

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
23 augustus 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-813998210
DOS-2019-0009368

Bijlagen
2

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Voorstel tot uitwerking beleid Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Geachte Statenleden

In december 2020 is de Financiële verordening vastgesteld waarin u de kaders inzake weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft vastgelegd. In de tussentijd heeft u aangegeven opnieuw in gesprek te willen gaan over de norm voor het weerstandsvermogen. In de brief inzake 'Onderwerpen financiële verordening ter bespreking in COR' (brief met kenmerk PZH-2022-798058815, d.d. 31 januari 2022) is opgenomen dat in de vergadering van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening op 7 september 2022 hierover het gesprek ter voorbereiding op besluitvorming zal plaatsvinden.

Daarnaast is gewerkt aan de uitwerking van de Financiële verordening in de vorm van een Uitvoeringsnota Risicomanagement. Dit betreft het organisatiebrede systeem van risicomanagement en in het bijzonder de systematiek van risicoafdekking/-reservering. Uitgangspunten bij de uitwerking zijn eenduidigheid in de systematiek, transparantie en overzicht van risico-informatie en het voorkomen van onnodige risicoreserveringen. In de uitvoeringsnota, vast te stellen door Gedeputeerde Staten, is een aantal belangrijke keuzes te maken die wij ook graag aan u voorleggen ter bespreking.

Op 7 september gaan wij met u in gesprek over de volgende onderwerpen:

1. Kernwaarden, onderdelen en governance van risicomanagement
2. Systematiek van risicoafdekking
3. Algemene reserve en bufferreserves
4. Norm en berekeningsmethodiek weerstandsvermogen

In deze brief lichten wij bij elk van de onderwerpen kort toe wat het beoogde voorstel is. In de vergadering worden deze nader toegelicht. Per voorstel geven wij ook aan of dit leidt tot aanpassing van de Financiële verordening of dat dit opgenomen wordt in de Uitvoeringsnota.

Ad 1. Kernwaarden, onderdelen en governance van risicomanagement

In de Financiële verordening is in art. 4.19 opgenomen dat:

- 1 Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een organisatiebreed systeem van risicomanagement.
- 2 Het systeem als bedoeld in het eerste lid leidt tot een integraal en transparant inzicht in risico's dat het proces van sturing, beheersing, besluitvorming en verantwoording op de verschillende niveaus in de organisatie ondersteunt.

Het systeem van risicomanagement, zoals bedoeld in art. 4.19, zal in de Uitvoeringsnota Risicomanagement nader worden uitgewerkt. De belangrijkste onderdelen van het systeem van risicomanagement zijn de kernwaarden van risicomanagement, de elementen van het systeem en de governance ofwel taken en verantwoordelijkheden aangaande risicomanagement. In onderstaand voorstel staat de uitwerking van deze onderdelen op hoofdlijnen.

Voorstel 1: Uitwerking van het systeem op hoofdlijnen

De kernwaarden zijn:

- Risicomanagement draagt bij aan het creëren van waarde voor en het realiseren van doelen van de organisatie
- Vanuit bestuur en hoger management wordt risicoleiderschap getoond
- Risico's worden transparant gecommuniceerd en het risico-eigenaarschap wordt op het juiste niveau genomen (beheerst door degene die hier verantwoordelijk voor is)
- Besluiten worden genomen op basis van actuele en integrale risico-informatie
- Benodigde competenties en middelen voor risicomanagement zijn beschikbaar
- Risicomanagement draagt bij aan continue verbetering

Het systeem bestaat uit de volgende onderdelen:

- Strategie: het opstellen van (strategische en tactische) kaders en randvoorwaarden voor het risicomanagement, met name gericht op de systematiek voor risicoreserveringen.
- Proces van risicomanagement: het uitvoeren van het proces van risicomanagement (identificeren, analyseren, beheersen van risico's).
- Cultuur en Gedrag: het risicobewustzijn in de breedte van de organisatie versterken en de kennis en vaardigheden voor specifieke doelgroepen vergroten.
- Systemen en hulpmiddelen: het ontwikkelen en onderhouden van systemen en hulpmiddelen en het uitvoeren van analyses en kwaliteitsborging.

De taken en verantwoordelijkheden aangaande het systeem van risicomanagement is als volgt:

- Provinciale Staten zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders met betrekking tot weerstandsvermogen en risicobeheersing opgenomen in de Financiële Verordening en het toezicht houden op de naleving van deze kaders.
- Gedeputeerde Staten zijn eindverantwoordelijk voor de sturing op en beheersing van risico's. Hiertoe stellen Gedeputeerde Staten een systeem van risicomanagement met een uitvoeringsnota vast. Bij besluitvorming worden risico's expliciet inzichtelijk gemaakt en afgewogen. Gedeputeerde Staten rapporteren over de strategische risico's aan Provinciale Staten via de reguliere

verantwoordingsdocumenten en in afzonderlijke voorstellen als hiertoe aanleiding bestaat.

- De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van risicomanagement. Hiertoe wordt gewerkt volgens het principe van het 'three lines of defense model'.

Ad 2. Systematiek van risicoafdekking

In de Financiële verordening is in art. 4.19 opgenomen:

“Als een risico met financiële gevolgen zich voordoet, geldt de onderstaande volgorde van afdekking:

- a. het risico wordt afgedekt door de middelen die beschikbaar zijn gesteld ter afdekking van risico's binnen het desbetreffende beleidsdoel;
- b. voor zover de middelen als bedoeld onder a ontoereikend zijn, wordt het risico afgedekt door de vrije ruimte en niet-juridische bekleemde middelen binnen de ambitie waaronder het beleidsdoel valt;
- c. alleen voor zover de middelen als bedoeld onder a en b ontoereikend zijn, komt het risico ten laste van de algemene middelen.”

Deze beleidsregel is van toepassing bij het moment van optreden van een risico. Tegelijkertijd impliceert deze regel dat op het niveau van het beleidsdoel middelen beschikbaar kunnen worden gesteld ter afdekking van risico's. Dit is het geval bij uitvoeringsprojecten (zowel investerings- als exploitatieprojecten), zoals de aanleg of beheer & onderhoud van infrastructuur of de natuurontwikkeling. Bij deze projecten maakt de risicoreservering onderdeel uit van het beschikbaar gestelde budget. Aangezien deze middelen grotendeels investeringen betreffen, is het goed om deze apart te beschouwen. In tegenstelling tot bij projectbudgetten, moeten bij de inzet van instrumenten als fondsen, leningen en garantstellingen en subsidies middelen ter afdekking van risico's afzonderlijk worden gereserveerd. Dit is mogelijk in de vorm van bufferreserves, maar anders is voor deze instrumenten art. 4.19 lid a niet van toepassing. Dit vraagt om een andere wijze van risicoafdekking.

Voorstel 2: Systematiek van risicoafdekking

Het voorstel is om de risicoafdekking als volgt te verdelen:

1. Risico's bij uitvoeringsprojecten worden afgedekt via middelen binnen het beschikbaar gestelde budget – de zogenaamde post onvoorzien. Deze risico's en de risicoreserveringen maken geen onderdeel uit van het bepalen van het weerstandsvermogen als bedoeld in art.4.21 in de Financiële verordening. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt wel inzicht gegeven in deze risico's en bijbehorende totaal aan risicoreserveringen (posten onvoorzien), als ook de verhouding tussen beide.
2. Risico's bij andersoortige instrumenten en overige strategische risico's (bv. renterisico of bedrijfsvoeringsrisico's) worden afgedekt via de weerstandscapaciteit, zoals bedoeld in art. 4.21-4.23 in de Financiële verordening.

Het eerste punt in het voorstel is conform de huidige werkwijze en leidt niet tot aanpassing van de Financiële verordening. Deze werkwijze vraagt om nadere uitwerking

en goede toepassing in de praktijk, zodat het gewenste inzicht in deze risico-informatie wordt verbeterd. Hier is onderzoek naar uitgevoerd en bevindt zich nu in de implementatiefase. De sturing op de risicoreserveringen (post onvoorzien in budgetten) vindt plaats via de besluitvorming over de projecten.

Punt 2 van het voorstel wordt hieronder nader uitgewerkt.

Ad 3. Algemene reserve en bufferreserves

Voor de afdekking van risico's, als bedoeld onder punt 2 bij voorstel 2, worden nu zowel de algemene reserve als bufferreserves toegepast. De algemene reserve bestaat uit een gedeelte dat beklemd is als weerstandscapaciteit – afhankelijk van de omvang van de risico's – en een gedeelte vrije ruimte. Het deel weerstandscapaciteit is bovendien geminimaliseerd op € 30 mln.

Voorstel 3: Weerstandscapaciteit als bufferreserve

Een bufferreserve 'weerstandscapaciteit' instellen, zodat de algemene reserve volledig vrij inzetbaar is. De middelen in deze bufferreserve zijn gelijk aan de totale omvang van het risico (benodigde weerstandscapaciteit) maal de norm voor het weerstandsvermogen, tenzij de algemene reserve hiertoe ontoereikend is.

Met dit voorstel wordt meer transparant welk gedeelte beklemd is als weerstandscapaciteit. Consequentie is dat bij een mutatie van de omvang van de risico's een besluit nodig is om middelen toe te voegen aan of te onttrekken uit de bufferreserve 'weerstandscapaciteit'. Bij dit besluit moet aangegeven worden of deze middelen uit de algemene reserve of uit middelen uit een ambitie komen. De totale weerstandscapaciteit voor de berekening van het weerstandsvermogen bestaat uit de algemene reserve plus bufferreserve 'weerstandscapaciteit' plus eventuele andere bufferreserves (zie voorstel 4). Dit vraagt om een aanpassing van de Financiële verordening.

De risicoafdekking van leningen en deelnemingen vindt op dit moment plaats ofwel via een bufferreserve, ofwel via de algemene reserve als risico in de paragraaf weerstandsvermogen ofwel via een combinatie van beide. Er is behoefte aan meer eenduidigheid in de toepassing van deze bufferreserves, als ook het beperkt toepassen van bufferreserves.

Voorstel 4: Systematiek risicoafdekking leningen, garantstellingen en deelnemingen

1. De financiële risico's bij leningen, garantstellingen en deelnemingen worden afgedekt via een risico in de paragraaf weerstandsvermogen. Per type vast actief wordt een risico opgenomen. De afdekking vindt plaats via de algemene reserve/bufferreserve 'weerstandscapaciteit'.
2. Voor het bepalen van de omvang van het totale risico (de benodigde weerstandscapaciteit) wordt gebruik gemaakt van de kwantificering van de onderliggende individuele risico's (kans x impact).
3. Bij het besluit tot aangaan van een lening/garantstelling of te participeren in een deelneming moet expliciet worden besloten of het bijbehorende risico en daarmee

het beslag op de algemene middelen acceptabel is dan wel wordt gedekt via bestaande middelen vanuit de desbetreffende ambitie.

4. Indien sprake is van een lening/garantstelling/aandelenkapitaal in een deelneming met een waarde van minimaal € 10 miljoen wordt een bufferreserve ingesteld om dit risico af te dekken. De omvang van het risico wordt bepaald op basis van een kwantitatieve risicoanalyse. Deze risicoanalyse wordt periodiek geactualiseerd en zo nodig wordt de bufferreserve bijgesteld, of opgeheven indien het risico lager is dan de ondergrens voor een reserve (€ 1,5 mln.).
5. Zowel de bufferreserve als het risico dat hiermee wordt afgedekt worden meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen.

Punt 5 vraagt om aanpassing van art. 4.22 van de Financiële verordening. De overige punten worden nader uitgewerkt in de Uitvoeringsnota. In Bijlage 1 vindt u consequenties van voorstel 4 voor de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.

Ad 4. Norm en berekeningsmethodiek weerstandsvermogen

In artikel 4.21 - Weerstandsvermogen is opgenomen:

- a. Het weerstandsvermogen wordt berekend door de weerstandscapaciteit te delen door de financiële omvang van de in de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen risico's.
- b. Bij de berekening als bedoeld in het eerste lid wordt onderscheid gemaakt tussen het incidenteel en structureel weerstandsvermogen.
- c. Voor de ratio's als bedoel in het tweede lid handhaaft de provincie het bestaande weerstandsvermogen van minimaal twee.

U heeft aangegeven mogelijk de norm voor het weerstandsvermogen te willen verlagen van '2' naar '1,4' of '1'. Deze norm is een afspiegeling van de risicobereidheid van Provinciale Staten. Tot op heden is een risicomijdende of defensieve norm gehanteerd.

Argumenten om de norm te verlagen tot '1' zijn:

- De druk op de financiële middelen, waarbij al is opgenomen dat minimaal € 30 mln. beschikbaar moet blijven in de algemene reserve ter afdekking van risico's;
- Consistentie in de norm voor risicoafdekking: risico's op projectniveau en risico's die via een bufferreserve worden afgedekt worden in een verhouding van 1:1 afgedekt. Alleen de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen worden 2:1 afgedekt.

Argumenten om de norm niet of minder te verlagen zijn:

- Risico's worden berekend op basis van de kans van optreden en het gevolg. Dit leidt tot een totale omvang van de incidentele risico's in de paragraaf weerstandsvermogen van € 18,7 mln. bij een begroting van rond de € 800 mln. Acht risico's hebben een gevolg van boven de € 10 mln. per risico. Als de top 3 risico's optreedt, bedraagt het gevolg ruim € 60 mln. In dat geval is de beschikbare weerstandscapaciteit onvoldoende, ook al is er een minimale ondergrens van € 30 mln. voor de weerstandscapaciteit.

Het advies is om de discussie over de norm voor het weerstandsvermogen te voeren in relatie tot de wijze van het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit. Hierbij zijn er twee opties:

- Handhaven huidige methode: de benodigde weerstandscapaciteit wordt berekend door de som van 'kans x impact' van de risico's ervan uitgaande dat niet alle risico's tegelijk optreden.
- Gebruik maken van een Monte Carlo simulatie om de benodigde weerstandscapaciteit te berekenen. Met behulp van een Monte Carlo simulatie wordt inzicht gegeven in de mate van zekerheid dat het risico een bepaald bedrag niet zal overschrijden. Bij deze methode moet naast de norm voor het weerstandsvermogen ook worden bepaald welke mate van trefzekerheid wenselijk is. In Bijlage 2 is een voorbeeld opgenomen van een Monte Carlo simulatie op basis van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen Jaarrekening 2021.

De keuze voor de berekeningsmethode vraagt om nadere analyse en het uitvoeren van meer simulaties om te komen tot een goed voorstel voor de toepassing van de Monte Carlo simulatie en de norm voor de trefzekerheid. Vooral nog vragen wij u of u het wenselijk vindt om deze berekeningsmethodiek nader uit te werken. Vooruitlopend hierop is het mogelijk een uitspraak te doen over het verlagen van de norm voor het weerstandsvermogen, zoals opgenomen in voorstel 5.

Voorstel 5: Berekeningsmethode en norm voor het weerstandsvermogen

1. Nader uitwerken van toepassing Monte Carlo simulatie en bijbehorende norm voor trefzekerheid.
2. De norm voor het weerstandsvermogen te verlagen naar 1,0.

Punt 2 vraagt om aanpassing van art. 4.21 lid c van de financiële verordening.

Over bovenstaande voorstellen gaan Gedeputeerde Staten graag met u in gesprek. Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,

drs. H.M.M. Koek drs. J. Smit

Bijlagen:

- Consequenties voorstel 4 op paragraaf weerstandsvermogen
- Voorbeeld Monte Carlo simulatie