

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

INLEIDING

Op grond van de financiële verordening 2021 (artikel 14) leggen Gedeputeerde Staten (GS) elke vier jaar een Nota risico en weerstandsvermogen, ter behandeling en vaststelling voor aan Provinciale Staten (PS). Deze nota is bedoeld als een beleidskader voor het provinciale risicomanagement en vervangt de Nota risicomanagementbeleid 2017.

Risicomanagement omvat alle gecoördineerde activiteiten met betrekking tot identificering en beheersing van de risico's, die een organisatie loopt bij het bereiken van haar doelstellingen. Het doel hiervan is om in control te zijn en te blijven. In deze nota legt de provincie Flevoland de kaders vast, die bepalend zijn voor de uitvoering van het risicomanagement. Hiermee wordt zichtbaar dat de provincie Flevoland zich bewust is van risico's en hierop stuurt. Het doel is om risico's tijdig te onderkennen en deze vervolgens te vermijden, te beperken of te accepteren (risicobereidheid). Zowel in de begroting als de rekening wordt in de paragraaf risico en weerstandsvermogen hier verder op ingegaan.

Het toepassen van risicomanagement betekent niet dat de provincie Flevoland geen risico's meer loopt. Onzekerheden gaan hand in hand met het (uitvoeren van) beleid. Het is vooral van belang om de risico's bewust en expliciet te benoemen, te beheersen en continu bespreekbaar te maken.

LEESWIJZER

Deze nota bestaat uit drie hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 gaat in op de externe- en interne kaders ten aanzien van risico en weerstandsvermogen. Hoofdstuk 2 staat in het teken van de risicobereidheid en rolverdeling tussen PS en GS op het vlak van risico en weerstandsvermogen. Hoofdstuk 3 geeft een nadere uitwerking/toelichting van de kaders risico en weerstandsvermogen.

HOOFDSTUK 1: KADERS

Met deze Nota risico en weerstandsvermogen bepalen PS op strategisch niveau de kaders die GS dienen te hanteren. De Nota biedt uitgangspunten voor de inrichting en uitvoering van risicomanagement binnen de provincie. Tevens geeft de Nota richtlijnen voor de inrichting van de paragraaf risico en weerstandsvermogen, die als verplichte paragraaf in de begroting en jaarverslag moet worden opgenomen.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de externe (wettelijke)- en vervolgens op de interne (provinciale) kaders voor risicomanagement.

1.1 Externe kaders

Het wettelijk kader is vastgelegd in de artikelen 9,11 en 26 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Daarin is vastgelegd dat in de begroting en rekening aandacht moet worden besteed aan de risico's die de provincie loopt, de beschikbare weerstandscapaciteit en het provinciale beleid ter zake. Met inachtneming van deze wettelijke eisen, kan de provincie naar eigen inzicht invulling geven aan de inrichting en uitvoering van risicomanagement. Voor de totale tekst van artikel 9,11 en 26 van het BBV zie bijlage 2.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

1.2 Interne kaders

De interne (provinciale) kaders bestaan uit de volgende kaders:

1. GS bieden, tenminste *eens in de vier jaar*, een nota risico en weerstandsvermogen ter behandeling en vaststelling aan PS (Financiële Verordening 2021, art. 14). Tevens worden door middel van in te gaan op de gewenste weerstandsratio, kaders gesteld aan de omvang van de weerstandscapaciteit.
2. Alleen die voorstellen worden in overweging genomen, die zijn voorzien van een financiële dekking en een *gedegen risicoanalyse* (Coalitieakkoord 2019-2023).
3. De provincie Flevoland gebruikt de Internationale handreiking van *ISO31000 norm* als referentiekader voor de implementatie en borging van risicomangement (Zie bijlage 3).
4. Voor de *weerstandsratio* (*verhouding tussen weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's*) is vastgelegd dat deze zich binnen een bandbreedte van 1,1 tot 2,0 dient te bevinden.
5. Indien de *weerstandsratio hoger uitvalt dan 2,0*, wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd tot het niveau van 2,0.
6. Indien de *weerstandsratio kleiner is dan 1,1*, wordt niet aan de vastgestelde (onder)norm voor de weerstandsratio voldaan en moet de beschikbare weerstandscapaciteit (binnen een jaar) worden aangevuld. Dit vindt plaats door de “waterval systematiek” te hanteren. Deze houdt in dat positieve jaarrekening resultaten eerst worden benut om de weerstandscapaciteit aan te vullen tot een weerstandsratio van 1,1. Hetgeen van het jaarrekeningresultaat resteert kan op de gebruikelijke wijze worden bestemd.
7. Voor de berekening van het risicoprofiel veronderstellen we dat de financiële gevolgen van een *structureel risico* binnen 3 jaar door het treffen van maatregelen worden opgelost. De financiële impact wordt daarom met de factor 3 vermenigvuldigd.
8. Risico's worden primair opgevangen binnen bestaande budgetten en reserves op het eigen beleidsterrein of worden afgedekt door het oormerken van middelen binnen de Brede bestemmingsreserve (die geen onderdeel vormt van de weerstandscapaciteit). Verder kunnen er ook voorzieningen worden getroffen. Een beroep op de weerstandscapaciteit is mogelijk nadat eerst opgetreden risico's, ambities en bezuinigingsmogelijkheden integraal zijn afgewogen.
9. Als volgende stap wordt bezien of bijstelling van ambities en/of bezuinigingen mogelijk zijn. Pas als voorgenoemde maatregelen ontoereikend zijn kan een *beroep op de weerstandscapaciteit* worden gedaan.
10. Bij het afdekken van *risico's*, die zijn verbonden aan het *verstrekken van leningen en garanties of het participeren via een deelneming* is de Handreiking financieringsinstrumenten 2020 leidend. Daarin is opgenomen dat de afdekking van het risico plaatsvindt door, op het moment van besluitvorming, vanuit de budgetten of reserves op het desbetreffende beleidsterrein een storting te doen in de algemene reserve. De storting is niet geormerkt en vanaf dat moment voor rekening en risico van het weerstandsvermogen.
11. Ook *niet-financiële risico's* moeten worden geïdentificeerd en beheerst, bijvoorbeeld op het terrein van imago, letsel en juridische zaken. Dit zorgt voor een integraal beeld van de geïdentificeerde risico's.

HOOFDSTUK 2: RISICOBEREIDHEID EN ROLVERDELING TUSSEN PS EN GS

2.1 Risicobereidheid

De provincie heeft bij het uitvoeren van haar strategie en in de bedrijfsvoering te maken met allerlei risico's. Sommige risico's vormen een bedreiging voor de organisatie om de doelstellingen te realiseren.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

Het is essentieel om te beseffen dat het realiseren van doelstellingen altijd gepaard gaat met een mate van onzekerheid. Het uitbannen van alle risico's is onmogelijk en ook niet wenselijk. Een geveleugelde uitspraak in dit verband is: *“Te weinig risico nemen is ook een risico!”*

Hoe beter een organisatie instaat is deze risico's in beeld te brengen en te beheersen, hoe beter de organisatie haar kansen kan benutten. Het gaat er om dat risico's bewust worden genomen om daarmee haar strategie en doelstellingen te realiseren. Risicomanagement helpt een organisatie hierbij.

Het is wenselijk dat er bestuurlijke en politieke uitgangspunten zijn, waarbinnen de provincie Flevoland haar doelen kan realiseren. Dit biedt ruimte om aan de slag te gaan en met de kennis van de risico's te werken aan de provinciale doelstellingen.

Deze uitgangspunten hebben vooral betrekking op de bestuurscultuur en zijn als volgt geformuleerd:

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

De risicobereidheid van de provincie Flevoland is de mate waarin de organisatie bereid is risico's nemen om haar doelstellingen te behalen. Risicobereidheid gaat over de vraag welke mate van onzekerheid nog acceptabel is voor de provincie. De risicobereidheid van de organisatie wordt begrensd door de kaders zoals deze in deze nota zijn geformuleerd. Deze scheppen duidelijkheid over de risicobereidheid: het maximum aan risico's dat een organisatie kan/wil dragen. Voordeel daarvan is dat de risicobereidheid toetsbaar wordt en geïntegreerd kan worden in besluitvorming.

2.2 Verantwoordelijkheid PS

PS bepalen vanuit haar kaderstellende rol de risicobereidheid en stellen kaders vast voor het risicomanagement en het weerstandsvermogen. Vervolgens zullen GS, op basis van de door PS vastgestelde kaders, invulling geven aan 'hoe' het risicomanagement wordt ingericht en uitgevoerd. Vanuit haar controlerende rol, beoordelen PS vervolgens of GS hieraan op de juiste wijze invulling geven.

De volgende taken zijn van toepassing op PS:

- Bepalen van de mate van risicobereidheid (bij initiatieven, plannen en projecten);
- Periodiek vaststellen van de kaders van risico en weerstandsvermogen;
- Controleren of binnen de kaders van het weerstandsvermogen wordt geopereerd.

3.2 Verantwoordelijkheid GS

GS zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de ambities van de provincie Flevoland en daarmee voor alle uitvoerende taken. Tevens zijn GS verantwoordelijk voor het (doen) toepassen van risicomanagement met als doel het (kunnen) realiseren van de provinciale ambities. De volgende taken zijn van toepassing op GS:

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

- Periodiek voorleggen aan PS van een nota risico en weerstandsvermogen;
- Het zorgdragen dat de ambtelijke organisatie handelt in overeenstemming met de risicobereidheid die PS heeft vastgesteld;
- De provincie wapent zich tegen het voordoen van risico's en draagt zorg voor interne controle op het risicomanagement via de 4 "Lines of defenses" (zie bijlage 4);
- Het vaststellen van en het rapporteren aan PS over de ontwikkeling van het risicoprofiel, de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen;
- Continu beoordelen of lopende initiatieven, plannen en projecten nog passen binnen de door PS aangegeven risicobereidheid en het tijdig inlichten van PS wanneer risico's het realiseren van de ambities bedreigen.

HOOFDSTUK 3: UITWERKING/TOELICHTING KADERS RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN

Hieronder worden de kaders en begrippen van risico en weerstandsvermogen nader toegelicht. Ingegaan wordt op het doel van risicomanagement, het risicoprofiel, de weerstandscapaciteit, het weerstandsvermogen, sturing en beheersing, instrumentarium, verantwoording en de paragraaf risico en weerstandsvermogen.

3.1 Doel risicomanagement

Het doel van risicomanagement binnen de provincie Flevoland is dat het bijdraagt aan het 'in control zijn' en ondersteuning biedt bij het maken van (bewuste) keuzes op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hieronder wordt verstaan het sturen en beheersen van de risico's, die gepaard gaan met het realiseren van de organisatiedoelstellingen. Risicomanagement is geen doel op zichzelf.

Risicomanagement betekent niet per definitie risicomijdend handelen, maar juist risico's bewust durven en kunnen nemen. Dit komt zowel op strategisch, tactisch als op operationeel niveau naar voren. Daarnaast biedt het toepassen van risicomanagement de mogelijkheid om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Tot slot kan door het beheersen van risico's proactief op veranderende omstandigheden worden ingespeeld.

3.2 Risicoprofiel

Het risicoprofiel is een (financiële) vertaling van de mogelijke gevolgen van risico's, die de provincie Flevoland loopt. *Een risico wordt gezien als de kans dat een ongewenste gebeurtenis zich voordoet met een negatief gevolg in relatie tot doelstellingen van de provincie Flevoland.* De optelsom van alle risico's is gelijk aan het risicoprofiel van de provincie Flevoland. In de praktijk wordt een deel van de risico's afgedekt door (al) genomen (beheers)maatregelen. Op basis van de risicoanalyse worden de risico's, die niet worden afgedekt met een voorziening, budget of een oormerk in een reserve, periodiek op waarde ingeschat.

3.2.1 Kenmerken

1. Het risicoprofiel is altijd een *momentopname* op basis van het meest actuele inzicht;
2. Uitgangspunt is het *netto risico*, dat gelijk is aan het risico dat overblijft na het nemen van mogelijke beheersmaatregelen. Voor deze netto risico's zijn dus geen of onvoldoende maatregelen getroffen (of mogelijk). Het totaal van de netto risico's (met financiële gevolgen) dat de provincie Flevoland loopt, bepaalt de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit.
3. Wanneer alle afzonderlijke netto risico's zonder nadere weging bij elkaar opgeteld worden, ontstaat een te negatief beeld. Het is vrijwel zeker dat niet alle risico's zich zullen voordoen en/of

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

tegelijkertijd optreden. Om overschatting te voorkomen kan bv. de verwachtingswaardemethode worden toegepast. Hierbij wordt voor elk risico de benodigde weerstandscapaciteit berekend door de kans op het zich voordoen van het risico te vermenigvuldigen met de impact;

4. De kwantificering van risico's is een inschatting en daarmee *altijd subjectief*. Dit geldt zowel voor de bepaling van de kans als ook voor 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;
5. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen strategische en tactische/operationele risico's. Een tactisch/operationeel risico wordt gemonitord en beheerst door de afdeling. Indien een financieel risico niet binnen de financiële middelen van een afdeling kan worden afgedekt, spreken wij van een strategisch risico. Deze *strategische risico's* worden op bestuurlijk niveau inzichtelijk gemaakt, waardoor de besturing en beheersing op het juiste (strategische) niveau mogelijk wordt.
6. Ook *niet-financiële risico's* kunnen op bestuurlijk niveau van belang zijn (bv. imago risico's). Deze risico's worden ook opgenomen in de paragraaf risico en weerstandsvormogen;
7. Er is *geen ondergrens* voor de opname van een financieel risico in de paragraaf risico en weerstandsvormogen;
8. Een financieel risico is meestal *incidenteel* van aard, maar kan ook *structureel* zijn. Structureel in die zin dat de impact van een dergelijk risico gedurende meerdere jaren een negatief effect kan hebben op de benodigde weerstandscapaciteit. Voor de berekening van het risicoprofiel veronderstellen we dat de financiële gevolgen van een structureel risico binnen 3 jaar worden opgelost door het treffen van maatregelen. De financiële impact wordt daarom met de factor 3 vermenigvuldigd. Voorbeeld: de provincie Flevoland loopt een structureel onderhoudsrisico van € 100.000 per jaar. Vermenigvuldigd met factor 3 zou het totale risicobedrag € 300.000 zijn en is daarmee de benodigde weerstandscapaciteit;
9. Risico's met een kans van groter dan 90% worden gezien als een (bijna) feit. Voor een *risico met een dergelijk hoge kans* moet een voorziening of een bestemmingsreserve worden getroffen;
10. Risico's met een strategisch karakter die niet kwantificeerbaar zijn, worden als een signaal opgenomen in de paragraaf risico en weerstandsvormogen. Er zijn situaties te bedenken waarbij het zeer lastig is het om een (financieel) risico te kwantificeren, omdat de onzekerheid over het plaatsvinden van een risicogebeurtenis en/of de schadegevolgen groot zijn. We noemen dit een *niet meetbaar risico*. Een dergelijk risico kan belangrijk genoeg zijn om wel te melden. In de paragraaf wordt apart aandacht besteed worden aan de niet meetbare risico's. Het risico op erg grote calamiteiten (zoals extreem natuurgeweld of oorlogen) wordt niet vermeld, omdat deze niet in kaart is te brengen.

Bij de voorbereiding van de begroting en het jaarverslag wordt provinciebreed een risico inventarisatie gemaakt, objectief geanalyseerd en gewogen. Interviews met de risico eigenaren vormen de basis. GS stellen de inventarisatie vast, waarbij de grootste 10 risico's in de paragraaf weerstandsvormogen en risicobeheersing worden toegelicht. Naast financiële risico's worden ook ander risicocategorieën in de analyse meegenomen, zoals juridische-, imago-, proces- en informatieveiligheidsrisico's.

3.3 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit omvat de inzetbare financiële middelen (buffers) om risico's incidenteel (of structureel) te kunnen opvangen. Deze middelen zijn beschikbaar zonder dat de begroting en het beleid direct hoeven te worden aangepast.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De volgende componenten worden gerekend tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

Incidentele weerstandscapaciteit

1. Algemene reserve
2. Onvoorzien incidenteel
3. Stille reserves
4. Incidentele begrotingsruimte

Structurele weerstandscapaciteit

5. Onbenutte belastingcapaciteit
6. Onvoorzien structureel
7. Structurele begrotingsruimte

Deze componenten worden hieronder kort toegelicht.

3.3.1 Algemene reserve

De algemene reserve is bedoeld om (incidentele en structurele) risico's op te vangen en is vrij besteedbaar. Het beleid met betrekking tot deze reserve is vastgelegd in de Nota Reserves en voorzieningen 2020 - 2023 (e-docs 2478212):

- De noodzakelijke omvang van de algemene reserve is mede afhankelijk van de gewenste weerstandscapaciteit, zoals is vastgelegd in de door Provinciale Staten vastgestelde nota Risico en weerstandsvermogen;
- De algemene reserve wordt gevoed uit incidentele meevallers en rekeningoverschotten waaraan geen bestemming is gegeven en;
- Aangezien de omvang van de algemene reserve gerelateerd is aan de gewenste weerstandscapaciteit wordt op deze reserve in principe geen oormerken vastgelegd;
- Minimumomvang is 5% van de begrotingsomvang.

Zowel de geïdentificeerde als niet geïdentificeerde (onverwachte) gebeurtenissen kunnen ten laste komen van de algemene reserve, indien er geen andere mogelijkheden zijn deze af te dekken. Risico's worden primair opgevangen binnen bestaande budgetten op het eigen beleidsterrein.

Bestemmingsreserves worden in principe niet gekwalificeerd als incidentele weerstandscapaciteit. Dit zijn reserves waaraan Provinciale Staten een bepaalde bestemming hebben gegeven en worden om die reden beschouwd als niet inzetbaar voor andere doelen, tenzij PS hierover een nieuw besluit nemen.

3.3.2 Onvoorzien incidenteel

De post onvoorzien wordt meegerekend in de weerstandscapaciteit. De post onvoorzien betreft een, op grond van het BBV, verplichte raming die in de begroting is opgenomen, waarbij geen bepalingen voor de omvang zijn vastgelegd.

3.3.3 Stille reserves

Op basis van artikel 11 van het BBV is het verplicht om de beschikbare weerstandscapaciteit te inventariseren, waaronder ook de (eventuele) stille reserves. Stille reserves vormen een onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit gelijk aan het verschil tussen de actuele marktwaarde en de boekwaarde van (bepaalde) activa. De actuele marktwaarde moet reëel zijn gewaardeerd, onderbouwd bijvoorbeeld door een officiële taxatie. De stille reserve mag geen gebruiksnut meer hebben en moet op korte termijn beschikbaar (kunnen) komen.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

3.3.4 Incidentele begrotingsruimte

Zie onder structurele begrotingsruimte.

3.3.5 Onbenutte belastingcapaciteit

De nog onbenutte belastingcapaciteit is gelijk aan de belastingheffing, die (eventueel) nog kan plaatsvinden. Het inzetten van belastingcapaciteit (opcenten MRB) door de provincie Flevoland kan plaatsvinden in de vorm van een aanpassing van bestaand beleid. Het zou een optie kunnen zijn in het geval dat de nood financieel hoog wordt. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit is gekozen voor de eventuele ruimte tussen het landelijk gemiddelde tarief en het tarief in Flevoland (en niet voor het wettelijk maximum).

3.3.6 Onvoorzien structureel

Zie onder onvoorzien incidenteel.

3.3.7 Structurele begrotingsruimte

Als de begroting en de meerjarenraming structureel sluit met een positief saldo, is er sprake van begrotingsruimte. Deze kan worden ingezet als structurele weerstandscapaciteit. De provincie Flevoland heeft deze mogelijkheid (nog) niet onder haar weerstandscapaciteit opgenomen, maar de structurele begrotingsruimte toegevoegd aan de beschikbare ruimte voor nieuw beleid.

3.4 Weerstandsvermogen

Hieronder is een tabel voor normering weerstandsvermogen opgenomen, die in den lande veel wordt gebruikt om te bepalen of de zogenoemde weerstandsratio voldoende is. Deze normtabel is ontwikkeld door het NAR (Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement) in samenwerking met de Universiteit Twente. Het biedt een algemeen aanvaarde waardering van de weerstandsratio.

Tabel 1 Normering weerstandsvermogen

NORMERING	WEERSTANDSRATIO	BETEKENIS
A	> 2,0	Uitstekend
B	> 1,4 en < 2,0	Ruim voldoende
C	> 1,0 en < 1,4	Voldoende
D	> 0,8 en < 1,0	Matig
E	> 0,6 en < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Landelijk is door de commissie BBV aangegeven dat overheden zouden moeten streven naar een weerstandscapaciteit, die minimaal 1 tot 1,5 keer de hoogte van de netto risico's bedraagt. Het eerder genoemde interne kader streeft naar minimaal een ratio van 1,1.

Om te voorkomen dat beperkte jaarlijkse fluctuaties tot gevolg hebben dat de weerstandscapaciteit continu moet worden aangepast, heeft de provincie Flevoland voor een bandbreedte tussen 1,1 en 2,0 gekozen. Met deze bandbreedte heeft de provincie voldoende tot ruim voldoende financiële capaciteit om de risico's eventueel op te vangen.

Indien de weerstandsratio groter is dan 2,0: dan wordt er meer weerstandscapaciteit aangehouden dan nodig. Dit legt een onnodig beslag op financiële middelen, die ook op een andere manier kunnen worden ingezet. In een dergelijke situatie kan door de provincie Flevoland een integrale afweging worden gemaakt

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

over de besteding van deze bovenmatige weerstandscapaciteit. Indien gedurende 3 aaneengesloten jaren de ratio hoger is dan 2,0, wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd tot het niveau van 2,0.

Indien de weerstandratio kleiner is dan 1,1: er wordt niet aan de vastgestelde (onder)norm voor de weerstandsratio voldaan, de provincie Flevoland moet de beschikbare weerstandscapaciteit (binnen een redelijke termijn) aanvullen. In de praktijk zal het niet voldoen aan de norm het resultaat zijn van een al langer durend proces van geleidelijke verslechtering van het risicoprofiel of een plotseling optredende verslechtering. In beide gevallen zullen oplossingen moeten worden gevonden de weerstandscapaciteit weer aan te vullen.

3.5 Sturing en beheersing

Door de uitvoering van risicoanalyses ontstaat een integraal beeld van de risico's, die de provincie Flevoland loopt. De afdelingen stellen in samenwerking met de risicomanager (en financieel adviseur planning & control) een risicoprofiel samen. De strategische risico's worden centraal geregistreerd door de risicomanager.

Risicomangement betekent eveneens dat bij afzonderlijke beslissingen, zoals projecten en programma's, risico's worden gepresenteerd en door PS kunnen worden meegewogen in de besluitvorming. Daardoor zijn PS zich bewust welke risico's, eventuele gevolgen en beheermaatregelen het gevolg zijn van de besluitvorming.

Het proces van integrale afweging bestaat uit de volgende stappen:

1. GS voorstellen: in elk voorstel worden onder de kanttekeningen de (evt.) relevante risico's benoemd en afgewogen inclusief (evt.) beheermaatregelen. Als deze risico's en maatregelen een vertrouwelijk karakter hebben, dan worden deze opgenomen in een kabinetadvies.
2. Projecten/programma's: aan de hand van risicoanalyses worden door betrokken medewerkers eventuele strategische risico's geïdentificeerd en geanalyseerd. In de volgende fase van een project/programma of na verloop van tijd worden dergelijke analyses geactualiseerd.

Op welke manier wordt omgegaan met risico's? Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden. De keuze voor een bepaalde risicobehandeling wordt bepaald op basis van een aantal overwegingen. Zo kan men het risico bij voorkeur laten dragen door de partij die het risico het beste kan beheersen. Een andere afweging is die van kosten en baten. Hoe verhouden de (extra) kosten van uitbesteding, verzekering of beheersmaatregelen zich tot een geringere kans op schade?

1. *Risico's vermijden.* Dit houdt in dat het beleid waar een risico door ontstaat, wordt beëindigd of op een andere manier wordt vormgegeven.
2. *Risico's verminderen.* Verminderen van een risico vereist een aanpassing van bijvoorbeeld het beleid, de organisatie, mensen en vaardigheden, procedures, systemen of organisatielcultuur.
3. *Risico's overdragen.* Het beleid, dat een risico met zich meebrengt, wordt bv. uitgevoerd door een andere betrokken partij. Deze neemt daarbij ook de financiële risico's over. Dat kan bv. ook door het afsluiten van een verzekering.
4. *Risico's accepteren.* Als een risico niet wordt vermeden, verminderd of overgedragen, dan wordt een risico geaccepteerd inclusief de eventuele financiële schade.

Op basis van deze responses wordt sturing gegeven aan het managen van risico's van de provincie Flevoland. Het gaat hierbij niet alleen om het kiezen van de juiste maatregel en het toepassen daarvan, maar ook om het bewaken en controleren dat de gekozen maatregel effect heeft (monitoren).

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

3.6 Instrumentarium

Een analyse (na identificatie) van een risico bestaat uit een inschatting van de kans dat een ongewenste gebeurtenis optreedt en de impact daarvan. Het is onmogelijk en onwenselijk om te sturen op alle geïdentificeerde risico's. Zo kan - indien keuzes moeten worden gemaakt - op die risico's worden gestuurd met mogelijke grote gevolgen voor de organisatie, haar gestelde doelen en haar financiële positie.

De volgende methodes worden bij de analyse van het risico gehanteerd:

1. *De verwachtingswaardemethode.* Hierbij wordt apart voor elk risico de benodigde weerstandscapaciteit berekend door de formule: kans maal netto risicobedrag.
2. *De Monte Carlo-methode.* Hierbij wordt gebruik gemaakt van een algemeen geaccepteerde en krachtige simulatietechniek. Deze methode maakt simulaties op basis van de kans van optreden en de gevolgen, zoals die per risico zijn aangegeven. Via deze risicosimulatie wordt in een keer het totaalbedrag aan de benodigde weerstandscapaciteit berekend.

Zowel de Monte Carlo- als de verwachtingswaardemethode worden door provincie Flevoland toegepast.

3.7 Verantwoording en interne controle

PS wordt periodiek geïnformeerd over de ontwikkeling van het risicoprofiel en weerstandsvermogen. Daarnaast heeft de provincie Flevoland het risicomangementproces in haar organisatie geïmplementeerd.

Via de begroting en het jaarverslag wordt uitgebreid ingegaan op het risicoprofiel, de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen. In de paragraaf risico en weerstandsvermogen wordt een *actueel inzicht* geboden van de risico's die zich voor kunnen doen. In zowel de begroting als het jaarverslag wordt het risicoprofiel op dezelfde wijze geactualiseerd, waardoor PS tweemaal per jaar van actuele informatie wordt voorzien. In de eerstvolgende begroting c.q. jaarverslag worden deze analyses en conclusies weer als vertrekpunten gehanteerd.

3.8 Paragraaf risico en weerstandsvermogen

Hieronder is kort weergegeven welke elementen door de provincie Flevoland worden opgenomen in de paragraaf risico en weerstandsvermogen in de begroting en het jaarverslag.

- *Risicobeleid en risicomangement:* toelichting op de voornaamste uitgangspunten risicomangement;
- *Risicoprofiel:* de berekening van het totale benodigde bedrag om risico's op te kunnen vangen. Een vergelijking met voorgaande actualisatie en een korte toelichting op de mutaties;
- *Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen:* uiteenzetting van de actuele stand van de weerstandscapaciteit uitgesplitst naar verschillende elementen. Een oordeel over de huidige stand van het weerstandsvermogen inclusief een vergelijking met de voorgaande actualisatie;
- *Toelichting risico's:* een nadere toelichting op de belangrijkste financiële risico's inclusief het totaal van resterende risico's, die van belang zijn voor het weerstandsvermogen en de relatie met de doelstellingen. Verder een opsomming van risicovolle ontwikkelingen met (mogelijk) een financiële impact.
- *Niet-financiële risico's:* toelichting op de voornaamste niet-financiële risico's bv. imago risico's.
- *Financiële kengetallen:* een (verwijzing naar de) toelichting op de ontwikkeling van de financiële positie aan de hand van de BBV-kengetallen.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

BIJLAGEN

1. Begrippenlijst
2. BBV-wetgeving risico en weerstandsvermogen
3. ISO 31.000 i.r.t. risico en weerstandsvermogen
4. “Lines of defenses”

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST

Algemene Reserve

Afgezonderde vermogensbestanddelen voor zover die niet zijn bedoeld om fluctuaties in (exploitatie)kosten op te vangen. De Algemene Reserve heeft een algemeen karakter en is vrij aanwendbaar. Voor het gebruik is altijd expliciet een Provinciale Statenbesluit vereist.

Beheersmaatregel

Een activiteit die zich richt op het elimineren, vermijden of verkleinen van de oorzaak of het gevolg van een ongewenste gebeurtenis. Het betreft een maatregel waarmee een risico wordt gewijzigd.

Gebeurtenis

Een voorval dat invloed heeft of kan hebben op het behalen van de beoogde doelstellingen van een organisatie.

Gevolg / impact

Het effect op de doelstelling dat voortvloeit uit het optreden van een gebeurtenis.

Kans

De mogelijkheid dat een gebeurtenis zich voordoet uitgedrukt in een waarde tussen de 0% en 100%.

Monte Carlo Simulatie

Een vorm van rekenkundige simulatie, op basis van statistische kansberekening, die willekeurige waarden genereert voor onzekere variabelen om hiermee het model te simuleren.

Ongewenste gebeurtenis

Een voorval dat negatieve invloed heeft of kan hebben op het behalen van de beoogde doelstellingen.

Onzekerheid

Onbekendheid met de feitelijke en/of toekomstige situatie door het geheel of gedeeltelijk ontbreken van informatie over, inzicht in of kennis van een gebeurtenis, de gevolgen daarvan of de waarschijnlijkheid dat deze zich voordoet.

Oorzaak

Een gebeurtenis of situatie die kan leiden tot het optreden van een ongewenste gebeurtenis.

Risico

Een onzekere gebeurtenis die kan leiden tot het afwijken van de gestelde doelstellingen en eisen. De zwaarte van het risico wordt bepaald door een combinatie van de waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis plaatsvindt en de impact ervan op doelstellingen en eisen. Voor de paragraaf Risico en weerstandsvermogen is een risico een kans op een onzekere- van buiten komende- gebeurtenis die die een effect kan hebben op de organisatie, de programmadoelen en/of de financiële positie van provincie Flevoland.

Risicoanalyse

Systematische inventarisatie en analyse gericht op het verkrijgen van de risico's, die kunnen leiden tot een vooraf vastgestelde ongewenste gebeurtenis.

Risicobehandeling

Proces waarmee een risico wordt aangepast door het risico te vermijden, over te dragen, te accepteren of te beheersen.

Risicobeoordeling

Proces waarin de resultaten van een risicoanalyse worden vergeleken met risicocriteria om vast te stellen of het risico en/of de omvang ervan aanvaardbaar is. Het rangschikken van risico's door in absolute of relatieve zin de omvang te bepalen door de kans van optreden te vermenigvuldigen met het gevolg.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

Risicobereidheid

De invalshoek van een organisatie bij de beoordeling en het uiteindelijk nastreven, behouden, nemen of vermijden van risico's.

Risico-identificatie

Proces waarmee risico's worden opgespoord, herkend en beschreven.

Risicomanagement

Het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's.

Risicomanagementbeleid

Verklaring van algemene bedoelingen en richting van een organisatie met betrekking tot risicomanagement.

Risicoprofiel

Een maat (kwalitatief of kwantitatief) voor het geheel aan risico's van het betreffende project, proces, programma of beleidstraject.

Waterval systematiek

Het eerst aanvullen van een eventueel tekort in de weerstandscapaciteit vanuit het jaarrekeningresultaat, voordat verdere bestemming van het jaarrekeningresultaat plaatsvindt.

Weerstandscapaciteit

Het geheel van middelen (zoals de Algemene reserve en onbenutte belastingcapaciteit) waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast hoeven te worden.

Weerstandratio

De verhouding (ratio) tussen twee grootheden zijnde hier de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit (= risico profiel).

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

BIJLAGE 2: BBV-WETGEVING RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN

Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:
 - a. lokale heffingen;
 - b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
 - c. onderhoud kapitaalgoederen;
 - d. financiering;
 - e. bedrijfsvoering;
 - f. verbonden partijen;
 - g. grondbeleid.

Artikel 11

- 1 Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
- 2 De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:
 - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b. een inventarisatie van de risico's;
 - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - d. een kengetal voor de:
 - 1a netto schuldquote;
 - 1b netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
 - 2 solvabiliteitsratio;
 - 3 grondexploitatie;
 - 4 structurele exploitatieruimte; en
 - 5 belastingcapaciteit.
 - e. een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Artikel 26

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

BIJLAGE 3: ISO 31.000 I.R.T RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN

ISO 31000, de internationale norm voor risicomanagement. Zo stel je de resultaten en de reputatie van je organisatie veilig op de lange termijn, want de norm gaat niet enkel over risicoanalyse maar ook over het spotten van opportuniteiten. Onzekere factoren - of risico's - kunnen immers een positieve invloed hebben op het bereiken van je doelstellingen. En daarin onderscheiden risicobewuste organisaties zich van de rest!

ISO 31000 biedt bedrijven en andere organisaties richtlijnen om risicobewuste beslissingsvoering te integreren in hun bestuur, planning, rapportering, beleid, waarden en cultuur. Het is een open, op principes gebaseerd systeem, waardoor de norm toepasbaar is in elke context. De internationale norm dient zowel voor risicomanagement op bedrijfsniveau als voor het beheren van strategische en operationele risico's in de dagelijkse werking of in projecten.

De definitie van risico is volgens ISO 31000 'het effect van onzekerheid op je doelstellingen'. Risicomanagement is dus een hulpmiddel om bedreigingen (negatieve effecten) te beheersen en kansen (positieve effecten) te benutten en zo de prestaties van een organisatie, project, product of dienst te verbeteren. Kortom: het centrale doel van ISO 31000 is waarde realiseren en beschermen.

Deze 8 principes van ISO 31000 ondersteunen het doel:

- Geïntegreerd: risicomanagement moet geïntegreerd zijn in de volledige bedrijfsvoering en in alle activiteiten.
- Gestructureerd en alomvattend: de aanpak moet gestructureerd en alomvattend zijn.
- Op maat gemaakt: het kader voor risicomanagement moet aangepast zijn aan de context en doelstellingen van de organisatie.
- Inclusief: alle (relevante) belanghebbenden moeten bij het risicomanagement worden betrokken.
- Dynamisch: proactief handelen, anticiperen en kortdaat veranderingen aanpakken, zijn cruciale elementen van goed risicomanagement.
- Best beschikbare informatie: risicomanagement houdt rekening met alle beperkingen van beschikbare informatie.
- Menselijke en culturele factoren: deze factoren zijn essentieel en moeten in elke fase aan bod komen.
- Continue verbetering: door ervaring en opgedane kennis moet een organisatie in staat zijn om alsmaar sterker te worden in risicomanagement.

NOTA RISICO EN WEERSTANDSVERMOGEN 2021

Provincie Flevoland, December 2021

BIJLAGE 4: “LINES OFF DEFENSES”

De provincie moet zich wapenen tegen het voordoen van risico's. Daarvoor kunnen verschillende “verdedigingsvormen” worden onderscheiden, ook wel “lines of defense” genoemd:

1. De *eerste* verdedigingslijn betreft het beleggen van het risico=-eigenaarschap in de lijn. De *risico-eigenaar* is primair verantwoordelijk voor het beheersen van zijn/haar risico's.
2. De *tweede* verdedigingslijn betreft het borgen van de functie van *risicomanager* binnen de organisatie. Deze functie bevordert het juist toepassen van het risicomangementproces binnen de provincie Flevoland. Daarbij heeft de financieel adviseur planning & control een monitorende verantwoordelijkheid als het gaat om risicomangement. Ook de juridische medewerker heeft een rol in het risicomangementproces.
3. De *derde* verdedigingslijn betreft de (interne) auditfunctie, die vanuit de risicomangement gedachte (worden de risico's beheerst?) toetst of de uitvoering van de beheermaatregelen van voldoende niveau is geweest. De audit legt de nadruk op de doeltreffendheid en doelmatigheid. Door signalen op te pakken en hierover te adviseren helpen deze audits de provincie Flevoland met het verbeteren van de bedrijfsvoering. De uitkomsten van de audit worden besproken met de risico eigenaar, de risicomanager en de financieel adviseur planning & control.
4. De *vierde* verdedigingslijn bestaat uit de provinciale Rekenkamer (i.c. de Randstedelijke Rekenkamer) en de accountant als externe partijen.

De “lines of defense” dragen bij aan de checks and balances en heldere functiescheiding met betrekking tot risicomangement binnen de provincie Flevoland.