*2006BEM113 Bijlage 1*

# Plan van Aanpak

# Verbetering verslaggeving

# 2006/7

Versie : 2.0 na bespreking in subcommissie voor de jaarrekening

| | | |
|---|---|---|
| Opgesteld door | : | J.H.M. Luiks RA (CS) |
| Datum | : | 08-11-2006 |

# Inhoudsopgave

Management samenvatting ..... 4
Introductie ..... 5
Aanleiding ..... 5
Accordering en bijstelling ..... 5
Projectopdracht ..... 6
Projectomgeving ..... 6
Doelstelling project ..... 7
Opdrachtformulering ..... 7
Op te leveren producten ..... 8
Eisen en beperkingen ..... 8
Aanpak ..... 9
product 1: jaarrekening 2006 met quick wins ..... 9
product 2: jaarrekening met adequate analyses op hoofdlijnen ..... 9
product 3: notitie met spelregels t.a.v. prestatie-indicatoren ..... 9
product 4: notitie versnelling opmaking en vaststelling p&c producten ..... 10
product 5: notitie inzake knip beleid provincie ..... 10
Projectinrichting ..... 11
Organisatie ..... 11
Personeel ..... 11
Financiering ..... 11
Informatie ..... 11
Plannen ..... 12
Fasering ..... 12
Doorlooptijd ..... 12

# Management samenvatting

In dit plan van aanpak wordt u geïnformeerd omtrent het project "Verbetering verslaggeving 2006/2007" zoals dit zal worden uitgevoerd onder leiding van de Concernstaf (cluster Financiën).
Aanleiding voor dit project zijn onder andere rapportages en bevindingen van de subcommissie voor de jaarrekening, accountant en randstedelijke rekenkamer. Ook binnen de eigen organisatie leven wensen om te komen tot verdere verbetering van de verslaggeving.

Dit plan bestaat uit een introductie, waarin wordt ingegaan op de aanleiding van het project, het goedkeurings- en bijstellingstraject en een toelichting op het plan. In de projectopdracht wordt ingegaan op de gewenste veranderingen en op te leveren resultaten. In het hoofdstuk aanpak wordt de brug geslagen tussen het afgebakende resultaat en de inrichting van het project. In het hoofdstuk projectinrichting wordt ingegaan op de manier waarop het project wordt ingericht en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om het project tot een succes te laten zijn.
In hoofdstuk plannen wordt ingegaan op de voorlopige planning van het project en tenslotte wordt in het hoofdstuk kwaliteitsborging ingegaan op de relatie tussen de voorgestelde maatregelen en de te stellen eisen aan de kwaliteit.

In het plan wordt aangegeven hoe de doelstelling "het tijdig voorzien van Provinciale Staten van P&C documenten die voldoen aan de te stellen eisen van Provinciale Staten en haar toezichthouders" kan worden gerealiseerd door een vijftal producten (met afnemende prioriteit) te weten:

- Een jaarrekening met quick wins;
- Een jaarrekening met adequate analyses op hoofdlijnen;
- Een notitie met spelregels ten aanzien van prestatie indicatoren;
- Een notitie versnelling opmaking en vaststelling p&c producten;
- Een notitie inzake knip beleid provincie in wettelijke taken, eigen beleid en nieuw beleid;

De uitvoering van het plan beslaat de komende periode, feitelijk is al begonnen met de eerste twee producten in 2006. De integrale eindrapportage is gepland voor oktober 2007.

# Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Plan van Aanpak en de totstandkoming ervan.

## *Aanleiding*

De aanleiding voor het opstellen van het Plan van Aanpak verbetering verslaggeving is gelegen in de jaarrekening over 2005 van de provincie. Dit document heeft geleid tot op/aanmerkingen van de accountant, de Randstedelijke Rekenkamer en de Staten (waaronder met name de subcommissie voor de jaarrekening).
Ook binnen de eigen ambtelijke organisatie is de jaarrekening als document, maar ook het totstandkomingproces van het document geëvalueerd.

Door de Concernstaf is in de zomer van 2006 en inventarisatie gemaakt van de volgende documenten:

- Advies van de subcommissie voor de jaarrekening (2006BEM52);
- Rapport van bevindingen van Deloitte (2006BEM52);
- Rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer:
  - Resultaten analyse jaarstukken (2006BEM 52);
  - Begroting en jaarstukken als kaderstellend en controlerend instrument van PS (2006BEM81);
- Toezichtsbrief BZK d.d. 20 december 2005;

Op basis van deze inventarisatie is door Concernstaf een presentatie gemaakt “Plan van aanpak verbetering rapportage 2006/2007”.
Deze presentatie is samen met de inventarisatie door Concernstaf gepresenteerd bij de subcommissie voor de jaarrekening op 11 september jongstleden. Afgesproken met de subcommissie is dat naar aanleiding van de presentatie en de daarop gevoerde discussie door Concernstaf een meer uitgeschreven plan van aanpak zou worden opgesteld met daarin een inschatting van de benodigde extra personele capaciteit om het plan van aanpak te realiseren.

## *Accordering en bijstelling*

Na behandeling door de subcommissie zal het Plan van Aanpak worden geagendeerd bij de Algemeen directeur en na vaststelling zal de algemeen directeur als opdrachtgever richting Concernstaf optreden.
Door Concernstaf zullen periodiek voortgangsrapportages worden verstrekt aan de opdrachtgever. De subcommissie voor de jaarrekening zal eveneens deze voortgangsrapportages ter informatie ontvangen.
In de voortgangsrapportage zullen, indien van toepassing, wijzigingsvoorstellen (bijstellingen) worden opgenomen naar aanleiding van ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht. Nadat deze wijzigingsvoorstellen zijn vastgesteld is impliciet het Plan van Aanpak bijgesteld. Het actuele plan van aanpak wordt gevormd door het oorspronkelijke Plan van aanpak en de voortgangsrapportages.

# Projectopdracht

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gewenste verandering. De opdracht zal worden afgebakend door middel van het beantwoorden van de “waarom”, de “waarover” en de “wat” vragen.

## *Projectomgeving*

De planning & controlcyclus dient ervoor te zorgdragen dat op tijd een begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages (voorjaarsnota, halfjaarrapportage) wordt opgesteld ter vaststelling in de Provinciale Staten. Aan deze rapportages worden een groot aantal <kwaliteits-> eisen gesteld.
De regie van deze cyclus ligt, onder uiteindelijke eindverantwoordelijkheid van de algemeen directeur, bij de Concernstaf, en meer in het bijzonder het cluster Financiën. De rapportages of documenten worden echter in coproductie met een groot aantal medewerkers van de organisatie opgesteld en samengesteld. Top down worden na afstemming met de stafbureaus van de diensten formats, planningen, spelregels en toetscriteria vastgesteld zodat tijdig door de verantwoordelijke diensten onder toeziend oog van de stafbureaus bottom up de gewenste analyses en toelichtingen kunnen worden aangeleverd. Deze informatie wordt opgenomen in de documenten.

Verder is de rol van Administratie en Informatievoorziening ( PAV), de afdeling behorende tot de Provinciale Servicedienst die onder meer verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud aan de financiële administratie cruciaal. Samen met PAV wordt de detailplanning opgesteld, afspraken met accountants gemaakt en de jaarrekening samengesteld. Simpel gesproken komen de cijfers in de jaarrekening van PAV en de letters van concernstaf en de aanleverende diensten.

Uit de rapportages van de verschillende toezichthoudende gremia worden een aantal op- een aanmerkingen naar voren:

1. Ten aanzien van de bedrijfsvoering;
   Deze punten worden opgepakt via separate trajecten (follow-up management letter, project rechtmatigheid etc.);
2. Ten aanzien van de verslaggeving (begroting, tussentijds, jaarrekening):
   - Het voldoen aan formele eisen zoals gesteld door het BBV;
   - Het voldoen aan de interpretaties van de formele eisen zoals gesteld door de Randstedelijke Rekenkamer;
   - Late vaststelling van de verslaglegging (lange doorlooptijd) van onder andere jaarrekening, maar ook tussentijdse rapportages;
   - Kwaliteit van de analyses in de jaarrekening;
   - Gehanteerde detaillering van informatie in de documenten;
   - Gebruik van indicatoren;
   - Structuur van de documenten (sommige informatie teveel op verschillende plaatsen binnen het document laten terugkomen);

Het project is erop gericht met om de opmerkingen die behoren tot categorie twee te analyseren, en tot een oplossing van deze opmerkingen te komen. In het hoofdstuk aanpak wordt aangegeven hoe de doelstelling van het project in producten wordt verdeeld.

## *Doelstelling project*

Door het realiseren van de doelstellingen van het project is het mogelijk dat de ambtelijke organisatie de Provinciale Staten tijdig van documenten voorziet die voldoen aan de te stellen eisen van Provinciale Staten en haar toezichthouders.

Met het project wordt beoogd het aantal op/aanmerkingen van de Staten en haar toezichthouders te verminderen. Verder dient te worden geborgd dat wijzigingen in de eisen die de omgeving stelt aan de inhoud en kwaliteit van de planning en controledocumenten pro-actief worden opgepakt.

## *Opdrachtformulering*

De opdracht dient als volgt te worden geformuleerd: "Het zorgdragen voor wijzigingen in huidige processen en procedures teneinde te komen tot het tijdig opmaken van de door de Staten gewenste planning en verantwoordingsdocumenten welke voldoen aan de door de Staten te stellen kwaliteitseisen".

In de presentatie op 11 september is gesproken over de dilemma's en heeft de subcommissie voor de jaarrekening aangegeven dat:

- Rapportage op hoofdlijnen of in detail? Detailrapportage duurt langer dan een rapportage op hoofdlijnen. Bij de Halfjaarrapportage wordt op afwijkingen gerapporteerd. De Subcommissie is van mening dat bij de Halfjaarrapportage (afwijking van de norm en doorwerkring naar het eind van het jaar) en de Voorjaarsnota een rapportage op hoofdlijnen plaats kan vinden. Programmabegroting en Jaarrekening moeten in detail.
- Verbeterslagen nu doorvoeren of na de verkiezingen? De opmerkingen van Subcommissie en accountant kunnen doorgevoerd worden vóór de verkiezingen. Voor de opmerkingen van de Randstedelijke Rekenkamer ligt dit deels anders. Hier zitten punten bij waar een nieuwe coalitie anders tegenaan zou kunnen kijken dan de huidige. Stelling is dat op het gebied van prestatie-indicatoren gewerkt moet worden aan een reeks. Niet steeds veranderen. Mogelijk kun je in de volgende staten nieuwe keuzes maken. Gevoel is dat er soms lastig een relatie tussen input en output te leggen is. Besloten wordt, de kwestie van de indicatoren in het overdrachtsdossier mee te nemen.
  Mogelijk kan een onderscheid gemaakt worden in wettelijke taken, eigen beleid en nieuw beleid. In het PMP is dit goed weergegeven. Een onderscheid in bestaand versus nieuw beleid is mogelijk ook nuttig. Ook dit wordt in het overdrachtsdocument opgenomen.
- Goedkoop" rapporteren of volledig? De Randstedelijke Rekenkamer wil vaker rapportages en een grotere diepgang. De Subcommissie vindt tijdigheid van informatie belangrijk. De Subcommissie is voor sobere en beknopte rapportages, echter met behoud van adequate informatie.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat ten aanzien van de dilemma's kan worden vastgesteld dat er wijzigingen hoeven te worden doorgevoerd ten aanzien van detaillering, en dat sobere en beknopte rapportages voldoende zijn. Ten aanzien van de punten uit de rapportages van de Randstedelijke Rekenkamer is met name van belang de punten ten aanzien van prestatie-indicatoren. Andere punten die dienen te worden onderzocht zijn versnelling van het moment van rapporteren en naleving van de eisen uit het BBV, en het verbeteren van de kwaliteit van analyses en de structuur van de verantwoordingsdocumenten;

## *Op te leveren producten*

Het projectteam dient te zorgdragen voor de volgende producten:

1. Een jaarrekening 2006 met daarin opgenomen een toelichting waarin wordt ingegaan op de wijzigingen (quick-wins) die zijn doorgevoerd als gevolg van de check juiste toepassing van de van toepassing zijnde regelgeving en op/aanmerkingen van Staten en toezichthouders;
2. Een jaarrekening met daarin opgenomen een adequate analyse <op hoofdlijnen> van verschillen tussen primitieve begroting en werkelijke uitgaven en inkomsten;
3. Een notitie met spelregels ten aanzien van vorm, hoeveelheid en "Smartheid" van de prestatie-indicatoren op programma- en productniveau zodat bij de vorming van de coalitie en het opstellen van de begroting rekening kan worden gehouden met deze spelregels;
4. Een notitie waarin wordt ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om te komen tot versnelling van het opmaken en vaststellen van het producten uit de P&C cyclus;
   Te denken is bijvoorbeeld aan het gebruik maken van jaarrekeningsoftware, maar ook zal door analyse van het proces versnellingen kunnen worden doorgevoerd;
5. Een notitie waarin wordt ingegaan op mogelijkheden van de knip van uitgaven en inkomsten naar wettelijke taken, nieuw beleid en eigen beleid en andere voorstellen zoals deze door de Randstedelijke Rekenkamer zijn gedaan;

De activiteiten worden afgerond door middel van een eindrapportage;

Ten aanzien van de notities zal de staande organisatie worden belast met het realiseren en borgen van de doelen van de notities.
De opdrachtgever alsmede de gedeputeerde financiën zullen tijdens de reguliere overleggen worden geïnformeerd middels een voortgangsrapportage omtrent de realisatie van de op te leveren producten. De subcommissie zal een afschrift van de rapportages ontvangen.

## *Eisen en beperkingen*

Het plan van aanpak dient te worden uitgevoerd op een moment dat niet alleen de omgeving van de provincie instabiel is, maar ook de eigen organisatie een reorganisatie doorgaat en er provinciale verkiezingen worden gehouden.
Deze veranderingen eisen veel tijd en aandacht van de zittende management, maar ook van de ondersteunende afdelingen. Dit kan leiden tot het stellen van prioriteiten ten aanzien van andere projecten, waaronder dit project.

Deze prioriteitsstelling zal worden gemeld in de voortgangsrapportages.
Dit heeft er verder toe geleid om de aanvankelijke ambities van het project enigszins bij te stellen zodat de doelen haalbaar zijn in een turbulente periode.

# Aanpak

In dit hoofdstuk wordt de brug geslagen tussen het afgebakende resultaat en de inrichting van het project. Het project is geknipt in een vijftal deelproducten, waarbij de eerste twee 'producten' tot uitdrukking komen in de jaarrekening 2006 en de andere producten de integrale p&c cyclus beslaan en als product een notitie hebben dat kan worden vastgesteld door directie en Staten.

## *product 1: jaarrekening 2006 met quick wins*

Op basis van de analyse van de op/aanmerkingen van Staten en toezichthouders zijn een aantal quick wins geïdentificeerd. Een voorbeeld hiervan is dat in de jaarrekening analyses worden opgenomen die het verschil verklaren tussen primitieve begroting en realisatie. Een ander voorbeeld is dat er tussentijds geen toevoegingen (bijvoorbeeld uit de halfjaarrapportage) mogen worden gedaan aan de algemene reserve.
Ook zal op basis van een beoordeling van de fingerende regelgeving worden bekeken in hoeverre de jaarrekening kan worden aangepast zonder dat dit tot onduidelijkheden of inconsistenties zal leiden.
Ten aanzien van het terugdringen van het opnemen van dezelfde standen en saldi op meerdere plaatsen kan worden onderzocht of het aantal overzichten kan worden gecomprimeerd of beperkt zonder aan informatiewaarde te verliezen.

## *product 2: jaarrekening met adequate analyses op hoofdlijnen*

In de jaarrekening zal een analyse worden opgenomen die inzoomt op de grote verschillen op programmaniveau.
Deze analyse staat los van de detailanalyse die in de programma's zal worden opgenomen.
In deze analyse wordt op programmaniveau ten aanzien van de baten en de lasten inzichtelijk gemaakt wat de grote verschillen zijn tussen begroting en realisatie. Er zal om dit inzicht te verbeteren gebruik worden gemaakt van grafieken.
Dit product zal tot stand komen door onder andere onderzoek van andere provinciale jaarrekeningen.

## *product 3: notitie met spelregels t.a.v. prestatie-indicatoren*

Bij de vorming van de huidige coalitie is er voor het eerst met prestatie-indicatoren gewerkt. De definiëring van prestatie-indicatoren is een ingewikkelde taak, waarbij politieke doelstellingen, die niet altijd even concreet zijn, moeten worden vertaald naar concrete mijlpalen. De provincie is hier met wisselend succes mee omgegaan. Er worden inmiddels een groot aantal indicatoren gebruikt waarvan een aantal wellicht, met de kennis van nu, minder gelukkig zijn gekozen.
Dit deelproduct dient ervoor om de nieuwe coalitie te helpen met het formuleren van een beperkte set van "Smarte' indicatoren, met een duidelijke streefwaarde gebaseerd op een goede nulmeting. De indicatoren dienen op een betrouwbare manier te meten kunnen worden. Deze notitie dient ook te worden gehanteerd voor het opstellen van de begroting 2008.

## *product 4: notitie versnelling opmaking en vaststelling p&c producten*

De doorlooptijd tussen het voorbereiden van het proces van opmaking van een p&c product tot en met de uiteindelijke vaststelling door de Staten is te lang.
Er zal een notitie worden opgesteld dat een aantal mogelijkheden geeft om te komen tot versnelling. Er heeft reeds een onderzoek naar optimalisatie van de PC cyclus plaatsgevonden. De uitkomsten van het onderzoek zullen meegenomen worden in deze notitie. Verder zal worden gekeken in hoeverre jaarrekeningsoftware een oplossing kan zijn, of de accountantscontrole kan worden versneld en of het vaststellingsproces verkort kan worden.
Ook zal worden beschouwd in hoeverre de reorganisatie leidt tot efficiencyslagen.

## *product 5: notitie inzake knip beleid provincie*

Door de Randstedelijke Rekenkamer is in haar rapportages voorgesteld om de uitgaven en inkomsten ook te splitsen in nieuw beleid, wettelijke taken en eigen beleid.
Dit vereist een andere doorsnede van onze beleidsvoornemen zoals deze in de huidige begroting en financiële administratie worden opgenomen.
Er dient een notitie te worden opgesteld waarin de resultaten van een onderzoek worden opgenomen naar de haalbaarheid van deze mogelijkheid (bijvoorbeeld ten aanzien van een eventuele noodzakelijke aanpassing van de inrichting van de administratie) en eventuele knelpunten in de realisatie van deze manier van rapporteren.

# Projectinrichting

In dit hoofdstuk wordt zichtbaar gemaakt hoe het project wordt ingericht teneinde de opdracht uit te voeren volgens de voorgestelde aanpak.

## *Organisatie*

Binnen CS, cluster Financiën, zal het clusterhoofd de rol van projectleider op zich nemen. Hij zal daarin ondersteund worden door de medewerkers van het cluster.
Voor een deel van de werkzaamheden zal mogelijk externe ondersteuning noodzakelijk zijn, met name ten aanzien van de werkzaamheden bij de deelproducten 3, 4 en 5.

## *Personeel*

Binnen Concernstaf is de voldoende capaciteit beschikbaar. De deskundigheid is op dit moment voldoende aanwezig, mede door extra tijdelijke externe capaciteit binnen CS. Voor de werkzaamheden in het kader van het project waarvoor uren van derden (medewerkers stafbureaus, medewerkers Provinciale Servicedienst etc.) benodigd is zal terughoudend met verzoeken tot inzet worden omgegaan, rekening houdend met “Organisatie in ontwikkeling”.

## *Financiering*

Voor verbetering van de P&C cyclus is binnen het budget van CS ruimte en ook capaciteit beschikbaar. Voor de producten 3,4 en 5 moet nog nader onderzocht welk urenbeslag dit zal gaan vergen en of er externe ondersteuning noodzakelijk is. Hierover zal u nader worden geïnformeerd.

## *Informatie*

Opdrachtgever zal door middel van voortgangsrapportages tijdens het reguliere overleg worden geïnformeerd omtrent de voortgang van het project. De Subcommissie voor de jaarrekening zal een afschrift van deze rapportages ontvangen.

# Plannen

In dit hoofdstuk van het plan van aanpak wordt kort ingegaan op de planning van het project en de producten.

| Fase | Eindproduct | Doorlooptijd | Van – Tot |
|---|---|---|---|
| **Aanloopfase** | Plan van aanpak | 1 maand | 15/10/06 tot 15/11/06 |
| **Uitvoering:** | | | |
| | Product 1 | 2 maanden | 01/11/06 tot 31/12/06 |
| | Product 2 | 1 maand | 01/12/06 tot 31/12/06 |
| | Product 3 | 3 maanden | 01/12/06 tot 01/03/07 |
| | Product 4 | 4 maanden | 01/01/07 tot 01/05/07 |
| | Product 5 | 5 maanden | 01/04/07 tot 01/09/07 |
| **Evaluatie** | Product 6 | 1 maand | 01/09/07 tot 01/10/07 |

Ter toelichting op deze planning het volgende.

## *Fasering*

Het project is gefaseerd in een drietal fases, te weten aanloopfase waarbij tijdens de fase het plan van aanpak wordt opgesteld en geaccordeerd. In de uitvoeringsfase worden de producten worden gerealiseerd. In de evaluatiefase wordt de integrale eindrapportage opgesteld en geaccordeerd.

## *Doorlooptijd*

De doorlooptijd geeft aan hoeveel tijd nodig is om het product te realiseren en geaccordeerd te krijgen. Dit wil niet zeggen dat gedurende de doorlooptijd er constant aan het product wordt gewerkt.