

Kernnota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2016

*Onderdeel van het Strategisch
Financieel instrumentarium (SFI)*

Provincie Utrecht

Documentnummer: 818778B8

Inhoudsopgave

0	Samenvatting.....	3
0.1	Weerstandscapaciteit.....	3
0.2	Risico's.....	3
1	Inleiding.....	4
1.1	Doel.....	4
1.2	Definities.....	4
1.3	Leeswijzer.....	5
2	Wettelijk kader.....	6
2.1	Weerstandscapaciteit.....	6
2.2	Risico's.....	7
2.3	Risicobeheersing.....	7
2.4	Kengetallen financiële positie.....	7
3	Provinciaal kader.....	9
3.1	Weerstandscapaciteit.....	9
3.1.1	Beschikbare weerstandscapaciteit.....	9
3.1.2	Benodigde weerstandscapaciteit.....	10
3.1.3	Aanwending weerstandscapaciteit.....	10
3.2	Risico's.....	10
3.2.1	Risico's via verzekering.....	11
3.2.2	Risico's via voorziening.....	11
3.2.3	Risico's via weerstandsvermogen.....	12
3.3	Risicomangement.....	12
3.4	Kengetallen financiële positie.....	13
3.4.1	Netto schuldquote.....	13
3.4.2	Solvabiliteitsratio.....	14
3.4.3	Grondexploitatie.....	14
3.4.4	Structurele exploitatieruimte.....	14
3.4.5	Belastingcapaciteit.....	15
4	Specifieke risico's.....	16
4.1.	Risico's in bestuurlijke besluitvorming.....	16
4.2	Risico's in projecten.....	16
4.3	Risico's bij het verstrekken van geldleningen en garanties.....	16
	Geraadpleegde bronnen.....	18

0 Samenvatting

De kernnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing beschrijft de volgende richtlijnen en uitgangspunten. Zie bijlage 1 bij het Beleids- en Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement voor de begrippenlijst.

De kernnota Weerstandsvermogen en risicobeheersing vormt tezamen met het beleids- en uitvoeringskader Integraal Risicomanagement de risicomanagement kaderstelling van de provincie Utrecht.

0.1 Weerstandscapaciteit

1. De incidentele beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de componenten reserve Weerstandsvermogen en algemene (saldi)reserve.
2. De structurele beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB).
3. Het risicomanagementsysteem wordt gefaciliteerd met het NARIS risicomanagementsoftwarepakket.
4. Het weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit.
5. Het weerstandsvermogen van de provincie moet minimaal als ruim voldoende worden beoordeeld. Dat wil zeggen een ratio tussen 1,4 en 2 hetgeen neerkomt op waarderingscijfer B.
6. De omvang van de reserve Weerstandsvermogen wordt geprojecteerd op een ratio tussen 1 en 1,4 hetgeen neerkomt op waardering C.
7. Een zekerheidspercentage van 90% (landelijke norm) wordt aangehouden om met een hoge mate van zekerheid de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen.
8. Voor de financiële kengetallen geldt de volgende normering: netto schuldquote negatief, solvabiliteitsratio minimaal 60%, structurele exploitatieruimte minimaal 5% en ratio belastingcapaciteit maximaal 90%.

0.2 Risico's

1. Risico's worden in ons risicomanagementsysteem (NARIS) ingedeeld in de volgende categorieën: a) juridische risico's, b) beleidsrisico's, c) bedrijfsvoeringsrisico's, d) financiële risico's, e) grondexploitatie- en d) risico's verbonden partijen.
2. Alle risico's worden per afdeling bijgehouden in een risicoregister.
3. Het risicoregister bevat: risicocategorie, de omschrijving van het effect, de waarschijnlijkheid, het effect en de te treffen beheersmaatregelen.
4. Over concernbrede risico's wordt onder de noemer Kans op sturing gerapporteerd in de managementcyclus.
5. Omgevingsrisico's (niet beïnvloedbare risico's) worden via een reserve opgevangen.
6. Risico's worden via een verzekering afgedekt als een kosten/batenanalyse aantoont dat dit economisch de meest gunstige optie is of als de expertise van een verzekeraar vereist is.
7. Risico's worden via een voorziening afgedekt als de kans van voordoen $\geq 50\%$. 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.
8. Risico's worden betrokken in de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit als de kans op voordoen $< 50\%$.
9. Voor opname van het risico in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit geldt een minimale omvang van € 100.000.
10. Rapportage over de risico's via het weerstandsvermogen vindt plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening.
11. Deze rapportage noemt tevens de top tien van risico's met, indien van toepassing, de getroffen beheersmaatregelen.

1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt doel, definities en geeft tot slot een leeswijzer.

1.1 Doel

Voor het beoordelen van de robuustheid van de financiële positie is inzicht nodig in de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit en in de achtergronden van de risico's. Het inschatten van risico's is een activiteit die plaats- en tijdgebonden is. Het afgelopen decennium hebben vele risico's, in meerdere branches, tot schade geleid. Dit heeft geleid tot een doorontwikkeling van ons risicodenkraam.

Risico's zijn zowel van bestuurlijk belang als van bedrijfseconomisch belang omdat zij het bereiken van programmadoelstellingen in de weg kunnen staan of zelfs het zelfstandig functioneren van de provinciale organisatie kunnen bedreigen. Toch hoeven risico's niet uitsluitend negatief te worden ervaren: risico's helpen ook bij het inschatten van kansen en het inspelen op veranderingen.

Dit document gaat specifiek in op de **financiële** uitgangspunten en richtlijnen die gelden voor het weerstandsvermogen en het beheersen van risico's. De aanleiding hiervoor is gegeven in de verordening Interne zaken, gewijzigd in 2016. Volgens artikel 4:9 van deze verordening biedt gedeputeerde staten ten minste eenmaal in de vier jaar een nota Weerstandsvermogen en risicomanagement ter vaststelling aan. Tezamen met de nota Beleidskader Integraal Risicomanagement en de nota Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement 2016 wordt hieraan voldaan.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft een relatie met meerdere bedrijfsvoeringsonderwerpen maar in het bijzonder met de thema's Reserves en voorzieningen en Treasury.

Deze financiële nota is gedeeltelijk de opvolger van de nota Beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement en de nota Uitvoeringskader weerstandsvermogen en risicomanagement die beide zijn vastgesteld in mei 2012. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt.

- De nota is geactualiseerd aan gewijzigde wetgeving, specifiek de naamgeving van de paragraaf en onderliggende nota en de verplichting te rapporteren over financiële kengetallen.
- Het concept van risicobereidheid als percentage van het exploitatiesaldo is losgelaten, in plaats daarvan is de ratio Weerstandsvermogen genormeerd.
- Omgevingsrisico's (niet beïnvloedbare risico's) vallen nu buiten de reikwijdte van het weerstandsvermogen door instelling van een egalisereserve die schommelingen in de hoogte van de provinciefondsuitkering opvangt.

Deze nota treedt in werking per 4 juli 2016 en vervangt, tezamen met de nota's Beleidskader en Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement 2016, bovengenoemde nota's uit 2012.

1.2 Definities

Voor een toelichting op de gehanteerde begrippen wordt verwezen naar de begrippenlijst Integraal risicomanagement a t/m z. Deze begrippenlijst is als bijlage opgenomen in de nota's Beleidskader en Uitvoeringskader Integraal Risicomanagement 2016.

1.3 Leeswijzer

Het wettelijk kader voor weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt. Doordat de risico's die provincies en gemeenten lopen verschillen, is het voor de wetgever niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's en de beoordeling van de financiële kengetallen. Die normstelling wordt uitgewerkt in het provinciaal kader, in hoofdstuk 3. Een samenvatting van de kaders wordt aan het begin van deze nota als hoofdstuk 0 gepresenteerd.

2 Wettelijk kader

Het extern wettelijk kader bestaat uitsluitend uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV is op dit onderwerp recentelijk tweemaal gewijzigd.

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 lagere overheden ook geacht op basis van die risico's hun (financiële) weerstandsvermogen te berekenen. Risico's en beschikbare weerstandscapaciteit kunnen zich op diverse plaatsen in de begroting bevinden. Het opstellen van de paragraaf is 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.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Als voor een bepaald onderwerp een actuele nota bestaat, kan in de paragraaf worden volstaan met een korte berichtgeving over de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning en control proces.

2.1 Weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit betreft het bedrag dat de aanwezige financiële buffer voor risico's weergeeft.

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.

Globaal gesteld dus: a) reserves, b) bezuinigingsmogelijkheden en c) onbenutte belastingcapaciteit. Het is een beleidsmatige keuze van provinciale staten om de componenten waaruit de beschikbare weerstandscapaciteit bestaat, vast te stellen.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt gesplitst in incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met incidentele weerstandscapaciteit wordt bedoeld het vermogen om calamiteiten en andere éénmalige tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van onze ambities op het gewenste niveau.

Met structurele weerstandscapaciteit worden 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 bestaande beleidstaken.

Het is aan de staten om aan te geven wat het beleid is ten aanzien van de beschikbare weerstandscapaciteit.

2.2 Risico's

Risico's worden gedefinieerd als het effect (positief of negatief) van onzekerheden op het behalen van de doelstellingen van de provinciale organisatie. Positief staat voor kansen, gelegenheden. Negatief staat voor bedreigingen. Risico wordt ook geformuleerd als product van een bedreigende gebeurtenis en de waarschijnlijkheid van optreden. Zoals in het beleidskader is beschreven, worden drie typen risico's onderscheiden: omgevingsrisico's, beleidsrisico's en operationele risico's. Om risico's te identificeren en in te schatten wordt het risicobeoordelingsproces doorlopen. Uit het risicobeoordelingsproces komt naar voren hoe het risico moet worden afgedekt. Bijvoorbeeld via verzekeringen, voorzieningen of de reserve weerstandsvermogen.

2.3 Risicobeheersing

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

Toelichting wijziging BBV

Uit de evaluatie blijkt dat de paragraaf Weerstandsvermogen voldoet aan een behoefte, maar ook dat raadsleden het lastig vinden om op basis van de verstrekte informatie in de paragraaf Weerstandsvermogen 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 (risicobeoordeling).

2.4 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 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 speelde een ondergeschikte rol. De financiële positie van lagere overheden 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 voor statenleden belangrijker.

De wetgever acht een algemene normering niet wenselijk omdat de kengetallen in samenhang moeten worden gezien en omdat het risicoprofiel van lagere overheden onderling verschilt. Hoe de kengetallen in relatie tot de financiële positie moeten worden beoordeeld, is voorbehouden aan de provincie. De beoordeling wordt dan ook in hoofdstuk 3 Provinciaal kader uitgewerkt.

Toevoeging BBV artikel 11

De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:

- d) Een kengetal voor de:
 - 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.

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.

3 Provinciaal kader

3.1 Weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de provincie Utrecht in staat is financieel nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder aantasting van bestaand beleid. Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de beschikbare weerstandscapaciteit af te zetten tegen de benodigde weerstandscapaciteit. De breuk hiervan is de ratio weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} \times 100\%$$

Dit kengetal geeft slechts een indicatie van het weerstandsvermogen. Het is onmogelijk om zowel de teller als de noemer perfect in beeld te hebben en daarin helemaal juist en volledig te zijn. Voor de beoordeling van de weerstandsratio is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR) en de Universiteit van Twente een waarderingstabel opgesteld.

Tabel 1. Beoordelingstabel weerstandsratio

Waarderingscijfer	Uitkomst ratio	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Bij het vaststellen van het waarderingcijfer spelen twee afwegingen een rol. Aan de ene kant is het noodzakelijk niet te weinig middelen te reserveren, aan de andere kant is het niet de bedoeling te veel publieke middelen beklemd te houden. De tweede afweging gaat om de financiële positie. Veel gemeenten ambiëren waarderingcijfer C omdat er vanuit de financiële positie niet meer inzit. Veel provincies, die over het algemeen over een betere financiële positie beschikken, komen uit op of stellen het gewenste waarderingcijfer vast op waarderingcijfer A.

Feitelijk is de beschikbare weerstandscapaciteit bij een ratio van 1 precies genoeg om de risico's af te dekken. Is de ratio meer dan 2 dan heeft de provincie twee keer zoveel geld als benodigd is om de risico's op te vangen. De provincie Utrecht kiest hierin met een waarderingcijfer B, ruim voldoende, voor een middenweg.

Door de omvang van de reserve Weerstandsvermogen te relateren aan een ratio tussen 1 en 1,4 hetgeen neerkomt op waardering C is snel inzichtelijk of de reserve Weerstandsvermogen alleen toereikend is om te voldoen aan de minimaal benodigde weerstandscapaciteit. Voor de stap naar ruim voldoende wordt dan de overige incidentele beschikbare weerstandscapaciteit beschouwd.

3.1.1 Beschikbare weerstandscapaciteit

Bij het inventariseren van de beschikbare weerstandscapaciteit is het uitgangspunt de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit.

Voor berekening van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit wordt een conservatieve benadering toegepast. Hierbij wordt uitsluitend de algemene saldireserve, en de reserve weerstandsvermogen als inzetbaar bedrag beschouwd om risico's mee af te dekken.

De berekening van de structurele weerstandscapaciteit is ruimer. Hierbij wordt de onbenutte belastingcapaciteit betrokken. Bestemmingsreserves en stille reserves worden in de berekening dus buiten beschouwing gelaten.

De uitgaven die ten laste van bestemmingsreserves worden gebracht, zijn veelal voor de instandhouding van kapitaalgoederen en zijn dus eigenlijk al beklemd. Aanwending van een bestemmingsreserve kan pas nadat door Provinciale Staten de bestemming is gewijzigd.

Stille reserves kunnen alleen bij de berekening worden opgenomen als het actief snel te verkopen is. Omdat het aanhouden van stille reserves gelieerd is aan een maatschappelijk doel en / of omdat voor deze goederen moeilijk een koper kan worden gevonden, worden deze zaken niet tot de weerstandscapaciteit gerekend.

3.1.2 Benodigde weerstandscapaciteit

Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt uitgevoerd met behulp van een Monte Carlo risicosimulatie in het NARIS risicomangementsoftwarepakket. Een risicosimulatie heeft als uitgangspunt dat niet alle risico's zich tegelijk en in hun maximale omvang zullen voordoen. Het resultaat van de risicosimulatie is een kansdichtheidsfunctie die, gekoppeld aan een bepaald zekerheidspercentage, aangeeft hoeveel geld benodigd is om alle risico's af te dekken. Hoe meer zekerheid men wenst om risico's af te dekken, hoe hoger de benodigde weerstandscapaciteit. De Provincie Utrecht houdt een zekerheidspercentage aan van 90% (landelijke norm).

3.1.3 Aanwending weerstandscapaciteit

Wanneer de geïdentificeerde risico's zich ook daadwerkelijk voordoen, zal dit gevolgen hebben voor de financiële positie. Hiervoor gelden twee uitgangspunten:

1. Risico's waarvan de incidentele financiële gevolgen minder dan € 100.000 bedragen, worden niet als materieel beschouwd. Dit betekent dat de financiële gevolgen binnen de programmabudgetten moet worden opgevangen.
2. Voor zover de incidentele financiële gevolgen van een risico (= kans van optreden x bedreiging) gedekt zijn door de reserve weerstandsvermogen, wordt deze reserve aangewend ter dekking van die financiële gevolgen als de bedreiging werkelijk optreedt.
3. Mochten de financiële gevolgen van een risico groter zijn dan de beschikbare reserve weerstandsvermogen, dan zal een beroep worden gedaan op de overige beschikbare weerstandscapaciteit (saldireserve, post onvoorzien en eventueel bestemmingsreserves).

De reserve Weerstandsvermogen biedt in beginsel geen dekking voor financiële gevolgen van het zich voordoen van risico's die niet zijn opgenomen in het weerstandsvermogen.

3.2 Risico's

Per risico wordt de volgende risico informatie bepaald en gedocumenteerd in een risicoregister.

- Risicocategorie
- Omschrijving van het effect
- De waarschijnlijkheid
- Het effect (financieel, vertraging of imago)
- De te treffen beheersmaatregelen (organisatorisch en / of financieel)

Het risicoregister bevat zowel positieve effecten zijnde kansen als negatieve effecten zijnde bedreigingen.

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

- a) Juridische risico's
- b) Beleidsrisico's
- c) Bedrijfsvoeringsrisico's
- d) Financiële risico's
- e) Grondexploitatierisico's
- f) Risico's verbonden partijen

De hier boven onderscheiden risicocategorieën betreffen een (nadere) onderverdeling van de onderscheiden risicotypen op pagina 7 van het beleidskader Integraal Risicomanagement.

Voor de inschatting van de kans (waarschijnlijkheid) dat het risico zich voordoet, kan worden gekeken naar:

- Ervaringen uit het verleden: Heeft het risico zich al eens voorgedaan?
- Vertrouwdheid: Zijn de activiteiten al eerder gedaan?
- Omstandigheden: Onder welke condities treedt het risico op?
- Frequentie: Hoe vaak kan het risico voorkomen?
- Risicogevoeligheid in de tijd: Is er sprake van een stijging of daling?

Risico's kunnen afdelingsspecifiek, afdelingsoverschrijdend of concernbreed zijn. De afdelingsspecifieke risico's worden in beginsel bijgehouden in het hierboven genoemde risicoregister. Over de concernbrede risico's die zijn verzameld bij de Strategische Risico Analyse 2015 wordt, onder de noemer Kans op sturing, gerapporteerd in de managementcyclus. Er bestaan uiteraard risico's die de provincie niet of nauwelijks kan beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het risico op daling van de provinciefondsuitkering. Om dit risico te kunnen beheersen, wordt in de Kadernota 2016 voorgesteld hiervoor een egaliseringsreserve in te stellen. Hiermee worden schommelingen in de hoogte van de provinciefondsuitkering voor een belangrijk deel opgevangen.

3.2.1 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.

De vier belangrijkste verzekeringen zijn aansprakelijkheid, brandverzekering voor opstallen en inventarissen, elektronicaverzekering voor schade aan de verkeersmanagementcentrale op Huis ter Heide en de Construction Allrisk verzekering voor de wegenwerken.

Verzekeringopolissen worden periodiek beoordeeld op gewenste dekking, premiestelling en eigen risico. De verzekeringen die qua premiewaarde boven de Europese aanbestedingsgrens liggen, worden in principe elke vier jaar Europees aanbesteed.

3.2.2 Risico's via voorziening

De vorige nota schreef voor dat als de kans dat een risico zich voordoet groter of gelijk is aan 50% een voorziening of verplichting wordt 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 om verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is maar redelijkerwijs is te schatten, dan wel om op balansdatum bestaande risico's van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Hieruit zijn de volgende voorwaarden te destilleren:

- 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 als gelijk of groter dan 50% gesteld.

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). Het instellen van een voorziening vereist een GS besluit als de voorziening wordt gevormd uit het programmabudget en een PS besluit als de voorziening wordt gevormd buiten het programmabudget.

3.2.3 Risico's via weerstandsvermogen

Uitsluitend worden die risico's in de benodigde weerstandscapaciteit opgenomen die niet beheersbaar zijn door verzekering of door het vormen van een voorziening. 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 benodigde weerstandsvermogen geldt een minimumomvang van € 100.000.

De nota uit 2012 meldt dat positieve risico's, dus kansen, niet worden opgenomen in het weerstandsvermogen maar dat die mogelijkheid bij een volgende actualisatie van het beleidskader wordt heroverwogen. Door opname van kansen in het risicoregister, in de bestuurlijke besluitvorming en in projectdocumenten worden kansen al wel beter inzichtelijk gemaakt en benut. Opname in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit is op dit moment, vanuit het voorzichtigheidsprincipe, nog niet aan de orde.

3.3 Risicomanagement

Het beoordelen van risico's is geen wetenschappelijke waarheidsvinding. Bij het identificeren van risico's is het van belang te beseffen dat de risicobeleving per individu sterk kan verschillen. Aspecten die de risicobeleving beïnvloeden zijn emotie, ervaring, opvattingen en intuïtie.

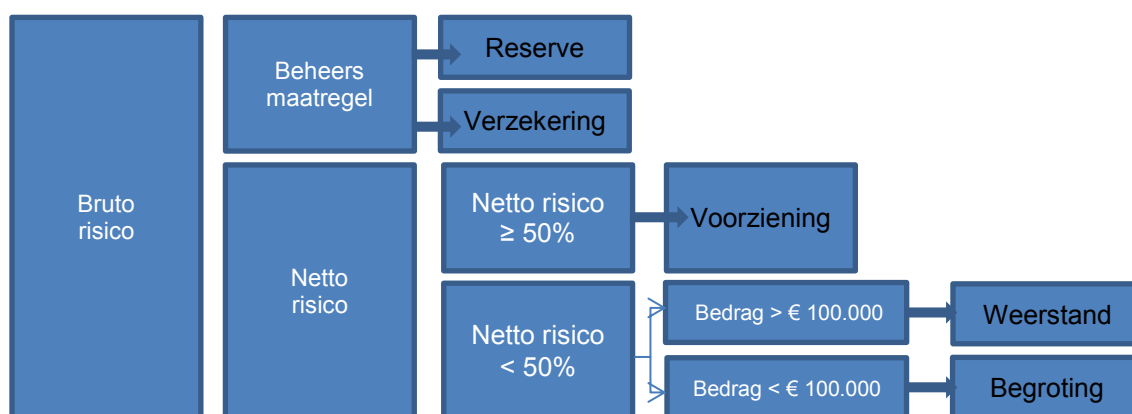
Geïdentificeerde risico's worden beoordeeld op kans, effect en waarschijnlijkheid en worden opgenomen in het risicoregister. Het beheersen van risico's houdt in het treffen van passende beheersingsmaatregelen.

Deze maatregelen zijn in te delen in de volgende strategieën:

1. Vermijden: uitschakelen van het risico door de oorzaak weg te nemen.
2. Overdragen: overhevelen van het risico-eigendom door verzekeren, samenwerking met andere partijen, stoppen met zelf uitvoeren en in plaats daarvan uitbesteden.
3. Reduceren: verkleinen van de kans en de impact door het toepassen van een tegeneffect of schade beperkende maatregelen.
4. Accepteren: als laatste alternatief bestaat het aanvaarden van het risico.

Deze strategieën leiden in de praktijk tot organisatorische en / of financiële acties, laatstgenoemde vaak in de vorm van de vorming van een reserve of het aangaan van een verzekering.

Er is sprake van een bruto risico als een risico is geïdentificeerd en beoordeeld maar waarvoor nog geen beheersmaatregel is getroffen. Is er al wel een beheersmaatregel getroffen dan is er sprake van een netto risico. Het netto risico wordt vervolgens opgevangen door een voorziening, in de weerstand of in de begroting. Dit proces is eerder beschreven in de paragrafen 3.2.1 tot en met 3.2.3 en is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Risicobeheersingsprocesschema

Begroting en verantwoording van de risico's in het weerstandsvermogen vindt plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting respectievelijk jaarrekening. Deze rapportage noemt ook de top tien van risico's met, indien van toepassing, de getroffen beheersingsmaatregelen.

3.4 Kengetallen financiële positie

In deze paragraaf wordt per financieel kengetal aangegeven welke verhouding wordt uitgedrukt en, indien van toepassing, welke norm de provincie nastreeft. Uitgangspunt voor de normering is een solide financiële positie van de provincie Utrecht.

3.4.1 Netto schuldquote

De netto schuldquote is de netto schuld als aandeel van de inkomsten. De hoogte van de inkomsten bepaalt in belangrijke mate hoeveel schulden een organisatie kan dragen. Hoe hoger het inkomen, hoe meer schuld nog verantwoord kan zijn.

Netto schuldquote =	$\frac{(\text{Schulden} + \text{crediteuren} + \text{overlopende passiva}) - (\text{vorderingen} + \text{liquide middelen} + \text{overlopende activa})}{\text{Totale inkomsten exclusief mutatie reserves}} \times 100\%$
---------------------	--

Volgens het VNG rapport Houdbare gemeentefinanciën bevindt de netto-schuldquote zich normaal gesproken tussen 0 en 100%. Een negatieve uitkomst betekent dat er geen netto-schuld is, een situatie die de provincie Utrecht als wenselijk stelt.

Een grote portefeuille uitgeleende gelden aan derden, bijvoorbeeld verbonden partijen, kan het beeld vertekenen. Om inzicht te krijgen in hoeverre er sprake is van het doorlenen van gelden aan derden wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven.

3.4.2 Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft aan welk deel van het balanstotaal met eigen vermogen is gefinancierd. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten (art. 42 BBV). Hoe hoger de solvabiliteit, hoe gezonder de organisatie.

$$\text{Solvabiliteitsratio} = \frac{\text{Eigen vermogen}}{\text{Totaal vermogen}} \times 100\%$$

Een organisatie is solvabel als zij in staat is om al haar schulden of betalingsverplichtingen te voldoen. Feitelijk is dat zo als het eigen vermogen minimaal gelijk is aan het vreemd vermogen, dan komt de ratio uit op 50%. De provincie Utrecht stelt de eigen norm iets hoger en streeft een solvabiliteit na van 60%.

3.4.3 Grondexploitatie

De ratio Grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de boekwaarde van de grond) is ten opzichte van de totale baten. Grote voorraden bouwgrond kunnen het beeld van netto schuldquote vertekenen. De provincie kan immers risico's lopen met betrekking tot de waardeontwikkeling van gronden.

$$\text{Grondexploitatie} = \frac{\text{Niet in exploitatie genomen gronden} + \text{bouwgrond in exploitatie}}{\text{Totale inkomsten exclusief mutatie reserves}} \times 100\%$$

Omdat de provincie Utrecht, behoudens Hart van de Heuvelrug, in beperkte mate actief grondbeleid voert, is een normering van dit kengetal, op dit moment, niet aan de orde.

3.4.4 Structurele exploitatieruimte

De ratio Structurele exploitatieruimte geeft aan welke structurele ruimte de provincie heeft om de eigen lasten te dragen.

Structurele baten en lasten zijn die baten en lasten die in beginsel jaarlijks in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening zijn opgenomen. Bij incidentele baten en lasten gaat het om eenmalige baten en lasten die zich gedurende maximaal drie jaar voordoen.

Indien de structurele lasten worden gedekt door structurele baten is er sprake van materieel begrotingsevenwicht. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten biedt uiteraard meer flexibiliteit dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

$$\text{Structurele exploitatie Ruimte} = \frac{(\text{Totale structurele baten} - \text{totale structurele lasten}) + (\text{structurele onttrekkingen reserves} - \text{structurele toevoegingen reserves})}{\text{Totale inkomsten exclusief mutatie reserves}} \times 100\%$$

Dit kengetal is van belang als baten in de toekomst afnemen en lasten in de toekomst stijgen. De provincie Utrecht normeert dit kengetal veiligheidshalve op 5%.

3.4.5 Belastingcapaciteit

Deze ratio geeft aan hoe de belastingdruk in de provincie zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Een provincie heeft de mogelijkheid de opcenten te verhogen tot het maximum zoals dat door het rijk wordt bepaald. Dit kengetal zegt dus niets over de beschikbaarheid van de structurele weerstandscapaciteit.

Belastingcapaciteit =	$\frac{\text{Totaalbedrag opcenten motorrijtuigenbelasting}}{\text{Landelijk gemiddelde bedrag (t - 1)}} \times 100\%$
-----------------------	--

De provincie wil zich met de opcenten positief onderscheiden ten opzichte van andere provincies. De ratio Belastingcapaciteit wordt dan ook vastgesteld op maximaal 90% zodat de absolute lasten van de Utrechtse autobezitter lager uitkomen dan gemiddeld.

Ondanks de normering per individueel kengetal moeten kengetallen in hun onderlinge samenhang en op een bepaald moment worden gezien.

Stel dat er een wel een omvangrijke schuldpositie zou zijn (netto schuldquote > 100%) en de structurele exploitatieruimte is negatief dan is een lage ratio belastingcapaciteit, als enige mogelijkheid tot hogere baten, wenselijk.

Als een bepaald kengetal dus flink wijzigt, zal dat gevolgen hebben voor de gewenste normering van andere kengetallen.

4 Specifieke risico's

Risico's in bestuurlijke besluitvorming, in projecten en bij het verstrekken van geldleningen en garanties zijn zo specifiek dat er aparte paragrafen aan zijn gewijd.

4.1. Risico's in bestuurlijke besluitvorming

Voor alle A en B stukken wordt in de paragraaf Kanttekeningen aangegeven of er risico's zijn (kansen en bedreigingen) over het behalen van het doel dat met het besluit wordt beoogd. De wijze waarop de kanttekeningen worden beschreven is gelijk aan de informatie uit het risicoregister.

De kanttekeningen bevatten dus per risico:

- Risicocategorie
- Omschrijving van het effect
- De waarschijnlijkheid
- Het effect (financieel, vertraging of imago)
- De te treffen beheersmaatregelen (organisatorisch en / of financieel)

4.2 Risico's in projecten

De keuzes die in de strategie-, programma- en ontwerpfasen van een project worden gemaakt, vormen de input voor de uitvoering. Als vanaf de allereerste oriëntatie op een project onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de juridische, financiële en fiscale aspecten, leert de ervaring dat deze zich op een later moment, in de uitvoeringsfase, alsnog manifesteren en voor grote problemen kunnen zorgen. In de praktijk worden hierdoor grote risico's gelopen die kunnen leiden tot onnodig oponthoud in de uitvoering, het moeten voeren van gerechtelijke procedures of het moeten betalen van onnodige schadevergoedingen. Er worden dus onnodige extra kosten en uren gemaakt, beleidsdoelstellingen worden niet (tijdig) gehaald en het imago van de provincie kan in het geding komen.

Bij programma's en projecten is het de verantwoordelijkheid van de betreffende manager om de juridische, financiële en fiscale functie van begin tot eind, via de business controller, te betrekken.

De sjablonen van het programma- en projectplan bevatten een apart onderdeel voor risico's.

Ook deze risico's worden gepresenteerd op een manier die aansluit bij de informatie uit het risicoregister.

De risico's uit programma- en projectplannen worden getoetst door de business controller van de betreffende afdeling.

4.3 Risico's bij het verstrekken van geldleningen en garanties

Om beleidsdoelstellingen in samenwerking met derden te realiseren kan inzet van innovatieve financieringsmogelijkheden wenselijk zijn. Voor de provincie is het verstrekken van geldleningen en garanties echter vaak een risicovolle actie. Het treffen van zakelijke zekerheden is dan ook een belangrijke beheersmaatregel.

Het bruto risico is het bedrag ter grootte van de te verstrekken lening of garantie. Bij het verstrekken van een lening of garantie worden, indien mogelijk, zekerheden gesteld. Het bedrag ter grootte van de lening of garantie vermindert met de waarde van de gestelde zekerheden vormt dan het netto risico.

Analoog aan het risicobeheersingsprocesschema op bladzijde 15 wordt het netto risico gesplitst op een kans van >50% en afhankelijk daarvan afgedekt via een voorziening ($\geq 50\%$) of via de weerstand ($< 50\%$). Omdat de belangen vanuit de afdeling in dit proces niet provincie breed kunnen zijn, wordt de bepaling van dit risicopercentage in overleg met de risico coördinator vastgesteld.

Is het netto risico $\geq 50\%$ dan wordt het risico afgedekt via een voorziening. In principe is het verstrekken van een lening en het tegelijkertijd vormen van een voorziening niet wenselijk. Als de lening zo risicovol is, is de vraag of die lening wel verstrekt moet worden volkomen terecht. Uiteraard kunnen er zich wel, gedurende de looptijd van de verstrekte lening, omstandigheden voordoen die het risico vergroten en de vorming van een voorziening rechtvaardigen. De voorziening wordt gevormd vanuit het programmabudget van de afdeling ter grootte van het risicopercentage. Als de lening door geldnemer is afgelost, komt de voorziening weer ten gunste van het programma.

Geraadpleegde bronnen

- Commissie BBV (2012), *Notitie incidentele en structurele baten en lasten*.
- Commissie BBV (2008), *Begrippenlijst BBV*
- B & G (2011), *Helderheid in verantwoording risico's*, oktober uitgave van de Bank Nederlandse gemeenten, Den Haag.
- B & G (2006), *Een norm voor het weerstandsvermogen*, oktober uitgave van de Bank Nederlandse gemeenten, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), *Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Besluit van 25 juni 2013 houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het versterken van de deugdelijkheid en transparantie van de begroting en meerjarenraming en het versterken van de horizontale controle daarop*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten*, Den Haag geldend op 8 oktober 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Besluit van 17 januari 2013 houdende voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten*, Den Haag.
- Provincie Utrecht (2015), *In Verbinding! Coalitieakkoord 2015 – 2019*, Utrecht.
- P2, *Kansen op sturen benutten!*, 2014
- Provincie Utrecht (2014), *Controllerstatuut*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2012), *Nota beleidskader weerstandsvermogen en risicomanagement*, Utrecht.
- Provincie Utrecht (2012), *Nota uitvoeringskader weerstandsvermogen en risicomanagement*, Utrecht.
- VNG (2014), *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten*, rapport van de adviescommissie, Den Haag.
- VNG (2013), *Houdbare gemeentefinanciën*, Den Haag.