

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: nvt
Bedrag: €

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: nvt
Bedrag: €

Gedeputeerde
belast met

behandeling: dhr. drs. J. de Bat - Financiën

Vergadering PS: 11 april 2025

Nr:

Agenda nr:

Vergadering GS: 8 april 2025

Nr: 665711

Onderwerp: Risicomanagementbeleid

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

In het coalitieakkoord 'krachten bundelen' uit 2016 was met betrekking tot risico's een aantal aandachtspunten opgenomen die hebben geleid tot een verbetering van het risicobeleid. In 2016 is het huidige risicomanagementbeleid "riskeer, beheers en realiseer meer" vastgesteld. Ook het handboek grote projecten is toen opgesteld. Dit handboek is aangescherpt in 2023. Sinds de invoering van het huidige risicomanagementbeleid in 2016 is dit beleid gericht geweest op het identificeren, beheersen en monitoren van risico's, met een nadruk op voorzichtigheid en financiële zekerheid. Door de verbeterde financiële situatie van de Provincie en de opgedane ervaringen sinds 2016, is nu de vraag relevant of het beleid aangepast kan worden om meer ruimte te bieden voor risicobereidheid en flexibiliteit. Risicobereidheid is de hoeveelheid risico dat een organisatie bereid is na te streven of te behouden. Om dat te onderzoeken hebben we het huidige beleid geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie stellen wij de volgende wijzigingen voor ten opzichte van het huidige risicomanagementbeleid:

- De ratio Algemene reserve vervalt.
- De minimum ratio Weerstandsvermogen wordt verlaagd van 1,5 (ruim voldoende) naar een ratio van 1,2. Dat is te typeren als "voldoende".
- De vrije capaciteit opcenten Motor Rijtuigen Belasting (MRB) maakt geen onderdeel meer uit van de beschikbare risicobuffer.
- In rapportages aan Provinciale Staten wordt meer inzicht geven over de totstandkoming van de benodigde risicobuffer.

De wijzigingsvoorstellen worden in dit voorstel nader toegelicht.

Wat willen we bereiken?

Risicomanagement zien we als een belangrijk middel om provinciale doelen te bereiken. Risico's beschouwen we echter niet per definitie als iets negatiefs dat zoveel mogelijk moet worden uitgebannen. Zonder risico's gebeurt er namelijk ook niets. Bij risicomanagement gaat het om het goed in kaart brengen van de risico's, het nemen van beheersmaatregelen en vinger aan de pols te houden bij de uitvoering. Toch kan met het beste risicomanagement niet worden voorkomen dat er wel eens iets mis gaat, maar door goed voorbereid te zijn willen we ook in die situaties goed reageren. In het huidige risicomanagementbeleid zijn vier bestuurlijke kaders vastgesteld. Deze bestuurlijke kaders vormen de huidige basis voor het risicomanagementbeleid en werken door in de uitvoering van het beleid. De kaders hebben betrekking op: de risicobereidheid van de Provincie; de opbouw van de provinciale risicobuffer, de gewenste omvang van de risicobuffer en het verantwoordingsniveau voor risico's.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

Door toepassing van het huidige beleid zien we, met name binnen de grote projecten, een positieve werking op het risicobewustzijn. We willen het risicobewustzijn ook buiten de grote projecten vergroten. Ten eerste om te zorgen dat ze herkend worden en ten tweede omdat het helpt bij het maken van keuzes in het al dan niet accepteren van de risico's. Daarnaast willen we dat ook de risicobereidheid en financiële flexibiliteit toenemen ten opzichte van de

huidige situatie. Ook geven onze rapportages aan Provinciale Staten meer inzicht over de totstandkoming van de benodigde risicobuffer en de opbouw van de beschikbare risicobuffer.

Wat doen we daarvoor?

1. Voorgeschiedenis

In het coalitieakkoord 'krachten bundelen' uit 2016 was met betrekking tot risico's een aantal aandachtspunten opgenomen die hebben geleid tot een verbetering van het risicobeleid. In 2016 is het huidige risicomanagementbeleid "riskeer, beheers en realiseer meer" vastgesteld.

Het huidige beleidskader is door Provinciale Staten vastgesteld op 30 september 2016 (statenvoorstel CDI-093) en bevat kort samengevat de volgende beleidsonderdelen:

- A. de risicobereidheid van de Provincie wordt in 2017 en 2018 uitgedrukt in een zekerheidspercentage van 95% en vanaf 2019 in een percentage van 90%;
- B. de provinciale risicobuffer wordt beschouwd als de som van de algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves, de vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting en de vrije ruimte in de meerjarenbegroting;
- C. de gewenste omvang van de risicobuffer wordt uitgedrukt in een ratio weerstandsvermogen van 1,5 dat is te typeren als 'ruim voldoende', en
- D. er wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing verantwoording afgelegd over risico's met een maximale financiële impact (worst case) van € 200.000 of groter.

2. Evaluatie huidige risicomanagementbeleid

De afgelopen jaren is de financiële situatie van de Provincie Zeeland aanzienlijk verbeterd. Dit biedt ons de kans om het risicomanagementbeleid, dat inmiddels meer dan acht jaar oud is, kritisch onder de loep te nemen. De kernvraag van deze evaluatie luidt: leidt de verbeterde financiële positie van de Provincie Zeeland tot een gerechtvaardigde toename in risicobereidheid en flexibiliteit binnen het risicomanagementbeleid? Dit onderzoek beoogt vast te stellen of het beleid beter kan worden afgestemd op de huidige context en hoe financiële middelen efficiënter kunnen worden ingezet.

Aanpak van het onderzoek Om deze vraag te beantwoorden, hebben we drie onderzoeksrichtingen toegepast:

- 1. **Vergelijkend onderzoek:** We hebben het beleid van andere provincies bestudeerd, met een focus op risicobereidheid, de omvang van buffers en verantwoordingsniveaus. Hieruit blijkt dat veel provincies een buffer hanteren met een zekerheidspercentage van 90% en dat de bandbreedte voor de gewenste omvang van de buffer vaak tussen de 1,0 en 1,4 ligt. Zeeland heeft momenteel een relatief hoge minimumratio van 1,5.

De eisen gesteld aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Er zijn de laatste jaren geen aanpassingen doorgevoerd aan de gestelde eisen.

- 2. **Interviews:** Gesprekken met collega's, bestuurders en Statenleden gaven inzicht in de sterke en zwakke punten van het huidige beleid en mogelijke verbeteringen:

Het risicomanagementbeleid in Zeeland heeft sterke punten, zoals duidelijke kaders en stabiele structuren voor Provinciale Staten. Het risicomanagement wordt goed geïmplementeerd binnen grote projecten, waar voortgangsrapportages en risicosystemen effectief worden ingezet. Dit zorgt voor een gedegen aanpak die goed is ingebed in de dagelijkse werkzaamheden.

Er zijn echter enkele verbeterpunten. De risicomijdende cultuur beperkt het draagvlak voor het nemen van risico's, wat innovatie kan belemmeren. Buiten grote projecten is risicomanagement minder actief, waardoor kleinere risico's mogelijk niet tijdig worden opgemerkt. Ook is de informatievoorziening aan Provinciale Staten soms onvoldoende, vooral wat betreft de onderbouwing van risicobuffers. Ten slotte is het van belang dat er altijd directe financiële dekking beschikbaar is voor het afdekken van risico's. Het verbeteren van deze aspecten versterkt het risicomanagement verder.

3. **Analyse van ervaringen:** Praktijkervaringen sinds 2016, waaronder de invoering van het Handboek Grote Projecten, hebben ons geholpen om te zien wat werkt en waar ruimte is voor verbetering.

Sinds 2016 is het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland geëvolueerd, met een focus op het vergroten van het risicobewustzijn en de versterking van de controle binnen grote projecten. Het Kader Grote Projecten werd opgesteld naar aanleiding van de adviezen van de onderzoekscommissie N62 Sloeweg en in 2023 aangepast na evaluatie. Provinciale Staten zijn nu meer betrokken bij alle projectfasen en worden om de drie maanden geïnformeerd over de voortgang. Risicomanagement speelt een belangrijke rol in het behoud van de verbinding tussen projectrollen, waarbij elke rol goed geborgd moet zijn in de startnotitie en het projectplan.

Het Kernteam Risicomanagement werd opgericht om risicobewustzijn binnen de organisatie te verankeren. Hoewel dit team in de beginjaren succesvol was, raakte het op de achtergrond. De afgelopen jaren is echter meer nadruk gelegd op integrale advisering, waarbij financieel en juridisch advies tijdig wordt betrokken bij nieuwe vraagstukken. Dit zorgt ervoor dat financiële risico's tijdig worden geïdentificeerd en meegenomen binnen de teams. Op financieel gebied heeft de Provincie Zeeland sinds 2016 grote vooruitgang geboekt. Oorspronkelijk had de Provincie een slechte financiële positie, maar door de afwikkeling van het Thermphos-risico en de inkomsten uit ZEH en Evides is de financiële situatie sterk verbeterd. De Algemene reserve vormt een solide buffer voor risico's, wat een belangrijke verbetering is ten opzichte van 2016. Daarnaast is eerder de reserve ZEH gevormd. Ondanks dat de middelen daarop langjarig zijn uitgezet, ligt aan de inzet van de reserve geen bestemming ten grondslag, anders dan het in stand houden van de reserve. Formeel is deze reserve daardoor vrij beschikbaar voor Provinciale Staten en kan ook als buffer fungeren.

De afdeling Control is sinds enige jaren een zelfstandige afdeling met de bevoegdheid om rechtstreeks aan het college van Gedeputeerde Staten te rapporteren. De afdeling speelt een belangrijke rol in de financiële beheersing van projecten en beleidskwesties en zorgt ervoor dat risico's tijdig worden geïdentificeerd. Het risicomanagementbeleid, geïntroduceerd in 2016, richtte zich aanvankelijk op het vergroten van risicobewustzijn binnen de organisatie, vooral door risicosessies. In de grote projecten is risicomanagement nu goed geïntegreerd in de werkprocessen. Er zijn tot nu toe geen grote financiële gebeurtenissen geweest die niet al waren onderkend door het risicomanagement, wat aantoont dat het beleid effectief bijdraagt aan de financiële beheersing van projecten.

Conclusie en aanbevelingen evaluatie

Op basis van de evaluatie concluderen wij dat de inhoudelijke kaders van het huidige beleid robuust en adequaat zijn. De fundamentele principes van ons risicomanagement, zoals het identificeren van risico's, het nemen van beheersmaatregelen en het monitoren van de uitvoering, zijn van essentieel belang en blijven gehandhaafd.

Omdat het huidige risicomanagement goed functioneert, waarbij tevens de financiële ruimte van de Provincie sterk verbeterd is, geeft dit ruimte om de risicobereidheid te vergroten. Met name op het gebied van het aanhouden van de benodigde buffer, kan op die wijze ruimte worden gecreëerd, wat helpt om middelen in te zetten voor andere provinciale beleidsdoelen.

De voorgestelde aanpassingen in het beleid zijn:

- **De ratio Algemene reserve wordt geschrapt.** Vanwege de slechte financiële situatie is in de Zomernota 2017 besloten dat de Algemene reserve minimaal dezelfde omvang dient te hebben als de benodigde risicobuffer, oftewel een ratio Algemene reserve van minimaal 1,0. Deze ratio is ingevoerd toen de Provincie er financieel slecht voor stond. Dit is nu niet meer het geval en deze ratio wordt bij andere provincies niet gebruikt.
- **De minimum ratio weerstandsvermogen wordt verlaagd van 1,5 (klasse ruim voldoende) naar 1,2. Dit valt in de klasse “voldoende”.** Dit betekent dat de Provincie een voldoende buffer wenst om onverwachte financiële risico's op te vangen, maar met een iets lagere ratio dan tot op heden het geval is. Wij denken dat een ratio van 1,2 een veilige en verantwoorde norm is. Met een voldoende niveau van het weerstandsvermogen heeft de organisatie nog voldoende ruimte om de onvoorziene risico's af te dekken. Dit zijn risico's die wij op het moment dat de risicoreservering berekend wordt nog niet kunnen voorzien maar die zich op termijn voor kunnen doen. Tot op heden hebben dergelijke risico's zich nog niet voorgedaan. We willen meer resultaten realiseren en daarom zijn we bereid om meer risico te lopen.
- **De vrije capaciteit opcenten MRB** maakt geen onderdeel meer uit van de beschikbare risicobuffer. Het uitgangspunt is dat indien zich een risico voordoet financiële dekking direct beschikbaar is. De vrije capaciteit opcenten MRB is niet direct inzetbaar (kan slechts eenmalig per jaar worden aangepast per 1 januari). De Provincie Zeeland heeft geen intenties om belastingen te verhogen en gebruikt dit instrument bij voorkeur niet. Daarom wil de Provincie Zeeland de belastingcapaciteit niet aanwenden voor het afdekken van risico's.

Ter vergelijking: in de 3^e voortgangsrapportage grote projecten 2024 is de volgende beschikbare risicobuffer gepresenteerd:

Beschikbare risicobuffer

Algemene reserve	20,4
Bestemmingsreserve	0,00
Vrije belastingcapaciteit motorrijtuigenbelasting	29,0
Ruimte meerjarenbegroting	10,0
Totaal	59,4

En een ratio weerstandsvermogen van 5,6.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}} = \frac{59,4}{10,7} = 5,6$$

Indien de vrije capaciteit opcenten MRB geen onderdeel meer uitmaakt van de beschikbare risicobuffer dan bedraagt deze 30,4 en wordt de ratio weerstandsvermogen 2,8. Dit valt nog steeds in de klasse uitstekend:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}} = \frac{30,4}{10,7} = 2,8$$

- **Meer inzicht geven over de totstandkoming van benodigde risicobuffer.** Vanuit Provinciale Staten is gevraagd om meer inzicht te geven over hoe de hoogte van de benodigde risicobuffer tot stand komt. In het nu voorliggende risicomanagementbeleid 2025 is daarom een uitgebreidere staat opgenomen, die meer inzicht per opgevoerd risico geeft. Van ieder risico wordt de maximale financiële

impact opgenomen in deze staat. Dit overzicht zal na vaststelling van het geactualiseerde beleid worden opgenomen in de voortgangsrapportages grote projecten, als ook in de begroting en jaarstukken. Het overzicht komt er nu als volgt uit te zien (dient als voorbeeld):

Positie	Risico omschrijving	Kans klasse	kans in procenten	Maximale impact x € 1,0 miljoen
1	Risico 1	3	31% - 50%	11,0
2	Risico 2	3	31% - 50%	5,4
3	Risico 3	1	11% - 30%	3,3
4	Risico 4	2	11% - 30%	1,5
5	Risico 5	3	31% - 50%	0,5
6	Risico 6	1	< 10%	2,0
7	Risico 7	1	< 10%	1,1
8	Risico 8	1	< 10%	0,8
9	Risico 9	3	31% - 50%	0,2

Bovenstaande wijzigingen zijn verwerkt in het bijgevoegde geactualiseerde risicomanagementbeleid Provincie Zeeland 2025.

- Het gehanteerde zekerheidspercentage van 90% blijft bestaan. De verantwoording over risico's met een financiële impact van € 200.000 of groter in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wijzigt ook niet.

Wat zijn de klimaateffecten?

Een geactualiseerd risicomanagementbeleid heeft geen klimaateffecten.

Wat mag het kosten?

Het verlagen van de aan te houden benodigde risicobuffer kan ruimte creëren om middelen in te zetten voor andere provinciale beleidsdoelen.

Financiële consequenties externe inhuur: geraamd op nvt (kostensoort)

Niet van toepassing

Communicatieparagraaf

Het huidige Risicomanagementbeleid van Zeeland is in 2024 geëvalueerd. Omdat het huidige risicomanagement goed functioneert, waarbij tevens de financiële ruimte van de Provincie sterk verbeterd is, geeft dit ruimte om de risicobereidheid te vergroten. Met name op het gebied van het aanhouden van de benodigde buffer, kan op die wijze ruimte worden gecreëerd, wat helpt om middelen in te zetten voor andere provinciale beleidsdoelen.

Wij stellen u voor te besluiten tot vaststelling van bijgevoegd ontwerpbesluit houdende het Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland 2025.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde Staten,

H.M. de Jonge, voorzitter

Drs. M.C.J. Franken, secretaris-algemeen directeur

Onderwerp:
Risicomanagementbeleid

Ontwerpbesluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 8 april 2025, nr. 665711;

besluiten:

Vaststellen van het “Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland 2025” conform bijgevoegde bijlage 1 met daarin de volgende kaders:

- de risicobereidheid van de Provincie uitdrukken in een zekerheidspercentage van 90%;
- de provinciale risicobuffer bepalen als de som van de Algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de vrije ruimte in de meerjarenbegroting;
- de gewenste minimale omvang van de risicobuffer uitdrukken in een ratio weerstandsvermogen van 1,2 dat is te typeren als 'voldoende';
- in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing verantwoording afleggen over risico's met een financiële impact van € 200.000 of groter.
- de ratio Algemene reserve vervalst;
- de vrije capaciteit opcenten Motorrijtuigenbelasting maakt geen onderdeel uit van de beschikbare risicobuffer.

Bijlagen:

1. Risicomanagementbeleid Zeeland 2025 + bijlage