verwerkt;	Zal worden ingevoerd.
e	vast te laten stellen dat de betaallijst aansluit met de salarislijst;	Zal worden ingevoerd.
f	alle verrichte werkzaamheden zichtbaar deugdelijk te laten controleren, dat wil zeggen: <ul style="list-style-type: none"> - zo veel als economisch verantwoord is aanbrengen van controle technische functiescheidingen; - documenteren van alle verrichte werkzaamheden; - zichtbaar maken wie welke verrichte werkzaamheden verricht. 	Zal worden ingevoerd.
	Ministerie van Financiën	
a	de procuratiehouder vast te laten stellen dat alle voorgeschreven controlewerkzaamheden zijn verricht door de SSO	