

Handreiking

Jaarverslag Rekenkamer

Het jaarverslag van de rekenkamer
Een handreiking

18 januari 2006

*Samenstelling Kring van Secretarissen onder leiding van Floris Roijackers
(Rekenkamer Utrecht)*

**Voor informatie, opmerkingen en suggesties kunt u terecht bij NVR-
bestuurslid Watze de Boer (voorzitter Rekenkamer Utrecht),
WRdeBoer@cs.com**

© 2006 NVR. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of
openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch,
mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n).

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Wat is het doel van het verslag?**
- 3. Wat zijn centrale criteria voor goede verslaglegging?**
- 4. Welke informatiebehoefte hebben de doelgroepen?**
- 5. Hoe kan de rekenkamer de verslaglegging over resultaten opzetten?**
- 6. Hoe bereikt de rekenkamer met het verslag de doelgroepen?**

Bijlage 1 Checklist verslag rekenkamer

Bijlage 2 Indeling jaarrekening rekenkamer

1. Inleiding

De wetgever heeft in de gemeentewet vastgelegd dat de rekenkamer verantwoording dient af te leggen (artikel 185, lid 3): 'De rekenkamer stelt elk jaar vóór 1 april een verslag op van haar werkzaamheden over het voorgaande jaar'. Dit geldt voor zowel rekenkamer als rekenkamerfunctie.¹ In lid 4 vervolgt hij met: 'De rekenkamer zendt een afschrift van [...] haar verslag aan de raad en het college.' Tenslotte stelt de wetgever in lid 5: 'De rapporten en verslagen van de rekenkamer zijn openbaar'.

Nadere voorschriften of aanwijzingen voor de invulling van het rekenkamerjaarverslag zijn er niet. Met deze handreiking beoogt de NVRR rekenkamers en rekenkamercommissies suggesties te doen voor het opstellen van het wettelijk verplichte publieke jaarverslag.

2. Wat is het doel van het verslag?

De wetgever heeft geen doel geformuleerd voor het opstellen van een jaarverslag door de rekenkamer.

Het is niet moeilijk de leemte van de ontbrekende doelstelling van het verslag in te vullen: 'het transparant maken voor belanghebbenden wat de rekenkamer heeft bereikt, wat zij daarvoor heeft gedaan en wat dat heeft gekost'. Dat vraagt de wetgever immers van alle organisaties in de publieke sector.

Het achterliggende belang voor de rekenkamer van een goed verslag is ook evident. Het rekenkamerjaarverslag biedt belanghebbenden een handvat voor het beoordelen van het functioneren van de rekenkamer en het bespreekbaar maken van verbeterpunten. Het feit dat een rekenkamer onafhankelijk opereert betekent niet dat zij zich moet afsluiten voor verbeter suggesties van buiten. Een open opstelling kan het functioneren van de rekenkamer alleen maar ten goede komen. Voorwaarde is wel dat de onafhankelijke positie wordt gerespecteerd en bewaakt.

De doelgroepen van het jaarverslag van de rekenkamer zijn door de wetgever benoemd: de raad, het college en het bredere publiek. Die laatste doelgroep kan worden afgeleid

¹ Voor het gemak wordt vanaf hier gesproken van 'rekenkamer' waar ook 'rekenkamerfunctie' wordt bedoeld. 4

uit het feit dat de wetgever stelt dat de rapporten en verslagen van de rekenkamer openbaar zijn.

Naast de door de wetgever genoemde doelgroepen kan de rekenkamer nog andere specifieke doelgroepen onderscheiden: de ambtelijke organisatie van de gemeente, de partners van de gemeente (politie, welzijnswerk, bedrijven), de pers, zusterinstellingen.

3. Wat zijn centrale criteria voor goede verslaglegging?

De rekenkamer vervult zelf vaak de rol van controleur op het gebied van het afleggen van verantwoording door publieke organisaties. In menig rekenkameronderzoek wordt de vraag betrokken of adequaat verantwoording is afgelegd over de bestedingen en de gerealiseerde prestaties en effecten. De criteria aan de hand waarvan rekenkamers verslaglegging beoordelen, zouden zij als norm kunnen stellen voor de eigen verantwoording.

Centrale criteria voor goede verslaglegging zijn:

- het verslag moet toegespitst zijn op de informatiebehoefte van belanghebbenden: de rekenkamer verschaft informatie die relevant is voor de doelgroepen (zie paragraaf 4);
- de rekenkamer verschaft in het verslag een juist en volledig beeld van de gerealiseerde resultaten die zijn bereikt, waarbij wordt teruggekoppeld naar de beoogde resultaten die in het jaarplan zijn weergegeven (zie paragraaf 5);
- het verslag moet (zelfstandig) leesbaar en toegankelijk zijn en in enige vorm beschikbaar zijn voor de doelgroepen (zie paragraaf 6).

Het verantwoordingsproces en de F.G. Kordes-Trofee

De F.G. Kordes-Trofee is de jaarlijkse prijs voor de publieke organisatie met het beste jaarverslag. De trofee is vernoemd naar de oud-president van de Algemene Rekenkamer, de heer F.G. Kordes.

De jury van de F.G.Kordes-Trofee heeft besloten om vanaf 2005 in haar beoordeling mee te nemen hoe het verantwoordingsproces is vormgegeven. In een kort begeleidend schrijven wenst de jury antwoord op de volgende vragen:

- welke verschillende groepen belanghebbenden worden onderscheiden?
- welke doelstellingen worden met het afleggen van verantwoording nagestreefd? (al dan niet richting de verschillende belanghebbenden). Ofwel, waarom wil uw organisatie zich verantwoorden (los van de wettelijke verplichting)?
- welke eisen worden er gesteld - vanuit de nagestreefde doelstellingen - aan de verantwoordingsinformatie qua inhoud, vorm en frequentie (richting de verschillende belanghebbenden)?
- welke activiteiten worden ontplooid om de interactie met belanghebbenden naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie te organiseren?

Bron: website F.G. Kordes-Trofee

4. Welke informatiebehoefte hebben de doelgroepen?

Een eerste stap in het verantwoordingsproces voor de rekenkamer is te bepalen aan welke doelgroepen zij verantwoording wil afleggen: alleen aan de door de wetgever benoemde doelgroepen (raad, college, publiek) of ook aan andere belanghebbenden?

De onderscheiden doelgroepen van de rekenkamer hebben ieder een andere positie ten opzichte van de rekenkamer en hechten daarom een ander belang aan het verslag van de

rekenkamer. Het is daarom raadzaam na te gaan wat de informatiebehoefte is van de door de rekenkamer gekozen doelgroepen, zo mogelijk door hen te raadplegen. Ook de manier waarop verantwoording wordt afgelegd kan verschillen per doelgroep: voor de niet door de wetgever genoemde doelgroepen zouden een specifiek gerichte presentatie of een soort 'open dag' wellicht ook kunnen volstaan.

Hierna volgen een aantal mogelijke onderwerpen voor het jaarverslag waarin de raad, het college van B&W en het publiek geïnteresseerd zouden kunnen zijn.

Gemeenteraad: de gemeenteraad wil weten of de prestaties die hem zijn voorgespiegeld (bijvoorbeeld in het jaarplan) daadwerkelijk zijn geleverd en waartoe dat volgens de rekenkamer heeft geleid. Overigens kunnen ook de resultaten van onderzoeken die in eerdere jaren zijn uitgevoerd op de belangstelling van de gemeenteraad rekenen. Resultaten van onderzoek kunnen immers enige tijd op zich laten wachten.

Ook over de kosten van de rekenkamer wil de raad geïnformeerd worden. De raad stelt het budget aan de rekenkamer ter beschikking en wil daar op hoofdlijnen toezicht op uitoefenen.

Verder wil de gemeenteraad mogelijk weten hoe de rekenkamer is omgegaan met concrete suggesties die hij deed voor het onderzoek en/of het functioneren van de rekenkamer in den brede.

College van B&W: in het jaarverslag wil het college lezen welke geplande onderzoeken en activiteiten wel en/of niet zijn uitgevoerd en wat het nog kan verwachten om zonedig te kunnen anticiperen op het onderzoek en andere activiteiten van de rekenkamer. Verder zit het belang van het jaarverslag voor het college erin dat het kan zien welke lessen de rekenkamer trekt uit haar eigen functioneren, bijvoorbeeld naar aanleiding van opmerkingen en suggesties van het college van B&W.

Publiek: het belang van het publiek is dat van 'de belastingbetaler'. Het publiek wil zekerheid krijgen dat de rekenkamer de goede onderwerpen onderzoekt en dat zij dat onderzoek goed doet. Ook zal de vraag 'tot welke

verbeteringen bij de gemeente heeft het onderzoek geleid?' voor op de tong van de burger liggen, zeker ook in relatie tot de kosten van het onderzoek.

Daarnaast zal de burger het van belang vinden dat de rekenkamer verantwoording aflegt over de contacten die zij mogelijk had met burgers. Bijvoorbeeld als burgers suggesties deden voor onderzoek of meldingen deden van ondoelmatige of onrechtmatige gemeentelijke praktijken.

5. Hoe kan de rekenkamer de verslaglegging over resultaten opzetten?

Jaarplan

Startpunt voor een jaarverslag is het jaarplan van de rekenkamer, dat voorafgaand aan het planjaar is opgesteld. Het jaarplan kan volgens het stramien '*wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag dat kosten?*' worden opgezet. Ook kan gekozen worden voor een ander indeling, bijvoorbeeld naar deeltaken als 'onderzoek naar begroting en jaarstukken', 'onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid', 'onderzoek naar rechtmatigheid', 'vervolg- of nazorgonderzoek'. Bij een dergelijke andere paragraafindeling komen de www-vragen indirect ook aan de orde.

- In de paragraaf *wat willen we bereiken?* zet de rekenkamer uiteen wat de beoogde resultaten in het planjaar zijn: welke verbeteringen in het gemeentelijk beleid of beheer zou de rekenkamer op haar conto willen schrijven voor het volgend jaar?

Van belang is dat de rekenkamer de gemaakte keuzes goed toelicht: waarom richt zij zich op deze aspecten of onderdelen van de gemeente en niet op andere? Deze context kan geboden worden door de paragraaf *wat willen we bereiken?* in te leiden met de visie van de rekenkamer op het gemeentelijk functioneren en de criteria die de rekenkamer hanteert bij onderwerpselectie. De feitelijke risico's en knelpunten die zij waarneemt kunnen daarbij bepalend zijn, maar

ook bijvoorbeeld verzoeken uit de raad en klachten van burgers die bij de rekenkamer binnenkomen.²

- In de paragraaf *wat gaan we daarvoor doen?* geeft de rekenkamer weer welke prestaties zij beoogt te realiseren om de resultaten te halen. In de praktijk zullen dit vooral de onderzoeksprojecten zijn en aan het onderzoek gerelateerde activiteiten (bijvoorbeeld aanvullende activiteiten vóór, tijdens of na afloop van het onderzoek, gericht op het beter laten landen van de aanbevelingen van de rekenkamer).
- De paragraaf *wat mag dat kosten?* bevat een overzicht van de kosten. Het mooiste is het als de kosten per prestatie worden uitgesplitst. Hiervoor is het nodig een vorm van tijdsregistratie te hanteren door de leden en de ambtelijke staf, om ook in het jaarverslag de gerealiseerde vergoedingskosten en salariskosten per prestatie of categorie prestaties te kunnen uitsplitsen (zie bijlage 2 voor een voorbeeld).

Voorbeeld Rekenkamer Utrecht

De Rekenkamer Utrecht publiceert een gecombineerd jaarverslag en jaarplan. Het jaarverslag gaat over de resultaten geboekt in het afgelopen jaar. Het jaarplan over de plannen voor het komende jaar. Het voordeel van het combineren in één document is dat belanghebbenden kennis kunnen nemen van zowel resultaten als plannen. In de tekst kunnen verbeteracties voor het komende jaar direct verbonden worden aan de verbeterpunten uit het voorgaande jaar.

Een nadeel is dat belanghebbenden pas verderop in het lopende jaar (uiterlijk 1 april) kennis kunnen nemen van de plannen.

Jaarverslag

Om de juistheid en volledigheid van het jaarverslag te waarborgen is het raadzaam de resultaten van de rekenkamer gedurende het jaar te documenteren:

- hoe is een rapport ontvangen in de gemeente (raad, college, organisatie, pers, andere belanghebbenden)?

² Zie hoofdstuk 4 van de *Handreiking Onderzoek lokale Rekenkamers en Rekenkamercommissies* van de NVR

- hoe verloopt de bespreking in de raad en de discussie tussen raad en college?
- worden de adviezen van de rekenkamer door het college en de organisatie benut?
- wat zijn de concrete gevolgen van het rekenkamerrapport voor het beleid, het beheer, de uitvoering en de organisatie van de gemeente?

De opzet van het verslag volgt precies de opzet van het jaarplan. Hierdoor sluit het jaarverslag goed aan op het jaarplan en is gewaarborgd dat alle voorgenomen prestaties uit het jaarplan terugkomen in het jaarverslag.

Als de www-vragen worden gehanteerd als indeling, luiden die voor het jaarverslag: *wat hebben we bereikt, wat hebben we daarvoor gedaan en wat heeft het gekost?* Het is van belang dit stramien zo in te vullen dat de informatie aansluit op de behoefte van de verschillende doelgroepen die de rekenkamer wil bereiken.

- In de paragraaf *wat hebben we bereikt?* geeft de rekenkamer weer per gerealiseerde prestatie (rapport, brief, aanvullende activiteit) waartoe dat heeft geleid. Ook kunnen de resultaten van eerdere onderzoeken worden opgenomen. Immers, effecten van onderzoek kunnen even op zich laten wachten.

Er zijn verschillende 'lagen' te onderscheiden in de resultaten van onderzoek:

- a de aanbevelingen zijn al dan niet overgenomen door de raad en zijn daarmee besluiten van de raad en opdrachten aan het college van B&W;
- b het college van B&W heeft al dan niet maatregelen aangekondigd of een plan van aanpak opgesteld om de raadsbesluiten uit te voeren;
- c in het beleid, het beheer en de uitvoering zijn al dan niet aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de raadsbesluiten;
- d de verbeteringen in het beleid, het beheer en de uitvoering hebben al dan niet geleid tot een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend bestuur;

10

- e de raadsbesluiten naar aanleiding van het onderzoek hebben al dan niet geleid tot (positieve of negatieve) bijeffecten die niet waren voorzien.

Het zal niet altijd mogelijk zijn over al deze aspecten te rapporteren. Niettemin is het van belang voor alle aspecten een scherp oog te hebben, omdat deze samen uiteindelijk de effectiviteit van de rekenkamer bepalen.

Voorbeeld Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer Nijmegen heeft de afspraak met de gemeenteraad dat (zo nodig) tot en met 3 jaar na afronding van het onderzoek in het jaarverslag gerapporteerd wordt over de met het onderzoek bereikte resultaten.

- In de paragraaf *wat hebben we daarvoor gedaan?* geeft de rekenkamer weer welke onderzoeken zijn afgerond uit het voorgaande jaar en welke onderzoeken zijn opgestart en gepubliceerd in het afgelopen jaar. Bovendien komen de voorgenomen nazorgactiviteiten en andere producten van de rekenkamer (bijvoorbeeld brieven) hier aan de orde. En ook de activiteiten die niet waren gepland maar wel zijn uitgevoerd kunnen hier worden gepresenteerd.
- In de paragraaf *wat heeft het gekost?* wordt volgens de indeling die in het jaarplan is gehanteerd financieel verantwoording afgelegd. Het mooiste is het als de uitgaven per prestatie of categorie prestaties in beeld worden gebracht (zie bijlage 2 voor een voorbeeld).
- *Toelichting op afwijkingen tussen plan en realisatie*
Als bepaalde geplande resultaten en/of prestaties niet zijn gerealiseerd of als het budget wordt onder- of overschreden, dan is het zaak dit goed toe te lichten. Het kan zijn dat de rekenkamer bepaalde ontwikkelingen over het hoofd heeft gezien waardoor resultaten niet werden bereikt; of het kan zijn dat er in de verhouding met het college of de raad zaken misgingen waardoor de resultaten achterbleven; of 11

het kan zijn dat onvoorziene activiteiten die niet waren uit te stellen tot budgetoverschrijding hebben geleid; noem maar op.

Voorkomen moet in ieder geval worden dat het verslag onnodig vragen daarover oproept. En het moet duidelijk zijn dat de rekenkamer een 'lerende organisatie' is die verbeterpunten waar mogelijk oppakt.

→ *Conclusie*

Het jaarverslag zou ook nog een paragraaf 'het geheel overziend' kunnen bevatten, waarin de rekenkamer aangeeft hoe zij tegen het afgelopen jaar aankijkt en wat zij hiervan leert en/of wat zij aan haar doelgroepen wil meegeven.

Hoofdnormen F.G. Kordes-Trofee

De jaarverslagen die meedingen naar de F.G. Kordes-Trofee, worden onderworpen aan een uitgebreide beoordeling. Het leidende beoordelingscriterium is dat in het jaarverslag duidelijk de visie/missie, doelstellingen en strategie/beleid van de organisatie moeten blijken. Hieruit voortvloeiend dienen de relevante beoogde en gerealiseerde prestaties (onderbouwd met prestatie-indicatoren), de middelen die hiervoor zijn ingezet, toelichtingen op eventuele afwijkingen en informatie over de bedrijfsvoering te worden gegeven. Kortom: er moet duidelijk sprake zijn van samenhang.

De jaarverslagen van de deelnemende organisaties worden beoordeeld op de volgende hoofdcriteria: doelstellingen van de organisatie; middelen- en prestatiemeting; bedrijfsvoering; financiële rekening; aanwezigheid van basisgegevens; presentatie en gebruikersvriendelijkheid.

Bron: website F.G. Kordes-Trofee

6. Hoe bereikt de rekenkamer met het verslag de doelgroepen?

De rekenkamer kan verschillende manieren kiezen om de onderscheiden doelgroepen te bereiken en eventueel met hen in gesprek te komen over de werkwijze en resultaten van de rekenkamer.

De rekenkamer kan de gemeenteraad bereiken door het verslag toe te sturen en eventueel:

- raadsleden per brief uit te nodigen reacties kenbaar te maken aan de rekenkamer (per email of telefonisch);
- raadsleden uit te nodigen voor een 'verslagbijeenkomst', waar de rekenkamer een toelichting geeft op het verslag en hen uitnodigt te reageren;
- de raad te verzoeken het verslag op de agenda te zetten van de 'commissie voor de rekenkamer', als die er is, waarbij de rekenkamer een toelichting geeft op het verslag en de raad uitnodigt te reageren.

De rekenkamer kan het college van B&W bereiken door het verslag toe te sturen en eventueel:

- het college per brief uit te nodigen te reageren op het verslag;
- aan te bieden in een vergadering het verslag te presenteren en reacties te ontvangen.

De rekenkamer kan de burgers bereiken door een persbericht uit te geven, aan de pers een interview aan te bieden en het verslag op de eigen website te zetten, als die er is. Eventueel kan de rekenkamer:

- via deze kanalen mensen vragen schriftelijk (bijvoorbeeld per email) te reageren op het verslag;
- het publiek uitnodigen voor een bijeenkomst over het verslag of een soort 'open dag' organiseren over het werk van de rekenkamer.

Voor de andere doelgroepen van het verslag die de rekenkamer onderscheidt, bijvoorbeeld de partners van de gemeente die het object van onderzoek waren, kan de rekenkamer ook een dergelijke toegesneden benadering kiezen.

Bijlage 1 Checklist verslag rekenkamer

- Zijn door de rekenkamer de doelgroepen van het verslag benoemd?
- Is de informatiebehoefte van de onderscheiden doelgroepen omschreven?
- Sluit de informatie in het verslag aan op de informatie behoefte van alle doelgroepen?
- Volgt de opzet van het jaarverslag precies de opzet van het jaarplan?
- Komen alle jaardoelen uit het jaarplan (benoemde prestaties en resultaten; *wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?*) terug in het verslag?
- Worden alle verschillen tussen plan en realisatie in het verslag voldoende toegelicht (prestaties, resultaten, begroting/rekening)?
- Worden de benoemde knelpunten in het functioneren van de rekenkamer voldoende toegelicht, inclusief de te treffen of getroffen maatregelen daarvoor?
- Is het verslag zelfstandig leesbaar, helder en toegankelijk?
- Is het verslag eenvoudig maar aantrekkelijk vormgegeven?
- Geeft het verslag de rekenkamer een gezicht?
- Staan alle belanghebbenden op de verzendlijst?
- Worden belanghebbenden uitgenodigd te reageren op het verslag?
- Is duidelijk bij wie de belanghebbenden hun reactie op het verslag kwijt kunnen?

Bijlage 2 Indeling jaarrekening rekenkamer

De Rekenkamer Utrecht hanteert de volgende indeling voor de jaarrekening:

Tabel 1 Begroting en jaarrekening

	Begroting	Jaarrekening
a) Personeelskosten	€	€
b) Honorering externe leden	€	€
c) Bureaukosten	€	€
d) Onderzoek uitbesteed	€	€
e) Overig uitbesteed werk	€	€
TOTAAL	€	€

Onder Personeelskosten secretariaat vallen de lonen en werkgeverslasten voor de medewerkers met een dienstverband. Onder Honorering externe leden vallen de vergoedingen die de leden van de Rekenkamer ontvangen. Onder bureaukosten vallen de kosten voor huisvesting, kantoorbenodigdheden, opleidingen voor het personeel van de Rekenkamer. Onder Onderzoek uitbesteed vallen de kosten van inhuur van externe expertise of onderzoekscapaciteit (tijdelijke inhuur). Onder Overig uitbesteed werk vallen vormgevings- en drukkosten van de rapporten van de Rekenkamer.

Voor de eigen managementrapportage (de rapportage van het stafbureau aan de Rekenkamer) worden de posten a, d en e per onderzoeksproject uitgesplitst (zie tabel 2). Om dit voor de post a) Personeelskosten secretariaat te kunnen doen houdt het personeel van de Rekenkamer de tijdsbesteding bij per onderzoeksproject.

Tabel 2 Kosten toegedeeld aan onderzoeksprojecten (2005)

Onderzoeksproject	a) Personeels- kosten	d) Onderzoek uitbested	e) Overig uit-bested werk	TOTAAL
Programmaverant- woording 2005	€	€	€	€
Grondexploitatie - wordt gevolgd	€	€	€	€
Reïntegratiebeleid	€	€	€	€
Bedrijfsvoering - wordt gevolgd	€	€	€	€
Externe inhuur	€	€	€	€