

Bijlage 2 bij het besluit

Kadernota Risicomanagement provincie Groningen 2023

**Provincie Groningen
April 2023
K: 13491
Nr: 2023-041040**

1. Inleiding

Op basis van de Financiële Verordening Provincie Groningen 2021 dienen wij ten minste eens in de vier jaar een Kadernota Risicomanagement aan te bieden aan uw Staten. Deze nota biedt de kaders waarbinnen wij op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen dienen te werken en vormt daarmee de basis voor het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de Bestuurlijke Planning en Control documenten. In die paragraaf wordt gerapporteerd over de geïnventariseerde risico's (het minimaal benodigde weerstandsvermogen) en de beschikbare middelen om deze risico's op te kunnen vangen (de beschikbare weerstandscapaciteit). EY-Advisory (EY) zijn van mening dat wij hieraan op een goede manier invulling geven en dat de Kadernota Risicomanagement provincie Groningen 2018, welke begin 2019 door uw Staten is vastgesteld, nog goed toepasbaar is. Dit betekent dat wij de nu voorliggende Kadernota Risicomanagement alleen op een paar formele punten hebben geactualiseerd. Concreet betekent dit dat de kadernota in lijn is gebracht met de hierboven genoemde financiële verordening.

Inhoud

Paragraaf 2 bevat achtergrondinformatie over het wettelijk kader van het "weerstandsvermogen". Het begrippenkader dat hoort bij risicomanagement en weerstandsvermogen is opgenomen in paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt de beleidslijn weerstandsvermogen toegelicht. De wijze waarop deze beleidslijn volledig is geïntegreerd in het risicomanagementproces is stapsgewijs weergegeven in paragraaf 5. In paragraaf 6 is de wijze waarop de risico's worden geïnventariseerd en gekwantificeerd voor het bepalen van het minimaal benodigde weerstandsvermogen beschreven. Paragraaf 7 gaat in op de wijze waarop de beschikbare weerstandscapaciteit zal worden bepaald. Ten slotte wordt in paragraaf 8 nader ingegaan op verantwoording en toezicht. Voor de volledigheid zijn in bijlage 1 de relevante bepalingen van de externe en interne regelgeving ten aanzien van het onderwerp weerstandsvermogen opgenomen.

2. Achtergrond - wettelijk kader

Op grond van het BBV zijn gemeenten en provincies verplicht om bij de Begroting en de Jaarrekening inzicht te geven in het weerstandsvermogen. Het BBV bevat voorschriften over de inrichting van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. In mei 2015 zijn deze voorschriften uitgebreid met de bepaling dat een basis-set van vijf financiële kengetallen moet worden opgenomen. De relevante bepalingen van het BBV staan volledig weergegeven in bijlage 1.

In artikel 11 van het BBV is over het weerstandsvermogen het volgende opgenomen:

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 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.

De voorschriften van het BBV zijn vertaald in de Financiële Verordening Provincie Groningen 2021. Conform deze verordening wordt twee keer per jaar (in de Jaarrekening en Begroting) de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing opgesteld. Tevens wordt eens in de vier jaar de Kadernota Risicomanagement geactualiseerd en ter vaststelling aangeboden aan uw Staten. Parallel hieraan wordt een extern onderzoek verricht naar het minimaal benodigde weerstandsvermogen.

In het voorjaar 2022 hebben uw Staten de Kaderstellende nota Reserves en voorzieningen vastgesteld. In deze nota zijn o.a. de spelregels voor de verschillende functies van de reserves vastgelegd, waaronder de kaders voor de functie van risicobuffer.

3. Begrippenkader

Ten aanzien van het weerstandsvermogen en risicomanagement wordt onderstaand begrippenkader gehanteerd.

Het minimaal benodigde weerstandsvermogen.

Het minimaal benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald aan de hand van een risico-inventarisatie. Hierbij tellen alleen risico's met nadelige gevolgen mee, die nog niet op andere wijze zijn afgedekt. Risico's kunnen ook positieve gevolgen hebben. Deze mogen vanuit het voorzichtigheidsprincipe bij de bepaling van het minimaal benodigde weerstandsvermogen niet gesaldeerd worden met negatieve risico's.

De kans is erg klein (maar niet helemaal uit te sluiten) dat alle aanwezige risico's zich daadwerkelijk voor zullen doen, dat dit allemaal tegelijkertijd zal gebeuren en dat alle risico's dan ook nog eens tot het maximaal mogelijke nadeel zullen leiden. Vandaar dat in de berekening van het minimaal benodigde weerstandsvermogen rekening wordt gehouden met een waarschijnlijkheidsfactor (kans inschatting).

Bij het bepalen van de verwachte impact van risico's moet onderscheid gemaakt worden tussen risico's met incidentele gevolgen en risico's met structurele gevolgen. Het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen betreft de gekwantificeerde omvang van alle geïnventariseerde incidentele risico's. Hiermee wordt aangegeven in hoeverre wij direct in staat zijn om de nadelige gevolgen van incidentele risico's op te vangen. Het structurele weerstandsvermogen geeft aan in hoeverre wij in staat zijn om de structurele risico's op te vangen.

De verwachte impact van structurele risico's is in principe oneindig, de gevolgen komen immers jaarlijks terug. Dit zou betekenen dat ook het weerstandsvermogen oneindig groot zou moeten zijn. Dit is niet realistisch, omdat structurele risico's uiteindelijk zullen worden opgevangen ofwel door een wijziging van beleid ofwel door een wijziging in de Begroting. De geïdentificeerde structurele risico's worden derhalve wel gesignaleerd, maar dienen in de loop van een beperkte periode te worden ingebed in de organisatie dan wel in de Begroting. Uitgangspunt is dat voor structurele risico's binnen een termijn van twee à vier jaar na het voordoen van dit risico een structurele oplossing wordt gevonden.

Beschikbare weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie Groningen beschikt om de risico's (niet begrote/afgedekte kosten die onverwachts optreden) op te vangen. De weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd als het totaal van de vrije ruimte in de Algemene reserve, de vrij aan te wenden bestemmingsreserves, de onbenutte belastingcapaciteit, het gereserveerde bedrag voor onvoorziene uitgaven en de verwachte begrotingsruimte. Onderscheid wordt gemaakt in

incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Met incidenteel wordt het vermogen om éénmalig financiële tegenvallers op te vangen zonder dat reguliere taken in gevaar komen bedoeld. De structurele weerstandscapaciteit betreft middelen die permanent ingezet kunnen worden om structurele risico's in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de reguliere taken.

Beleid inzake omvang incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit.

De incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit is de buffer voor het opvangen van de incidentele risico's. Er zijn geen wettelijke normen voor de hoogte van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit. Over het algemeen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen. Ook wij hanteren dit uitgangspunt.

Risicomanagement.

Een risico is een onzekere gebeurtenis met (nadelige) gevolgen voor de provincie. Risicomanagement is erop gericht om de schadelijke gevolgen van risico's zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken. Het is daarom essentieel dat een ambitieuze organisatie als de provincie Groningen voldoende aandacht heeft voor de sturing en beheersing van risico's (risicomanagement) en er tegelijk (en in die volgorde) een buffer aanwezig is voor het opvangen van onverwachte tegenvallers (weerstandscapaciteit). Risicomanagement en weerstandsvermogen zijn daarmee onderling verbonden en vormen een belangrijk onderdeel van het (financiële) beleid van de provincie Groningen.

4. Beleidslijn weerstandsvermogen

De afgelopen periode is gewerkt met onderstaande beleidslijn. EY onderschrijft deze nog steeds en is van mening dat de lijn goed toepasbaar is.

Onze beleidslijn is als volgt geformuleerd:

1. Ten aanzien van (het voorkomen van) risico's wordt een afgewogen beleidskeuze gemaakt.

Bij het nemen van belangrijke beslissingen wordt vooraf in kaart gebracht welke financiële risico's kunnen spelen, die het behalen van de doelen van de provincie bedreigen. De provincie Groningen probeert vervolgens actief deze risico's te voorkomen en/of te beheersen, onder meer door het verleggen van deze risico's naar partners of door het maken van beleidskeuzes en hiermee het risico te voorkomen. Mocht de provincie ervoor kiezen een risico niet te vermijden door het maken van een beleidskeuze (bijvoorbeeld een risico als gevolg van expliciete politieke besluitvorming omtrent deelname aan een project), dient dit risico wel mee te lopen in het risicomanagementproces.

2. Risico's worden in eerste instantie gedekt uit de reguliere programma-/projectbudgetten.

Risico's worden in eerste instantie gedekt uit reguliere programma-/projectbudgetten. Deze beleidslijn geldt dus eveneens voor de (infrastructurele) projecten. Bij grote infrastructuurprojecten kan sprake zijn van risico's die de financiële continuïteit van de provincie in gevaar kunnen brengen. Het is derhalve van belang dat de verantwoordelijkheid van de provincie voor eventuele tegenvallers of kostenoverschrijdingen wordt begrensd tot een bepaald plafond. Dat plafond kan bijvoorbeeld een percentage van het aandeel van de provincie in de overschrijding van de oorspronkelijke bouwkosten tot een nader te bepalen absoluut maximum zijn. Dergelijke financiële risico's dienen per project te worden beoordeeld op basis waarvan het aandeel van de provincie in de risico's wordt begrensd tot een bepaald plafond. Alleen in het geval dat risico's niet kunnen worden gedekt uit de (investerings)programma's en de hieraan gekoppelde bestemmingsreserves wordt een project meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen

3. Alleen risico's die niet kunnen worden voorkomen door beleidskeuzes c.q. door het opvangen binnen het reguliere programmabudget of projectbudget worden meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Alleen in het geval de risico's niet gedekt kunnen worden uit het programma- en/of projectbudget, worden de risico's meegenomen in de berekening van het benodigde weerstandsvermogen. Het gaat hierbij om de volgende risico's:

- risico's als gevolg van expliciete politieke besluitvorming rondom deelname aan projecten.
- risico's die in beginsel uit de programma's of projecten gedekt moeten worden, maar waarbij de bedragen dermate omvangrijk kunnen zijn dat de programma's of projecten dit niet altijd kunnen dragen.
- risico's die in beginsel uit de programma's of projecten gedekt moeten worden, maar waarbij het maken van beleidskeuzes geen optie is. Hierbij kan worden gedacht aan ontwikkelingen waarop wij als provincie geen invloed kunnen uitoefenen.

De incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit mag alleen worden aangesproken indien een risico zich ondanks de inspanningen op het gebied van risicomanagement voordoet en de negatieve financiële effecten niet gedekt kunnen worden uit de reguliere programmabudgetten. Dit betekent dat de risico's die in principe gedekt kunnen worden uit de reguliere programmabudgetten niet worden meegenomen in de risico-inventarisatie ten behoeve van de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen.

4. Beoordelen toereikendheid weerstandsvermogen.

Indien uit de beoordeling van het weerstandsvermogen blijkt dat de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit minder bedraagt dan het benodigde weerstandsvermogen op basis van de risico-inventarisatie, vindt aanvulling plaats indien de afwijking groter is dan 10%. Indien aanvulling van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit is benodigd, wordt eerst gekeken of dit mogelijk is vanuit de vrij aanwendbare ruimte binnen de Algemene reserve. Als dit niet tot de mogelijkheden behoort, dient aanvulling vanuit de rekeningsaldi te geschieden. Indien ook dit niet tot de mogelijkheden behoort, dient ruimte te worden vrijgemaakt in de begroting (al dan niet in meerjarig perspectief). De mate van aanvulling is afhankelijk van de hoogte van het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen (zie paragraaf 7).

5. Criteria leningen en participaties voor opname in de paragraaf weerstandsvermogen

Ten aanzien van het verstrekken van een lening of het deelnemen in een participatie is een opname in de paragraaf weerstandsvermogen aan de orde als:

- ons college een principebesluit hierover heeft genomen én
- het principebesluit ter consultatie is behandeld in uw Staten én
- de organisatie die de middelen ontvangt operationeel is (als de organisatie nog niet operationeel is, wordt het risico benoemd maar nog niet gekwantificeerd).

De beleidslijn doet op een adequate wijze recht aan de risicovolle en veranderende omgeving waarin de provincie Groningen opereert. Het uitgangspunt van "beroep op weerstandscapaciteit als er geen andere mogelijkheden zijn", is gelet op de schaarse middelen en de rol van de provincie Groningen als schakel tussen het Rijk, gemeenten en de inwoners van de provincie Groningen nog steeds als opportuun te betitelen.

De risico's zijn ingedeeld in drie categorieën. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de risico's de juiste focus krijgen en op een gestructureerde wijze in beeld worden gebracht en tevens adequaat kunnen worden gemonitord. Opgemerkt wordt dat alleen categorie I risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Alleen op basis van deze categorie wordt het minimaal benodigde weerstandsvermogen berekend/bepaald. Dit betekent ook dat de hierboven weergegeven beleidslijn vooral van toepassing is op deze categorie risico's.

- **Categorie I:** risico's die gekwantificeerd zijn en die op basis van de vastgestelde beleidslijn dienen te worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en daarmee afgedekt moeten worden door de middelen die hiervoor gereserveerd zijn binnen de Algemene reserve (onderdeel incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit).

Daarnaast spelen nog 2 andere risicocategorieën:

- **Categorie II:** risico's die worden gedekt uit reguliere project- en programmabudgetten en die binnen die budgetten zijn gekwantificeerd.
- **Categorie III:** risico's die zijn te betitelen als toekomstige ontwikkelingen c.q. knelpunten, waarbij de provincie genoeg gelegenheid heeft om dit op te nemen in toekomstige begrotingen.

Deze risico's worden niet meegenomen in de berekening van het minimaal benodigde weerstandsvermogen, maar zullen gedekt worden uit de reguliere budgetten en toekomstige begrotingen. Evaluatie en monitoring hiervan zal plaatsvinden in het kader van de reguliere project- en programmasturing. Wij zullen - indien nodig - vanuit onze actieve informatieplicht uw Staten separaat informeren over mogelijke knelpunten c.q. risico's binnen projecten of programma's.

5. Risicomanagementproces

De in de vorige paragraaf weergegeven beleidslijn is in de praktijk geïntegreerd in ons risicomanagementproces. In onderstaand overzicht wordt de samenhang tussen het risicomanagementproces en de aangescherpte beleidslijn samengevat weergegeven.

Stap	Referentie beleidslijn	Toelichting stap
Preventieve stappen		
Stap 1	Onderdeel 1. beleidslijn	Risicohouding; afweging risico ten opzichte van beleid
Stap 2	N.v.t.; processtap	Risico-inventarisatie en bepalen risicorespons resterende risico's na beleidskeuzes
Stap 3	N.v.t.; processtap	Treffen van beheersmaatregelen
Stap 4	Onderdeel 4. beleidslijn	Analyse toereikendheid weerstandscapaciteit en continu evalueren onderkende risico's
Stap 5	N.v.t.; processtap Onderdeel 5. beleidslijn	Rapportering middels reguliere planning- en controlcyclus Criteria opname paragraaf weerstandsvermogen
Opvangen van risico's		
Stap A	Onderdeel 2. beleidslijn	Opvangen van risico's in reguliere programma- en/of projectbudgetten
Stap B	Onderdeel 3. beleidslijn	Opvangen risico's middels beschikbare weerstandscapaciteit

Onderstaand worden de te onderscheiden stappen van het risicomanagementproces nader toegelicht. De aangescherpte beleidslijn weerstandsvermogen is hierin geïntegreerd.

Stap 1: Risicohouding; afweging risico ten opzichte van beleid.

Bij het nemen van belangrijke beslissingen wordt vooraf in kaart gebracht welke financiële risico's kunnen spelen die het behalen van de doelen van de provincie bedreigen. De provincie Groningen probeert vervolgens actief deze risico's te voorkomen, bijvoorbeeld door het verleggen van deze risico's naar partners of door alternatieven te zoeken.

Stap 2: Risico-inventarisatie en bepalen risicorespons resterende risico's na beleidskeuzes.

De belangrijkste (resterende) risico's worden opgenomen in de risico-inventarisatie. Per risico wordt een inschatting gegeven van aard en impact (kans & waarde). Alle risico's worden gekwantificeerd, er wordt in principe geen gebruik gemaakt van p.m. inschattingen. Hierbij worden alleen risico's met een mogelijk negatieve impact betrokken waarbij geen sprake is van (beleids)keuzevrijheid. Positieve risico's c.q. kansen (waaronder bijvoorbeeld stille reserves in aangehouden deelnemingen, etc.) worden voorzichtigheidshalve niet meegenomen. Vervolgens dient bepaald te worden hoe

de provincie met de onderkende risico's wenst om te gaan: deze risico's vermijden, accepteren, beheersen of deels door leggen naar samenwerkingspartners.

Stap 3: Treffen van beheersmaatregelen.

Indien het niet mogelijk blijkt om (alle) risico's te voorkomen (c.q. vermijden) of deels door te leggen naar samenwerkingspartners, worden beheersmaatregelen gedefinieerd om de risico's te beheersen c.q. optredende risico's zo vroeg mogelijk te signaleren. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing worden deze beheersmaatregelen toegelicht bij de bijbehorende risico's.

Stap 4: Analyse toereikendheid weerstandscapaciteit en continu evalueren onderkende risico's.

Periodiek wordt in het kader van de reguliere Planning- en Control cyclus nagegaan of de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend is om de onderkende risico's (c.q. het benodigde weerstandsvermogen) af te dekken. Indien dit niet het geval is, zal aanvullende dekking moeten worden gezocht om de beschikbare weerstandscapaciteit aan te vullen (dan wel zal afgewogen moeten worden of een tekort in de beschikbare weerstandscapaciteit kan worden geaccepteerd). Hierbij dient rekening te worden gehouden met de geldende beleidslijn inzake afwijkingen groter dan 10% (zie paragraaf 7).

Stap 5: Rapportering.

In het kader van de Planning- en Control cyclus wordt periodiek (Jaarrekening en Begroting) gerapporteerd over de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit alsmede over de aanwezige beheersmaatregelen die hierbij aan de orde zijn. Daarnaast is het van belang dat tussentijds bij belangrijke beslissingen (c.q. risico's) direct ingegaan wordt op de consequentie voor het weerstandsvermogen. In de voordracht die gaat over deze tussentijdse beslissing dient hierop separaat te worden ingegaan.

De categorie II en III risico's zullen de vereiste aandacht krijgen in de reguliere project- en programmasturing en/of in de bestuurlijke P&C documenten. Ook hierbij zal gewerkt worden via de stappen "in beeld brengen risico's, verleggen van risico's, kans maal impact, te treffen beheersmaatregelen". Rapportering zal geschieden via de reguliere Planning & Control cyclus. Wij zullen - indien nodig - vanuit onze actieve informatieplicht uw Staten separaat informeren over mogelijke knelpunten c.q. risico's binnen projecten of programma's.

6. Bepalen minimaal benodigde weerstandsvermogen (risico-inventarisatie)

Het minimaal benodigde weerstandsvermogen is afhankelijk van het risicoprofiel van de provincie Groningen. De risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen zijn niet op een andere manier te ondervangen. Onder risico's verstaan de voorschriften: alle voorzienbare risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Om het risicoprofiel inzichtelijk te krijgen worden tweemaal per jaar de risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en gekwantificeerd. Hierbij gaat het om risico's die financiële consequenties kunnen hebben en waarvoor mogelijk een beroep zal worden gedaan op de weerstandscapaciteit. De risico's die van materiële betekenis zijn worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van respectievelijk de Jaarrekening en Begroting (het gaat hier om de categorie I risico's). Hiertoe wordt per risico het volgende in beeld gebracht:

- Omschrijving van het risico (de achtergrond van het risico).
- Aard van het risico (nadere duiding aard en is wel/geen sprake van een beleidskeuze).

- Risico's die worden meegenomen in de berekening van het minimaal benodigde weerstandsvermogen:
Risico's als gevolg van expliciete politieke besluitvorming rondom deelname aan projecten;
Risico's die in beginsel uit de programma's of projecten gedekt moeten worden, maar waarbij de bedragen dermate omvangrijk kunnen zijn dat de programma's of projecten dit niet altijd kunnen dragen.
Risico's die in beginsel uit de programma's of projecten gedekt moeten worden, maar waarbij het maken van beleidskeuzes geen optie is. Hierbij kan gedacht worden aan ontwikkelingen waarop wij als provincie geen invloed kunnen uitoefenen.
- Actuele ontwikkelingen.
- Genomen/te nemen beheersmaatregelen (op welke wijze kan de kans en/of impact van het risico worden beperkt).
- Impact (de maximale schade als het risico zich manifesteert).
- Kans van optreden (de kans dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen).
- Financiële omvang (impact maal kans van optreden).

Bij de risico-inventarisatie wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere incidentele risico's en risico's revolverende fondsen. Dit vanwege het feit dat voor de risico's revolverende fondsen aparte afspraken zijn gemaakt c.q. kunnen worden gemaakt over de dekking.

Het is vanzelfsprekend dat het bepalen van het minimaal benodigde weerstandsvermogen aan veranderingen onderhevig is. In dit verband wordt opgemerkt dat wij dan ook twee keer per jaar in het kader van de bestuurlijke Planning- en Control cyclus rapporteren (Jaarrekening en Begroting) over de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit alsmede over de aanwezige beheersmaatregelen die hierbij aan de orde zijn. De risico's worden weergegeven in een zgn. risicotabel. Op basis van deze tabel wordt het totaal minimaal benodigde weerstandsvermogen berekend waarbij onderscheid wordt gemaakt in reguliere incidentele risico's, risico's revolverende fondsen en structurele risico's. Het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen betreft het totaal van de gekwantificeerde incidentele risico's (incl. risico's revolverende fondsen). Tevens worden de geïnventariseerde risico's weergegeven in een zgn. risicomatrix. Met behulp van deze matrix wordt zichtbaar welke risico's het grootst zijn en waar de risicobeheersing zich met name op zal moeten richten.

Daarnaast is het van belang dat tussentijds bij belangrijke beslissingen (c.q. risico's) direct ingegaan wordt op de consequentie voor het weerstandsvermogen. In de voordracht die gaat over deze tussentijdse beslissing dient hierover separaat te worden ingegaan.

7. Bepalen van de beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de provincie Groningen beschikt om de risico's (niet begrote/afgedekte kosten die onverwachts optreden en niet uit programmabudgetten kunnen worden opgevangen) op te vangen. De weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd als het totaal van de vrije ruimte in de Algemene reserve, de vrij aan te wenden bestemmingsreserves, de onbenutte belastingcapaciteit motorrijtuigenbelasting, het gereserveerde bedrag voor onvoorziene uitgaven en de verwachte begrotingsruimte. Onderscheid wordt gemaakt in incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

I. Incidentele weerstandscapaciteit

Met incidenteel wordt bedoeld het vermogen om éénmalige financiële tegenvallers op te vangen zonder dat reguliere taken in gevaar komen. Hiervoor worden binnen de Algemene reserve middelen gereserveerd, de zgn. incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit. Op grond van de geldende beleidslijn dient ook het saldo van het

vrije deel van de bestemmingsreserves mee te worden genomen in de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit.

Op het moment dat een risico manifest wordt en een beslag op de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit ter dekking van het risico noodzakelijk is, wordt dit ter besluitvorming voorgelegd aan uw Staten.

Op het moment dat het risicoprofiel van de provincie Groningen significant groter is geworden, zullen wij met uw Staten een discussie voeren over het aanpassen van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit binnen de Algemene reserve. Van een significante afwijking van het risicoprofiel is sprake als het verschil tussen het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen en de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit 10% of meer bedraagt van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit. Indien aanvulling van de incidenteel beschikbare weerstandscapaciteit is benodigd, wordt eerst gekeken of dit mogelijk is vanuit de vrij aanwendbare ruimte binnen de Algemene reserve. Als dit niet tot de mogelijkheden behoort, dient ruimte te worden vrij gemaakt in de begroting (al dan niet in meerjarig perspectief). De mate van aanvulling is afhankelijk van de hoogte van het minimaal incidenteel benodigde weerstandsvermogen. Deze afspraak is niet zonder meer van toepassing op de risico's revolverende fondsen. Bij deze fondsen is de verwachting dat de risico's kunnen worden goed gemaakt uit de opbrengsten van de daadwerkelijke exits.

II. Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit betreft middelen die permanent ingezet kunnen worden om structurele risico's in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de reguliere taken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit:

a. Onbenutte belastingcapaciteit

De onbenutte belastingcapaciteit heeft betrekking op extra inkomsten die de provincie Groningen kan genereren als het maximum aantal opcenten op de motorrijtuigenbelasting wordt geheven. Het is het verschil tussen de werkelijke inkomsten uit de opcenten motorrijtuigenbelasting (op basis van het jaarlijks door uw Staten vast te stellen opcententarief) en de maximale inkomsten uit de opcenten (als uw Staten zouden kiezen voor het wettelijk maximumtarief). De hoogte van het opcententarief is een beleidskeuze van uw Staten. Voordat een beroep wordt gedaan op de onbenutte belastingcapaciteit, zullen eerst bezuinigingen worden verkend en zullen deze aan uw Staten voorgesteld worden. Dit om te voorkomen dat structurele tegenvallers eenzijdig worden neergelegd bij burgers en bedrijven in de provincie Groningen.

b. Post onvoorzien

In de begroting is structureel een bedrag gereserveerd van € 500.000 per jaar voor het opvangen van werkelijk onvoorziene en onvermijdbare uitgaven. Dit bedrag is ontstaan op basis van gebleken historische behoefte om onvoorziene en onvermijdbare uitgaven jaarlijks op te vangen.

c. Verwachte begrotingsruimte

Op basis van actuele financiële meerjarenramingen (financieel perspectief) wordt in de bestuurlijke documenten de ontwikkeling van de vrij besteedbare begrotingsruimte voor de aankomende 4 jaar weergegeven. Eerder is met uw Staten afgesproken dat dit zgn. flexibel budget gemiddeld minimaal € 2 miljoen per jaar bedraagt.

8. Verantwoording en toezicht

De verantwoording en toezicht vinden plaats op basis van de verschillende actoren en de daarbij behorende rollen. Het gaat hierbij om onderstaande actoren en rollen.

Provinciale Staten.

Uw Staten stellen de kadernota vast voor een periode van vier jaar. Ook stellen uw Staten de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de bestuurlijke documenten (Jaarrekening en Begroting) vast. Uw Staten geven daarmee de kaders aan waarbinnen het weerstandsvermogen van de provincie Groningen moet blijven. Uw Staten worden in haar toezichthoudende taak ondersteund door de accountant. In het kader van de controle op de Jaarrekening zal de accountant bij onduidelijkheden of aandachtspunten hun bevindingen rapporteren aan uw Staten.

Gedeputeerde Staten.

Het risicomanagement van de provincie Groningen valt onder de integrale verantwoordelijkheid van ons college. Wij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor alle provinciale risico's en de acties die worden ondernomen om deze te beheersen. Wij dienen bij de besluitvorming na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en dienen hierover te rapporteren aan uw Staten, zodat uw Staten op de hoogte zijn van de risico's die de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en de doelstellingen in de weg kunnen staan. Dit gebeurt in de regel in de bestuurlijke documenten van de Planning & Control cyclus. Daarnaast gebeurt dit tussentijds bij belangrijke beslissingen (c.q. risico's), waarbij direct wordt ingegaan op de consequentie voor het weerstandsvermogen. In de voordracht die gaat over deze tussentijdse beslissing dient hierover separaat te worden ingegaan.

Ambtelijke organisatie.

De ambtelijke organisatie stelt aan de hand van de Planning & Control cyclus de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement ten behoeve van de bestuurlijke documenten op voor ons college en uw Staten. Ook bij het opstellen van separate besluitvormingsvoorstellen wordt aandacht besteed aan eventuele risico's en de te nemen beheersmaatregelen. Monitoring van de risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen vindt plaats binnen de lopende (organisatie)processen. Onder meer in en ten behoeve van de ambtelijke en bestuurlijke Planning & Control cyclus. Verder wordt binnen de ambtelijke lijn de juiste houding en het juiste gedrag ten aanzien van het analyseren en beheersen van de risico's gestimuleerd. Ook zullen de categorie II en III risico's geëvalueerd en gemonitord worden en periodiek - in principe via de reguliere Planning & Control cyclus - met ons college en uw Staten worden gedeeld. Wij zullen - indien nodig - uw Staten separaat informeren over mogelijke knelpunten c.q. risico's binnen projecten of programma's.

Bijlage 1: Relevante bepalingen Besluit begroting en verantwoording provincie en gemeenten (BBV) en Financiële Verordening Provincie Groningen ten aanzien van weerstandsvermogen.

A: Besluit begroting en verantwoording provincie en gemeenten (BBV).

Artikel 3:

1. De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.
2. De begroting, de meerjarenraming en de uitvoeringsinformatie geven duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer. De begroting geeft tevens duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie.
3. De jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer. De jaarrekening geeft tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 9, lid 2 (b):

De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is: b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;

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.
3. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de kengetallen, genoemd in het tweede lid, onderdeel d, door provincies en gemeenten worden vastgesteld en in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen.

B: Financiële Verordening Provincie Groningen 2021 (K22403, 29 juni 2022).

Artikel 4. Paragrafen:

1. In aanvulling op de door het BBV voorgeschreven paragrafen:

- a. bieden Gedeputeerde Staten ten minste eenmaal in de vier jaar een Kadernota Risicomanagement provincie Groningen ter vaststelling aan Provinciale Staten aan.
- b. evalueren Gedeputeerde Staten ten minste eenmaal in de vier jaar het beleid met betrekking tot de verbonden partijen en actualiseren zo nodig de Nota Verbonden partijen en bieden de geactualiseerde nota ter vaststelling aan Provinciale Staten aan.

C: Kaders voor (nieuw op te richten) revolverende fondsen (Voordracht 25/2016).

Financieel:

14. Uitgangspunt voor een fonds is dat minimaal het nominaal ingelegde vermogen aan het einde van de looptijd van het fonds terugvloeit naar de provincie. Is dit niet zo, dat dient hiervoor aanvullende financiële dekking geregeld te zijn.
15. Vooraf dient bepaald te worden of het fondsrendement minimaal gelijk is aan het begrote rendement op ons vermogen (rentederving dient voorkomen te worden). Is dit niet zo, dat dient hiervoor aanvullende financiële dekking geregeld te zijn.
16. Vooraf dient een inschatting van het risicoprofiel van het op te richten fonds gemaakt te worden en dienen de financiële consequenties afgedekt zijn binnen de begroting van de provincie (huidige lijn is 20% gereserveerd binnen weerstandsvermogen).

D: Kaderstellende nota Reserves en voorzieningen (K35463, 29 juni 2022)

De kaders voor de Algemene reserve en de bestemmingsreserves zijn door uw Staten vastgesteld in de kaderstellende nota Reserves en voorziening. Bestemmingsreserves hebben verschillende functies, waaronder een risicofunctie. De belangrijkste kaders voor zijn hieronder weergegeven:

2.3.2. Vrijval reserves

Kaders

- Als nut en noodzaak van een reserve of van gereserveerde middelen niet onderbouwd kunnen worden, wordt de reserve opgeheven en/ of vallen de gereserveerde middelen vrij ten gunste van de algemene middelen. Dit geldt alleen als de gewenste maximale hoogte van de reserves in zijn totaliteit is bereikt.
- Ook als gelabelde middelen binnen de reserves niet meer nodig zijn, vallen deze in beginsel vrij in de algemene middelen (dit is hieronder bij de functies uitgewerkt). Ook dit geldt alleen als de gewenste maximale hoogte van de reserves in zijn totaliteit is bereikt.
- Bij de Perspectiefnota wordt de inzet van eventuele vrije ruimte afgewogen.

2.3.3. Functie Egaliseren

Voor de reserves met de functie Egaliseren zijn de volgende kaders van toepassing:

Kaders

- De looptijd van een egalisatiereserve is onbepaald;
- De werking van de egalisatiereserve met stortingen en onttrekkingen wordt opgenomen in het instellingsbesluit of in een beleidsnota c.q. P&C-document;
- Egalisatiereserve is altijd groter of gelijk aan 0 en kent geen maximum bedrag.
- Gelabelde bedragen binnen een egalisatiereserve vallen in principe vrij in de algemene middelen als de duur van het daaraan gekoppelde (beleids)programma ten einde is. Als er geen (beleids)programma is gekoppeld aan de egalisatiereserve dan vallen de gelabelde bedragen vrij na 5 jaar.

2.3.4. Functie Sparen en besteden

Voor reserves met de functie Sparen en besteden zijn de volgende kaders van toepassing:

Kaders

- Wanneer er sprake is van een convenant of overeenkomst met partners is de looptijd van de reserve gelijk aan de gemaakte afspraken;

- De reserve is gericht op het bereiken van een specifiek doel en verbonden aan één of meerdere beleidsdoelen uit de doelenboom van de Programmabegroting;
- De spaarfunctie eindigt als het spaardoel is bereikt en over wordt gegaan tot besteding (bestedingsfunctie).
- Voor de reserve wordt een minimum en maximum bedrag bepaald.
- Gelabelde bedragen zullen uitgegeven worden aan het spaardoel. Restanten in de gelabelde bedragen (als de labeling niet geheel wordt uitgegeven) vallen in beginsel vrij in de algemene middelen.

2.3.5. Functie (risico)buffer

Voor de reserves met functie (risico)buffer zijn de volgende kaders van toepassing:

Kaders

- De Algemene reserve is gekoppeld aan het beleid zoals opgenomen in de Kadernota Risicomanagement provincie Groningen.
- Bestemmingsreserve wordt gebruikt om overschrijdingen in (investerings)projecten of programma's op te vangen of voor het opvangen van onverwachte uitgaven. Het gaat om risico's die niet staan opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Voor de bestemmingsreserves wordt een minimum en maximum bedrag bepaald.
- De gelabelde bedragen zijn nodig voor het afdekken van risico's. Restanten in de gelabelde bedragen (als de labeling niet geheel wordt uitgegeven) vallen in beginsel vrij in de algemene middelen.