



Paragraaf Weerstandsvermogen 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 7,4 en gewaardeerd als uitstekend
- Ratio Algemene reserve 3,3
- Benodigde risicobuffer is € 5,5 mln
- Beschikbare risicobuffer is € 40,9 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 voorgaande 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 2020

Er zijn geen wijzigingen in het risicomanagementbeleid ten opzichte van 2020.

Risico's

In het risicoprofiel van Zeeland zijn alle risico's waaraan onze Provincie wordt blootgesteld opgenomen. Een aantal van deze risico's heeft tevens een relatie met (voormalige) grote projecten. Het gaat om risico's met betrekking tot onderstaande onderwerpen.

Overzicht risico's jaarrekening 2021



- Wettelijke Milieutaken
- Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder
- Waterdunen Beheer
- Controle POP-3 en overige Europese gelden
- Openbaar vervoer (Connexxion)
- Cybercrime
- Garantstelling ZB
- Tekort in Faunafonds
- Wijziging licentiestructuur

In bovenstaand overzicht staan de risico's in volgorde van invloed opgenomen. De risico's met betrekking tot Wettelijke milieutaken en Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder bepalen voor het grootste deel (80%) het risicoprofiel van de provincie en zijn op grond daarvan aan te merken als de grootste risico's.

Ten opzichte van de risicoparagraaf uit de 4e kwartaalrapportage grote projecten 2021 zijn er geen wijzigingen.

Wettelijke milieutaken

De uitvoering van de meeste taken wordt voor de provincie uitgevoerd door de omgevingsdiensten RUD Zeeland (RUD) en DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR). Vanaf 2019 voert DCMR de Brzo werkzaamheden voor de provincie uit die eerder door de RUD werden uitgevoerd. DCMR is van plan om o.a. via het uitvoeren van nulonderzoeken in beeld te krijgen welk niveau aan vergunningverlening en toezicht- en handhaving bij de verschillende Brzo bedrijven in het Zeeuwse door de RUD is gehanteerd. Het is mogelijk dat uit het onderzoek blijkt dat DCMR van mening is dat zij haar verantwoordelijkheid alleen kan waarmaken als de uitvoering van de Brzo taken op een hoger niveau wordt getild. Dat kan betekenen dat er structureel meer uren nodig zijn voor de Brzo werkzaamheden.

In 2021 is een eerste toekomstverkenning uitgevoerd voor de milieutaken waar we als provincie verantwoordelijk voor zijn. Een vervolgonderzoek volgt in 2022. De kans is aanwezig dat er uit deze verkenning hogere lasten voortvloeien, afhankelijk van gekozen ambities en uitvoeringsniveau.

Beheersmaatregelen:

Via periodiek accounthoudersoverleg met de RUD en DCMR worden de actuele ontwikkelingen doorgesproken.

Garantstelling gemeente Hulst in verband met Perkpolder

In het derde kwartaal van 2017 heeft 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 de gemeente Hulst heeft eerder besloten deze aandelen over te nemen en het project zelfstandig verder 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. Deze garantie vervalt op 31 december 2026, tenzij partijen schriftelijk anders overeenkomen.

Beheersmaatregelen:

De gemeente verstrekt gedurende de looptijd van de garantie jaarlijks aan de Provincie een controleverklaring van een externe accountant over de vastgestelde jaarrekening van Perkpolder Beheer. Hierover en over de actuele ontwikkelingen vindt jaarlijks minimaal één keer bestuurlijk overleg plaats tussen de Provincie en de gemeente Hulst. Gedurende het jaar vindt tevens ambtelijk overleg plaats over de actuele ontwikkelingen binnen het project Perkpolder. Na het vaststellen van een nieuwe GREX door de gemeente Hulst ontvangen wij een exemplaar van deze GREX.

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 vermogenspositie. Daarnaast is het beleid van de provincie gericht op het afbouwen van de garantstellingen in omvang en aantal.

De Provincie Zeeland staat garant voor de lening die GBE Aqua heeft aangetrokken om de aandelen te kopen van PZEM. Het risico met betrekking tot deze garantstelling maakt geen onderdeel uit van het benodigde weerstandsvermogen. Het Rijk heeft ter compensatie van deze garantstelling € 10 miljoen betaald ter aanvulling van ons weerstandsvermogen. Wij hebben deze middelen gedoteerd aan de bestemmingsreserve GBE Aqua. Deze bestemmingsreserve dekt het risico van de garantstelling. De verwachting is dat de lening en daarmee ook het risico van de garantstelling snel in omvang afneemt als gevolg van de aflossingen op de lening door GBE Aqua.












Verloop risico's t.o.v. voorgaand jaar

In onderstaand verloopoverzicht geven we inzicht in het verloop van de risico's die zijn verwerkt in de jaarrekening 2020. Met andere woorden; zijn de risico's die benoemd zijn in de jaarrekening 2020 in 2021 nog aanwezig en is de omvang gewijzigd.

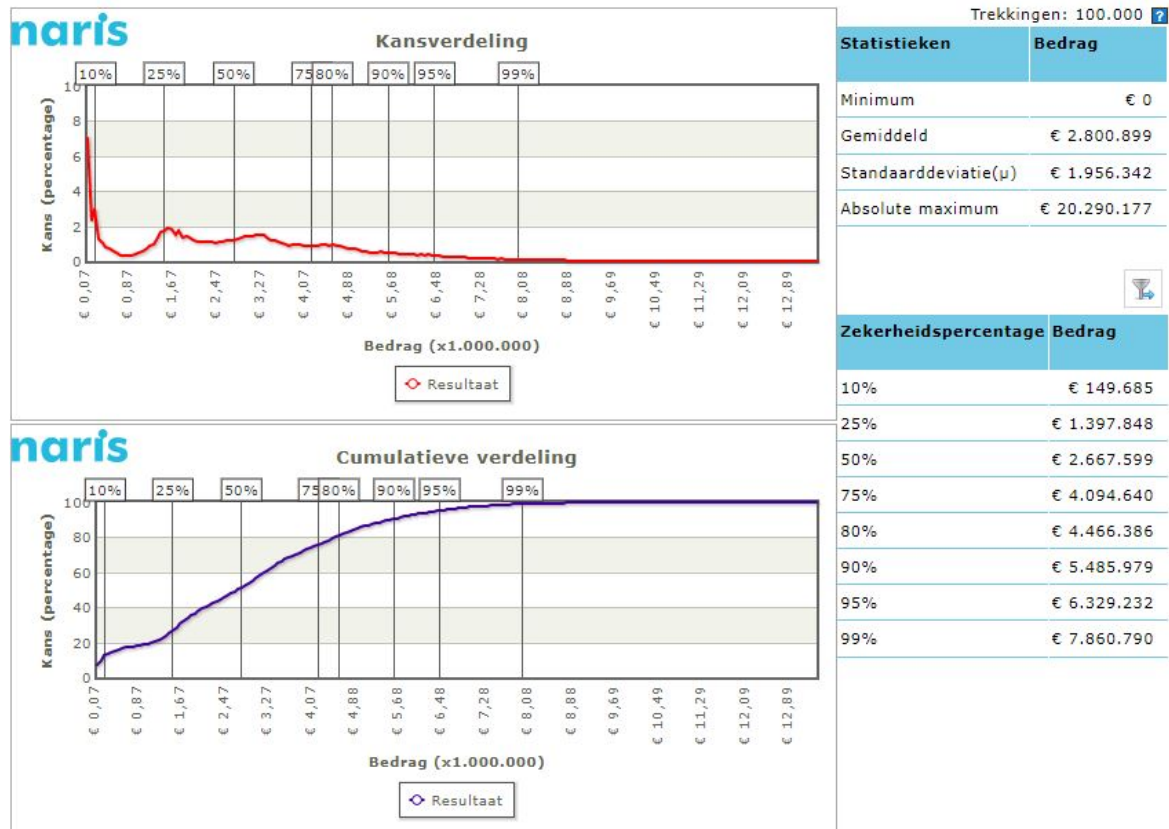
De verklaring voor de grootste wijzigingen t.o.v. 2020 zijn:

Voor wat betreft de Wettelijke milieutaken geldt dat gedurende 2021 de deelrisico's Friciekosten overgang bodemsaneringstaak naar gemeenten en inhaalslag toezicht en handhaving zijn gestegen. Het deelrisico Toekomstverkenning samenwerking milieutaken in Zeeland is in omvang gedaald maar de kansinschatting dat dit risico zich gaat voordoen is gestegen, per saldo stijgt het risico.

Het risico Waterdunen Beheer is vervallen. Met het afsluiten van de GREX 2021 bleek het mogelijk om het resterende financiële budget van het project in te zetten voor de afronding van het totale project inclusief het toekomstig beheer van Waterdunen. Hierdoor zijn de beheerrisico's van Waterdunen geen onderdeel meer van deze provinciale risicoparagraaf.

Verloopoverzicht risico's	
Jaarrekening 2020	Jaarrekening 2021
Risico	
Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder	
Wettelijke Milieutaken	
Waterdunen Beheer	vervallen
Controle POP-2/POP-3 en overige Europese gelden	
Openbaar vervoer (Connexxion)	
Cybercrime	
Invloering Schone Lucht Akkoord (SLA)	vervallen
Garantstelling Zeeuwse Bibliotheek	
Tekort in Faunafonds	
Wijziging licentiestructuur	
 = geen wijziging  = in omvang gestegen  = in omvang gedaald	

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 € 5,5 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	18,4
Bestemmingsreserve	0,0
Vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting	18,4
Ruimte meerjarenbegroting	4,1
Totaal	40,9

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 2022 en maximaal te heffen opcenten in 2022. 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 ruimte in de meerjarenbegroting, ook wel budgettaire ruimte genoemd, betreft middelen zonder bestemming en maken deel uit van de beschikbare risicobuffer.

Ratio weerstandsvermogen

Op basis van het ratio weerstandsvermogen wordt bepaald of het weerstandsvermogen van de provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel. Via het risicomangementbeleid hebben Provinciale

Staten een ondergrens voor het ratio van het weerstandsvermogen vastgesteld van 1,5. Dit valt in de klasse ruim voldoende.

<i>Ratio weerstandsvermogen</i> =	$\frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}}$	=	$\frac{40,9}{5,5}$	=	7,4
-----------------------------------	---	---	--------------------	---	-----

Op basis van de weerstandsnorm valt het weerstandsvermogen in de klasse uitstekend. .

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 € 5,5 miljoen minimaal gedekt moet worden door de Algemene reserve. Deze ruimte bedraagt € 18,4 miljoen. De factor komt uit op 3,3 waarmee de factor voldoet aan het minimum van 1,0.

<i>Ratio Algemene reserve</i> =	$\frac{\text{Algemene reserve}}{\text{Benodigde risicobuffer}}$	=	$\frac{18,4}{5,5}$	=	3,3
---------------------------------	---	---	--------------------	---	-----

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	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019	Rekening 2020	Begroting 2021	Rekening 2021
Netto schuldquote	88,5%	64,5%	58,8%	72,6%	56,3%	87,4%	41,3%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	86,5%	63,4%	57,9%	71,9%	55,8%	86,8%	40,8%
Solvabiliteitsratio	35,2%	31,5%	34,9%	36,2%	43,8%	28,7%	50,2%
Structurele exploitatieruimte	42,2%	19,3%	10,4%	7,8%	13,1%	10,7%	15,7%
Grondexploitatie	10,5%	4,2%	4,0%	4,5%	4,2%	4,1%	0,0%
Belastingcapaciteit	100,1%	102,4%	102,3%	110,6%	109,5%	-	107,3%

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

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. Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er ook sprake is van verstrekte leningen, wordt de netto schuldquote zowel

in- als exclusief verstrekte leningen weergegeven. Op die manier wordt duidelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen en de betekenis daarvan voor de schuldenlast. 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. Als we beide schuldquotes vergelijken blijkt dat de waarden dicht bij elkaar liggen. Gesteld kan worden dat sprake is van een relatief beperkte omvang van de uitstaande schuldenlast, die beheersbaar is om aan de rente- en aflossingsverplichtingen te kunnen voldoen. De netto schuldquote van overige provincies is veelal negatief. Dat wil zeggen dat daar een overschot aan middelen is. De (gecorrigeerde) netto schuldquote van Zeeland is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Dit komt met name door een daling van de vlottende schuld (aflossing van de schuldpositie).

Ook ten opzichte van de kengetallen in de begroting hebben deze kengetallen zich positief ontwikkeld. Dat hangt met name samen met de mogelijkheden die er dit jaar waren om de vreemd vermogenspositie verder af te bouwen.

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 (de reserves en het resultaat van de provincie) gerelateerd aan de totale omvang van het vermogen (het eigen en het vreemde vermogen). Hoe hoger de solvabiliteitsratio hoe groter het deel van de activa dat is gefinancierd met eigen middelen en hoe groter de financiële weerbaarheid van de provincie. Een solvabiliteitsratio van 25% - 40% wordt als gezond gezien. 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. De solvabiliteitsratio geeft een indicatie over de hoogte van de schuldenlast die de Provincie is aangegaan en de mate dat deze schuldenlast beheersbaar is. Als we het vreemd vermogen beschouwen zien we dat dit met name bestaat uit een opgenomen geldlening en overlopende passiva. Gezien de hoogte van het vreemd vermogen kunnen we concluderen dat de berekende ratio ruim voldoende is om aan de financiële verplichtingen te voldoen en daarmee ook beheersbaar is. Ten opzichte van voorgaande periodes is de ratio verbeterd door met name een lagere schuldenpositie.

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. Voorbeelden van structurele baten zijn de algemene uitkering uit het provinciefonds en de inkomsten uit opcenten. Bij structurele lasten gaat het om de lasten die worden gemaakt voor het uitvoeren van structureel beleid, bedrijfsvoeringlasten en kapitaallasten. Een positief kengetal betekent dat we een positief saldo hebben tussen de structurele baten/lasten inclusief de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves. In lijn met het gepresenteerde positieve kengetal in de begroting 2021, laat dit zien dat er flexibiliteit in de begroting zit en ruimte is om aanvullende structurele lasten aan te gaan, zonder dat de begroting structureel uit evenwicht raakt.

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. De omvang van de grondexploitatie is bij de Provincie gering, eind 2021 bedraagt deze zelfs € 0. De gronden binnen project Waterdunen zijn eind 2021 vervreemd en is daarom geen bouwgrond meer in exploitatie). Dit betekent dat het risico met betrekking tot grondexploitatie voor de financiële positie gereduceerd is tot nihil.

Belastingcapaciteit

Een provincie heeft de mogelijkheid het aantal opcenten te verhogen tot het maximaal te heffen aantal opcenten zoals dat door het Rijk wordt bepaald. De belastingcapaciteit van provincies wordt berekend door het aantal opcenten in jaar t (het begrotingsjaar) te relateren aan het gemiddelde van het aantal opcenten van alle provincies in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

Zeeland heft 89,1 opcenten van 2019 tot en met 2021 en heft met dit tarief meer dan het landelijk gemiddelde per 2020 (83,0). In het coalitieakkoord is opgenomen dat in 2022 het tarief weer zakt naar het niveau van 2018, namelijk 82,3 opcenten. Daarmee ligt het tarief dan weer onder het nu huidige gemiddelde tarief.

De ratio's in onderling verband bezien

De kengetallen netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen, de solvabiliteitsratio en het kengetal grondexploitatie hebben met name betrekking op de balanspositie van de provincie. Geen van deze kengetallen bevindt zich in een gevarezone. Sterker nog, de kengetallen laten alle een positieve ontwikkeling zien, waaruit ook blijkt dat de Provincie een gezonde balanspositie kent. De zeer lage ratio grondexploitatie is een bevestiging dat de grondexploitaties een beperkte omvang kennen ten opzichte van de totale provinciale begroting en daarmee ook beheersbaar zijn voor waarde schommelingen.

De vreemd vermogenspositie is beheersbaar, en biedt zelfs ruimte voor groei indien dat noodzakelijk is. Daarnaast laat de ratio weerstandstandvermogen en ratio algemene reserve zien dat de algemene reserve ruimte biedt om niet voorziene tegenvallers te kunnen afdekken. Tezamen met de gezonde vreemd vermogenspositie geeft dat ook ruimte om die eventuele tegenvallers op dat moment ook daadwerkelijk te kunnen financieren. De Provincie is dus weerbaar om onverwachte zaken te kunnen opvangen.

De kengetallen structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit hebben betrekking op de exploitatie. Uit de berekening van de kengetallen blijkt dat de structurele baten ruim voldoende zijn om de structurele lasten af te dekken, en dat er zelfs ruimte is om de structurele lasten te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit biedt bovendien ook mogelijkheden om de structurele baten verder te vergroten, mocht dat noodzakelijk zijn.

Bovenstaande uiteenzetting toont dat de financiële positie van de Provincie Zeeland beheersbaar en op orde is. De ratio's voldoen in ruime mate aan de gestelde normen. Ten opzichte van voorgaande perioden heeft de financiële positie zich positief ontwikkeld, met name doordat de vreemd vermogenspositie is afgebouwd en de eigen vermogenspositie is gegroeid. Daarmee biedt de financiële positie ook ruimte om eventuele tegenvallers zelfs op structurele basis te kunnen opvangen.