



Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

Inleiding en uitgangspunten

In deze paragraaf worden de risico's in beeld gebracht en gerelateerd aan de beschikbare risicobuffer. Risicomanagement is een belangrijk middel om onze doelen te bereiken. Hierbij worden risico's goed in kaart gebracht, beheersmaatregelen genomen en bij de uitvoering vinger aan de pols gehouden. Beheersmaatregelen zijn 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 'riskeer, beheers en realiseer meer'. Deze is samen met het bureau NAR (Nederlandse Adviesbureau voor Risicomanagement) opgesteld.

Kernpunten

- Ratio weerstandsvermogen is berekend op 5,2 en gewaardeerd als uitstekend.
- Ratio Algemene reserve 1,9.
- Benodigde risicobuffer is € 13,6 mln.
- Beschikbare risicobuffer is € 70,4 mln.

Beleidskader

- *Risicomanagementbeleid riskeer, beheers en realiseer meer.*
- ratio weerstandsvermogen is minstens 1,5.
- ratio Algemene reserve minimaal factor 1,0.
- zekerheidspercentage is 90%.
- risicobuffer is de algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves, de vrije belastingcapaciteit motorrijtuigenbelasting en de vrije ruimte meerjarenraming.
- risico's van € 200.000 of meer.

Beleid

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

- **Risicobereidheid**

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 vanaf 2019 een zekerheidspercentage van 90%.

- **Onderdelen van de risicobuffer**

We rekenen de volgende componenten tot de beschikbare risicobuffer:

- algemene reserve
- vrij aanwendbare bestemmingsreserves
- vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting
- vrije ruimte meerjarenbegroting
- **Gewenste omvang van de risicobuffer**

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

- **Niveau van verantwoording**

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

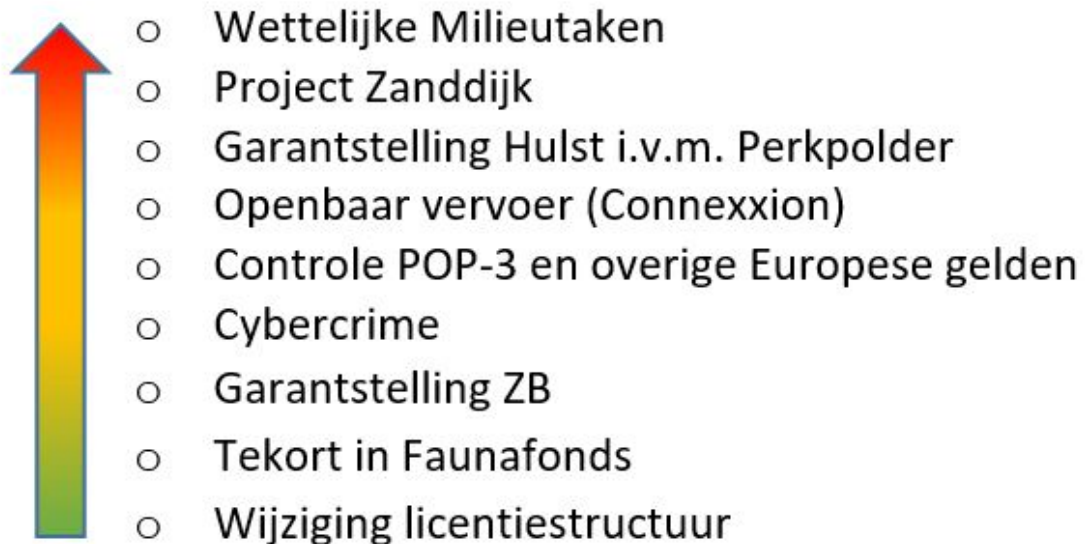
- **Wijzigingen beleid ten opzichte van 2023**

Er zijn geen wijzigingen in het risicomanagementbeleid ten opzichte van 2023.

Risico's

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.

Overzicht risico's begroting 2024



In dit overzicht staan de risico's in volgorde van invloed. De risico's over Wettelijke milieutaken en Garantstelling Hulst in verband met Perkpolder bepalen voor het grootste deel het risicoprofiel van de provincie en zijn op grond daarvan aan te merken als de grootste risico's. Het overzicht bestaat niet uit alleen enkelvoudige risico's. Zo zijn er meer risico's die gaan over de wettelijke milieutaken.

Ten opzichte van de tweede kwartaalrapportage 2022 zijn er geen wijzigingen.

Wettelijke milieutaken

Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

In 2021 is een eerste toekomstverkenning uitgevoerd voor de milieutaken waar we als Provincie verantwoordelijk voor zijn. Een vervolgonderzoek is in 2022 uitgevoerd en gerapporteerd. Op basis van de rapportage is begin 2023 door de uitvoeringsorganisatie een inschatting van de benodigde middelen voor realisatie van het meerjarenprogramma. Besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

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. In afwachting van een onderbouwd advies van de RUD met een kostenopgave is een risicokaart opgesteld.

Door onder andere de bestuurlijke wens van meer toezicht en handhaving in het buitengebied (groene handhaving). Er is 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.

Vanuit het besluit milieueffectrapportage is er bij diverse projecten een wettelijke verplichting om een project milieueffectrapport (MER) op te stellen om op deze manier de mogelijke negatieve effecten op het milieu goed in beeld te brengen. In sommige gevallen is er eveneens een wettelijke plicht om het MER te laten beoordelen door de onafhankelijke commissie m.e.r. De (meer)kosten van de commissie m.e.r. maken (nog) geen deel uit van de dienstverleningsovereenkomsten met DCMR en RUD, waarbij de mogelijkheden om deze extra kosten op te vangen binnen de huidige DVO's beperkt is.

Beheersmaatregelen:

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

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 echter 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.

Beheersmaatregelen:

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

Garantstelling gemeente Hulst vanwege Perkpolder

Dit risico is niet gewijzigd ten opzichte van de vorige rapportage. In het derde kwartaal van 2017 heeft PS besloten het project Perkpolder volledig over te dragen aan de gemeente Hulst, gezien de fase waarin het project zich verkeerde, en haar aandelen in Perkpolder Beheer BV te verkopen aan de gemeente Hulst. De gemeenteraad van de gemeente Hulst heeft besloten deze aandelen inderdaad over te nemen en het project zelfstandig verder te zetten. In het vierde kwartaal van 2017 is de uittreding van de Provincie formeel tot stand komen. De provincie is per 1 januari 2018 geen aandeelhouder meer en heeft haar grondvoorraad Perkpolder verkocht aan Perkpolder Beheer BV. De provincie staat na uittreding nog wel garant voor een maximum bedrag van € 3,3 miljoen ter beperking van de financiële risico's van de gemeente Hulst. Deze garantie vervalt op 31 december 2026, tenzij partijen schriftelijk anders overeenkomen.

Beheersmaatregelen:

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

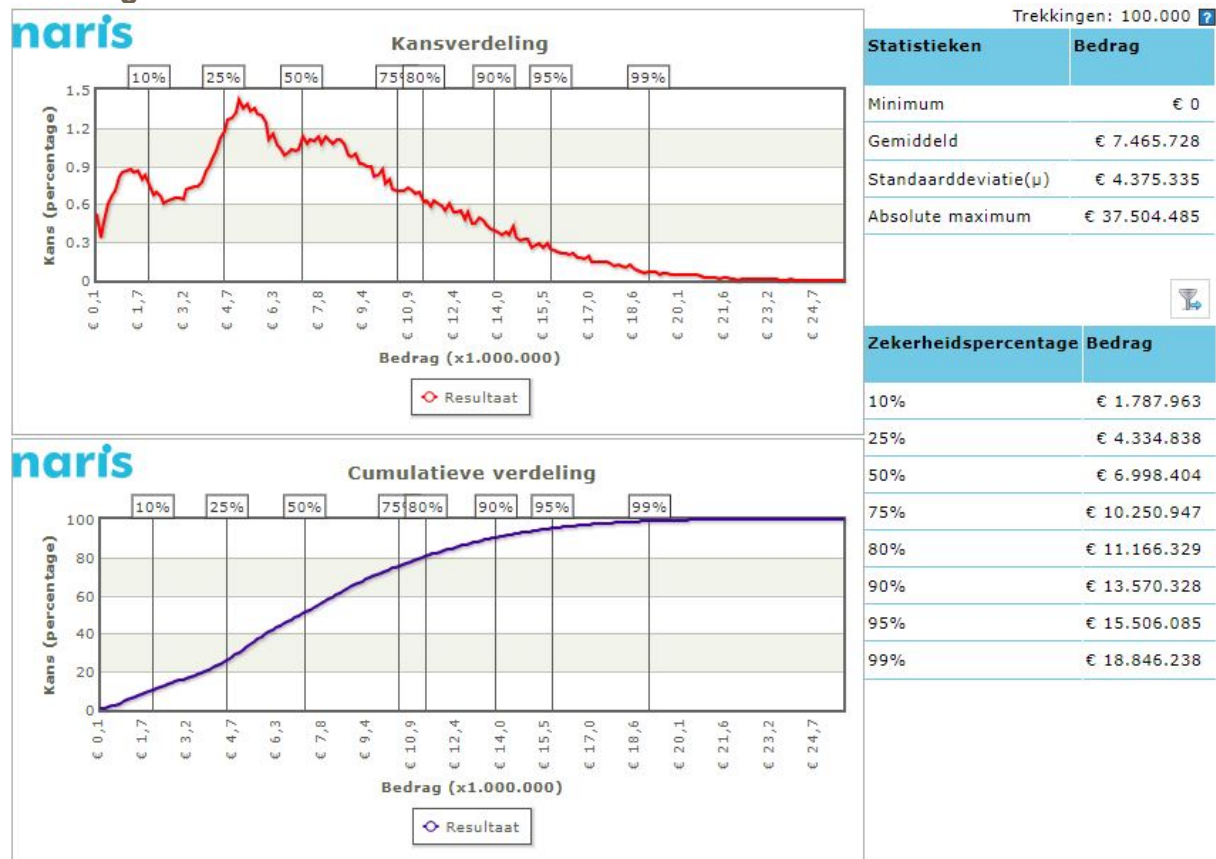
Garantstellingen

De garantstellingen maken deel uit van de 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 2023 beschikbaar gesteld aan GBE Aqua

B.V. (houder van de Evides aandelen). Het gaat om een garantstelling van ongeveer € 367 miljoen. GBE Aqua ontvangt een stabiele dividendstroom vanuit Evides waarmee de lening (en de garantstelling) jaarlijks kan worden afgelost/afgebouwd. De bijdrage van € 10 miljoen, die het Rijk ter afdekking van de specifieke risico's die met deze ontvlechting samenhangen heeft toegekend, is opgenomen in deze reserve. Omdat de risico's voor Evides met deze reserve zijn afgedekt, is het niet meegenomen in het overzicht hierboven van provinciale risico's.

Daarnaast is er een garantie verstrekt aan Nort Sea Port. North Sea Port heeft een gezonde eigen vermogenspositie.

Benodigde risicobuffer



Risico's worden gekwantificeerd op door van de financiële effecten en de kans van het risico. Per risico wordt allereerst de kans van optreden bepaald. Vervolgens worden de financiële effecten bepaald als het risico zich zou voordoen.

In een risicosimulatie worden met de risicogegevens de risicobuffer berekend. Dit is de buffer die nodig is om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen. Deze berekening vindt plaats door een risicosimulatie. Deze simulatie wordt toegepast, omdat het reserveren van het maximale bedrag in de "worst case" ongewenst en onnodig is. De risico's zullen toch niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Bij de berekening van de risicosimulatie gaan we uit van een zekerheidspercentage van 90%. Uit de risicosimulatie volgt dat met 90% zekerheid kan worden gesteld dat alle risico's kunnen worden afgedekt met € 13,6 miljoen.

Beschikbare risicobuffer

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

Beschikbare risicobuffer	bedragen x € 1 miljoen
--------------------------	------------------------

Algemene reserve	25,8
Bestemmingsreserve	0,0
Vrije belastingcapaciteit Motorrijtuigenbelasting	29,8
Ruimte meerjarenbegroting	14,7
Totaal	70,4

In bovenstaande opstelling is nog geen rekening gehouden met de voorstellen uit de najaarsnota 2023. In de Najaarsnota worden nieuwe ratio's gepresenteerd. Hierbij is rekening gehouden met voorstellen die een verlaging van de ruimte in de meerjarenbegroting tot gevolg heeft.

In bovenstaande opstelling is uitgegaan van cijfers inclusief de verwerking van de 8e begrotingswijziging 2023.

De algemene reserve is gewoonlijk de primaire risicobuffer, omdat deze direct is in te zetten. Het gaat om incidentele middelen.

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

De onbenutte belastingcapaciteit van de motorrijtuigenbelasting is het verschil tussen de te verwachten realisatie 2024 en maximaal te heffen opcenten in 2024. Omdat de opcenten alleen op 1 januari in enig jaar verhoogd kunnen worden is de vrije belastingcapaciteit niet direct beschikbaar als risicobuffer. De vrije belastingcapaciteit is het meest geschikt voor de dekking van structurele risico's.

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

Ratio weerstandsvermogen

De ratio weerstandsvermogen toont aan of het weerstandsvermogen van de Provincie toereikend is bij het huidige risicoprofiel. Via het risicomangementbeleid hebben Provinciale Staten een ondergrens voor het ratio van het weerstandsvermogen vastgesteld van 1,5. Dit valt in de klasse ruim voldoende.

<i>Ratio weerstandsvermogen</i> =	$\frac{\text{Beschikbare risicobuffer}}{\text{Benodigde risicobuffer}}$	=	$\frac{70,4}{13,6}$	=	5,2
-----------------------------------	---	---	---------------------	---	-----

Met de weerstandsnorm valt het weerstandsvermogen in de klasse uitstekend.

Ratio algemene reserve in benodigde risicobuffer

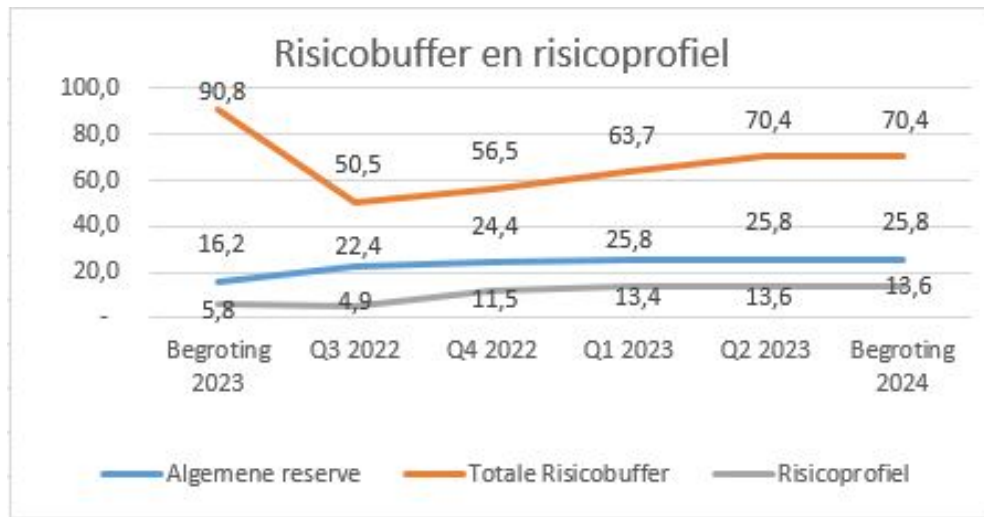
Aanvullend hebben Provinciale Staten ook besloten dat de algemene reserve minimaal gelijk (ratio 1,0) moet zijn aan de benodigde risicobuffer. In dat geval is de algemene reserve van voldoende omvang om de benodigde risicobuffer één-op-één af te dekken. Aangezien de algemene reserve € 25,8 miljoen bedraagt, komt deze ratio uit 1,9, waarmee deze ratio ruimschoots voldoet aan het minimum van 1,0.

Ratio Algemene reserve =	<i>Algemene reserve</i>	=	$\frac{25,8}{13,6}$	=	1,9
	<i>Benodigde risicobuffer</i>				

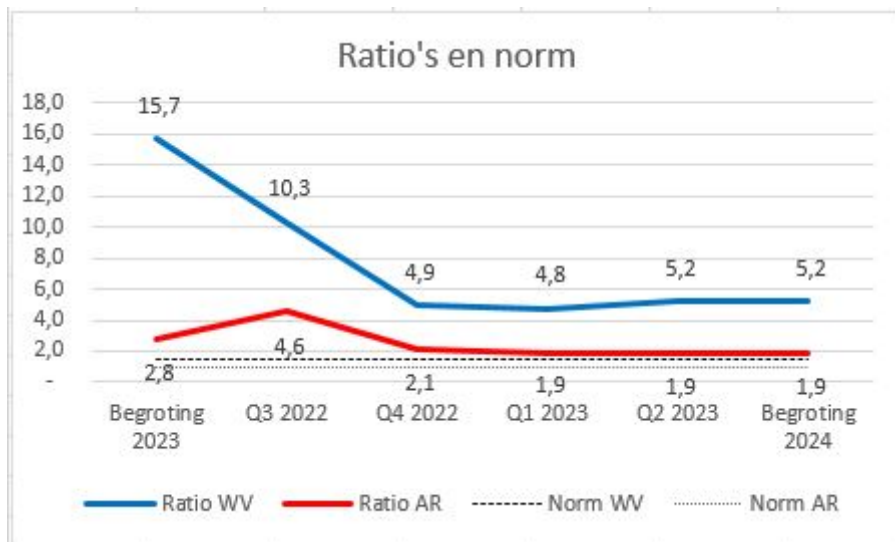
Ontwikkeling risicobuffer en risicoprofiel

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

Ten opzichte van de 2^e kwartaalrapportage 2023 is de beschikbare risicobuffer gelijk. De ontwikkeling van de ratio's weerstandsvermogen en algemene reserve is in onderstaande grafiek weergegeven:



Het risicoprofiel en de ratio weerstandsvermogen is gelijk gebleven ten opzichte van de 2^e kwartaalrapportage 2023.



Kengetallen

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. Provinciale Staten hebben dit bekrachtigd in de Voorjaarsnota 2022. 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]	>0 %	0	<0 %
[1] Zie ook paragraaf 7.1, Structureel en reëel begrotingsevenwicht.			
Belastingcapaciteit	<95 %	95-105	>105 %



Kengetallen	Rekening 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
Netto schuldquote	25,0%	61,9%	43,7%	33,6%	23,7%	19,8%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	24,8%	61,5%	43,4%	33,3%	23,3%	19,5%
Solvabiliteitsratio	61,6%	45,2%	58,4%	62,4%	72,6%	75,2%
Structurele exploitatieruimte	40,5%	5,4%	7,7%	12,0%	12,5%	14,7%
Grondexploitatie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Belastingcapaciteit	107,3%	98,6%	99,6%	NNB	NNB	NNB

Netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

Dit kengetal geeft een idee 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 krijgen 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. Deze laat een dalende trend zien en is beheersbaar om aan de rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. De netto schuldquote van overige provincies is vaak negatief. Dat betekent dat daar een overschot aan gelden is. De (gecorrigeerde) netto schuldquote van Zeeland ontwikkelt zich positief. Dit komt vooral door een daling van de vlottende schuld (aflossing van de schuldpositie) en een toenemende liquiditeitspositie.

Solvabiliteit

De solvabiliteitsratio geeft een idee over de hoogte van de schuldenlast die de Provincie aangaat. Daarnaast laat het de mate waarin deze schuldenlast beheersbaar is zien. Als we het vreemd vermogen bestuderen zien we dat dit vooral bestaat uit een opgenomen geldlening en overlopende passiva. Door de hoogte van het vreemd vermogen kunnen we concluderen dat de berekende ratio ruim voldoende is om aan de financiële verplichtingen te voldoen. Het is daarmee ook beheersbaar. De ratio verbetert de komende jaren door een dalende schuldenpositie.

Structurele exploitatieruimte

Dit kengetal geeft weer hoeveel structurele ruimte er is om de eigen lasten te dragen, ook als bijvoorbeeld de baten afnemen of lasten in de toekomst gaan toenemen. De ruimte berekenen we 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 ontstaan 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 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 grond van de Provincie) in relatie tot het totaal aan jaarlijkse baten. De Provincie kan namelijk risico's lopen bij de waardeontwikkeling van grond die op de balans staat. De omvang van de grondexploitatie is bij de Provincie gering. Dit betekent een klein risico voor de financiële positie. Dit kengetal is de laatste jaren gedaald naar 0% omdat de grond van Waterdunen is overgedragen.

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.

Het aantal opcenten stijgt in 2024 van 82,3 naar 84,4. In de paragraaf heffingen wordt nader ingegaan op het maximale tarief dat een provincie mag heffen. De onbenutte belastingcapaciteit voor het begrotingsjaar 2024 bedraagt € 29,8 miljoen. Dit gaat om een stijging die ingezet kan worden vanaf 2024 en heeft dan betrekking op één begrotingsjaar.

De ratio's in onderling verband

De kengetallen netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen, de solvabiliteitsratio en het kengetal grondexploitatie hebben vooral betrekking op de balanspositie van de provincie. Geen van deze kengetallen bevindt zich in een gevarezone. Sterker nog, de kengetallen laten alle een positieve ontwikkeling zien, waaruit ook blijkt dat de Provincie een gezonde balanspositie kent. De zeer lage ratio grondexploitatie (vanaf 2022 zelfs 0%) is een bevestiging dat de grondexploitaties een beperkte omvang kennen vergeleken met de totale provinciale begroting en daarmee ook beheersbaar zijn voor waarde schommelingen.

De vreemd vermogenspositie is beheersbaar, en biedt zelfs ruimte voor groei als dat nodig is. Daarnaast laat de ratio weerstandstandvermogen en ratio algemene reserve zien dat de algemene reserve ruimte biedt om niet voorziene tegenvallers te kunnen afdekken. Samen 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 nodig 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. Vergeleken met eerdere

perioden heeft de financiële positie zich positief ontwikkelt, vooral 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.