

Weerstandsvormen en risicobeheersing

Inleiding en uitgangspunten

In deze paragraaf worden de risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de beschikbare risicobuffer. Risicomanagement is een belangrijk middel om onze doelen te bereiken. Hierbij worden risico's goed in kaart gebracht, beheersmaatregelen genomen en bij de uitvoering vinger aan de pols gehouden. Beheersmaatregelen zijn o.a. aanpassen van werkprocessen, wegnemen van de oorzaak, treffen van een voorziening of het afsluiten van een verzekering.

De bestuurlijke kaders voor risicomanagement zijn de risicobereidheid, de onderdelen van de risicobuffer, de gewenste omvang van de risicobuffer en het niveau van verantwoording.

De risico's zijn geïnventariseerd op projecten en op afdelingen. De berekende ratio weerstandsvermogen is gebaseerd op de methode zoals opgenomen in het risicomanagementbeleid 'riskeer, beheers en realiseer meer' dat in samenwerking met het bureau NAR (Nederlandse Adviesbureau voor Risicomanagement) is opgesteld.

Kernpunten

- Ratio weerstandsvermogen is berekend op 6,8 en gewaardeerd als uitstekend
- Ratio Algemene reserve 3,3
- Benodigde risicobuffer is € 5,9 mln
- Beschikbare risicobuffer is € 40,4 mln

Beleidskader

- Risicomanagementbeleid riskeer, beheers en realiseer meer
- Ratio weerstandsvermogen is ten minste 1,5
- Ratio Algemene reserve minimaal factor 1,0
- Zekerheidspercentage is 90%
- Risicobuffer is de Algemene Reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves, de vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting en de vrije ruimte meerjarenraming
- Risico's van € 200.000 of meer

Beleid

De basis voor het risicomanagementbeleid zijn de volgende door Provinciale Staten vastgestelde kaders.

Risicobereidheid

Op basis van de risicosimulatie wordt berekend welk bedrag nodig is om de geïdentificeerde risico's in financiële zin af te dekken. Hierbij wordt gerekend met een zekerheidspercentage. Hoe hoger het zekerheidspercentage hoe hoger de berekende risicobuffer zal zijn. Het te hanteren zekerheidspercentage geeft zodoende de mate van risicobereidheid aan. De provincie hanteert vanaf 2019 een zekerheidspercentage van 90%.

Onderdelen van de risicobuffer

We rekenen de volgende componenten tot de beschikbare risicobuffer:

- Algemene reserve
- Vrij aanwendbare bestemmingsreserves
- Vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting
- Vrije ruimte meerjarenbegroting

Gewenste omvang van de risicobuffer

De gewenste omvang van de minimaal aan te houden risicobuffer is uitgedrukt als ratio weerstandsvermogen van minimaal 1,5. Daarnaast geldt een minimale ratio voor de Algemene reserve van 1,0.

Niveau van verantwoording

Om grote risico's van kleine te onderscheiden wordt gewerkt met een grensbedrag. Er wordt verantwoording afgelegd over risico's met een maximale financiële impact (worst case) van € 200.000 of groter.

Wijzigingen beleid ten opzichte van 2019

Er zijn geen wijzigingen in het risicomanagementbeleid ten opzichte van 2019.

Risico's

- Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder
- Thermphos
- Waterdunen beheer
- Wettelijke milieutaken (BRZO taken en evaluatie P*Q)
- Garantstelling ZB
- Controle POP 2 en POP 3 en Europese subsidies
- Tekort in Faunafonds
- Wijziging licentiestructuur
- Schadeclaim

Ten behoeve van het risicoprofiel wordt naast de kwartaalrapportages van grote projecten ook bij het opmaken van de begroting en jaarrekening een risico-inventarisatie gehouden. Onderstaande risico's zijn meegenomen bij de berekening van de ratio weerstandsvermogen. Op basis van de risicosimulatie blijkt dat de mate van invloed op de omvang van de benodigde risicobuffer voor de risico's verbonden aan Perkpolder, Thermphos, Waterdunen beheer en Wettelijke milieutaken RUD/DCMR het grootst zijn. Naast deze 4 risico's is het risico met betrekking tot schadeclaims als gevolg van een uitspraak over de PAS ook toegelicht. Dit risico is momenteel onvoldoende in te schatten en is daarom alleen tekstueel toegelicht.



Perkpolder

In het derde kwartaal van 2017 hebben PS besloten het project Perkpolder volledig over te dragen aan de gemeente Hulst, gezien de fase waarin het project zich verkeerde, en haar aandelen in Perkpolder Beheer BV te verkopen aan de gemeente Hulst. De gemeenteraad van Hulst heeft besloten deze aandelen inderdaad over te nemen en het project zelfstandig voort te zetten. In het

vierde kwartaal van 2017 is de uittreding van de Provincie formeel tot stand komen. De provincie is per 1-1-2018 geen aandeelhouder meer en heeft haar grondvoorraad Perkpolder verkocht aan Perkpolder Beheer BV. De provincie staat na uittreding nog wel garant voor een maximum bedrag van € 3,3 miljoen ter beperking van de financiële risico's van de gemeente Hulst. De garantstelling eindigt 31 december 2026.

Thermphos

Als uitvloeisel van het rapport Samsom is in december 2017 door het Rijk, NV Zeeland Seaports en de provincie Zeeland de financiële overeenkomst sanering Thermphos ondertekend. In deze overeenkomst hebben de drie partijen afspraken gemaakt over het ter beschikking stellen van een taakstellend budget van € 129,5 miljoen. In deze overeenkomst is opgenomen dat financiële tegenvallers en meevallers ten opzichte van het taakstellende budget door Partijen in gelijke delen, namelijk ieder voor 1/3 deel, worden gedeeld.

Gezien de financiële bijdrage en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor mee- en tegenvallers stuurt de Provincie als mede-opdrachtgever op de opdracht voor de sanering, de kosten en de risicobeheersing. Van Citters Beheer levert hiervoor kwartaalrapportages en de stuurgroep 'Sanering voormalig Thermphos terrein' stelt de kwartaalrapportages vast. De prognose van VCB is dat de fysieke sanering eind 2020 zal zijn afgerond, binnen het beschikbare budget. De administratieve afhandeling zal dan medio 2021 gereed zijn. Het risico voor de Provincie is op basis van de kwartaalrapportage Q2-2019 van VCB op gelijk niveau gehouden.

Waterdunen

Voor Waterdunen is er een harde knip aangebracht tussen de uitvoerings- en beheerfase van Waterdunen. De risico's van de uitvoeringsfase zijn onderdeel van het grote project Waterdunen en worden toegelicht in de kwartaalrapportage van Waterdunen. De risico's van de beheerfase zijn door de knip geen onderdeel van het grote project en worden meegenomen in de berekening van het provinciaal risicoprofiel.

In de beheerfase gaat het om het beheer en onderhoud van het gebied Waterdunen. Op hoofdlijnen is duidelijk dat beheer en onderhoud na de grondoverdracht /-uitruil aan de projectpartners toekomt en zij als nieuwe eigenaren hiervoor verantwoordelijk zijn. In de beheerfase is de provincie echter voor enkele jaren mede-risicodragers voor de inlaatkreek en de zandvang. De financiële gevolgen van risico's in deze periode zijn ingeschat en meegenomen in de berekening van de benodigde provinciale risicobuffer.

Een blijvend belangrijk risico heeft betrekking op het definitief openen van de getijdenduiker in Waterdunen. De kans is aanwezig dat er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen. Zodra meer duidelijkheid is over de aanvullende maatregelen en de bijhorende risico's van de gekozen oplossingsrichting worden deze geraamd in de GREX 2020. Dan wordt ook duidelijk wat de consequenties zijn voor de post onvoorzien en de benodigde risicobuffer van het project. Dit risico is daarom niet meegenomen in de huidige berekening van het benodigde weerstandsvermogen.

Wettelijke milieutaken RUD / DCMR

Als gevolg van het overbrengen van de Brzo-taak bij DCMR is dit risico ten opzichte van de 2^e kwartaalrapportage 2019 sterk verlaagd. De DCMR Milieudienst Rijnmond gaat beoordelen of de door de RUD Zeeland aan haar overgedragen werkzaamheden inzake het verlenen van milieuvergunningen en het houden van toezicht op o.a. het gebied van lucht, bodem, geluid en water ten aanzien van bedrijven die vallen onder het BRZO regime voldoen aan de door haar gehanteerde kwaliteitseisen. Dit kan extra kosten met zich meebrengen. Voorts wordt momenteel de evaluatie van het P*Q systeem uitgevoerd waaruit kan blijken dat een structureel hogere bijdrage aan de RUD nodig is voor de uitvoering van de werkzaamheden die zij voor de provincie blijft uitvoeren.

Stikstofdossier Voormalig PAS

Eind mei 2019 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan in diverse voorliggende zaken rondom de PAS (Programmatiese Aanpak Stikstof). Deze uitspraak houdt in dat het PAS niet langer hanteerbaar is als toetsingskader voor het verlenen van vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb). Sinds deze uitspraak ligt de toestemmingsverlening voor initiatieven met een stikstofuitstoot, die een negatief effect hebben op overbelaste stikstofgevoelige habitats, stil. Dit

zorgt voor stagnatie van veel projecten en plannen door het gehele land. Deze stagnatie kan financiële gevolgen hebben voor de provincie Zeeland bij projecten waarvan wij initiatiefnemer zijn en bij projecten waarvoor wij (grotendeels) bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening Wnb. De omvang van de eventuele financiële gevolgen is momenteel niet aan te geven.

Garantstellingen

De garantstellingen maken deel uit van de uitvraag naar risico's. De provincie heeft een aantal garantstellingen afgegeven voor verbonden partijen. Hierin schuilt een risico, aangezien de financiële realiteit van een organisatie ertoe kan leiden dat schuldeisers aanspraak maken op de betreffende garantstelling. Het grootste deel van de garantstelling is beschikbaar gesteld aan North Sea Port. North Sea Port heeft een gezonde eigen vermogens-positie. Daarnaast is het beleid van de provincie gericht op het afbouwen van de garantstellingen in omvang en aantal.

Benodigde risicobuffer

Risico's worden gekwantificeerd op basis van de financiële impact en de kans van het risico. Per risico wordt allereerst de kans van optreden bepaald. Vervolgens wordt de financiële impact bepaald indien het risico zich zou voordoen.

Op basis van de risicogegevens wordt door middel van een risicosimulatie de benodigde risicobuffer berekend. Dit is de buffer die nodig is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen. Deze berekening vindt plaats door middel van risicosimulatie. Deze simulatie wordt toegepast, omdat het reserveren van het maximale bedrag in de "worst case" ongewenst en onnodig is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Bij de berekening van de risicosimulatie gaan we uit van een zekerheidspercentage van 90%. Uit de risicosimulatie volgt dat met 90% zekerheid kan worden gesteld dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 5,9 miljoen.

Beschikbare risicobuffer

De beschikbare risicobuffer bestaat uit het geheel aan middelen dat beschikbaar is om de risico's in financiële zin af te dekken.

Beschikbare risicobuffer	<i>bedragen x € 1 miljoen</i>
Algemene reserve	19,7
Bestemmingsreserve	0,0
Vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting	13,0
Ruimte meerjarenbegroting	7,7
Totaal	40,4

De algemene reserve is doorgaans de primaire risicobuffer, omdat deze direct is in te zetten. Het betreft wel incidentele middelen.

Bestemmingsreserves kunnen gebruikt worden als risicobuffer voor het deel waarvoor nog geen harde verplichtingen zijn aangegaan. Voor dit deel is dan een besluit nodig om de bestemming te wijzigen. Het aanwenden van deze reserves voor het dekken van financiële schade doen we daarom pas als de nood hoog is. Deze ruimte bedraagt € 0.

De onbenutte belastingcapaciteit van de motorrijtuigenbelasting is het verschil tussen de te verwachten realisatie 2020 en maximaal te heffen opcenten in 2020. Omdat de opcenten alleen op 1 januari in enig jaar verhoogd kunnen worden is de vrije belastingcapaciteit niet direct beschikbaar als risicobuffer. De vrije belastingcapaciteit is het meest geschikt voor de dekking van structurele risico's. De vrije belastingcapaciteit is als gevolg van het verhogen van het opcenten tarief gedaald ten opzichte van voorgaande jaren.

De ruimte in de meerjarenbegroting, ook wel budgettaire ruimte genoemd, betreft middelen zonder bestemming en maken deel uit van de beschikbare risicobuffer.

Ratio weerstandsvermogen

Via het risicomanagementbeleid hebben Provinciale Staten een ondergrens voor het ratio van het weerstandsvermogen vastgesteld van 1,5. Dit valt in de klasse ruim voldoende. Daarnaast is besloten dat de Algemene reserve minimaal gelijk (ratio 1,0) moet zijn aan de benodigde risicobuffer. Op basis van deze ratio's wordt bepaald of het weerstandsvermogen van de provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel.

Met het risicoprofiel zoals opgenomen in deze rapportage is de berekening van de ratio's als volgt.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}} = \frac{40,4}{5,9} = 6,8$$

$$\text{Ratio Algemene reserve} = \frac{\text{Algemene reserve}}{\text{Benodigde risicobuffer}} = \frac{19,7}{5,9} = 3,3$$

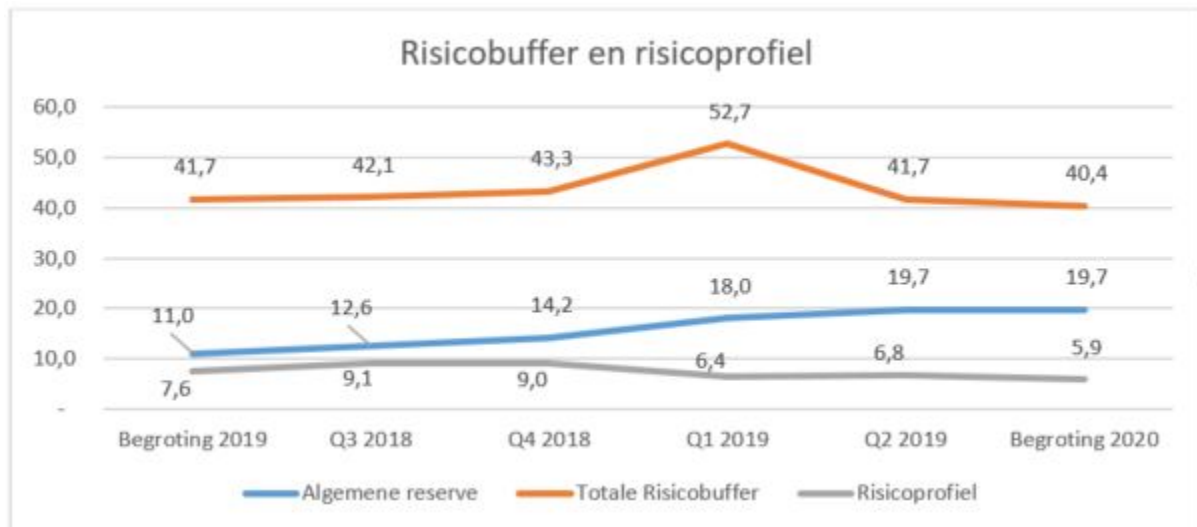
Het streven is een ratio van het weerstandsvermogen van minimaal 1,5 vallend in de klasse ruim voldoende. Op basis van deze ratio kan worden bepaald of het weerstandsvermogen van de provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel. Op basis van de weerstandsnorm valt het weerstandsvermogen in de klasse uitstekend. De berekende ratio betreft een momentopname.

Ratio algemene reserve in benodigde risicobuffer

In Provinciale Staten is ook besloten dat de algemene reserve minimaal gelijk (ratio 1,0) moet zijn aan de benodigde risicobuffer. Op basis van deze ratio's wordt bepaald of het weerstandsvermogen van de provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel. Dit houdt in dat de benodigde risicobuffer van € 5,9 miljoen minimaal gedekt moet worden door de Algemene reserve. Deze ruimte bedraagt € 19,7 miljoen. De factor komt uit op 3,3 waarmee de factor voldoet aan het minimum van 1,0.

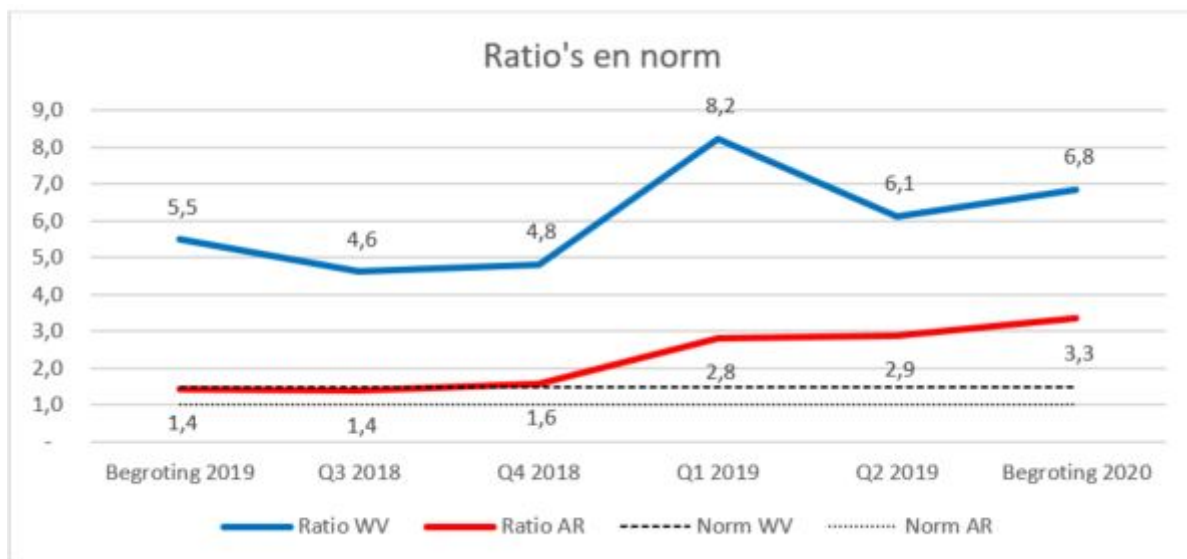
Ontwikkeling risicobuffer en risicoprofiel

De ontwikkeling van de beschikbare risicobuffer en het risicoprofiel ziet er als volgt uit:



Ten opzichte van de 2^e kwartaalrapportage grote projecten 2019 is de beschikbare risicobuffer licht gedaald. Dit komt voornamelijk door een afname van de budgettaire ruimte. De budgettaire ruimte is verlaagd met € 2,3 miljoen als gevolg van het overbrengen van de Brzo-taak bij DCMR. Daar staat een stijging tegenover van de onbenutte belastingcapaciteit van de motorrijtuigenbelasting van € 0,9 miljoen.

De ontwikkeling van de ratio's weerstandsvermogen en Algemene Reserve is in onderstaande grafiek weergegeven:



De ratio's weerstandsvermogen en Algemene reserve stijgen ten opzichte van de 2^e kwartaalrapportage grote projecten 2019. Dit wordt met name veroorzaakt door een daling van het risicoprofiel. De daling van het risicoprofiel wordt veroorzaakt doordat de frictiekosten Brzo-taak bij DCMR zijn gedekt waardoor het risico Wettelijke milieutaken sterk is verlaagd.

Kengetallen

Het BBV schrijft voor dat in deze paragraaf financiële kengetallen opgenomen moeten worden. Deze kengetallen geven meer inzicht in de (financiële) ruimte om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen ofwel ze geven inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. In hun samenhang zeggen de kengetallen hoe de provincie er financieel gezien voor staat, zeker als de ontwikkeling van de kengetallen over een aantal jaren wordt gevolgd.

Kengetallen	Realisatie 2018	Begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
Netto schuldquote	49,1%	53,4%	66,6%	64,1%	61,8%	62,3%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	48,3%	52,8%	65,9%	63,4%	61,2%	61,7%
Solvabiliteitsratio	35,5%	26,2%	30,2%	34,9%	40,0%	40,7%
Structurele exploitatieruimte	8,4%	10,1%	1,8%	4,7%	2,0%	-0,9%
Grondexploitatie	3,0%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Belastingcapaciteit	102,3%	109,5%	109,5%	109,5%	101,1%	101,1%

Netto schuldquote

Dit kengetal geeft een indicatie van de druk van schuldenlast (rente / aflossing) op de eigen middelen. De quote wordt berekend door de netto schuld te delen door het totaal aan jaarlijkse baten. De gecorrigeerde schuldquote wordt vervolgens berekend door ook rekening te houden met aan derden verstrekte leningen. Als de netto schuld groter is dan 130% van de inkomsten, is er sprake van een erg hoge schuld. Een netto schuld die minimaal 100% van de inkomsten is, wordt als hoog gezien. Voor een genuanceerd beeld zijn ook de voorraad bouwgronden en de voorraad uitgeleende gelden relevant. Zo ligt bij een zeer grote portefeuille uitgeleend geld de grens voor een te hoge schuld hoger. De netto schuldquote van overige provincies is veelal negatief. Dat wil zeggen dat daar een overschot aan middelen is.

Solvabiliteit

Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de provincie aan haar financiële verplichtingen kan voldoen. Hiertoe wordt de omvang van het eigen vermogen gerelateerd aan de totale omvang van het vermogen (dus het eigen en het vreemde vermogen). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe gezonder. Een solvabiliteitsratio van 25% - 40% wordt als gezond gezien. Zeeland valt binnen deze range. De solvabiliteitsratio van overige provincies is veelal hoger vanwege hogere eigen vermogens ten opzichte van het balanstotaal, percentages van rond de 70% - 80% zijn geen uitzondering.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft weer hoeveel structurele ruimte er is om de eigen lasten te dragen, ook als bijvoorbeeld de baten afnemen of lasten in de toekomst gaan toenemen. De ruimte wordt berekend door het structurele saldo (verschil tussen structurele baten en lasten) te delen door het totaal aan jaarlijkse baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Dit is voor het jaar 2023 niet het geval.

Grondexploitatie

Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie is (de totale waarde van de gronden in eigendom bij de provincie) in relatie tot het totaal aan jaarlijkse baten. De provincie kan namelijk risico's lopen inzake de waardeontwikkeling van gronden die op de balans staan.

Belastingcapaciteit

Met het vaststellen van het opcenten tarief bepalen PS hoeveel extra ruimte er is om eigen laste te dragen. Met het kengetal wordt het provinciale tarief gerelateerd aan het gemiddelde tarief van alle provincies tezamen. Dat is wat anders dan de feitelijke onbenutte belastingcapaciteit. Dit is namelijk het verschil tussen het tarief dat de provincie Zeeland heft en het door het Rijk wettelijk bepaalde maximum. Zeeland heft 89,1 opcenten in 2019 tot en met 2021 en heft met dit tarief in 2020 meer dan het landelijk gemiddelde.