



Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

Inleiding en uitgangspunten

Omschrijving (toelichting)

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 onder andere 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 (verhouding) weerstandsvermogen is gebaseerd op de manier zoals opgenomen in het Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland.

Kernpunten

Omschrijving (toelichting)

- Ratio weerstandsvermogen is berekend op 2,7 en gewaardeerd als uitstekend.
- Benodigde risicobuffer is € 10,2 miljoen.
- Beschikbare risicobuffer is € 27,7 miljoen.

Beleidskader

Omschrijving (toelichting)

- Risicomanagementbeleid Zeeland
 - Ratio weerstandsvermogen is minstens 1,2. Dit betreft de verhouding tussen de beschikbare en benodigde risicobuffer.
 - Zekerheidspercentage is 90%. Door het gebruik van de risicosimulatie berekenen we 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 zo de mate van risicobereidheid aan. De provincie hanteert een zekerheidspercentage van 90%.
 - Risicobuffer is de algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de vrije ruimte meerjarenraming.
 - Risico's van € 200.000 of meer. Om grote risico's van kleine te onderscheiden wordt gewerkt met een grensbedrag. Er wordt verantwoording afgelegd over risico's met een maximaal financieel effect (worst case) van € 200.000 of groter.
- **Wijzigingen beleid ten opzichte van 2024**

In 2025 is het Risicomanagementbeleid Provincie Zeeland vastgesteld. Ten opzichte van het oude risicomanagementbeleid zijn de volgende onderdelen gewijzigd: De ratio Algemene reserve is komen te vervallen, de minimum ratio weerstandsvermogen is verlaagd van 1,5 naar 1,2 en de vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting maakt geen onderdeel meer uit van de beschikbare risicobuffer.

Risico's

Omschrijving (toelichting)

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

Positie	Risico omschrijving	Kans klasse	kansinschatting dat risico zich voordoet	Maximale impact x € 1,0 miljoen
1	Project Zanddijk	3	31% - 50%	9,2
2	Wettelijke Milieutaken	3	31% - 50%	5,8
3	Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder	2	10% - 30%	3,3
4	Controle POP-3 en overige Europese projecten	2	10% - 30%	1,1
5	Westerschelde ferry	1	< 10%	4,7
6	Tekort in Faunafonds	3	31% - 50%	1,0
7	Cybercrime	2	10% - 30%	2,0
8	Garantstelling ZB	1	< 10%	1,0
9	Wijziging licentiestructuur	2	10% - 30%	0,2

Kans klasse	kans*
1	< 10%
2	10% - 30%
3	30% - 50%

*Indien een risico uit deelrisico's bestaat wordt het gewogen gemiddelde van de kans berekend.

De maximale impact betekent de inschatting van de maximale financiële gevolgen van het risico door de inhoudelijk deskundige.

In bovenstaand overzicht staan de risico's in volgorde van invloed. De risico's met betrekking tot project Zanddijk, Wettelijke milieutaken en Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder bepalen het grootste deel (85,2%) van het risicoprofiel van de provincie.

Ten opzichte van de vierde kwartaalrapportage 2025 zijn er geen wijzigingen.

Project Zanddijk

Op 16 december 2022 hebben Provinciale Staten een krediet voor project Zanddijk verstrekt van € 68 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de kostennotitie van RHDHV van 28 oktober 2022 en de aanpassingen hierop, zoals opgenomen in het statenvoorstel kredietaanvraag en definitief ontwerp.

In het projectkrediet is op basis van een risicodossier een risicoreserve opgenomen. De raming waarop het krediet is bepaald, heeft een bandbreedte van 15%. Deze bandbreedte hangt samen met de detaillering van berekeningen, zoals de hoeveelheid aan materiaal dat nodig is om de bouw te realiseren. Het kan voorkomen dat de werkelijk benodigde hoeveelheden en prijzen hoger zijn dan hetgeen is opgenomen in de raming voor het projectkrediet. Er is daardoor een risico op het ontoereikend zijn van het projectkrediet. Daarnaast is er bij een infrastructuurproject, naast het optreden van risico's die leiden tot budgetoverschrijding ook het risico op een langere doorlooptijd van de planning aanwezig. Het risico is ten opzichte van de vorige rapportage licht gedaald, omdat de benodigde gronden inmiddels nagenoeg volledig zijn verworven.

Beheersmaatregelen:

Door de verdere uitwerking en aanbesteding van het project wordt de bandbreedte op de raming kleiner en zal het risico afnemen.

Wettelijke milieutaken

Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

Met de komst van de Omgevingswet (OW) krijgen provincies de mogelijkheid om financiële zekerheid te vragen bij majeure risicobedrijven en bij afvalbedrijven. De financiële zekerheid wordt opgelegd ter nakoming van, op grond van de omgevingsvergunningen, geldende verplichtingen (zoals ontmanteling van een installatie) of ter dekking van aansprakelijkheid voor milieuschade die door de vergunde activiteit is ontstaan. Er is een aanvullende wetswijziging in voorbereiding dat dit een verplichting wordt. Het verwerken hiervan in de omgevingsvergunning vraagt extra tijd van omgevingsdiensten.

Naar aanleiding van de PFAS discussie is politiek de wens uitgesproken dat er voldoende tijd door de RUD Zeeland besteed moet worden aan de werkzaamheden die voortvloeien uit de Verdragen Helsinki en Espoo inzake dossiers met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen. Via de Voorjaarsnota 2024 is deels dekking opgenomen, het resterende risico is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige rapportage.

Door onder andere de bestuurlijke wens van meer toezicht en handhaving in het buitengebied (groene handhaving) is er een inschatting gemaakt van de hiermee gepaard gaande kosten. Op dit moment worden er verschillende scenario's uitgewerkt en afgestemd met de RUD Zeeland. Vervolgens zal een bestuurlijk voorstel worden voorbereid.

Beheersmaatregelen:

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

Garantstelling gemeente Hulst in verband met Perkpolder

In 2017 hebben Provinciale Staten besloten het project Perkpolder volledig over te dragen aan de gemeente Hulst en haar aandelen in Perkpolder Beheer BV te verkopen aan de gemeente Hulst. De gemeenteraad van de gemeente Hulst heeft deze aandelen overgenomen en het project zelfstandig verder te zetten. De provincie is per 2018 geen aandeelhouder meer maar 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 grondexploitatie (GREX) door de gemeente Hulst ontvangen wij een exemplaar van deze GREX.

Garantstellingen

De garantstellingen maken deel uit van de ingeschatte risico's. De Provincie heeft enkele garantstellingen afgegeven aan verbonden partijen. Hierin schuilt een risico, omdat de financiële realiteit van een organisatie ertoe kan leiden dat schuldeisers aanspraak maken op deze garantstelling. Het grootste deel van de garantstelling is in 2025 beschikbaar gesteld aan North Sea Port. Het gaat om een garantstelling van ongeveer € 160 miljoen. Omdat het risico van de garantstelling beperkt is, is deze niet opgenomen in het weerstandsvermogen.

Verloop risico's ten opzichte van voorgaand jaar

Omschrijving (toelichting)

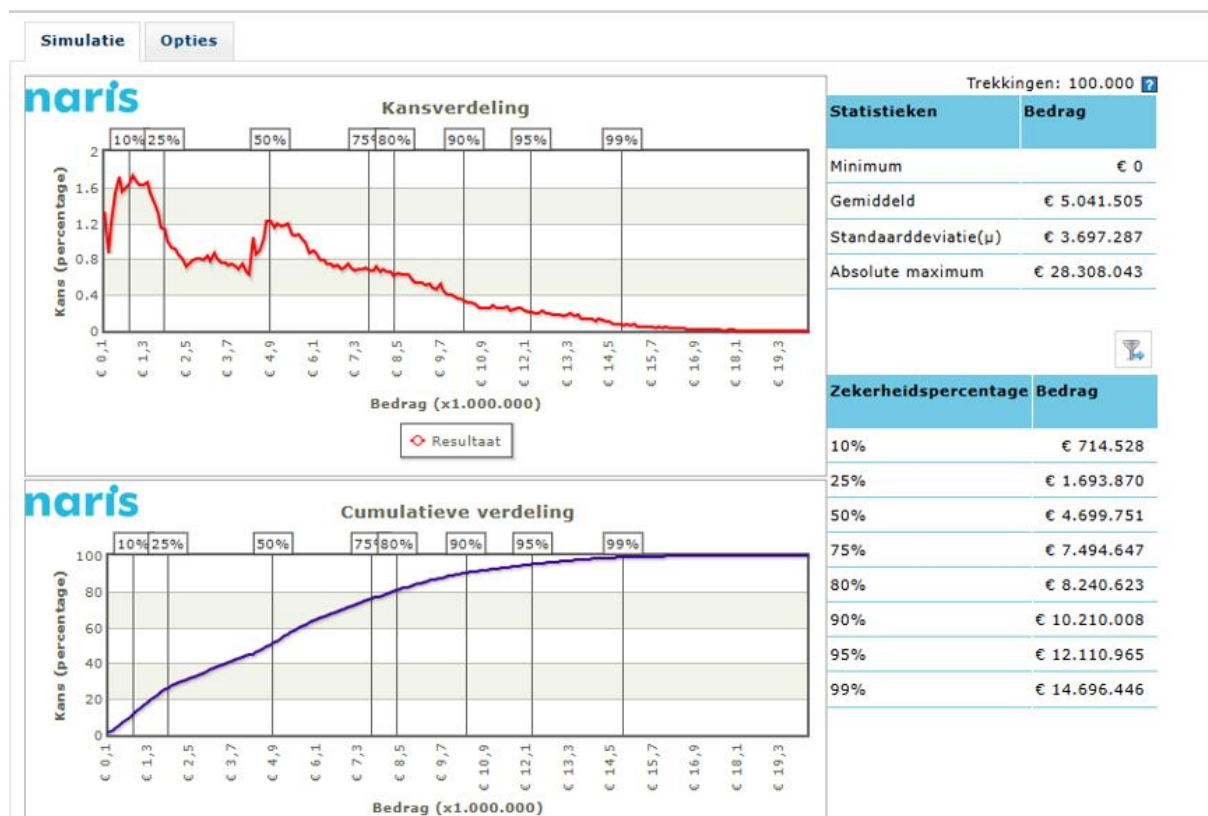
In onderstaand verloopoverzicht geven we inzicht in het verloop van de risico's die zijn verwerkt in de jaarstukken 2024. Met andere woorden; zijn de risico's die benoemd zijn in de jaarstukken 2024 in 2025 nog aanwezig en is de omvang gewijzigd. De totaal benodigde risicobuffer is gedaald van € 10,8 miljoen eind 2024 naar € 10,2 miljoen per eind 2025.

De verklaring voor de grootste wijziging ten opzichte van 2024 is het risico project Zanddijk; Dit risico is gedaald omdat de benodigde gronden inmiddels nagenoeg volledig zijn verworven. De risico's Wettelijke milieutaken en Tekort in Faunafonds zijn licht gestegen en de risico's garantstelling Zeeuwse Bibliotheek en Controle POP-3 en overige Europese gelden zijn licht gedaald ten opzichte van 2024. Het risico Westerschelde Ferry is nieuw.

Verloopoverzicht risico's	
Risico	
Jaarrekening 2024	Jaarrekening 2025
Project Zanddijk	↓
Wettelijke Milieutaken	↑
Garantstelling Hulst i.v.m. Perkpolder	—
Westerschelde Ferry	nieuw
Controle POP-3 en overige Europese gelden	↓
Tekort in Faunafonds	↑
Cybercrime	—
Garantstelling Zeeuwse Bibliotheek	↓
Wijziging licentiestructuur	—

Benodigde risicobuffer

Omschrijving (toelichting)



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 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 het door Provinciale Staten vastgestelde zekerheidspercentage van 90%. Uit de risicosimulatie volgt dat met 90% zekerheid kan worden gesteld dat alle risico's zijn afgedekt met een bedrag van € 10,2 miljoen.

Beschikbare risicobuffer

Omschrijving (toelichting)

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	21,8
Bestemmingsreserve	0,0
Ruimte meerjarenbegroting	5,9
Totaal	27,7

In bovenstaande opstelling is uitgegaan van de standen na verwerking van de 3^e begrotingswijziging 2026 (behandeling in Provinciale Staten was 12 december 2025).

* De ontvangen middelen ZEH zijn toegevoegd aan de reserve ZEH. Hoewel deze reserve nog geen bestemming heeft, heeft Provinciale Staten een kader vastgesteld waarin is opgenomen dat de middelen in deze reserve (meerjarig) uitgezet worden voor het genereren van rendement. Deze middelen zijn inmiddels ook meerjarig uitgezet bij gemeenten en waterschappen, waardoor deze middelen niet direct inzetbaar zijn voor andere doelen.

De vrije belastingcapaciteit motorrijtuigenbelasting maakt geen onderdeel uit van de beschikbare risicobuffer. Hoewel deze ruimte niet meer wordt meegenomen in de beschikbare buffer, kunnen Provinciale Staten deze ruimte wel inzetten, jaarlijks per 1 januari. De opcenten gedurende het jaar aanpassen kan niet. De vrije belastingcapaciteit MRB bedraagt op dit moment € 35,2 miljoen per jaar.

Ratio weerstandsvermogen

Omschrijving (toelichting)

De ratio weerstandsvermogen toont aan of het weerstandsvermogen van de Provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel. Via het risicomanagementbeleid hebben Provinciale Staten een ondergrens voor het ratio van het weerstandsvermogen vastgesteld van 1,2. Dit valt in de klasse voldoende.

Ratio weerstandsvermogen =	$\frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}}$	=	$\frac{27,7}{10,2}$	=	2,7
----------------------------	---	---	---------------------	---	-----

De ratio weerstandsvermogen is berekend op 2,7 en valt daarmee in de klasse uitstekend.

Kengetallen

Omschrijving (toelichting)

Het BBV schrijft voor dat in deze paragraaf financiële kengetallen staan. 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 van de Provincie. In hun samenhang zeggen de kengetallen hoe de Provincie er financieel voor staat, zeker als we de ontwikkeling van de kengetallen over enkele jaren bekijken. Daarnaast wordt met de invoering van de kengetallen een verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid van Provincies beoogd.

Voor meer informatie en berekeningswijze van de kengetallen verwijzen we u naar de regeling: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036853/2019-04-01>.

Formeel zijn er geen harde criteria voor de waarden waaraan de kengetallen moeten voldoen. Als richtlijn op signaalwaarden van de normen volgen we het gemeenschappelijk financieel toetsingskader, zie ook :

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeeland/CVDR623323/CVDR623323_1.html. In onderstaand overzicht hebben we met kleur aangegeven of onze kengetallen voldoen aan deze norm waarbij **groen** betekent minst risicovol, **oranje** neutraal en **rood** meest risicovol. Voor de volledigheid is hieronder een overzicht van de normen opgenomen:

Kengetal	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	<90 %	90-130 %	>130 %
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	<90 %	90-130	>130 %
Solvabiliteitsratio	>50 %	20-50	<20 %
Grondexploitatie	<20 %	20-35	>35 %
Structurele exploitatieruimte (begroting)[1] [1] Zie ook paragraaf 7.1, Structureel en reëel begrotingsevenwicht.	>0 %	0	<0 %
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %



Kengetallen	Rekening 2017	Rekening 2018	Rekening 2019	Rekening 2020	Rekening 2021	Rekening 2022	Rekening 2023	Rekening 2024	Begroting 2025	Rekening 2025
Netto schuldquote	64,5%	58,8%	72,6%	56,3%	41,3%	25,0%	18,9%	-3,0%	-1,8%	-20,8%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	63,4%	57,9%	71,9%	55,8%	40,8%	24,8%	18,6%	-3,3%	-1,5%	-21,0%
Solvabiliteitsratio	31,5%	34,9%	36,2%	43,8%	50,2%	61,6%	64,1%	72,2%	71,1%	72,5%
Structurele exploitatieruimte	19,3%	10,4%	7,8%	13,1%	15,7%	40,5%	36,8%	91,6%	1,2%	38,9%
Grondexploitatie	4,2%	4,0%	4,5%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Belastingcapaciteit	102,4%	102,3%	110,6%	109,5%	107,3%	107,3%	98,3%	99,6%	96,6%	96,6%

Netto schuldquote / 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. Er is een relatief beperkte omvang van de uitstaande schuldenlast. De (gecorrigeerde) netto schuldquote van Zeeland is net als in 2024 sterk verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Dit wordt veroorzaakt door het ontvangen ZEH dividend van 2025. De schuldquote is zelf negatief. Dat wil zeggen dat er 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 (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 20% - 50% wordt als gezond gezien. De solvabiliteitsratio geeft een indicatie over de hoogte van de schuldenlast die de Provincie is aangegaan en de mate dat deze schuldenlast beheersbaar is. In lijn met het gepresenteerde positieve kengetal in de jaarstukken 2024, laat 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.

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. Het gepresenteerde positieve kengetal vanaf 2025 laat 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 die kwalificeren als bouwgronden in exploitatie volgens het BBV) 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 op dit moment nihil. Dit betekent geen risico voor de financiële positie.

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.

De ratio's in onderling verband

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 gevarencijfer. Sterker nog, de kengetallen laten alle een positieve ontwikkeling zien, waaruit ook blijkt dat de Provincie een gezonde balanspositie kent. De ratio grondexploitatie is 0%, omdat er geen sprake is van provinciale grondexploitaties.

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.