

**Prestaties gepresenteerd**  
Quick-scan jaarstukken provincie Gelderland 2005



# **Prestaties gepresenteerd**

Quick-scan jaarstukken provincie Gelderland 2005



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>11</b>
	2.1 Conclusies	11
	2.2 Aanbevelingen	13
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>15</b>
	3.1 Bestuurlijke planning & control-cyclus	15
	3.2 Inhoudelijke informatiewaarde	17
	3.3 Vormgeving en leesbaarheid	21
	3.3.1 <i>Vormgeving</i>	21
	3.3.2 <i>Leesbaarheid</i>	23
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>Nawoord van de Rekenkamer</b>	<b>29</b>
	<b>Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen en betrokkenen</b>	<b>31</b>



# 1 Inleiding

Voor u ligt het rapport van de quick-scan van de Rekenkamer Oost-Nederland naar de jaarstukken 2005 van de provincie Gelderland. De jaarstukken worden gevormd door het jaarverslag (bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen) en de jaarrekening. In de provincie Gelderland vormen het jaarverslag en de jaarrekening gezamenlijk de zogenaamde beleidsrekening.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de opzet van de quick-scan, waaronder de doel- en vraagstelling. In hoofdstuk 2 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. De bevindingen worden weergegeven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten weergegeven en het nawoord van de Rekenkamer komt aan bod in hoofdstuk 5.

## *Aanleiding en toegevoegde waarde*

De Wet dualisering provinciebestuur beoogt meer helderheid te verschaffen in de afbakening tussen de bevoegdheden van Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). Provinciale Staten stellen bij de begroting de kaders vast en via de rekening controleren zij of de uitvoering binnen deze kaders heeft plaatsgevonden. Het is de taak van GS om in dit kader zorg te dragen voor de realisatie en het afleggen van verantwoording daarover door middel van de jaarstukken. Dit is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het jaarverslag en de jaarrekening worden ter vaststelling aangeboden aan Provinciale Staten.

De aanleiding voor deze quick-scan is tweeledig. In de eerste plaats zijn de jaarstukken als onderdeel van de jaarlijkse planning & control-cyclus bij uitstek belangrijke instrumenten voor Provinciale Staten om haar controlerende en kaderstellende taak uit te voeren. Daarvoor dient de informatie en de opzet van de jaarstukken zodanig te zijn dat Provinciale Staten deze rol ook kan waarmaken. In de tweede plaats wil de Rekenkamer met dit onderzoek voor zichzelf een overzicht krijgen van de belangrijkste processen in de planning & control-cyclus alsmede in de beleidsontwikkelingen die in de provincie spelen. De Rekenkamer heeft zich voorgenomen ook de komende jaren bij de jaarstukken een advies uit te brengen.

### *Doel- en vraagstelling*

De doelstelling van deze quick-scan is als volgt geformuleerd:

*Inzicht verschaffen in de informatiewaarde van de jaarstukken, teneinde de leden van Provinciale Staten beter in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende functie te vervullen.*

Uit bovenstaande doelstelling is de volgende centrale vraag afgeleid:

*Geven de jaarstukken de leden van Provinciale Staten voldoende inzicht om na te gaan in hoeverre het uitgevoerde beleid is gerealiseerd en wordt er voldoende inzicht gegeven om op basis hiervan de kaders te kunnen bijstellen?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is ingegaan op:

- het proces van begroten en verantwoorden in de provincie en de plaats van de jaarstukken daarin;
- de inhoudelijke informatiewaarde van de jaarstukken;
- de leesbaarheid en de vormgeving van de stukken.

In deze quick-scan wordt niet diep ingegaan op de procesmatige kant van de jaarstukken. Hiervan zal alleen een beschrijving worden gegeven. De Rekenkamer wil dit onderwerp in de toekomst nader aan bod laten komen. In deze quick-scan ligt de nadruk op de inhoudelijke informatiewaarde en de vorm en leesbaarheid van de jaarstukken. De Rekenkamer wil met deze quick-scan een impuls geven aan een verdere verbetering van de jaarstukken als heldere verantwoordingsinstrumenten.



## *Normen*

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag zijn de onderstaande normen opgesteld.

### *Normen voor inhoudelijke informatiewaarde:*

- Er is sprake van een heldere samenvatting en een analyse op hoofdlijnen over het totaal aan realisatie van de programma's;
- De 3 w-vragen worden beantwoord (Wat hebben we bereikt?, Wat hebben we daarvoor gedaan?, Wat heeft het gekost?);
- Doelen voldoen aan de SMT-criteria (Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden);
- Er is sprake van een goede samenhang tussen activiteiten, beleidsdoelen en effecten;
- De jaarstukken zijn volledig (kennen verantwoordingsinformatie welke voldoende is om te kunnen controleren en bijsturen).

### *Normen ten aanzien van de vormgeving:*

- De opzet en indeling van de jaarstukken is logisch en consistent;
- Informatie staat op de juiste plaats.

### *Normen ten aanzien van de leesbaarheid:*

- De jaarstukken zijn zelfstandig leesbaar: zaken zijn in teksten op hoofdlijnen weergegeven en te begrijpen zonder daarvoor andere nota's te hoeven raadplegen (terwijl voor details wordt verwezen naar beleidsnota's of voortgangsrapportages die gemakkelijk toegankelijk zijn);
- De informatie in de jaarstukken is relevant: de tekst bevat uitsluitend informatie die nodig is met het oog op de verantwoording in relatie tot de begroting en het uitgevoerde beleid. Niet terzake doende beschouwingen of details blijven achterwege;
- De jaarstukken zijn begrijpelijk: de tekst is kort en helder, er is sprake van consistent taalgebruik en de teksten bevatten geen overbodige vaktermen.

### *Context, afbakening en onderzoeksmethoden*

Bij deze quick-scan heeft de Rekenkamer rekening gehouden met het feit dat de beleidsrekening 2005 de eerste is waarmee de provincie verantwoording aflegt op basis van de nieuwe programma-indeling (PS2004-690). De Rekenkamer is zich ervan bewust, dat de overgang van de klassieke opzet van de begroting en de jaarrekening naar de programmabegroting en –verantwoording zijn specifieke problemen qua vergelijking meebrengt. Niettemin moet er dan ook vergelijking mogelijk zijn.

De Rekenkamer geeft in deze quick-scan geen oordeel over het getrouwe beeld en de rechtmatige besteding van middelen, dit heeft de accountant gedaan wat betreft de rekening.

Deze quick-scan is als volgt afgebakend:

- Er is gekeken naar de jaarstukken van 2005. De jaarstukken worden als zelfstandige verantwoordingsdocumenten beschouwd.
- De nadruk ligt op de inhoudelijke informatiewaarde en de vorm en leesbaarheid van de jaarstukken.

Voor deze quick-scan is een documentenanalyse uitgevoerd. Aanvullend zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen, waaronder de accountant van de provincie Gelderland (zie bijlage 1).

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

De Rekenkamer heeft een quick-scan uitgevoerd naar de jaarstukken 2005 van de provincie Gelderland. De jaarstukken worden gevormd door het jaarverslag (bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen) en de jaarrekening. De nadruk ligt op de inhoudelijke informatiewaarde en de vorm en leesbaarheid van de jaarstukken. De Rekenkamer wil een impuls geven aan een verdere verbetering van de jaarstukken als heldere verantwoordingsinstrumenten.

De Rekenkamer is van mening dat de jaarstukken van 2005 ten opzichte van de jaarstukken van 2004 verbeterd zijn. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer dat er verbeteringen noodzakelijk zijn voor de jaarstukken van het jaar 2006 en volgende jaren en komt tot de volgende conclusies:

- 1. het is voor veel programma's moeilijk om aan de hand van de programmaverantwoording te bepalen of de doelen zijn behaald;*
- 2. het is moeilijk inzicht te verkrijgen in de jaarrekening door het ontbreken van tekstuele toelichtingen.*

- 1. Voor veel programma's moeilijk om aan de hand van de programmaverantwoording te bepalen of de doelen zijn behaald*

In de programmaverantwoording staat veel informatie over door de provincie uitgevoerde activiteiten, maar er is geen analyse op hoofdlijnen weergegeven. Een overzicht waarin kort wordt ingegaan op de belangrijkste resultaten in 2005, is niet opgenomen in de programmaverantwoording.

De te bereiken streefwaarden van de meetindicatoren ontbreken voor bijna alle programma's. Bovendien ontbreken conclusies. Daardoor is het moeilijk om aan de hand van de programmaverantwoording (als zelfstandig verantwoordingsdocument) na te gaan of doelen zijn gehaald. Vaak wordt een algemeen (kwalitatief) doel beschreven en wordt verwezen naar de begroting.

De samenhang tussen het kwalitatieve doel en de meetindicator is niet uitgelegd in de programmaverantwoording. Dit betekent overigens niet dat er geen samenhang is tussen de indicatoren en het kwalitatieve doel. Verder is het lastig om na te gaan in hoeverre de provincie mogelijkheden heeft om zelf de doelen te realiseren of dat zij afhankelijk is van andere partijen.

De opzet van de tabellen en de grote hoeveelheid tekst gaat ten koste van de leesbaarheid van de programmaverantwoording. Er worden bijvoorbeeld twee vragen beantwoord in één kolom: "Wat willen wij bereiken?" en "Wat hebben we daarvoor in 2005 gedaan?".

In de programmaverantwoording wordt een tabel weergegeven waaruit blijkt wat het programma heeft gekost en hoe de rekening zich verhoudt tot de begroting. De belangrijkste verschillen worden toegelicht. De financiële verantwoording vindt plaats op programmaniveau. De financiële verantwoording is niet op het niveau van subdoelen weergegeven. Het is dus niet mogelijk inzicht te verkrijgen in de financiële realisatie van deze subdoelen. Dit geldt met name voor subdoelen met een groot budget.

## *2. Moeilijk inzicht te verkrijgen in de jaarrekening door het ontbreken van tekstuele toelichtingen*

De jaarrekening geeft een cijfermatig overzicht van 2005. Het is echter lastig om inzicht te krijgen in de betekenis van de cijfers in de jaarrekening, omdat een tekstuele toelichting vaak ontbreekt. Hierdoor dient de lezer zelf conclusies te trekken uit de cijfers.

Daarnaast worden verschillen tussen begroting en realisatie vooral in cijfers weergegeven. Verklaringen van deze verschillen ontbreken veelal of zijn slechts summier. Op deze wijze is het niet mogelijk na te gaan waar deze verschillen door zijn veroorzaakt.

Toelichtingen zijn niet altijd duidelijk. Door bijvoorbeeld het gebruik van vaktermen die niet uitgelegd worden, is veel kennis nodig van boekhoudkundige terminologie. Bovendien is de opzet en indeling van de jaarrekening niet op alle punten helder, bijvoorbeeld wat betreft de structuur van de tabellen en de aansluiting van tabellen op de tekst.

## 2.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer is van mening dat door relatief kleine aanpassingen de kwaliteit van de jaarstukken voor het jaar 2006 en volgende jaren verbeterd kan worden.

### *1. Geef aan of doelen zijn gehaald*

De Rekenkamer adviseert de in de begroting weergegeven streefwaarden van meetindicatoren toe te voegen aan de programmaverantwoording. Op deze manier kunnen conclusies worden getrokken ten aanzien van de vraag of de doelen zijn gehaald. Tevens adviseert de Rekenkamer deze conclusies op te nemen in de programmaverantwoording.

### *2. Licht tabellen meer toe*

De Rekenkamer adviseert in de jaarrekening in korte teksten uit te leggen wat de cijfers in de tabellen betekenen. Dit kan door de volgende aanpassingen of toevoegingen:

- zorg dat er een toelichting is op tabellen;
- voeg verklaringen toe voor verschillen tussen begroting en realisatie toe;
- leg vaktermen uit;
- pas de structuur van tabellen aan (vooral door het toevoegen van een begin- en eindstand in mutatie-tabellen).



### 3 Bevindingen

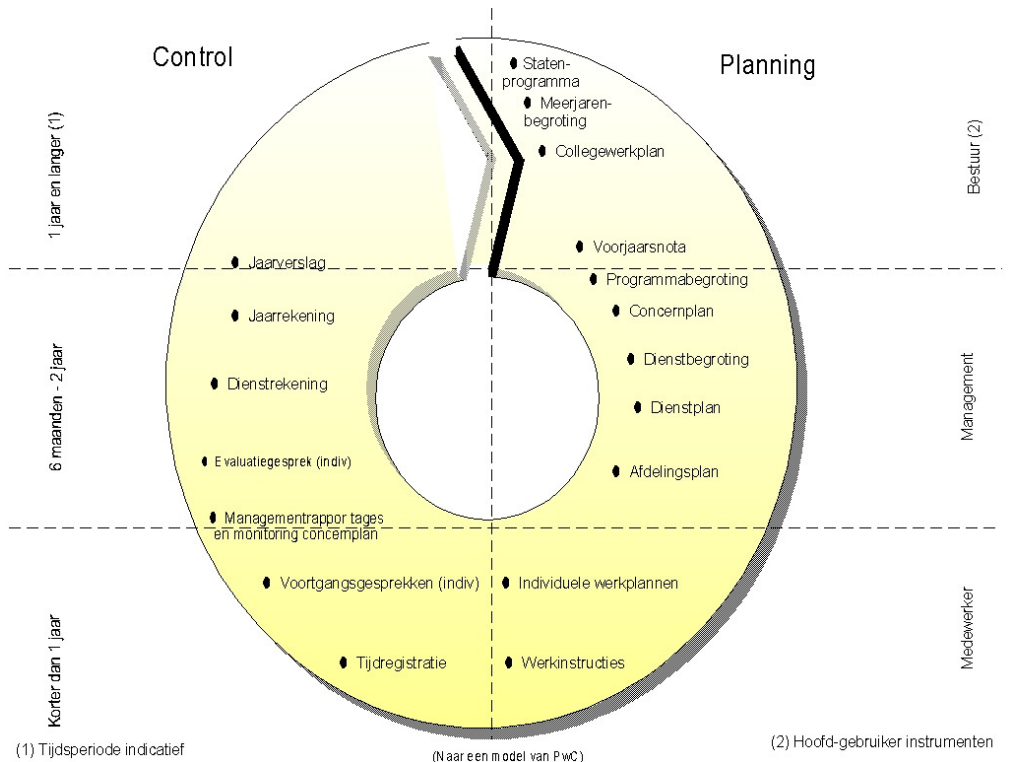
In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de quick-scan van de jaarstukken van de provincie Gelderland 2005 weergegeven. Allereerst wordt de planning & control-cyclus beschreven. Deze informatie komt uit de Planning & Control Kalender 2006 Provincie Gelderland. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoudelijke informatiewaarde (paragraaf 3.2) en ten slotte komt de vormgeving en leesbaarheid aan bod (paragraaf 3.3).

#### 3.1 Bestuurlijke planning & control-cyclus

Het jaarverslag en de jaarrekening vormen een onderdeel van de jaarlijkse planning & control-cyclus. Deze cyclus bestaat voor Provinciale Staten uit vier onderdelen: de programmabegroting, de voorjaarsnota, de bestuursrapportage en het jaarverslag/jaarrekening.

Voor Gedeputeerde Staten en voor het management van de organisatie is de cyclus uitgebreid met afdelingsplannen, dienstbegrotingen, tussentijdse managementrapportages en dienstrekingen met als doel gedetailleerder te sturen op de beleidsdoelstellingen en de bedrijfsvoering. In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste instrumenten gevisualiseerd.

**Figuur 1. Planning & control-cyclus.**



Bron: Planning & Control Kalender 2006 Provincie Gelderland

### *Begroting en voorjaarsnota*

De cyclus van een jaar start met het opstellen van afdelings- en dienstplannen en het concernplan. Op basis daarvan worden de productenraming en de programmabegroting voor het komende jaar opgesteld.

De begroting wordt halverwege het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar opgesteld. Naast bestaand beleid kan ook nieuw beleid worden ingediend. Bijstellen van de begroting kan gedurende het jaar bij begrotingswijziging alleen via een statenvoorstel (o.a. via de Voorjaarsnota). In december van het begrotingsjaar vindt via een statenvoorstel nog een laatste bijstelling plaats. De begroting bestaat uit de beleidsbegroting (programmabegroting voor PS) en een productenraming (productbegroting voor GS).

De begroting wordt opgesteld op basis van de uitkomsten van de jaarrekening en de voorjaarsnota. Bij de voorjaarsnota wordt tevens aanvullend beleid meegenomen voor het lopende begrotingsjaar.

### *Managementrapportage (marap) en bestuursrapportage*

Via de bestuursrapportage rapporteert GS aan PS over de voortgang van de programma's over de eerste 6 maanden van het jaar. Dit betreft zowel de beleidsmatige als de financiële voortgang en de stand van zaken van de bij de programma's genoemde meetindicatoren.

Twee keer per jaar rapporteert de organisatie via managementrapportages (maraps) aan Gedeputeerde Staten over de voortgang van het beleid (de programma's) en de bedrijfsvoering. De eerste marap gaat over de realisatie in de eerste vijf maanden en vormt de basis voor de bestuursrapportage. De tweede marap gaat over de eerste negen maanden.

### *Jaarverslag en jaarrekening*

Met de rekening wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde beleid en de bestede middelen van het afgelopen jaar. De rekening wordt in de periode februari-maart opgesteld (voorbereidingen hiervoor beginnen al in december). De rekening gaat vergezeld van een accountantsverklaring waarin de accountant uitspraak doet over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening. In april vindt behandeling in GS plaats waarna uiterlijk in juni de behandeling en vaststelling plaatsvindt in PS.



## 3.2 Inhoudelijke informatiewaarde

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de inhoudelijke informatiewaarde van de programmaverantwoording, de paragrafen en de jaarrekening.

### Programmaverantwoording

*Geen analyse op hoofdlijnen weergegeven*

In de inleiding van de programmaverantwoording (p. 5) wordt gesteld dat de stukken voor de Staten op hoofdlijnen een overzicht geven van het beleid. De programmaverantwoording beslaat echter meer dan 60 pagina's. Een overzicht op hoofdlijnen waarin kort wordt weergegeven in hoeverre in 2005 de belangrijkste doelstellingen zijn gehaald, is niet opgenomen in de programmaverantwoording.

*Onvoldoende na te gaan of doelen zijn gehaald*

De teksten en cijfers in de programmaverantwoording geven in het algemeen een uitgebreid beeld van de activiteiten van de provincie Gelderland per programma. Aan de hand van de programmaverantwoording is het daarom goed mogelijk een antwoord te geven op de vraag "Wat hebben we daarvoor gedaan?".

Het is daarnaast van belang dat in het jaarverslag antwoord wordt gegeven op de vraag "Wat hebben we bereikt?". Voor veel programma's geldt dat er in de programmaverantwoording niet is aangegeven welk doel in 2005 concreet werd nagestreefd. Vaak wordt een algemeen (kwalitatief) doel beschreven en wordt verwezen naar de begroting. De te bereiken streefwaarden voor de meetindicatoren ontbreken in veel gevallen in de verantwoording. Hierdoor is het moeilijk om aan de hand van de programmaverantwoording (als zelfstandig verantwoordingsdocument) na te gaan of de doelen zijn gehaald. Dit geldt voor bijna alle programma's en kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende *voorbeelden*:

- In het kader van het programma 3.2 "De juiste woning op de juiste plek" wordt op p. 26 van de Beleidsrekening aangegeven dat 39% van de gereedgekomen nieuwbouwwoningen in Gelderland geschikt is voor starters en senioren, maar ontbreekt informatie over de doelstelling of streefwaarde. Met

- andere woorden, is met de genoemde 39% het doel gehaald of niet?
- Programma 5.2: "Gelderland groen met Natuur, bos en landschap", p. 37: is met 43 hectare nieuw bos/natuur op nieuw landgoed het doel gehaald?
  - Programma 7.3 "Naar een Schone Bodem en Optimaal Afvalbeheer", p. 51: is met 170 uitgevoerde en goedgekeurde bodemsaneringen het doel gehaald?
  - Programma 9.3 "Instandhouding infrastructuur", p. 65: is met 65% goed wegdek het doel gehaald?

Omdat de streefwaarden niet zijn weergegeven in de programmaverantwoording, zijn de doelen hier niet Specifiek en Meetbaar. Het aspect Tijdgebonden is ook lang niet altijd duidelijk in de programmaverantwoording. Er worden veel andere jaartallen dan 2005 genoemd, waarbij het onduidelijk is wat dit betekent voor het verslag van 2005. Hierbij zijn veel voorbeelden te vinden, zoals het programma 2.1 "De jeugd klaar voor de toekomst", p. 15: wat betekenen de getallen over voortijdig schoolverlaters uit 2003-2004 voor het afgelopen jaar? Daarnaast is de beleidsfase niet weergegeven per programma. Hierdoor is het niet altijd duidelijk in hoeverre er reeds in 2005 verwacht mag worden dat de weergegeven doelen bereikt zijn. Bevindt het beleid zich bijvoorbeeld in de voorbereidingsfase of in de uitvoeringsfase?

#### *Conclusies ontbreken in de programmaverantwoording*

Het is van belang om op te merken dat een conclusie ten aanzien van het al dan niet behalen van doelen vaak niet is opgenomen in de programmaverantwoording. Constateringen zoals "het gestelde doel is gerealiseerd" ontbreken. Het vergelijken van cijfers (bijvoorbeeld streefwaarden met gerealiseerde waarden) is slechts een middel om tot een dergelijke conclusie te kunnen komen.

#### *Samenhang tussen doelen en indicatoren niet duidelijk*

Zoals gemeld wordt in de programmaverantwoording een algemeen (kwalitatief) doel beschreven en worden meetindicatoren benoemd. De samenhang tussen het kwalitatieve doel en de meetindicator wordt echter niet altijd uitgelegd. Wat is bij programma 9.1 "Mobiliteit en Openbaar vervoer", p. 60 bijvoorbeeld het verband tussen de weergegeven vervoerswijzekeuze uitgedrukt in tonkilometer en het beoogde mobiliteitsmanagement? Door het ontbreken van een toelichting wordt het moeilijk om aan de hand van de programmaverantwoording na te gaan in hoeverre het kwalitatieve doel is bereikt. Dit betekent overigens niet dat er

geen samenhang tussen de indicatoren en het kwalitatieve doel bestaat.

#### *Informatie over de beïnvloedbaarheid door de provincie ontbreekt*

De beïnvloedbaarheid door de provincie is niet opgenomen bij de verschillende programma's. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre de provincie mogelijkheden heeft om zelf de doelen te realiseren of dat zij afhankelijk is van andere partijen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan autonoom beleid of een wettelijke taak. Deze informatie is essentieel om na te kunnen gaan om welke reden doelen al dan niet zijn behaald: ligt de oorzaak bij de provincie of wordt het veroorzaakt door andere factoren?

#### *Financiële verantwoording niet uitgesplitst per subdoel*

In de programmaverantwoording wordt antwoord gegeven op de vraag "Wat heeft het programma gekost". Per programma wordt een tabel weergegeven waaruit blijkt wat het totale programma heeft gekost en hoe de rekening zich verhoudt tot de begroting. De belangrijkste verschillen worden toegelicht. De financiële verantwoording vindt plaats op programmaniveau. De financiële verantwoording is niet op het niveau van subdoelen weergegeven. Het dus niet mogelijk inzicht te verkrijgen in de financiële realisatie van deze subdoelen. Dit geldt met name voor subdoelen met een groot budget.

### **Paragrafen**

De paragrafen geven de belangrijkste informatie weer over de relevante beheersmatige aspecten en geven extra informatie voor de beoordeling van de financiële positie. De Rekenkamer is echter van mening dat er een verbeterpunt mogelijk is wat betreft de informatiewaarde in de paragrafen. In de paragraaf weerstandsvermogen worden vele risico's benoemd, maar wordt niet aangegeven hoe die risico's zich verhouden tot het weerstandsvermogen en de stille reserves. Bovendien zijn er geen wegingsfactoren toegekend.

## Jaarrekening

*Cijfermatige informatie is aanwezig, maar toelichtingen ontbreken vaak*

De jaarrekening geeft een cijfermatig overzicht van 2005. Het is echter lastig om inzicht te krijgen in de betekenis van de cijfers in de jaarrekening, omdat een tekstuele toelichting vaak ontbreekt. Hierdoor dient de lezer zelf conclusies te trekken uit de cijfers. Dit blijkt uit de onderstaande voorbeelden.

- In deel 6 (Toelichting op de balans) wordt soms wel en soms geen tekstuele toelichting gegeven. Een (samenvattende) toelichting bij de balansposten ontbreekt bijvoorbeeld bij "immateriële activa", "materiele vaste activa" en "vlottende passiva".
- Op p. 113 wordt ingegaan op de stille reserves. De provincie bezit een substantieel deel aantal aandelen (bijvoorbeeld in NUON, Vitens en Oost NV), waarvan de actuele waarde hoger is dan de aanschafwaarde. Dit komt tot uiting in de jaarlijkse dividenduitkering en de (potentiële) verkoopwaarde. Op pagina 113 komt dit niet naar voren.
- Op pagina 112 is weergegeven dat het eigen vermogen is toegenomen met € 49,2 miljoen. Het ontbreekt aan een tekstuele verklaring van de mutaties in de tabel.

*Toelichtingen en analyse niet altijd duidelijk*

De toelichtingen zelf zijn niet altijd duidelijk. Dit blijkt uit de onderstaande voorbeelden.

- De toelichting op pagina 111 over de opheffing van € 43 miljoen aan fondsen is summier. Hierdoor is het niet duidelijk wat er per saldo toegevoegd is aan verplichtingen en wat er is toegevoegd aan de algemene reserve.
- Op pagina 119 wordt ingegaan op de belangrijkste verschillen die een verklaring geven voor het resultaat na bestemming. De toelichtingen zijn echter summier en het wordt daardoor niet op alle punten duidelijk waarom er een verschil is tussen begroting en realisatie. Waarom is bijvoorbeeld in het kader van programma 6.1 "Duurzaam waterbeheer" een deel van de geraamde lasten niet besteed en wat houdt bij programma 11.0 de correctie vanuit Rijksweg over de opbrengst vanwege opcenten motorrijtuigenbelasting in?

### **3.3 Vormgeving en leesbaarheid**

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de vormgeving van de jaarstukken (paragraaf 3.3.1). Vervolgens komt de leesbaarheid aan bod (paragraaf 3.3.2).

#### **3.3.1 Vormgeving**

##### **Programmaverantwoording**

*Geen toelichting op de opzet van de programmaverantwoording*

In de programmaverantwoording wordt niet toegelicht hoe deze is opgebouwd. Na het financieel verslag komt op p. 9 de programmaverantwoording aan de orde en wordt meteen begonnen met het eerste programma "De burger centraal". Er ontbreekt echter een korte inleiding over de manier waarop de gegevens in de programmaverantwoording worden behandeld, namelijk volgens een bepaalde structuur en in tabelvorm.

*Informatie lastig te vinden*

In de programmaverantwoording worden in tabelvorm twee vragen behandeld ("Wat willen we bereiken?" en "Wat hebben we daarvoor in 2005 gedaan?"). Het beantwoorden van twee vragen in één kolom, maakt het echter lastig om de antwoorden op de gestelde vragen te vinden. Hierdoor is de lezer genoodzaakt om de gehele tekst te lezen om de hoofdlijn er uit te kunnen halen.

*Informatie niet altijd op de juiste plaats weergegeven*

In de programmaverantwoording is informatie niet altijd op de juiste plek weergegeven. Zo staat de stand van de meetindicatoren, de ene keer wel en de andere keer niet, beschreven in de eerste kolom (onder de twee vragen). Dit geeft echter feitelijk geen antwoord op de vragen, en zou als zodanig in de tweede kolom moeten staan. Een voorbeeld waaruit blijkt dat informatie niet altijd op de juiste plaats staat, is te vinden op p. 15 bij het programma "De kwaliteit van de samenleving". In het tweede blok (Versterken preventief aanbod), staat in de kolom Wat willen we bereiken/ Wat hebben we daarvoor gedaan, in iets andere bewoordingen, dezelfde informatie als in de kolom Stand van de meetindicatoren. Zo staat in de eerste kolom dat er voor vijf regio's convenanten zijn afgesloten en in de tweede kolom dat vijf van de acht convenanten zijn afgesloten.

## Paragrafen

De opzet en indeling van de paragrafen is logisch en de informatie staat op de juiste plaats. Het ontbreekt op veel plekken echter aan een verbindende leeswijzer, waardoor de verbinding tussen de jaarstukken minder zichtbaar is.

## Jaarrekening

*Opzet en indeling op een aantal punten niet helder*

De opzet en indeling van de jaarrekening is in het algemeen helder. Zo wordt begonnen met de balans op pagina 99 en wordt deze gestructureerd toegelicht in de volgende paragrafen. De opzet en indeling van de jaarrekening is echter niet op alle punten helder. Deze punten hebben te maken met:

- *De structuur van tabellen:*  
De tabellen verschillen wat betreft de structuur veelal van elkaar. Dit maakt het moeilijker voor de lezer om de tabellen te begrijpen. In een aantal gevallen is de structuur van en de logica achter de tabel bovendien moeilijk te volgen. Dit komt vooral naar voren op pagina 112 waarbij ingegaan wordt op de mutaties in het eigen vermogen en op pagina 114 waar wat betreft de voorzieningen de grootste financiële mutaties zijn weergegeven. Het wordt in de tabellen niet duidelijk wat de kolommen "groei" en "afname" precies betekenen en wat de conclusies zijn uit de getallen die in de verschillende kolommen en rijen worden gepresenteerd.
- *De aansluiting van tabellen op de tekst:*  
De toelichting op de balans bestaat uit tabellen en tekst. In een aantal gevallen is het niet duidelijk hoe de tabellen en tekst op elkaar aansluiten. Het is moeilijk om na te gaan wat de boodschap is, omdat niet wordt weergegeven wat de stappen zijn die tussen tabellen en tekst worden gezet. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de tekst op pagina 108: de tekst onder punt 1 en 2 heeft betrekking op de tabel op pagina 107, maar het is niet duidelijk waar de genoemde getallen terug te vinden zijn in de tabel. Een ander voorbeeld is te vinden op pagina 109: het verband tussen de cijfers in de grafiek over Ouderdomsanalyse debiteuren en de daarboven weergegeven cijfers wordt niet toegelicht. Een ander voorbeeld heeft betrekking op de 'Toelichting begrotingswijzigingen 2005' (p.118). Hierbij wordt helder toegelicht dat het begrote lastenniveau van de programma's is toegenomen, maar dit blijkt niet uit de

toegevoegde tabel. Het bedrag van € 151,7 miljoen dat in de tekst wordt genoemd, is als zodanig niet terug te vinden in de tabel.

- *Het perspectief van de gepresenteerde informatie:* In de jaarrekening staat het jaar 2005 centraal, maar op bepaalde punten wordt de informatie in een meerjarenperspectief geplaatst (bijvoorbeeld op pagina 111 en 120). Het is echter niet duidelijk waarom op deze plek in de jaarrekening de punten in meerjarenperspectief geplaatst worden.

### **3.3.2 Leesbaarheid**

#### **Programmaverantwoording**

*Programmaverantwoording niet voldoende zelfstandig leesbaar*

In de programmaverantwoording wordt regelmatig voor meer informatie verwezen naar de begroting, waardoor het niet zelfstandig leesbaar is. De in de begroting weergegeven streefwaarden van de meetindicatoren zijn bijvoorbeeld niet weergegeven.

*Overload aan informatie ten koste van leesbaarheid*

In veel gevallen zijn de teksten lang, bijvoorbeeld op pagina 32 en 33. Hierdoor moet veel tekst gelezen worden om tot de kern van het verhaal te kunnen komen. Daarnaast is de tekst niet altijd op hoofdlijnen weergegeven. Zo staat op p. 37 beschreven welke diersoorten onder het soortenbeleid vallen. Deze informatie is niet noodzakelijk om op hoofdlijnen te kunnen sturen.

De teksten in kolom 1 van de tabellen van de programma's hebben het uiterlijke karakter van een verhalende tekst. Echter, de inhoud ervan is veelal opsommend geschreven. Dit maakt de tekst lastig te volgen. Bijvoorbeeld programma 2.3 op p. 21: *“Wij hebben overleg gestart met gemeenten in de regio's over het realiseren van gebiedsgericht beleid. Er zijn twee regio's operationeel: één regio is in de voorbereiding. Gemeenten in de regio Noord-Veluwe stelden de beleidsvisie 2005-2008 vast. Gemeenten in de regio Rivierenland stelden eveneens de beleidvisie 2005-2008 vast. De derde regio (Achterhoek) start tweede kwartaal 2006”*.

### *Gebruik van afkortingen maakt teksten niet altijd begrijpelijk*

De programmaverantwoording bevat een veelheid aan afkortingen. Deze afkortingen worden in veel gevallen niet uitgelegd. Bijvoorbeeld op p. 33 SMB-onderzoek; p.42 GGOR; p.51 LMA/WAR; p. 66 ROVG. Het gebruik van afkortingen zonder uitleg, maakt het dat de teksten niet altijd begrijpelijk zijn.

### **Paragrafen**

De paragrafen zijn in het algemeen zelfstandig leesbaar en begrijpelijk. Echter, de Rekenkamer is van mening dat in de paragrafen veel tekst is opgenomen die details bevat, welke het onnodig lang en gecompliceerd maken. Dergelijke gedetailleerde informatie wijkt volgens de Rekenkamer teveel af van de hoofdlijnen.

### **Jaarrekening**

#### *Tekst en tabellen niet altijd zelfstandig leesbaar en begrijpelijk*

De jaarrekening is in het algemeen kort weergegeven in tabellen, maar niet altijd zelfstandig leesbaar en begrijpelijk. Dit wordt vooral veroorzaakt door het ontbreken van een tekstuele toelichting op een aantal punten. In paragraaf 3.2 is hierop uitgebreid ingegaan.

Ook het ontbreken van korte leeswijzers in de jaarrekening (met name in de balans) maakt het stuk niet altijd zelfstandig leesbaar.

#### *Vaktermen vaak niet uitgelegd*

Informatie in de jaarrekening is niet altijd even goed te volgen door het gebruik van vaktermen. Hierbij kan gedacht worden aan p. 102 "ideaalcomplex", p. 103 "de voorziening wordt statisch bepaald" en p. 104 "disagio". Deze vaktermen worden niet uitgelegd. Ook op andere punten is de terminologie niet altijd even duidelijk: bij de reserves en voorzieningen wordt regelmatig het woord fonds gebruikt. Dat scheidt verwarring omdat het zo niet duidelijk is of het om een reserve (=eigen vermogen) of om een voorziening (= vreemd vermogen) gaat. Zo staat er zowel bij de reserves als bij de voorzieningen een Fonds Provinciale Wegen.



## **4 Bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten**

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft op 25 april 2006 de quick-scan naar de jaarstukken van de provincie Gelderland voorgelegd aan het College van Gedeputeerde Staten. Hieronder treft u integraal, en gericht aan de voorzitter van de Rekenkamer dhr. Van Dijk, de reactie van het college aan:

Geachte heer van Dijk,

In onze vergadering van 25 april 2006 hebben wij uw rapport over de quick-scan naar de jaarstukken van onze provincie besproken. Uw doelstelling om een impuls te geven aan een verdere verbetering van de jaarstukken als heldere verantwoordingsinstrumenten stellen wij op prijs. U stelt ons in de gelegenheid een reactie te geven.

Uw conclusie dat er voor de jaarstukken van 2006 verbeteringen noodzakelijk zijn sluit aan bij een opmerking van de accountant in zijn rapport bij de jaarrekening 2005. Wij hebben als reactie daarop aan PS toegezegd (PS2006-277): "Gezien de opmerking van Deloitte stellen wij een evaluatie voor, waarbij de relatie tussen de meetindicatoren en de doelstellingen van de activiteiten binnen het betreffende programma aan bod zal komen." In uw aanbevelingen geeft u aan dat door relatief kleine aanpassingen de kwaliteit van de jaarstukken verbeterd kan worden. Het doorvoeren van dergelijke verbeteringen zullen wij meenemen in voornoemde evaluatie.

Wij wijzen u er voor de volledigheid nog op dat dit de eerste jaarrekening is op basis van de nieuwe programma-indeling terwijl de begroting 2005 oorspronkelijk is gebaseerd op de voormalige programma-indeling. Er heeft wel een financiële herrubricering plaatsgevonden maar beleidsmatig is de begroting 2005 niet opnieuw samengesteld. Provinciale Staten hebben ons bewust gevraagd om de Rekening over 2005 zo veel mogelijk conform deze nieuwe indeling op te stellen en in de verantwoording gebruik te maken van de nieuwe doelen, effecten en meetindicatoren. Daarom is voor 2005 sprake van een overgangsjaar.

Met genoegen hebben wij uw oordeel gelezen dat de jaarstukken van 2005 ten opzichte van de jaarstukken 2004 verbeterd zijn. Tevens geeft u aan dat de teksten en cijfers in de programmaverantwoording in het algemeen een uitgebreid beeld geven van de activiteiten van de provincie Gelderland per programma en dat het daarom aan de hand van de programmaverantwoording goed mogelijk is een antwoord te geven op de vraag "Wat hebben we daarvoor gedaan?". Wij zijn het met u eens dat dit afgezet moet worden tegen hetgeen we wilden bereiken en zullen dat in de jaarstukken over 2006 ook doen.

In de jaarrekening 2005 ontbreken nu nog in veel gevallen de na te streven streefwaarden voor de indicatoren. Voor een deel ontbreken die omdat zoals gezegd de begroting van 2005 een andere indeling kent, zonder deze meetindicatoren. Wij kunnen u mededelen dat in de begroting 2006 78% van de indicatoren is voorzien van streefwaarden (totaal 203). Bij de resterende 56 zal in de loop van 2006 de streefwaarde bekend worden.

De keuze voor de beleidsdoelen en indicatoren is gemaakt met het nieuwe format van de programmabegroting, vastgesteld door PS, na voorbereiding door een werkgroep van Statenleden (PS2004-690). Wij hebben dit format overgenomen en later nog enigszins aangepast (PS2005-427). Deze keuzes zijn uitgebreid bediscussieerd in alle Statencommissies. Wij vinden het niet voor de hand liggen om in het kader van de Jaarrekening aan deze keuzes argumenten toe te voegen. Wel hebben wij begrepen dat er onder meer onder Statenleden, behoefte is aan verbetering van de gekozen doelomschrijvingen resp. indicatoren. Wij zien dit als een actiepoint dat wij ook zullen betrekken bij de eerder genoemde evaluatie.

Wij verschillen met u van mening dat bij elk programma moet worden aangegeven in hoeverre het resultaat door de provincie beïnvloedbaar is. In het Statenakkoord wordt aangegeven dat de provincie *als partner* maatschappelijke problemen wil oplossen, dus tezamen met andere partijen. Dit heeft zich vertaald in de programmabegroting waarin ook doelen zijn opgenomen waar de provincie geen wettelijke zeggenschap over heeft (bijv. dak- en thuislozen). Als middenbestuur zijn wij in veel gevallen voor ons beleidssucces afhankelijk van anderen en waarvoor wij ons op indirecte wijze inspannen.

U geeft aan dat de financiële verantwoording niet op het niveau van subdoelen is weergegeven. Dat is conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Deze volgt het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Voor Provinciale Staten is dit de programmabegroting en –rekening. Indien Provinciale Staten een financiële verantwoording per subdoel wenst dan dient de programma-indeling te worden aangepast. Overigens achten wij een forse uitbreiding van het aantal programma's op gespannen voet staan met eerder genoemde Besluit.

Hoogachtend,  
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,

N.J. Wijsman  
gedeputeerde voor Financiën



## 5 Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten. Uit de reactie van het college blijkt dat zij het onderzoek naar de jaarstukken op prijs stelt en dat de aanbevelingen van de Rekenkamer meegenomen zullen worden in de evaluatie die aan Provinciale Staten is toegezegd (PS2006-277). Tevens geeft het college aan dat in de jaarstukken 2006 zal worden aangegeven in hoeverre de beoogde doelen zijn gerealiseerd. De Rekenkamer ondersteunt het streven van het college om binnen afzienbare tijd voor alle meetindicatoren te beschikken over streefwaarden.

De Rekenkamer wil kort ingaan op een aantal specifieke punten in de bestuurlijke reactie van het college.

Het college geeft aan geen argumenten toe te willen voegen aan de keuzes voor beleidsdoelen en indicatoren, omdat deze keuzes uitgebreid zijn bediscussieerd in alle Statencommissies. De Rekenkamer onderschrijft dit standpunt, maar pleit er voor om daar waar nodig de reeds besproken argumenten in de programmaverantwoording op te nemen. Op deze manier wordt in deze verantwoording het ontbreken van inzicht in de relatie tussen doelen en indicatoren weggenomen.

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat zij het niet wenselijk acht om in de programma's de beïnvloedbaarheid door de provincie weer te geven, omdat de provincie als partner maatschappelijke problemen wil oplossen, tezamen met andere partijen. Daarbij geeft het college aan dat het middenbestuur in veel gevallen afhankelijk is van anderen. De Rekenkamer is van mening dat de verantwoording van het college aan Provinciale Staten aan transparantie wint wanneer de mate van afhankelijkheid van andere partijen duidelijk wordt in de programmaverantwoording. Deze afhankelijkheid verschilt immers per programma.

Het college geeft aan dat de financiële verantwoording niet op het niveau van subdoelen is weergegeven en dat dit conform het Besluit Begroting en Verantwoording is. De Rekenkamer bestrijdt dit niet in haar rapport, maar geeft aan dat financiële informatie over subdoelen met een relatief groot budget extra sturingsinformatie kan opleveren voor Provinciale Staten. De Rekenkamer is van mening dat het in het verantwoordingstraject niet alleen gaat om de letter van de wet, maar zeker ook om de geest van de wet (de bedoeling van de wetgever). Voor een dergelijke aanvulling is geen aanpassing nodig van de programma-indeling. Overigens worden programma's in de programmaverantwoording reeds onderverdeeld in subdoelen

als het gaat over doelen en indicatoren.

De Rekenkamer kijkt uit naar de wijze waarop haar aanbevelingen vorm zullen krijgen in de jaarstukken 2006. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen volgen en in meerjarig perspectief aandacht blijven besteden aan dit onderwerp.

## **Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen en betrokkenen**

### **Geraadpleegde bronnen:**

Beleidsbegroting provincie Gelderland 2005

Beleidsrekening provincie Gelderland 2005

Beleidsbegroting provincie Gelderland 2004

Beleidsrekening provincie Gelderland 2004

Voorstel aan Provinciale Staten, Vaststelling van de rekening van baten en lasten 2005 en balans per 31 december 2005, PS-voorstel2005

Managementletter 2005 Deloitte

Boardletter Deloitte 2005

Rapport Deloitte 2005

### **Gesprekken met betrokkenen:**

De heer G.J.B. Beimers RA  
*Deloitte Accountants B.V. Arnhem*

De heer R. Moolenaar  
*Concernstaf provincie Gelderland*

De heer drs. W. Muit  
*Concernstaf provincie Gelderland*