



REKENKAMER **ZEELAND**

Provinciale Staten van Zeeland
T.a.v. de voorzitter

uw kenmerk: N.v.t.

ons kenmerk: 20032694

bijlagen: 2

behandeld door:

doorkiesnummer:

Middelburg, 21-10-2020

onderwerp: Rekenkamerrapport risico's bij samenwerking

Geachte voorzitter en leden van Provinciale Staten,

Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport *Risico's bij Samenwerking?* aan conform aankondiging in de startnotitie van dit rekenkameronderzoek.

In het onderzoek stonden een drietal cases (Waterdunen, NPW en RUD Zeeland) centraal. De onderzoeksbevindingen werden daarbij langs de normatieve meetlat gelegd.

Gedurende de onderzoeksperiode werden de voortgang van het onderzoek en de voorlopige resultaten gedeeld met uw Programmaraad rekenkamer Zeeland.

De bestuurlijke nota van het rapport omvat de geaggregeerde deelconclusies en conclusies uit het onderzoek met daarbij een aantal aanbevelingen.

In de nota van bevindingen treft u de opzet van het onderzoek aan en de bevindingen daaruit. Het bestuurlijk commentaar van het college van Gedeputeerde Staten op de onderzoeksresultaten is integraal opgenomen in het rapport en voorzien van een nawoord.

Middels het bijgevoegde persbericht is dit onderzoeksrapport ook extern gepubliceerd.

Hoogachtend,

mr. C.M. De Graaf

Voorzitter

REKENKAMER ZEELAND

bestuurlijke nota

Risico's bij Samenwerking?

Onderzoek naar risicomanagement voor majeure samenwerkingsverbanden van de Provincie Zeeland

Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van PS. Het vergt voor PS veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om de rol van PS binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.Rekenkamerzeeland.nl.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder van het onderzoek naar risico's bij samenwerking is T. Groenendijk-de Vos MA.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC namens de Rekenkamer Zeeland en O. de Geest MSc en ing. H. Remmerts namens onderzoeks- en adviesbureau Tauw. Vanuit het bureau van de Rekenkamer Zeeland werd verdere ondersteuning verleend door drs. ing. M.L.M. Dobbelaer en E.E.I.A. Dombi.

Voorwoord

“If you don't invest in risk management, it doesn't matter what business you're in, it's a risky business”

Gary Cohn

Risicomanagement, het anticiperen op ongewenste effecten, is nodig om doelen te realiseren en om te voldoen aan (maatschappelijke) verwachtingen en verantwoordelijkheden.

Provincies hebben te maken met opgaven en ambities die zich steeds meer organiseren rond gedeelde (publieke) belangen. De tijdelijke of permanente samenwerkingsverbanden die als gevolg daarvan ten uitvoering worden gebracht, versterken de behoefte aan samenhang in risicobeleid.

Voor u ligt het onderzoekstapport ‘Risiko’s bij Samenwerking?’ dat inzichtelijk maakt of de Provincie Zeeland zicht en grip heeft op de risico’s bij majeure samenwerkingsverbanden. Het Rekenkameronderzoek ging van start in de periode waarin corona de wereld, en dus ook Zeeland in de greep nam. De Rekenkamer Zeeland is allen zeer erkentelijk die de onderzoekers open en (flexibel online) uitgebreid te woord hebben gestaan, documenten en toelichting hebben verstrekt en hun reactie hebben gegeven op conceptteksten.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Aanleiding en onderzoeksvraag	5
Onderzoeksoptzet en -aanpak	5
Casuïstiek	6
Leeswijzer	6
Samenvatting van het onderzoek en deelconclusies	7
Risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland	7
Risicomanagement voorafgaand aan de samenwerking	7
Risicomanagement na de ondertekening	9
Rol en betrokkenheid van PS	11
Hoofdconclusie en aanbevelingen	12
Hoofdconclusie	12
Aanbevelingen	12
Reactie van GS	13
Nawoord Rekenkamer Zeeland	15
Bijlagen	16

Inleiding

Aanleiding en onderzoeksvraag

Noord-Zuidlijn, Blauwestad en Uithoflijn zijn landelijke voorbeelden van projecten met schrikbarende tijd- en/of budgetoverschrijdingen en hebben de roep om meer grip op majeure projecten versterkt. Tegelijkertijd is de variëteit aan methoden voor risicomanagement in het afgelopen decennium genormeerd tot *gemeenschappelijke begrippenkaders* en een *generiek raamwerk* (bestaande uit ISO-richtlijnen en NEN-normen¹) voor het integraal managen van allerlei typen risico's.

Ook Zeeland kent zijn eigen impetus voor een scherpere beheersing van projecten met het Sloeweg-dossier. In 2016 zijn aan de hand van het evaluatierapport *'De parelduiker vreest de modder niet'* de Provinciale beleidskaders 'Risicomanagement' en 'Grote Projecten' geformuleerd voor het beheersen van (samenwerkings)risico's enerzijds en kansen te benutten via risicobereidheid anderzijds.

Statenfracties hebben in het kennismakingsrondje van de Rekenkamer Zeeland na de provinciale verkiezingen in 2019 onder meer als suggestie aangedragen te onderzoeken of deze kaders goed ten uitvoer worden gebracht en of deze effect hebben.

Naast het beheersen van risico's en daarop te sturen met beheersmaatregelen, speelt ook hoe risico's verdeeld (gealloceerd) worden over samenwerkingspartners en of deze allocatie fair en adequaat is. Dit aspect werd door de Programmaraad van de Rekenkamer ingebracht.

Tevens is het de vraag of beslissers, Provinciale Staten (PS), bij de totstandkoming van majeure samenwerkingen hun kaderstellende rol (kunnen) vervullen en tijdens de samenwerking hun controlerende verantwoordelijkheid. Deze punten maken rekenkameronderzoek relevant en hebben geleid tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

De centrale onderzoeksvraag is opgesplitst naar de volgende vier elementen:

- Algemeen risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland.
- Risicomanagement bij majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert.
- Uitvoering van het risicomanagement gedurende de samenwerking.
- De rol van Provinciale Staten.

Onderzoeksoptzet en -aanpak

Dit rekenkameronderzoek *'Risico's bij Samenwerking?'* beziet of de Provinciale beleidskaders voldoen aan het vastgestelde beleid van de Provincie Zeeland, landelijke regelgeving en aan hedendaagse inzichten uit praktijk en wetenschap:

Vastgesteld beleid Provincie Zeeland:

- Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland
- Kader Grote Projecten Provincie Zeeland

Wet- en regelgeving en hedendaagse managementkaders en inzichten:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- ISO normen: ISO31000 - Risicomanagement en ISO9001 – Kwaliteitsmanagement
- NEN-EN-IEC 31010 'Risicomanagement - Risico-evaluatietechnieken'
- RISMAN-methodiek, praktische uitwerking voor een risicodossier
- Prince2, systematiek voor projectmanagement

¹ ISO-norm is een internationale standaard geharmonieerd voor 163 landen. Het Nederlands Normalisatie Instituut vertaalt desgewenst ISO-normen naar de Nederlandse situatie, een NEN-norm.

Deze normen fungeren als meetlat waaraan de diverse onderzoeksbevindingen zijn getoetst. De toetsing aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat goed gaat. En waar mogelijke verbeterpunten liggen. Daarbij wordt een oordeel gegeven over de wijze waarop risico's in (de onderzochte) majeure samenwerkingsverbanden worden toebedeeld, hoe door Gedeputeerde Staten (GS) wordt gestuurd op het beheersen van risico's in majeure samenwerkingen en hoe PS daarbij worden betrokken.

De bevindingen zijn tot stand gekomen door dossieronderzoek naar beleidstukken en overeenkomsten en (online) interviews. Ook is een aantal (digitaal archief) commissievergaderingen uit 2019 beluisterd over de behandeling van de voortgang en de risico's van een aantal grote projecten, en hoe de integrale risicoparagraaf aan bod kwam. Voor de expert opinion op het vlak van hedendaagse standaarden voor risicomanagement en de toepassing daarvan is samengewerkt met onderzoeks- en adviesbureau TAUW.

In deze bestuurlijke nota zijn de bevindingen geaggregeerd en op onderdelen voorzien van een aanbeveling ter verdere ondersteuning van het risicomanagement van de Provincie.

Casuïstiek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden van januari tot juli 2020. Om de praktijk van risicomanagement bij majeure samenwerkingsverbanden te toetsen is een drietal concrete Zeeuwse cases gedetailleerd gezien:

- Waterdunen, een tijdelijk samenwerkingsverband.
- Natuurpakket Westerschelde (NPW), een tijdelijk samenwerkingsverband.
- Omgevingsdienst RUD Zeeland, een permanent samenwerkingsverband.

Deze cases werden aangedragen door de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland.

Leeswijzer

De bestuurlijke nota is een samenvatting van de resultaten van het Rekenkameronderzoek en geeft een aantal aanbevelingen. Deze nota kan zelfstandig worden gelezen.

Voor het volledige verslag van het onderzoek, met daarin ook de resultaten per casus en de afzonderlijke toetsing aan het normenkader, wordt verwezen naar de nota van bevindingen (bijlage). De ambtelijke organisatie heeft gereageerd op de feitelijke bevindingen; deze reactie is binnen de context van het onderzoek verwerkt.

De bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen is integraal opgenomen.

Samenvatting van het onderzoek en deelconclusies

Risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland

Beleidskader en instrumenten voldoen aan hedendaagse inzichten

De ervaringen met het dossier Sloeweg en de overgenomen aanbevelingen van de commissie onderzoek project Sloeweg uit 2015 hebben het risicobewustzijn binnen de Provincie Zeeland op de politieke en ambtelijke agenda gezet.

Dat blijkt uit het vastleggen van algemene uitgangspunten van risicomanagement in de beleidsnota *'Riskeer, Beheers en Realiseer Meer'* en uit het kader 'Grote Projecten', een beleidskader voor de beheersing van grote projecten. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat dit volledige en actuele beleidskaders zijn.

Ook is gebleken dat het bij de Provincie Zeeland het in gebruik zijnde risicomanagementsysteem NARIS en de ambtelijke voorschriften en werkwijzen voor het periodiek uitvoeren van risico-inventarisaties binnen de Provincie Zeeland zijn gebaseerd op hedendaagse inzichten.

Deelconclusie 1: *De Provincie Zeeland beschikt over een actueel risicomanagementbeleid en over state-of-the-art methoden en technieken om risico's te beheersen.*

Risicomanagement voorafgaand aan de samenwerking

Juridisch deugdelijkheid van overeenkomsten

De overeenkomsten die de Provincie, in het kader van de onderzochte samenwerkingen, sluit met marktpartijen en andere publieke samenwerkingspartners, zijn in de basis juridisch solide². De samenwerkingsovereenkomsten kennen een overeenkomstige systematische opbouw, welke is gebaseerd op gangbare standaarden en structuren. Ook wordt de terminologie van de bepalingen en artikelen in de overeenkomsten consistent toegepast.

Deelconclusie 2: *De samenwerkingsovereenkomsten die de Provincie aangaat (in de drie cases) zijn juridisch solide.*

Weerstandsvermogen Provincie afdoende

Project- en werkbudgetten dienen in beginsel te voorzien in het opvangen van risico's. Als deze onvoldoende blijken is het nodig om als Provincie een buffer beschikbaar te hebben in de vorm van de algemene reserve. Op grond van de verantwoordingsvoorschriften (BBV) hanteert de Provincie een aantal verplichte ratio's die de verhouding weergeven tussen enerzijds de (bedrijfsvoerings)risico's die de Provincie loopt en anderzijds de mate waarin de Provincie in staat is deze risico's te dragen. Daarnaast hanteert de Provincie een aantal eigen, niet verplicht voorgeschreven, ratio's.

Deelconclusie 3: *Het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland voldoet aan externe en zelf-opgelegde normen en is afdoende voor het opvangen van de huidige in kaart gebrachte risico's, voor zover die niet in project- en werkbudgetten worden afgedekt.*

Periodieke evaluatie incidenteel

Het kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland schrijft een jaarlijkse beleidsreflectie door GS en PS voor. In de beleidsnota Risicomanagement is niets opgenomen over een vaste evaluatiefrequentie.

² Op basis van een juridische scan; er heeft geen contra-expertise plaatsgehad.

In de NEN/ISO-normen wordt het jaarlijks bezien van het risicomanagementbeleid aanbevolen gebaseerd op ervaringen dat een stelselmatige beleidsanalyse van belang is voor het voeren van een goed en actueel risicobeleid.

Een evaluatie van het risicomanagementbeleid heeft tot nu toe één keer (in 2018) plaatsgehad.

Deelconclusie 4: *Het risicomanagementbeleid wordt niet, zoals aanbevolen, jaarlijks geëvalueerd.*

Vaste criteria voor risicoallocatie ontbreken

Bij majeure samenwerkingen zijn in de regel meerdere publieke en private partijen betrokken. Onder andere in samenwerkingsovereenkomsten, intentieverklaringen en convenanten spreken betrokken partijen af wat hun inbreng is. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat voor de toedeling van de risico's aan de verschillende samenwerkingspartner geen vaste, vooraf bepaalde criteria worden gehanteerd.

Het kader 'Grote Projecten' geeft niet expliciet aan op basis van welke criteria de risico's voor de samenwerking tussen de partijen verdeeld dienen te worden. Ook zijn in de projectdocumenten geen vooraf vastgestelde criteria voor risicoverdeling aangetroffen. Ook in de interviews bleek niet dat er afwegingskaders, of eenduidige en vooraf vastgestelde criteria werden toegepast om de risicoallocatie in beeld te brengen.

Risico's die, anders dan vooraf bekende risico's, in een later stadium van de samenwerking opkomen, worden conform het beleid tijdens risicosessies en aanvullende overleggen gealloceerd. Het is daarbij niet in alle gevallen herleidbaar op welke criteria de risicoverdeling dan wordt gebaseerd.

Deelconclusie 5: *Er worden geen vaste criteria voor de allocatie van risico's gehanteerd.*

Faire risicoallocatie

Hoewel criteria niet expliciet in de Provinciale beleidskaders zijn opgenomen, lijkt het criterium 'de invloed van een partij op een risico' impliciet toegepast te worden bij de aanbestedingen voor de realisatie van deelprojecten NPW en Waterdunen. De risico's, ook die zich pas later binnen de samenwerking manifesteren, worden helder geanalyseerd en worden op basis van verantwoordelijkheid, invloed en inzicht en draagkracht tussen de partijen verdeeld. Ook is gebleken dat, indien er sprake was van een aanbesteding voor de realisatie van bouwkundige en civieltechnische werkzaamheden, er een duidelijke afweging is gemaakt met welke contractvorm en risicoverdeling de daarvoor nodige overeenkomsten met partijen zijn aangegaan.

Deelconclusie 6: *Het toedelen van de risico's aan de samenwerkingspartners geschiedt impliciet, en fair.*

Zicht op niet-financiële risico's NPW beperkt

Binnen NPW zijn financiële risico's voor de Provincie Zeeland niet of nauwelijks aanwezig. De uitvoering geschiedt immers volledig voor rekening van het rijk. Dit geruststellende besef herbergt mogelijk het gevaar dat andersoortige risico's, zoals potentiële imagoschade en politieke schade niet worden onderkend. Wanneer bijvoorbeeld de projectdoelstelling niet wordt gerealiseerd door aanwijsbaar tekortschieten van de Provincie zou dat de bestuurlijke relatie met het Rijk kunnen verslechteren en daarmee voeding geven aan een nieuwe (publieke) discussie over de ontpoldering.

Deelconclusie 7: *Risico's die de Provincie loopt binnen de samenwerking NPW worden beperkt onderkend.*

Exit-strategie niet overal opgenomen

Gebleken is dat niet elke samenwerkingsovereenkomst een exit-strategie bevat. Het ontbreekt dan aan de mogelijkheid de samenwerking, op basis van vooraf vastgestelde criteria te ontbinden.

Deelconclusie 8: *Niet in alle gevallen maakt een vooraf vastgestelde exit-strategie onderdeel uit van de samenwerkingsovereenkomst.*

Commitment alle deelnemers van belang

De samenwerking beklinken in een 'doelstellingsovereenkomst' onderschrijft de afhankelijkheden, onderkent elkaars belangen en borgt de gezamenlijke inzet en intentie om samen te werken.



In het project Waterdunen hebben vier van de vijf partijen deze ondertekend. Bij de deelprojecten hebben wel alle partijen de deel-doelstellingsovereenkomsten getekend. Het feit dat het waterschap zich niet heeft gecommitteerd aan één van de hoofddoelstellingen om, door middel van de inzet

van de getijdenduiker, zeewater en daarmee zilte natuur in het gebied te introduceren, was en is een risico voor de Provincie en de andere partners.

Deelconclusie 9: *In de casus Waterdunen hebben niet alle samenwerkingspartners zich gecommitteerd aan de hoofddoelstellingen van de samenwerking dat geeft extra risico.*

Risicomanagement na de ondertekening

Periodieke risico-inventarisaties uitgevoerd

De drie cases zijn zeer verschillend van karakter. De gemene deler is dat het risicomanagementbeleid (en voor twee cases het kader Grote Projecten) gedegen wordt toegepast door het periodiek uitvoeren van de risicoanalyses dat blijkt uit de aangetroffen actuele risicodossiers.

Deelconclusie 10: *Periodieke risico-inventarisaties worden conform beleidsafspraken gedegen uitgevoerd.*

Bestuurlijke oplossing heeft voorkeur

Gebleken is dat, in geval van verschillen van inzicht en potentiële geschillen binnen de samenwerking, er steeds naar een bestuurlijke oplossing wordt gezocht. De overeenkomsten geven daar ook de mogelijkheid toe, bijvoorbeeld doordat daarin een passage over de inzet van een arbiter is opgenomen.

Daardoor werd er, tot nog toe geen beroep gedaan op strikte naleving van de overeenkomsten. Ook al zijn die overeenkomsten juridisch bindend en solide.

Deelconclusie 11: *In geval van verschillen van inzicht en potentiële geschillen binnen de samenwerking wordt er naar een bestuurlijke oplossing gezocht.*

Omvangrijke uitvoeringscontracten niet op agenda PS

De contracten met aannemers en andere marktpartijen worden in de regel niet aan PS voorgelegd omdat dit als een uitvoeringstaak van GS wordt gezien.



Bij dergelijke overeenkomsten gaat het vaak om grote bedragen. En daarmee dus ook om potentiële grote (financiële) risico's.

Een landelijk waargenomen tendens is dat bij dit soort overeenkomsten tussen publieke opdrachtgevers en private opdrachtnemers ook het algemene bestuur, lees PS, wordt betrokken.

Deelconclusie 12: *Omvangrijke uitvoeringscontracten binnen de samenwerkingen worden niet aan PS voorgelegd.*

Weerstandsvermogen RUD Zeeland onvoldoende

De casus RUD Zeeland toont een (bekend) zorgpunt: het weerstandsvermogen van de RUD Zeeland, als op zichzelf staande organisatie, voldoet niet aan de geldende wetgeving en gestelde normen. De participerende gemeenten stellen zich op het standpunt dat het weerstandsvermogen van alle GR-en waarin zij participeren, enkel hoeft te voldoen aan de generieke VZG-norm. Dat maakt dat in geval van tegenvallers binnen de RUD Zeeland, er al snel een financieel beroep op de deelnemers, waaronder de Provincie Zeeland, gedaan zal moeten worden.

Deelconclusie 13: *Het weerstandsvermogen van de RUD Zeeland is onvoldoende voor het afdekken van de risico's die de omgevingsdienst loopt.*

Risico's VTH-taken voor de Provincie niet bij alle betrokkenen voldoende bekend

De Provincie vaart op de risico-inventarisaties die door de RUD Zeeland worden gemaakt. Deze betreffen voornamelijk de bedrijfsvoeringsrisico's van de RUD Zeeland en in mindere mate de risico's uit mogelijke aansprakelijkheid als bevoegd gezag en als gebiedsbeheerder. Dat is met name aan de orde waar het de uitvoering van de VTH-taken betreft.



Uit jurisprudentie blijkt dat GS (lees de Provincie) als bevoegd gezag aansprakelijk gesteld kan worden voor gevolgschade van reeds door de toezichthouder gesignaleerde veiligheids- en gezondheidsrisico's. Dat in geval er sprake is onvoldoende

toezicht en handhaving op het afgeven van vergunningen voor VTH-taken, of wanneer er onrechtmatig een vergunning is verleend. Milieurisico's worden wel opgenomen in de integrale risicoparagraaf. In de interviews bleek dat betrokkenen niet altijd op de hoogte waren van de potentiële aansprakelijkheid van de Provincie.

Deelconclusie 14: *De Provincie loopt als deelnemer in de GR risico's vanuit de (organisatie) RUD Zeeland. Maar zij loopt ook als gebiedsbeheerder en als bevoegd gezag voor de gemandateerde VTH-taken diverse risico's. Dit gegeven is niet breed bekend bij betrokkenen.*

Rol en betrokkenheid van PS

Betrokkenheid PS goed

PS waren goed betrokken bij de totstandkoming van het risicobeleid van de Provincie Zeeland en bij het beleid ten aanzien van de Grote Projecten. Ook bij aanpassingen van dit beleid (de evaluatie in 2018 via de auditcommissie) worden PS in positie gebracht.

Voorafgaand aan een majeure samenwerking, en door middel van kwartaalrapportages en de uitvoerige bespreking van deze in de vakcommissies gedurende de uitvoering, worden PS steeds op de hoogte gehouden van het risicobeeld.

Deelconclusie 15: *PS zijn goed betrokken bij het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland.*

Volledig risicobeeld van deelnemende partijen ontbreekt

Uit het onderzoek is gebleken dat de samenwerkingspartners niet altijd op de hoogte zijn van elkaars projectdoelstellingen. Daarbij is het (onder)kennen van elkaars belangen en onderlinge afhankelijkheden belangrijk om op alle risico's in een majeure samenwerking te kunnen anticiperen en ze te kunnen beheersen. In vele hedendaagse standaarden wordt dit daarom als voorwaarde voor succesvolle samenwerking gezien.

Deelconclusie 16: *De risico's die de samenwerkingspartners lopen, hun belangen en onderlinge afhankelijkheden worden binnen de majeure samenwerkingen niet altijd gedeeld. Daarbij is dit een randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking.*

Integraal risicobeeld loopt kans op onderbelichting door agendering

De kwartaalrapportages over de 'grote projecten' worden in de afzonderlijke vakcommissies besproken. Tegelijkertijd wordt ook het 'integrale risicobeeld', met daarin ook risico's van garantstellingen, ontvangen subsidiegelden, mogelijke tekorten in fondsen, geagendeerd. De aandacht van de vakcommissie gaat, en dat is logisch, in die besprekingen uit naar de desbetreffende projectvoortgang en actuele kwesties.

Het integrale risicobeeld dreigt, door de opsplitsing en ook omdat deze niet meer 'ter behandeling' in de daaropvolgende Statenvergadering wordt geagendeerd, buiten beeld van PS te raken.

Deelconclusie 17: *Het integrale risicobeeld voor PS dreigt door agendering onderbelicht te raken.*

Tijdigheid rapportages

Voorafgaand aan een majeure samenwerking, en door middel van kwartaalrapportages gedurende de uitvoering, worden PS steeds goed op de hoogte gehouden van het risicobeeld. De uitgebreidheid van de kwartaalrapportages, en de (ambtelijke) procedures om op te stellen, gaan wel ten koste van de tijdigheid daarvan.

Deelconclusie 18: *Het moment waarop de periodieke risicorapportages beschikbaar komen voor PS wordt door Statenleden als 'laat' ervaren.*

Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De ervaringen met het dossier Sloeweg en de overgenomen aanbevelingen van de commissie onderzoek project Sloeweg uit 2015 vormden voor de Provincie Zeeland een evident kantelpunt in risicobewustzijn. Dat blijkt uit het deugdelijk en actueel risicobeleid bij majeure samenwerkingen vanaf 2016 dat ook in de praktijk goed wordt toegepast. Er is zicht op de risico's die gelopen worden en ook financieel is de Provincie voldoende weerbaar om de risico's die niet door de projecten kunnen worden opgevangen, af te dekken. De toedeling van de risico's aan de verschillende samenwerkingspartners is fair en adequaat. Door de Rekenkamer zijn geen risico's voor de Provincie aangetroffen in de onderzochte cases, die niet aan haar zouden moeten zijn toebedeeld.

Een aantal deelconclusies geven aan dat er op enkele elementen verdere opschaling naar hedendaagse inzichten rondom risicomanagement mogelijk is.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: *Draag GS op om een (jaarlijkse) evaluatie van het risicomanagementbeleid en het Kader Grote Projecten voor te bereiden en om u als PS, bij de uitvoering daarvan te betrekken. De diverse onderzoeksbevindingen en deelconclusies van de Rekenkamer kunnen daarbij worden toegepast.*

Aanbeveling 2: *Laat periodiek op de Statenvergadering het 'integrale risicobeeld' ter bespreking agenderen.*

Ten slotte: de Provincie Zeeland heeft naast 'grote projecten' ook een vijftal 'strategische opgaven' geformuleerd in de begroting 2020: energietransitie, klimaatadaptatie, ruimtelijke kwaliteit, slimme mobiliteit en Zichtbaar Zeeland. PS hechten, terecht, veel belang aan het welslagen van deze grote ambities voor Zeeland. De bestuurlijke aandacht hiervoor is dan ook goed geregeld in een separate Statencommissie waar de aanpak en de voortgang periodiek wordt geagendeerd.

De Provincie Zeeland kan deze opgaven echter enkel in samenwerking met andere partijen, privaat en publiek en binnen en buiten Zeeland aanpakken. Deze netwerkverbanden kunnen, in het licht van dit onderzoek, beschouwd worden als majeure samenwerkingen met mogelijke substantiële risico's.

Hoewel deze opgaven buiten de directe waarneming van dit rekenkameronderzoek vallen, lijkt een vergelijkbaar regiem van periodieke risicoanalyses denkbaar.

Aanbeveling 3: *Onderzoek of een vorm van systematische en periodieke risico-inventarisatie mogelijk en wenselijk is met betrekking tot de 'strategische opgaven'.*

Reactie van GS

Gedeputeerde Staten				Abdij 6 4331 BK Middelburg Postbus 6001 4330 LA Middelburg +31 118 631011 IBAN NL08 BNGH 0285010557
Rekenkamer Zeeland T.a.v. mr. C.M. de Graaf Postbus 6001 4330 LA MIDDELBURG				
onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden	
Bestuurlijke reactie Rapport Rekenkamer	20030589 	Drs. T.C. Sinke +31 118 631246		
Middelburg, 13 oktober 2020				
Geachte heer De Graaf,				
<p>Bij deze willen wij u dank zeggen voor het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de risico's bij samenwerking. Een gedegen studie met herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen.</p> <p>Het zicht houden op risico's en de beheersing daarvan is een onderwerp dat van wezenlijk belang is en veel aandacht van ons heeft, zowel in situaties waarin sprake is van 'majeure samenwerkingsverbanden' en/of grote projecten als daarbuiten.</p> <p>We zijn dan ook verheugd met de hoofdconclusie van het onderzoek, waarin aangegeven is dat sprake is van een deugdelijk en actueel risicobeleid dat ook in de praktijk goed wordt toegepast. Uw conclusie sluit ook aan bij de bevindingen van de accountant die ook positief is over het provinciaal risicobeheer. Er is zicht op de risico's die gelopen worden en ook financieel is de Provincie voldoende weerbaar om de risico's die niet door de projecten kunnen worden opgevangen, af te dekken. De toedeling van de risico's aan de verschillende samenwerkingspartners is fair en adequaat. Door de Rekenkamer zijn geen risico's voor de Provincie aangetroffen in de onderzochte cases, die niet aan haar zouden moeten zijn toebedeeld.</p> <p>De aanbeveling om een evaluatie van het risicomanagementbeleid en het Kader Grote Projecten voor te bereiden, PS bij de uitvoering hiervan te betrekken en de diverse bevindingen en deelconclusies van de Rekenkamer hierin mee te nemen, is goed toepasbaar. Ook de twee andere aanbevelingen kunnen in deze evaluatie betrokken worden.</p> <p>Wij maken hierbij tevens van de mogelijkheid gebruik om inhoudelijk in te gaan op enkele deelconclusies uit uw rapport.</p> <p>Bij deelconclusie 7 merken we op dat voor NPW periodiek risicoanalyses uitgevoerd worden, waarin zowel financiële als niet-financiële risico's betrokken worden, vergelijkbaar met de andere grote projecten. PS worden elk kwartaal geïnformeerd middels een voortgangsrapportage, die opgebouwd is volgens de GORKIT-methodiek voor projectbeheersing (Geld, Organisatie, Risico's, Kwaliteit, Informatie en Tijd). Het signaleren van risico's binnen NPW en de rapportage hierover is dan ook adequaat en vergelijkbaar met de andere grote projecten.</p> <p>Bij deelconclusie 9 vinden wij het van belang om aan te geven dat wij de nodige afspraken met het waterschap hebben gemaakt over de getjdeduiker als belangrijk middel in de realisatie van de doelen van Waterdunen. Er is een overeenkomst gesloten in 2013 waarbij het waterschap als gedelegeerd opdrachtgever voor de provincie de voorbereiding en de aanleg van de getjdeduiker heeft uitgevoerd. Daarbij zijn afspraken gemaakt over eigendom, beheer en onderhoud. Hiermee is de inzet van de getjdeduiker voor getjdedewerking in Waterdunen geregeld.</p>				

Bij deelconclusie 13 merken we op dat naar aanleiding van de ontwerp begroting 2021 van de RUD Zeeland recent door PS (op ons voorstel) een zienswijze bij de RUD is ingediend, waarin onder meer aandacht is gevraagd voor het lage weerstandsvermogen. Daarbij willen wij vooral dat de RUD Zeeland de door haar geconstateerde risico's goed afdekt. Dat kan ook met goede afspraken.

Bij deelconclusie 14 willen wij nog aangeven dat wij ook aandacht hebben voor de risico's die samenhangen met onze taak als gebiedsbeheerder en bevoegd gezag. Wij hebben hier diverse beheersmaatregelen voor getroffen zoals het voeren van periodiek overleg over inhoudelijke dossiers, het goedkeuren van inhoudelijke jaarplannen over de inzet van omgevingsdiensten en het houden van toezicht op basis van risicoanalyses.

Bij deelconclusie 17 merken wij het volgende op. In de Statencommissies worden voorstellen en voortgangsrapportages besproken voordat deze in de Statenvergadering aan de orde komen. Door de agendering van de Risicoparagraaf in de commissie Bestuur vóór de vaststelling in de Statenvergadering is er juist meer tijd en gelegenheid voor een inhoudelijke bespreking dan wanneer deze alleen in een vergadering van Provinciale Staten aan de orde komt. Het is aan de commissieleden om te bepalen welke agendapunten zij de meeste aandacht willen geven.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Nawoord Rekenkamer Zeeland

De rekenkamer bedankt het college van GS voor haar reactie op het onderzoeksrapport.

De opmerkingen, verduidelijkingen en kanttekeningen die het college bij een aantal van onze deelconclusies zet, zien wij als waardevolle inbreng om het gesprek tussen GS en PS over dit onderwerp mede op gang te brengen.

De behandeling van het onderzoeksrapport in de Statencommissie en Statenvergadering, en het ontstaan van een dialoog tussen PS en GS over dit onderwerp zien we met vertrouwen en belangstelling tegemoet.

Bijlagen

nota van bevindingen

REKENKAMER ZEELAND

nota van bevindingen

Risico's bij Samenwerking?

Onderzoek naar risicomanagement voor majeure samenwerkingsverbanden van de Provincie Zeeland

Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.rekenkamerzeeland.nl

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder van het onderzoek naar risico's bij samenwerking is T. Groenendijk-de Vos MA.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC namens de Rekenkamer Zeeland en O. de Geest MSc en ing. H. Remmerts namens onderzoeks- en adviesbureau Tauw. Vanuit het bureau van de Rekenkamer Zeeland werd verdere ondersteuning verleend door drs. ing. M.L.M. Dobbelaer en E.E.I.A. Dombi.

Inhoudsopgave

INLEIDING	6
Aanleiding	6
Doelstelling	6
Scope en afbakening	6
Vraagstelling	7
Centrale vraag	7
Deelvragen	7
Onderzoeksaanpak	7
Werkwijze en methodiek	7
Casuïstiek	8
Normenkader	8
Normenkader bij onderzoeksvraag 1	8
Normenkader bij onderzoeksvraag 2	9
Normenkader bij onderzoeksvraag 3	9
Normenkader bij onderzoeksvraag 4	10
Leeswijzer	10
1. RISICOMANAGEMENTBELEID VAN DE PROVINCIE ZEELAND	12
Algemene Begrippen	12
Definitie risico	12
Soorten risico's	12
Definitie risicomanagementbeleid	12
Continu proces	12
Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland	12
Kader Grote Projecten	13
Weerstandsvermogen	14
Beschikbare weerstandscapaciteit	14
Gekwantificeerde risico's	14
Monte Carlo-simulatie	14
Zekerheidspercentage	14
Beoordeling weerstandsvermogen	14
Risicoallocatie	15
Evaluatie van beleid	15
Taken en verantwoordelijkheden	16
Rol van het management	16
Unit concerncontrol	16
Instrumenten	16
Analyse	16
Toetsing aan het normenkader	16
Resumé	17

2. PRAKTIJKCASUS WATERDUNEN	18
Wat is Waterdunen? _____	18
Samenwerkingspartners _____	18
Risicomanagement binnen de samenwerking _____	18
Risicoverdeling _____	18
Vastlegging in overeenkomsten _____	18
Aanvullende afspraken _____	19
Afspraken voor de beheerfase _____	19
Omgang met geschillen _____	20
Peilbesluit Waterdunen _____	21
Risico's en aandachtspunten voor de Provincie _____	21
Analyse _____	22
Normenkader _____	22
Resumé _____	24
3. PRAKTIJKCASUS NPW	25
Wat is NPW? _____	25
Samenwerkingspartners _____	25
Inzet Provincie Zeeland _____	25
Risicomanagement binnen de samenwerking _____	25
Risicoverdeling _____	26
Risico's en aandachtspunten voor de Provincie _____	26
Analyse _____	27
Normenkader _____	27
Resumé _____	28
4. PRAKTIJKCASUS RUD ZEELAND	30
Wat is de RUD Zeeland? _____	30
Samenwerkingspartners _____	30
Inzet Provincie Zeeland _____	30
Risico's en aandachtspunten voor de Provincie _____	30
Provinciale aansprakelijkheid voor VTH-taken _____	31
Risicomanagement binnen de samenwerking _____	32
Risicomanagement bij de totstandkoming _____	32
Weerstandsvermogen RUD Zeeland _____	32
Risicoverdeling _____	33
Analyse _____	33
Toetsing aan het normenkader _____	33
Resumé _____	35
5. RISICOMANAGEMENT VOORAFGAAND AAN DE SAMENWERKING	36
Risicoallocatie _____	36
Aandacht voor risico's binnen projecten en samenwerkingen _____	37
Juridisch deugdelijkheid van overeenkomsten _____	37
Omgang met nieuwe risico's en potentiële geschillen _____	38
Exit-scenario's _____	38
Onvolledige registratie _____	38

Analyse _____	38
Toetsing aan het normenkader _____	38
Resumé _____	39
6. RISICOMANAGEMENT NA DE ONDERTEKENING _____	40
Cyclische toepassing risicomanagement _____	40
Focus op financiële aspecten _____	40
Opvolging beheersmaatregelen _____	40
Analyse _____	41
Toetsing aan het normenkader _____	41
Resumé _____	41
7. ROL EN BETROKKENHEID VAN PS _____	43
Risicomanagementbeleid _____	43
Voorafgaand aan de samenwerking _____	43
Na de ondertekening _____	43
Contracten met marktpartijen _____	43
GORKIT _____	43
Commissiebehandeling _____	43
Volledigheid versus tijdigheid _____	44
Financieel ingestoken _____	44
Onder geheimhouding _____	44
Omgang met nieuwe risico's _____	45
RUD Zeeland _____	45
Analyse _____	45
Toetsing aan normenkader _____	45
Resumé _____	46
BIJLAGEN _____	47
Bijlage 1 – Geïnterviewde personen _____	47
Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen _____	49

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding van dit rekenkameronderzoek, de vragen die centraal staan en de aanpak van het onderzoek.

Aanleiding

Provinciale Staten van Zeeland (PS) geven financiële en inhoudelijke kaders en stellen beleids- en projectdoelstellingen vast voor de uitvoering. Gedeputeerde Staten van Zeeland (GS) voeren de doelstellingen uit binnen de gestelde kaders. Er kunnen zich omstandigheden voordoen, die het onzeker maken dat de doelstellingen binnen de gestelde kaders worden gerealiseerd. Dergelijke omstandigheden worden aangeduid als 'risico's'.

Steeds vaker werkt de provincie Zeeland in complexe samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen aan haar doelstellingen. Deze samenwerkingen ontstaan vanwege overeenkomstige of complementaire doelstellingen van deze partijen. Deze doelen en de gewenste samenwerkingsvorm worden vastgelegd in zogeheten samenwerkingsovereenkomsten of -convenanten. Bij de realisatie worden doelen veelal opgesplitst naar meerdere deelopgaven of projecten met daarvoor benodigde (project)organisaties.

Grote samenwerkingsverbanden gaan gepaard met onzekerheden. De risico's die daar uit voortkomen kunnen in vele opzichten aanzienlijk zijn. Behalve het beheersen van die risico's en daarop te sturen, speelt ook de vraag hoe deze risico's verdeeld (gealloceerd) worden over de samenwerkingspartners en of dit fair en adequaat is. Tevens is het de vraag of PS bij de totstandkoming van de samenwerkingen en gedurende de samenwerking hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen. Deze vragen maken rekenkameronderzoek relevant.

Deze relevantie kwam ook terug tijdens de kennismakingsgesprekken van de Rekenkamer met de nieuwe Statenfracties. Daar werd onder andere de behoefte gepeild naar toekomstig rekenkameronderzoek. Meerdere malen werd het veelzijdige thema risicobeleid of risicomanagement genoemd. Bovendien werd vanuit de Programmaraad een onderzoek naar de allocatie van risico's bij complexe samenwerkingsovereenkomsten met meerdere publieke en private partners aangedragen als onderzoeksonderwerp.

Doelstelling

Dit rekenkameronderzoek biedt PS inzicht in de opzet en werking van het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland ten aanzien van majeure samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen.

Daarbij wordt een oordeel gegeven over de wijze waarop risico's in majeure samenwerkingsverbanden worden toebedeeld, hoe door GS wordt gestuurd op het beheersen van risico's in majeure samenwerkingen en hoe PS daarbij worden betrokken. Tot slot worden aanbevelingen aangereikt aan PS ter versterking van hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van risicobeheersing.

Scope en afbakening

Het onderzoek richt zich op de risico's die voor de Provincie ontstaan bij omvangrijke (éénmalige of structurele) samenwerkingsverbanden met private en publiekrechtelijke partijen. Deze omvangrijke en complexe samenwerkingen waar de financiële en beleidspolitieke risico's groot van zijn, worden in dit rapport *majeure* samenwerkingen genoemd.

Voorop staan in dit rekenkameronderzoek de algemene (Provinciale) beleidsregels voor het systeem van risicobeheer en hedendaagse inzichten rondom risicobeheersing.

De praktijk wordt getoetst aan de hand van een drietal, naar hun aard verschillende cases. De diverse onderliggende samenwerkingsovereenkomsten zijn door het onderzoeksteam bestudeerd op de risicoverdeling en risicobeheersing. Tevens is een juridische toets uitgevoerd op elementaire zaken als systematische opbouw, gebruikte standaarden en structuren, consistentie en gebruikte terminologie in de samenwerkingsovereenkomsten. Een juridische of technische toetsing in de vorm van een contra-expertise heeft niet plaatsgehad.

Majeure samenwerkingsverbanden kennen naar hun aard een lange aan- en doorlooptijd en vaak beslaan ze meerdere bestuursperiodes. De focus van het onderzoek ligt op de laatste vijf jaren en beziet voor zover dat nodig is ook de periode hiervoor.

Het onderzoek volgt de lijn van wat de Provincie risicovolle ‘grote projecten’ noemt. Dat betekent dat de (beoogde) netwerksamenwerking voor de uitvoering van de vijf ‘strategische opgaven’ buiten dit onderzoek vallen. In de bestuurlijke nota wordt hier een verbinding mee gelegd.

Vraagstelling

Centrale vraag

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

Deelvragen

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

- 1.) *Hoe is het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland?*
- 2.) *Hoe is het risicomanagement ingericht voor de totstandkoming van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert en is daarbij steeds sprake van een faire en adequate verdeling van de risico's over de samenwerkingspartners?*
- 3.) *Hoe verwezenlijkt dit risicomanagement zich tijdens de uitvoering van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert?*
- 4.) *Worden Provinciale Staten steeds afdoende in staat gesteld haar kaderstellende en controlerende rol op te pakken?*

Onderzoeksaanpak

Werkwijze en methodiek

De onderzoeksopzet is aan de hand van een startnotitie besproken met de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland en is in concept voorgelegd aan de Statencommissie Bestuur. Er is bij aanvang van het onderzoek gesproken met Gedeputeerde De Bat, de portefeuillehouder Risicomanagement in het college van GS.

De volgende onderzoeksmethodieken zijn gehanteerd:

- Interviews (zie bijlage 1)
- Documentstudie (zie bijlage 2)
- Beluisteren van een aantal (digitaal archief) commissievergaderingen uit 2019 over de behandeling van de voortgang en de risico's van grote projecten, en de integrale risicoparagraaf
- Expert opinion op het vlak van hedendaagse standaarden voor risicomanagement en de toepassing daarvan, hiervoor is samengewerkt met onderzoeks- en adviesbureau TAUW

Casuïstiek

Om de praktijk van risicomanagement bij majeure samenwerkingsverbanden te toetsen is een drietal concrete Zeeuwse cases gedetailleerd gezien:

- Waterdunen, een tijdelijk samenwerkingsverband
- Natuurpakket Westerschelde (NPW), een tijdelijk samenwerkingsverband
- Omgevingsdienst RUD Zeeland, een permanent samenwerkingsverband

Deze cases werden aangedragen door de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland.

Normenkader

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt een normenkader gehanteerd. Het gehanteerde normenkader is afgeleid van het vastgestelde beleid van de Provincie Zeeland, landelijke regelgeving en hedendaagse inzichten uit praktijk en wetenschap:

Vastgesteld beleid Provincie Zeeland:

- Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland
- Kader Grote Projecten Provincie Zeeland

Wet- en regelgeving en hedendaagse managementkaders en inzichten:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- ISO normen: ISO31000 - Risicomanagement en ISO9001 – Kwaliteitsmanagement
- NEN-EN-IEC 31010 'Risicomanagement - Risico-evaluatietechnieken'
- RISMAN-methodiek, praktische uitwerking voor een risicodossier
- Prince2, systematiek voor projectmanagement

Deze normen fungeren als meetlat waaraan de diverse onderzoeksbevindingen zijn getoetst. De toetsing aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat goed gaat. En waar mogelijke verbeterpunten liggen.

Wanneer de aangetroffen praktijk ruimschoots voldoet aan de norm, wordt dit aangegeven door een groene score. Een gele score geeft aan dat de aangetroffen praktijk voldoende is, maar dat verbeteringen mogelijk zijn. Een oranje score geeft aan dat er niet voldaan wordt aan de norm en dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Wanneer de score ondermaats is en verbeteringen dringend nodig zijn, wordt dit door de rode kleur aangegeven.

Normenkader bij onderzoeksvraag 1

Hoe is het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland?

- 1.) Het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland is volledig, transparant en actueel (volgens hedendaagse inzichten en voorschriften).
- 2.) Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie Zeeland ten aanzien van het risicomanagement (bij samenwerking) zijn helder, waarbij tevens de rol van PS is beschreven bij het aangaan, bijsturen en informeren over (de risico's van) samenwerkingsverbanden.
- 3.) Er zijn voor het aangaan van majeure samenwerkingen heldere regels voor de inschatting van risico's, en de allocatie en beheersing hiervan.
- 4.) Er zijn adequate instrumenten om periodiek risico's te analyseren en te prognosticeren in relatie tot het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland in het algemeen en risicobuffers van het samenwerkingsverband in het bijzonder.
- 5.) Er is een transparante verhouding tussen de totale risico's die de Provincie loopt en het weerstandsvermogen.

- 6.) De wijze van inventariseren, analyseren, monitoren, sturen en rapporteren van de risico's sluit aan bij organisatiestructuur van de Provincie Zeeland.
- 7.) Het risicomanagementbeleid wordt periodiek geëvalueerd.

Normenkader bij onderzoeksvraag 2

Hoe is het risicomanagement ingericht voor de totstandkoming van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert en is er daarbij steeds sprake van een faire en adequate verdeling van de risico's over de samenwerkingspartners?

- 8.) Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn. Het beleidskader, instrumenten en richtlijnen voor risicomanagement en voor de grote projecten zijn, indien van toepassing, aantoonbaar toegepast.
- 9.) Risico's worden, voorafgaand aan de samenwerking, helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.
- 10.) Er zijn binnen de majeure samenwerking adequate instrumenten en richtlijnen toegepast voor het risicomanagement en het bepalen van het weerstandsvermogen.
- 11.) Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking zijn afspraken gemaakt over hoe en op welke gronden de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners. Hiertoe zijn heldere criteria gebruikt.
- 12.) De organisatorische- en/of projectdoelstellingen van de Provincie Zeeland en de samenwerkingspartners staan centraal bij de inventarisaties van de risico's.
- 13.) Het risicoprofiel van een majeur samenwerkingsverband is onderdeel van de drie BOB (beeld-, oordeels- en besluitvorming) fases door PS.
- 14.) De afspraken over de risicoverdeling, de gevolgen en de risicoaansprakelijkheid van partijen zijn juridisch duidelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.
- 15.) Er is een 'exit-scenario' en/of 'exit-strategie' waarin is vastgesteld wanneer de risico's onaanvaardbaar worden, en dit is vastgelegd in de overeenkomst.
- 16.) Onvoorziene risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen.
- 17.) Risico's die niet aan de Provincie Zeeland toebedeeld zouden moeten zijn, zijn ook niet aan de Provincie Zeeland als partij in de majeure samenwerking toebedeeld.
- 18.) De afspraken over de risicoverdeling en gevolgen hiervan zijn juridisch voldoende duidelijk vastgelegd.

Normenkader bij onderzoeksvraag 3

Hoe verwezenlijkt dit risicomanagement zich tijdens de uitvoering van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert?

- 19.) De risicoallocatie tijdens de uitvoering is gebaseerd op heldere criteria en volgt primair het principe 'risico volgt verantwoordelijkheid' of secundair de mate van invloed op en beheersbaarheid van het risico. Indien hiervan wordt afgeweken, gebeurt dat gemotiveerd en wordt dit expliciet gemaakt in documentatie.
- 20.) Indien (onvoorziene) risico's gedurende de uitvoering optreden is het duidelijk wie aansprakelijk is voor deze risico's.
- 21.) Risico's die zich gedurende de samenwerking manifesteren, worden helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.
- 22.) Het risicomanagement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's cyclisch worden geïnventariseerd, geanalyseerd, gemonitord, beheerst en gerapporteerd.
- 23.) De wijze van risicomanagement in de majeure samenwerking sluit aan bij de het risicomanagement en besluitvorming van de verschillende betrokken partijen.
- 24.) De gevolgen van de (rest)risico's zijn helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.

- 25.) Indien onvoorziene risico's optreden, worden deze beheerst volgens geldend beleid, instrumenten en richtlijnen, en zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de beheersing.
- 26.) Wanneer risico's zich voordoen, wordt daar adequaat op gestuurd teneinde de nadelige effecten zoveel als mogelijk te beperken.
- 27.) Risico's worden - indien nodig - gezamenlijk met de betrokken partners beheerst.
- 28.) Er is sprake van risicobewustzijn binnen de organisatie van majeure samenwerking en er is zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van het risicobewustzijn.

Normenkader bij onderzoeksvraag 4

Worden Provinciale Staten steeds afdoende in staat gesteld hun kaderstellende en controlerende rol op te pakken.

- 29.) PS worden betrokken bij het (door)ontwikkelen van het risicomanagementbeleid.
- 30.) PS worden betrokken in de risicoafwegingen wanneer de Provincie Zeeland beleidskeuzes maakt.
- 31.) PS worden geïnformeerd over de risico's die de Provincie Zeeland loopt.
- 32.) PS zijn - voorafgaand aan het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten - op de hoogte van de voornaamste risico's, en heeft kaders voor verdeling en beheersing van de risico's gesteld.
- 33.) Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe en hoe vaak zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband, en hoe zij op deze risico's kunnen sturen.
- 34.) PS worden gedurende het verloop van de majeure samenwerking geïnformeerd over de actuele risico's binnen de majeure samenwerking, en kan haar besluitvorming op deze informatie baseren.
- 35.) Wanneer onvoorziene risico's zich voordoen, dan worden PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.
- 36.) PS zijn blijvend geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.
- 37.) PS zijn op de hoogte van belangrijke risico's die niet aan de Provincie Zeeland zijn toebedeeld, maar mogelijke grote effecten kunnen hebben op het vervolg van de majeure samenwerking.

Leeswijzer

Deze nota van bevindingen is een bijlage van de bestuurlijke nota en bevat een beschrijving van het rekenkameronderzoek en van de resultaten van onderzoek. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer op basis daarvan doet, zijn verwoord in de bestuurlijke nota.

Deze nota is als volgt ingedeeld:

- Hoofdstuk 1 vormt de inleiding van de nota en schetst de doel- en vraagstellingen en kaders van dit onderzoek.
- Hoofdstuk 2 beschrijft en beoordeelt de opzet en de uitvoering van het algemene risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland aan de hand van de normen bij het eerste deel van het normenkader.
- In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de drie afzonderlijke cases beschreven en beoordeeld aan de hand van een extract van het normenkader.
- Hoofdstuk 6 beschrijft en beoordeelt (geaggregeerd) het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking aan de hand van de normen bij het tweede deel van het normenkader.
- Hoofdstuk 7 beschrijft en beoordeelt (geaggregeerd) de uitvoering van het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland gedurende de majeure samenwerking aan de hand van de normen bij het derde deel van het normenkader.

- Hoofdstuk 8 beschrijft en beoordeelt (geaggregeerd) de rol van PS ten aanzien van het risicomanagementbeleid bij majeure samenwerkingen aan de hand van de normen bij het vierde deel van het normenkader.

Ieder hoofdstuk eindigt met een resumé van de toetsing van de onderzoeksbevindingen aan het betreffende normenkader. Deze resumés vormen de verbindende schakel met de bestuurlijke nota.

1. Risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag:

Hoe is het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland?

Algemene Begrippen

Definitie risico

Een risico wordt in de context van dit onderzoek beschouwd als een onzekere gebeurtenis met een negatief effect op het behalen van de beleids- of projectdoelstellingen. Het gaat dus om het mogelijk optreden van een gebeurtenis. En het gaat om een gebeurtenis die het realiseren van de doelstellingen binnen de gestelde kaders - aanzienlijk - in gevaar brengt.

Soorten risico's

De negatieve gevolgen van zo'n onzekere gebeurtenis kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn. Een kostenoverschrijding of een aansprakelijkheidstelling is een financieel risico. Niet-financiële risico's zijn bijvoorbeeld reputatieschade en maatschappelijke risico's zoals schade aan het milieu en/of aan de volksgezondheid. Ook het niet (volledig) behalen van de (project)doelstellingen binnen de gestelde kaders kan leiden tot politieke consequenties.

Definitie risicomanagementbeleid

Risicomanagementbeleid wordt gedefinieerd als het continu en systematisch doorlopen van de (voorgenomen) 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.

Continu proces

Het onderkennen, mitigeren en sturen op risico's vergt dat de focus van de organisatie niet alleen ligt op de toepassing van hedendaagse inzichten, tools en instrumenten. Er is doorlopend aandacht nodig van het management en het bestuur. Dat maakt dat risicomanagementbeleid zich kenmerkt als een continu proces dat moet zijn ingebed in de werkwijze, cultuur en structuur van de organisatie, het management en van het bestuur.

Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland

Provinciale Staten van Zeeland hebben in 2016 de algemene uitgangspunten en het beleidskader van het risicomanagement vastgelegd in de beleidsnota *'Riskeer, Beheers en Realiseer Meer'*. De aanleiding voor deze nota was gelegen in het Sloewegdossier. Dat dossier kende een forse budgetoverschrijding en leidde uiteindelijk tot het terugtreden van de gedeputeerde. Een onderzoeksc commissie vanuit PS deed hier uitgebreid onderzoek naar en rapporteerde daarover in het rapport *'De parelduiker vreest de modder niet'*, dat input vormde voor de beleidsnota.

De algemene visie van de Provincie Zeeland is sindsdien dat het lopen van risico's onvermijdelijk is bij het realiseren van doelstellingen. De titel van het beleidskader is in die zin veelbetekenend. Het lopen van risico's wordt niet perse als iets negatiefs beschouwd, dat zoveel als mogelijk moet worden uitgebannen. Zonder risico's gebeurt er namelijk ook niets is de overtuiging die uit het beleidskader spreekt. Wel wordt daarbij aangegeven dat het van belang is de risico's goed in kaart te brengen, beheersmaatregelen te nemen en bij de uitvoering vinger aan de pols te houden.

Vastgesteld is door het onderzoeksteam dat het beleidskader van de Provincie Zeeland voldoet aan de hedendaagse inzichten van risicomanagement.

Kader Grote Projecten

In 2016 werd tevens door PS het kader Grote Projecten vastgesteld. Dit is een beleidskader voor de beheersing van grote projecten. Deze projecten hebben met elkaar gemeen dat ze politiek en maatschappelijk van groot belang worden geacht, het financieel om grote bedragen gaat en waarbij de Provincie het voortouw neemt.

Het beleidskader bevat een adviesmodel (afwegingskader) op basis waarvan GS een advies doet aan PS om een project als 'groot' aan te merken, en omvat de volgende variabelen:

- Doorlooptijd
- Imago
- Omvang projectbudget
- Politieke gevoeligheid
- Ervaring met soortgelijke projecten

Uitgaande van de begroting 2020 van de Provincie Zeeland vallen de volgende projecten onder de definitie 'groot':

- Waterdunen
- NPW
- Thermphos
- Marinierskazerne
- Herinrichting van de N673 Zanddijk
- Deltaplan Zoetwater

Van deze projecten worden de baten en lasten expliciet zichtbaar gemaakt in de begroting. In beginsel vangen deze projecten ook de projectrisico's op via de post 'onvoorzien' binnen het projectbudget. Als deze post ontoereikend is, komen deze hogere uitgaven ten laste van de reguliere exploitatie van de Provincie Zeeland. Potentiële risico's die niet lijken te kunnen worden opgevangen door het projectbudget worden in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing van de Provinciale begroting en jaarstukken opgenomen.

kader Grote Projecten:

"Al in de verkennende fase worden Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om de kaderstellende rol uit te oefenen. In de voorbereidende fase van een project worden PS betrokken om te bepalen of een project als "groot" is te typeren. Hierbij wordt gekeken naar meerdere kenmerken waaronder het risicoprofiel van een project en de omvang van het projectbudget. Het kader biedt u verder handvatten om op een duidelijke, transparante en gestructureerde wijze vast te stellen of een project of programma als "groot" wordt getypeerd"

Het risicoprofiel van een project is dus één van de belangrijke indicatoren om een project als 'groot' aan te merken. Ook de aard of achtergrond van een project speelt een, weliswaar ongeschiktere, rol voor de aanmerking van een project als 'groot':

"Het kader is van toepassing op alle (grote) projecten of programma's van de Provincie Zeeland waarbij de vraag of het een fysiek of een maatschappelijk project is niet doorslaggevend is om te bepalen of iets projectmatig kan worden uitgevoerd. Er is enig verschil tussen een fysiek project (dat het meest ideaaltypisch is) en een maatschappelijk project. Beiden doorlopen alle projectfases en beiden kennen ook vele belanghebbenden"

Vastgesteld is dat het kader Grote Projecten van de Provincie Zeeland voldoet aan de hedendaagse inzichten van risicomanagement.

Weerstandsvermogen

Het BBV schrijft een weerstandsvermogen voor als de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal aan gekwantificeerde risico's, waar geen beheersmaatregelen tegenover staan.

Beschikbare weerstandscapaciteit

Om de mogelijke financiële gevolgen van risico's die niet binnen de projectbudgetten opgevangen kunnen worden, is het nodig een buffer beschikbaar te hebben in de vorm van de algemene reserve van de Provincie. Conform het BBV betreft het hier risico's met een ondergrens van € 0,2 miljoen en wordt als volgt omschreven: *“de middelen en mogelijkheden waarover de Provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken”*.

De eerste buffer van de Provincie bestaat uit de algemene reserve en de vrij aanwendbare bestemmingsreserves. In tweede instantie telt ook de eventuele vrije ruimte in de begroting en meerjarenramingen en de zogeheten vrije belastingcapaciteit. PS kunnen immers de keuze maken om de begroting aan te passen en de motorrijtuigenbelasting te verhogen. Evenwel zijn dat maatregelen die pas op de langere termijn tot meer financiële armslag leiden.

Gekwantificeerde risico's

Het simpelweg optellen van de maximale gevolgen van de afzonderlijke potentiële projectrisico's die niet binnen de projecten zelf kunnen worden opgevangen, zou een te negatief beeld geven van de benodigde weerstandscapaciteit. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voor zullen doen. Daarnaast zal niet ieder risico zich daadwerkelijk in de maximale omvang voordoen. Om deze overschatting van risico's te voorkomen wordt door de ambtelijke organisatie gebruik gemaakt van risicosimulatie volgens de Monte Carlo-methode. Dat is een algemeen erkende vorm voor het financieel inschatten van risico's.

Monte Carlo-simulatie

De term simulatie duidt op een analytische methode die tot doel heeft om de werkelijkheid te imiteren. Monte Carlo simulatie is genoemd naar Monte Carlo in Monaco, waar casino's een belangrijke vorm van entertainment zijn. In deze casino's worden zoals bekend kansspelen gespeeld. Deze spellen hebben allemaal een uitgesproken willekeurig ('random') gedrag, wat betreft de uitkomst. Dit willekeurige gedrag in kansspelen is gelijk aan de manier waarop de Monte Carlo simulatie de variabele waarden willekeurig selecteert bij het simuleren van een model. Net als dat bij het gooien van een dobbelsteen men van te voren niet kan weten welke kant boven komt, geldt dit ook voor de variabelen in de simulatie, welke een bekend bereik hebben met minimale, verwachte en maximale financiële gevolgen, maar een onbekende waarde voor iedere situatie.

Zekerheidspercentage

Bij de Monte Carlo-methode wordt gerekend met een zekerheidspercentage. Hoe hoger dit percentage, hoe hoger het benodigde weerstandsvermogen zal zijn en omgekeerd. Een zekerheidspercentage van bijvoorbeeld 75% geeft aan dat in 75.000 van de 100.000 schattingen die gemaakt zijn in de risicosimulatie de totale schadelast kleiner dan of gelijk was aan de benodigde weerstandscapaciteit.

De Provincie Zeeland hanteert voor de begrotingsjaren 2017 en 2018 een zekerheidspercentage van 95% en vanaf begrotingsjaar 2019 een zekerheidspercentage van 90%. Dit zekerheidspercentage van 90% wordt als landelijke norm aangehouden voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Beoordeling weerstandsvermogen

Zoals het BBV aangeeft wordt voor de bepaling van het weerstandsvermogen (ratio) de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld op de gekwantificeerde risico's. Deze ratio wordt afgezet tegen de onderstaande waarderingstabel. Deze tabel is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente ontwikkeld.

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

PS hebben een ondergrens voor deze ratio van het weerstandsvermogen vastgesteld van 1,5. Dit valt in de klasse 'ruim voldoende'. Daarnaast is besloten dat de Algemene Reserve minimaal gelijk (ratio 1,0) moet zijn aan de benodigde risicobuffer. Op basis van deze ratio's wordt bepaald of het weerstandsvermogen van de Provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel.

De ontwikkeling van de ratio's weerstandsvermogen en Algemene Reserve is in onderstaande grafiek weergegeven:

De ontwikkeling van de ratio's weerstandsvermogen en Algemene Reserve is in onderstaande grafiek weergegeven:



Deze grafiek is ontleend aan de begroting 2020 van de Provincie Zeeland.

Aan de hand van deze gegevens kan vastgesteld worden dat het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland ruim voldoende tot uitstekend te noemen is.

Risicoallocatie

In het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland en in het kader Grote Projecten zijn geen vaste spelregels of criteria opgenomen voor de toedeling van risico's aan samenwerkingspartners.

In Hoofdstuk 6 van deze rapportage wordt daar nader op ingegaan.

Evaluatie van beleid

In het kader Grote Projecten is opgenomen dat GS en PS hier jaarlijks een reflectie op uitvoeren. Verder zijn er ten aanzien van een periodieke evaluatie van het risicobeleid geen afspraken gemaakt. Het opnemen van periodieke evaluaties is echter een wezenlijk aandachtspunt uit de beoordelingsystematieken als NEN en ISO.

Het kader Grote Projecten werd weliswaar in 2018 bijgesteld aan de hand van een evaluatie, maar er vonden verder geen jaarlijkse evaluatie plaats.

Taken en verantwoordelijkheden

Rol van het management

In het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland is opgenomen dat de ambtelijke organisatie in eerste aanleg verantwoordelijk is voor het omgaan met risico's. Het gaat dan om het lijnmanagement voor zover het risico's betreft binnen de reguliere taken en werkzaamheden van hun desbetreffende afdelingen. Waar het risico's binnen programma's en projecten betreft zijn de desbetreffende programma- en projectmanagers verantwoordelijk, en zij stellen de voorgeschreven kwartaalrapportages ten behoeve van GS en PS op in geval van 'grote projecten'.

Als 'risico-eigenaar' is het management gehouden om de risico's steeds in beeld te hebben en om voorbereid te zijn op het voorkomen daarvan en op het mitigeren van eventuele gevolgen. Een van de methoden die wordt ingezet om risico's in beeld te brengen en te houden is het periodiek uitvoeren van risico-inventarisaties binnen een taakveld of een project. De risico-eigenaren zijn tevens verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie voor de centrale registratie van risico's bij de Provincie Zeeland. Deze centrale registratie wordt uitgevoerd door de afdeling financiën.

Unit concerncontrol

De unit concerncontrol, een onderdeel van de afdeling Financiën & Control, verricht onder andere onderzoek naar de wijze waarop met risico's wordt omgegaan binnen de Provincie. De rol en werkwijze van deze unit binnen de grote projecten is opgenomen in het Handboek Projecten en Programma's Provincie Zeeland en krijgt in de praktijk ook op deze manier vorm. Zo beoordeelt de unit de risicoparagrafen van de kwartaalrapportages en rapporteert hierover aan de directie en aan GS, en beziet of beheersmaatregelen nodig zijn en andere maatregelen om de risico's te verminderen.

Instrumenten

Als hulpmiddel bij de uitvoering van risicomanagement maakt de Provincie Zeeland gebruik van het risicomanagementinformatiesysteem NARIS, ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement. Veel andere overheidsorganisaties in Nederland maken ook gebruik van dit instrument. NARIS voldoet aan de hedendaagse inzichten en richtlijnen van risicomanagement zoals ISO 31000, RISMAN methodiek en COSO ERM 2017.

Geïdentificeerde risico's kunnen in NARIS met bijbehorende kans en gevolklassen worden opgenomen. Eén van de gevolklassen is de financiële impact van de ongewenste gebeurtenis. Andere gevolklassen zijn bijvoorbeeld politieke gevolgen en imagoschade.

Analyse

Toetsing aan het normenkader

1	Het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland is volledig, transparant en actueel (volgens hedendaagse inzichten en voorschriften).				
2	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Provincie Zeeland ten aanzien van het risicomanagement (bij samenwerking) zijn helder, waarbij tevens de rol van PS is beschreven bij het aangaan, bijsturen en informeren over (de risico's van) samenwerkingsverbanden.				
3	Er zijn voor het aangaan van majeure samenwerkingen heldere regels voor de inschatting van risico's, en de allocatie en beheersing hiervan.				
4	Er zijn adequate instrumenten om periodiek risico's te analyseren en prognosticeren in relatie tot het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland				

	in het algemeen en risicobuffers van het samenwerkingsverband in het bijzonder.				
5	Er is een transparante verhouding tussen de totale risico's die de Provincie loopt en het weerstandsvermogen.				
6	De wijze van inventariseren, analyseren, monitoren, sturen en rapporteren van de risico's sluit aan bij organisatiestructuur van de Provincie Zeeland.				
7	Het risicomanagementbeleid wordt periodiek geëvalueerd.				

Resumé

De uitkomsten van het onderzoek naar het Sloewegdossier uit 2015 hebben het risicobewustzijn binnen de Provincie Zeeland op de politieke en ambtelijke agenda gezet.

Sinds 2016 kent de Provincie Zeeland eigentijdse beleidskaders Risicomanagement en 'Grote Projecten'. De aangetroffen risicodossiers zijn actueel en voor wat de financiële risico's betreft conform de verslaggevingsvoorschriften uit het BBV en de eigen normen. Voor de risico-inventarisaties wordt gebruik gemaakt van hedendaagse methoden.

Voor de (centrale) vastlegging van de risico's is het state-of-the-art systeem NARIS beschikbaar.

Een periodieke evaluatie van het risicobeleid, is niet opgenomen in het kader Grote Projecten en in het risicomanagementbeleid. Deze vinden in de praktijk dan ook niet plaats.

Ook bleek uit het onderzoek dat voor de toedeling van de risico's aan de verschillende samenwerkingspartner er geen vaste, vooraf bepaalde criteria worden gehanteerd (referte hoofdstuk 6).

2. Praktijkcasus Waterdunen

Dit hoofdstuk schetst het risicomanagementbeleid in de praktijk aan de hand van de casus Waterdunen. Waterdunen is door PS aangeduid als een 'groot project'.

Wat is Waterdunen?

Het project Waterdunen omvat een grote gebiedsontwikkeling van ruim 350 hectare ten westen van Breskens. Kustversterking gaat hier gepaard met een uitbreiding van verblijfsrecreatie en de ontwikkeling van natuur en landschap.

Meer informatie over Waterdunen is te vinden op <http://www.waterdunen.com/>

Samenwerkingspartners

In het project Waterdunen werken vijf partijen samen. Dat zijn de Provincie Zeeland (de trekker van het project), de gemeente Sluis, waterschap Scheldestromen en twee private partijen: Molecaten en stichting Het Zeeuwse Landschap (HZL).

Het recreatiepark wordt in de toekomst beheerd door Molecaten en het natuurgebied door HZL. De getijdenduiker (doorlaatmiddel) is onderdeel van de primaire waterkering en wordt beheerd door waterschap Scheldestromen.

Risicomanagement binnen de samenwerking

Waterdunen is een project dat in 2010 is gestart. PS heeft dit project in 2016 als 'groot project' aangeduid.

Het onderzoeksteam heeft vastgesteld dat de werkwijze zoals in hoofdstuk 2 is geschetst wordt gevolgd. De risico-eigenaren organiseren periodieke risicosessies ter voorbereiding van de kwartaalrapportages. De volledige cyclus, en het houden van de sessies concentreert zich op het maken van de grondexploitatie (GREX). Alle risico's worden in deze GREX opgenomen, welke tevens aan het eind van het jaar door PS wordt vastgesteld. PS worden daarnaast op de hoogte gebracht van de risico's via kwartaalrapportages en 'zicht op beleid sessies'.

Risicoverdeling

Vastlegging in overeenkomsten

De samenwerkingsafspraken en de verdeling van de risico's voor het project Waterdunen zijn in de initiatieffase vastgelegd in de *doelstellingenovereenkomst* tussen de Provincie, HZL, Sluis en Molecaten. Het waterschap heeft deze overeenkomst niet getekend omdat het bestuur van het waterschap zich niet kon vinden in de projectdoelstelling om zilte natuur te ontwikkelen, en daarvoor zout water vanuit de Noordzee binnendijs in te laten.

Daarnaast zijn in verschillende deelovereenkomsten met alle partijen nadere afspraken gemaakt over de verdeling van de risico's voor de planuitwerking en realisatie van verschillende deelprojecten, zoals het getijdengebied, de primaire waterkering, de oestergeul en de getijdenduiker. Ondanks dat het waterschap de doelstellingenovereenkomst niet heeft onderschreven, heeft het waterschap de deelovereenkomsten voor de planuitwerking en realisatie van deze deelprojecten wel ondertekend en is in die hoedanigheid dan ook een belangrijke samenwerkingspartner van de Provincie.

De Provincie Zeeland is voor de meeste onderdelen van het project Waterdunen de opdrachtgever voor de planuitwerking en realisatie van de gebieden, en draagt daarmee ook in de kern de meeste risico's die gepaard gaan bij het – binnen de gestelde kaders – ten uitvoering brengen van de planuitwerking en realisatie Waterdunen.

De uitvoering van het uiteindelijke gebruik en het beheer van Waterdunen en de eventueel bijbehorende risico's zijn toebedeeld aan de beheerders van de verschillende objecten binnen het project Waterdunen. Dit is bijvoorbeeld HZL voor de kern- en recreatienatuur, het waterschap voor de waterkering en watergangen en de Gemeente Sluis voor de parkeerruimtes. De Provincie Zeeland is niet primair verantwoordelijk voor de beheertaken in het gebied Waterdunen. Afspraken over wie verantwoordelijk is voor risico's die gepaard gaan met het beheer (lees: gebruik en onderhoud) van deze objecten zijn vastgelegd in aparte overeenkomsten tussen de Provincie Zeeland en andere partijen.

Aanvullende afspraken

Indien risico's op voorhand al duidelijk zijn dan is het zaak om hier aanvullende afspraken over te maken in de overeenkomsten. In het merendeel van de (deel)overeenkomsten is dit ook het geval. Echter niet in alle gevallen zijn deze gemaakt. Zo is bijvoorbeeld in de overeenkomst voor de financiering van de recreatieve voorzieningen (april 2019) niet opgenomen hoe er omgaan wordt met wijzigende uitgangspunten voor de financieringsafspraken.

Daarnaast zijn er in dit onderzoek geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat op basis van vooraf bepaalde criteria (zie hoofdstuk 6) is gekeken hoe de risico's tussen de partijen toebedeeld gaan worden.

Afspraken voor de beheerfase

Doordat de Provincie Zeeland voor het welslagen van het project in de beheerfase afhankelijk is van andere partijen, wordt een apart risicodossier voor de fase die volgt na realisatie gehanteerd. Dit vindt tevens zijn oorsprong in een afwijkende risicoverdeling voor het beheer. In de beheerfase is de Provincie voor een aantal jaren mede-risicodragers voor de inlaatkreek en de zandvang. Dit komt doordat sommige risico's in de beheerfase veroorzaakt kunnen worden door tekortkomingen tijdens de plan- of uitvoeringsfase. Mede door deze faseovergangen is het belangrijk om goede afspraken te maken over de risicoverdeling.

Deze afspraken liggen helder vast in de overeenkomsten én in de risicodossiers. Over de risico's voor de gebruiks- en beheerfase van Waterdunen wordt apart gerapporteerd. Deze 'knip' in de risico's is pas na de start van de planuitwerking en de uitvoering aangemaakt in het risicomanagementsysteem, met name omdat tijdens de planuitwerking de risico's pas beter in beeld komen. Dit is gebruikelijk voor grote projecten.

In de overeenkomst voor de realisatie en het beheer van een oestergeul door HZL zijn bijvoorbeeld duidelijke afspraken gemaakt over de verdeling van de risico's:

Artikel 1 – Doel en afbakening van deze overeenkomst

Deze overeenkomst heeft tot doel om de afspraken vast te leggen over de risico's in verband met de aanleg en het gebruik van de oestergeul alsmede het beheer van de oestergeul.

Artikel 2 – Aanleg oestergeul voordat de planherziening in werking is getreden

1. HZL is verantwoordelijk voor de aanleg en uitvoering van de werkzaamheden aan en rond de oestergeul.
2. De aanleg van de oestergeul gebeurt in afstemming met Provincie Zeeland, in het bijzonder ten aanzien van het grondverzet en verkeersbewegingen.
3. HZL is er mee bekend dat het gebruik van de aan te leggen geul ten behoeve van de teelt van aquatische organismen thans planologisch niet is toegestaan en dat het resultaat van de planherziening niet op voorhand vaststaat, ondanks het feit dat Provincie Zeeland zich zal inspannen om deze herziening voorspoedig te laten verlopen.
4. HZL neemt het risico dat de voorgenomen planherziening niet leidt tot het legaal kunnen gebruiken van de oestergeul voor haar rekening.

Daarnaast komt in deze overeenkomst ook naar voren dat, indien de Provincie Zeeland geen invloed heeft op een risico, en deze daardoor ook niet direct kan beheersen, helder vastlegt dat zij niet aansprakelijk is.

Artikel 3 – Getijdenbeweging

1. HZL is er mee bekend dat er thans nog geen getij is in het gebied en dat er nog geen zekerheid is over het daadwerkelijk kunnen bewerkstelligen van de voor de teelt van aquatische organisme benodigde getijdenbeweging.
2. Het is HZL tevens bekend dat er na het moment dat, het getijdenwater toegang heeft tot Waterdunen, rekening gehouden moet worden met een inregelperiode en dat nog geen vaste planning voor openstellen en inregelen gegeven kan worden.
3. Tot slot is HZL er mee bekend dat het peilbesluit van Waterschap Scheldestromen wordt geënt op de ontwikkeling van de estuariene natuur en niet op de kweek van aquatische organismen en zilte teelten;
4. HZL is bereid is om het risico op schade en nadeel als gevolg hiervan, te accepteren.

Ook in andere deel-overeenkomsten, zoals die voor de grondoverdracht tussen de Provincie Zeeland en Molecaten uit 2010 wordt expliciet aandacht besteed aan de juridische borging, vastlegging en verdeling van mogelijke risico's tussen de partijen.

De overeenkomst met Molecaten is ingezien door het onderzoeksteam. Daarbij is vastgesteld dat het een juridisch solide overeenkomst is met daarin onder andere een goede en faire toedeling van de risico's. Op deze overeenkomst ligt geheimhouding en wordt er derhalve in deze rapportage geen teksten ter illustratie getoond.

Omgang met geschillen

Het is van belang in overeenkomsten procesafspraken op te nemen voor het geval er verschil van inzicht ontstaat tussen de deelnemende partijen over de verantwoordelijkheid voor en omgang met (onvoorziene) risico's. In meerdere deellovenkomsten binnen het project Waterdunen werden dergelijke procesafspraken opgenomen.

Als voorbeeld onderstaande passage uit de samenwerkingsovereenkomst met het waterschap voor de realisatie van de getijdenduiker.

artikel 13. Geschillen

- 13.1. Alle geschillen die naar aanleiding van of in verband met deze overeenkomst of van overeenkomsten ter uitvoering van deze overeenkomst tussen de partijen of hun rechtverkrijgenden mochten ontstaan, van welke aard en omvang die ook mogen zijn, daaronder begrepen die welke slechts door een der partijen als zodanig worden aangemerkt, zullen worden voorgelegd aan een uit drie leden bestaande arbitragecommissie.
- 13.2. Ieder van beide partijen benoemt ten behoeve van de arbitragecommissie een adviseur, die vervolgens gezamenlijk een derde adviseur benoemen, die als voorzitter van de commissie optreedt.
- 13.3. De arbitragecommissie geeft een bindend advies voor de beide partijen.

Wat in de praktijk opvalt is dat, in geval van verschillen van inzicht en potentiële geschillen binnen het project Waterdunen er steeds naar een bestuurlijke oplossing is gezocht. Tot op heden is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een arbiter in te schakelen.

Peilbesluit Waterdunen

Het is belangrijk om in samenwerkingsovereenkomsten afspraken te maken over de beheersing van gesignaleerde risico's en andere randvoorwaarden voor succes. De gemaakte afspraken over een benodigd peilbesluit van Waterdunen in de overeenkomst voor realisatie van de getijdenduiker zijn hierbij exemplarisch.

- 9.3. Het Waterschap zal de wijze van beheer van de getijdenduiker nader vastleggen in een peilbesluit. Het Waterschap spant zich in, om de getijdenduiker zodanig te beheren dat het door de Provincie beoogde gedempte getij, zoals aangegeven in het Programma van Eisen (bijlage 5a) en de Notitie werking gedempt getijde (bijlage 5b), bereikt zal worden.

Dit peilbesluit is noodzakelijk om water uit de Noordzee via de getijdenduiker het binnendijkse gebied in te laten, zodat een gebied met zilte natuur zich kan ontwikkelen in het plangebied. Hierbij is het belangrijk dat de juiste waterpeilen bij eb en vloed in het gebied van Waterdunen worden aangehouden, zodat dat de getijdenwerking zorgt de ontwikkeling van zilte natuur. Deze ontwikkeling van zilte natuur is een van randvoorwaarden die samenwerkingspartners als Molecaten en HZL hebben gesteld voor de overdracht van de gronden.

Het te nemen peilbesluit door het waterschap is cruciaal voor de grondoverdracht tussen de Provincie en Molecaten. In de overeenkomst voor de realisatie van de getijdenduiker is beschreven dat het waterschap een inspanningsverplichting heeft om het peilbeheer zodanig vorm te geven dat de gewenste natuurontwikkeling in Waterdunen mogelijk is.

Indien, onder voorbehoud dat de juiste en vergunbare randvoorwaarden worden geschept door de participerende partijen, een resultaatsverplichting in de overeenkomst was opgenomen dat de voor de ontwikkeling van zilte natuur noodzakelijke optimale peilen worden overgenomen in het peilbesluit, dan had dit de positie van de Provincie Zeeland versterkt. Het peilbesluit kan, in het geval van slechts een inspanningsverplichting, altijd nog worden tegengehouden door het bestuur van het waterschap.

Zonder dit peilbesluit loopt de Provincie namelijk het risico dat de projectdoelstellingen van Waterdunen niet volledig gerealiseerd kunnen worden. Ook bestaat dan het risico dat de voor Molecaten randvoorwaardelijke zilte natuur zich niet volgens de opgestelde plannen en ontwerpen ontwikkelt.

Ten tijde van het opstellen van dit onderzoeksrapport werken het waterschap en de Provincie nog aan de totstandkoming van dit peilbesluit.

Het onderzoeksteam signaleert dat de in de overeenkomst opgenomen beheersmaatregelen, namelijk het inschakelen van een arbitragecommissie, vooralsnog niet aan de orde is. Het conform afspraak inzetten van een mediator, zou dan kunnen helpen om het waterschap en de Provincie op één lijn te krijgen en te handelen vanuit elkaars belangen.

Risico's en aandachtspunten voor de Provincie

De GREX Waterdunen 2019 bevat de actuele risicoschatting voor de uitvoeringsfase van het project. De vertaling en becijfering van de risico's in het onderliggende risicodossier worden niet volledig in de openbaarheid gedeeld. Dit is een bewuste keuze vanwege verschillende belangen van projectpartners en het borgen van de onderhandelingspositie van de Provincie Zeeland zelf. De grondoverdracht van de Provincie Zeeland aan Molecaten en HZL bijvoorbeeld is nog niet afgerond.

Mochten er financiële tekorten in het project ontstaan of indien een andere partij financiële schade oploopt door de Provincie Zeeland verwijtbare fouten of andere tekortkomingen, zoals het onterecht

verlenen van vergunningen of fouten in een omgevingsplan, dan is de Provincie Zeeland primair aansprakelijk voor de gevolgen hiervan. Er is zoals voornoemd, bijvoorbeeld nog steeds een belangrijk risico dat, voor het definitief openen van de getijdenduiker dat het benodigde peilbesluit niet wordt verkregen. De kans is aanwezig dat er dan aanvullende maatregelen moeten worden getroffen en dat dit consequenties heeft voor de post onvoorzien binnen de GREX Waterdunen.

Behalve financiële risico's zijn er, gezien de doelstellingen van het project, ook belangrijke andere risico's. Hierbij valt te denken aan juridische en planologische risico's, waarbij de afhankelijkheid van andere overheidsorganisaties vaak groot is voor mogelijke vergunningstrajecten en andere lopende procedures. Een gevolgrisco is dan het uit de planning lopen van het samenwerkingsproject. Daarnaast kunnen veiligheidsrisico's spelen tijdens de uitvoeringswerkzaamheden van aannemers of kan er sprake zijn van kwaliteitsrisico's doordat bepaalde natuur zich niet zodanig ontwikkelt als tijdens de planfase was voorzien. Ook de kans op overlast in de omgeving tijdens de uitvoering van de projecten, bijvoorbeeld door het afsluiten van doorgaande wegen of geluid- en stofoverlast tijdens de bouw, zijn als risico te betitelen.

In de kwartaalrapportages voor PS worden, conform het vastgestelde beleid de meeste grotere risico's opgenomen bij de GORKIT-onderdelen waar deze betrekking op hebben. Als gevolg van de beleidskeuze ten aanzien van de rapportages wordt PS niet geïnformeerd over de kleinere risico's die binnen de samenwerking worden gelopen. Ook ontbreken in de kwartaalrapportages voor PS de voornaamste risico's die de andere samenwerkingspartners lopen binnen deze samenwerking. Dat is weliswaar conform het vastgestelde beleid van de Provincie Zeeland, maar actuele inzichten geven juist aan dat dergelijke informatie, voor beslissers ook van belang is in hun afwegingen mee te kunnen nemen.

In de doelstellingsovereenkomst en in de overeenkomst tussen de Provincie en het particuliere Molecaten wordt expliciet aandacht besteed aan exit-scenario's. In de samenwerkingsovereenkomsten met uitsluitend overheidsorganisaties, zoals de overeenkomst 'realisatie van de getijdenduiker', zijn dergelijke exit-strategieën niet opgenomen. Daarin wordt slechts gemeld dat, indien er sprake is van onvoorziene omstandigheden en geschillen, een heronderhandelingsovereenkomst tussen de partijen opgesteld dient te worden.

Analyse

Normenkader

Voorafgaand aan de samenwerking..

8	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn. Het beleidskader, instrumenten en richtlijnen voor risicomangement en voor de grote projecten zijn, indien van toepassing, aantoonbaar toegepast.				
9	Risico's worden, voorafgaand aan de samenwerking, helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
10	Er zijn binnen de majeure samenwerking adequate instrumenten en richtlijnen toegepast voor het risicomangement en het bepalen van het weerstandsvermogen.				
11	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking zijn afspraken gemaakt over hoe en op welke gronden de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners. Hiertoe zijn heldere criteria gebruikt.				
12	De organisatorische- en/of projectdoelstellingen van de Provincie Zeeland én de samenwerkingspartners staan centraal bij de inventarisaties van de risico's.				

13	Het risicoprofiel van een majeure samenwerkingsverband is onderdeel van de drie BOB (beeld-, oordeels- en besluitvorming) fases door PS.				
14	De afspraken over de risicoverdeling, de gevolgen en de risicoaansprakelijkheid van partijen zijn juridisch duidelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.				
15	Er is een 'exit-scenario' en/of 'exit-strategie' waarin is vastgesteld wanneer de risico's onaanvaardbaar worden, en dit is vastgelegd in de overeenkomst.				
16	Onvoorziene risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen.				
17	Risico's die niet aan de Provincie Zeeland toebedeeld zouden moeten zijn, zijn ook niet aan de Provincie Zeeland als partij in de majeure samenwerking toebedeeld.				
18	De afspraken over de risicoverdeling en gevolgen hiervan zijn juridisch voldoende duidelijk vastgelegd.				

Na de ondertekening..

19	De risicoallocatie tijdens de uitvoering is gebaseerd op heldere criteria en volgt primair het principe 'risico volgt verantwoordelijkheid' of secundair de mate van invloed op en beheersbaarheid van het risico. Indien hiervan wordt afgeweken, gebeurt dat gemotiveerd en wordt dit expliciet gemaakt in documentatie.				
20	Het risicomanagement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's cyclisch worden geïnteriseerd, geanalyseerd, gemonitord, beheerst en gerapporteerd.				
21	Risico's worden die zich gedurende de samenwerking manifesteren, worden helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
22	De wijze van risicomanagement in de majeure samenwerking sluit aan bij het risicomanagement en besluitvorming van de verschillende betrokken partijen.				
23	De gevolgen van de (rest)risico's zijn helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
24	Indien onvoorziene risico's optreden worden deze beheerst volgens geldend beleid, instrumenten en richtlijnen, en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de beheersing.				
25	Indien (onvoorziene) risico's gedurende de uitvoering optreden is het duidelijk wie aansprakelijk is voor deze risico's.				
26	Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt daar adequaat op gestuurd teneinde de nadelige effecten zoveel als mogelijk te beperken.				
27	Risico's worden - indien nodig - gezamenlijk met de betrokken partners beheerst.				
28	Er is sprake van risicobewustzijn binnen de organisatie van majeure samenwerking en er is zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van het risicobewustzijn.				

Rol PS

32	PS zijn - voorafgaand aan het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten - op de hoogte van de voornaamste risico's, en heeft kaders voor verdeling en beheersing van de risico's gesteld.				
33	Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe en hoe vaak zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband, en hoe zij op deze risico's kunnen sturen.				
34	PS worden gedurende het verloop van de majeure samenwerking geïnformeerd over de actuele risico's binnen de majeure samenwerking, en kan haar besluitvorming op deze informatie baseren.				
35	Wanneer onvoorziene risico's zich voordoen, dan wordt PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.				
36	PS zijn blijvend geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.				
37	PS zijn op de hoogte van belangrijke risico's die niet aan de Provincie Zeeland zijn toebedeeld, maar mogelijke grote effecten kunnen hebben op het vervolg van de majeure samenwerking				

Resumé

De onderzoeksbevindingen die bij deze casus werden opgetekend komen, geaggregeerd met de bevindingen bij de andere cases, terug in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van deze rapportage.

In de casus Waterdunen is gebleken dat de Provincie diverse financiële en andersoortige risico's loopt binnen de samenwerking. Daarbij is wel gebleken dat het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland en het kader Grote Projecten goed wordt toegepast binnen het project. PS wordt, conform het beleid periodiek geïnformeerd over de grotere risico's die binnen het project gelopen worden.

Wel wordt gezien dat afhankelijkheden tussen overheidsorganisaties en het onderkennen van elkaars project- en samenwerkingsdoelstellingen niet altijd afdoende geborgd worden in de samenwerkingsovereenkomsten. Het niet ondertekenen van de doelstellingenovereenkomst door het waterschap is hiervoor exemplarisch. Zonder het door het waterschap te nemen peilbesluit wordt immers het risico gelopen dat de projectdoelstellingen van Waterdunen niet volledig gerealiseerd kunnen worden.

Risico's die, anders dan vooraf bekende risico's, in een later stadium van de samenwerking opkomen, worden conform het beleid tijdens risicosessies en aanvullende overleggen gealloceerd. Het is daarbij echter niet in alle gevallen herleidbaar op welke criteria de risicoverdeling dan wordt gebaseerd.

Wat ook opvalt is dat, in geval van verschillen van inzicht en potentiële geschillen binnen het project, in deze onderzochte casus naar een bestuurlijke oplossing wordt gezocht. In de betreffende samenwerkingsovereenkomsten is daar ook de mogelijkheid toe opgenomen.

Daardoor werd er, tot nog toe geen beroep gedaan op strikte naleving van de overeenkomsten. Ook al zijn die overeenkomsten juridisch bindend en solide.

Verder valt op dat niet voor alle deelprojecten binnen Waterdunen een exit strategie is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst.

3. Praktijkcasus NPW

Dit hoofdstuk schetst het risicomanagementbeleid in de praktijk aan de hand van de casus NPW die door PS is benoemd als een 'groot project'.

Wat is NPW?

Het programma Natuurpakket Westerschelde (NPW) richt zich op het realiseren van 600 hectare estuariene¹ natuur, volgens het Convenant Rijk-Provincie (2006), over de uitvoering van de ontwikkelingschets 2010.

Het beoogde effect is natuurherstel van de Westerschelde. Het zal nog geruime tijd duren voordat vastgesteld kan worden of alle beoogde estuariene natuur ter plaatse is gerealiseerd. In de loop van de jaren is het programma geleidelijk van de planvoorbereidingsfase in de uitvoeringsfase terecht gekomen.

Meer informatie over NPW is te vinden op <https://www.zeeland.nl/natuur-en-landschap/natuurpakket-westerschelde>

In dit onderzoek wordt de opgave 600 hectare estuariene natuur beschouwd.

Samenwerkingspartners

De Hedwigepolder en het Zwin zijn onderdeel van de Scheldeverdragen tussen het Vlaams Gewest en de Staat der Nederlanden. In de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie (VNSC) werken Vlaanderen en Nederland samen aan een duurzaam en vitaal Schelde-estuarium. Op basis van een convenant tussen het Rijk en de Provincie Zeeland is de Provincie Zeeland verantwoordelijk voor de uitvoering van het NPW.

Inzet Provincie Zeeland

De projectdoelstellingen van NPW worden onderschreven door de Provincie Zeeland. De financiële middelen voor de uitvoering zijn volledig afkomstig van het Rijk.

De Provincie investeert geen eigen middelen in NPW.

Risicomanagement binnen de samenwerking

Het onderzoeksteam heeft vastgesteld dat de werkwijze zoals in hoofdstuk 2 is geschetst wordt gevolgd voor NPW op programmaniveau als geheel als ook voor de afzonderlijke deelprojecten zoals bijvoorbeeld NPW Hedwigepolder of NPW buitendijks.

PS worden op de hoogte gebracht van de voortgang en de risico's via:

- Kwartaalrapportages
- Updates van het regiooverleg tussen het Rijk en de Provincie
- De meerjaren-kostenramingen NPW
- Jaarverslagen.

Via de kwartaalrapportages worden PS op de hoogte gesteld van de mogelijke risico's van het project. Oorzaken van de risico's en het verloop van de beheersmaatregelen worden in tekstkaders toegelicht. De gehanteerde formats voor deze rapportages zijn er op ingericht om enkel beknopte informatie in op te nemen.

¹ Estuaria zijn de benedenstroomse delen van riviersystemen die onder invloed staan van zeewater en de werking van getijden. Door de menging van rivierwater met zeewater ontstaat in estuaria een zoet – zoutgradiënt.

Een systematische volledige opsomming van alle risico's en de genomen beheersmaatregelen ontbreekt. Er wordt, conform de door PS vastgestelde kaders, geconcentreerd op de grotere risico's.

Risicoverdeling

De risicoverdeling verschilt per deelproject. Voor het project Hedwigepolder bijvoorbeeld, bestaat de samenwerking er in hoofdlijn uit dat het Rijk voor de uitvoering en de financiering daarvan verantwoordelijk is terwijl de Provincie Zeeland verantwoordelijk is voor de planvoorbereiding. De VNSC fungeert daarbij als een 'administratiekantoor'.

Het convenant geeft de verhouding, en daarmee de risicoverdeling, tussen de Provincie Zeeland en het Rijk weer:

“Ten behoeve van de formele besluitvorming door het Rijk is de Provincie verantwoordelijk voor het ontwikkelen van bestuurlijk en beleidsmatig afgewogen en technische en financieel uitvoerbare voorstellen, die passend zijn binnen de in dit convenant onder het thema Natuurlijkheid aangegeven randvoorwaarden.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het nemen van besluiten over het NPW in het kader van de RRP (rijksprojectenprocedure) en voor het tijdig beschikbaar stellen van de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van NPW.”

In het convenant zijn ook voorwaarden voor ontbinding van de samenwerking opgenomen.

De verwachting is dat het door het Rijk beschikbaar gestelde budget voldoende is voor de realisatie van het programma. Na realisatie van de opgave wordt de Provincie Zeeland verantwoordelijk voor het beheer van de 600 hectare estuariene natuur.

Risico's en aandachtspunten voor de Provincie

Zoals aangegeven stelt het Rijk de kaders en zijn mogelijke gevolgen, indien deze doelstelling niet kan worden behaald binnen de gestelde financiële kaders, in principe voor risico van het Rijk.

Ondanks het feit dat het Rijk de financiering beschikbaar stelt en verantwoordelijk is voor de besluitvorming, is er ook een aantal risico's voor de Provincie Zeeland. Wanneer bijvoorbeeld de projectdoelstelling niet wordt gerealiseerd door aanwijsbaar tekortschieten van de Provincie zou dat de bestuurlijke relatie met het Rijk kunnen verslechteren en voeding geven aan een nieuwe (publieke) discussie over de ontpoldering.

Ook juridische risico's kunnen de realisatie van de projecten in gevaar brengen. Variërend van juridische fouten in onteigeningsprocedures, het niet verkrijgen van vergunningen, tot het niet voldoen aan vergunningsvoorwaarden. Dit stelt eisen aan de begeleiding en inrichting van het juridisch proces tijdens de voorbereidings-, planuitwerking- en uitvoeringsfase van de deelprojecten.

Daarnaast spelen mogelijke risico's in geval van fouten of nalatigheden die verwijtbaar zijn, zoals het niet tijdig signaleren van ernstige budgetoverschrijdingen, als gevolg waarvan het Rijk toch financiële claims bij de Provincie legt. Ook is het mogelijk dat er conflicten tussen stakeholders ontstaan, waardoor de realisatie van projecten in gevaar komt.

Uit de ervaringen en evaluaties gedurende de afgelopen drie jaar blijkt dat het afgesproken pakket maatregelen in stand is gebleven. De afspraken over risicocallocatie zijn helder, de juridische procedures zijn goed verlopen en financieel is er voldoende ruimte. En de samenwerking met de overige stakeholders verloopt ook goed.

Wel is het onderzoeksteam gebleken dat de afspraken over risicocallocatie niet gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde criteria.

Analyse

Normenkader

Voorafgaand aan de samenwerking..

8	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn. Het beleidskader, instrumenten en richtlijnen voor risicomanagement en voor de grote projecten zijn aantoonbaar toegepast.				
9	Risico's worden, voorafgaand aan de samenwerking, helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
10	Er zijn binnen de majeure samenwerking adequate instrumenten en richtlijnen toegepast voor het risicomanagement en het bepalen van het weerstandsvermogen.				
11	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking zijn afspraken gemaakt over hoe en op welke gronden de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners. Hiertoe zijn heldere criteria gebruikt.				
12	De organisatorische- en/of projectdoelstellingen van de Provincie Zeeland én de samenwerkingspartners staan centraal bij de inventarisaties van de risico's.				
13	Het risicoprofiel van een majeur samenwerkingsverband is onderdeel van de drie BOB (beeld-, oordeels- en besluitvorming) fases door PS.				
14	De afspraken over de risicoverdeling, de gevolgen en de risicoaansprakelijkheid van partijen zijn juridisch duidelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.				
15	Er is een 'exit-scenario' en/of 'exit-strategie' waarin is vastgesteld wanneer de risico's onaanvaardbaar worden, en dit is vastgelegd in de overeenkomst.				
16	Onvoorziene risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen.				
17	Risico's die niet aan de Provincie Zeeland toebedeeld zouden moeten zijn, zijn ook niet aan de Provincie Zeeland als partij in de majeure samenwerking toebedeeld.				
18	De afspraken over de risicoverdeling en gevolgen hiervan zijn juridisch voldoende duidelijk vastgelegd.				

Na de ondertekening..

19	De risicoallocatie tijdens de uitvoering is gebaseerd op heldere criteria en volgt primair het principe 'risico volgt verantwoordelijkheid' of secundair de mate van invloed op en beheersbaarheid van het risico. Indien hiervan wordt afgeweken, gebeurt dat gemotiveerd en wordt dit expliciet gemaakt in documentatie.				
20	Indien (onvoorziene) risico's gedurende de uitvoering optreden is het duidelijk wie aansprakelijk is voor deze risico's.				

21	Risico's worden die zich gedurende de samenwerking manifesteren, worden helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
22	Het risicomangement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's cyclisch worden geïnventariseerd, geanalyseerd, gemonitord, beheerst en gerapporteerd.				
23	De wijze van risicomangement in de majeure samenwerking sluit aan bij de het risicomangement en besluitvorming van de verschillende betrokken partijen.				
24	De gevolgen van de (rest)risico's zijn helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
25	Indien onvoorziene risico's optreden worden deze beheerst volgens geldend beleid, instrumenten en richtlijnen, en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de beheersing.				
26	Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt daar adequaat op gestuurd ten einde de nadelige effecten zoveel als mogelijk te beperken.				
27	Risico's worden - indien nodig - gezamenlijk met de betrokken partners beheerst.				
28	Er is sprake van risicobewustzijn binnen de organisatie van majeure samenwerking en er is zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van het risicobewustzijn.				

Rol PS

32	PS zijn - voorafgaand aan het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten - op de hoogte van de voornaamste risico's, en heeft kaders voor verdeling en beheersing van de risico's gesteld.				
33	Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe en hoe vaak zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband, en hoe zij op deze risico's kunnen sturen.				
34	PS worden gedurende het verloop van de majeure samenwerking geïnformeerd over de actuele risico's binnen de majeure samenwerking, en kan haar besluitvorming op deze informatie baseren.				
35	Wanneer onvoorziene risico's zich voordoen, dan wordt PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.				
36	PS zijn blijvend geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.				
37	PS zijn op de hoogte van belangrijke risico's die niet aan de Provincie Zeeland zijn toebedeeld, maar mogelijke grote effecten kunnen hebben op het vervolg van de majeure samenwerking				

Resumé

De onderzoeksbevindingen die bij deze casus werden opgetekend komen, geaggregeerd met de bevindingen bij de andere cases, terug in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van deze rapportage.

In de casus NPW is gebleken dat de werkwijze risicomangementbeleid van de provincie Zeeland en het kader Grote Projecten goed wordt toegepast. Al geldt ook in deze casus dat de afspraken over de toedeling van de risico's niet gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde heldere criteria.

In deze samenwerking zijn directe financiële risico's voor de Provincie Zeeland niet of nauwelijks aanwezig. De uitvoering geschiedt immers volledig voor rekening van het rijk. Dit geruststellende besef herbergt dan wel het gevaar in zich dat andersoortige risico's, die de Provincie wel loopt, zoals indirecte financiële risico's, imagoschade en politieke schade, buiten beeld raken.

Risico's die spelen voor het Rijk vallen buiten de risicoscope van de Provincie. Daardoor maken deze ook geen onderdeel uit van de kwartaalrapportages voor PS. Zoals ook al bij de casus Waterdunen is aangegeven, is het van belang dat samenwerkingspartners op de hoogte zijn van elkaars voornaamste risico's binnen de samenwerking.

4. Praktijkcasus RUD Zeeland

Dit hoofdstuk schetst het risicomanagementbeleid in de praktijk aan de hand van de case RUD Zeeland. De gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland is een permanent samenwerkingsverband.

Wat is de RUD Zeeland?

De RUD Zeeland (regionale uitvoeringsdienst) is de omgevingsdienst voor het geografische gebied Zeeland. Sinds de oprichting op 1 januari 2014, zorgt de RUD Zeeland voor de uitvoering van de taken op het gebied van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in het bijzonder.

Bij de oprichting was de RUD Zeeland ook de uitvoeringsinstantie voor het bevoegd gezag van de Provincie bij bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Sinds 2019 worden deze Brzo-taken uitgevoerd door de milieudienst Rijnmond (DCMR).

Meer informatie over deze GR is te vinden op: <http://www.RUDZeeland.nl>.

Samenwerkingspartners

De RUD Zeeland is een verplicht ingestelde Gemeenschappelijke Regeling (GR). De deelnemers in de GR zijn de dertien Zeeuwse gemeenten, het waterschap Scheldestromen en de Provincie Zeeland. Het dagelijks bestuur van de RUD Zeeland wordt gevormd door een drietal wethouders/burgemeesters van deelnemende gemeenten, een gedeputeerde namens de Provincie Zeeland en een bestuurder van waterschap Scheldestromen. Het algemene bestuur wordt gevormd door de leden van het dagelijkse bestuur, aangevuld met wethouders/burgemeesters van de overige deelnemende gemeenten. Bij de in Terneuzen gevestigde organisatie werken ongeveer 90 medewerkers.

Inzet Provincie Zeeland

Voor de Provincie Zeeland voert de RUD Zeeland de taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor die bedrijven waarvoor de Provincie Zeeland het bevoegd gezag is. Met uitzondering van het toezicht op de Brzo-bedrijven. De uitvoering van de VTH taken voor deze bedrijven is vanuit een wettelijke verplichting in opdracht gegeven aan DCMR. Ook het toezicht en de handhaving van sommige andere wetten zoals van de Wet bodembescherming betreffen basistaken die de provincie bij de RUD Zeeland moet onderbrengen.

Naast deze verplicht ondergebrachte VTH-taken voert de RUD Zeeland ook zogeheten plus-taken uit voor de Provincie Zeeland. Dit zijn taken die de provinciale organisatie ook zelf uit zou mogen uitvoeren, of aan een andere partij zou kunnen uitbesteden zoals de uitvoering en de beoordeling van bodemonderzoek en bodemsaneringen, het toezicht in natuurgebieden en bij zwembaden, de vuurwerkcoördinatie, vergunningen ontgrondingen en grondwateronttrekkingen en de advisering op allerlei milieuterrinen.

Jaarlijks neemt de Provincie Zeeland voor een bedrag van ongeveer € 3,5 miljoen deel aan de GR RUD Zeeland. De totale begroting van de RUD Zeeland bedraagt ongeveer € 9 miljoen. Deze gegevens zijn ontleend aan de begroting 2020 van de RUD Zeeland.

Risico's en aandachtspunten voor de Provincie

Grofweg zijn de risico's die vanuit de RUD Zeeland spelen en effect kunnen hebben op de Provincie Zeeland te onderscheiden naar drie categorieën:

1. *Risico's als bevoegd gezag*; zoals de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor onveilige situaties of een vervuilde omgeving.

2. *Risico's als gebiedsbeheerder*; zoals gedeelde aansprakelijkheid voor de gevolgen van in de openbare ruimte veroorzaakte problemen, bijvoorbeeld in het geval van afvallozing op provinciale gronden die een negatief effect kunnen hebben op de grondwaterkwaliteit.
3. *Risico's in de bedrijfsvoering RUD Zeeland*; zoals meerkosten voor de uitvoering van werkzaamheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In periodieke gesprekken tussen ambtenaren en de gedeputeerde, en in het bestuurlijk overleg worden, soms op dossier niveau, zaken doorgesproken. Ook wordt de Provincie op de hoogte gesteld van handavingsbesluiten en klachtsituaties. In die periodieke gesprekken wordt, indien nodig, ook aandacht gevraagd voor de periode tussen constatering en handavingsbesluit als daar langere tijd tussen zit. Op deze manier houdt de Provincie vinger aan de pols, zonder daarbij op de stoel van de omgevingsdienst te gaan zitten.

De focus van de Provincie Zeeland qua risicobeheersing ligt, zeker voor wat de P&C-documenten betreft op de bedrijfsvoering van de RUD Zeeland. En dan met name op de beheersing van de kosten van het apparaat. Ook de andere participanten focussen zich sterk op het beperken van de bedrijfsvoeringskosten van de RUD-Zeeland. Het zijn dan ook met name deze financiële risico's die worden opgenomen in het risicomanagementsysteem NARIS. De veiligheidsrisico's en de mogelijke gevolgen voor aansprakelijkheid worden weliswaar opgenomen in de rapportages aan PS. Maar deze worden niet centraal bewaakt via NARIS. Het centraal registreren van alle risico's en beheersmaatregelen zou meer zekerheid geven dat er gewerkt en gerapporteerd wordt vanuit een volledig risicobeeld.

Provinciale aansprakelijkheid voor VTH-taken

Op 22 maart 2011 heeft het Gerechtshof in Den Haag een uitspraak gedaan over de aansprakelijkheid van toezichthouders en van het bevoegd gezag in geval van onvoldoende toezicht en handhaving omtrent de Wet milieubeheer. Het Hof heeft aangegeven dat, indien risico's voor de volksgezondheid bij Brzo-bedrijven worden gesignaleerd, het bevoegd gezag de plicht heeft om preventief op te treden. Indien er in onvoldoende mate sprake is van toezicht en handhaving op het afgeven van vergunningen voor VTH-taken, of wanneer er onrechtmatig een vergunning is verleend, dan kan het bevoegd gezag aansprakelijk worden gesteld voor mogelijke gevolgschade van reeds door de toezichthouder gesignaleerde veiligheids- en gezondheidsrisico's.

Uitspraak van gerechtshof

7.4 Dat betekent niet dat de Gemeente en de DCMR jegens de verzekeraars voor het overige en PSC niet aansprakelijk zijn. Het hof is van oordeel dat in het onderhavige geval de nalatigheid van de Gemeente en de DCMR bij de handhaving van de voorschriften die zijn verbonden aan de milieuvergunning, bijdraagt aan het oordeel dat de Gemeente en de DCMR een zorgvuldigheidsnorm hebben geschonden die bescherming biedt tegen (ook) deze schade. Bij de beoordeling van de vraag welk handhavend optreden gelet op de acute en ernstige gevaren op de percelen van CMI adequaat was, hadden zij acht moeten slaan op alle betrokken belangen en dus mede op de belangen die gediend worden door de preventieve taak van de Gemeente op grond van de Brandweernet 1985, waaronder de bescherming van de belangen van de bedrijven die hun goederen in de loodsen 27 en 29 hadden opgeslagen. Zij hadden daaraan gewicht moeten toekennen, omdat die belangen mede door het adequaat handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften in de milieuvergunning konden zijn gebaat. Nu niet is gebleken van een toereikende belangenafweging, zijn de Gemeente en de DCMR ook tegenover de hier bedoelde verzekeraars en PSC voor de schending van deze zorgvuldigheidsnorm aansprakelijk.

De gehele uitspraak is na te lezen op: <https://www.uitspraken.nl/uitspraak/gerechtshof-s-gravenhage/civiel-recht/civiel-recht-overig/hoger-beroep/ecli-nl-ghsgr-2011-bp8578>

De Provincie kan als bevoegd gezag, en indirect als eigenaar van de GR, aansprakelijk gesteld worden in geval van nalatig toezicht en/of handhaving, ook al zijn deze taken uitbesteed. Uit interviews bleek dat dit niet breed bekend is binnen de provinciale organisatie. Desondanks worden dergelijke risico's wel benoemd in de integrale risicoparagraaf van de Provincie.

Risicomanagement binnen de samenwerking

Het risicomanagement voor de RUD Zeeland wordt in eerste instantie door hen zelf uitgevoerd. Het resultaat daarvan wordt opgenomen in de P&C-documenten die ook geagendeerd worden voor PS. Het valt daarbij op dat de risico's die de RUD Zeeland in de P&C documenten signaleert vooral vanuit de eigen bedrijfsvoering zijn ingestoken. Het betreft dan risico's voor de eigen organisatie en bedrijfsvoering.

De gesignaleerde risico's vanuit de RUD Zeeland zijn input voor de risicoanalyses en de risicobeheersing die de Provincie Zeeland zelf met betrekking tot de RUD Zeeland uitvoert.

Voor de RUD Zeeland wordt door de Provincie Zeeland gehandeld conform het beleid zoals vastgelegd in het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland.

Risicomanagement bij de totstandkoming

De wettelijke kaders voor het opstellen van een gemeenschappelijke regeling (Wet gemeenschappelijke regeling) zijn de basis van de samenwerkingsovereenkomst.

Anno 2020 is het risicomanagement sterk verbeterd. In het laatste jaarverslag zijn de risico's onder de paragraaf 'weerstandsvormogen en risicobeheersing' helder uitgewerkt. Per risico staan beschreven wat de mogelijke financiële gevolgen kunnen zijn en welke maatregelen zijn genomen om de risico's te beheersen. Al eerder werd in deze rapportage opgemerkt dat de risicobril van de RUD Zeeland vooral intern en op de bedrijfsvoeringaspecten gericht is. Ook zijn er binnen de RUD Zeeland risicosociers beschikbaar waarin staat bij welke partij de voorziene risico's gealloceerd zijn.

Weerstandsvormogen RUD Zeeland

Het weerstandsvormogen van de RUD Zeeland, bestemd voor het opvangen van niet-reguliere risico's voldoet evenwel niet aan de algemene regels die het BBV daaraan stelt. Het zijn met name de deelnemende gemeenten in de GR die, met verwijzing naar de specifiek geldende VZG-norm (Vereniging voor Zeeuwse Gemeenten) voor alle GR-en aandringen op een, voor een Omgevingdienst te laag weerstandsvormogen.

Al in het jaarverslag RUD Zeeland van 2016 werd het volgende vermeld:

"De Algemene Reserve kan worden ingezet als weerstandscapaciteit voor het opvangen van risico's. De Algemene Reserve bedraagt per 31 december 2016 € 346.733 wat overeenkomt met ongeveer 3% van het begrotingstotaal. Zowel de accountant als de toezichthouder onderschrijven een weerstandscapaciteit die gekoppeld is aan de risico's binnen RUD Zeeland. Op dit moment is dit nog niet het geval"

Ook in het jaarverslag van 2019 wordt aangegeven dat het weerstandsvormogen niet toereikend is:

"RUD Zeeland heeft tot doel een ratio weerstandsvormogen te hebben in de categorie 'voldoende' dus tussen 1,0 en 1,4. In deze categorie is er een verantwoorde balans tussen enerzijds de aanwezige risico's en anderzijds de financiële buffer om deze risico's op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van de organisatiedoelstellingen.

...

Het werkelijke ratio weerstandsvormogen bedraagt (afgerond) 0,4. Constatering is dat het werkelijke ratio aanzienlijk onder het beleidsdoel ligt"

Risicoverdeling

Uit de interviews komt naar voren dat er, in geval van optredende risico's of onvoorziene kosten voor de jaarlijkse verrekening met de deelnemende partners aanspraak wordt gemaakt op aanvullende bestoisting vanuit de in de RUD Zeeland participerende partijen. Hiervoor is vooraf een vaste financiële verdeelsleutel (risico-allocatie) vastgesteld, naar rato van hun bijdrage in de begroting van de RUD. Als hiervan wordt afgeweken, is dit toegelicht in rapportages.

Analyse

Toetsing aan het normenkader

Voorafgaand aan de samenwerking..

8	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn. Het beleidskader, instrumenten en richtlijnen voor risicomangement en voor de grote projecten zijn aantoonbaar toegepast.				
9	Risico's worden, voorafgaand aan de samenwerking, helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
10	Er zijn binnen de majeure samenwerking adequate instrumenten en richtlijnen toegepast voor het risicomangement en het bepalen van het weerstandsvermogen.				
11	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking zijn afspraken gemaakt over hoe en op welke gronden de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners. Hiertoe zijn heldere criteria gebruikt.				
12	De organisatorische- en/of projectdoelstellingen van de Provincie Zeeland én de samenwerkingspartners staan centraal bij de inventarisaties van de risico's.				
13	Het risicoprofiel van een majeur samenwerkingsverband is onderdeel van de drie BOB (beeld-, oordeels- en besluitvorming) fases door PS.				
14	De afspraken over de risicoverdeling, de gevolgen en de risicoaansprakelijkheid van partijen zijn juridisch duidelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.				
15	Er is een 'exit-scenario' en/of 'exit-strategie' waarin is vastgesteld wanneer de risico's onaanvaardbaar worden, en dit is vastgelegd in de overeenkomst.				
16	Onvoorziene risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen.				
17	Risico's die niet aan de Provincie Zeeland toebedeeld zouden moeten zijn, zijn ook niet aan de Provincie Zeeland als partij in de majeure samenwerking toebedeeld.				
18	De afspraken over de risicoverdeling en gevolgen hiervan zijn juridisch voldoende duidelijk vastgelegd.				

Na de ondertekening..

19	De risicoallocatie tijdens de uitvoering is gebaseerd op heldere criteria en volgt primair het principe 'risico volgt verantwoordelijkheid' of secundair de mate van invloed op en beheersbaarheid van het risico. Indien hiervan wordt afgeweken, gebeurt dat gemotiveerd en wordt dit expliciet gemaakt in documentatie.				
20	Indien (onvoorziene) risico's gedurende de uitvoering optreden is het duidelijk wie aansprakelijk is voor deze risico's.				
21	Risico's worden die zich gedurende de samenwerking manifesteren, worden helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
22	Het risicomanagement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's cyclisch worden geïnventariseerd, geanalyseerd, gemonitord, beheerst en gerapporteerd.				
23	De wijze van risicomanagement in de majeure samenwerking sluit aan bij de het risicomanagement en besluitvorming van de verschillende betrokken partijen.				
24	De gevolgen van de (rest)risico's zijn helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
25	Indien onvoorziene risico's optreden worden deze beheerst volgens geldend beleid, instrumenten en richtlijnen, en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de beheersing.				
26	Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt daar adequaat op gestuurd teneinde de nadelige effecten zoveel als mogelijk te beperken.				
27	Risico's worden - indien nodig - gezamenlijk met de betrokken partners beheerst.				
28	Er is sprake van risicobewustzijn binnen de organisatie van majeure samenwerking en er is zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van het risicobewustzijn.				

Rol PS

32	PS zijn - voorafgaand aan het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten - op de hoogte van de voornaamste risico's, en heeft kaders voor verdeling en beheersing van de risico's gesteld.				
33	Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe en hoe vaak zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband, en hoe zij op deze risico's kunnen sturen.				
34	PS worden gedurende het verloop van de majeure samenwerking geïnformeerd over de actuele risico's binnen de majeure samenwerking, en kan haar besluitvorming op deze informatie baseren.				
35	Wanneer onvoorziene risico's zich voordoen, dan wordt PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.				

36	PS zijn blijvend geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.				
37	PS zijn op de hoogte van belangrijke risico's die niet aan de Provincie Zeeland zijn toebedeeld, maar mogelijke grote effecten kunnen hebben op het vervolg van de majeure samenwerking				

Resumé

De onderzoeksbevindingen die bij deze casus werden opgetekend komen, geaggregeerd met de bevindingen bij de andere cases, terug in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van deze rapportage.

Het risicomanagementbeleid is zowel bij het aangaan van de wettelijk verplichte samenwerking (oprichting van de GR), als tijdens de uitvoering steeds goed toegepast. De Provincie is op de hoogte van de actuele dossiers en van de actuele handhavingsbesluiten en klachtensituaties. Daarbij is er ook aandacht voor de periode tussen constatering en handhavingsbesluit als daar langere tijd tussen zit.

Daarbij vaart de Provincie op de risico-inventarisaties die door de RUD Zeeland worden gemaakt. Deze betreffen voornamelijk de bedrijfsvoeringsrisico's van de RUD Zeeland en in mindere mate de risico's uit mogelijke aansprakelijkheid als bevoegd gezag en als gebiedsbeheerder. Dat laatste is met name aan de orde waar het de uitvoering van de VTH-taken betreft.

Een belangrijk ander zorgpunt is dat het weerstandsvermogen van de RUD Zeeland, als op zichzelf staande organisatie, niet voldoet aan de geldende wetgeving en gestelde normen. De participerende gemeenten stellen zich op het standpunt dat het weerstandsvermogen van alle GR-en waarin zij participeren enkel hoeft te voldoen aan de generieke VZG-norm.

Dat maakt dat in geval van tegenvallers binnen de RUD Zeeland, er al snel een financieel beroep op de deelnemers, waaronder de Provincie Zeeland, gedaan zal moeten worden.

5. Risicomanagement voorafgaand aan de samenwerking

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

Hoe is het risicomanagement ingericht voor de totstandkoming van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert en is er daarbij steeds sprake van een faire en adequate verdeling van de risico's over de samenwerkingspartners?

De input zijn de praktijktoetsingen van de drie cases aan het beleid en algemene informatie uit documentstudie.

Risicoallocatie

Bij majeure samenwerkingen zijn in de regel meerdere publieke en private partijen betrokken. Onder andere in samenwerkingsovereenkomsten, intentieverklaringen, financiële afspraken en uitgangspuntennota's spreken betrokken partijen af wat hun inbreng is.

Het kader 'Grote Projecten' geeft niet expliciet aan op basis van welke criteria de risico's voor de samenwerking tussen de partijen verdeeld dienen te worden. Ook zijn in de projectdocumenten geen vooraf vastgestelde criteria voor risicoverdeling aangetroffen. Ook in de interviews bleek niet dat er afwegingskaders, of eenduidige en vooraf vastgestelde criteria werden toegepast om de risicoallocatie in beeld te brengen.

Het is mogelijk om op basis van criteria voorafgaand aan de samenwerking te bepalen welke deelnemende partij het beste welke risico's kan dragen. In de Grond-, Weg- en Waterbouw is hiervoor een kader ontwikkeld door het CROW² ([Praktijkgids aanbesteden voor professionals](#)):

- *Beïnvloedbaarheid*: wie kan het risico het meest beïnvloeden?
- *Inzicht*: wie kan de situatie het best voorzien en anticiperen op het risico?
- *Motivatie*: wie ondervindt direct nadeel of profijt van het risico?
- *Draagkracht*: wie draag de consequenties/schadelijke effecten van het risico?
- *Bewegingsvrijheid*: wie is het minst belemmerd door randvoorwaarden voor risicobeheersing?
- *Verantwoordelijkheid*: Kunnen/mogen/willen overdragen?

Deze criteria zijn weliswaar opgesteld voor de aanbesteding en uitvoering van bouwkundige en civieltechnische werken, maar zijn – al dan niet in aangepaste vorm – eveneens toepasbaar voor het aangaan van andere majeure samenwerkingen.

De toepassing van dergelijke afweegkaders is een recente ontwikkeling. Dit komt met name voort uit het feit dat in de laatste decennia aanmerkelijk risico's tijdens de uitvoeringfase van grote (infrastructurele) projecten bij marktpartijen werden gealloceerd. Dit heeft geleid tot grote financiële verliezen op projecten door diverse aannemers dat noopte tot aanpassing van allocatiemechanismen die nu beschreven zijn in de bovengenoemde Praktijkgids.

Hoewel criteria niet expliciet in de Provinciale beleidskaders zijn opgenomen, lijkt het criterium '*de invloed van een partij op een risico*' impliciet toegepast te worden bij de aanbestedingen voor de realisatie van deelprojecten NPW en Waterdunen. De risico's zijn helder geanalyseerd en worden op basis van verantwoordelijkheid, invloed en inzicht en draagkracht tussen de partijen verdeeld. Ook is gebleken dat, indien er sprake was van een aanbesteding voor de realisatie van bouwkundige en civieltechnische werkzaamheden, er een duidelijke afweging is gemaakt met welke contractvorm en risicoverdeling de daarvoor nodige overeenkomsten met partijen zijn aangegaan.

² CROW is een onafhankelijk kenniscentrum voor infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer.

De betrokken samenwerkingspartners, overheids- en andere organisaties en de door hen gecontracteerde opdrachtnemers hebben hun risicomanagement, binnen de (deel)projecten zodanig ingericht dat dit in grote lijnen aansluit op het risicomanagementbeleid van de Provincie Zeeland.

In de gesprekken kwam naar voren dat er tijdens de initiatieffase binnen de Provincie geen duidelijk beeld is van de risico's die andere samenwerkingspartners kunnen lopen bij het ten uitvoering brengen van een majeure samenwerking. Dat wordt in vele hedendaagse standaarden wel als voorwaarde voor succesvolle samenwerking gezien.

De inrichting van een majeure samenwerking en de benodigde beleidsontwikkeling komt veelal multidisciplinair tot stand. Veel expertises zijn immers nodig om alle facetten, en dus ook de risico's, goed in beeld te krijgen. Het 'Handboek Projecten en Programma's Provincie Zeeland' gaat hier op in, maar benoemt een aantal adviesrollen, die in checklists als vitaal worden bestempeld, zoals juridische en communicatieve expertise, slechts facultatief.

Handboek Projecten en Programma's provincie Zeeland:

“De juridisch adviseur heeft een adviserende en toetsende rol bij de contractvorming met externe partijen. Bij het aanbesteden van onderdelen van projecten en het aangaan van verplichtingen toetst de juridisch adviseur de documenten op juridische risico's en mandatering. Tijdens de initiatieffase van projecten wordt de Juridisch Adviseur altijd door de Projectleider gevraagd om een inschatting te geven van de juridische aspecten van een project. Indien de juridische risico's hoog zijn kan de Juridisch Adviseur onderdeel van het projectteam zijn.”

De juridisch adviseur dient dus reeds in de initiatieffase geconsulteerd te worden. Het is opmerkelijk dat in het handboek Grote Projecten en Programma's wordt aangegeven dat een juridisch adviseur in de initiatieffase onderdeel van een projectteam kan zijn indien de risico's hoog zijn. De risico's zijn over het algemeen groot bij een 'groot project', er gaan relatief grote bedragen mee gemoeid, ze kennen een lange looptijd en vaak is er sprake van afhankelijkheden van – en (bestuurlijke) relaties met – andere (overheids)organisaties.

Aandacht voor risico's binnen projecten en samenwerkingen

Over het algemeen valt op basis van geraadpleegde samenwerkingsovereenkomsten en de interviews te stellen dat, conform het risicomanagementbeleid en het beleidskader Grote Projecten, bij het aangaan van een majeure samenwerking de risico's goed in beeld worden gebracht op basis van de project- of beleidsdoelstellingen die ten grondslag liggen aan de samenwerking.

Met name in de laatste jaren worden deze risico-inventarisaties in de initiatief en planfase uitgevoerd. Daarvoor speelde risicomanagement een minder prominente rol bij het aangaan van samenwerkingen.

Deze ontwikkeling is in lijn met de aandacht die het risicomanagement ook elders in de organisatie gekregen heeft bijvoorbeeld bij de voorbereiding voor het Deltaplan Zoetwater. In dit toekomstige samenwerkingsproject wordt ook al in de initiatieffase gesproken over de wijze hoe kan worden gegaan met de risico's, en de vastlegging hiervan in samenwerkingsovereenkomsten.

Juridisch deugdelijkheid van overeenkomsten

Het onderzoeksteam heeft vastgesteld dat de overeenkomsten die de Provincie, in het kader van de onderzochte samenwerkingen, sluit met marktpartijen en andere publieke samenwerkingspartners, in de basis juridisch solide zijn. De samenwerkingsovereenkomsten kennen een overeenkomstige systematische opbouw, welke is gebaseerd op gangbare standaarden en structuren. Ook wordt de terminologie van de bepalingen en artikelen in de overeenkomsten consistent toegepast.

Omgang met nieuwe risico's en potentiële geschillen

In de samenwerkingsovereenkomsten worden over het algemeen heldere afspraken opgenomen over de wijze waarop met nieuwe risico's, verschillen van inzicht en potentiële geschillen om wordt gegaan. Beheersmaatregelen zijn opgenomen, waarin staat welke processtappen er worden gevolgd om tot heldere vervolgspraken te komen.

Exit-scenario's

Niet elke samenwerkingsovereenkomst bevat een duidelijke exit-strategie. Met name in de samenwerkingsovereenkomst van de RUD Zeeland en de overeenkomst tussen de Provincie en Molecaten (casus Waterdunen) wordt aandacht besteed aan exit-scenario's.

Onvolledige registratie

Uit de diverse cases, en uit een beoordeling van de inhoud van het risicomanagementsysteem (NARIS) zelf, is gebleken dat niet alle risico's die spelen binnen de onderzochte samenwerkingen in NARIS zijn opgenomen. Ook zijn niet in alle gevallen, bij de risico's in NARIS de getroffen beheersmaatregelen opgenomen. Het systeem is daartoe wel geoutilleerd.

Hieruit valt te concluderen dat de instrumenten die toegepast worden weliswaar voldoen aan de hedendaagse standaarden en richtlijnen, maar dat de organisatie voor de vastlegging van de risico's niet volledig volgens de ISO 31000 normering werkt.

Daarbij is uit het onderzoek niet gebleken dat er daardoor zaken misgaan. Ook via andere rapportages en overlegvormen worden risico's gemanaged en wordt PS daarover geïnformeerd. Wel bemoeilijkt deze werkwijze het komen tot een volledig risicobeeld en het verkrijgen van zekerheid over de volledigheid daarvan.

Analyse

Toetsing aan het normenkader

8	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking wordt een inschatting gemaakt van de risico's die binnen de samenwerking te verwachten zijn. Het beleidskader, instrumenten en richtlijnen voor risicomanagement en voor de grote projecten zijn aantoonbaar toegepast.				
9	Risico's worden, voorafgaand aan de samenwerking, helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
10	Er zijn binnen de majeure samenwerking adequate instrumenten en richtlijnen toegepast voor het risicomanagement en het bepalen van het weerstandsvermogen.				
11	Voorafgaand aan het aangaan van een majeure samenwerking zijn afspraken gemaakt over hoe en op welke gronden de risico's verdeeld worden over de samenwerkingspartners. Hiertoe zijn heldere criteria gebruikt.				
12	De organisatorische- en/of projectdoelstellingen van de Provincie Zeeland én de samenwerkingspartners staan centraal bij de inventarisaties van de risico's.				
13	Het risicoprofiel van een majeur samenwerkingsverband is onderdeel van de drie BOB (beeld-, oordeels- en besluitvorming) fases door PS.				

14	De afspraken over de risicoverdeling, de gevolgen en de risicoaansprakelijkheid van partijen zijn juridisch duidelijk opgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten.				
15	Er is een 'exit-scenario' en/of 'exit-strategie' waarin is vastgesteld wanneer de risico's onaanvaardbaar worden, en dit is vastgelegd in de overeenkomst.				
16	Onvoorziene risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen.				
17	Risico's die niet aan de Provincie Zeeland toebedeeld zouden moeten zijn, zijn ook niet aan de Provincie Zeeland als partij in de majeure samenwerking toebedeeld.				
18	De afspraken over de risicoverdeling en gevolgen hiervan zijn juridisch voldoende duidelijk vastgelegd.				

Resumé

Het risicomanagementbeleid en het beleidskader Grote Projecten worden in de regel tijdens de planfase van de majeure samenwerkingen goed toegepast. De risico's die binnen een majeure samenwerking te verwachten zijn worden in de meeste gevallen dan ook goed onderkend, beheerst en gealloceerd. De overeenkomsten, met daarin ook opgenomen de afspraken over de omgang met en de toedeling van risico's zijn juridisch solide opgesteld.

De juridische discipline wordt weliswaar gevraagd te adviseren, maar deze is geen onderdeel van het projectteam in de initiatiefase. Bij deze categorie projecten waar juridische inbreng cruciaal is, zou dit van toegevoegde waarde kunnen zijn.

Er worden geen vooraf vastgestelde criteria voor de verdeling van risico's tussen de partijen gehanteerd. Desondanks blijkt dat de Provincie Zeeland in het overgrote deel van de gevallen, enkel risicoaansprakelijk voor risico's waar zij aansprakelijk voor zou moeten zijn.

Een andere kanttekening is dat de samenwerkingspartners vaak niet op de hoogte zijn van elkaars projectdoelstellingen. Daarbij is het (onder)kennen van elkaars belangen en onderlinge afhankelijkheden belangrijk om op alle risico's in een majeure samenwerkingen te kunnen anticiperen en ze te kunnen beheersen.

Ook is gebleken dat niet elke samenwerkingsovereenkomst een exit-strategie bevat. Het ontbreekt dan aan de mogelijkheid de samenwerkingsovereenkomst, op basis van vooraf vastgestelde criteria te ontbinden.

6. Risicomanagement na de ondertekening

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de derde onderzoeksvraag:

Hoe verwezenlijkt dit risicomanagement zich tijdens de uitvoering van majeure samenwerkingen waarin de Provincie Zeeland participeert?

De input voor dit hoofdstuk werd gevonden in de voorliggende drie hoofdstukken waarin de casuïstiek aan de orde kwam.

Cyclische toepassing risicomanagement

Per deelproject van Waterdunen en NPW zijn aparte projectbeheersers aangewezen. Daarnaast is nog één functionaris vanuit de Provincie Zeeland verantwoordelijk voor de beheersing van alle grote projecten tezamen. Deze projectbeheersers zien toe dat de risicobeheersing adequaat wordt uitgevoerd. Daarbij zorgen zij ervoor dat risico's in beeld zijn vanuit alle benodigde vakgebieden (omgevingsbeheersing, techniek, juridisch, planologisch, politiek, etc.).

Conform het beleid van de Provincie Zeeland wordt ieder kwartaal het gehele risicodossier (NARIS) van de Provincie Zeeland geactualiseerd en aangevuld aan de hand van een format risico-uitvraag. Vanuit de afdeling financiën wordt dit format steeds aan de betreffende project en lijnmanagers (risico-eigenaren) voorgelegd.

Naar aanleiding van deze risicovraag beschouwen de risico-eigenaren, al dan niet in overleg met de adviseur control en andere specialisten, of de risico's met huidige beheersmaatregelen voldoende beheerst worden, of dat er aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn om de risico's te kunnen beheersen.

Zoals reeds in hoofdstuk 5 is aangegeven voldoet het weerstandsvermogen van de RUD Zeeland, als op zichzelf staande organisatie, niet aan de geldende normen en wettelijke kaders.

Focus op financiële aspecten

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de drie beschouwde majeure samenwerkingen de risico's breder gekwantificeerd worden dan alleen op de financiële aspecten. De binnen NPW en Waterdunen gebruikte formats voor de risicodossiers zijn hier ook op ingericht.

Het kader Grote Projecten beschrijft conform ISO 31000 ook dat er naar meer aspecten gekeken dient te worden dan alleen de financiële:

Beleidskader Grote Projecten/ISO 31000:

“Voor een goede beheersing van grote projecten is het van belang om eenduidig vast te stellen wanneer een project valt onder het beleidsbeleidskader Grote Projecten. Daarbij is de term groot vooral van toepassing op de risico's die het project in zich heeft en niet uitsluitend op omvang van het budget. Het kader houdt niet alleen rekening met geld, maar ook met de factoren doorlooptijd, imago, politieke gevoeligheid, project oriëntatie (in- of extern) en ervaring”

Bij de uitvoering van het risicomanagementbeleid binnen de Provincie Zeeland ligt op concernniveau de focus sterk op de financiële kant van het risicomanagement. En in het bijzonder op het bepalen van het weerstandsvermogen ten behoeve van de financiële jaarstukken. Hoewel er zeker aandacht voor is, blijft de aandacht voor de niet-financiële risico's achter bij die voor de meer financieel ingestoken risico's.

Opvolging beheersmaatregelen

Wel lijkt het dat bij een meningsverschil later in het traject niet snel een beroep wordt gedaan op deze verdeling ook al is deze juridisch afgedicht of dat men niet kiest, zo als in de overeenkomsten vaak is opgenomen, voor een geschillen- of arbitragecommissie. Het lijkt gebruik meningsverschillen 'aan de

bestuurstafel' op te lossen. 'Overheden gaan niet vechtend over straat' zo gaf een van de respondenten aan. De recente gebeurtenissen rondom het afblazen van de komst van de Marinierskazerne laten ook zien dat overheden elkaar niet snel voor de rechter zullen treffen. Hoewel de emoties in Zeeland hoog opliepen, en er de overtuiging in Zeeland was dat men juridisch heel sterk stond, wordt de oplossing aan de bestuurstafel gezocht en niet bij de rechter.

Analyse

Toetsing aan het normenkader

19	De risicoallocatie tijdens de uitvoering is gebaseerd op heldere criteria en volgt primair het principe 'risico volgt verantwoordelijkheid' of secundair de mate van invloed op en beheersbaarheid van het risico. Indien hiervan wordt afgeweken, gebeurt dat gemotiveerd en wordt dit expliciet gemaakt in documentatie.				
20	Indien (onvoorziene) risico's gedurende de uitvoering optreden is het duidelijk wie aansprakelijk is voor deze risico's.				
21	Risico's die zich gedurende de samenwerking manifesteren, worden helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
22	Het risicomanagement binnen de majeure samenwerking is zo ingericht dat gedurende de uitvoering risico's cyclisch worden geïnventariseerd, geanalyseerd, gemonitord, beheerst en gerapporteerd.				
23	De wijze van risicomanagement in de majeure samenwerking sluit aan bij de het risicomanagement en besluitvorming van de verschillende betrokken partijen.				
24	De gevolgen van de (rest)risico's zijn helder gekwantificeerd op de aspecten geld en tijd, en indien relevant tevens op imago, kwaliteit, veiligheid en draagvlak.				
25	Indien onvoorziene risico's optreden worden deze beheerst volgens geldend beleid, instrumenten en richtlijnen, en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de beheersing.				
26	Wanneer risico's zich voordoen, dan wordt daar adequaat op gestuurd teneinde de nadelige effecten zoveel als mogelijk te beperken.				
27	Risico's worden - indien nodig - gezamenlijk met de betrokken partners beheerst.				
28	Er is sprake van risicobewustzijn binnen de organisatie van majeure samenwerking en er is zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van het risicobewustzijn.				

Resumé

Het risicomanagementbeleid en het beleidskader Grote Projecten worden in de regel tijdens uitvoeringsfase van de majeure samenwerkingen goed toegepast.

De wijze waarop de Provincie Zeeland met NARIS omgaat voldoet niet aan de ISO-normering. Zo bevat het systeem vooral de financiële risico's die de Provincie Zeeland loopt. De overige risico's voor de Provincie Zeeland, de getroffen beheersmaatregelen en de voornaamste risico's van andere samenwerkingspartijen binnen de samenwerking zijn weliswaar bekend in de uitvoeringsorganisaties, maar deze zijn niet, of slechts beperkt opgenomen in NARIS.

Daardoor zijn de afzonderlijke oorzaken en gevolgen van risico's, en de daarbij horende preventieve en correctieve beheersmaatregelen, niet direct in één systeem inzichtelijk. Dat bemoeilijkt het voor bijvoorbeeld de Rekenkamer om snel en eenduidig vast te stellen of de Provincie wel alle risico's in beeld heeft, daar op handelt en PS daarvan op de hoogte houdt.

In de budgetbepaling voor de planuitwerking en uitvoering van majeure samenwerkingen zijn risicoreserveringen opgenomen op basis van risico's en zijn aparte posten opgenomen voor onvoorziene risico's. Het weerstandsvermogen van de Provincie Zeeland voldoet daarbij aan de geldende interne en externe normen. Het weerstandsvermogen van de RUD Zeeland, als op zichzelf staande organisatie, voldoet niet aan de geldende wetgeving en gestelde normen. Dat maakt dat in geval van tegenvallers binnen de RUD Zeeland, er al snel een financieel beroep op de deelnemers, waaronder de Provincie Zeeland, gedaan zal moeten worden.

Wat opvalt in het onderzoek is dat gemaakte afspraken tussen publieke samenwerkingspartners over de omgang met geschillen in de praktijk niet altijd worden opgevolgd. Er wordt eerder gezocht naar een bestuurlijke oplossing dan dat de bepalingen over de overeenkomst volledig worden nageleefd terwijl die overeenkomsten juridisch bindend en solide zijn opgesteld.

7. Rol en betrokkenheid van PS

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag:

Worden Provinciale Staten steeds afdoende in staat gesteld hun kaderstellende en controlerende rol op te pakken?

De input voor dit hoofdstuk komt voort uit de vorige hoofdstukken waarin de casuïstiek aan de orde is gekomen.

Risicomanagementbeleid

PS hebben in 2016 de algemene uitgangspunten van het risicomanagementbeleid vastgelegd in het beleidskader *'Riskeer, Beheers en Realiseer Meer'*. In 2016 werd tevens het kader Grote Projecten door PS vastgesteld. In 2018 werd het laatstgenoemde kader bijgesteld op advies van de Auditcommissie. Uit de gevoerde interviews met Statenleden blijkt dat PS bij het op- en bijstellen van het beleid naar tevredenheid werden betrokken.

Voorafgaand aan de samenwerking

PS worden vanwege hun kaderstellende rol door GS op de hoogte gebracht van substantiële risico's bij het aangaan van majeure samenwerkingen. PS kan, veelal op voorstel van GS, een samenwerkingsverband als een 'groot project' aanwijzen. Ze kunnen invloed uitoefenen op de scope van de samenwerking, de projectdoelstelling en op het risicobeeld dat daarmee samenhangt. Zo worden start- en kadernotities voorzien van een risicoparagraaf.

Samenwerkingsovereenkomsten die de Provincie, in het kader van een majeure samenwerking afsluit met publieke en private samenwerkingspartners, worden eveneens voorgelegd aan PS.

Na de ondertekening

Contracten met marktpartijen

De contracten met aannemers en andere marktpartijen worden in de regel niet aan PS voorgelegd. Op grond van artikel 158, eerste lid is dit ook een bevoegdheid die aan GS is. Het gaat hier immers om de uitvoering van het beleidskader.

In dit onderzoek is evenwel gebleken dat het bij dergelijke overeenkomsten vaak om grote bedragen gaat. En daarmee dus ook om potentieel grote (financiële) risico's.

Een landelijk waargenomen tendens is dat bij dit soort overeenkomsten tussen publieke opdrachtgevers en private opdrachtnemers ook het algemene bestuur, lees PS, wordt betrokken.

GORKIT

Na afloop van elk kwartaal wordt door GS aan PS gerapporteerd over de voortgang van de grote projecten. Ook over de ontwikkeling van eerder gesignaleerde risico's of eventuele nieuwe risico's die effect kunnen hebben op de eerder door PS vastgestelde kaders. In die gevallen is ook besluitvorming vanuit PS nodig.

Tijdens de interviews kwam naar voren dat via de commissievergaderingen deze in voldoende mate worden gedeeld door GS.

De voortgangsrapportages zijn opgebouwd volgens de GORKIT-methodiek voor projectbeheersing. Daarbij staat GORKIT voor Geld, Organisatie, Risico's, Kwaliteit, Informatie en Tijd. De GORKIT-methodiek is een hedendaagse standaard in risicomanagement.

Commissiebehandeling

Deze kwartaalrapportages worden per 'groot' project in de afzonderlijke Statencommissies uitvoerig besproken met de verantwoordelijke (vak)gedeputeerde zodat PS zijn controlerende rol kan vervullen.

Zo wordt de kwartaalrapportage Thermphos in de Statencommissie Bestuur behandeld, de kwartaalrapportage Marinierskazerne in de Statencommissie Economie en die van Waterdunen en NPW in de Statencommissie Ruimte.

Tegelijkertijd presenteert GS het totale risicobeeld per ultimo van het betreffende kwartaal in de vorm van een integrale risicoparagraaf, dat ook andere risico's dan die van de 'grote projecten' omvat, bijvoorbeeld risico's uit garantstellingen door de Provincie en milieurisico's. Er wordt via kleuren geduid waar de Provincie het meeste risico loopt, met een korte toelichting waar de cijfermatige tot stand gekomen weging, zo bleek uit de beluistering van een aantal commissiebehandelingen, niet altijd uitgebreid onderbouwd is.

Ook wordt de stand van de ratio's weerstandscapaciteit gepresenteerd (zie hoofdstuk 2).

In de betreffende Statencommissies wordt de integrale risicoparagraaf geagendeerd, tezamen met de voortgangsrapportages van de specifieke projecten. De aandacht in de commissie lijkt zich daarbij meer, en dat is logisch, op de specifieke projectvoortgang te concentreren.

Het valt op dat er nauwelijks vragen worden gesteld in de commissies over het totaalbeeld, en indien ze er zijn, moeten deze aan de portefeuillehouder Risicomanagement worden geadresseerd. Het ruimschoots voldoen aan de gestelde ratio's kan een verklaring zijn voor de beperkte aandacht.

Vervolgens worden de kwartaalrapportages en het integrale risicobeeld geagendeerd als 'ter kennisname stukken' voor de Statenvergadering. De ontwikkeling van het risicobeeld loopt met deze werkwijze de kans onderbelicht te raken.

Tweemaal jaarlijks, bij de behandeling van de begroting en van de jaarstukken, maakt het integrale risicobeeld ook deel uit van de behandelstukken van PS. Dat zouden momenten kunnen zijn waarop PS integraal aandacht besteedt aan het totale risicobeeld. De veelheid aan onderwerpen en de politieke discussies die dan spelen lijken er toe te leiden dat er op die moment maar beperkt aandacht voor het totale risicobeeld is.

Volledigheid versus tijdigheid

Geïnterviewde Statenleden gaven aan dat de kwartaalrapportages uitgebreid zijn, waarvoor waardering is. Maar dat de volledigheid daarvan ten koste lijkt te gaan van de tijdigheid. Zo wordt een kwartaalrapportage vaak pas twee maanden na afloop van het betreffende kwartaal geagendeerd, en soms ook later behandeld.

Financieel ingestoken

Uit de interviews en documentanalyses blijkt dat in de praktijk de kwartaalrapportages vooral worden gebruikt om aan te geven welke risico's de grootste financiële gevolgen kunnen hebben voor de Provincie Zeeland. Achterliggende oorzaken en gevolgen worden vaak nader in commissievergaderingen besproken, maar maken geen onderdeel uit van de rapportages.

Onder geheimhouding

Wanneer uit een ambtelijke inschatting blijkt dat toelichting van risico's niet in de openbare risicorapportages richting PS kunnen worden opgenomen, dan wordt deze informatie gedeeld onder geheimhouding met PS. Voor nadere informatie over de toepassing van de beleidsregels rond geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS worden verwezen naar [Geheimhouding](#), het onderzoek dat de Rekenkamer in 2019 uitvoerde.

Omgang met nieuwe risico's

In hoofdstuk 6 werd aangegeven dat in de samenwerkingsovereenkomsten over het algemeen heldere afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop met nieuwe risico's wordt omgegaan. Dergelijke risico's komen vaak pas in de uitvoeringsfase van een samenwerking aan het licht. Afspraken over de verdeling daarvan komen echter niet terug in de informatie voor PS.

Daarbij zijn de afspraken over de allocatie van risico's binnen de samenwerking en het kennen van de risico's van de samenwerkingspartners, zoals al eerder in deze nota aangegeven, belangrijk voor de besluiten die PS moet nemen vanuit haar kaderstellende en controlerende rol.

RUD Zeeland

Ook vanuit de RUD Zeeland geldt dat kwartaalrapportages aan PS zijn voorzien van een risicoparagraaf. Jaarlijks wordt ook de begroting en het jaarverslag van de RUD Zeeland voorgelegd aan PS. In deze risicoparagraaf wordt ingegaan op het weerstandsvermogen en de risicobeheersing binnen de RUD Zeeland. Zoals eerder vermeld wordt hier met name gekeken naar de financiële gevolgen van de bedrijfsvoeringrisico's.

Analyse

Toetsing aan normenkader

29	PS worden betrokken bij het (door)ontwikkelen van het risicomanagement-beleid.				
30	PS worden betrokken in de risicoafwegingen wanneer de Provincie Zeeland beleidskeuzes maakt.				
31	PS worden geïnformeerd over de risico's die de Provincie Zeeland loopt.				
32	PS zijn - voorafgaand aan het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten of convenanten - op de hoogte van de voornaamste risico's, en heeft kaders voor verdeling en beheersing van de risico's gesteld.				
33	Met PS zijn afspraken gemaakt over hoe en hoe vaak zij gerapporteerd willen worden over de risico's binnen het samenwerkingsverband, en hoe zij op deze risico's kunnen sturen.				
34	PS worden gedurende het verloop van de majeure samenwerking geïnformeerd over de actuele risico's binnen de majeure samenwerking, en kan haar besluitvorming op deze informatie baseren.				
35	Wanneer onvoorziene risico's zich voordoen, dan wordt PS hierover, conform de gemaakte afspraken geïnformeerd.				
36	PS zijn blijvend geïnformeerd over de wijze waarop de risico's binnen het samenwerkingsverband zijn verdeeld.				
37	PS zijn op de hoogte van belangrijke risico's die niet aan de Provincie Zeeland zijn toebedeeld, maar mogelijke grote effecten kunnen hebben op het vervolg van de majeure samenwerking				

Resumé

PS waren goed betrokken bij de totstandkoming van het risicobeleid van de Provincie Zeeland en bij het beleid ten aanzien van de Grote Projecten. Ook bij aanpassingen van dit beleid worden PS goed in positie gebracht.

Voorafgaand aan een majeure samenwerking, en door middel van kwartaalrapportages gedurende de uitvoering, worden PS steeds goed op de hoogte gehouden van het risicobeeld. De uitgebreide kwartaalrapportages lijken ten koste te gaan van de tijdigheid.

Kwartaalrapportages van projecten worden in hun specifieke Statencommissie behandeld. De behandeling van het integrale risicobeeld (kwartaalstand) inclusief de stand van andere risico's die de Provincie loopt lijkt wat onderbelicht door deze wijze van agendering.

Ook is gebleken dat allocatieafspraken over risico's die gedurende de uitvoering groter worden, of die zich gedurende de samenwerking manifesteren, niet in alle gevallen bekend zijn en gedeeld worden met PS. Daarbij is de allocatie van risico's binnen de samenwerking, en het kennen van de risico's van de samenwerkingspartners belangrijk voor de besluiten die PS moet nemen vanuit haar kaderstellende en controlerende rol.

Bijlagen

Bijlage 1 – Geïnterviewde personen

Drs. T. (Theo) Sinke

Functie: Senior adviseur control

R. (Roland) Klaassen

Functie: Beleidsmedewerker

Ing. I. (Ilse) Deurwaarder MSc

Functie: Projectleider

Dr. R. (Roelie) Mulder

Functie: Coördinator Milieu

E. (Eugène) Janse

Functie: Beleidsmedewerker milieukwaliteit

R. (Ronald) Mijnsbergen

Functie: financieel adviseur werkveld

W. (Wigbert) Steenbeek

Functie: Medewerker Projectbeheersing NPW

Drs. D. C. (Dik) Kruis

Functie: voormalig programma-manager NPW (tot 2019)

Mr. E. (Eva) Haverkorn - van Rijsewijk

Functie: Senior Projectleider

Drs. S.E. (Sven) Meijer

Functie: Statenadviseur/voormalig medewerker concerncontrol

Drs. S. (Sjors) Kiemeneij

Functie: Senior Projectbeheerser

Mr. J. (Jan) Maljaars

Functie: Senior-ontwikkelmanager

Ir. L. (Lies) Dekker

Functie: Senior projectleider

A. (Andre) Clement

Functie: Financieel adviseur

Ing. A. (Alexandra) Scherbeijn MA

Functie: Projectleider Omgevingsvisie 2021, voormalig accountmanager RUD Zeeland

Ing. A. (Anton) van Leeuwen MPA
Functie: directeur RUD Zeeland

L. W. (Leo) Riemens
Controller RUD Zeeland

Ing. G. Gabrielse MSc
Functie: Senior Beleidsadviseur VTH milieu

G. (Guiljam) van de Schelde
Functie: Afdelingshoofd Waterkeringen, waterschap Scheldestromen

Ch. (Chiel) Jacobusse
Functie: Hoofd Ecologie en Kwaliteitszorg, Stichting Het Zeeuwse Landschap

Ir. N. (Nicole) Heerkens MSc
Functie: Voormalig lid PS en lid Statencommissie Ruimte

A.G.M. (Ton) Veraart MA
Functie: Lid PS, voorzitter auditcommissie

Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen

Algemene bronnen

- Commissie Sloeweg – De parelduiker vreest de modder niet
- CROW - [Praktijkgids aanbesteden voor professionals](#)
- [Handboek Projecten en Programma's Provincie Zeeland](#)
- NEN ISO 31000
- Kader Grote Projecten Zeeland – incl. Statenvoorstel CST-075 d.d. 16 juni 2016
- Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland – september 2016
- Risicodossier Provincie Zeeland d.m.v. export uit risicomanagementsysteem NARIS d.d. 10 maart 2020
- Kwartaalrapportages Provincie Zeeland van de 'Grote Projecten' en het integrale risicobeeld
- Uitvraag voor inventarisatie van risico's voor kwartaalrapportages d.d. 1 april 2020

Waterdunen

- Overeenkomst Gemeente Sluis, Provincie Zeeland, Molecaten en Stichting het Zeeuwse Landschap – doelstellingen overeenkomst Waterdunen (2007)
- Overeenkomst Provincie Zeeland en Molecaten - Ontwikkeling en realisatie project Waterdunen (2010)
- Overeenkomst Provincie Zeeland en waterschap Scheldestromen – realisatie en beheer getijden-duiker (2013)
- Overeenkomst Provincie Zeeland en Stichting het Zeeuwse Landschap - realisatie en beheer Oestergeul (2019)
- Overeenkomst Gemeente Sluis, Provincie Zeeland, en Stichting het Zeeuwse Landschap – raam-overeenkomst financiering recreatieve voorzieningen Waterdunen

NPW

- Convenant tussen Rijk en Zeeland over de uitvoering van het NPW; Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en derde Memorandum van Overeenstemming
- Wijziging van het convenant tussen Rijk en Zeeland over de uitvoering van het NPW – 14 november 2016 kenmerk: DGAN-NB / 16158875

RUD Zeeland

- Bedrijfsplan RUD Zeeland versie stuurgroep en pbo 14 januari 2013
- Brief GS (met bijlage) van 14 januari 2020 met 1e wijziging van de begroting 2020 van de RUD Zeeland - 20000576 – 20001372
- Blumstone bv - Aansprakelijkheid van toezichthouders in milieuzaken; <http://www.blumstone.nl/nl/nieuws/2013/Aansprakelijkheid-van-toezichthouders-in-milieuzaken>
- Evaluatierapport PxQ systematiek RUD Zeeland d.d. 6 november 2019 (vertrouwelijk)
- RUD Zeeland – Jaarverslag en jaarrekening 2016: http://www.RUD_Zeeland.nl/Over_ons/Bestuur/Jaarverslagen
- RUD Zeeland – Jaarverslag en jaarrekening 2019: http://www.RUD_Zeeland.nl/Over_ons/Bestuur/Jaarverslagen
- RUD Zeeland -1^e begrotingswijziging 2020: http://www.RUD_Zeeland.nl/Over_ons/Bestuur/Jaarverslagen
 - Gerechtshof Den Haag – uitspraak CMI-zaak ECLI:NL:GHSGR:2011:BP8578



Persbericht

22 oktober 2020

Dossier Sloeweg was input voor scherper risicobeheer bij de Provincie Zeeland

De rekenkamer Zeeland heeft onderzocht wat er terecht is gekomen van de aanbevelingen en lessen uit het dossier Sloeweg uit 2014. Deze lessen en aanbevelingen van destijds waren er op gericht om een politieke en financiële herhaling van dat dossier te voorkomen. De rekenkamer heeft daarbij in het bijzonder oog gehad voor de nieuwe grootschalige samenwerkingsverbanden door in te zoomen op een drietal specifieke cases: Waterdunen, NPW en RUD-Zeeland.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat binnen de Provincie er een scherp risicobewustzijn is. Dat blijkt onder meer uit deugdelijke periodieke risico-inventarisaties en rapportages voor Provinciale Staten. In de onderzochte cases is gebleken dat de risico's adequaat zijn verdeeld over de deelnemers aan het project en dat de financiële reserves van de Provincie afdoende zijn om de thans bekende risico's uit af te dekken.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet op basis van het onderzoek een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op de evaluatie van het risico-beleidskader en de agendering van het totale risicobeeld. Deze zaken kunnen naar een hoger plan worden getrokken, denkt de rekenkamer. Ook wordt aanbevolen om te overwegen om de nieuwe risico-aanpak door te trekken naar de 'strategische opgaven' van de Provincie Zeeland, die gaan over energietransitie, klimaatadaptatie, ruimtelijke kwaliteit, slimme mobiliteit en zichtbaar Zeeland.

Onderzoeksrapport

Het volledige onderzoeksrapport met alle conclusies en aanbevelingen is te vinden op de website van de Rekenkamer Zeeland: <<link>>

Bestuurlijke behandeling

Vrijdag 3 december aanstaande wordt het onderzoeksrapport toegelicht en besproken in de vergadering van de Statencommissie Bestuur. Deze openbare vergadering is voor iedereen bij te wonen of via deze [link](#) te volgen.

De maatregelen en beperkingen als gevolg van COVID-19 kunnen van invloed zijn op de planning en het verloop van deze vergadering.

Noot voor redactie:

Voor nadere informatie:

mr. C.M. de Graaf, voorzitter van de rekenkamer Zeeland via rekenkamer@zeeland.nl en/of tel. 0118-631173