

## **Risicomanagement en weerstandsvermogen**

Doelen halen door risico's te beheersen

**Auteur**

Mevr. P. Nieuwenhuis,  
clustermanager  
Bedrijfsvoering en  
M. van Brouwershaven,  
concerncontroller/hoofd  
Concerncontrol en  
Auditing (CCA)

**Datum**

3 juni 2014



## Voorwoord

Brabant is een ondernemende provincie. Dat betekent kansen benutten en risico's nemen. Beide zijden van de medaille zijn voor risicomanagement van belang. Het gaat uiteindelijk om de juiste afweging tussen maatschappelijk rendement en risico.

De provincie deed en doet al veel aan risicomanagement.

Het cluster Projecten en Vastgoed werkt systematisch en aantoonbaar aan risicomanagement bij alle infrastructurele projecten. Dat cluster past voor vastgoedprojecten een lichtere vorm van deze methode toe, aangevuld met een jaarlijkse doorrekening van de risico's.

Voor elk van de vier investeringsfondsen voor innovatie, energie, breedband en natuur heeft het cluster Economie en Internationalisering een risicoanalyse gemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van een cyclisch risicomanagementproces.

Het cluster ICT & Informatiemanagement werkt risicomanagement langs drie lijnen uit: 1. informatieveiligheid, 2. I-projecten en 3. informatiebeleid. Door risicoanalyses uit te voeren op representatieve processen wordt inzicht verkregen in de risico's waaraan de informatievoorziening blootstaat. Voor het risicomanagement binnen I-projecten wordt gebruik gemaakt van het onderdeel risicomanagement van een projectmanagementmethode.

Specialisten van het cluster Bedrijfsvoering houden zich bezig met het risicomanagement van treasury, garantstellingen, leningen en deelnemingen.

De afdeling Subsidies van datzelfde cluster maakt bij elke nieuw op te stellen subsidieregeling een inschatting van het risicoprofiel. Gekeken wordt naar aard en omvang van de doelgroep, subsidievereisten en controleerbaarheid. Daarnaast gaat een subsidiebeschikking pas uit als de juistheid en rechtmatigheid ervan is vastgesteld.

Tweemaal per jaar, bij begroting en jaarrekening, vraagt het cluster Bedrijfsvoering de risico's op bij de andere clusters. De uitkomst hiervan wordt verwerkt in de paragraaf weerstandsvermogen.

Voor de verdere doorontwikkeling en actualisatie van het risicomanagement is het belangrijk om:

1. duidelijk te maken wat risicomanagement is, en hoe het kan helpen bij de realisatie van de provinciale doelen;
2. meer structuur en uniformiteit aan te brengen in het identificeren en beheersen van risico's;
3. een helder en actueel uitvoeringsbeleid voor risicomanagement en dito kader voor weerstandsvermogen te hebben.

Met deze beleidsnota wordt daarvoor de eerste stap gezet.

Tot slot een woord van dank voor de inzet en betrokkenheid van de leden van het projectteam risicomanagement.



## Inhoudsopgave

|          |                                                              |           |
|----------|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                             | <b>5</b>  |
| 1.1      | Context                                                      | 5         |
| 1.2      | Opdracht van GS                                              | 7         |
| 1.3      | Totstandkoming                                               | 9         |
| 1.4      | Leeswijzer                                                   | 9         |
| <b>2</b> | <b>Risicomanagement</b>                                      | <b>10</b> |
| 2.1      | Risicomanagement en risico's                                 | 10        |
| 2.2      | Risicobereidheid, risicobewustzijn en soft controls          | 11        |
| 2.3      | Doelstellingen risicomanagement                              | 11        |
| <b>3</b> | <b>Methode</b>                                               | <b>13</b> |
| 3.1      | Uitgangspunten                                               | 13        |
| 3.2      | Taken en verantwoordelijkheden                               | 14        |
| 3.3      | Stap 1: Kaderstelling en strategie                           | 14        |
| 3.4      | Stap 2: Risico-analyse                                       | 15        |
| 3.4.1    | Doel                                                         | 16        |
| 3.4.2    | Identificeren                                                | 17        |
| 3.4.3    | Kwantificeren                                                | 18        |
| 3.4.4    | Afwegen                                                      | 19        |
| 3.5      | Stap 3: Beheersen                                            | 20        |
| 3.6      | Stap 4: Monitoring risico's en resultaten beheersmaatregelen | 21        |
| 3.7      | Stap 5: Toezicht en toetsing                                 | 22        |
| 3.8      | Stap 6: Verbeteren                                           | 22        |
| <b>4</b> | <b>Weerstandsvormogen</b>                                    | <b>24</b> |
| 4.1      | Weerstandsvormogen, wat is het?                              | 24        |
| 4.2      | Inhoud paragraaf weerstandsvormogen                          | 24        |
| 4.3      | Weerstandscapaciteit, waar bestaat het uit?                  | 24        |
| 4.4      | Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)                    | 26        |
| 4.5      | Beoordeling weerstandsvormogen (beleid)                      | 27        |
|          | <b>Bijlage 1 – Taken en verantwoordelijkheden</b>            | <b>28</b> |



# 1 Inleiding

## 1.1 Context

*Het overheidslandschap wijzigt zich, de samenleving verandert.* Brabant heeft door een goede samenwerking van overheden, onderwijs, ondernemingen en organisaties een sterke positie gehouden. Verbindingen leggen, allianties smeden met het onderwijs, ondernemers en andere overheden, ook in Europa is een wezenskenmerk van Brabant. Het werk voor de provincie Noord-Brabant transformeert van het uitvoeren van taken naar het oppakken van opgaven, van productie naar het leveren van resultaat.

Bij de ambitie van de ‘Agenda van Brabant’ hoort een *ambtelijke toporganisatie: ondernemend, integraal en samen met anderen*. Een organisatie die het College van Gedeputeerde Staten op excellente wijze ondersteunt. Een organisatie die integraal werkt aan oplossingen die burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden vragen. Een organisatie, die samen met anderen, het verschil maakt voor Brabant. En een organisatie die – ondanks dat er sprake is van een forse krimpopgave naar 1.000 fte in 2015 – medewerkers in staat stelt het beste uit zichzelf te halen en talenten aan zich weet te binden. Om de gestelde ambitie te realiseren heeft de provinciale organisatie een ontwikkeling ingezet naar een nieuw en eigentijds profiel. Onderdeel van deze *organisatieontwikkeling* is een *verstevigde concerncontrollerfunctie*, met *risicomanagement* als belangrijke opgave. Niet alleen als instrument om risico’s te beheersen zodat de provinciale doelen gehaald worden, maar ook om de bestuurlijke afweging tussen strategische keuzes, risicoprofiel, risicobereidheid en het beschikbare weerstandsvermogen te ondersteunen. En dat in het licht van een *aanmerkelijk smaller wordende structurele financiële basis* van de provincie.

Met de *wet Bibob* heeft de provincie instrumenten in handen om te onderzoeken of zij zaken doet met bonafide, integere partijen. Het weerbaar maken van de overheden tegen georganiseerde misdaad, het voorkomen van vermenging van de bovenwereld met de onderwereld, en het bewustzijn van de risico’s die de provincie loopt als men onbewust en ongewild de criminaliteit faciliteert maken onderdeel uit van het provinciale beleid voor risicomanagement. En wel voor het stimuleren van het risicobewustzijn, als voor het zoveel mogelijk uitsluiten van het risico van het ongewild faciliteren van (georganiseerde) criminaliteit.

Mede naar aanleiding van de Statenbehandeling op 1 november 2013 van de rapportage van de Zuidelijke Rekenkamer over het risicomanagement van de Stimuleringsmaatregel Woningbouwproductie Provincie Noord-Brabant heeft Gedeputeerde Staten (GS) besloten een *extra impuls te geven aan de doorontwikkeling en de actualisatie van het beleid voor risicomanagement*. De opdracht aan de organisatie is om het concernbrede risicomanagementsysteem te actualiseren en op hoofdlijnen te beschrijven in de beleidsnota risicomanagement. Daarbij wordt rekening gehouden met de door de *externe accountant in 2008, 2009 en 2010 gemaakte opmerkingen*. In essentie komen deze neer op het belang van structurele en systematische aandacht voor risicomanagement, als vast onderdeel van de planning- en controlcyclus, voor alle sturingslagen van de provincie.

Belangrijk daarvoor zijn:

1. een concernbreed beleid voor risicomanagement;
2. aandacht voor de strategische risico's;
3. invoering en verankering van risicomanagement binnen de organisatie;
4. koppeling van risicomanagement aan de risicoparagraaf in de begroting en de jaarrekening;
5. de juridische control op concernniveau (in aanvulling op de lijn) voor de beoordeling en de beperking van juridische risico's.

Ten slotte merkte de accountant op dat een succesvolle uitrol van risicomanagement vooral neerkomt op het 'tussen de oren krijgen' van aandacht voor risico's onder de medewerkers van de organisatie. Dit begint op het gebied van houding en gedrag vanuit de top van de organisatie.

Eind 2013 bracht de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) de *publieke managementletter over risicomanagement en – verslaggeving* bij grote ondernemingen uit, met als titel *Risico's managen is mensenwerk*. Met deze publieke managementletter wil de NBA bijdragen aan de ontwikkeling van en de discussie over risicomanagement. De vijf signalen en aanbevelingen, zijn bestemd voor bestuurders, interne toezichthouders, belanghebbenden en accountants van grote ondernemingen. Maar ook *de publieke sector* en het midden- en kleinbedrijf zouden er hun voordeel mee kunnen doen.

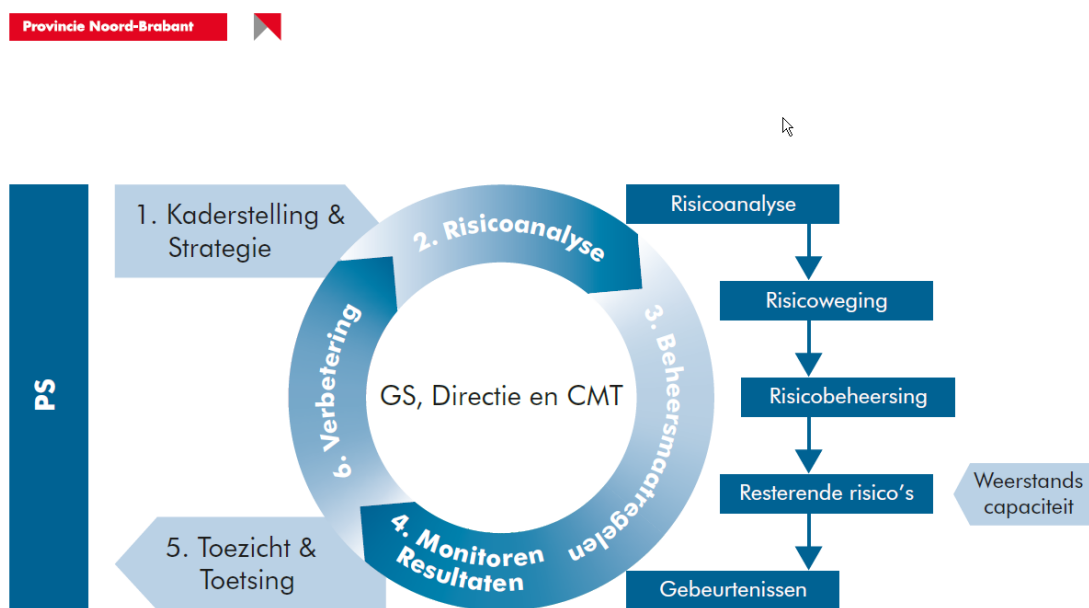
De signalen van de NBA zijn:

1. risico's managen is mensenwerk;
2. risicobereidheid is niet helder;
3. verankering in de organisatie is niet helder;
4. risicoparagraaf schiet tekort;
5. Accountants hebben te weinig oog voor risicomanagement.

Risicomanagement is meer 'art' dan 'science', en bedoeld om onzekerheid beter beheersbaar te krijgen. Goed begrip van risico's komt tot stand in een uitgebreide dialoog, met respect voor de praktijk, voor het halen van doelstellingen, voor een goede afweging tussen rendement en risico's, aldus de NBA.

## 1.2 Opdracht van GS

De opdracht van GS aan de organisatie is om het concernbrede risicomanagementsysteem te actualiseren en op hoofdlijnen te beschrijven in een nota risicomanagement, dat uit de volgende 6 stappen bestaat:



Tabel 1 Zes stappen van het cyclische risicomanagementsysteem

GS heeft daarvoor een aantal aandachtspunten meegegeven, te weten:

- Breng de zes stappen van het cyclische concernbrede risicomanagementsysteem in onderlinge samenhang.
- Laat risicomanagement een onderdeel zijn van de reguliere planning- en controlcyclus.
- Ga bij risicomanagement uit van het brede risicobegrip. Niet alleen financieel, maar vanuit meerdere invalshoeken zoals maatschappelijk, politiek-bestuurlijk (w.o. imagoschade), integriteit/wet Bibob<sup>1</sup>, integraliteit, organisatorisch, juridisch, fiscaal, technisch.
- Besteed aandacht aan risicobereidheid en risicobewustzijn.

<sup>1</sup> Bij wet Bibob aandacht voor het uitsluiten van de risico's van het onbewust en ongewild faciliteren van de (georganiseerde) criminaliteit.

- Focus op de risicoanalyse en- beheersing van risicovolle programma's, projecten en processen, gedurende de gehele looptijd ervan.
- Specifieke aandacht voor goede dossiervorming over het uitgevoerde risicomanagement (ook achteraf aantoonbaar), monitoring van de ontwikkeling van de risico's en de beheersing ervan, de periodieke rapportage op maat erover aan de verschillende gebruikers: Provinciale Staten (PS), GS, directie, concernmanagementteam, managementteams en afdelingen van de clusters.
- Betrek de opmerkingen van de externe accountant bij het geactualiseerde beleid voor risicomanagement.
- Ontwerp een risicomanagementsysteem dat een goede balans kent tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. Haal om dit te bereiken maximaal rendement uit de bestaande initiatieven voor risicomanagement (deelnemingen, fondsen, infrastructurele projecten en vastgoed). Sluit aan op de concernbrede uitrol van goed opdrachtgever en –nemerschap en het projectmatig werken. Immers, voor het goed kunnen managen van risico's is een duidelijke omschrijving van een programma, project of proces nodig. Helderheid vooraf tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en projectteam over omvang, scope en tijdbesteding is essentieel. Risicomanagement is een vast en belangrijk onderdeel van projectmatig werken. En tenslotte, wees alert op de transactiekosten van risicomanagement.

Voor GS is het belangrijk dat de nota risicomanagement duidelijkheid geeft over wat risicomanagement is, hoe het kan helpen bij de realisatie van de gestelde doelen van de provincie. Tegelijkertijd is de nota een eerste belangrijke stap op weg naar een gestructureerde en zoveel mogelijk uniforme wijze van identificeren en beheersen van risico's. Immers na stap 1 van het risicomanagementsysteem volgen er nog 5. Ten slotte geeft de beleidsnota uitvoeringsbeleid voor risicomanagement binnen de provincie, en kaders voor het weerstandsvermogen.

Het nieuwe beleid voor risicomanagement en weerstandsvermogen zal ook zijn vertaalslag krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting. Bij het weerstandsvermogen gaat het om de verhouding (weerstandsratio) tussen de onderkende restrisico's waarvoor geen (dekkings-) maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn op de financiële positie van de provincie (benodigde weerstandscapaciteit) en de middelen en voorzieningen waarover de provincie beschikt om deze risico's op te vangen (beschikbare weerstandscapaciteit).

Deze beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen treedt in de plaats van de nota risicobeleid van 2003.

### 1.3 Totstandkoming

Voor het maken van de beleidsnota is gekozen voor een *projectmatige aanpak*. In de projectgroep waren alle eigenaren van onze majeure kansen en risico's op ambtelijk niveau vertegenwoordigd (deelnemingen, vastgoed, infrastructurele projecten, treasury, informatieveiligheid, Bibob-eenheid, subsidies) evenals specialisten van de afdeling Concerncontrol & Auditing (CCA) en het cluster Bedrijfsvoering (BV). De griffie is betrokken geweest bij de totstandkoming van de beleidsnota. Voorts zijn diverse *bronnen* geraadpleegd. Allereerst zijn soortgelijke beleidsnota's van provincies en 100.000+ gemeenten beoordeeld, en is gesproken met een aantal concerncontrollers. De goede elementen daarvan zijn meegenomen in deze beleidsnota. Vooral die van de gemeenten Breda en Arnhem bleken kansrijk. Daarnaast zijn diverse publicaties gebruikt zoals het *handboek Risicomanagement* van Deloitte accountants, de publieke managementletter *Risico's managen is mensenwerk* van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants en het boek *Risicomanagement voor projecten, de RISMAN-methode toegelicht* van Well-Stam, Lindenaar, Van Kinderen en Van den Bunt.

De conceptbeleidsnota is tevens voor advies aan de huisaccountant EY voorgelegd. Met de Zuidelijke Rekenkamer is een consultatiegesprek gevoerd.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt toegelicht wat risicomanagement en risico's zijn. Ook wordt stilgestaan bij het belang van risicobereidheid, risicobewustzijn en soft controls. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de doelstellingen van de provincie Noord-Brabant voor risicomanagement.

Hoofdstuk 3 gaat over de methode voor risicomanagement, door de zes stappen van het cyclische risicomanagementsysteem uit te werken. Van kaderstelling en strategie (1) via risicoanalyse (2), beheersen (3), monitoren en rapporteren (4), toezicht en toetsing (5) naar verbeteren (6). Het hoofdstuk begint met de uitgangspunten voor succesvol risicomanagement. De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren voor risicomanagement komen in hoofdstuk 4 aan bod.

Het kader voor het weerstandsvermogen wordt uiteengezet in hoofdstuk 5.

## 2 Risicomanagement

### 2.1 Risicomanagement en risico's

*Risicomanagement* inventariseert mogelijke gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de provincie en probeert voordelige effecten ervan te benutten en nadelige effecten te beheersen. Op deze wijze draagt risicomanagement bij aan het behalen van de doelen van de provincie. Dit alles in een cyclisch proces, dat voor en door alle medewerkers concreet wordt gemaakt.

Brabant is een ondernemende provincie. Dat betekent *kansen (of mogelijkheden) benutten, en risico's nemen*. Beide zijden van de medaille zijn voor risicomanagement van belang. Het gaat uiteindelijk om de juiste afweging tussen maatschappelijk rendement en risico's.

*Risico's* zijn gebeurtenissen die zich al dan niet kunnen voordoen en die kunnen leiden tot schade, al dan niet met een nadelig financieel gevolg. Voor kansen geldt dezelfde definitie, alleen kan er dan sprake zijn van een opbrengst, met een mogelijk voordelig financieel gevolg. Risico's op schade worden ook wel geduid als negatieve risico's, die op kansen (of mogelijkheden) als positieve risico's. De provincie hecht aan een goede balans tussen beide risico's.

Bij risico's gaat het om de kans (of waarschijnlijkheid) dat een gewenste of ongewenste gebeurtenis zich voordoet, en om het mogelijke effect ervan: opbrengst of schade. *Kortweg: risico is kans maal effect.*

Een *beheersmaatregel* is een activiteit die zich op enige wijze richt op het elimineren, vermijden of verkleinen van de *oorzaak* of het *gevolg* van een *ongewenste gebeurtenis* die tot schade kan leiden. Voor kansen (of mogelijkheden) zijn ook beheersmaatregelen te treffen, alleen richten die zich op het realiseren en optimaliseren van *gewenste gebeurtenissen*.

Bij risicomanagement gaan we uit van het *brede risicobegrip*. Risico's worden vanuit meerdere invalshoeken gezien: niet alleen financieel, maar bijvoorbeeld ook maatschappelijk, politiek-bestuurlijk (w.o. imagoschade), organisatorisch (w.o. integraliteit), integriteit/wet Bibob, juridisch, fiscaal, technisch en ruimtelijk/planologisch. Zodat een 'rijk' beeld ontstaat van de risico's. De meerdere invalshoeken borgen een volledig beeld van de risico's, leggen onderlinge afhankelijkheden bloot, en zorgen voor inzicht in de mate waarin de verschillende risico's elkaar versterken, afzwakken of compenseren.

Als het zeker is dat een gebeurtenis zich voordoet, is het geen risico meer en nemen we deze, als er sprake is van een financieel gevolg, op in de begroting. Voor niet-zekere gevolgen moeten we een financiële buffer (beschikbare weerstandscapaciteit) aanhouden. De hoogte van deze buffer wordt bepaald door alle geïnventariseerde risico's (benodigde weerstandscapaciteit). In de paragraaf *weerstandsvermogen* van de begroting en de jaarrekening wordt inzicht gegeven in de verhouding tussen de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.

## 2.2 Risicobereidheid, risicobewustzijn en soft controls

Brabant is een ondernemende provincie, die snel wil kunnen reageren op ontwikkelingen en kansen. En dat betekent per definitie risico nemen. Daarom is het belangrijk dat vooraf duidelijk is hoeveel risico de provincie wil lopen om haar doelen te bereiken. Deze *risicobereidheid* is dus gekoppeld aan de strategische keuzes, en voorzien van grenzen en limieten (kwantitatief en kwalitatief).

Waar risicobereidheid aangeeft hoeveel risico we maximaal willen en mogen nemen, bepaalt *risicobewustzijn* in hoeverre we beseffen hoeveel risico we eigenlijk nemen. Het bewust zijn van deze risico's is de eerste en belangrijke stap naar de beheersing ervan. Wanneer we weten dat er iets mis kan gaan, zullen we meestal proberen dit te voorkomen.

Bij de invoering van risicomanagement ligt de nadruk vaak op tastbare, harde beheersmaatregelen. Uitgebreide beschrijvingen van risico's en vastleggingen van beheersmaatregelen, het aanstellen van risicomanagers, rapportageformats, procedurebeschrijvingen, enzovoorts. Deze *hard controls* zijn nodig, maar werken alleen als medewerkers gestimuleerd en gemotiveerd worden om ze daadwerkelijk toe te passen. En de kennis en ervaring hebben om in hun dagelijks werk bewust om te gaan met risico's. Dit is het terrein van de *soft controls*, van de niet-tastbare kant van risicomanagement: de menselijke factor. Maatregelen die effect hebben op cultuur, gedrag en motivatie. Belangrijke elementen hiervan zijn: leiderschap en voorbeeldgedrag (tone at the top), communiceren en informeren (over risicobereidheid), motiveren en waarderen (uitnodigende werkomgeving), stimuleren en faciliteren (zelfstandig keuzes maken en leren van fouten) en aanspreken en handhaven (van ongewenst gedrag). Risicomanagement slaagt als er een goede balans is tussen hard en soft controls.

## 2.3 Doelstellingen risicomanagement

Risicomanagement helpt bestuur, management en medewerkers bij het realiseren van de provinciale doelen, door kansen (of mogelijkheden) te benutten en risico's te beheersen. Dat is het hoofddoel. Dat doet risicomanagement door:

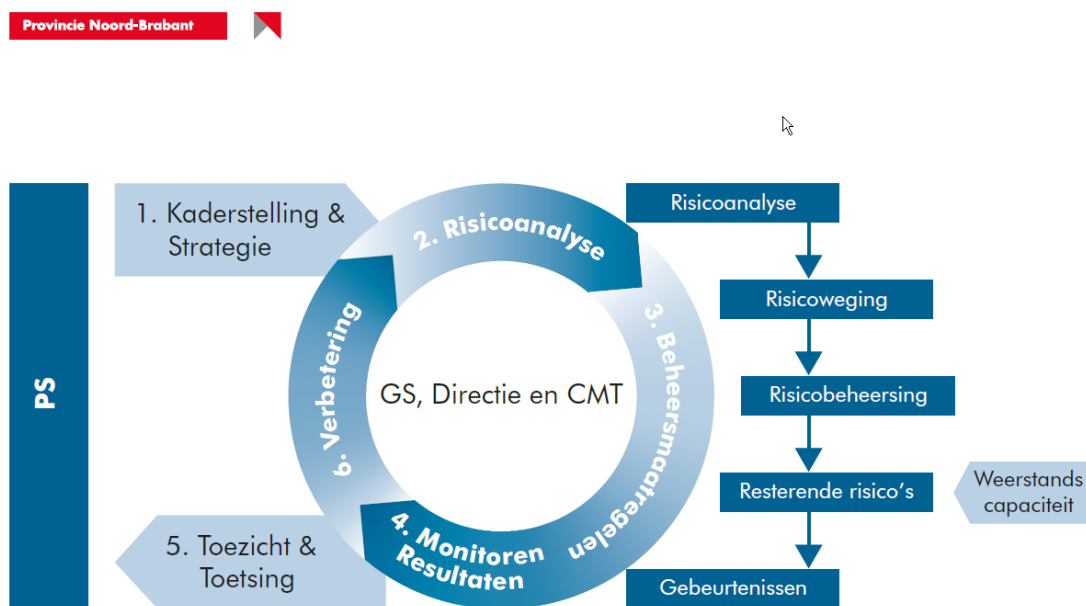
- Inzichtelijk maken van de risico's die de provincie loopt.
- Ondersteunen bij het proces van de politiek-bestuurlijke afweging en besluitvorming over strategie, risicoprofiel, risicobereidheid en weerstandsvermogen, inclusief de communicatie daarover en de verankering in de organisatie.
- Stimuleren en vergroten van het risicobewustzijn van de medewerkers.
- Benutten van de kansen en beheersen van de risico's, door het opstellen en actueel houden van beheersmaatregelen, zodat mogelijke opbrengsten gemaximaliseerd worden en eventuele schade geminimaliseerd.

- Monitoring van de ontwikkeling van de risico's, de benutting en beheersing ervan, evenals de periodieke rapportage op maat hierover aan de verschillende gebruikers: PS, GS, directie, concernmanagementteam, managementteams en afdelingen van de clusters.
- Goede dossiervorming over het uitgevoerde risicomanagement (ook achteraf aantoonbaar).
- Bevorderen van het leer- en verbetervermogen van de organisatie.
- Optimaal rendement van risicomanagement (doeltreffend) tegen de laagst mogelijke kosten (doelmatigheid: value for money).

Om dit te bereiken, is het goed om *structuur* aan risicomanagement te geven. Dat zorgt ervoor dat gebeurtenissen die het behalen van de doelen kunnen bevorderen (kansen) of in gevaar brengen (risico's) systematisch in beeld worden gebracht. Om vervolgens passende *beheersmaatregelen* te nemen om kansen te benutten of schade te voorkomen. Risicomanagement biedt geen 100% garantie dat gebeurtenissen met een negatief gevolg niet meer zullen optreden, of dat alle kansen worden benut. Het geeft wel de *zekerheid* dat de provincie vooraf de benutting van kansen en de beheersing van risico's zorgvuldig heeft afgewogen.

### 3 Methode

In dit hoofdstuk wordt het risicomanagementsysteem toegelicht. Een goed functionerend risicomanagementsysteem is gebaseerd op *uitgangspunten* die geformuleerd zijn in het risicomanagement*beleid* en het continu doorlopen van het risicomanagement*proces*. Dit proces bestaat uit 6 stappen:



Tabel 2 Zes stappen van het cyclische risicomanagementsysteem

Hierna worden de stappen van dit cyclische proces nader uiteengezet, maar niet voordat is stilgestaan bij de uitgangspunten en de taken en verantwoordelijkheden van succesvol risicomanagement.

#### 3.1 Uitgangspunten

Voor een succesvolle toepassing van risicomanagement is het belangrijk om de goede uitgangspunten voor ogen te houden. Deze uitgangspunten zijn bepalend voor de cultuur en houding van de organisatie ten aanzien van risicomanagement, niet alleen bij de invoering ervan, maar ook op de langere termijn. Ze bieden houvast, zowel in tijden dat risicomanagement volop in de belangstelling staat, als in perioden van afnemende aandacht.

De uitgangspunten die de provincie Noord-Brabant hanteert voor risicomanagement zijn:

- Risicomanagement creëert *waarde*: kansen benutten en risico's beheersen als bijdrage aan doelrealisatie.
- Risicomanagement is *dynamisch, interactief en reageert op veranderingen* in de externe omgeving en interne organisatie.
- Risico's nemen is *onvermijdelijk*, er over *communiceren* ook.
- De provinciale organisatie doet al veel aan risicomanagement; nu gaat het om het aanbrengen van *samenhang* en *structuur*.
- *Bewust omgaan* met risico's is een onderdeel van *ieders werk*.
- Risico's worden het best beheerst door *hen die er belang* bij hebben.
- Risicomanagement is *maatwerk*.
- Wie niet *reflecteert* op successen en fouten, stopt met *leren en verbeteren*.

### 3.2 Taken en verantwoordelijkheden

In het vervolg van deze beleidsnota worden de taken en verantwoordelijkheden van de bij het risicomanagement betrokken actoren benoemd. In bijlage 1 zijn deze in een tabel op een rij gezet, aangevuld en nader uitgewerkt.

### 3.3 Stap 1: Kaderstelling en strategie

Het risicomanagementbeleid is de basis voor het verankeren van risicomanagement op alle niveaus in de organisatie en vormt het kader waarbinnen risicomanagement wordt uitgevoerd. Het gaat bij risicomanagement om die risicogebieden (programma's, projecten en processen<sup>2</sup>) waar de *grootste kansen en risico's* worden gezien. Daarbij wordt uitgegaan van het *brede risicobegrip*.

Eens in de vier jaar wordt het risicomanagementbeleid na evaluatie opnieuw vastgesteld door GS. GS informeren PS hierover in een Statenmededeling. Hiermee is het *uitvoeringsbeleid* voor risicomanagement gegeven. Dezelfde evaluatiecyclus geldt voor het *kader* voor het weerstandsvermogen. Dit kader wordt door PS vastgesteld, op basis van een Statenvoorstel van GS.

Naast beleidsvorming gaat het in deze fase ook om de *strategie* van risicomanagement, en dan vooral de *risicobereidheid* van de provincie. Hoeveel risico wil de provincie lopen om haar doelen te bereiken? Wat is het effect van de ontwikkeling van een voorwaardenscheppende naar een uitnodigende en mede-uitvoerende provincie hierop: meer of minder risico's? Wat is het *risicoprofiel* van de provincie? Wat zijn dan de belangrijkste risicogebieden? Hoe werken de risico's op elkaar in? Is er een rode draad in de risico's te herkennen? Hoeveel risico's kan de provincie vervolgens

---

<sup>2</sup> Beleids-, besluitvormings- en uitvoeringsprocessen

dragen? Is de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend om de financiële risico's af te dekken? *Risicobereidheid* is dus gekoppeld aan de strategische keuzen, het risicoprofiel en het weerstandsvermogen. De mate van risicobereidheid wordt door GS afgewogen. Het is een politiek-bestuurlijke afweging, die moet passen binnen het door PS gegeven kader voor het weerstandsvermogen.

Met de besluitvorming over het risicomanagementbeleid, strategie en risicobereidheid is het fundament voor risicomanagement gelegd. Het geeft focus aan de inzet door de organisatie: de belangrijkste risico's en risicogebieden krijgen de meeste aandacht. Dat betekent ook dat risicomanagement van het ene cluster (met een of meerdere risico's of risicogebieden) meer zal vragen dan van het andere cluster (met een of geen risico of risicogebied). Met andere woorden: ruimte voor maatwerk.

Hierna is *heldere communicatie naar de medewerkers* over risicobereidheid belangrijk. Als voor hen duidelijk is welke risicogebieden belangrijk zijn en hoeveel risico de provincie bereid is daarvoor te nemen, dan kunnen zij betere beslissingen nemen in hun werk. Daarbij helpt het om niet alleen over risicobereidheid te praten in termen van grenzen en limieten, maar om de medewerkers ook mee te nemen in het door het bestuur en directie gevolgde denkproces, de dilemma's en de gemaakte afwegingen.

Ten slotte: de afgesproken en uitgelegde risicobereidheid wordt *geborgd in de bedrijfsvoering*. Bijvoorbeeld: door vertaling in kernwaarden, autorisatielimieten, mandaatregelingen en het interne controleprogramma.

### 3.4 **Stap 2: Risico-analyse**

Na kaderstelling en strategie is de risicoanalyse de volgende stap in het cyclische proces. Hierbij gaat het om vier vragen:

- *Doel:* Waarover gaat de risicoanalyse en wat willen we ermee bereiken?
- *Identificeren:* Wat kan ons allemaal overkomen?
- *Kwantificeren:* Wat zijn onze grootste risico's?
- *Afwegen:* Hoe kunnen we de grootste risico's beheersen?

De risicoanalyse wordt toegepast in de gehele beleidscyclus van de provincie: zowel bij de voorbereiding van en de besluitvorming over beleid, de uitvoering in programma's, projecten en processen als bij de evaluatie en de bijstelling ervan.

In het besluitvormingsproces van GS komt de risicoanalyse tot uitdrukking in het onderdeel 'Risico's en gevolgen' van het GS-beslisdocument. Hierbij wordt uitgegaan van het brede risicobegrip. Tevens wordt de relatie gelegd met de beschikbare weerstandscapaciteit. Wat zijn de kansen en risico's van dit besluit? Welke maatregelen stellen we voor om deze te

benutten of te beheersen? Willen en kunnen we het restrisico dragen? Is de beschikbare weerstandscapaciteit toereikend?

Naarmate het beleid, programma, project of proces strategischer van aard is, zal aan deze risicoparagraaf in de GS-beslisdocumenten een zwaarder gewicht worden toegekend.

De risicoanalyse staat niet op zichzelf, maar is een vast onderdeel van een programma, project of proces (beleid, uitvoering en evaluatie).

#### 3.4.1 Doel

Risicoanalyse is geen doel op zich, maar een middel. Het is daarom verstandig om na te gaan wat we ermee willen bereiken. Het gaat om vragen als:

- Wat is het *doel*? Kansen en risico's? Gaat het om de ondersteuning bij strategische, tactische en operationele besluitvorming? Het maken van beleid? Een betere beheersing van een programma, project of proces? Het beter stellen van prioriteiten? Of maken we een risicoanalyse om marges voor ramingen en planningen beter kwantitatief te kunnen onderbouwen?
- Waar is de analyse op gericht, wat is de *focus* ervan? Op strategische risico's of operationele? Op aspecten van het brede risicobegrip, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke en politiek-bestuurlijke risico's? Of op de beheersaspecten van een project: geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit?
- Op welke *fase* van een programma, project of proces richt de analyse zich? Beleidsvoorbereiding, of de uitvoering van het beleid? De initiatieffase van een programma of project, of de voorbereidingsfase ervan?
- Welk *type* risicoanalyse is nodig? Een kwalitatieve analyse waarbij de orde van grootte van een risico wordt geduid, of een kwantitatieve waarbij risico in termen van kansen en gevolgen worden beschreven. Het doel van de risicoanalyse bepaalt de keuze voor het type.
- Welke *informatie* is beschikbaar en te gebruiken?

Met behulp van deze informatie kan de doelstelling van de risicoanalyse worden vastgesteld.

Vervolgens gaan we het organiseren, volgens de principes van *projectmatig werken*<sup>3</sup>. Wie is de opdrachtgever van de risicoanalyse, wie de opdrachtnemer en wie nemen we ervoor op in de projectgroep? Hoe borgen we in het team zowel de (specialistische) kennis en ervaring van de inhoud (bijvoorbeeld: deelnemingen, fondsen, treasury, infrastructuur, vastgoed) als van het proces van risicomangement? Welke (hulp-)middelen zijn er voor nodig? Wanneer moet de risicoanalyse gereed zijn?

---

<sup>3</sup> Hierna wordt onder een project ook een programma en een beleids- of uitvoeringsproces verstaan. De principes van 'projectmatig werken' zijn daarvoor ook toepasbaar.

De *risicomanager* in een projectteam neemt de procesrol voor zijn rekening, door het risicomanagementproces te faciliteren, te bewaken en te continueren. Hij of zij doet dit voor de *opdrachtgever* van een programma, proces of project. De risicomanager rapporteert over het risicomanagement van de programma's, processen en projecten van het cluster aan de clusterdirecteur- of manager.

### 3.4.2 Identificeren

In deze stap worden alle potentiële kansen en risico's in beeld gebracht. Daarbij wordt naar kansen en risico's gezocht binnen alle risicogebieden van de provincie. Deze risico's worden gezien vanuit het brede risicobegrip. De vraag die hierbij gesteld wordt is: Hebben we *alle grootste kansen en risico's in beeld en zijn deze actueel?*

Dit gebeurt op drie niveaus:

1. Strategisch: het concernbreed richten door GS, directie en concernmanagementteam: doelbepaling en strategie.
2. Tactisch: het inrichten door de clusterdirecteuren- en managers en hun managementteams van de clusters, om de gestelde doelen te kunnen halen.
3. Operationeel: het verrichten door de afdelingshoofden, programmamanagers, projectleiders (en hun medewerkers), zodat de doelen gehaald worden.

Hierna worden deze gremia en personen *risico-eigenaren* genoemd: eindverantwoordelijk voor de benutting en beheersing van een (set van) kansen en risico's, inclusief de monitoring, rapportage en dossiervorming erover, elk op hun niveau. In paragraaf 3.5 over de monitoring en rapportage over risicomanagement wordt dit verder uitgewerkt.

In nagenoeg alle gevallen zal de risico-eigenaar – zeker op tactisch en operationeel niveau - ook de *opdrachtgever* van een programma, project of proces zijn.

De provincie Noord-Brabant kiest ervoor om de risico's van onderuit de organisatie naar boven te laten komen (*bottom-up benadering*). Dit is een praktische benadering omdat risico's zo benoemd worden door degenen die dagelijks het werk uitvoeren. Dit zullen vooral operationele risico's zijn. Met behulp van deze inzichten bepalen de managementteams van de clusters <sup>4</sup> ieder hun *top-5 aan risico's*. Dit zijn de 5 *grootste risico's* die de realisatie van de doelstellingen van een cluster kunnen helpen (positieve risico's of kansen) of belemmeren (negatieve risico's of schade). Dit kunnen operationele risico's van individuele of geclusterde programma's, projecten of processen zijn, maar ook risico's op het tactische niveau van het cluster zelf.

---

<sup>4</sup> Voor risicomanagement worden Kabinet/team Bibob en de afdeling Bestuurlijke Organisatie & Toezicht beschouwd als een afzonderlijk risicogebied. Hun rol in de bottom-up benadering is gelijk aan die van een cluster.

Vervolgens worden deze risico's in drie stappen verrijkt, gewogen en gekozen: 1. dialoog tussen de directie en het concernmanagementteam (strategisch/tactisch niveau) en 2. idem tussen GS en directie (strategisch niveau) en 3. besluitvorming door GS.

Voor GS zal de nadruk liggen op de duiding en de weging van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relevante risico's, het totale risicoprofiel in relatie tot de risicobereidheid en de beschikbare weerstandscapaciteit, en de mate waarin het risicoprofiel gevoelig is voor niet of moeilijk door de provincie beïnvloedbare exogene factoren zoals economische groei of krimp. Voor de ondersteuning van dit proces zullen instrumenten ontwikkeld worden (bijvoorbeeld: gevoeligheidsanalyse, scenario-analyse, stress test).

De uitkomst van dit proces is een top-10<sup>5</sup> aan concernbrede strategische risico's. Deze top risico's worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening, en zijn daardoor onderwerp van het *politieke debat* tussen PS en GS. Ook wordt de top-10 gecommuniceerd met de organisatie, zodat medewerkers worden meegenomen in de afwegingen van GS.

Om een integraal beeld te krijgen, voegen de clusters hun top-5 risico's toe aan de centrale risicodatabase. Deze wordt beheerd door de afdeling Financiën, Planning en Control (FPC) van het cluster Bedrijfsvoering. De uitkomsten van de gesprekken door GS, directie en concernmanagementteam over de top risico's worden eveneens in deze databank vastgelegd. Dit bestand gebruikt het cluster Bedrijfsvoering ook bij het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit (zie hoofdstuk 5 Weerstandsvermogen).

De afdeling Concerncontrol & Auditing (CCA) beoordeelt de onderlinge samenhang, consistentie, onderbouwing en dergelijke van de door de directie opgevoerde top-10 risico's. Voorts adviseert deze afdeling bestuur, directie, concernmanagementteam, managementteams clusters en afdelingen over (methoden voor) beheersing, verrijking en weging van de risico's, in het proces naar de top-10 risico's.

### 3.4.3 Kwantificeren

De geïdentificeerde kansen en risico's worden toegewezen aan *risicobeheerders*. Deze personen, meestal de opdrachtnemers, zijn er operationeel verantwoordelijk voor. Zij analyseren en beoordelen risico's in termen van kansen en risico's. Er is altijd een *best case*, dit is de kans (mogelijkheid), en ook een *worst case* en dat is het grootste risico. Naar beide is de risicobeheerder op zoek.

Op basis van de analyses bepalen de risicobeheerders de kans (waarschijnlijkheid) van optreden en de mogelijke gevolgen. De gevolgen brengen zij zo concreet mogelijk in beeld, waardoor de beheersmaatregelen vervolgens beter te bepalen zijn. De uitkomsten van de risicoanalyse worden besproken met relevante betrokkenen (zoals risico-eigenaar/opdrachtgever, projectteam en

---

<sup>5</sup> Gedachte achter de top-10 is de 80/20-regel: een beperkt aantal grootste risico's bepalen 80% van het totale risicoprofiel en het benodigde weerstandsvermogen.

afdeling) om risico's te delen, bewustwording te bevorderen en draagvlak te krijgen.

Het waarden van risico's is een proces van waarden en inschatten, en kent daardoor in bepaalde mate een subjectief karakter. Deze subjectiviteit wordt zoveel mogelijk beperkt door 1. een evenwichtige samenstelling van het projectteam voor de risicoanalyse (lijn en staf, inhoud en proces, ook dwars- en tegendenkers, risicomanager, externe deskundigen), 2. variëteit in geraadpleegde bronnen en gehanteerde risicobeoordelingsmodellen- en technieken en 3. spiegelen aan ervaringen van andere organisaties (binnen en buiten de provinciale sector).

Het is goed onderscheid te maken tussen het *initiële risico* en het *restrisico*. Het initiële risico is de inschatting van het risico zonder het effect van de beheersmaatregelen. Door het nemen van beheersmaatregelen (paragrafen 3.3.4 en 3.5) zal de schade verminderen of zelfs helemaal verdwijnen. Wat dan resteert, is het *restrisico*. Als we hieronder spreken over gevolgen, spreken we over restrisico's. Dit risico wordt door de risicomanager, op aangeven van de risico-eigenaar, opgenomen in de decentrale risicodatabase van het cluster. Hierin worden ten minste de onderkende risico's en de getroffen beheersmaatregelen opgenomen. Beheersmaatregelen kosten geld en capaciteit, en die worden opgenomen in de begroting en de planningen.

#### 3.4.4 Afwegen

In deze fase worden beheersmaatregelen gedefinieerd die gericht zijn op het benutten en beheersen van de onderkende en gewaardeerde belangrijkste kansen en risico's. Daar is het immers allemaal om begonnen bij risicomangement.

Voor de goede orde: het doel is niet om koste wat het kost risico's te vermijden of te voorkomen. Het doel is vooraf te overwegen wat we met een risico of kans gaan doen. Dat noemen we beheersmaatregelen.

Er zijn allerlei typen van beheersmaatregelen te bedenken, maar deze kunnen we uiteindelijk terugbrengen tot twee categorieën: 1. zelf dragen of overdragen van risico's en 2. preventie of correctie van risico's. Bij de eerste categorie gaat het om:

- Maatregelen waarbij risico's *zelf worden gedragen*
  - Vermijden: stoppen met de activiteit
  - Accepteren: aanvaarden risico (onder voorwaarden)
  - Verminderen: treffen van beheersmaatregelen
- Maatregelen waarbij de risico's contractueel worden *overgedragen* aan een andere partij
  - Verzekeren
  - Opdrachtnemer: stoppen met zelf uitvoeren (uitbesteden of inkopen)

De tweede categorie valt uiteen in:

- *Preventieve maatregelen* die zich richten op het vooraf elimineren, vermijden of verkleinen van een ongewenste gebeurtenis. Aangrijpingspunt voor deze maatregelen is de *oorzaak* van een gebeurtenis.
- *Correctieve maatregelen* hebben als doel om na het optreden van een ongewenste gebeurtenis alsnog de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. Deze maatregelen grijpen in op het *gevolg* van deze gebeurtenis.

Beide categorieën beheersmaatregelen richten zich vooral op het verminderen van de negatieve risico's (ongewenste gebeurtenissen). Als denkmodel zijn deze ook toepasbaar voor het benutten van kansen (in termen van mogelijkheden): de positieve risico's of gewenste gebeurtenissen. Voor de praktische uitvoering zal dit model voor de positieve risico's nog op maat gemaakt worden. Dat zal in de uitvoeringsfase van de nota risicomanagement plaatsvinden.

Als er beheersmaatregelen genomen dienen te worden, is het van belang dat deze *effectief en proportioneel* zijn. Soms is het goedkoper het risico te nemen. Voorts wordt beoordeeld of risico's door de provincie beïnvloedbaar zijn, of maatregelen *uitvoerbaar* zijn en of ze *geen nieuwe risico's* met zich mee brengen.

Ook wordt gezocht naar een goede mix tussen *hard en soft controls*; tussen enerzijds meetbare afspraken en richtlijnen en anderzijds maatregelen die van invloed zijn op het persoonlijk functioneren van medewerkers (voorbeeldgedrag, transparantie, respect, competenties).

Op basis van al deze informatie wordt een *beheersstrategie* gekozen. De *kosten en de tijd* voor het uitvoeren van de maatregelen worden verwerkt in de begrotingen en de planningen.

Tot slot wordt de uitvoering van een gekozen maatregel toegewezen aan een *actiehouders*. Dit is degene die het risico het best kan beheersen en/of die er het meeste belang bij heeft. Dit alles wordt vastgelegd in de decentrale risicodatabase van het cluster, waarmee de risico-eigenaar/opdrachtgever en de risicobeheerder kunnen monitoren hoe het risico zich ontwikkelt.

### 3.5 **Stap 3: Beheersen**

Nu komt het aan op het uitvoeren van de gekozen beheersmaatregelen. We gaan daarbij zoveel mogelijk projectmatig te werk. In een projectplan wordt aangegeven wie wat gaat doen, wat daarvoor nodig is, hoe de effecten van de maatregelen worden bewaakt en hoe erover wordt gerapporteerd. Voor de beheersmaatregelen worden kaders als budget, tijdsduur en kwaliteitseisen meegegeven.

De status van de beheersmaatregelen worden bijgehouden in de decentrale risicodatabase van het cluster.

### 3.6 **Stap 4: Monitoring risico's en resultaten beheersmaatregelen**

Het *speelveld van de provincie verandert continu*. Nieuwe kansen en risico's kunnen ontstaan door veranderingen in de omgeving, wijziging van beleid en nieuwe programma's en projecten. Reeds geïdentificeerde kansen en risico's kunnen toe- of afnemen, bijvoorbeeld door economische omstandigheden en veranderingen in de tijdsplanning. Daarom is het belangrijk dat de ontwikkeling van de *risico's actief gevolgd* wordt. Dat is stap 4 Monitoring van de risico's en de resultaten van beheersmaatregelen.

De monitoring richt zich op de *ontwikkelingen van de kansen en risico's* (nieuwe en bestaande) en op het *resultaat en het proces van de beheersmaatregelen*. Hebben de getroffen beheersmaatregelen het beoogde effect gehad? Maar zeker zo interessant is de vraag of het proces van risicobeheersing goed heeft gewerkt? Wat maakt dat het gewenste resultaat wel of niet gehaald is? Is de teamsamenstelling effectief gebleken? Waren rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder? Was de overlegstructuur effectief? Was voor iedereen op tijd de juiste informatie voorhanden? Deze procesevaluatie heeft als doel om *het leren te bevorderen* (op projectteamniveau en individueel), en de *effectiviteit* van het (vervolg van) het risicomanagementproces te *verhogen*.

Essentieel voor de monitoring is dat de *decentrale risicodatabases* van de clusters *up to date* zijn bijgewerkt, en de onderliggende *(project-)dossiers een volledig, juist en goed gedocumenteerd* beeld geven van het proces en de uitkomst van de uitgevoerde risicoanalyse (paragraaf 3.3) en de getroffen beheersmaatregelen (paragraaf 3.4).

De *verantwoordelijkheden* voor de monitoring en rapportage kennen dezelfde *gelaagdheid* als bij de identificatie van de risico's (paragraaf 3.3.2):

- Strategisch: de directie is als risico-eigenaar ambtelijk eindverantwoordelijk voor de monitoring van de concernbrede top-10 risico's. Zij rapporteert hierover aan GS. Na besluitvorming over de monitoring van de top-risico's gaan GS hierover het debat aan met PS, bij de behandeling van de begroting en jaarrekening.
- Tactisch: de clusterdirecteuren- en managers zijn als risico-eigenaar verantwoordelijk voor monitoring, rapportage, registratie (decentrale risicodatabase) en dossiervorming van de programma's, projecten en processen van hun clusters. Zij rapporteren over de beheersing van de top-5 risico's aan de directie.
- Operationeel: de opdrachtgever is als risico-eigenaar eindverantwoordelijk voor de monitoring van zijn programma, project of proces, en rapportage daarover aan de clusterdirecteur- en manager. Daarbij hoort ook het up to date houden van de decentrale risicodatabase, en de goede dossiervorming. De risicobeheerders zijn hier operationeel verantwoordelijk voor. De actiehouders voeren de risicobeheersmaatregelen uit, onder verantwoordelijkheid van de risicobeheerder. De risicomanager faciliteert en bewaakt het proces van monitoring en rapportage, en is verantwoordelijk voor het beheer van de decentrale database. De opdrachtgever rapporteert aan de clusterdirecteur of –manager.

De rapportage over de monitoring van de risico's sluit aan op de planning- en controlcyclus van de provincie en de daarvoor gebruikte centrale formats.

De *rapportagefrequentie* op tactisch en operationeel niveau is *ten minste tweemaal* <sup>6</sup> per jaar, inclusief de rapportage voor begroting en jaarrekening; die op strategisch niveau is tweemaal per jaar (bij begroting en jaarrekening). Voor de risico-eigenaren geldt een *actieve informatieplicht* bij ingrijpende wijzigingen in de status van de risico's en de getroffen beheersmaatregelen, tussen de vaste rapportagemomenten in.

Om de *transactiekosten* van de monitoring en rapportage zo laag mogelijk te houden, ligt een slimme koppeling tussen de decentrale risicodatabases van de clusters en de centrale risicodatabase van het cluster Bedrijfsvoering voor de hand.

### 3.7 **Stap 5: Toezicht en toetsing**

Jaarlijks meldt GS in de paragraaf weerstandsvermogen van de *begroting* wat de *voornemens* zijn voor *risicomanagement* van het komende begrotingsjaar. Bijvoorbeeld: het invoeringsplan voor deze beleidsnota, het programma voor de thema-audits naar het risicomanagement van de clusters, de geplande evaluatie van het beleid voor risicomanagement, enzovoorts. Ook wordt de risico top-10 toegelicht, inclusief beheersmaatregelen.

In diezelfde paragraaf van de *jaarrekening* legt GS hierover *verantwoording* af aan PS. Daarbij speelt ook de vraag of voor het halen van de doelen de kansen zijn benut en de risico's beheerst.

*Risicomanagement* geeft in het traject verantwoorden-toezichthouden het *antwoord op de volgende vragen*: Wat is de bijdrage geweest van risicomanagement aan het wel of (nog) niet (geheel) halen van de doelen? Wat maakte dat het bij het ene doel wel lukte om kansen te benutten en risico's te beheersen en bij het andere niet? Wat is er geleerd en verbeterd?

Het cluster Bedrijfsvoering organiseert de totstandkoming van de paragraaf weerstandsvermogen en de voortgangsrapportages.

### 3.8 **Stap 6: Verbeteren**

Naast de reflectie op de realisatie van de doelen van de programmabegroting en de voortgangsrapportage is risicomanagement als *systeem* periodiek onderwerp van *evaluatie*. Zijn de doelstellingen van risicomanagement, zoals opgenomen in onderdeel 2.3, gehaald? Zijn de uitgangspunten ervoor nog valide (paragraaf 3.1)? Deze systeemevaluatie wordt eens in de vier jaar uitgevoerd. De opbrengst ervan wordt benut om van te leren, en om de beleidsnota risicomanagement en weerstandsvermogen te actualiseren. GS bieden deze herziene nota aan PS aan. Voor deze systeemevaluatie wordt aansluiting gezocht bij een bestuursperiode.

---

<sup>6</sup> Het is aan een cluster om, gegeven het risicoprofiel, voor een hogere rapportagefrequentie te kiezen.

Voor de organisatie van het leer- en verbetervermogen van de organisatie op het terrein van risicomanagement worden drie instrumenten ingezet: zelfevaluatie, peer review en thema-audits. Bij *zelfevaluatie* door de clusters zelf komen inhoudelijke en procesmatige vragen aan bod zoals: Hebben we de juiste kansen en risico's geïdentificeerd? Hebben we deze goed gekwantificeerd? Zijn de juiste beheersmaatregelen toegekend, en hebben deze gewerkt? Hebben we projectmatig gewerkt? Hoe heeft het team gefunctioneerd? Is tijdig bijgestuurd naar aanleiding van de monitoring en rapportage, en tussentijdse signalen? Wat is er geleerd en wat is er verbeterd? Door *peer review* wordt het leren over risicomanagement tussen de clusters gestimuleerd. Enerzijds door leerervaringen met elkaar te delen (bijvoorbeeld door bespreking van casuïstiek in het concernmanagementteam), anderzijds door elkaar collegiaal te bevragen op dilemma's en blinde vlekken.

De afdeling Auditing & Procesmanagement van CCA zal in haar auditprogramma het onderzoek naar de kwaliteit van het risicomanagement door de clusters opnemen. In een periode van vier jaar komen alle clusters aan bod. Bij deze *thema-audits* wordt de opbrengst van de zelfevaluaties en de peer reviews betrokken.

De clusters zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de zelfevaluatie; het concernmanagementteam is dat voor de peer reviews. CCA volgt dat deze twee instrumenten worden ingezet en rapporteert daarover aan de directie en concernmanagementteam (monitoring en rapportage). Daarnaast organiseert CCA de systeemevaluatie van het risicomanagement, en voert zij de thema-audits uit.

## **4 Weerstandsvermogen**

### **4.1 Weerstandsvermogen, wat is het?**

Weerstandsvermogen is een maatstaf om te beoordelen of de provincie in staat is om nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder dat daarbij de continuïteit in de uitvoering van taken in gevaar komt. De term weerstandsvermogen verwijst niet naar een exact bedrag, maar vertegenwoordigt een verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. De resultaten van het risicomanagementproces geeft inzicht in de onderkende restrisico's waarvoor geen (dekkings-)maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn op de financiële positie van de provincie. Het weerstandsvermogen geeft antwoord op de vraag in hoeverre een provincie in staat is om de restrisico's op te vangen. In de begroting en het jaarverslag wordt gerapporteerd over het weerstandsvermogen in een specifieke paragraaf. Doordat zich in alle programma's risico's voordoen, is de paragraaf weerstandsvermogen feitelijk een dwarsdoorsnede van de programma's.

### **4.2 Inhoud paragraaf weerstandsvermogen**

In het besluit Begroting en verantwoording provincies en Gemeenten (Bbv), artikel 11 lid 2 zijn de eisen aan de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen.

De paragraaf bevat:

1. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit.
2. Een inventarisatie van de risico's.
3. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Via het monitoren van risico's en resultatenbeheersmaatregelen, zoals beschreven in paragraaf 3.5, wordt PS geïnformeerd over ontwikkelingen en beheersing van de concernbrede top-10 aan strategische risico's.

### **4.3 Weerstandscapaciteit, waar bestaat het uit?**

De weerstandscapaciteit is in artikel 11 van het Bbv beschreven als: de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Een geheel sluitende begroting zonder weerstand betekent dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren. De meest bekende post voor het opvangen van deze tegenvallers is de algemene reserve. Er zijn echter meer mogelijkheden om tegenvallers op te vangen. Deze mogelijkheden kunnen worden gekwalificeerd als incidenteel (middelen die slechts éénmalig ingezet kunnen worden) en structureel (elk jaar kan deze capaciteit opnieuw worden ingezet).

Een aantal componenten rekenen we niet mee tot de beschikbare weerstandscapaciteit zoals bestemmingsreserves, stille reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. Bestemmingsreserves kunnen niet zonder beleidswijziging ingezet worden en vaak rusten hier al bestuurlijke of juridische

verplichtingen op. De zogenaamde stille reserves nemen we niet mee omdat deze middelen pas geïncasseerd kunnen worden als de activa worden verkocht. De onbenutte belastingcapaciteit nemen zien wij slechts als theoretische weerstandscapaciteit, aangezien hiervoor de politieke vrije ruimte op dit moment nihil is. In het bestuursakkoord is immers afgesproken het opcententariaf alleen aan te passen voor de inflatoire ontwikkeling. Deze component wordt daarom alleen meegenomen in een rekentechnische opstelling van de weerstandscapaciteit

Bij de provincie Noord-Brabant onderscheiden we de volgende componenten die gerekend worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Een aantal componenten kennen echter een zodanig specifieke bestemming (staan ter afdekking van specifieke risico's) waardoor zij slechts beperkt en alleen voor die specifieke risico's gerekend worden tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

Incidentele weerstandscapaciteit:

- a. algemene reserve
- b. risicoreserve
- c. dividend en rentereserve
- d. reserve investeringsagenda
- e. reserve grondbedrijf

Structurele weerstandscapaciteit:

- f. post onvoorzien in de begroting
- g. structurele begrotingsruimte

#### Ad a. Algemene reserve

De algemene reserve is een buffer voor de opvang van de dagelijkse risico's van de bedrijfsvoering en de reguliere begrotingsuitvoering. Dit zijn risico's die inherent zijn aan het overheidshandelen en bedrijfsvoering. De algemene reserve is niet bedoeld voor het afdekken van risico's die expliciet gelopen worden binnen een beleidsveld.

#### Ad b. Risicoreserve

Binnen de algemene reserve is de risicoreserve als een aparte categorie opgenomen. Deze reserve vormt een afdekkingsbron voor het afdekken van risico's die expliciet gelopen worden binnen een beleidsveld. Deze kan incidenteel worden aangewend om de expliciete beleidsrisico's op te vangen. Daarnaast bevat de risicoreserve vanaf de jaarrekening 2011 een specifiek bedrag voor de afdekking van bedrijfsrisico's. De risicoreserve vangt dus eerst de bedrijfsvoeringsrisico's op, alvorens de algemene reserve daarvoor aan te spreken.

#### Ad c. Dividend- en rentereserve

Binnen de algemene reserve is de dividendreserve ingesteld om schommelingen in dividend en schommelingen van de rentekosten en – opbrengsten op te vangen. Binnen de gekozen systematiek worden mee- en tegenvallers in dividend ontvangst, rente-ontvangst en financieringssaldo opgevangen en gecompenseerd. De werking van de dividend- en rentereserve moet ertoe bijdragen

dat de financiële doelstelling van de immunisatieportefeuille, de compensatie van het voormalige Essent-dividend, wordt gehaald. De reserve is momenteel gemaximeerd op € 20 miljoen en mag alleen ingezet worden voor bovenstaande risico's en wordt niet gerekend tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

#### Ad d. Reserve investeringsagenda

De reserve staat ten dienste van de investeringsstrategie van de Agenda van Brabant en moet op de juiste momenten de middelen genereren voor de uitvoering van de geplande investeringen.

De reserve investeringsagenda richt zich op de financiering van de genoemde investeringen en is daarmee ook beschikbaar om risico's die zich voordoen bij de uitvoering van de investeringsagenda af te dekken. De reserve mag alleen ingezet worden voor de bovenstaande risico's en wordt niet gerekend tot de beschikbare weerstandscapaciteit.

#### Ad e. Reserve grondbedrijf

De reserve betreft een bestemmingsreserve die ter afdekking van risico's die worden aangegaan door het ontwikkelbedrijf. De reserve mag alleen ingezet worden voor bovenstaande risico's en is dus niet in te zetten voor de beschikbare weerstandscapaciteit.

#### Ad f. Post onvoorzien

De raming van de post onvoorzien is in de begroting bedoeld om onverwachte tegenvallers in het begrotingsjaar op te vangen. De post onvoorzien staat op een structureel niveau van afgerond € 1,3 mln.

#### Ad g. Structurele begrotingsruimte

In de begrotingssystematiek wordt jaarlijks bij de voorjaarsnota een afweging gemaakt van de begrotingsruimte ten behoeve van (nieuw) beleid. Deze middelen zouden in het geval van grote onverwachte financiële tegenvallers heroverwogen of getemporeerd kunnen worden, zonder dat dit van invloed is op het bestaande beleid.

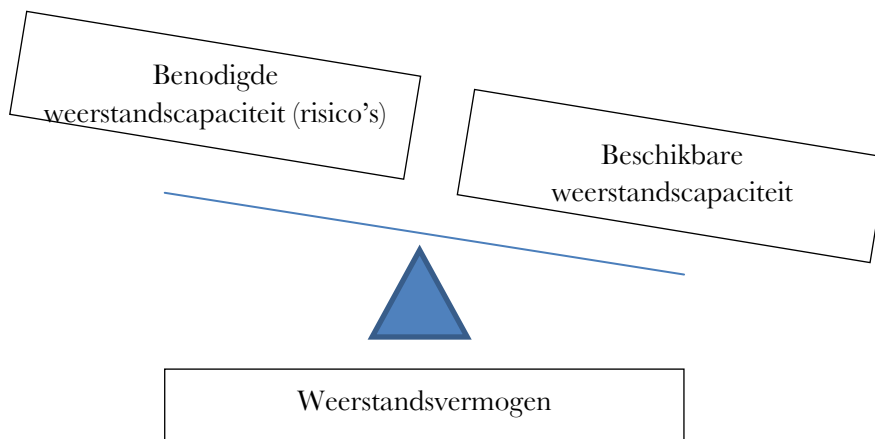
### **4.4 Benodigde weerstandscapaciteit (risico's)**

Het totaal van de restrisico's (met financiële gevolgen) die de provincie loopt, bepaalt de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit. Dit restrisico is de uitkomst van het proces zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Als we de financiële gevolgen van deze individuele of thematisch geclusterde restrisico's bij elkaar optellen dan ontstaat er een te negatief beeld over het weerstandsvermogen. Het is immers vrijwel zeker dat niet alle risico's zich tegelijkertijd voor zullen doen. Zo wordt momenteel in de risicoreserve het normniveau van 80% aangehouden. De hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit is dus afhankelijk van het gekozen zekerheidspercentage.

#### 4.5 Beoordeling weerstandsvermogen (beleid)

De verhouding tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit (risico's) geeft het weerstandsvermogen aan. Het weerstandsvermogen kan schematisch als volgt worden weergegeven.



Het weerstandsvermogen is in een ratio uit te drukken

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De wetgever heeft geen absolute norm gesteld voor de bepaling van de ratio. De provincie is zelf verantwoordelijk voor het formuleren van de beleidslijn en normering. Er kunnen zich namelijk drie situaties voordoen.

1. De beschikbare weerstandscapaciteit is kleiner dan de benodigde weerstandscapaciteit. De weegschaal uit bovenstaande figuur zwenkt door naar links. De beschikbare weerstandscapaciteit moet aangevuld worden;
2. De beschikbare weerstandscapaciteit is voldoende om de benodigde weerstandscapaciteit af te dekken. De weegschaal is in balans. Er zijn geen maatregelen nodig.
3. De beschikbare weerstandscapaciteit is groter dan de benodigde weerstandscapaciteit. De weegschaal zwenkt door naar rechts. De beschikbare weerstandscapaciteit kan afgeroomd worden.

Het is wenselijk om voor deze grenzen met bandbreedtes te werken. Bij de begroting 2015 wordt als onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen inzicht gegeven in de omvang van de ratio en een acceptabele bandbreedte bepaald.

## Bijlage 1 – Taken en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk worden de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren voor risicomanagement opgesomd en nader uitgewerkt.

### 4.1 PS

| Actor | Taken/verantwoordelijkheden                                   | Wanneer                                          |
|-------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| PS    | Vaststellen kader weerstandsvermogen (kaderstellende rol)     | Eén keer in de 4 jaar                            |
|       | Vaststellen paragraaf weerstandsvermogen (controleerende rol) | Tweemaal per jaar, bij begroting en jaarrekening |

### 4.2 Rekeningcommissie

| Actor             | Taken/verantwoordelijkheden                                | Wanneer                            |
|-------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Rekeningcommissie | Advisering PS over kader weerstandsvermogen                | Eén keer in de 4 jaar              |
|                   | Sparringpartner GS over uitvoeringsbeleid risicomanagement | Eenmaal per jaar, bij jaarrekening |

### 4.3 GS

| Actor | Taken/verantwoordelijkheden                                               | Wanneer                                                                                                               |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GS    | Vaststellen uitvoeringsbeleid risicomanagement                            | Eén keer in de 4 jaar                                                                                                 |
|       | Informeren PS over ontwikkeling en beheersing top-10 risico's             | Tweemaal per jaar, bij begroting en jaarrekening<br>Tussentijds indien nodig (actieve informatieplicht <sup>7</sup> ) |
|       | Informeren PS over risico's bij belangrijke PS-voorstellen                | Continu                                                                                                               |
|       | Verantwoordelijk voor het collegebrede risicoprofiel (collegiaal bestuur) | Continu                                                                                                               |

---

<sup>7</sup> Hierbij wordt zowel de bestuurlijke (binnen GS, van GS aan PS) als de ambtelijke actieve informatieplicht (van opdrachtnemer tot en met directie) bedoeld.

#### 4.4 Directie

| Actor    | Taken/verantwoordelijkheden                                                                                                        | Wanneer                                                                                                              |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Directie | Ambtelijk eindverantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen van het uitvoeringsbeleid risicomanagement                     | Continu                                                                                                              |
|          | Verantwoordelijk voor het concernbrede risicoprofiel                                                                               | Continu                                                                                                              |
|          | Verantwoordelijk voor het organiseren van het gesprek met GS over strategie, risicoprofiel, risicobereidheid en weerstandsvermogen | Bij aanvang bestuursperiode, en vervolgens tweemaal per jaar, voorafgaand aan begroting en jaarrekening              |
|          | Monitoring ontwikkeling en beheersing risico's door de clusters                                                                    | Tweemaal per jaar (voorafgaand aan begroting en jaarrekening)<br>Tussentijds indien nodig (actieve informatieplicht) |
|          | Aanpakken van clusteroverstijgende risico's                                                                                        | Continu                                                                                                              |
|          | Rapportage aan GS over de ontwikkeling en beheersing van de top-10 risico's                                                        | Tweemaal per jaar, voorafgaand aan begroting en jaarrekening                                                         |

#### 4.5 Concernmanagementteam

| Actor                 | Taken/verantwoordelijkheden                                                                                                   | Wanneer                                                      |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Concernmanagementteam | Als team verantwoordelijk voor halen van doelstellingen van het uitvoeringsbeleid risicomanagement                            | Continu                                                      |
|                       | Verantwoordelijk voor het concernbrede risicoprofiel                                                                          | Continu                                                      |
|                       | Aanpakken van clusteroverstijgende risico's                                                                                   | Continu                                                      |
|                       | Verantwoordelijk voor organiseren van gesprek met directie over de verrijking en weging van de top-5 risico's van de clusters | Tweemaal per jaar, voorafgaand aan begroting en jaarrekening |
|                       | Verantwoordelijk voor organiseren van peer reviews                                                                            | In een periode van 4 jaar komen alle clusters aan bod        |
|                       | Advisering van de directie over                                                                                               | Tweemaal per jaar,                                           |

|  |                                 |                                           |
|--|---------------------------------|-------------------------------------------|
|  | de concernbrede top-10 risico's | voorafgaand aan begroting en jaarrekening |
|--|---------------------------------|-------------------------------------------|

#### 4.6 Clusterdirecteuren- en managers

| Actor                                                    | Taken/verantwoordelijkheden                                                                         | Wanneer                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Clusterdirecteuren- en managers (en hun managementteams) | Verantwoordelijk voor halen van doelstellingen uitvoeringsbeleid risicomanagement voor het cluster  | Continu                                                                                                             |
|                                                          | Verantwoordelijk voor het risicoprofiel van het cluster                                             | Continu                                                                                                             |
|                                                          | Aanpakken van afdelingsoverstijgende risico's                                                       | Continu                                                                                                             |
|                                                          | Doorlopen risicomanagementproces                                                                    | Tenminste tweemaal per jaar, waarvan tweemaal bij de voorbereiding van begroting en jaarrekening                    |
|                                                          | Rapporteren aan directie over top-5 risico's                                                        | Tweemaal per jaar, voorafgaand aan begroting en jaarrekening<br>Tussentijds indien nodig (actieve informatieplicht) |
|                                                          | Verantwoordelijk voor het organiseren van de zelfevaluatie van het risicomanagement van het cluster | Tenminste eenmaal in de vier jaar                                                                                   |
|                                                          | Bijhouden van decentrale risicodatabase van het cluster<br>Goede dossiervorming                     | Continu                                                                                                             |

#### 4.7 Risicomanagementfuncties

| Actor                                    | Taken/verantwoordelijkheden                                                                                                                                            | Wanneer                                                                                                                                              |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Risico-eigenaar (vaak ook opdrachtgever) | Verantwoordelijk voor benutting en beheersing kansen en risico's, inclusief monitoring, rapportage en dossiervorming van een programma, proces of project              | Continu                                                                                                                                              |
|                                          | Doorgeven van wijzigingen in de decentrale risicodatabase van het cluster                                                                                              | Continu                                                                                                                                              |
|                                          | Rapporteren aan clusterdirecteur/manager over ontwikkeling en beheersing risico's                                                                                      | Ten minste tweemaal per jaar, waarvan tweemaal bij voorbereiding van begroting en jaarrekening. Tussentijds indien nodig (actieve informatieplicht). |
| Risicobeheerder (vaak ook opdrachtnemer) | Operationeel verantwoordelijk voor benutting en beheersing kansen en risico's, inclusief monitoring, rapportage en dossiervorming van een programma, proces of project | Continu                                                                                                                                              |
|                                          | Rapporteren aan risico-eigenaar over ontwikkeling en beheersing risico's                                                                                               | Ten minste tweemaal per jaar, waarvan tweemaal bij voorbereiding van begroting en jaarrekening. Tussentijds indien nodig (actieve informatieplicht)  |
|                                          | Verantwoordelijk voor de aansturing van de actiehouders                                                                                                                | Continu                                                                                                                                              |
| Actiehouder                              | Verantwoordelijk voor de uitvoering van een of meer beheersmaatregelen                                                                                                 | Continu                                                                                                                                              |
| Risicomanager                            | Zorgt voor het faciliteren, continueren en bewaken van het risicomanagementproces, binnen een programma, project of proces, voor een risico-eigenaar/opdrachtgever     | Continu                                                                                                                                              |

|  |                                                                                                                       |                                                                    |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|  | Werkt onder verantwoorde-<br>lijkheid van een<br>clusterdirecteur- of manager,<br>en rapporteert/escaleert<br>daaraan | Continu                                                            |
|  | Beheer van de decentrale<br>risicodatabase van het cluster                                                            | Continu                                                            |
|  | Doorgeven top-5 risico's van<br>het cluster aan het cluster<br>Bedrijfsvoering (voor centrale<br>risicodatabase)      | Tweemaal per jaar,<br>voorafgaand aan begroting<br>en jaarrekening |

#### 4.8 Cluster Bedrijfsvoering

| Actor                                      | Taken/verantwoordelijkheden                                                                                                                                 | Wanneer                                                                                                                 |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afdeling Financiën, Planning<br>en Control | Beheer van de centrale<br>risicodatabase                                                                                                                    | Continu                                                                                                                 |
|                                            | Rapportage aan GS, directie<br>en CMT over de geconsoli-<br>deerde concernrisico's (van<br>top-5 risico's per cluster naar<br>concernbrede top-10 risico's) | Tweemaal per jaar, bij de<br>voorbereiding van begroting<br>en jaarrekening                                             |
|                                            | Berekenen van de benodigde<br>en beschikbare weerstands-<br>capaciteit                                                                                      | Tweemaal per jaar, bij<br>begroting en jaarrekening<br>Tussentijds voor risico-<br>paragraaf in GS-<br>beslisdocumenten |

#### 4.9 Concerncontrol en Auditing

| Actor          | Taken/verantwoordelijkheden                                                                                                        | Wanneer                                                                     |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Concerncontrol | Faciliteren, continueren en<br>monitoren van de inrichting<br>en werking van het<br>concernbrede risicomana-<br>mentsysteem        | Continu                                                                     |
|                | Beoordeling van de top-10-<br>risico's van GS, directie en<br>CMT, zowel inhoudelijk als<br>het proces van totstandkoming<br>ervan | Tweemaal per jaar, bij de<br>voorbereiding van begroting<br>en jaarrekening |
|                | Adviseren van GS, directie en<br>CMT over (methoden) voor<br>verrijking en weging van                                              | Tweemaal per jaar,<br>voorafgaand aan begroting<br>en jaarrekening          |

|                              |                                                                                                                     |                                                          |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|                              | risico's, in het proces naar de top-10-risico's                                                                     |                                                          |
|                              | Adviseren van de clusterdirecteuren/managers over hun risicomanagement en de risicoparagraaf in GS-beslisdocumenten | Continu                                                  |
|                              | Organiseren systeemevaluatie risicomanagementbeleid                                                                 | Eens in de vier jaar                                     |
| Auditing en Procesmanagement | Organiseren en uitvoeren van thema-audits naar kwaliteit risicomanagement clusters                                  | In een periode van vier jaar komen alle clusters aan bod |