

Nota 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' 2025



Inhoudsopgave

1	Kaders.....	4
1.1	Externe kaders	4
1.2	Interne kaders.....	4
2	Risicobereidheid en rolverdeling.....	6
2.1	Risicobereidheid.....	6
2.2	Verantwoordelijkheid Provinciale Staten.....	7
2.3	Verantwoordelijkheid Gedeputeerde Staten.....	7
3	Uitwerking kaders weerstandsvermogen en risicobeheersing	8
3.1	Doel risicomangement.....	8
3.2	Risicoprofiel.....	8
3.3	Kenmerken van het risicoprofiel	8
3.4	Weerstandscapaciteit	10
3.5	Weerstandsvermogen.....	12
3.6	Sturing en beheersing	13
3.7	Instrumentarium.....	14
3.8	Afwegingskader voor de financiële dekking van risico's en verplichtingen.....	14
3.9	Verantwoording en interne controle	15
3.10	Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.....	15
4	Bijlagen.....	17
4.1	Bijlage 1: begrippenlijst.....	18
4.2	Bijlage 2: bbv-wetgeving risico en weerstandsvermogen	21
4.3	Bijlage 3: ISO 31000 in relatie tot weerstandsvermogen en risicobeheer.....	22
4.4	Bijlage 4: het drie-lijnen model	23
4.5	Bijlage 4: schematische weergave afwegingskader financiële dekking	24

Inleiding

Provincie Flevoland wil risico's beheersen en haar financiële weerbaarheid versterken.

Met deze nota leggen Gedeputeerde Staten de kaders vast voor risicomanagement en weerstandsvermogen. Het document vervangt de nota risicomanagementbeleid 2021 en biedt Provinciale Staten een helder beleidskader om risico's tijdig te onderkennen, te beperken of bewust te accepteren.

Risicomanagement helpt ons om in control te blijven.

We beschrijven hoe Flevoland risico's identificeert, beheerst en bespreekbaar maakt. Daarbij geven we inzicht in het risicoprofiel, de beschikbare weerstandscapaciteit en de gewenste weerstandsratio. Ook leggen we uit hoe sturing en beheersing plaatsvinden, welke instrumenten we inzetten en hoe we hierover verantwoording afleggen.

De nota biedt houvast voor strategische keuzes.

Provinciale Staten bepalen de kaders en risicobereidheid; Gedeputeerde Staten zorgen voor uitvoering en interne controle. Zo werken we samen aan een provincie die ambities realiseert en tegelijkertijd financieel robuust blijft.

Leeswijzer

Deze nota bestaat uit drie hoofdstukken die samen het kader voor risicomanagement en weerstandsvermogen vormen.

- **Hoofdstuk 1: Kaders**

Hierin staan de externe wettelijke kaders (BBV) en de interne provinciale kaders die richting geven aan risicomanagement en weerstandsvermogen.

- **Hoofdstuk 2: Risicobereidheid en rolverdeling**

Dit hoofdstuk beschrijft hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten omgaan met risico's, welke mate van risicobereidheid is gewenst en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld.

- **Hoofdstuk 3: Uitwerking kaders**

Hier werken we de begrippen en instrumenten uit: risicoprofiel, weerstandscapaciteit, weerstandsvermogen, sturing en beheersing, instrumentarium en verantwoording. Ook lichten we de verplichte paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' toe.

Bijlagen bieden extra verdieping.

Ze bevatten een begrippenlijst, relevante BBV-artikelen, een toelichting op ISO 31000 en het drielinienmodel voor interne controle.

1 Kaders

Provinciale Staten stellen met deze nota de strategische kaders vast voor risicomanagement en weerstandsvermogen. Deze kaders geven richting aan de inrichting en uitvoering van risicomanagement door Gedeputeerde Staten. Daarnaast bevat de nota richtlijnen voor de verplichte paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing' in de begroting en het jaarverslag.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de externe wettelijke kaders en daarna de interne provinciale kaders. Zo ontstaat een helder overzicht van de regels en uitgangspunten die bepalend zijn voor het provinciale risicobeleid.

1.1 Externe kaders

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

1.2 Interne kaders

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

1. GS bieden, tenminste *eens in de vier jaar*, een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing ter behandeling en vaststelling aan PS (Financiële Verordening 2025, art. 14). Ook worden door middel van in te gaan op de gewenste weerstandsratio, kaders gesteld aan de omvang van de weerstandscapaciteit.
2. Alleen die voorstellen worden in overweging genomen, die zijn voorzien van een financiële dekking en een *gedegen risicoanalyse* (Coalitieakkoord 2024-2028).
3. Provincie Flevoland gebruikt de Internationale handreiking van *ISO31000 norm* als referentiekader voor de implementatie en borging van risicomanagement (zie bijlage 3).
4. Voor de *weerstandsratio (verhouding tussen weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's)* is vastgelegd dat deze zich binnen een bandbreedte van 1,1 tot 2,0 dient te bevinden.
5. Als de *weerstandsratio hoger uitvalt dan 2,0*, wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd tot het niveau van 2,0.
6. Als de *weerstandratio kleiner is dan 1,1*, wordt niet aan de vastgestelde (onder)norm voor de weerstandsratio voldaan en moet de beschikbare weerstandscapaciteit (binnen een jaar) worden aangevuld. Dit vindt plaats door de "waterval systematiek" te hanteren. Deze houdt in dat positieve jaarrekening resultaten eerst worden benut om de weerstandscapaciteit aan te vullen tot een weerstandsratio van 1,1. Hetgeen van het jaarrekeningresultaat resteert kan op de gebruikelijke wijze worden bestemd.

7. Voor de berekening van het risicoprofiel veronderstellen we dat de financiële gevolgen van een *structureel risico* binnen 3 jaar door het treffen van maatregelen worden opgelost. De financiële impact wordt daarom met de factor 3 vermenigvuldigd.
8. Risico's worden primair opgevangen binnen bestaande budgetten. Verder kunnen er ook voorzieningen worden getroffen. Een beroep op de weerstandscapaciteit is mogelijk nadat eerst opgetreden risico's, ambities en bezuinigingsmogelijkheden integraal zijn afgewogen.
9. Als volgende stap wordt bezien of bijstelling van ambities en/of bezuinigingen mogelijk zijn. Pas als voorgenoemde maatregelen ontoereikend zijn kan een *beroep op de weerstandscapaciteit* worden gedaan.
10. Bij het afdekken van *risico's*, die zijn verbonden aan het *verstrekken van leningen en garanties of het participeren via een deelneming* is de Handreiking financieringsinstrumenten 2020 leidend. Daarin is opgenomen dat de afdekking van het risico plaatsvindt door, op het moment van besluitvorming, vanuit de budgetten of reserves op het desbetreffende beleidsterrein een storting te doen in de algemene reserve. De storting is niet geormerkt en vanaf dat moment voor rekening en risico van het weerstandsvermogen.
11. Ook *niet-financiële risico's* moeten worden geïdentificeerd en beheerst, bijvoorbeeld op het terrein van imago, letsel en juridische zaken. Dit zorgt voor een integraal beeld van de geïdentificeerde risico's.

2 Risicobereidheid en rolverdeling

De provincie heeft bij het uitvoeren van haar strategie en in de bedrijfsvoering te maken met allerlei risico's. Sommige risico's vormen een bedreiging voor de organisatie om de doelstellingen te realiseren. Het is essentieel om te beseffen dat het realiseren van doelstellingen altijd gepaard gaat met een mate van onzekerheid.

2.1 Risicobereidheid

Het uitbannen van alle risico's is onmogelijk en ook niet wenselijk. Een gevleugelde uitspraak in dit verband is: *"Te weinig risico nemen is ook een risico!"*

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

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

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

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

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

2.2 Verantwoordelijkheid Provinciale Staten

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

De volgende taken zijn van toepassing op PS:

- Bepalen van de mate van risicobereidheid (bij initiatieven, plannen en projecten);
- Periodiek (eens per 4 jaar) vaststellen van de kaders van risico en weerstandsvermogen;
- Controleren of binnen de kaders van het weerstandsvermogen wordt geopereerd.

2.3 Verantwoordelijkheid Gedeputeerde Staten

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

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

3 Uitwerking kaders weerstandsvermogen en risicobeheersing

Dit hoofdstuk legt uit hoe we risico's beheersen en ons weerstandsvermogen borgen. We werken de kaders en begrippen uit die hierbij horen, zoals risico, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen. Ook gaan we in op het doel van risicomanagement en het risicoprofiel van de provincie. Vervolgens laten we zien hoe sturing en beheersing plaatsvinden en welke instrumenten we daarvoor inzetten. Tot slot behandelen we de verantwoording en de verplichte paragraaf 'Weerstandsvermogen en risicobeheersing'.

3.1 Doel risicomanagement

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

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

3.2 Risicoprofiel

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

3.3 Kenmerken van het risicoprofiel

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

verwachtingswaardemethode worden toegepast. Hierbij wordt voor elk risico de benodigde weerstandscapaciteit berekend door de *kans op het zich voordoen* van het risico te vermenigvuldigen met de impact;

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

Bij de voorbereiding van de begroting en de jaarrekening wordt provincie breed de risico inventarisatie geactualiseerd, objectief geanalyseerd en gewogen. Interviews met de risico eigenaren vormen de basis. GS stellen de inventarisatie vast, waarbij de grootste risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden toegelicht. Naast financiële risico's

worden ook ander risicocategorieën in de analyse meegenomen, zoals juridische-, imago-, proces- en informatieveiligheidsrisico's.

3.4 Weerstandscapaciteit

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

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

Incidentele weerstandscapaciteit

- a. Algemene reserve
- b. Onvoorzien incidenteel
- c. Stille reserves
- d. Incidentele begrotingsruimte

Structurele weerstandscapaciteit

- e. Onbenutte belastingcapaciteit
- f. Onvoorzien structureel
- g. Structurele begrotingsruimte

Deze componenten worden hieronder kort toegelicht.

1.1.1 Algemene reserve

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

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

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

Bestemmingsreserves worden in principe niet gekwalificeerd als incidentele weerstandscapaciteit. Dit zijn reserves waaraan Provinciale Staten een bepaalde bestemming

hebben gegeven en worden om die reden beschouwd als niet inzetbaar voor andere doelen. Tenzij PS hierover een nieuw besluit nemen.

1.1.2 Onvoorzien incidenteel en structureel

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

Structurele ruimte ontstaat als de post 'onvoorzien' jaarlijks een vast bedrag bevat dat steeds opnieuw beschikbaar is. Dit geeft een doorlopend vangnet voor onvoorzien uitgaven.

Incidentele ruimte ontstaat als er in een bepaald jaar extra middelen beschikbaar zijn, bijvoorbeeld door meevallers of eenmalige toevoegingen. Deze ruimte is tijdelijk en kan niet worden ingezet voor structurele verplichtingen.

1.1.3 Begrotingsruimte

Begrotingsruimte is het positieve saldo in de begroting en meerjarenraming. Als de begroting en meerjarenraming structureel sluit met een overschot, spreken we van begrotingsruimte. Deze ruimte kan worden ingezet als structurele weerstandscapaciteit, omdat zij een vast onderdeel vormt van de financiële positie. Structurele en incidentele begrotingsruimte verschillen in bestendigheid.

Structurele begrotingsruimte ontstaat wanneer het positieve saldo in alle jaren van de meerjarenraming aanwezig is. Dit geeft zekerheid en kan worden gebruikt voor structurele verplichtingen of nieuw beleid.

Incidentele begrotingsruimte ontstaat wanneer het overschot slechts in één of enkele jaren voorkomt, bijvoorbeeld door eenmalige meevallers of tijdelijke lastenverlichting. Deze ruimte is niet geschikt voor structurele uitgaven, maar kan wel worden ingezet voor incidentele investeringen of risicoafdekking.

Provincie Flevoland kiest ervoor om structurele begrotingsruimte niet op te nemen in de weerstandscapaciteit. In plaats daarvan wordt deze ruimte beschikbaar gesteld voor nieuw beleid. Dit vergroot de beleidsvrijheid, maar betekent dat de weerstandscapaciteit volledig uit andere bronnen moet komen.

1.1.4 Stille reserves

Artikel 11 van het BBV verplicht ons om de beschikbare weerstandscapaciteit volledig in beeld te brengen. Daaronder vallen ook eventuele stille reserves. Stille reserves zijn onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit en vormen het verschil tussen de actuele marktwaarde en de boekwaarde van bepaalde activa.

De waardering van stille reserves moet realistisch en onderbouwd zijn. Dit gebeurt bijvoorbeeld via een officiële taxatie. Daarnaast geldt dat de stille reserve geen gebruiksnuut meer mag hebben en op korte termijn beschikbaar moet kunnen komen.

1.1.5 Onbenutte belastingcapaciteit

De nog onbenutte belastingcapaciteit biedt een financiële buffer in geval van nood. Deze capaciteit is gelijk aan de belastingheffing die eventueel nog kan plaatsvinden. Voor Flevoland gaat het om het aanpassen van het tarief van de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB). Het inzetten van deze ruimte betekent een beleidswijziging en wordt alleen overwogen als de financiële nood hoog is.

Voor de berekening van deze capaciteit hanteren we het verschil tussen het landelijk gemiddelde tarief en het huidige tarief in Flevoland. We kiezen bewust niet voor het wettelijk maximum, omdat dit een realistischer beeld geeft van de beschikbare ruimte. Deze onbenutte belastingcapaciteit maakt deel uit van de incidentele weerstandscapaciteit.

3.5 Weerstandsvermogen

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

Tabel - Normering weerstandsvermogen

Normering	Weerstandsratio	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	> 1,4 en < 2,0	Ruim voldoende
C	> 1,0 en < 1,4	Voldoende
D	> 0,8 en < 1,0	Matig
E	> 0,6 en < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

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

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

Als de weerstandsratio groter is dan 2,0: er wordt meer weerstandscapaciteit aangehouden dan nodig. Dit legt een onnodig beslag op financiële middelen, die ook op een andere manier kunnen worden ingezet. In een dergelijk geval wordt de beschikbare weerstandscapaciteit afgeroomd tot het niveau van 2,0.

Als de weerstandratio kleiner is dan 1,1: er wordt niet aan de vastgestelde (onder)norm voor de weerstandsratio voldaan. Provincie Flevoland moet de beschikbare weerstandscapaciteit (binnen een redelijke termijn) aanvullen. In de praktijk zal het niet voldoen aan de norm het

resultaat zijn van een al langer durend proces van geleidelijke verslechtering van het risicoprofiel of juist een plotseling optredende verslechtering. In beide gevallen zullen oplossingen moeten worden gevonden de weerstandscapaciteit weer aan te vullen.

3.6 Sturing en beheersing

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

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

Het proces van integrale afweging bestaat uit de volgende stappen:

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

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

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

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

3.7 Instrumentarium

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

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

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

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

3.8 Afwegingskader voor de financiële dekking van risico's en verplichtingen

Bij het bepalen hoe risico's financieel verwerkt worden, hanteert provincie Flevoland een afwegingskader dat aansluit bij de geldende verslaggevingsregels en het principe van doelmatige risicobeheersing.

Het afwegingskader start bij de vraag of er sprake is van een verplichting of een vrijwel zeker risico, zoals omschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit bepaalt de wijze van financiële verwerking:

1. Verplichting of vrijwel zeker risico

Indien sprake is van een juridische of feitelijke verplichting, of een risico dat vrijwel zeker zal optreden, vormt de provincie een **voorziening**. Dit is volgens de BBV-regels en waarborgt een juiste verwerking van toekomstige lasten.

2. Risico met enige mate van beïnvloeding door de provincie

Als er geen zekere verplichting is, maar de provincie nog invloed kan uitoefenen op het optreden van het risico, wordt beoordeeld of het risico een **operationeel/tactisch** of een **strategisch** karakter heeft:

o **Operationeel of tactisch risico**

Voor deze risico's wordt dekking gezocht in een bestemmingsreserve of door een oormerking binnen een bestaande reserve.

- **Strategisch risico**

Als het risico strategisch van aard is en er geen bestaande dekking beschikbaar is, wordt het risico opgenomen in het risicoprofiel en vermeld in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. De dekking vindt plaats via de weerstandscapaciteit.

3. Geen passende verwerking

Als geen van bovenstaande afwegingen van toepassing is, wordt overwogen om een nadere analyse uit te voeren of het risico uit te sluiten.

Bij de beoordeling van risico's worden twee aanvullende dimensies meegenomen. Ten eerste kijken we naar de mate van invloed van de provincie. Wanneer deze invloed hoog is, kan de provincie het risico grotendeels voorkomen of beperken. Een voorbeeld hiervan is een beleidsvoornemen, zoals in een convenant voor samenwerking met andere overheden en private organisatie opgenomen kan zijn. Bij een middelmatige invloed heeft de provincie enige sturing, maar externe factoren spelen een belangrijke rol. Als de invloed laag is, heeft de provincie nauwelijks mogelijkheden om het risico te beïnvloeden en is het grotendeels extern bepaald.

Daarnaast wordt beoordeeld hoe waarschijnlijk het is dat financiële middelen nodig zijn. Als dit zeker is, staat vast dat er middelen moeten worden ingezet. Wanneer het waarschijnlijk is, bestaat er een reële kans dat kosten optreden. In situaties waarin dit onzeker is, is het onduidelijk of er daadwerkelijk financiële gevolgen zullen zijn.

Dit afwegingskader zorgt voor een consistente en transparante verwerking van risico's en draagt bij aan een robuust weerstandsvermogen. Een schematisch overzicht is als vijfde bijlage bij deze nota opgenomen.

3.9 Verantwoording en interne controle

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

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

3.10 Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

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

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

4 Bijlagen

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

4.1 Bijlage 1: begrippenlijst

Algemene Reserve

Reserves die niet bedoeld zijn om kostenfluctuaties op te vangen; de algemene reserve is vrij aanwendbaar, maar gebruik vereist een expliciet besluit van Provinciale Staten.

Beheersmaatregel

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

Gebeurtenis

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

Gevolg (impact)

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

Kans

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

Monte Carlo Simulatie

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

Ongewenste gebeurtenis

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

Onzekerheid

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

Oorzaak

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

Risico

Een onzekere gebeurtenis die kan leiden tot het afwijken van de gestelde doelstellingen en eisen. De zwaarte van het risico wordt bepaald door een combinatie van de waarschijnlijkheid dat een gebeurtenis plaatsvindt en de kans (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 een effect kan hebben op de organisatie, de programmadoelen en/of de financiële positie van provincie Flevoland.

Risicoanalyse

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

Risicobehandeling

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

Risicobeoordeling

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

Risicobereidheid

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

Risico-identificatie

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

Risicomangement

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

Risicomangementbeleid

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

Risicoprofiel

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

Verbijzonderde interne controle

Aanvullende interne controles op rechtmatigheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid van financiële processen, gericht op het signaleren van afwijkingen en het versterken van interne beheersing.

Waterval systematiek

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

Weerstandscapaciteit

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

Weerstandratio

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

Weerstandsvermogen

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

4.2 Bijlage 2: bbv-wetgeving risico en weerstandsvermogen

Artikel 9

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

Artikel 11

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

Artikel 26

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

4.3 Bijlage 3: ISO 31000 in relatie tot weerstandsvermogen en risicobeheer

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

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

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

Deze 8 principes van ISO 31000 ondersteunen het doel:

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

4.4 Bijlage 4: het drie-lijnen model

Rollen en verantwoordelijkheden bij risicobeheer

De provincie moet zich voorbereiden op het optreden van risico's en zorgen voor een robuust stelsel van beheersing. Het Three Lines Model van het Institute of Internal Auditors (IIA) biedt hiervoor een helder raamwerk. Het model onderscheidt drie rollen die gezamenlijk bijdragen aan effectief risicomanagement en governance:

Eerste lijn – Uitvoering en risicobeheer in de bedrijfsvoering

De primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelstellingen en het beheersen van risico's ligt bij de lijnorganisatie. Managers en medewerkers zijn eigenaar van de risico's binnen hun processen en nemen passende maatregelen om deze te beheersen.

Tweede lijn – Ondersteuning, advies en monitoring

De tweede lijn ondersteunt de eerste lijn door kaders, beleid en methodieken voor risicomanagement te ontwikkelen en toe te zien op de toepassing daarvan. Binnen de provincie vervullen onder andere de risicomanager, de financieel adviseur planning & control en de juridische medewerkers deze rol. Zij adviseren, monitoren en rapporteren over de kwaliteit van het risicobeheer.

Derde lijn – Onafhankelijke zekerheid (assurance)

De Verbijzonderde Interne Controle (interne auditfunctie) geeft onafhankelijke en objectieve zekerheid over de effectiviteit van governance, risicobeheer en interne beheersing. Audits richten zich op de vraag of risico's adequaat worden beheerst en of processen doelmatig en doeltreffend zijn ingericht. De bevindingen en aanbevelingen worden besproken met de betrokken rollen in de eerste en tweede lijn en dragen bij aan continue verbetering.

Externe zekerheid (assurance)

Naast deze drie rollen leveren externe partijen, zoals de Randstedelijke Rekenkamer en de accountant, aanvullende zekerheid over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het handelen van de provincie.

Dit model benadrukt samenwerking en duidelijke verantwoordelijkheden in plaats van het idee van 'verdedigingslijnen'. Het draagt bij aan functiescheiding en evenwichtige tegenkrachten (checks and balances) en versterkt de governance rond risicomanagement.

4.5 Bijlage 4: schematische weergave afwegingskader financiële dekking



