

882647/882737

**Kadernota  
Risicomanagement en  
Weerstandsvermogen**

2017 - 2020

November 2016

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INLEIDING .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. VISIE EN UITGANGSPUNTEN RISICOMANAGEMENT .....</b>   | <b>4</b>  |
| 2.1 VISIE .....  | 4         |
| 2.2 UITGANGSPUNTEN .....   | 4         |
| <b>3. HET SYSTEEM VAN RISICOMANAGEMENT VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND .....</b>                  | <b>6</b>  |
| 3.1 BESCHRIJVING VAN DE SOORTEN DOELSTELLINGEN .....   | 6         |
| <i>STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN</i> .....   | 6         |
| <i>BEDRIJFSDOELSTELLINGEN</i> .....  | 7         |
| <i>RAPPORTAGEDOELSTELLINGEN</i> .....  | 7         |
| <i>NALEVINGSDOELSTELLINGEN</i> .....   | 7         |
| <b>4. ORGANISATIE VAN HET RISICOMANAGEMENT .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>5. PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING BIJ DE BEGROTING EN REKENING .....</b>    | <b>11</b> |
| 5.1 INLEIDING .....  | 11        |
| 5.2 WETTELIJK KADER .....  | 11        |
| 5.3 PROVINCIALE UITGANGSPUNTEN .....   | 11        |
| <b>BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>BIJLAGE 2: BEHEERSMAATREGELEN.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>BIJLAGE 3: WETTELIJK KADER VOOR DE PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING .....</b> | <b>16</b> |

## 1. Inleiding

De provincie Noord-Holland streeft doelen na die samenhangen met haar wettelijke taken (Kompas 2020), de politieke ambities van Provinciale Staten en de bestuurlijke ambities van Gedeputeerde Staten. Het krachtenveld waarin de provincie opereert is continu in beweging en stelt steeds nieuwe, andere en meer stringente eisen waarop de provincie zal moeten inspelen als het gaat om (de formulering van) zijn doelstellingen en de wijze waarop deze worden gerealiseerd. Die voortdurende dynamiek biedt kansen voor de provincie, maar brengt ook risico's met zich mee. Risico's die het behalen van de provinciale doelstellingen in de weg staan. De provincie werkt daarom actief aan het in beeld brengen van juist die risico's, die het behalen van de provinciale doelstellingen kunnen belemmeren of verhinderen. Risicomanagement betekent daarbij het vinden van de juiste balans tussen het nemen van risico's en het beheersen van risico's en dus niet het volledig uitsluiten van risico's. Risicomanagement draait niet om het vermijden van risico's maar om het voorkomen van verrassingen.

Risicomanagement is een middel om de kwaliteit van de besluitvorming en de effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering en projecten te vergroten. Wanneer provinciale risico's met belangrijke (financiële) consequenties zich daadwerkelijk voordoen, moet de provincie politiek kunnen verantwoorden dat op een afgewogen en bewuste manier aan risicomanagement is gewerkt en de juiste beheersmaatregelen zijn genomen.

Risicomanagement is daarmee een essentieel onderdeel van organisatiebeheersing en behoort tot het dagelijkse handelen. Managers zijn per definitie ook risicomangers. Een adequaat systeem van risicomanagement en verdere versteviging ervan maakt onderdeel uit van de governance van de organisatie.

Versteviging van het risicomanagement is niet alleen voor de provincie Noord-Holland relevant, maar speelt in de hele maatschappij. In februari 2016 zijn voor het bedrijfsleven voorstellen voor de herziening van de Corporate Governance Code gepresenteerd, waarin risicomanagement en een verdere doorontwikkeling ervan een belangrijke plaats inneemt om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

De wijze waarop het risicomanagement binnen de provincie vorm wordt gegeven en de hiermee samenhangende provinciale kaders staan beschreven in deze kadernota. Volgens artikel 6.4 van de Financiële Verordening 2015 dient de kadernota over het risicomanagement en weerstandsvermogen één keer in de vier jaar geactualiseerd te worden. Deze nota treedt met terugwerkende kracht in werking per 1 januari 2017 en vervangt de kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement uit 2012.

### *COSO-ERM*

De provincie handhaaft het risicomanagementsysteem van COSO-ERM<sup>1</sup>. COSO-ERM is een breed geaccepteerd en integraal model voor het inrichten van risicomanagement in zowel de publieke als de private sector. Het gaat hierbij voornamelijk om de dialoog over risico's in relatie tot de doelstellingen van de provincie, aangezien de cultuur van een organisatie wezenlijk bijdraagt aan de effectiviteit van risicomanagement.

Ook de systematiek voor de bepaling van het weerstandsvermogen, waarbij gebruik gemaakt wordt van de Monte Carlo simulatiemethode, blijft ongewijzigd.

Nieuw ten opzichte van de Kadernota 2012 is de koppeling van het risicomanagementsysteem met de Nederlandse Code van Goed Openbaar Bestuur, waarin de beginselen van Goed Openbaar Bestuur staan beschreven. Een belangrijke component van COSO-ERM betreft de "Interne Omgeving", waarmee de houding en het gedrag van de interne organisatie wordt bedoeld, zoals de risicomanagementfilosofie, de risicobereidheid en de integriteit en de ethische waarden van

---

<sup>1</sup> COSO-ERM refereert naar de auteurs, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Zie voor uitgebreide toelichting op het model: <http://nl.wikipedia.org/wiki/COSO>.

de organisatie. Een van de belangrijkste risico's in de publieke sector zijn de gedragsrisico's. Echt risicomanagement betekent daarom veel debatteren met mensen, gesprekken aangaan.

*In control-statements*

Een relevante maatschappelijke ontwikkeling is het afgeven van in control-statements. Zowel binnen de overheid als ook in de private sector zijn verschillende ontwikkelingen gaande op het gebied van in control-statements. In 2016 zijn in IPO/VNG verband door de werkgroep vernieuwing accountantscontrole gemeenten voorstellen gedaan om het college een mededeling te laten doen over de rechtmatige uitvoering van de begroting. Het college zou die voor het eerst over het boekjaar 2018 afgeven. Precieze vorm en inhoud van een dergelijke verklaring worden door de commissie BBV nader uitgewerkt. In de voorstellen voor de herziening van de Corporate Governance Code voor het bedrijfsleven wordt voorgesteld dat bedrijven jaarlijks een in control-statement in de jaarrekening dienen af te geven.

Een dergelijk statement kan gebruikt worden om inzicht te geven in de mate waarin processen worden beheerst zodanig dat redelijke zekerheid bestaat dat de doelen van de organisatie bereikt zullen worden. Daarmee kan een in control-statement beschouwd worden als de verantwoording van het uitgevoerde risicomanagement. De verantwoording over het gevoerde risicomanagement binnen de provincie Noord-Holland zal aansluiten op bovengenoemde ontwikkelingen.

*Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 beschrijft de visie op risicomanagement en de uitgangspunten van de provincie. De uitwerking hiervan voor het risicomanagementproces van de provincie wordt in hoofdstuk 3 behandeld. In hoofdstuk 4 wordt de organisatie van het risicomanagementproces behandeld, waarmee de rollen van PS, GS en de ambtelijke organisatie worden verduidelijkt. Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop door de provincie met de bepaling van het weerstandsvermogen wordt omgegaan. Daarin wordt de geactualiseerde regelgeving beschreven over de kengetallen over de (ontwikkeling van) het weerstandsvermogen, die met ingang van het herziene BBV per 2017 verplicht in begroting en jaarrekening dienen te worden opgenomen.

## 2. Visie en uitgangspunten risicomanagement

### 2.1 Visie

De Provincie Noord-Holland voert een verscheidenheid aan wettelijke en autonome taken uit. Daarbij ontwikkelt de provincie zich steeds meer naar een regie-organisatie, waardoor de provincie nieuwe risico's loopt, bijvoorbeeld in relatie tot partijen die taken uitvoeren in opdracht van de provincie. Voor het uitvoeren van deze taken hebben Provinciale Staten doelstellingen geformuleerd. Om de kans op het bereiken van deze doelstellingen zo groot mogelijk te laten zijn, is het van belang actief te anticiperen op kansen en risico's.

De visie ten aanzien het systeem voor risicomanagement is:

*“De provincie Noord-Holland streeft naar het systematisch afwegen van risico's en kansen bij het realiseren van haar doelstellingen. Risicomanagement is daarmee onderdeel van het reguliere denken en doen. Het bewust verminderen, delen, vermijden of accepteren van risico's leidt tot het 'in control - zijn van de organisatie.'”*

Zoals reeds aangegeven draagt risicomanagement vanuit deze visie dus bij aan de doelrealisatie van de provincie. Praktisch vertaald betekent dit dat op basis van duidelijke doelstellingen risico's integraal beheerst worden, gebruikmakend van tijdige en volledige informatie en binnen door de PS gestelde kaders. Het resultaat is dat op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau binnen de provincie verantwoorde besluiten worden genomen onder de afweging van de risico's om de inhoudelijke doelen te bereiken en wordt periodiek verantwoording afgelegd over de wijze van risicomanagement in de betreffende rapportageperiode.

PS bepalen in dit verband welke risico's zij bereid zijn te nemen ter realisatie van de doelstellingen. Voor financiële risico's is de risicobereidheid laag. Dit betekent voor de bepaling van het weerstandsvermogen van de provincie dat er voor 99% zekerheid moet bestaan dat de aanwezige weerstandscapaciteit de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen kan dekken. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.

Vervolgens worden de interne risicobeheersings- en controlesystemen op een adequate wijze ontworpen, geïmplementeerd en onderhouden. De systemen worden geïntegreerd in de werkprocessen binnen de provincie en zijn, voor zover relevant, bekend bij alle niveaus binnen de provincie. Signalen of incidenten kunnen aanleiding geven om aanpassingen door te voeren.

Een gezonde cultuur van openheid en aanspreekbaarheid binnen de provincie is een belangrijke voorwaarde voor effectief risicomanagement. Concrete maatregelen die hiermee samenhangen zijn onder meer het vaststellen van gezamenlijke normen en waarden, het zetten en uitdragen van de juiste 'toon aan de top', het opstellen en het actief uitdragen van een integriteits- en gedragscode en het beschikken over een klokkenluidersregeling. Door middel van het gesprek wordt de bewustwording bij de medewerkers gerealiseerd. Deze kadernota dient hierbij te faciliteren.

### 2.2 Uitgangspunten

Bij de uitvoering van bovengenoemde visie en de inrichting van het risicomanagementsysteem zijn de volgende uitgangspunten relevant:

1. Binnen de provincie vindt risicomanagement plaats op basis van het referentiekader van COSO-ERM. Risico's worden hierdoor op een gestructureerde wijze beheerst doordat de volgende zeven generieke risicoprocesstappen worden doorlopen: risico-identificatie, risicoanalyse, risicobeheersing, risico-evaluatie, risicobehandeling, monitoring en (risico)communicatie. Hierbij is het volgende van belang:

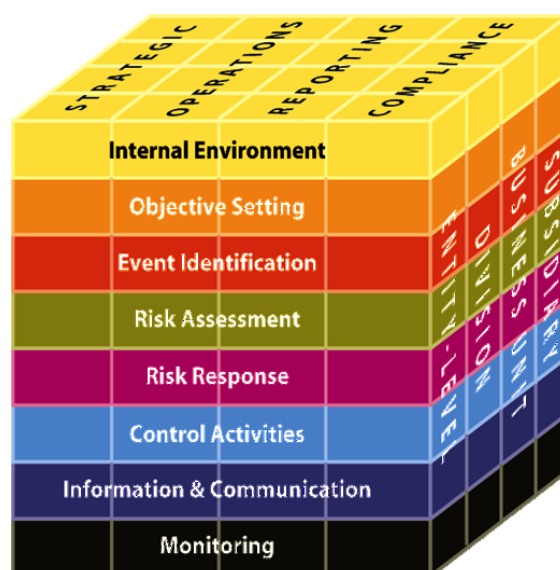
- a. Het proces van de bepaling van de risico's en beheersmaatregelen wordt door GS ingericht, gebaseerd op het COSO-ERM model. De eigenaarschap van het risico wordt zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd. De control-functie draagt zorg voor de systemen van risicobeheersing ten behoeve van het Management Control Systeem;
  - b. Risico's worden via beheersmaatregelen afgedekt indien de kans en (soort) impact hiervoor aanleiding geven en als een kosten/batenanalyse aantoont dat dit economisch de meest gunstige optie is.
  - c. Risico informatie wordt onder verantwoordelijkheid van de risico-eigenaar in een bronsysteem geregistreerd, geactualiseerd en gearchiveerd, zodat deze informatie beschikbaar is voor bestuurlijke en managementinformatie-voorziening van de provincie.
  - d. De risico's worden periodiek gemonitord door middel van risicorapportages.
  - e. Risico's zonder financiële gevolgen maar met belangrijke imagoschade of andere politieke gevolgen worden eveneens gevolgd door het risicomanagementsysteem.
  - f. De risicovolwassenheid van de organisatie groeit door naar een situatie waarbij het voeren van risicomanagement op orde is en meerwaarde levert aan het realisatie van de doelrealisatie van de provincie.
2. Bij de inrichting van de processen van de provincie in de ambtelijke organisatie wordt de beginselen van Goed Openbaar Bestuur als referentiekader gehanteerd. Met deze beginselen, gepubliceerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken (2009), wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van openbare besturen om een maatschappelijk verantwoorde invulling te geven aan de taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur.

### 3. Het systeem van risicomanagement van de provincie Noord-Holland

Voor het realiseren van de visie op risicomanagement van de provincie, richt de provincie een systeem van risicomanagement in op basis van het COSO-ERM-model. Dit model onderscheidt de volgende drie dimensies:

- Er is sprake van 4 soorten doelstellingen, die in paragraaf 3.1 nader worden toegelicht.
- Het risicomanagementproces gaat uit van 8 procescomponenten. De betekenis van de procescomponenten voor de provincie wordt uiteengezet in paragraaf 3.2.
- Het systeem heeft betrekking op de gehele organisatie. Alle onderdelen van de provinciale organisatie leveren hun bijdrage aan het risicomanagementproces, zoals wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Deze drie dimensies worden als volgt met elkaar in verband gebracht:



#### 3.1 Beschrijving van de soorten doelstellingen

Binnen COSO-ERM worden vier soorten doelstellingen onderscheiden:

- Strategische doelstellingen;
- Bedrijfsdoelstellingen;
- Rapportagedoelstellingen;
- Nalevingsdoelstellingen.

Het onderscheid in soorten doelstellingen is van belang vanwege het verschil in beïnvloedbaarheid van de realisatie van de doelstellingen. Het behalen van strategische en bedrijfsdoelstellingen is aan externe invloeden onderhevig en ligt niet altijd in de macht van de provincie, dit in tegenstelling tot de rapportage- en nalevingsdoelstellingen. Hieronder wordt per soort doelstelling beschreven hoe de provincie hier invulling aan geeft.

##### *Strategische doelstellingen*

De strategische doelstellingen volgen uit de missie en visie van de provincie Noord-Holland. Deze zijn opgenomen in het coalitieakkoord, de kaderbrief, de programmabegroting (op basis van de doelenboom) en onderliggende beleidsplannen en worden bepaald door Provinciale Staten. Deze doelstellingen zijn vertaald op verschillende niveaus waarop de provincie werkzaam is, en worden doorvertaald in maatschappelijke, beleids- en operationele doelstellingen van de provincie. In de begroting en de jaarrekening is voor elk programma een paragraaf omgevingsfactoren opgenomen; bovendien bevat de begroting en jaarrekening een paragraaf

Weerstandvermogen, waarin de factoren (risico's) die de doelrealisatie beïnvloeden zijn benoemd die mogelijk ten laste van het Weerstandvermogen kunnen worden gebracht.

#### *Bedrijfsdoelstellingen*

Deze doelstellingen zijn gericht op een doeltreffend en doelmatig gebruik van middelen (geld, formatie, planning, huisvesting, enzovoort) om de strategische doelstellingen te behalen. De bedrijfsdoelstellingen zijn opgenomen in het concernjaarplan van de ambtelijke organisatie en de afgeleide directieplannen. De doelstellingen in de directieplannen worden nader gespecificeerd in de beschrijvingen van projecten en processen van de provincie. Hierbij dienen de beginselen van Goed Openbaar Bestuur als referentiekader (overeenkomstig het tweede uitgangspunt van deze kadernota).

Door middel van het Afsprakenkader Grote Projecten zijn tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten afzonderlijke afspraken gemaakt gericht op de risicobeheersing van Grote Projecten. Dit zijn projecten die vanwege het grote politieke en/of maatschappelijke belang of risico, of vanwege een samenhang met andere grote projecten, en/of een financieel belang hebben groter dan € 100 miljoen door Gedeputeerde Staten en/of Provinciale Staten als zodanig worden aangemerkt.

#### *Rapportagedoelstellingen*

Deze doelstellingen hebben betrekking op de getrouwheid van rapportages, in het bijzonder die in de bestuurlijke planning- en control-cyclus. Deze rapportages (begroting, jaarverslag, rapportages over grote projecten, enzovoort) vormen een belangrijk instrument voor het besturen van de provincie. Fouten in rapportages zijn niet volledig uit te sluiten, maar behoren uitzondering te zijn. De kaders van de bestuurlijke planning en control-cyclus zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Financiële verordening Noord-Holland 2015. Provinciale Staten stellen in het controleprotocol voor de externe accountant tolerantiegrenzen vast ten aanzien van de financiële getrouwheid van de jaarrekening.

#### *Nalevingsdoelstellingen*

Deze doelstellingen gaan over het voldoen aan wet- en regelgeving door de provincie. De Provincie Noord-Holland heeft, als overheidsorganisatie, een voorbeeldfunctie bij het naleven van wet- en regelgeving. Wanneer het niet naleven van wet- en regelgeving, extern dan wel intern, tot onrechtmatige uitgaven heeft geleid, kan dit het imago van de provincie ernstig schaden. Overtredingen van wet- en regelgeving horen daarom voorkomen te worden. Provinciale Staten stellen in het controleprotocol voor de externe accountant tolerantiegrenzen ten aanzien van de financiële rechtmatigheid ofwel het niet naleven van wet- en regelgeving.

### **3.2 De procescomponenten van COSO-ERM-model**

Zoals hiervoor aangegeven gaat het COSO-ERM-model uit van acht procescomponenten. Deze acht procescomponenten zijn:

1. Interne omgeving
2. Doelbepaling
3. Identificatie van de risico's
4. Risicovaststelling
5. Risicobehandeling
6. Beheersactiviteiten
7. Informatie en communicatie
8. Bewaking

In deze paragraaf wordt per procescomponent de betekenis voor de provincie kort toegelicht.



### *1. Interne omgeving*

Met de Interne omgeving wordt de houding en het gedrag van de interne organisatie bedoeld, zoals de risicomanagementfilosofie, de risicobereidheid en de integriteit en de ethische waarden van de organisatie. De beginselen van Goed Openbaar Bestuur nemen daarbij een centrale plaats in; dit zijn de normen waaraan de interne omgeving gespiegeld kan worden. Dit heeft tot doel de om de weerbaarheid van de organisatie te vergroten. Weerbaarheid is het vermogen van de provincie om adequaat op gebeurtenissen in te spelen die de realisatie van doelstellingen verstoren. Dit betekent voor de provincie Noord-Holland het volgende:

- Het scheppen van randvoorwaarden in de organisatie en in de processen die een bijdrage leveren aan de weerbaarheid van de provincie.
- De inrichting van de processen in de ambtelijke organisatie wordt getoetst aan de beginselen van Goed Openbaar Bestuur.
- De provincie Noord-Holland zal bij het behalen van haar doelstellingen zoveel mogelijk (beheers)maatregelen treffen om het voorkomen van risico's te voorkomen (risicobereidheid), uitgaande van een kosten/batenanalyse (zie uitgangspunt 2b, pagina 5).
- De provincie is transparant in de besluitvorming (in bestuursvoorstellen) en in de rapportages over risico's (zoals in de planning- en controlcyclus), ook waarvoor de provincie redelijkerwijs geen maatregelen kon treffen of die niet in de volle omvang te voorzien zijn.

### *2. Doelbepaling*

Zonder doelstellingen geen risico's. In deze stap worden de doelstellingen van de provincie bepaald. In paragraaf 3.1 zijn de soorten risico's beschreven die COSO-ERM onderscheidt. Voor de provincie Noord-Holland geldt dat de doelstellingen in overeenstemming dienen te zijn met de (beperkte) risicobereidheid van de provincie.

### *3. Identificatie van gebeurtenissen*

Bij deze derde COSO-ERM-component staat de identificatie van gebeurtenissen, die het behalen van doelstellingen positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden, centraal. De nadruk bij deze kadernota ligt op de risico's.

Dit betekent voor de provincie Noord-Holland dat in de besluitvorming en de rapportages aangegeven wordt welke risico's mogelijk zijn, zoals:

- Beleidsrisico's
- Juridische risico's (aansprakelijkheid en claims)
- Risico's bedrijfsvoering (bijvoorbeeld in relatie tot Informatietechnologie)
- Financiële risico's
- Grondexploitatie- en risicoprofiel
- Risico's Verbonden Partijen
- Risico's van Grote Projecten

Deze opsomming is overigens niet limitatief.

### *4. Risicovaststelling*

Bij risicovaststelling (fase 4 van COSO-ERM) wordt de kans van optreden en het effect (impact) van een risico zo goed mogelijk ingeschat door de risico-eigenaar.

Dit betekent voor de provincie Noord-Holland dat het risico wordt berekend als de kans x impact; voor de paragraaf Weerstandsvermogen wordt het totale risicoprofiel bepaald op basis van een Monte Carlo-simulatie.

### *5. Risicobehandeling*

Dit is vijfde fase van het COSO-ERM-model. Als de kans van optreden en het effect is bepaald bij de risicovaststelling, dan hoort een beslissing te worden genomen over de gewenste behandeling

van het risico. De behandeling van het risico is afhankelijk van het mogelijke effect van de risico's op de doelstellingen; uit de omvang van het effect van het risico volgt de noodzaak of het wel/niet noodzakelijk is beheersmaatregelen te treffen. Daarbij is het volgens de uitgangspunten relevant dat een kosten/batenanalyse aantoont dat de betreffende maatregel economisch de meest gunstige optie is.

Voor de provincie Noord-Holland zijn er vier mogelijkheden voor de behandeling van risico's (de zogenaamde beheersmaatregelen) mogelijk. Deze zijn:

- Verzekeren. De provincie Noord-Holland beschikt over een verzekeringsportefeuille, waar bijvoorbeeld een aansprakelijkheids- en een CAR-verzekering (ten behoeve van infrastructurele projecten) onderdeel van uitmaken. De provincie stelt in de beleidsnotitie over Verzekeren vast onder welke voorwaarden verzekeren als beheersmaatregel van toepassing is.
- Vermijden. Een activiteit kan worden gestaakt;
- Accepteren. Bij een geringe impact kan het efficiënter zijn om het risico te accepteren en geen maatregelen te treffen;
- Verminderen, door het toepassen van beheersmaatregelen voor beperking van de kans van optreden en/of de hoogte van de impact.

#### *6. Beheersactiviteiten*

De beheersactiviteiten betreffen de handelingen, die worden uitgevoerd voor de behandeling van risico's.

Dit betekent dat de provincie Noord-Holland hard en soft controls hanteert voor de beheersing van haar activiteiten, projecten, systemen en processen. In bijlage 2 wordt nader ingegaan op deze hard en soft controls.

#### *7. Informatie en communicatie*

De zevende procescomponent gaat over het identificeren, verzamelen en verwerken van de informatie, die benodigd is bij de uitvoering van het risicomanagementproces.

Dit betekent voor de provincie Noord-Holland dat de informatievoorziening over de risicobeheersing dient te worden ingericht op de juiste niveaus (strategisch, tactisch, operationeel). Het aanwijzen van de risicoverantwoordelijke is hierbij essentieel. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de organisatie van het risicomanagement bij de provincie.

De bestuurlijke planning & controlcyclus is hierbij gericht op het informeren over risicobeheersing op strategisch en tactisch niveau. De ambtelijke organisatie wordt bediend door middel van ambtelijke rapportages, zoals management- en projectrapportages. Er dient met medewerkers gecommuniceerd te worden over de gevolgen van hun activiteiten, bijvoorbeeld als onderdeel van de beoordelingscyclus van de medewerkers. Zij moeten zich bewust zijn van het belang en het effect van de activiteiten die zij uitvoeren, gericht op het behalen van de doelstellingen. Hiermee wordt tevens het lerend vermogen bevorderd.

#### *8. Bewaking*

De effectiviteit van de procescomponenten 1 tot en met 7 dient periodiek te worden gemonitord.

Dit betekent voor de provincie Noord-Holland dat de lijnorganisatie periodiek evaluatieonderzoeken laat uitvoeren en dat de control- en de auditfunctie onafhankelijke onderzoeken en audits uitvoert binnen de lijnorganisatie (vanuit de tweede en derde lijn, zie voor verdere toelichting hoofdstuk 4) op de uitvoering van het risicomanagement van de provincie. Door middel van de auditopvolging wordt PS geïnformeerd over de stand van zaken van de verbeteringsacties. Deze acties zullen resulteren in de verbetering van het risicomanagementsysteem en leiden tot een betere doelrealisatie.

## 4. Organisatie van het risicomanagement

Risicomanagement is een integrale verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het uitvoeren van de door Provinciale Staten vastgestelde kaders ofwel het bereiken van de doelstellingen van risicomanagement. Het betekent onder meer dat Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn voor het signaleren van de risico's en de acties om deze te beheersen, zoals bij de besluitvorming over nieuw beleid. Dit betekent het volgende voor het strategische, tactische en operationele niveau binnen de provincie.

### *Strategisch (richten)*

Op strategisch niveau beslissen Provinciale Staten over welke doelen en maatschappelijke effecten de provincie nastreeft. Hierbij hoort de vraag welke maatschappelijke risico's de provincie wil voorkomen met haar beleid en activiteiten en hoe realistisch doelstellingen en effecten zijn. Om ondanks alle onzekerheden die er zijn een goede afweging te kunnen maken is het van groot belang de risico's expliciet en zo volledig mogelijk in kaart te brengen en op hoofdlijnen in voorstellen te verwerken.



### *Tactisch (inrichten)*

De vraag hoe de doelen en effecten van Provinciale Staten moeten worden bereikt is onderwerp van discussie op tactisch niveau; Gedeputeerde Staten en de directie voeren dit gesprek. Wanneer duidelijk is welk effect binnen welke kaders bereikt moet worden, is het zaak zo effectief en efficiënt mogelijk doelstellingen te bereiken en de organisatie hierop in te richten. Hierbij zijn alle verschillende activiteiten - ontwikkeling, beheer en ondersteuning - van groot belang. Ontwikkeling voor wat betreft de risico's van de uitvoering van het project of het beleid, beheer voor wat betreft de lange termijn instandhouding van de gekozen oplossingen en ondersteuning voor specifieke risico's op bijvoorbeeld financieel, juridisch, organisatorisch of personeel vlak. Het bewaken en uitwerken van de kaders die Provinciale Staten hebben gesteld voor risicomanagement ligt bij de concerncontroller, echter (het MT van) elke directie bepaalt zelf hoe zij intern invulling geeft aan deze kaders.

### *Operationeel (verrichten)*

Op operationeel niveau gaat het om de vraag hoe het besluit van het bestuur het beste te realiseren is. Risicomanagement is vanuit de gedachte van integraal management een zaak van elke medewerker. De beheersing (ofwel control) is bij de provincie ingericht volgens het model van de 'Three lines of defense'. Volgens dit model is sprake van:

1. de eerste lijn, die gericht is op procesbeheersing vanuit integraal management. Risicomanagement is vanuit de gedachte van integraal management een zaak van alle hiërarchische niveaus van de organisatie;
2. de controlfunctie, die gericht is op systeembeheersing en betrouwbare informatieprocessen. De control-functie draagt zorg voor de systemen van risicobeheersing ten behoeve van het Management Control Systeem;
3. de internal audit gericht op toetsing en reflectie.

## 5. Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de Begroting en Rekening

### 5.1 Inleiding

Voor het beoordelen van de robuustheid van de financiële positie is inzicht nodig in de omvang van de aanwezige en beschikbare weerstandscapaciteit en in de achtergronden van de risico's die de provincie loopt. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, op te vangen. Dit hoofdstuk gaat specifiek in op de financiële uitgangspunten en richtlijnen die gelden voor het aanhouden van weerstandsvermogen en het beheersen van risico's. Ten opzichte van de vorige kadernota zijn de volgende aanpassingen relevant:

- De nota is geactualiseerd voor de gewijzigde wetgeving, specifiek de naamgeving van de paragraaf en onderliggende nota en de verplichting te rapporteren over financiële kengetallen;
- Een nadere toelichting wordt gegeven wanneer risico's mee worden genomen in het weerstandsvermogen, wanneer risico's via een verzekering afgedekt worden en wanneer een voorziening gevormd moet worden. Het BBV is op dit punt in 2016 aangepast.

Het wettelijk kader voor weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt kort in paragraaf 5.2 vermeld. De hieruit voortvloeiende provinciale uitgangspunten komen in paragraaf 5.3 aan bod. Een nadere uitleg van de gehanteerde begrippen en een nadere uiteenzetting van het wettelijk- en provinciaal kader wordt gegeven in bijlage 3 bij deze kadernota.

### 5.2 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV is voor dit onderwerp sinds de voorgaande kadernota uit 2012 tweemaal gewijzigd. De eerste wijziging heeft betrekking op een naamswijziging van de paragraaf Weerstandsvermogen. Vanaf 1 juni 2013 is deze gewijzigd in paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'.

De tweede wijziging heeft betrekking op het verplicht opnemen van een aantal kengetallen in de paragraaf. Dit is in het BBV vastgelegd op 9 juli 2015 en in april 2016 aangepast in verband met de introductie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans. Zie voor beide wijzigingen ook de toelichting in bijlage 3 bij deze kadernota.

Het BBV bepaalt dat beleidslijnen met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten in de begroting in afzonderlijke paragrafen worden weergegeven (artikel 9 BBV). Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan, worden gebundeld in een beknopt overzicht. De risicoparagraaf was al verplicht volgens de Comptabiliteitsvoorschriften uit 1995, de voorloper van het BBV. Sinds de invoering van het BBV worden provincies ook geacht op basis van die risico's hun financiële weerstandsvermogen te berekenen. Risico's en weerstandscapaciteit kunnen zich op diverse plaatsen in de begroting bevinden. Het opstellen van de paragraaf is dan ook verplicht.

### 5.3 Provinciale uitgangspunten

Uitgaande van het wettelijke kader hanteert de provincie Noord-Holland de volgende uitgangspunten ten aanzien van het weerstandsvermogen, de weerstandscapaciteit en het opnemen van de verplichte kengetallen:

*Ten aanzien van het Weerstandsvermogen:*

1. Bij de begroting en bij de jaarstukken wordt jaarlijks het actuele structurele weerstandsvermogen en het actuele incidentele weerstandsvermogen berekend voor een periode van vier jaar respectievelijk voor een periode van één jaar,

2. Het incidentele weerstandsvermogen wordt berekend als de incidentele weerstandscapaciteit gedeeld door de hoogte van de ongedekte risico's over een periode van één jaar.
3. Het totale weerstandsvermogen wordt berekend als de totale weerstandscapaciteit gedeeld door de hoogte van de ongedekte risico's over een periode van vier jaar.

*Ten aanzien van de Weerstandscapaciteit:*

4. De incidentele beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de componenten Algemene reserve, de post onvoorzien en de stille reserves. Stille reserves worden alleen meegenomen als er een concrete intentie en/of mogelijkheid is de betreffende activa binnen één jaar te verkopen.
5. De structurele beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit (het verschil tussen de theoretische opbrengst op basis van het wettelijk vastgestelde maximumtarief en de opbrengst gebaseerd op het tarief van de provincie), de post onvoorzien en de begrotingsruimte.
6. De totale weerstandscapaciteit bestaat uit de incidentele beschikbare weerstandscapaciteit en de structurele beschikbare weerstandscapaciteit.
7. Bij de bepaling van de weerstandscapaciteit wordt uitgegaan van een zekerheidspercentage van 99% voor alle risico's. Een zekerheidspercentage van 99% wordt aangehouden om een grote mate van zekerheid in te bouwen om de risico's af te kunnen dekken.
8. Bovenstaande leidt tot het volgende: Indien het weerstandsvermogen hoger dan wel lager is dan 1, dan is de kans dat de totale weerstandscapaciteit toereikend is om financiële tegenvallers op te vangen hoger respectievelijk lager dan 99%.

*Ten aanzien van de Risico's:*

9. Voor de paragraaf Weerstandvermogen wordt risico gedefinieerd als een kans op een onzekere, van buiten komende, gebeurtenis die een effect kan hebben op de organisatie, de programmadoelen en/of de financiële positie van de provincie Noord-Holland.
10. Voor opname van het risico in de berekening van het weerstandsvermogen geldt een minimale bruto omvang van € 100.000.
11. Voor het berekenen van de hoogte van de ongedekte risico's wordt een simulatiemethode op basis van de Monte Carlo methode gebruikt op basis van een modelmatige benadering van de werkelijkheid en wordt rekening gehouden met de gekozen risicobereidheid.
12. Risico's worden via een voorziening afgedekt als de kans van voordoen > 50%. Dit is aan de orde als er een verplichting bestaat, die leidt tot een uitstroom van middelen en waarvan de omvang is in te schatten.
13. Risico's worden via de weerstandscapaciteit afgedekt als de kans op voordoen =< 50%. Dit is aan de orde als het risico nog afwendbaar is en moeilijk te kwantificeren.

*Ten aanzien van de Kengetallen:*

14. Voor de afzonderlijke financiële kengetallen wordt geen normering toegepast. Omdat de kengetallen in hun onderlinge relatie moeten worden gezien in de beoordeling van de financiële positie zullen deze worden voorzien van een adequate toelichting.

## Bijlage 1: Begrippenlijst

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op een aantal in de kadernota gehanteerde begrippen.

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

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

Effect Een afwijking ten opzichte van de verwachting.

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

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

Kans De mogelijkheid dat een gebeurtenis zich voordoet uitgedrukt in een waarde tussen 0 en 1 of tussen de 0% en 100%.

Kwalitatieve risicoanalyse Een risicoanalyse waarbij de risico's op basis van een kwalitatieve beoordeling in volgorde van belangrijkheid worden gezet.

Kwantitatieve risicoanalyse Een risicoanalyse waarbij de omvang van de kans en van het gevolg van de risico's en onzekerheden kwantitatief, dus in getallen, worden geschat.

Maatregel Zie Beheersmaatregel.

Monte Carlo Simulatie een vorm van rekenkundige simulatie, op basis van statistische kansberekening, welke willekeurige waarden genereert voor onzekere variabelen om hiermee het model te simuleren.

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

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

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

Preventieve maatregel Een maatregel die als doel heeft om het risico vooraf te elimineren, vermijden of verkleinen. Zie ook beheersmaatregel.

Ratio Weerstandsvermogen De verhouding (ratio) tussen twee grootheden zijnde hier de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Zie Weerstandsvermogen Ratio.

Repressieve maatregel Een maatregel die als doel heeft om na het optreden van een ongewenste gebeurtenis alsnog de beoogde doelstellingen te realiseren.

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

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

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

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

Risicobeschrijving Een beschrijving van een risico waarbij de bijzondere gebeurtenis of normale onzekerheid, de oorzaak ervan en het gevolg ervan zijn opgenomen.

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

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

Risicomatrix Een matrix waarin de kansklassen zijn uitgezet tegenover de gevolgklassen en die in een oogopslag inzicht verschaft in het risicoprofiel van het project of de organisatie.

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

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

Risicomanagementcyclus/risicomanagementproces Systematisch toepassing van beleidslijnen, procedures en werkwijzen op de activiteiten met betrekking tot communicatie, overleg, vaststelling van de context, en het identificeren, beoordelen, behandelen, monitoren en evalueren van risico's.

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

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

Weerstandscapaciteit Benodigd Het geheel van geldmiddelen dat noodzakelijk c.q. vereist is om tegenvallers eventueel te kunnen bekostigen, zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast hoeven te worden. Zie Weerstandscapaciteit & Benodigd Weerstandscapaciteit.

Weerstandscapaciteit Beschikbaar Het geheel van geldmiddelen dat ter beschikking staat c.q. voorhanden is waaruit tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden, zonder dat de begroting en het beleid (direct) aangepast hoeven te worden. Zie Weerstandscapaciteit & Benodigd Weerstandscapaciteit.

Weerstandscapaciteit Incidenteel Het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de hoogte van de voorzieningenniveaus van de programma's.

Weerstandscapaciteit Structureel Hiermee worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de programma's.

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

Weerstandsvermogen Ratio De verhouding (ratio) tussen twee grootheden zijnde hier de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Zie Ratio Weerstandsvermogen.

## Bijlage 2: Beheersmaatregelen

In deze bijlage wordt een toelichting op de begrippen hard en soft controls.

De hard controls bestaan uit een of meerdere handelingen gericht op beheersing van risico's. Deze maatregelen kunnen risicogericht zijn (preventief van aard), dus gericht op het voorkomen van de gebeurtenis zelf, of gericht op het beperken van de *gevolgen* van een gebeurtenis (repressief). Beide soorten maatregelen worden hieronder nader toegelicht.

### *Risicogerichte beheersmaatregelen*

Kenmerkend voor de risicogerichte beheersmaatregelen is dat zij de oorzaken van het risico aanpakken om daarmee te voorkomen dat het risico optreedt. Dit kan op twee manieren:

- Vermijden. Hierbij wordt de kans uitgesloten dat het risico optreedt. Bij een grote kans van optreden en een groot gevolg, is vermijden de meest geschikte beheersmaatregel, door te stoppen met de activiteit (als dit mogelijk is).
- Reduceren van de kans. Hierbij wordt de kans verminderd dat het risico optreedt. Bij een grote kans van optreden en een minder groot gevolg is reduceren de meest geschikte beheersmaatregel. Voorbeeld: door kosten nauwkeuriger te schatten, wordt de kans gereduceerd dat de werkelijke kosten afwijken.

### *Gevolggerichte beheersmaatregelen*

Met gevolggerichte maatregelen worden de gevolgen van het risico bestreden. In sommige gevallen zijn de risico's zelf niet te beïnvloeden, maar wel de gevolgen ervan. Met dit type maatregel worden dan ook niet de *kans*, maar het *gevolg* beïnvloed. Hiervan kunnen twee maatregelen worden onderscheiden:

- Reduceren van het gevolg. Bij een beperkte kans van optreden en een groot gevolg is reduceren van het gevolg een goede beheersmaatregel. Voorbeeld: door een vast rentepercentage af te spreken, wordt het gevolg van renteveranderingen gereduceerd voor de betreffende periode.
- Overdragen. De gevolgen van het risico worden aan een andere partij overgedragen. Bij een beperkte kans van optreden en een groot gevolg is reduceren van het gevolg een goede beheersmaatregel. Voorbeeld: bij brand- en CAR-verzekeringen worden de gevolgen van risico's overgedragen naar de verzekeraar. Binnen de provincie is hiervoor een Loket Schade en Verzekeringen van het Concern Service Centrum ingericht die het beheer en uitvoering (bijvoorbeeld bij claims) rond verzekeringen uitvoert.

De controls gericht op cultuur en gedrag, de zgn. soft controls, zijn eveneens van groot belang voor de organisatie om in control te komen. Voorbeelden hiervan zijn 'toon aan de top', bevorderen van openheid over risico's en een regelmatige risicodialoog op alle niveaus van de organisatie.



## Bijlage 3: Wettelijk kader voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

### 1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV is op dit onderwerp sinds de voorgaande kadernota uit 2012 tweemaal gewijzigd. De eerste wijziging heeft betrekking op een naamswijziging van de paragraaf Weerstandsvermogen. Vanaf 1 juni 2013 is deze gewijzigd in paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'. De tweede wijziging heeft betrekking op het verplicht opnemen van een aantal kengetallen in de paragraaf. Dit is in het BBV bij vastgelegd in juli 2015 en in april 2016 aangepast in verband met de introductie van de geprognosticeerde begin- en eindbalans. Zie voor beide wijzigingen ook paragraaf 2.3 en 2.4 van deze bijlage.

Het BBV bepaalt dat beleidslijnen met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten in de begroting in afzonderlijke paragrafen worden weergegeven (artikel 9 BBV). Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan, worden gebundeld in een beknopt overzicht. De risicoparagraaf was al verplicht volgens de Comptabiliteitsvoorschriften uit 1995, de voorloper van het BBV. Sinds de invoering van het BBV worden provincies ook geacht op basis van die risico's hun financiële weerstandsvermogen te berekenen. Risico's en weerstandscapaciteit kunnen zich op diverse plaatsen in de begroting bevinden. Het opstellen van de paragraaf in de begroting en de jaarrekening is dan ook verplicht.

#### **BBV artikel 11**

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a) De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken.
- b) Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De paragraaf bevat ten minste:

- a) Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
- b) Een inventarisatie van de risico's.
- c) Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.
- d) Een kengetal voor:
  - 1a. netto schuldquote;
  - 1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
  2. solvabiliteitsratio;
  3. grondexploitatie;
  4. structurele exploitatieruimte;
  5. belastingcapaciteit
- e) Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

## 1.1 Weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt om niet begrote kosten, die onverwachts en substantieel zijn, op te vangen.

De nota van toelichting van het BBV noemt elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves. Daarnaast kunnen elementen als bestemmingsreserves en ruimte in de begroting, bijvoorbeeld via de post onvoorzien, als mogelijke elementen van de beschikbare weerstandscapaciteit worden beschouwd.

De weerstandscapaciteit wordt gesplitst in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van beleidstaken op het geldende niveau. Met structurele weerstandscapaciteit worden middelen bedoeld die in beginsel jaarlijks - dus niet tijdelijk of eenmalig - ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande beleidstaken.

## 1.2 Risico's

Voor de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing is een risico een kans op een onzekere- van buiten komende- gebeurtenis die een effect kan hebben op de organisatie, de programmadoelen of de financiële positie van provincie Noord-Holland. Risico's waarvoor al maatregelen in de begroting zijn genomen maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandvermogen. Ook risico's die op een andere manier zijn ondervangen zoals met een verzekering of een voorziening worden niet in de paragraaf opgenomen.

## 1.3 Risicobeheersing

Om het aspect risicobeheersing van de paragraaf Weerstandvermogen beter tot uitdrukking te laten komen, is in de wijziging van het BBV in juni 2013 de naam van de paragraaf Weerstandvermogen gewijzigd in Weerstandvermogen en risicobeheersing.

### **Toelichting wijziging BBV**

Uit de evaluatie blijkt dat de paragraaf Weerstandvermogen voldoet aan een behoefte, maar ook dat raadsleden het lastig vinden om op basis van de verstrekte informatie in de paragraaf Weerstandvermogen een goed beeld te vormen over de mate waarin het bestuur de mogelijke risico's onder controle heeft. De aandacht voor risicobeheersing is duidelijk toegenomen, de uitdaging is om deze paragraaf niet te laten uitmonden in een voornamelijk (reken)technische operatie. Een manier om hieraan tegemoet te komen is om bij onderwerpen waar risico's kunnen spelen inzicht te geven in mogelijke ontwikkelingen (scenario's), en welke (beleidsmatige) opties er zijn om mogelijke niet geraamde financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen mocht dat scenario zich gaan voordoen.

Waar voorheen dus volstond met een risico identificatie wordt nu ook meer aandacht gevraagd voor het formuleren van passende beheersingsmaatregelen. Deze wijziging illustreert dat het berekenen van de kans en impact van risico's subjectief is en dat risicobeleving plaats- en tijdgebonden is.

#### 1.4 Kengetallen financiële positie

In 2014 heeft een door de VNG ingestelde commissie een rapport uitgebracht over de vernieuwing van het BBV. De commissie constateert dat veel stuurinformatie, nog steeds, technisch en complex is en doet in dat kader aanbevelingen voor het toepassen van specifieke kengetallen. Deze aanbeveling is door de wetgever overgenomen door aan artikel 11 BBV vijf verplichte kengetallen toe te voegen.

De financiële positie is het vermogen van de provincie in relatie tot de (meerjarige) exploitatie. Voor inzicht in de financiële positie zijn volgens BBV de volgende vragen van belang:

- a) Sluit de begroting structureel: Worden structurele lasten gedekt door structurele baten?
- b) Sluit de meerjarenraming: Gedurende drie jaar na het begrotingsjaar?
- c) Hoe is de wendbaarheid van de begroting: Welke lasten kunnen worden gestopt?
- d) Welke lasten kunnen stijgen terwijl deze stijging niet kan worden voorkomen?
- e) Welke baten kunnen in geval van nood worden ingezet?

Lange tijd lag bij lagere overheden het accent uitsluitend op de begroting. Balans en vermogen speelden een ondergeschikte rol. De financiële positie van provincies wordt de laatste tijd steeds belangrijker door het streven naar houdbare overheidsfinanciën (terugdringen schuldenlast en voldoen aan het EMU- saldo), grotere druk op doelmatigheid en een toename van taken en samenwerkingspartners. Horizontale sturing maakt inzicht hierin van de Statenleden belangrijker.

De wetgever acht een algemene normering niet wenselijk omdat de kengetallen in samenhang moeten worden gezien en omdat het risicoprofiel van provincies onderling verschilt. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld, is voorbehouden aan de provincie

##### **Toevoeging BBV artikel 11**

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:

Een kengetal voor de:

- 1a. netto schuldquote
- 1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen
2. solvabiliteitsratio
3. grondexploitatie
3. structurele exploitatieruimte
5. belastingcapaciteit
- e) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Deze set aan kengetallen moet Provinciale Staten in staat stellen gemakkelijker inzicht te krijgen in de financiële positie onder andere door het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen provincies.

Hieronder zal nader ingegaan worden hoe de verschillende kengetallen berekend moeten worden.

## 2 Nadere uitwerking kengetallen

### 2.1 Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de provincie ten opzichte van de eigen middelen. Het geeft zodoende een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossing op de exploitatie drukken.

Omdat bij leningen er onzekerheid kan ontstaan of ze allemaal terug worden betaald wordt bij de berekening van de netto schuldquote onderscheid gemaakt door het kengetal te berekenen, zowel inclusief als exclusief de doorgeleende gelden. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel van de verstrekte leningen is een ook wat dit betekent voor de schuldenlast.

#### 1a. Netto schuldquote:

|    | Bij begroting   | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|---|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening  | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
| A. | Vaste schulden (art. 46 BBV)                                      |         |          |        |                 |
| B. | Netto vlottende schuld (art. 48 BBV)                              |         |          |        |                 |
| C. | Overlopende passiva (art. 49 BBV)                                 |         |          |        |                 |
| D. | Financiële vaste activa (art. 36 lid d, e en f) BBV)              |         |          |        |                 |
| E. | Uitzettingen < 1 jaar ( art. 39 BBV)                              |         |          |        |                 |
| F. | Liquide middelen (art. 40 BBV)                                    |         |          |        |                 |
| G. | Overlopende activa (art. 40a BBV)                                 |         |          |        |                 |
| H. | Totale baten (art. 17 lid c BBV (dus exclusief mutaties reserves) |         |          |        |                 |
|    |   |         |          |        |                 |
|    | Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H * 100%                        |         |          |        |                 |

#### 1b. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen:

|    | Bij begroting  | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|--|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening   | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
| A. | Vaste schulden (art. 46 BBV)                               |         |          |        |                 |
| B. | Netto vlottende schuld (art. 48 BBV)                       |         |          |        |                 |
| C. | Overlopende passiva (art. 49 BBV)                          |         |          |        |                 |
| D. | Financiële vaste activa (art. 36 lid b, c, d, e en f) BBV) |         |          |        |                 |
| E. | Uitzettingen < 1 jaar ( art. 39 BBV)                       |         |          |        |                 |
| F. | Liquide middelen (art. 40 BBV)                             |         |          |        |                 |

|    |  |  |  |  |  |
|----|--|--|--|--|--|
| G. | Overlopende activa (art. 40a BBV)                                  |  |  |  |  |
| H. | Totale baten (art. 17 lid c BBV (dus exclusief mutaties reserves)) |  |  |  |  |
|    |  |  |  |  |  |
|    | Netto schuldquote (A+B+C-D-E-F-G)/H * 100%                         |  |  |  |  |

## 2.2 Solvabiliteitsratio

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen van een provincie bestaat volgens artikel 42 BBV uit de reserves (zowel de algemene reserve als de bestemmingsreserves) en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

|    | Bij begroting                | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|------------------------------|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening             | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
|    |                              |         |          |        |                 |
| A. | Eigen vermogen (art. 42 BBV) |         |          |        |                 |
| B. | Balanstotaal                 |         |          |        |                 |
|    |                              |         |          |        |                 |
|    | Solvabiliteit (A/B) * 100%   |         |          |        |                 |

## 2.3. Grondexploitatie

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van decentrale overheden (met name gemeenten). De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. De accountant moet ieder jaar beoordelen of de gronden tegen een actuele waarde op de balans zijn opgenomen. Omdat de provincie Noord-Holland geen exploitatie van gronden kent is dit kengetal niet relevant voor de provincie.

|    | Bij begroting  | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|--|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening   | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
|    |  |         |          |        |                 |
| A. | Niet in exploitatie genomen bouwgronden (art. 38 lid a punt 1 BBV) |         |          |        |                 |
| B. | Bouwgronden in exploitatie   |         |          |        |                 |
| C. | Totale baten   |         |          |        |                 |
|    |  |         |          |        |                 |
|    | Grondexploitatie (A+B)/C * 100%                                    |         |          |        |                 |

## 2.4. Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele lasten. Bij incidentele lasten of baten gaat het om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen. Voorbeelden van structurele

baten zijn de algemene uitkering uit het provinciefonds en eigen belastinginkomsten (motorrijtuigenbelasting). Bij structurele lasten zijn dat bijvoorbeeld de personeelslasten, kapitaallasten en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is ook in een notitie van de commissie BBV vastgelegd en moet conform het BBV ook in de begroting en jaarstukken worden onderbouwd. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (zie artikel 17 onderdeel c van het BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage. Om dit kengetal te relateren aan het overzicht van baten en lasten is het noodzakelijk om de volgende cijfers te presenteren:

|    | Bij begroting   | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|---|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening  | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
| A. | Totale structurele lasten                                 |         |          |        |                 |
| B. | Totale structurele baten                                  |         |          |        |                 |
| C. | Totale structurele toevoegingen aan de reserves           |         |          |        |                 |
| D. | Totale structurele onttrekkingen aan de reserves          |         |          |        |                 |
|    | Structurele exploitatieruimte $((B-A)+(D-C))/(E) * 100\%$ |         |          |        |                 |

## 2.5. Belastingcapaciteit: Opcenten

Een provincie heeft de mogelijkheid om het aantal opcenten te verhogen tot het maximaal te heffen aantal opcenten zoals dat door het Rijk wordt bepaald. De belastingcapaciteit van provincies wordt berekend door het aantal opcenten in jaar t (het begrotingsjaar) te vergelijken met het gemiddelde van het aantal opcenten van alle provincies in jaar t-1 (het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) en uit te drukken in een percentage.

|    | Bij begroting  | Rek t-2 | Begr t-1 | Begr t | Mjr t+1 t/m t+3 |
|----|--|---------|----------|--------|-----------------|
|    | Bij jaarrekening   | Rek t-1 | Begr t   | Rek t  | nvt             |
| A. | Aantal opcenten motorrijtuigenbelasting                                      |         |          |        |                 |
| B. | Landelijk gemiddelde aantal opcenten in een jaar er voor                     |         |          |        |                 |
|    | Aantal opcenten tov landelijk gemiddelde in een jaar er voor $(A/B) * 100\%$ |         |          |        |                 |

### 3 Provinciaal kader

#### 3.1 Weerstandscapaciteit

Voor de provincie Noord-Holland bestaat de incidentele weerstandscapaciteit uit de volgende onderdelen:

- Algemene reserve;
- Post onvoorzien;
- Stille reserves

De algemene reserve is een vrij beschikbare reserve. Stille reserves bestaan uit het verschil tussen de verkoopwaarde van activa en de waarde waarvoor deze activa op de balans staan. In de berekening van de weerstandscapaciteit worden stille reserves niet meegenomen, tenzij er een concrete intentie en/of mogelijkheid is de betreffende activa binnen één jaar te verkopen.

De structurele weerstandscapaciteit bestaat is de capaciteit, die terugkerend kan worden ingezet om financiële tegenvallers op te vangen, en bestaat uit:

- Onbenutte belastingcapaciteit;
- Post onvoorzien in de jaren na het komende jaar;
- Begrotingsruimte

De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de theoretische opbrengst op basis van het wettelijk vastgestelde maximumtarief en de opbrengst gebaseerd op het tarief van de provincie. De begrotingsruimte kan zowel een overschot als een tekort zijn.

De provincie Noord-Holland beziet het weerstandsvermogen en daarmee ook de weerstandscapaciteit over een periode van vier jaar. Omdat de structurele weerstandscapaciteit in het eerste jaar nog niet kan worden ingezet wordt de structurele weerstandscapaciteit berekend als de som van bovenstaande posten in de drie jaren volgend op het komend jaar op basis van de meerjarenraming.

De totale weerstandscapaciteit is de som van de incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit. In onderstaande tabel staat aangegeven hoe de totale weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van de hiervoor omschreven rekenmethode met gebruikmaking van de gegevens uit de Begroting 2017.

| <i>Berekening weerstandscapaciteit (in miljoenen €)</i> | Begroting<br>2017 | Raming<br>2018 | Raming<br>2019 | Raming<br>2020 | Totaal        |
|---|-------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| <b>Incidentele capaciteit</b>                           |                   |                |                |                |               |
| Algemene reserve  | 86,50             |                |                |                | 86,50         |
| Onvoorzien  | 0,10              |                |                |                | 0,10          |
| <b>Totaal incidentele capaciteit</b>                    | <b>86,60</b>      | -              | -              | -              | <b>86,60</b>  |
| <b>Structurele capaciteit</b>                           |                   |                |                |                |               |
| Onbenutte belastingcapaciteit                           |                   | 121,00         | 121,00         | 121,00         | 363,00        |
| Onvoorzien  |                   | 0,10           | 0,10           | 0,10           | 0,30          |
| Meerjarenbegrotingsruimte                               |                   | -              | 0,50           | 16,50          | 17,00         |
| <b>Totale structurele capaciteit</b>                    | -                 | <b>121,10</b>  | <b>121,60</b>  | <b>137,60</b>  | <b>380,30</b> |
| <b>Totale weerstandscapaciteit</b>                      |                   |                |                |                | <b>466,89</b> |

Figuur 1 Voorbeeldberekening weerstandscapaciteit (op basis van de Begroting 2017)

### 3.2 Aanwending weerstandscapaciteit

Wanneer risico's optreden of de provincie succesvol aansprakelijk wordt gesteld zal er betaald moeten worden door de provincie. In een dergelijk geval wordt de financiële positie van de provincie aangetast en moeten maatregelen worden getroffen om de gewenste situatie weer te bereiken, al dan niet op langere termijn. Het volgende is van toepassing met betrekking tot risicobeheer:

- Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over het zich voordoen van de risico's, inclusief de achtergronden;
- Gedeputeerde Staten stellen voor het risicobedrag ten laste van de algemene reserve te brengen, wanneer geen andere dekkingsmogelijkheden binnen het programma voorhanden zijn. Zie hiervoor ook de door GS vastgestelde budgetspelregels
- Indien de algemene reserve niet toereikend is, formuleren Gedeputeerde Staten een bezuinigingsvoorstel;  
Het weerstandvermogen dient daarna weer op peil te worden gebracht. Gedeputeerde Staten voegen bij het voorstel aan Provinciale Staten een voorstel voor een herstelplan om dit mogelijk te maken.

### 3.3 Risico's

Voor de paragraaf Weerstandsvermogen is een risico een kans op een onzekere- van buiten komende- gebeurtenis die een effect kan hebben op de organisatie, de programmadoelen en/of de financiële positie van de provincie Noord-Holland. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing worden alleen ongedekte risico's opgenomen. Ongedekte risico's zijn alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het gaat hierbij om risico's met een effect van € 100.000 of meer.

Om de risico's te kunnen vergelijken met de totale weerstandscapaciteit worden deze beschouwd over een periode van vier jaar. Per risico wordt beoordeeld of dit eenmalig is of terugkerend. Indien een risico eenmalig is, worden het effect van het risico en de kans dat het risico optreedt in de komende vier jaar, geschat. Indien een risico terugkerend is, worden het effect van het risico en de frequentie van het optreden van het risico geschat. Hierdoor wordt bij een terugkerend risico de mogelijkheid dat een risico in een periode van vier jaar meerdere keren optreedt, meegenomen.

Voor het berekenen van het bedrag, dat het overzicht van ongedekte risico's weerspiegelt, wordt gebruik gemaakt van een simulatiemethode. In deze simulatiemethode wordt het zich wel of niet voordoen van alle risico's van de provincie met een computerprogramma 10.000 keer gesimuleerd. Een risico kan zich in de ene simulatie wel voordoen en in de andere niet. Het bedrag van de ongedekte risico's die zich voordoen, verschilt dan ook van simulatie tot simulatie.

Het resultaat van deze verzameling van simulaties geeft inzicht in het gehele gebied van mogelijke uitkomsten met een kansverdeling. De hoogte van de ongedekte risico's, die bij het bepalen van het weerstandvermogen meegenomen worden, is het bedrag waarbij met 99% kans de som van de risico's maximaal dat bedrag is.

Risico's worden geïdentificeerd en ingedeeld in de volgende categorieën.

- a) Juridische risico's
- b) Beleidsrisico's
- c) Bedrijfsvoeringsrisico's
- d) Financieringsrisico's
- e) Grondexploitatie- en risicorisico's
- f) Risico's verbonden partijen



Het juridische risico is het risico om aansprakelijk te worden gesteld en te worden geconfronteerd met een claim. Een claim hoeft niet financieel te zijn maar kan ook gericht zijn op een gewijzigd besluit of nieuw besluit van provinciaal bestuur.

Een beleidsrisico is een onzekerheid over beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van projecten of producten.

Een bedrijfsvoeringsrisico is een onzekerheid over ontwikkelingen in de bedrijfsvoering op het gebied van projecten of producten.

Financieringsrisico's kunnen zich voordoen in de financiering van de provincie zelf maar ook bij het door de provincie verstrekken van kapitaal, geldleningen en garanties aan derden.

Grondexploitatie- en grondbezittersrisico's hangen samen met het voeren van een actief grondbeleid.

Risico's in verbonden partijen hangen samen met de eigendomsverhouding van de verbonden partij en de mate waarin de verbonden partij zelf reserves aanhoudt om risico's op te kunnen vangen.

### *3.3.1 Risico's via verzekering*

Risico's kunnen worden afgedekt via verzekeringen. Hiervoor wordt gekozen als een kosten/batenanalyse aantoont dat dit economisch de meest gunstige optie is of als de expertise van een verzekeraar benodigd is.

### *3.3.2 Risico's via voorziening*

Indien de kans dat een risico zich voordoet groter is dan 50% wordt een voorziening gevormd. Bij het inschatten van die kans is het van belang te realiseren dat het BBV eisen stelt aan de vorming van een voorziening. In artikel 44 BBV is bepaald wanneer voorzieningen moeten worden gevormd. Het gaat dan om verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs is te schatten dan wel om op de balansdatum bestaande risico's van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.

Hieruit zijn de volgende voorwaarden af te leiden:

- a) Er bestaat een verplichting: in rechte afdwingbaar of vanwege gewekte verwachtingen.
- b) Het is waarschijnlijk dat voor de afwikkeling van die verplichting een uitstroom van middelen noodzakelijk is.
- c) Er kan een betrouwbare schatting worden gemaakt van de omvang van de verplichting.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt de kans op voordoen dus groter dan 50%.

Een voorziening is niet aan de orde in een situatie van:

#### *Nog afwendbaar risico:*

Als de toekomstige uitgaven kunnen worden voorkomen door een handeling in de toekomst waardoor geen verplichting bestaat tot het doen van die uitgaven in de toekomst.

#### *Niet kwantificeerbaar risico:*

Als het bedrag waarvoor de verplichting kan worden afgewikkeld niet met voldoende betrouwbaarheid kan worden vastgesteld.

Als een voorziening wordt gevormd, gebeurt dat ter grootte van de nominale waarde van de uitgaven die naar verwachting noodzakelijk zijn om de verplichtingen en verliezen af te wikkelen, of de contante waarde van die uitgaven (art. 63, lid 7 BBV).

### *3.3.3 Risico's via weerstandsvermogen*

Uitsluitend worden die risico's in de weerstand opgenomen die niet beheersbaar zijn in de zin van verzekeraar of door een voorziening te ondervangen. De kans op voordoen is kleiner dan 50% in een situatie van:

#### *Nog afwendbaar risico:*

Als de toekomstige uitgaven kunnen worden voorkomen door een handeling in de toekomst waardoor geen verplichting bestaat tot het doen van die uitgaven in de toekomst.

#### *Niet kwantificeerbaar risico:*

Als het bedrag waarvoor de verplichting kan worden afgewikkeld niet met voldoende betrouwbaarheid kan worden vastgesteld. Voor opname van risico's in de berekening van het weerstandsvermogen geldt een minimum omvang van € 100.000.

## **3.4 Weerstandsvermogen**

Het weerstandsvermogen is het kengetal dat uitdrukt in welke mate de Provincie in staat is om met zijn financiële reserves de ongedekte risico's op te vangen.

Het totale weerstandsvermogen wordt berekend als de totale weerstandscapaciteit gedeeld door de hoogte van de ongedekte risico's over een periode van vier jaar. Met andere woorden, indien het totale weerstandsvermogen hoger dan wel lager is dan 1, dan is de totale weerstandscapaciteit groter respectievelijk kleiner dan de hoogte van de ongedekte risico's over een periode van vier jaar.

In relatie tot de risicobereidheid, die immers in de hoogte van de ongedekte risico's is besloten, betekent dit het volgende. Indien het totale weerstandsvermogen hoger dan wel lager is dan 1, dan is de kans dat de totale weerstandscapaciteit toereikend om financiële tegenvallers op te vangen over een periode van vier jaar hoger respectievelijk lager dan 99%.

Het incidentele weerstandsvermogen wordt berekend als de incidentele weerstandscapaciteit gedeeld door de hoogte van de ongedekte risico's over een periode van één jaar.