

Bestuurlijke kadernotitie
Risicomanagement 2013



PROVINCIE FLEVOLAND

Augustus 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
2. Doelstelling risicomanagement	9
3. Risicomanagement vanuit politiek-bestuurlijk perspectief	11
4. Risicomanagement en weerstandsvermogen	12
4.1 Risicoprofiel	12
4.2 Weerstandscapaciteit	13
4.3 Weerstandsvermogen	14
4.4 Inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen	15
5. Risicomanagement in de praktijk	16
5.1 Sturing en beheersing	16
5.2 Risicomanagement principes	16
5.3 Uitwerking risicomanagement	17
5.4 Beheersmaatregelen	18
5.5 Borging	18
6. Kaders voor risicomanagement	19
Bijlage 1 Toelichting ISO 31000	21
Bijlage 2 Risicomanagement proces	22
Bijlage 3 Beleidsaspecten risicomanagement	224
Bijlage 4 Berekening risicoprofiel top 10 weerstandsparagraaf	25

Samenvatting

Vanaf 2008 hebben PS en GS risicomanagement regelmatig op de agenda. Risicomanagement is zowel bestuurlijk als ambtelijk uitgewerkt en is continue in ontwikkeling. De ingezette verandering leidt van ad hoc risicomanagement naar een geheel integreerde wijze van het managen van risico's. Een dergelijk risicomanagement betekent niet dat de provincie Flevoland geen enkel risico meer loopt. Onzekerheden blijven! Daarom is het van belang om deze risico's bewust en expliciet te benoemen en te bespreken. Zo worden risico's beheersbaar en kan doelbereik worden verbeterd. Daarbij horen een aantal kaders en spelregels. In dit document worden deze kaders beschreven en spelregels, methoden en werkwijzen vastgelegd.

Vormen van risicomanagement

In dit document wordt het proces en de werkwijze van het bestuurlijk risicomanagement uitgewerkt en toegelicht. Op bestuurlijk niveau kan een onderscheid worden gemaakt in incidenteel risicomanagement (met name in individuele besluitvormingsprocessen) en structureel risicomanagement (die met name zichtbaar wordt via de reguliere planning & control-cyclus. In beide vormen hebben Provinciale Staten een rol in het risicomanagement.

1. Structureel risicomanagement

Periodieke voortgang verloopt via de P&C documenten

In de documenten Perspectiefnota, Programmabegroting en Jaarrekening wordt uitgebreid ingegaan op het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit en een overzicht van relevante risico's. In de paragraaf Weerstandsvermogen wordt een actueel inzicht geboden van de risico's die zich voor kunnen doen. Het betreft de materiële risico's die mogelijk financiële gevolgen hebben voor de provincie Flevoland. In de Programmabegroting (sturing) wordt een inschatting gemaakt van het benodigde weerstandsvermogen voor het komende jaar. Daarbij worden de risico's gerelateerd aan de geformuleerde ambities en een integraal beeld gevormd van alle risico's en de daarvoor benodigde capaciteit. In het Jaarverslag wordt nagegaan in welke mate risico's zich hebben voorgedaan en of de geschatte capaciteit toereikend is, dan wel dat tot bijstelling van het weerstandsvermogen kan worden besloten. In het eerstvolgende P&C-document wordt deze analyse en conclusie als vertrekpunt gehanteerd. Zo blijft risicomanagement dynamisch en bestuurlijk actueel.

Top tien

Bij de voorbereiding van de P&C documenten wordt concernbreed een risico-inventarisatie gemaakt, objectief geanalyseerd en gewogen; interviews en mondelinge bespreking vormen de basis. Via gesprekken met portefeuillehouders bespreken Gedeputeerde Staten deze inventarisatie en wordt deze als top tien lijst van grootste risico's vastgesteld. Daarbij wordt gelet op de kans dat het risico zich voordoet en de omvang van het effect van het risico. Naast financiële risico's worden ook andere categorieën in de analyse gewogen (juridische, maatschappelijke, bestuurlijk-politieke, organisatorische risico's). Daarbij is het soms lastig vast te stellen wat het financiële gevolg kwantitatief is. Deze top tien wordt in de P&C-documenten verwerkt. In bijlage 4 is uitgewerkt hoe de inschatting van de top tien risico's wordt uitgevoerd.

Algemene buffer

In de Nota Reserves en voorzieningen is bepaald dat er een vrij inzetbare deel van de Algemene Reserve wordt aangehouden van ten minste 5% van de totale lasten van een begroting. Deze minimale buffer is nodig voor de opvang van incidentele risico's. Indien die ondergrens wordt bereikt moeten binnen een afzienbare tijd maatregelen worden genomen om die minimumomvang te bereiken. Daarbij wordt uitsluitend gerekend met het vrije deel van de algemene reserve. De oormerken worden dus buiten beschouwing gelaten.

Overige uitgangspunten van beleid

Er zijn beleidsmatige lijnen uitgezet om de risico's te beheersen. Dit beleid voor de provincie Flevoland is de laatste jaren geformuleerd in de Programmabegroting (paragraaf Weerstandsvermogen).

- Het risicoprofiel van de provincie bestaat uit het totaal van de risico's van onze provincie.
- De post onvoorzien in de begroting weegt mee in het weerstandsvermogen. Over de hoogte is geen beleidsuitspraak gedaan.
- Voor de weerstandsvermogen is het beginsel afgesproken dat deze 1,1 moet zijn, met een bandbreedte tussen 1,0 - 1,5. De 1,1 is door Provinciale Staten als richtlijn meegegeven. Om te voorkomen dat kleine jaarlijkse fluctuaties tot gevolg hebben dat de weerstandscapaciteit continu aangepast moet worden, is er een bandbreedte gekozen in lijn met uitspraken van de commissie BBV.
- Voor het berekenen van de risico's gaan we uit van netto risico's. Dit zijn de bruto-risico's plus de beheersmaatregelen die mogelijk zijn dan wel al getroffen zijn om te voorkomen dat de onzekere gebeurtenis zich voordoet.
- Primair worden risico's opgevangen binnen bestaande budgetten op het eigen beleidsterrein. Als dat ontoereikend is wordt een beroep op de weerstandscapaciteit gedaan. Als laatste stap kan worden overgegaan op bijstelling van ambities en/of bezuinigingen
- Over de risicobereidheid van de provincie Flevoland is niet bepaald wat aanvaardbaar is, met andere woorden welk aandeel van de begroting risicovol is.

2. Incidenteel risicomanagement

Risicomanagement betekent eveneens dat bij concrete beslissingen, zoals projecten en programma's, risico's integraal worden meegewogen in de besluitvorming. Centraal in risicomanagement is het gesprek dat moet worden gevoerd over risico's: welke risico's zien we, hoe groot schatten we die in, welke maatregelen zijn mogelijk om de onzekere gebeurtenis te voorkomen?

Provinciale Staten hebben bij besluitvorming een grondige en integrale afweging en analyse van risico's nodig. Deze afweging ontstaat in de volgende stappen:

- in de ambtelijke voorbereiding (bijvoorbeeld een projectvoorstel) wordt aandacht besteed aan risico's.
- in de GS-voorstellen worden in iedere fase in de kanttekeningen de relevante risico's benoemd en afgewogen; waar mogelijk worden beheersmaatregelen aangegeven of al uitgevoerd
- Bij projecten worden risico-analyses opgesteld door de betrokken medewerkers. In volgende fase van een besluit of project of na verloop van tijd worden dergelijke analyses geactualiseerd.
- Bij projectvoorstellen leidt dit tot een risicoparagraaf vanaf de projectopdracht tot aan de verantwoording. Beheersmaatregelen maken daarvan deel uit.
- In bestuursopdrachten en startnotities wordt ingegaan op de risico's om integrale besluitvorming te ondersteunen.
- In voortgangsrapportages is bestuurlijk-ambtelijk en politiek-bestuurlijk overleg nodig over de risico's en de wijze van uitvoering van risicomanagement; daarbij wordt ingegaan op de effectiviteit van

beheersmaatregelen, op de vraag of er voldoende gereserveerd wordt voor risico's en of er bijstelling moet plaatsvinden.

Spelregels

Het is wenselijk dat er bestuurlijke en politieke kaders zijn waarbinnen de provincie aan de slag kan om doelen te realiseren. Dit biedt de verantwoordelijkheid en de ruimte om aan de slag te gaan en met de kennis van de risico's te werken aan de provinciale doelstellingen. Deze spelregels hebben vooral betrekking op de bestuurscultuur en het gedrag van bestuur en politiek. Deze regels zijn als volgt geformuleerd:

1. Voorkom risicokramp. Risicomijdend gedrag leidt tot verstarring en ontwikkelingen vallen stil. Zorg voor voldoende vertrouwen dat de risico's die de provincie loopt verantwoord worden gelopen en dat beheersmaatregelen zijn/worden genomen.
2. Zorg voor tegendenkers, zodat een besluit de toets van de kritiek kan doorstaan. Dit levert aanvullende zekerheid op om het beoogde resultaat te behalen.
3. Als er geen fouten mogen worden gemaakt komen ontwikkelingen niet van de grond. Angst is een slechte raadgever. Tegelijkertijd moet er wel van fouten worden geleerd.
4. Gedrag is cruciaal bij het bewust omgaan met risico's; denk vroegtijdig na over tegenvallers.
5. Zonder ambities geen risico's. Hoe hoger de ambities, des te groter de risico's.

1. Inleiding

Risicomanagement wordt integraal geïmplementeerd

In de afgelopen jaren heeft de provincie de ontwikkeling van risicomanagement opgepakt. In 2011 is op basis van de visie Risicomanagement (2008) een voortgangsrapportage opgesteld en naar aanleiding daarvan zijn verbeterstappen benoemd. Eind 2010 is de Visie op Risicomanagement uitgewerkt in een implementatieplan risicomanagement, gevolgd in jaarlijkse voortgangsrapportages. Net als andere instrumenten kent risicomanagement ter beheersing van de organisatie een groeimodel naar maturiteit; van jaarlijkse risico-inventarisatie (statisch proces) tot aan continu risicomanagement (dynamisch proces). Zoals aangegeven in de visienota Risicomanagement 2008 (HB 669572) is risicomanagement een dynamisch proces. De wereld om ons heen verandert voortdurend en dat maakt aanpassing van risicomanagement noodzakelijk

Aanleiding voor Kadernotitie

Vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) rapporteren provincies in de begroting en jaarstukken over risico's, in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit betekent dat in de begroting tot uitdrukking komt welk beleid wordt gevoerd met betrekking tot risico's en of voldoende vermogen beschikbaar is om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. In het voor u liggende kader voor risicomanagement wordt dit voor Flevoland nader geconcretiseerd en vastgelegd. Het uitgangspunt hierbij is dat risicomanagement niet een jaarlijks eenmalige inventarisatie is maar een integrale manier van werken waarop continu naar projecten en thema's wordt gekeken. Dit kader moet bovendien handvatten geven voor de uitvoering van risicomanagement in de dagelijkse praktijk. We maken daarom naast dit bestuurlijke kader een uitvoeringskader voor de organisatie.

Bewust omgaan met risico's

Risicomanagement betekent niet dat een organisatie geen enkel risico meer loopt. Het richt zich daarentegen op het risicobewustzijn en hoe het kijken met deze bril kan worden bevorderd. Met dit kader wordt hiervoor een handvat geboden, om tot een groter risicobewustzijn in de provinciale organisatie te komen. Het belang van risicomanagement neemt toe omdat een goede beheersing en bewuste omgang met risico's helpen om politieke en bestuurlijke doelen te bereiken. Hoe duidelijker de doelen en ambitie van de provincie is geformuleerd des te beter kan risicobeheersing worden toegepast. Bewuste en effectieve omgang met risico's vereist een cultuur van openheid, gesprek en gezonde afweging.

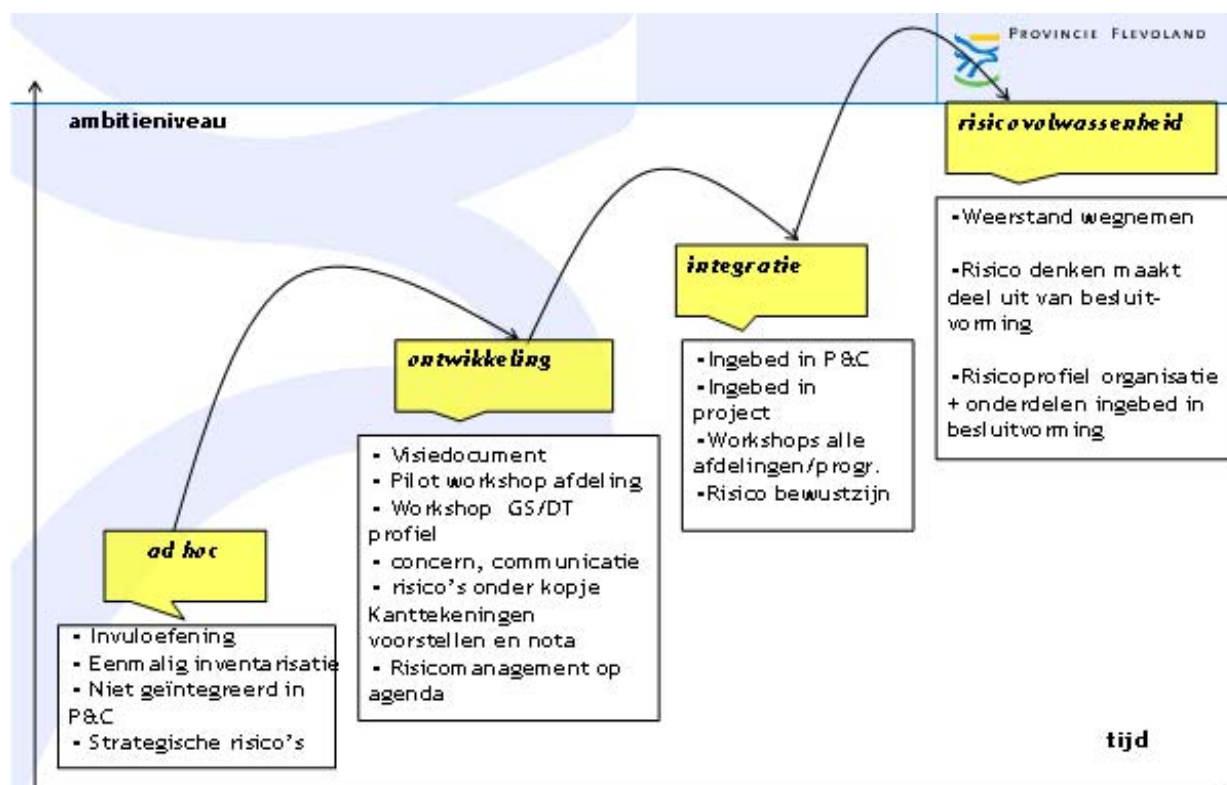
Principes van integraal risicomanagement

In aansluiting op de definitie van risico's uit het visie document hanteert Flevoland de volgende principes bij de implementatie van integraal risicomanagement:

1. risicomanagement heeft toegevoegde waarde en verbetert de organisatie
2. risicomanagement is integraal onderdeel van de besluitvormende processen
3. risicomanagement is een systematisch proces, gebaseerd op feitelijke en gewogen informatie
4. risicomanagement verschilt van geval tot geval, sluit aan bij de context en past zich waar nodig aan
5. risicomanagement is gebaseerd op openheid en transparantie, met een duidelijke menselijke en culturele component.

Kwaliteit van risico's

Daarbij sluit de provincie aan bij de internationale handreiking van ISO. Dit kader is in 2009 vastgesteld op basis van wereldwijde input om een algemeen begrippenkader te formuleren op het gebied van risicomanagement. Deze handreiking is een combinatie en doorontwikkeling van verschillende andere normen/handreikingen op het gebied van risicomanagement. Waar voorgaande normen veelal sterk gericht zijn op de instrumentele kant van risicomanagement, het uitvoeren van risico analyses, besteedt de ISO 31000 handreiking in ruime mate aandacht aan recentere inzichten zoals het belang van de organisatiecultuur bij het toepassen van risicomanagement. In dit document staat de praktijk van de uitvoering centraal: hoe gaat deze provincie om met risico's en hoe is het onderdeel van het dagelijks handelen? Daarmee wordt invulling gegeven aan het streven naar risicovolwassenheid (figuur 1)



figuur 1 De ontwikkelingsfasen van risicomanagement

Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd. In het eerstvolgende hoofdstuk wordt de doelstelling geformuleerd en toegelicht. Dit is de "wat-vraag". Daarbij wordt ingegaan op wat we willen bereiken met risicomanagement, met name op de verschillende niveau's operationeel, tactisch en strategisch. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waarom de provincie zich met risicomanagement bezig houdt en welke bestuurlijke en politieke rollen de staten respectievelijk het college daarin hebben. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het wettelijk kader en hoe dit bestuurlijk risicomanagement in de begrotingsdocumenten wordt toegepast. Daarbij wordt het vraagstuk van het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit uiteengezet. In het vijfde hoofdstuk komt de praktijk van alle dag aan de orde. Aan de hand van de soorten en categorieën risico's en de principes die de organisatie zijn geformuleerd wordt aangeduid hoe in Flevoland met risico's wordt omgegaan. Methodisch worden de risico-analyse en -

beheersing uiteengezet. Cruciaal element in risicoinventarisatie, -analyse en management is het gesprek over risico's. De periodieke bespreking van de mogelijke risico's is - naast andere tools - op ieder niveau in organisatie en op politiek-bestuurlijk niveau het belangrijkste instrument.

2. Doelstelling risicomanagement

Risicomanagement is geen wondermiddel. Het kan niet alle onzekerheden wegnemen. Wel kan het betrokkenen meer bewust maken van de risico's en de mogelijke gevolgen ervan. Daarnaast geeft risicomanagement inzicht in manieren om op risico's te reageren, door alternatieven of keuzes te bieden en zo de kans van optreden of de gevolgen te verkleinen. Dit gebeurt door het expliciet communiceren over risico's en onderliggende onzekerheid op een gestructureerde wijze. De voornaamste doelstelling van risicomanagement is het

leveren van een bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van de provincie zoals verwoord in onder andere andere het Coalitieakkoord en de jaarlijkse programmabegroting.

Deze doelstelling is uitgewerkt in een aantal principes voor de organisatie (hoofdstuk 5) en in concrete acties en resultaten op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Dit onderscheid maakt een koppeling aan de structuur van de organisatie mogelijk langs de hiërarchische lijn en langs het onderscheid tussen activiteiten op het gebied van ontwikkeling, beheer en ondersteuning. Hiernaast is dit schematisch weergegeven.



Risicomanagement moet er voor zorgen dat doelen worden gerealiseerd. Praktisch vertaald betekent dit dat:

- risico's integraal beheerst moeten worden op basis van tijdige en volledige informatie en binnen door de PS gestelde kaders;
- verantwoorde besluiten worden genomen onder de afweging van de te nemen en te beheersen risico's om de inhoudelijke doelen te bereiken;
- er rekenschap wordt afgelegd over de wijze van risicomanagement;
- risicomanagement wordt gecoördineerd uitgevoerd op en tussen alle niveau's in de organisatie en met overige betrokkenen waar dat nodig is.

Strategisch

Op strategisch niveau beslist Provinciale Staten over welke doelen en maatschappelijke effecten de provincie nastreeft. Hierbij hoort de vraag welke maatschappelijke risico's de provincie wil voorkomen met haar beleid en activiteiten en hoe realistisch doelstellingen en effecten zijn. Om ondanks alle onzekerheden die er zijn een goede afweging te kunnen maken is het van groot belang deze expliciet en zo volledig mogelijk in kaart te brengen en op hoofdlijnen in voorstellen op te nemen. Op dit niveau spelen voornamelijk de activiteiten van de provincie op het gebied van ontwikkeling een rol. Vanuit de hierbij betrokken afdelingen komt dan ook de expertkennis over risico's en onzekerheden.

Tactisch

De vraag hoe de doelen en effecten van Provinciale Staten moeten worden bereikt is onderwerp van discussie op tactisch niveau; Gedeputeerde Staten en de directie voeren dit gesprek. Wanneer duidelijk is welk effect binnen welke kaders bereikt moet worden, is het zaak zo effectief en efficiënt mogelijk doelstellingen te bereiken. Hierbij zijn alle verschillende activiteiten - ontwikkeling, beheer en ondersteuning - van groot belang. Ontwikkeling voor wat betreft de risico's van de uitvoering van het project of het beleid, beheer voor wat betreft de lange termijn instandhouding van de gekozen oplossingen en ondersteuning voor specifieke risico's op bijvoorbeeld financieel, juridisch, organisatorisch of personeel vlak.

Operationeel

Op operationeel niveau gaat het om de vraag hoe de gekozen variant het beste te realiseren is. Hier zijn de risico's vaak minder aan verandering onderhevig dan in de hierboven genoemde niveaus en spelen voornamelijk beheer en ondersteuning een grote rol in het risicomanagement proces. Afdelingshoofden en projectmanagers zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's op dit niveau.

3. Risicomanagement vanuit politiek-bestuurlijk perspectief

Risicomanagement is een onderwerp dat op de agenda van het college en de ambtelijke organisatie staat. Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van de ambities van de provincie en daarmee voor alle uitvoerende taken. Bij het realiseren van ambities is het vanzelfsprekend van belang dat risico's die dit in de weg kunnen staan beperkt worden. Aan de andere kant bepaalt de hoogte van de ambities, zoals vastgesteld door Provinciale Staten, ook in grote mate het risicoprofiel van de provincie. Een eigen risico-afweging door Provinciale Staten is dus ook belangrijk. Provinciale Staten concentreren zich vooral op de kaders voor risicobeheersing en op de vraag of het college en de organisatie daar in de praktijk goed mee omgaan. Bij relevante besluitvorming zijn risico's onderdeel van de te maken afweging. Onderstaand zijn de rollen van provinciale en gedeputeerde staten kort toegelicht.

De rol van Provinciale Staten

- Eens per vier jaren stellen de staten een nota risicobeleid vast.
- Het vaststellen van risicobereidheid: hoe veel risico wensen de staten te accepteren bij het realiseren van ambities.
- De afweging of initiatieven, plannen en projecten binnen de risicobereidheid passen.
- Controleren of binnen de risicobereidheid geopereerd wordt .
- Het vaststellen hoe risicoprofiel en weerstandscapaciteit bepaald wordt.
- De vaststelling van de uitgangspunten die voor het weerstandsvermogen gehanteerd worden.
- Controleren of binnen de kaders voor weerstandsvermogen geopereerd wordt.

De rol van Gedeputeerde Staten

- Het (doen) toepassen van risicomanagement met als doel ambities te realiseren.
- Het tijdig inlichten van Provinciale Staten wanneer risico's het realiseren van ambities bedreigen.
- Zorg dragen dat de ambtelijke organisatie handelt in overeenstemming met de risicobereidheid die Provinciale Staten vastgesteld heeft.
- Het rapporteren over risico's, risicomanagement en weerstandsvermogen conform afspraken met Provinciale Staten.

4. Risicomanagement en weerstandsvermogen

Volgens artikel 9.2 van het BBV moet de provincie in de begroting en de jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen op te nemen. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door twee aspecten (artikel 11 BBV):

1. Het risicoprofiel: een financiële vertaling van de mogelijke gevolgen van risico's die de provincie loopt.
2. De weerstandscapaciteit: het maximum van inzetbare financiële middelen (buffer) om risico's structureel of incidenteel te kunnen opvangen.

Hieronder zijn de drie kernelementen risicoprofiel, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen uiteen gezet. Daarnaast wordt de inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen in een programmabegroting kort toegelicht.

4.1 Risicoprofiel

De provincie loopt tal van risico's. De optelsom van alle risico's levert het risicoprofiel op. In de praktijk wordt een deel van de risico's afgedekt door al genomen (beheers)maatregelen. Op basis van een risicoanalyse worden de overgebleven risico's bepaald (overige risico's), die niet afgedekt worden met een voorziening of een oormerk in een strategische reserve. Het totaal van de risico's (met financiële gevolgen) dat de provincie loopt, bepaalt de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit gaan we uit van het risico dat overblijft na het nemen van mogelijke beheersmaatregelen.

De kwantificering van risico's is een inschatting en daarmee altijd subjectief. Dit geldt zowel voor de bepaling van de kans alsook voor het effect en de impact van het risico. Door kritisch met meerdere personen de inschatting van risico's tegen het licht te houden wordt deze subjectiviteit zo veel mogelijk beperkt. Daarnaast blijft een risicoprofiel een momentopname van de risico's, die zich op basis van de meest actuele inschatting kunnen voordoen. Dit maakt dat er altijd een groot aantal onzekerheden blijft in het maken van een financiële vertaling van het risicoprofiel.

Wanneer alle afzonderlijke risico's zonder weging (dus de risico's die onder de categorie overig vallen in de weerstandsparagraaf) bij elkaar opgeteld worden ontstaat een te negatief beeld over het weerstandsvermogen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voordoen. Daarnaast treedt niet ieder risico daadwerkelijk in de maximale omvang op. Om overschatting van alle risico's te voorkomen, wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een algemeen geaccepteerde en krachtige simulatietechniek, de Monte Carlo-methode. Deze methode maakt simulaties op basis van de kans van optreden en de gevolgen zoals die per risico zijn aangegeven. Via deze risicosimulatie wordt bepaald welk bedrag nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij kan worden uitgegaan van een zekerheidspercentage. Dit betekent dat de totale geschatte schadelast van het provinciale risicoprofiel slechts een klein percentage kans heeft om boven het weergegeven bedrag uit te komen.

4.2 Weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit is in het BBV (artikel 11.1) omschreven als “de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken”. De Provincie Flevoland rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve, voor zo ver niet geormerkt
- Bestemmingsreserves (exclusief oormerken Strategische reserve ontwikkelingsprojecten)
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Bedrag aan onvoorzien in de jaarlijkse Programmabegroting

Het begrip weerstandscapaciteit geeft aan hoeveel financiële ruimte de provincie heeft om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid bijgesteld moet worden en/of dat doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd.

Zoals in hoofdstuk 3 vermeld bepalen Provinciale Staten de risicobereidheid van de provincie. Het gaat dan om de vraag welke mate van risico de provincie bereid is te lopen bij het bereiken van haar ambities. Hierbij gaat het onder andere om het maximale financiële risicoprofiel. Voor de provincie Flevoland bestaat de mogelijkheid de risicotolerantie vast te stellen op een maximaal percentage van de primitieve begroting. Vertaald naar weerstandscapaciteit betekent dit dat het percentage het maximum van de lasten in de primitieve begroting mag zijn. Hoe hoger dat percentage van de begroting is dat ingezet wordt op risico's hoe hoger de bereidheid is om risico's te nemen. Dit moet aansluiten bij de ambities die de provincie nastreeft en wat voor realisatie van de ambities noodzakelijk is.

Het begrip *weerstandscapaciteit* geeft aan hoeveel financiële ruimte de provincie heeft om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid bijgesteld moet worden en/of dat doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd:

- De weerstandscapaciteit waarover de provincie beschikt heeft een incidentele component en bestaat uit de algemene reserve en vrije (niet geormerkte) bestemmingsreserves.
- De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit onbenutte belastingcapaciteit.

Voldoende weerstandscapaciteit voorkomt dat elke financiële tegenvaller dwingt tot aanpassing van politieke doelstellingen. Goed risicomanagement levert weerstandsvermogen op. Dit weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een dekkingsgraad.

Het *weerstandsvermogen* wordt weergegeven als de *weerstandscapaciteit minus het risicoprofiel*. De dekkingsgraad wordt berekend door de weerstandscapaciteit te delen door het totaal van de netto risico's. Om de mogelijke tegenvallers te kunnen dekken moet er voldoende weerstandsvermogen zijn. Dat is een belangrijke beheersmaatregel binnen het risicomanagement van de provincie. De accountant ziet er op toe dat de provincie voldoende buffer aanhoudt en transparant maakt met welke risico's rekening wordt gehouden en hoeveel middelen daar tegenover staan.

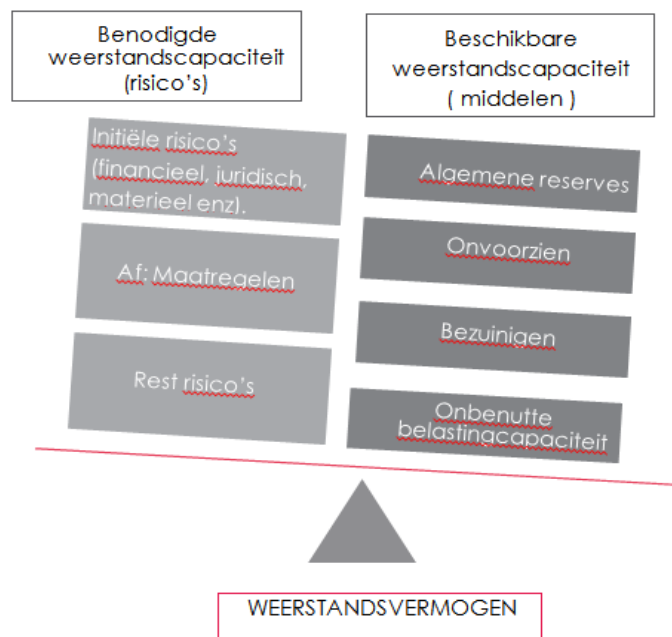
Landelijk is aangegeven¹ dat overheden zouden moeten streven naar een weerstandscapaciteit die minimaal 1 tot 1,5 keer de hoogte van de netto risico's bedraagt. Hoe hoger de dekkingsgraad des te groter de kans dat de provincie in staat is om haar tegenvallers, onzekerheden en risico's op te vangen. Vice versa geldt hoe lager de dekkingsgraad des te minder ruimte de provincie heeft om haar tegenvallers, onzekerheden en risico's op te vangen. In Flevoland hanteren Provinciale Staten als uitgangspunt een dekkingsgraad van tenminste 1,1. Daarnaast is de minimale grens van het niet

¹ Commissie BBV

geormerkte deel van de algemene reserve (als percentage van de totale lasten) in de Nota Reserves & Voorzieningen 2011 -2015 (2010) op 5% van de primitieve begroting vastgesteld. Verder is beleid dat bij een overschrijding van de ondergrens maatregelen worden genomen om het tekort van deze algemene reserve aan te zuiveren.

4.3 Weerstandsvermogen

De verhouding tussen de risico's en de weerstandscapaciteit geeft het weerstandsvermogen aan. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer:



Figuur 1: Schematische weergave weerstandsvermogen

Het is belangrijk voor Provinciale Staten om te weten of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen: hebben we genoeg middelen om de risico's aan te kunnen? Het antwoord is ja, als de weerstandscapaciteit groter is dan de risico's (= uitkomst Monte Carlo simulatie). De balans in figuur 1 zwenkt dan door naar rechts. Als de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit is berekend, kan het weerstandsvermogen indicatief worden bepaald.

Bij de beoordeling van het weerstandsvermogen kunnen zich drie situaties voordoen:

1. De weerstandscapaciteit is kleiner dan risico's (de weegschaal uit figuur 1 zwenkt door naar links). Afhankelijk van de hoogte van het risicoprofiel vindt een van de volgende acties plaats:
 - a. Het risicoprofiel blijft onder de risicobereidheid (zoals aangegeven bestaat de mogelijkheid een percentage van de lasten van de primitieve begroting aan te geven als risicovol): aanvulling van de weerstandscapaciteit tot het gewenste niveau.
 - b. Het risicoprofiel komt boven de risicobereidheid (het als maximum vastgesteld percentage van de lasten zoals opgenomen in de primitieve begroting): beperken van de risico's.
2. De weerstandscapaciteit is in evenwicht met de risico's: geen directe actie noodzakelijk.

3. De weerstandscapaciteit is groter dan risico's (de weegschaal uit figuur 1 buigt door naar rechts). De weerstandscapaciteit kan verlaagd worden of er kan meer risico genomen worden.

Om niet jaarlijks geconfronteerd te worden met aanvullen of afomen van de weerstandscapaciteit verstaat de provincie Flevoland onder evenwicht tussen risico's en weerstandscapaciteit (weerstandscapaciteit gedeeld door risico's) een verhouding tussen deze beiden van tussen de 1,0 en 1,5.

4.4 Inhoud van de paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen moet volgens artikel 11.2 van het BBV minimaal de volgende elementen bevatten:

- Een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit (hoeveel middelen zijn er beschikbaar).
- Een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit (hoeveel middelen hebben we nodig).
- Het beleid over het weerstandsvermogen.

Hieronder is kort weergegeven welke elementen over deze verschillende onderwerpen door de provincie Flevoland opgenomen worden in de paragraaf Weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening.

Risicomanagement

- De stand van zaken van de toepassing van risicomanagement.
- De voorgestelde doorontwikkeling van risicomanagement.

Risico's

- De samenstelling van de Top tien van financiële risico's en de relatie van de risico's met de doelstellingen en de realisatie.
- De berekening van het totale benodigde bedrag om risico's op te kunnen vangen.
- Nieuwe en vervallen risico's in de top tien ten opzichte van vorige paragraaf weerstandsvermogen.
- Een toelichting op de top tien financiële risico's met daarbij opgenomen de (voorgestelde) beheersmaatregelen.
- Over de overige risico's wordt in de begroting en verantwoording risico-informatie opgenomen bij de diverse programma's, projecten of paragrafen.

Weerstandscapaciteit

- De actuele stand van de totaal benodigde weerstandscapaciteit, uitgesplitst naar verschillende elementen.
- De recente ontwikkeling van de weerstandscapaciteit in meerjarenperspectief.

Weerstandsvermogen

- Een oordeel over de huidige stand van het weerstandsvermogen.
- Een recente ontwikkeling van het weerstandsvermogen.
- De manier waarop wordt omgegaan wordt met te hoog of te laag weerstandsvermogen.

5. Risicomanagement in de praktijk

5.1 Sturing en beheersing

Risicomanagement is onderdeel van het normale handelen. Het bewust en expliciet omgaan met risico's komt tot uitdrukking in de besluitvormingsprocedures, bij de vaststelling van beleid en beslissingen over projecten. Een cruciaal aspect van risicomanagement is het open gesprek over de inschatting van risico's. Op concernniveau worden deze risico's gebundeld, geïnventariseerd en samengevat in de documenten van de P&C cyclus. Ook hierbij is het gesprek en de weging van de risico's relevant om de belangrijkste risico's in kaart te brengen. De professionaliteit in de organisatie neemt toe op het gebied van de inschatting van risico's.

Bij deze ontwikkeling wordt in de eerste gewerkt met een onderscheid tussen soorten en categorieën risico's. De volgende soorten risico's worden met name gehanteerd. Uiteraard hangt het van het onderwerp af welke categorieën zich voordoen. Ook is een onderscheid te maken in incidentele en structurele risico's:

- bestuurlijke
- juridische
- financiële
- imago
- organisatorische risico's.

De categorieën risico's die wij hanteren zijn in hoofdstuk 2 aan de orde geweest. Dit zijn:

- Operationele risico's met name binnen projecten en programma's
- Tactische/strategische risico's op het niveau van management, directie en bestuur
- Politiek bestuurlijke risico's: strategische risico's.

5.2 Risicomanagement principes

Voor integraal risicomanagement is een aantal uitgangspunten geformuleerd die zijn gebaseerd op de algemene principes uit de internationale norm voor risicomanagement. Voor de provinciale organisatie zijn deze vertaald in de volgende vijf principes:

- **Voorkom risicokramp**
Risico's horen bij de activiteiten die de provincie uitvoert om (politieke) doelen te bereiken. Het is niet wenselijk alle risico's te voorkomen want dan geen enkele activiteit meer plaats vinden. Daarnaast biedt het expliciet maken van risico's de mogelijkheid om deze ook te gaan beheersen, niet genoemde risico's zijn vele malen gevaarlijker. Een overspannen reactie op gemelde risico's zorgt ervoor dat de groep niet genoemde risico's groter wordt en is daarom niet wenselijk.
- **Zonder dwarsliggers rijdt er geen trein**
Het benoemen van mogelijke toekomstige problemen zorgt ervoor dat hierop geanticipeerd kan worden. Zonder (georganiseerde) tegenspraak blijven mogelijke problemen wellicht onbenoemd en worden zij later vervelende verrassingen. Dwarskijkers zorgen hiermee dus niet voor vertraging en ellende, maar juist een kans om nog beter doelstellingen en effecten te realiseren.

- **Fouten maken moet/mag**

Van fouten leren we allemaal! Voorwaarde is wel een open discussie over fouten en wat daarvan geleerd is. Ontkenning van het feit dat iedereen feilbaar is, zorgt voor onrealistisch optimisme en hiermee al snel voor vervelende tegenvallers. Fouten maken mag, erover spreken moet.

- **Risicomanagement begint bij jezelf**

Iedereen moet zijn twijfels (kunnen) uiten. Deze verantwoordelijkheid begint bij ieder individu, niet een ander moet beter zoeken naar mogelijke tegenvallers, degene die ze ziet moet ze melden. Alleen op deze wijze komen risico's vroegtijdig naar boven zodat tijdig maatregelen getroffen kunnen worden.

- **Zonder ambitie geen risico's**

Bij het realiseren van ambities horen risico's. In het algemeen geldt hierbij: hoe hoger de ambities, hoe groter de risico's. Ambities en risico's zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Alleen weergeven van de ambities en niet het expliciet maken van de bijbehorende risico's ontnemt de mogelijkheid op een eerlijke en realistische afweging.

5.3 Uitwerking risicomanagement

Verdere professionalisering houdt in dat op een kwalitatief voldoende wijze risico's in kaart worden gebracht. Dit is nodig ter ondersteuning van goede besluitvorming. Het hangt af van het project of het programma of het beleidskader, maar ook van de doelgroep voor wie de risicoanalyse wordt opgesteld op welk niveau de risico's worden geformuleerd. De risico's kunnen op een soort kaart worden geplott en ingeschat. Als de kans hoog is dat een risico zich voordoet en het gevolg van de onzekere gebeurtenis groot is scoort een risico hoog. Aan de andere kant kunnen een groot aantal laag scorende risico's samen ook een flink gevaar vormen waardoor het beoogde doel niet of moeilijk wordt bereikt. Eventueel kan een extra dimensie worden toegevoegd indien wordt ingeschat of het risico een beperkte of een grootschalige impact heeft, bijvoorbeeld omdat het voor heel weinig mensen een groot risico is of juist een grote groep mensen treft.

Concernbreed wordt via inventarisatie, analyse en gesprekken een totaaloverzicht opgesteld van de relevante risico's. Wanneer de omvang van een risico tamelijk klein is (< € 250.000) dan wordt deze niet in de bestuurlijke inventarisatie opgenomen. Zij worden wel in de ambtelijke inventarisatie opgenomen mits ze groter zijn dan € 100.000; daaronder zijn de risico's onvoldoende materieel. Daarvan komt uiteindelijk een ranglijst terecht in de P&C-documenten. Niet alleen op concernniveau, maar ook het management en de bestuurders kunnen sturen op hun eigen "top tien".

Gevolg	5	2	2	8	5	2
	4	13	2	6	1	1
	3	1	4	8	12	9
	2	9	13	5	7	2
	1	2	14	3	5	10
		1	2	3	4	5
		Kans				

Figuur 2 Inschattingen van Kans en effect

Beheersmaatregelen

Naast financiële maatregelen moeten in alle lagen van risicomanagement beheersmaatregelen worden genomen om te voorkomen dat risico's zich voordoen. Dit moet periodiek worden geactualiseerd, omdat in het verloop van de tijd in processen en projecten risico's zich kunnen ontwikkelen of niet meer kunnen voordoen. Om die reden is risicomanagement onderdeel van het dagelijks handelen. Ervaring met risicomanagement en leren van elkaar voorkomt dat risico's zich opnieuw voordoen. Daarom is het gesprek over risico's ook op het niveau tussen college en staten een onderdeel van het culturele aspect van risicomanagement.

Borging

De implementatie van risicomanagement is deels een bestuurlijk en deels een organisatietraject. Het bestuurlijk traject krijgt vorm in de structurele aspecten van de weerstandsparagraaf in de documenten van de planning en controlcyclus. De informatie over de incidentele risico's komt in de besluitvorming aan de orde dan wel vindt plaats in het kader van de afspraak om de staten actief te informeren. Deze structurering gaat samen met de periodieke bespreking van de analyse van risico's op dossierniveau en op het strategische niveau van het risicoprofiel, de risicotolerantie, het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit.

De voortgang van het organisatorische risico-implementatie wordt gevolgd in de voortgangsrapportages over deze implementatie. Daarbij wordt gelet op

- de identificatie en analyse van de risico's, uiteindelijk samengevat in een politieke top 10 lijst van risico's
- de beschikbaarheid en de kwaliteit van de risico-informatie (incidenteel en structureel)
- de risicoanalyse (incidenteel) die bij bestuurlijke besluitvorming wordt geleverd
- het gebruik van in de organisatie beschikbare risico-methoden en opgeleide medewerkers
- de integratie van risico-denken in het handelen van het management
- de stimulering van het risicobewustzijn en het gesprek over risico's in de organisatie.

Hoofdstuk 6 Kaders voor risicomanagement

In voorgaande hoofdstukken zijn uitspraken gedaan over het risicomanagement in Flevoland. In dit hoofdstuk worden deze kaders als afspraken geformuleerd als weergave van de werkwijze in onze provincie. Hierna volgen zeven afspraken.

De eerste afspraak beoogt focus aan te brengen op de meest belangrijke risico's. Daarom is een financiële ondergrens aangegeven, hoewel het gelijktijdig kan gaan om grote politiek en/of bestuurlijke risico's (hoofdstuk 5). Alle risico's die binnen de definitie vallen moeten worden geïdentificeerd. Een selectie daaruit is relevant voor het weerstandsvermogen. De relevante overige risico's komen aan de orde in één van de P&C-documenten.

Afspraak 1: risico-identificatie

Materiële risico's waarvan de incidentele financiële gevolgen kleiner worden geschat dan € 250.000 worden in de bestuurlijke inventarisatie niet meegenomen. In de weerstandsparagraaf worden die risico's meegenomen die voorzien zijn van een financieel gevolg.

Voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt een risicoprofiel opgesteld uit het totaal van risico's. Met behulp van een geautomatiseerde simulatietechniek wordt nagegaan hoe groot de noodzakelijke weerstandscapaciteit is. Beheersmaatregelen zorgen ervoor dat de weerstandscapaciteit kan worden verlaagd. De risico's die in de weerstandsparagraaf worden opgenomen zijn voorzien van beheersmaatregelen en vervolgens financieel ingeschat.

Afspraak 2: weerstandscapaciteit

Voor de berekening van de *benodigde* weerstandscapaciteit wordt rekening gehouden met de uitgevoerde dan wel de voorgenomen beheersmaatregelen van een risico.

Afspraak 3: weerstandscapaciteit

Voor de berekening van *aanwezige* weerstandscapaciteit worden de vrij besteedbare middelen van de algemene reserve, de bestemmingsreserves, de post onvoorzien en de ruimte in de belastingcapaciteit toegerekend.

De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend aan de hand van het risicoprofiel: het bedrag dat nodig is om alle risico's te kunnen dekken. Bij een krimpende begroting kan dat leiden tot noodzakelijke ombuigingen, zodat de mogelijke risico's op te vangen zijn.

Afspraak 4: weerstandsvermogen

Om te grote jaarlijkse fluctuaties van de weerstandscapaciteit te voorkomen verstaat de provincie Flevoland onder evenwicht tussen risico's en weerstandscapaciteit (weerstandscapaciteit gedeeld door risico's) een verhouding van 1,1 tussen deze beiden en een bandbreedte tussen de 1,0 en 1,5.

Indien de beschikbare weerstandscapaciteit op het moment van de documenten van planning & control (begroting, zomernota, rekening) onder de afgesproken grens dreigt te komen worden maatregelen genomen.

Afspraak 5: weerstandsvermogen

Indien de weerstandscapaciteit onvoldoende is of dreigt te worden, dan wordt deze hersteld.

Uitgangspunt is dat de weerstandscapaciteit is bedoeld om risico's op te vangen bij gelijkblijvende ambities/doelstellingen:

- door de weerstandscapaciteit te verhogen en middelen toe te voegen aan de (algemene) reserve(s);
- door het weerstandsvermogen (streven 1,1) los te laten en een lagere bandbreedte vast te stellen
- door het risicoprofiel te verlagen, ombuigingen door te voeren en / of ambities bij te stellen

De kans bestaat dat een risico zich daadwerkelijk voordoet. Om die reden wordt er een zo reëel mogelijke inschatting van het risico gemaakt. Indien een risico zich voordoet komt de provincie voor de kosten te staan. Allereerst wordt gekeken of dit kan worden opgevangen binnen de reguliere budgetten, de programma- of projectbudgetten, de stelpost onvoorzien of eigen reserves. De financiële nadelen moeten in de begroting worden opgevangen om het begrotingsevenwicht te handhaven. Desnoods worden ombuigingen doorgevoerd. Is dat niet mogelijk, dan wordt een beroep op de algemene reserve gedaan.

Afspraak 6: risico

De mogelijke financiële gevolgen van risico's waarvoor alle beheersmaatregelen die redelijkerwijs verwacht konden worden zijn genomen, kunnen ten laste van de algemene reserve worden gebracht, nadat gezocht is binnen de eigen middelen (budgetten) en reserves.

Afspraak 7: risico

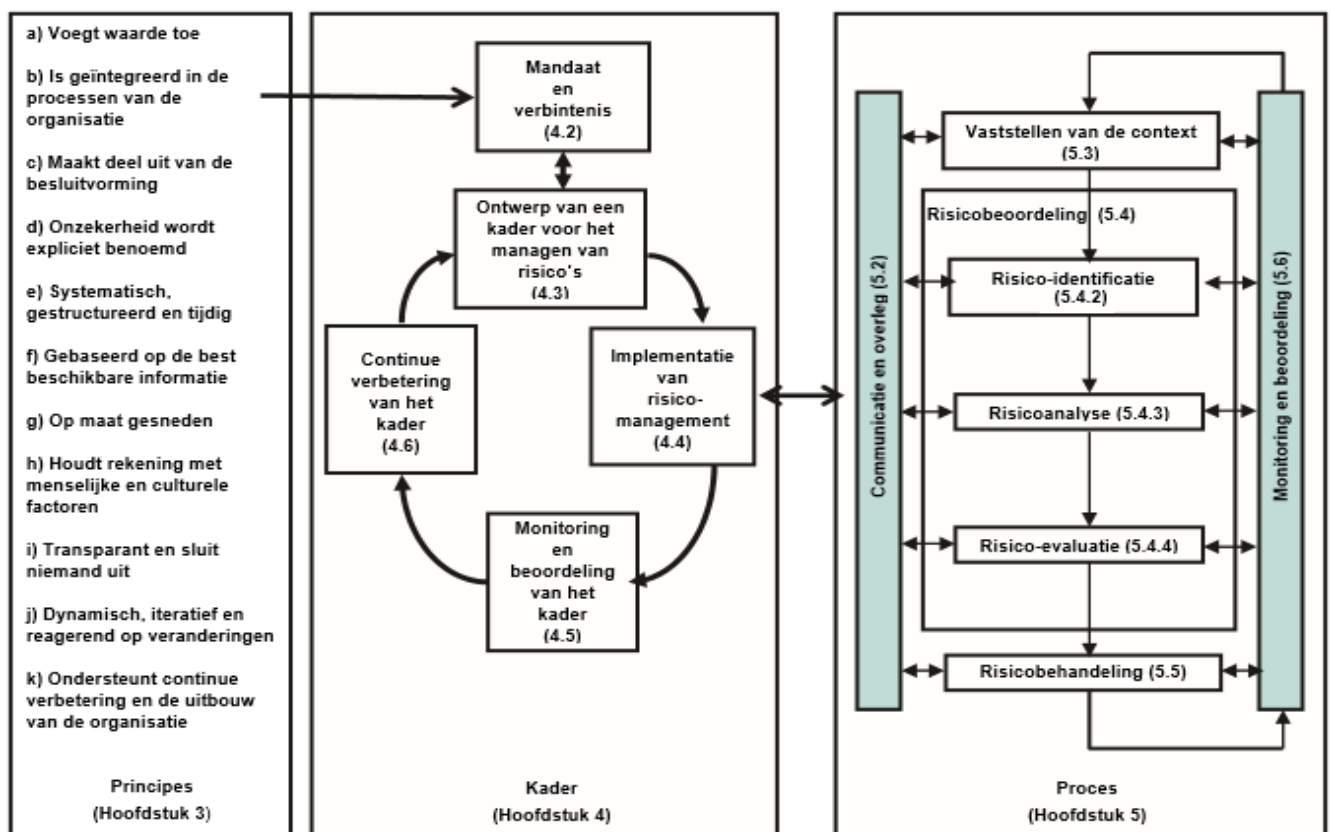
Op basis van de actieve informatieplicht worden Provinciale Staten geïnformeerd indien een risico van materiële betekenis zich voordoet. De ontwikkeling van een dergelijk risico en andere risico's worden verwerkt in de planning & control-documenten.

Bijlage 1: Toelichting ISO 31000

De ISO 31000 handreiking besteed expliciet aandacht aan zowel de harde (instrumentale) als de zachte (cultuur) kant van risicomanagement. Zodoende biedt deze norm de beste houvast bij het succesvol implementeren van risicomanagement. De handreiking bestaat uit een drietal onderdelen:

- Principes
- Kader
- Proces

De principes in de linker kolom zijn op maat gemaakt voor de provincie Flevoland en vormen een set cultuurregels. De principes richten zich onder andere op hoe de organisatie naar risicomanagement kijkt en hoe gecommuniceerd wordt over risico's. Het kader (middelste kolom) geeft houvast bij de uitvoering van het risicomanagement proces. Hierin liggen onder meer afspraken vast over wie welke rol heeft op het gebied van risicomanagement. Tot slot geeft de handreiking informatie over het risicomanagement proces (rechter kolom). Dit proces geeft aan op welke wijze een risicoanalyse plaatsvindt en omgegaan wordt met risicobeheersing. In onderstaande afbeelding zijn de drietal onderdelen van de ISO handreiking weergegeven.



Figuur 3: Uit NEN ISO 31000 overzicht risicomanagement

Bijlage 2: Risicomanagement proces

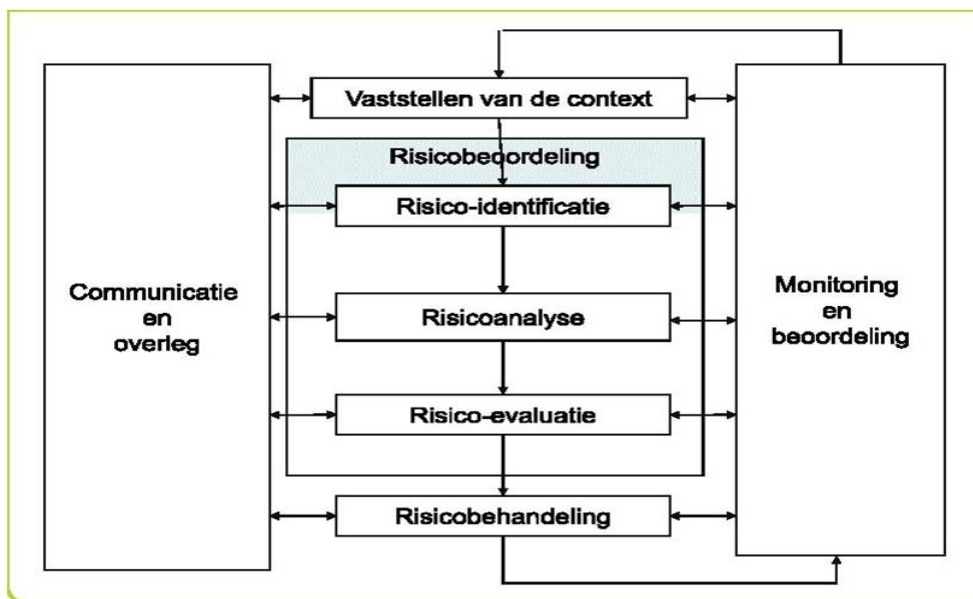
Het uitvoeren van een risicoanalyse is in veel literatuur beschreven en er zijn vele modellen die hiervoor een stappenplan bieden. De provincie Flevoland sluit zich aan bij het risicomanagement proces zoals gedefinieerd in de ISO 31000 handreiking. Hiernaast is dit proces schematisch weergegeven. In dit hoofdstuk worden de verschillende stappen uit dit proces kort toegelicht.

Vaststellen van de context

Voordat een risicoanalyse wordt uitgevoerd is het allereerst van belang om de context vast te stellen. Tijdens het vaststellen van de context speelt de omgevingsanalyse een belangrijke rol. Hiermee wordt vastgesteld welk interne en externe belanghebbenden er zijn, wat hun belang in en houding ten opzichte van het project is en in welke mate zij de uitkomsten van activiteiten kunnen beïnvloeden.

Risico identificatie

Het gebruik van doelstellingen zoals opgenomen in bijvoorbeeld de programmabegroting en afdelingsplannen biedt houvast bij de identificatie van risico's. De risico identificatie heeft namelijk tot doel een uitgebreid overzicht van risico's te genereren op basis van gebeurtenissen die het behalen van doelstellingen kunnen bewerkstelligen, bevorderen, voorkomen, belemmeren, versnellen of vertragen.



Figuur 4: Risicomanagementproces volgens ISO 31000

Bij de risico-identificatie behoren personen te worden betrokken die over relevante kennis beschikken en personen die geen direct eigen belang hebben bij het bereiken van de doelstellingen om zodoende voldoende kritische reflectie te organiseren. Ten behoeve van de risico identificatie behoren risicobronnen te worden geïdentificeerd, gebieden die beïnvloed kunnen worden, gebeurtenissen (met inbegrip van wijzigingen in omstandigheden) en de oorzaken daarvan, evenals de mogelijke gevolgen.

Een veelomvattende identificatie is essentieel, omdat een risico dat in dit stadium niet wordt geïdentificeerd, geen deel uitmaakt van de verdere analyse en het risicomanagement proces.

Het gebruik van risico categorieën, uit te leggen als 'brillen' om naar verschillende doelstellingen, afdelingen, projecten of activiteiten van de organisatie te kijken op zoek naar risico's, verkleint de blinde vlekken in risico analyses. De risico categorieën die de provincie Flevoland hanteert zijn: financieel, imago/politiek, informatie/strategie, juridisch en operationeel (bedrijfsproces, personeel, veiligheid en milieu).

Risicoanalyse

De risicoanalyse betreft het bestuderen van oorzaken en bronnen van risico's, hun positieve en negatieve gevolgen, en de waarschijnlijkheid dat deze gevolgen zich voordoen. Anders verwoord, met het uitvoeren van een risicoanalyse ontstaat inzicht in de risico's.

Een risico wordt geanalyseerd door de gevolgen en waarschijnlijkheid dat een risico zich voordoet vast te stellen, tezamen met andere kenmerken van risico's. Eén gebeurtenis kan meer gevolgen hebben en meerdere doelstellingen beïnvloeden. Tijdens de risicoanalyse moet ook rekening worden gehouden met bestaande beheersmaatregelen en de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

Risico evaluatie

Risico evaluatie betreft het prioriteren van risico's. Om het mogelijk te maken de aandacht voor wat betreft de beheersing van risico's te richten op de belangrijkste risico's, kan een prioritering worden aangebracht. Deze prioritering vindt plaats op basis van inschattingen van de kans op optreden en de mogelijke gevolgen van risico's. Deze mogelijke gevolgen zijn uitgedrukt in de belangrijkste sturingsparameters binnen de provincie Flevoland en kunnen de volgende aspecten betreffen:

- Geld: hoge(re) kosten
- Tijd: uitlopen van een activiteit of project
- Kwaliteit: niet voldoen aan de afgesproken norm
- Veiligheid: leidt tot persoonlijk letsel of dodelijke slachtoffers?
- Bestuurlijk: imagoschade

Risico behandeling

Nadat duidelijk is geworden welke risico's de grootste bedreiging vormen voor het behalen van doelstellingen, kan bepaald worden op welke wijze de provincie wil omgaan met deze risico's. Een risico is het product van de *kans* op en het *gevolg* van een gebeurtenis. Om een risico te beïnvloeden kan dus zowel op de kans als het gevolg worden ingezet.

Bij het selecteren van beheersmaatregelen helpt het wanneer oorzaken, gebeurtenissen en gevolgen duidelijk benoemd zijn. Hiermee wordt sneller duidelijk op welke wijze oorzaken of gevolgen van risico's beheerst kunnen worden. Het schatten van zowel het initiële risico (voor het nemen van de beheersmaatregelen) als het restrisico (na het nemen van de beheersmaatregelen) maakt het mogelijk de beheersmaatregelen te beoordelen op hun kosteneffectiviteit. In de begroting wordt een bandbreedte gehanteerd van de verhouding tussen weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit tussen de 1,0 en 1,5.

Bijlage 3: Beleidsaspecten risicomanagement

1. Algemene Reserve

De Algemene Reserve is bedoeld om (incidentele) risico's op te vangen. De minimale omvang ervan is beleidsmatig vastgelegd in de Nota Reserves en voorzieningen 2011 - 2015 (e-docs 1020118) en bestaat uit het vrij besteedbare deel (deze moet ten minste 5% van de totale lasten van de begroting bevatten). Ook wordt daarin geregeld dat maatregelen worden voorgesteld als aanvulling nodig is. In onze provincie is geen specifieke reserve ingesteld voor de geïdentificeerde risico's. Zowel de geïdentificeerde als de niet voorziene onverwachte gebeurtenissen kunnen ten laste komen van de algemene reserve. Als bovengrens van de algemene reserve is 10% aangegeven.

2. Risicoprofiel

De provincie Flevoland kenmerkt zich door een qua omvang beperkt risicoprofiel. Gemeten naar aandeel van de begroting van € 200 miljoen een risicoprofiel van ruim € 22 miljoen bedraagt het risico in het jaar 2013 ongeveer 11% van de totale lasten. Over een langere periode bekeken, vanaf 2010 tot nu toe zijn enkele grote risico's vervallen dan wel opgevangen door toereikende maatregelen. Daardoor ontstaat een stabiel beeld.

3. Risicobereidheid

De laatste periode is sterk ingezet op betere grip op het risicoprofiel. Door betere beheersing en minder omvangrijke risicovolle dossiers is er een toereikende risicocapaciteit ontstaan. De politieke vraag hoeveel risico Provinciale Staten aanvaardbaar vinden is inhoudelijk van aard en is in deze kadernotitie niet behandeld. Het gesprek daartoe tussen staten en college is daarvoor noodzakelijk. De centrale vraag is dan hoeveel procent van de begroting de staten aanvaardbaar vinden om te besteden aan risicovolle activiteiten is dan de relevante vraag. De provincie Utrecht hanteert bijvoorbeeld een hoogte van maximaal 15%.

4. Risico-identificatie

Alle risico's van een zekere omvang worden geïdentificeerd. Alleen de risico's met een geschatte omvang van ten minste € 250.000 worden in de inventarisatie voor het college en Provinciale Staten meegenomen. Deze wegen mee in de opbouw van het risicoprofiel. De risico's met een ingeschatte financiële omvang van minder dan € 250.000 worden niet opgenomen in de risico-inventarisatie voor college en staten. Dergelijke risico's worden geïnventariseerd, maar binnen het concern beheerst.

5. Risicobeleid

Op grond van de financiële verordening (artikel 16) leggen Gedeputeerde Staten tenminste eens in de vier jaar een nota risicobeleid ter behandeling en vaststelling voor aan Provinciale Staten. Als aanvulling op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten wordt aangegeven dat de paragraaf Weerstandsvermogen in de planning en control-documenten aandacht besteed aan tegenvallende renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt, dreigend faillissement van derden bij wie borgstellingen, garanties, leningen of vorderingen uitstaan. Het is vanzelfsprekend dat het college hier aandacht aan besteed mochten zich op dat onderdeel risico's voordoen.

Bijlage 4: Berekening risicoprofiel top 10 weerstandsparagraaf

De risico's binnen het risicoprofiel van de provincie zijn in drie categorieën ingedeeld: bestuurlijk (B), strategisch (S) en operationeel (O):

- bestuurlijke risico's zijn te definiëren als onzekerheden die vooral optreden aan de inkomstenkant en het takenpakket van de provincie;
- strategische risico's zijn te definiëren als onzekerheden die vooral optreden bij grote projecten en programma's (speerpunten) en in de relatie met verbonden partijen;
- operationele risico's zijn te definiëren als onzekerheden die vooral ontstaan bij de uitvoering van taken. In elke categorie zijn de meest prominente risico's weergegeven en vervolgens gekwantificeerd.

Bij bestuurlijke, strategische en operationele risico's wordt, naast de specifiek benoemde risico's, ook een totaalbeeld van de overige risico's in die categorie gegeven en vervolgens gekwantificeerd. Dit totaalbeeld is gebaseerd op onderliggende inventarisaties en ervaringen uit het verleden. Deze methode past beter bij de verschillende soorten onzekerheden waar de provincie mee te maken heeft. Het kwantificeren van risico's is altijd een inschatting met een arbitrair karakter. Dit geldt zowel voor de bepaling van de kans alsook voor het effect van het risico. Het totaal aantal variabelen is van dien aard dat een wetenschappelijke berekening nauwelijks mogelijk is.

Het risicoprofiel is een momentopname van de risico's, die zich op basis van de meest actuele inschatting kunnen voordoen. Daarbij wordt rekening gehouden met de beheersmaatregelen, die in uitvoering zijn genomen. Die risico's worden afgezet tegen de weerstandscapaciteit op de peildatum (voor de Programma Begroting 2014 is dit 30-06-2013).

Of een risico zich kan voordoen wordt uitgedrukt in procenten onder de noemer kans. Bij een kleine kans is 10% gehanteerd, bij een kans middel is 30% gehanteerd en bij een grote kans is 50% als maximum gehanteerd. Bij een kans groter dan 50% zou vanuit het voorzichtigheidsprincipe en degelijk financieel beleid een voorziening moeten worden getroffen of een oormerk in een reserve worden aangebracht. De impact is breed als het van invloed is (of een oplossing vraagt die invloed heeft) op alle thema's van de provincie (aangeduid met het getal 2), een beperkte impact als het zich voordoet op een beperkt aantal thema's (aangeduid met het getal 1), en een kleine impact zijnde een operationeel proces (aangeduid met het getal 0.5). Bij effect is een bandbreedte bepaald van de financiële consequentie bij het voordoen van het risico. Hier is gebruik gemaakt van de indeling in groot (7.5 miljoen), middel (3 miljoen) en klein (1 miljoen). De reservering voor het beslag op de weerstandscapaciteit wordt berekend middels de formule kans x impact x effect. Bij de kwantificering van de risico's zijn de reeds genomen beheersmaatregelen meegewogen waar onder voorzieningen en risicobuffers in de programmabegroting. De presentatie gaat uit van individuele risico's met een gewogen risico dat groter is dan € 0,5 miljoen. Onder 'overige' worden die risico's uit de strategische risico-inventarisatie samen geteld, die individueel gemiddeld kleiner zijn dan € 0,5 miljoen.

Naast de risicocategorie is ook aangegeven of er sprake is van een structureel risico (str) of een incidenteel risico (inc). Structureel betekent in dit geval dat het risico naar verwachting een langere periode een rol van betekenis blijft spelen binnen het risicoprofiel van de provincie, waarbij de financiële kwantificering jaarlijks kan variëren. Daarbij wordt gerekend met het bedrag per jaar onder aanname dat bijstelling van beleid bij het optreden van het risico tot de beheersmaatregelen behoort met een jaar vertraging.