



REKENKAMER ZEELAND

Provinciale Staten van Zeeland

uw kenmerk:

ons kenmerk: 19436064

bijlagen: 1

behandeld door:

doorkiesnummer:

Middelburg, 19-12-2019

onderwerp: Startnotitie Risico's Bij Samenwerking

Geachte voorzitter,

In ons onderzoeksprogramma 2020 hebben wij een onderzoek opgenomen naar risico's die de Provincie loopt wanneer zij samenwerkt met andere publieke en private partijen. In deze brief informeren wij u over dit onderzoek. De concept-startnotitie is in de bijlage bij deze brief opgenomen.

Waarom dit onderzoek

Tijdens onze kennismakingsgesprekken met de nieuwe Statenfracties, waar wij ook de behoefte hebben gepeild aan toekomstig rekenkameronderzoek, is meerdere malen het veelzijdige thema risicobeleid of risicomanagement opgetekend. Binnen de Programmaraad bleek vervolgens brede steun voor een onderzoek naar de risico's bij complexe samenwerkingsovereenkomsten met meerdere publieke en private partners.

Doelstelling

De Rekenkamer onderzoekt de omgang met de specifieke risico's die zich voordoen wanneer de Provincie Zeeland samenwerkt met publieke en private partijen in complexe eenmalige samenwerkingsverbanden. Het onderzoek biedt aan PS inzicht in de opzet en werking van dit specifieke onderdeel van het risicomanagementbeleid ten aanzien van de majeure samenwerkingsverbanden, geeft een oordeel over de wijze waarop risico's aan de Provincie Zeeland worden toebedeeld, hoe daarop door GS wordt gestuurd en hoe PS daarbij worden betrokken. Het onderzoek leidt daarmee tot aanbevelingen aan PS ter versterking van haar controlerende en kaderstellende rol ten aanzien van risicobeheersing.

Vraagstelling

Het onderzoek zal antwoord geven op de volgende centrale vraag:
Heeft de Provincie Zeeland zicht en grip op de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden waarin zij deelneemt?

Planning

De planning is erop gericht om het rapport voor het zomerreces af te ronden en aan uw Staten en aan Gedeputeerde Staten aan te bieden.

Heeft u vragen of opmerkingen bij dit onderzoek en deze startnotitie dan kunt u die doorgeven aan de secretaris van de Rekenkamer Zeeland, de heer drs. A. Maas (a.maas@zeeland.nl / 0118-631173)

In het vertrouwen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

Mr. C.M. de Graaf
Voorzitter

Startnotitie

Risico's bij samenwerking

Heeft de Provincie Zeeland zicht en grip op de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden waarin zij deelneemt?

Versie 1.1 concept

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	- 3 -
2.	Vraagstelling.....	- 5 -
3.	Normenkader.....	- 5 -
4.	Scope en onderzoeksperiode.....	- 7 -
5.	Onderzoeksaanpak.....	- 7 -
6.	Planning.....	- 8 -
7.	Communicatie.....	- 9 -
8.	Slotopmerking.....	- 10 -

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Provinciale Staten van Zeeland stellen de beleidsdoelstellingen vast en geven de financiële en inhoudelijke kaders voor de uitvoering. Gedeputeerde Staten van Zeeland voeren dit vastgestelde beleid vervolgens uit binnen de gestelde kaders. Er kunnen zich dan omstandigheden voordoen die maken dat de beleidsdoelstellingen niet geheel, of niet binnen de gestelde kaders worden gehaald. Dergelijke omstandigheden worden aangeduid als 'risico's'. Door uitvoering te geven aan het risicomanagementbeleid probeert de Provincie Zeeland deze risico's te beheersen en hier op te sturen.

Steeds vaker werkt de Provincie Zeeland in complexe samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen samen aan haar doelstellingen. Binnen dergelijke samenwerkingsverbanden komen ook risico's voor. Behalve het beheersen van die risico's en daarop te sturen speelt dan ook de vraag hoe deze risico's verdeeld (gealloceerd) worden over de samenwerkingspartners en of dit een faire en adequate verdeling is.

Tijdens de kennismakingsgesprekken van de Rekenkamer met de nieuwe Statenfracties, waar ook de behoefte is gepeild aan toekomstig rekenkameronderzoek, is meerdere malen het veelzijdige thema risicobeleid of risicomanagement opgetekend. Binnen de Programmaraad bleek vervolgens brede steun voor een onderzoek naar de risico's bij complexe samenwerkingsovereenkomsten met meerdere publieke en private partners.

Voor de Rekenkamer is dit aanleiding om een onderzoek naar de beheersing van de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden nader uit te werken.

1.2 RISICOMANAGEMENTBELEID

Het beheersen van risico's en het sturen daarop wordt aangeduid als risicobeheer of risicomanagement. Risicomanagement wordt gedefinieerd als het continue proces van risico's signaleren, identificeren, beoordelen en naar aanleiding daarvan acteren.

In 2016 werd door Provinciale Staten van Zeeland het risicomanagementbeleid vastgesteld. Aan dit Statenvoorstel lag een beleidsnotitie ten grondslag met de veelzeggende ondertitel: 'Riskeer, beheers en realiseer meer'. Deze ondertitel suggereert dat het lopen van risico's, mits goed beheerst onvermijdelijk is wanneer de Provincie doelstellingen wil behalen. Risico's worden door de Provincie Zeeland dus niet als iets negatiefs beschouwd. Zonder risico's gebeurt er namelijk ook niets, zo is de opvatting van GS en PS. Wel is het daarbij van belang de risico's steeds goed in kaart te brengen, beheersmaatregelen te nemen en bij de uitvoering vinger aan de pols te houden. Door goed voorbereid te zijn kan in die situaties waar het risico optreedt, adequaat worden gereageerd.

Definitie Provincie Zeeland¹

Risicomanagement: *'Het continu en systematisch doorlopen van de provinciale activiteiten op risico's om op basis hiervan bewust risico's te nemen, de kans op risico's te verkleinen of de gevolgen ervan te beperken.'*

Risico: *'Een onzekere gebeurtenis met een negatief effect op het behalen van je doelstellingen.'*

¹ Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland 2016: *Riskeer, beheers en realiseer meer.*

1.3 RISICO'S BINNEN BIJ MAJEURE SAMENWERKINGSVERBANDEN

De risico's die de Provincie Zeeland loopt zijn divers van aard en omvang. En met één ongewenste gebeurtenis kunnen soms meerdere risico's optreden. Het uitlopen van een project bijvoorbeeld kan leiden tot kostenoverschrijding (financieel risico), consequenties voor de positie van een gedeputeerde (politiek-bestuurlijk risico) en tot imagoschade voor de provinciale organisatie (politiek-bestuurlijk risico).

De risico's bij samenwerking met meerdere partijen lijken zich vooral voor te doen in niet-reguliere taken, éénmalige werkverbanden zoals in de grote projecten en programma's en bij de overige majeure opgaven. Zonder volledig te zijn kan, ten aanzien van de majeure samenwerkingsverbanden aan de volgende verschillende risico's gedacht worden:

Politiek-bestuurlijke risico's

- Door een slechte uitvoering van een project kan draagkrachtverlies ontstaan, waardoor de Provincie imagoschade oploopt.
- Een gebrek aan (publiek) draagvlak voor de projectdoelstellingen en -ambities kan leiden tot negatieve publiciteit en imagoschade voor de Provincie.
- Doordat taken niet alleen door, of in opdracht van de Provincie worden uitgevoerd kan het goed werkgeverschap, het sociaal verantwoord en gewenst ethisch handelen in het geding komen.
- Een (te) grote afhankelijkheid van de samenwerkingspartners kan ontstaan.

Financiële risico's

- De Provincie kan worden aangesproken op verliezen van een onvoldoende leverende samenwerkingspartner wanneer dit niet afdoende werd afgedekt in de samenwerkingsovereenkomst.
- De Provincie kan moeten instaan voor een onevenredig groot aandeel in de risico's binnen het samenwerkingsverband.
- De financiële gevolgen van het onvoldoende of verkeerd inschatten bij gunning van technieken, bouwmethoden, aansluiting op bestaand werk, faseringen en hulpmiddelen, kunnen leiden tot onvoorziene kosten voor de Provincie.
- Niet of onvoldoende beschikbaar zijn van geschikt personeel bij de samenwerkingspartners, kan leiden tot een vertraging in de uitvoering die financieel nadelig uitpakt voor de Provincie.
- (Dreigend) faillissement van een samenwerkingspartner kan tot continuïteitsproblemen leiden. Om deze op te lossen, kunnen voor de Provincie onvoorziene kosten ontstaan.

1.4 ALLOCATIE VAN RISICO'S

Onder risicoallocatie wordt het toedelen van de verantwoordelijkheid voor een (deel van een) risico aan een van de samenwerkingspartners verstaan. Dat wil zeggen dat die partner ten opzichte van het samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt voor het beheersen van dat specifieke risico. En dat deze partner ook de gevolgen draagt indien het risico zich zou voordoen.

In een goede risicoallocatie wordt de verantwoordelijkheid voor een risico toebedeeld aan die samenwerkingspartner die de kans van optreden van dat risico kan beïnvloeden en de gevolgen daarvan het best kan beheersen en in staat is om ze te dragen.

Ook met een ogenschijnlijk goede risicoverdeling kan het in de praktijk onverwacht zodanig ongunstig uitpakken dat een samenwerkingspartner in de problemen komt. Dit is nooit geheel te voorkomen. In een goede samenwerkingsovereenkomst wordt wel het maximale gedaan om de kans hierop te verkleinen en het keteneffect te beperken.

REKENKAMER ZEELAND

1.5 DOELSTELLING

De Rekenkamer onderzoekt de omgang met de specifieke risico's die zich voordoen wanneer de Provincie Zeeland samenwerkt met publieke en private partijen in complexe eenmalige samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek biedt aan PS inzicht in de opzet en werking van dit specifieke onderdeel van het risicomanagementbeleid ten aanzien van de majeure samenwerkingsverbanden, geeft een oordeel over de wijze waarop risico's aan de Provincie Zeeland worden toebedeeld, hoe daarop door GS wordt gestuurd en hoe PS daarbij worden betrokken. Het onderzoek leidt daarmee tot aanbevelingen aan PS ter versterking van haar controlerende en kaderstellende rol ten aanzien van risicobeheersing.

2. VRAAGSTELLING

2.1 CENTRALE VRAAG

Heeft de Provincie Zeeland zicht en grip op de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden waarin zij deelneemt?

2.2 DEELVRAGEN

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is het, door GS en PS vastgestelde risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland ingericht?
2. Hoe is het risicomanagementbeleid ten aanzien van de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden waarin de Provincie Zeeland participeert ingericht?
 - a.) Hoe worden de risico's bij majeure samenwerkingsverbanden door GS en de samenwerkingspartners in kaart gebracht en hoe worden deze gewogen?
 - b.) Hoe wordt er door GS en de samenwerkingspartners op gestuurd om de kans op de ongewenste gebeurtenissen te verkleinen en het nadelige effect daarvan te verlagen?
 - c.) Hoe wordt er binnen het samenwerkingsverband omgegaan met risicomanagement?
 - d.) Hoe gaat GS om met risicomanagement binnen de samenwerkingsverbanden?
 - e.) Hoe wordt PS hierbij betrokken en hierover geïnformeerd?
3. Hoe worden de risico's over de samenwerkingspartners verdeeld?
 - a.) Hoe maakt de verdeling van de risico's onderdeel uit van de besprekingen en onderhandelingen tussen GS en de samenwerkingspartners?
 - b.) Hoe worden de risico's en de risicoverdelingen verwerkt in de samenwerkingsovereenkomst?
 - c.) Hoe wordt PS hierbij betrokken en hierover geïnformeerd?

3. NORMENKADER

De normen in dit normenkader fungeren als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen getoetst. Omdat het hier een onderzoek met een deels kwalitatief karakter betreft kan niet in alle gevallen een voldoet/voldoet-niet antwoord worden gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader een onderbouwd beeld van wat al goed gaat en van wat beter kan.

Opzet en bestaan risicomanagementbeleid Provincie Zeeland

Het beleidskader risicomanagement is volledig, transparant en actueel.				
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van het risicomanagement zijn helder en worden uitgevoerd.				
Er zijn adequate instrumenten om de uitvoering van het beleid met betrekking tot risico's en weerstandsvermogen te ondersteunen.				
De inventarisatie, monitoring, analyse en sturing van de juiste risico's is volledig en actueel.				
Er is een transparante verhouding tussen de totale risico's die de Provincie loopt en het weerstandsvermogen.				
Beleid en uitvoering omtrent risico's en weerstandsvermogen hebben een cyclisch karakter en zijn geborgd in de P&C cyclus.				

Werking risicomanagementbeleid ten aanzien van majeure samenwerkingsverbanden

Vooraf wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn, hoe deze worden opgespoord en hoe ze worden gewogen?				
Het risicomanagement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's worden geïdentificeerd, gemonitord en geanalyseerd.				
PS is geïnformeerd over de mogelijke risico's binnen het samenwerkingsverband.				
Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband.				
Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt daar adequaat op gestuurd teneinde het nadelige effect zoveel als mogelijk te beperken .				
Wanneer risico's zich voordoen, dan worden deze conform de gemaakte afspraken toebedeeld aan de betreffende samenwerkingspartner.				
Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.				

Verdeling van de risico's

Vooraf zijn goede afspraken gemaakt over hoe de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners.				
De afspraken over de risicoverdeling zijn valide en juridisch voldoende hard opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.				
PS is geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband verdeeld worden.				
De gevolgen van de risico's die zich gedurende de looptijd voordoen, worden conform goede afspraken verdeeld.				

4. SCOPE EN ONDERZOEKSPERIODE

Het onderzoek richt zich op de risico's die voor de Provincie ontstaan bij omvangrijke samenwerkingsverbanden met private en publiekrechtelijke partijen.

Complexe samenwerkingsverbanden kennen naar hun aard een lange aan- en doorlooptijd en vaak beslaan ze meerdere bestuursperiodes. Er is daarom gekozen voor een lange onderzoeksperiode die in ieder geval de vorige bestuursperiode (2015-2019) en de thans lopende (2019-heden) bestuursperiode beslaan.

5. ONDERZOEKSAANPAK

5.1 WERKWIJZE

De studie wordt gebaseerd op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen jaarverslagen en voortgangsrapportages. Ook worden interviews gepland met betrokken ambtenaren en bestuurders binnen de Provincie Zeeland.

In overleg met de betrokken provinciale ambtenaren de te raadplegen documenten worden verzameld en de te interviewen personen worden geïdentificeerd.

5.2 CASUÏSTIEK

De tweede en derde onderzoeksvraag worden beantwoord aan de hand van een drietal concrete Zeeuwse casussen:

- Waterdunen
- Natuurpakket Westerschelde
- RUD Zeeland

Wanneer daar aanleiding toe is dan kan gedurende het onderzoek, ervoor worden gekozen extra, of andere casuïstiek aan het onderzoek toe te voegen.

5.3 EXTERN BUREAU

Een deel van de onderzoekswerkzaamheden wordt uitbesteed. Een deskundig bureau wordt gevraagd om drie geselecteerde casussen op de volgende aspecten te beoordelen:

- De inschattingen die door GS, voorafgaand aan de samenwerking werden gemaakt ten aanzien van de te verwachten risico's.
- De juridische robuustheid van de samenwerkingsovereenkomsten ten aanzien van de verdeling van zich manifesterende risico's.
- De volledigheid van de afspraken over de verdeling van de potentiële risico's over de samenwerkingspartners.
- De afspraken over de verdeling van de gevolgen de risico's die zich openbaren. Van het ingehuurd externe bureau wordt verwacht dat zij aangeven wat nodig is om te komen tot goede afspraken. Zie ook normenkader.

5.4 OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen, die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreidere nota van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota en wordt als bijlage opgenomen. Ieder hoofdstuk in de nota van bevindingen wordt verbonden met een of meerdere onderzoeksvragen en wordt afgesloten met een beknopt resumé van de belangrijkste bevindingen bij die onderzoeksvraag. Door deze resums in de

REKENKAMER ZEELAND

bestuurlijke nota als samenvatting van de onderzoeksbevindingen terug te laten komen wordt de aansluiting tussen beide nota's geborgd.

5.5 BRONNEN EN RESPONDENTEN

Relevante functionarissen voor het onderzoek (*niet uitputtend*)

Provincie Zeeland

- Project- en programmamanagers
- Projectmedewerkers
- Concerncontroller
- Medewerkers eenheid control
- Juridisch specialisten
- Directie
- Gedeputeerden

Buiten Provincie Zeeland

- Majeure samenwerkingspartners van de Provincie Zeeland
- Externe specialisten

6. PLANNING

De planning voor dit onderzoek is gericht op aanbidding van het rapport aan, en behandeling door Provinciale Staten voor het zomerreces 2020. Uitloop binnen deze strakke planning van het onderzoek betekent dat na het zomerreces Provinciale Staten het onderzoeksrapport kan behandelen.

Hierbij opgemerkt dat de 'bestuurlijke' staart van dit onderzoek langer is dan tot nu toe gebruikelijk vanwege enerzijds, de vakanties en feestdagen in het voorjaar en anderzijds, vanwege de meer rigide hantering van aanlevertijden voor behandeling door Provinciale Staten.

Oktober 2019	In de bestuursvergadering van de Rekenkamer Zeeland is besloten een onderzoek naar risico's bij complexe samenwerkingsovereenkomsten verder uit te werken.
November 2019	Uitwerking startnotitie en onderzoeksopzet door bureau Rekenkamer Zeeland.
10 december 2019	Reflectie op de concept-startnotitie door Programmaraad, daarna ter info versturen aan PS en GS.
December 2019	Opstart onderzoekswerkzaamheden
15 januari 2020	Offertetermijn onderzoeksbureaus sluit.
26 januari 2020	Selectie onderzoeksbureau
xx januari 2020	Startgesprek met gedeputeerde xxx. NOG TE PLANNEN
Januari, februari en maart 2020	Onderzoek uitvoering en opstellen conceptrapport van bevindingen.

REKENKAMER ZEELAND

26 maart 2020	Conceptrapport van bevindingen (versie 1) in bestuursvergadering.
24 maart 2020	Dialogsessie met Programmaraad over bevindingen onderzoek.
Eind maart 2020	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen.
3 april 2020	Conceptrapport van bevindingen (versie 2) aanbieden voor ambtelijk wederhoor. <i>15 werkdagen</i> Mailconsultatie en besluitvorming bestuur Rekenkamer
Gedurende april 2020	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen en bestuurlijke nota naar aanleiding van ambtelijk wederhoor en dialogsessie.
Gedurende april 2020	Opstellen concept bestuurlijke nota inclusief conceptconclusies en -aanbevelingen.
1 mei 2020	Vaststellen bestuurlijke nota en rapport van bevindingen door bestuur Rekenkamer en volledige rapportage aanbieden voor bestuurlijk commentaar. <i>20 werkdagen</i> Mailconsultatie en besluitvorming bestuur Rekenkamer.
Eind mei 2020	Afronding rapportage, voorbereiden persbericht, opstellen bestuurlijk nawoord. Mailconsultatie en besluitvorming bestuur Rekenkamer
2 juni 2020	Publicatie en aanbieding aan Provinciale Staten.
21 juni 2020	Behandeling van het rapport door de Statencommissie Bestuur.

7. COMMUNICATIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de bestuurlijk portefeuillehouder van de Rekenkamer Zeeland, mevrouw Tanja Groenendijk-de Vos MA hierover de contacten met de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zeeland.

De heer drs. Alex Maas treedt op als intern projectleider. De communicatie met de ambtenaren en Statenleden van de provincie Zeeland en overige deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen tevens via hem.

Woordvoering naar de pers over dit onderzoek geschiedt door de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. Chris de Graaf.

Startnotitie

REKENKAMER ZEELAND

- Een conceptversie van startnotitie is ter becommentariëring aangeboden aan de leden van de Programmaraad, ter bespreking tijdens de vergadering van de Programmaraad op 10 december 2019.
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de eindversie van de startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.

Nota van bevindingen

- De gemeentesecretaris ontvangt de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- Dialogosessie met de Programmaraad over de voorlopige onderzoeksbevindingen.

Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten ontvangen de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijke wederhoor na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- De bestuurlijke nota wordt aangevuld met de bestuurlijke reactie en gepubliceerd.

Externe communicatie

Na vaststelling van het eindrapport door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland zal een persbericht worden opgesteld en wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, in overleg met de externe persadviseur, een definitieve communicatielijns vastgesteld.

8. SLOTOPMERKING

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door de Rekenkamer worden gecommuniceerd aan de Programmaraad.