

**KADERNOTA WEERSTANDSVERMOGEN EN
RISICOMANAGEMENT
Provincie Noord-Holland**

Leeswijzer

De Kadernota Weerstandsvermogen is op het gebied van risicomanagement een vervolg op de verordening financieel beheer waarin de financiële functie en de kerntaken en rollen worden beschreven. Met deze nota heeft de organisatie een door Provinciale Staten bekrachtigd beleidsstuk in handen op basis waarvan risicomanagement en bewaking van de financiële positie binnen de provincie op een hoger niveau wordt gebracht.

In deze nota wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de doelstelling en de wettelijke vereisten en vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het begrippenkader rondom de weerstandscapaciteit en risico's. In hoofdstuk 3 worden kaders gesteld voor de bepaling van weerstandscapaciteit, de inventarisatie van risico's en de bepaling van het weerstandsvermogen.

Als bijlage bij deze nota dient de handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement. Dit document gaat dieper in op de materie en biedt richtlijnen voor de organisatie ten behoeve van het uitvoeren van de kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement. De bijlage kan tussentijds (gedurende de geldigheidsduur van de kadernota van vier jaar) worden bijgesteld door Gedeputeerde Staten, maar dient altijd de kaderstelling van de door Provinciale Staten vastgestelde kadernota te volgen.

Inhoudsopgave Kadernota Weerstandsvermogen

1	INLEIDING.....	1
1.1	DOELSTELLING	1
1.2	GRONDSLAG	1
2	DEFINITIES VOOR WEERSTANDSCAPACITEIT, RISICO'S EN HET WEERSTANDSVERMOGEN	3
2.1	WEERSTANDSCAPACITEIT	3
2.2	RISICO'S.....	3
2.3	WEERSTANDSVERMOGEN.....	5
3	KADERS VOOR WEERSTANDSCAPACITEIT, -VERMOGEN EN RISICO'S.....	7
3.1	KADER 1: WEERSTANDSCAPACITEIT (ZIE VOOR NADERE TOELICHTING HOOFDSTUK 3 HANDREIKING)	7
3.2	KADER 2: INVENTARISATIE RISICO'S EN WAARDERING (ZIE VOOR NADERE TOELICHTING HOOFDSTUK 4 HANDREIKING).....	7
3.3	KADER 3: CONFRONTATIE RISICO'S EN WEERSTANDSCAPACITEIT(ZIE VOOR NADERE TOELICHTING HOOFDSTUK 5 HANDREIKING)	7
3.4	KADER 4: MELDING IN DE PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN VAN DE BEGROTING EN DE JAARREKENING	8

1 Inleiding

1.1 Doelstelling

Het doel van deze nota is een kader te bieden voor het omgaan met risico's en het gewenste weerstandsvermogen, alsook continue verbetering op het gebied van risicomanagement te bewerkstelligen door interne controle.

1.2 Grondslag

Het wettelijk kader bestaat uit een extern en een intern component, zijnde het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) respectievelijk de verordening Financieel Beheer en Organisatie van de provincie Noord-Holland.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten 2004

Het BBV bevat voorschriften voor de inrichting van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten. Onder titel 2.3 worden zeven verplichte paragrafen opgesomd. Over de paragraaf weerstandsvermogen zegt het BBV het volgende:

Artikel 11

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie 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 het balanstotaal of de financiële positie.
2. In de paragraaf worden ten minste opgenomen:
 - a. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
 - b. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - c. Een inventarisatie van de risico's.

Verordening Financieel Beheer Noord-Holland 2006

In de verordening financieel beheer (PS-besluit 26/07/06, nr. 2006-41896) zijn opgenomen de regels voor het financiële beheer, de inrichting van de financiële organisatie en regels over de door Gedeputeerde Staten te verrichten periodieke onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde beleid. Specifiek wordt er niets vermeld over risico's al dan niet in relatie tot het weerstandsvermogen.

Volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn er twee manieren om met de paragrafen om te gaan. De eerste methode is dat in de begroting zelf de beleidskaders worden vastgesteld. De tweede methode is dat een specifieke beleidsnota op het terrein van de paragraaf/het onderwerp wordt geschreven. Deze beleidsnota dient minstens eenmaal per vier jaar te worden geëvalueerd en geactualiseerd.

Tot op heden werd getracht alles in de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting te bepalen, maar de keuze voor een aparte nota is meer gerechtvaardigd. Reden hiervoor is dat de nota dient als organisatiebreed en operationeel kader dat leidend is voor het voeren van risicomanagement en voor het opstellen van de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting. Nu kan er beter worden ingezoomd op de in de begroting te vermelden voortgang

van de beleidsuitvoering, nieuwe ontwikkelingen en de vraag of de inhoud van het risicobeheersbeleid (maatregelen om de kans dat risico's zich voordoen of maatregelen om de hoogte van risico's in te dammen) nog adequaat is.

2 Definities voor weerstandscapaciteit, risico's en het weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de provincie in staat is om uit de weerstandscapaciteit de risico's op te vangen. Hieronder worden de begrippen weerstandscapaciteit, risico's en weerstandsvermogen nader gedefinieerd.

2.1 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is het vermogen dat beschikbaar is om financiële tegenvallers mee op te vangen. Deze capaciteit staat in nauw verband met de kwantificering van risico's die de organisatie loopt bij het uitvoeren van de beleidsdoelstellingen. Hoe risicovoller het beleid, des te groter moet de capaciteit zijn om deze risico's mee op te kunnen vangen. Of: hoe kleiner de capaciteit, des te meer aandacht voor beheersmaatregelen. Doordat de risico's die provincies lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor de omvang van de weerstandscapaciteit. Dit zal de provincie zelf moeten doen naar aanleiding van de inschatting die gemaakt wordt over de risico's die heersen over het uit te voeren beleid.

Incidentele en structurele weerstandscapaciteit

Er dient onderscheid gemaakt te worden in weerstandscapaciteit met een incidenteel karakter en capaciteit met een structureel karakter. Dit om inzicht te vergaren in de duurzaamheid waarmee de provincie financiële tegenvallers op kan vangen. Het is ook aan provinciale staten gelegen om de componenten van de weerstandscapaciteit vast te stellen, alsmede een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's die zijn geïnventariseerd. In deze nota worden onder weerstandscapaciteit de volgende zaken gevat:

Incidentele weerstandscapaciteit

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. Het zijn de direct aan te wenden middelen voor calamiteiten. De volgende reserves zijn onderdeel van de algemene reserve en worden meegerekend tot de incidentele weerstandscapaciteit:

- Saldireserve;
- Risicoreserve grondexploitatie;

Structurele weerstandscapaciteit

De middelen 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. Dit is de potentiële financiële ruimte van de provincie, die jaarlijks in de begroting is ingebouwd en bevindt zich dus in de exploitatie. De structurele weerstandscapaciteit is als volgt opgebouwd:

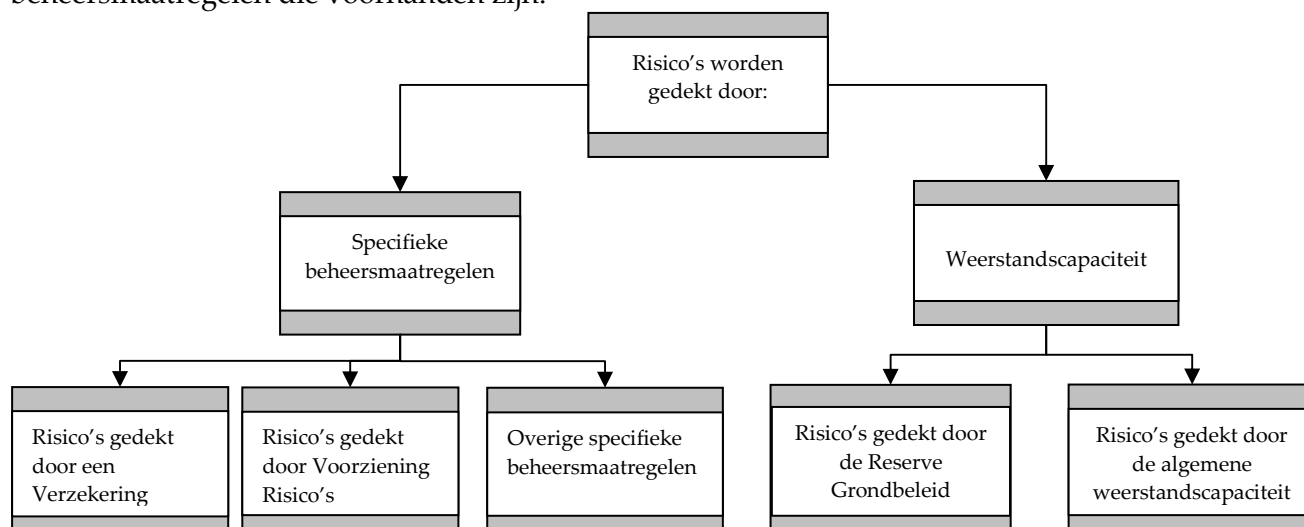
- Post onvoorzien;
- Structurele begrotingsruimte;
- Onbenutte belastingcapaciteit.

2.2 Risico's

De handreiking weerstandsvermogen en risicomanagement fungeert als verklarend stuk over hoe de interne organisatie van de provincie omgaat met de identificatie, inventarisatie en

beheersing van risico's. In deze paragraaf volstaat het een korte weergave van de verschillende soorten risico's en de verschillende soorten beheersmaatregelen te presenteren.

Risico's binnen de provincie Noord-Holland worden ingedeeld naar de verschillende beheersmaatregelen die voorhanden zijn:



Figuur 1. Risico's en financiële beheersmaatregelen

Op risico's kunnen verschillende beheersmaatregelen worden toegepast. Er zijn vier risicobeheerstrategieën, te weten vermijden, verminderen, overdragen en accepteren. Van belang is wat vermeld wordt in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting, de jaarrekening en eventueel tussentijdse rapportages (ingeval van dringende bijstelling van het weerstandsvermogen als gevolg van incidenten of structurele oorzaken). In de paragraaf weerstandsvermogen worden risico's gepresenteerd die niet kunnen worden vermeden, risico's die al dan niet verminderd kunnen worden en risico's die worden geaccepteerd.

Een risico kan afgedekt worden door een specifieke beheersmaatregel zoals een verzekering of een voorziening. Een verzekering wordt afgesloten omdat de kosten/baten-analyse betreffende het beheer uitwijst dat het risico beter kan worden overgedragen. Ook kan er sprake zijn van gebrek aan expertise over beheersmaatregelen.

Wanneer met grote zekerheid gesteld kan worden dat de provincie een last zal moeten nemen als gevolg van het zich voordoen van een risico, mag de provincie van de wetgever een voorziening vormen voor deze categorie risico's. Met beide strategieën zorgt de provincie voor vermindering van de eventuele lasten als gevolg van risico's.

Naast deze beheersmaatregelen kan de provincie overige specifieke maatregelen treffen waarmee getracht wordt de kans dat een risico zich voordoet te verminderen, de hoogte van een risico in te dammen en/of risico's geheel te laten verdwijnen (bijvoorbeeld door overdracht via Publiek Private Samenwerking).

Een risico kan geheel binnen het kader van de grondexploitatieproblematiek gevat worden. Dit houdt in dat deze risico's gelieerd worden aan de reserve grondbeleid. Dit wordt zichtbaar gemaakt in de begroting en jaarrekening. Hiermee zorgt de provincie voor vermindering van de eventuele lasten als gevolg van grondexploitatie-risico's.

De overige risico's worden ingedeeld in de categorie algemeen te dekken risico's en dus ten laste van de weerstandscapaciteit, exclusief de reserve grondbeleid. In de begroting en de

jaarrekening wordt een indeling gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Doordat ook aandacht wordt besteed aan de looptijd van risico's kan aan de hand van deze indeling het dynamisch weerstandsvermogen worden berekend en gepresenteerd. Hiermee zorgt de provincie ervoor dat risico's en beheersmaatregelen continue gemonitord worden en dat het weerstandsvermogen op peil blijft.

In de paragraaf weerstandsvermogen worden alleen risico's behandeld die gedekt worden door de reserve grondbeleid en de risico's die gedekt worden door de overige weerstandscapaciteit. De risico's die gedekt worden door de weerstandscapaciteit worden gerubriceerd in:

- A. Juridische risico's (aansprakelijkheid en claims);
- B. Beleidsrisico's (financiële onzekerheden);
- C. Bedrijfsvoeringsrisico's (risico's gebonden aan de interne bedrijfsvoering)
- D. Financiële risico's (financieringsrisico's);
- E. Grondexploitatierisico's;
- F. Risico's Verbonden Partijen;
- G. Vervallen risico's.

2.3 Weerstandsvermogen

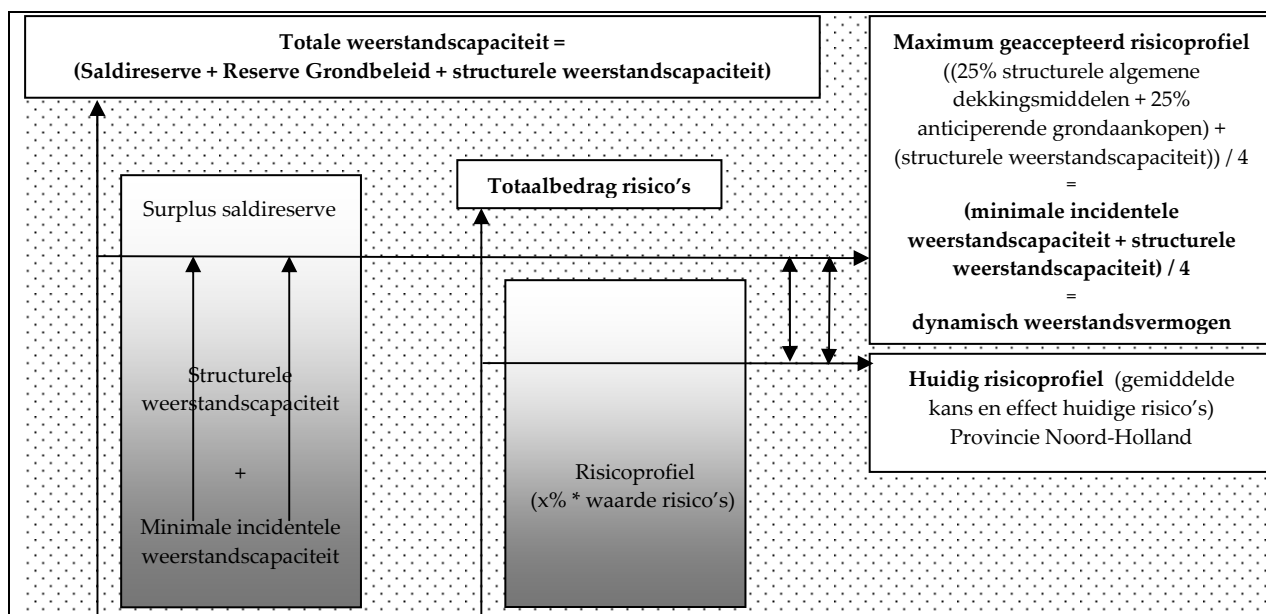
Het vermogen om eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder afbreuk te doen aan reeds eerder overeengekomen beleidsdoelstellingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee gedeelten, te weten:

Statisch weerstandsvermogen

De mate waarin tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat dit leidt tot beleidswijzigingen in het begrotingsjaar zelf.

Dynamisch weerstandsvermogen

De mate waarin tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat dit consequenties heeft voor meerdere begrotingsjaren. Ook wel het gemiddelde over vier jaar van de minimale incidentele weerstandscapaciteit, vermeerderd met de gemiddelde structurele weerstandscapaciteit in de meerjarenbegroting.



Figuur2. Weerstandsvermogen nader verklaard

De relatie tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel. Provinciale Staten heeft middels de verordening financieel beheer, besluitnummer 46 op 3 juli 2006 bepaald dat het statisch weerstandsvermogen 25% van de algemene dekkingsmiddelen bedraagt. Dit is de minimale incidentele weerstandscapaciteit die nodig is om eventuele negatieve gevolgen van risico's binnen de exploitatie mee op te vangen. Dit impliceert dat de norm voor het risicoprofiel hiermee is vastgesteld. Hier bovenop komt het bedrag dat provinciale staten middels besluitnummer 19 op 12 april 2005 beschikbaar heeft gesteld als reserve grondbeleid (25% van de anticiperende grondaankopen). Wat resteert is de overmaat of het surplus in de algemene reserve dat vrij beschikbaar is.

Het risicoprofiel is afgeleid van de totaalsom van alle risico's op enig moment. Hiervan wordt de kans bepaald dat de risico's daadwerkelijk een negatief effect sorteren (immers, de kans dat alle risico's zich tegelijkertijd voordoen is nagenoeg nihil). De uitkomst hiervan wordt in relatie gebracht met de vastgestelde minimale hoogte van de weerstandscapaciteit. Dit is een dynamisch proces, aangezien de bepaling van het weerstandsvermogen dan wel het risicoprofiel een momentopname is. Hierdoor is het noodzakelijk om jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening inzicht te bieden en aan de hand hiervan eventueel bijstellingen te verrichten. Het dynamisch weerstandsvermogen is het gemiddelde van de minimale incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit over de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

3 Kaders voor weerstandscapaciteit, -vermogen en risico's

In dit hoofdstuk worden de volgende beleidskaders ten aanzien van het weerstandsvermogen en risico's vastgelegd:

3.1 Kader 1: Weerstandscapaciteit (zie voor nadere toelichting Hoofdstuk 3 Handreiking)

1. De totale incidentele weerstandscapaciteit is gelijk aan de saldireserve vermeerderd met de reserve grondbeleid;
2. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de post onvoorzien, het meerjarig begrotingsaldo (+/-) en de onbenutte belastingcapaciteit.

3.2 Kader 2: Inventarisatie risico's en waardering (zie voor nadere toelichting Hoofdstuk 4 Handreiking)

1. De kans dat een risico zich voordoet wordt gewaardeerd op een schaal van 0-10 respectievelijk nihil tot zeer hoog;
2. Per risico wordt het geldelijk gevolg gegeven in geval het risico zich effectueert;
3. Dit potentieel financieel effect (2) wordt gewaardeerd op een schaal van 0-10 respectievelijk nihil tot zeer hoog;
4. Per risico wordt het gemiddelde van de waardering van de risicokans (1) en het financieel effect (3) berekend;
5. Het resultaat van 4 wordt uitgedrukt in een percentage dat vermenigvuldigd wordt met het risicobedrag. De uitkomst is het minimaal te reserveren bedrag uit de weerstandscapaciteit.
6. Het ingeschatte risicoprofiel, wordt opgenomen in een risicomatrix met kleurcodering (oplopend van groen, geen actie nodig naar rood, onmiddellijk actie nodig).

3.3 Kader 3: Confrontatie risico's en weerstandscapaciteit (zie voor nadere toelichting Hoofdstuk 5 Handreiking)

1. Er wordt onderscheid gemaakt tussen risico's die de exploitatie bedreigen en risico's gelieerd aan grondexploitaties;
2. De omvang van de weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties (de reserve grondbeleid) dient toereikend te zijn om de risico's van de grondexploitaties te dekken;
3. De reserve grondbeleid bedraagt minimaal 25% van de anticiperende grondaankopen;
4. De hoogte van de saldireserve dient toereikend te zijn om de risico's van de exploitatie af te kunnen dekken. De omvang wordt bepaald door:
 - a. De hoogte van de saldireserve is minimaal 25% van de structurele algemene dekkingsmiddelen;
 - b. De structurele algemene dekkingsmiddelen bestaan uit: het provinciefonds; dividenden; opcenten motorrijtuigenbelasting en het bruto renteresultaat.
5. De relatie tussen beschikbare weerstandsvermogen en gewogen risico's wordt met een kengetal weergegeven (ratio weerstandsvermogen);
6. De ratio wordt gewaardeerd op een schaal van A t/m E, respectievelijk 2,0 tot 0,8 maal de minimaal te reserveren weerstandscapaciteit;
7. De ratio weerstandsvermogen dient minimaal de kwalificatie C ofwel voldoende te hebben;
8. Indien de ratio weerstandsvermogen op E ofwel 0,8 uitkomt, dient een voorstel ter correctie van het meerjarig evenwicht in de financiële positie te worden voorgelegd;

9. Bij het berekenen van het weerstandsvermogen wordt uitgegaan van de laatst bekende gegevens op de peildatum. Voor zowel de risico's als voor de componenten van de weerstandscapaciteit wordt dezelfde peildatum gehanteerd;
10. Het dynamisch weerstandsvermogen is het gemiddelde van de minimale incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit over de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.
11. Voor concrete effectuering van risico's kan volgens het BBV een voorziening worden ingesteld. Deze voorziening is bij de Najaarsnota 2005 ingesteld. Als gevolg van deze beheersmaatregel worden dit soort risico's niet genoemd in de paragraaf weerstandsvermogen.

3.4 Kader 4: Informatievoorziening

1. In de risicoparagraaf worden alleen risico's behandeld die gedekt zijn door de weerstandscapaciteit;
2. Risico's worden gepresenteerd volgens de rubrieken Juridische risico's, Beleidsrisico's, Bedrijfsvoeringsrisico's, Financiële risico's, Grondexploitatie risico's, Risico's Verbonden Partijen en Vervallen risico's.
3. In de begrotings- en jaarrekeningstukken wordt alleen melding gemaakt van risico's die groter zijn dan of gelijk zijn aan € 2 miljoen;
4. Risico's onder € 2 miljoen worden centraal met behulp van de risicodatabase gemonitord en als totaalbedrag gemeld in de paragraaf weerstandsvermogen;
5. De toelichting van de risico's geschiedt aan de hand van de in de begroting en jaarrekening te plaatsen risicomatrix;
6. De omvang van de weerstandscapaciteit wordt overzichtelijk gepresenteerd, alsmede de omvang van het weerstandsvermogen (verhouding tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel) en de ratio weerstandsvermogen;
7. De mogelijke vrijval van weerstandscapaciteit naar de reguliere bedrijfsvoering wordt gepresenteerd als de overmaat in de saldireserve;
8. Indien het openbaar maken van een risico de provincie schaadt, dan wordt het niet gepubliceerd, maar worden de Staten hierover vertrouwelijk geïnformeerd. Teneinde deze afweging te kunnen maken, wordt Juridische Dienstverlening te allen tijde op de hoogte gesteld van mogelijke claims of aansprakelijkheidstelling;
9. Op basis van de planning en controlcyclus worden risico's driemaandelijks geïnventariseerd. Bij de halfjaarlijkse rapportage aan Provinciale Staten wordt over risico's het volgende vermeld:
 - De omschrijving van het risico;
 - De financiële aard van het risico (incidenteel of structureel waardoor aandacht kan worden besteed aan het dynamisch weerstandsvermogen);
 - Het potentieel financieel gevolg van het risico;
 - De te treffen of reeds getroffen maatregelen om het risico te beheersen;
 - Looptijd van het risico;
 - De actuele stand van zaken.