



## **Wie niet waagt, die niet wint!**

Bestuurlijke nota Risicomanagement in de provincie  
Overijssel

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw H. Muilwijk MSc MA en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Sijzenbaanplein 11-15  
7411 HL Deventer  
Telefoon: 0570 - 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
X: @RekenkamerOost  
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

*De foto is afkomstig van Pixabay, Boy Human Jumping royalty-free vector graphic. Free for use & download.*

## **Wie niet waagt, die niet wint!**

Bestuurlijke nota Risicomanagement in de provincie  
Overijssel

*Deventer, oktober 2024*

# Voorwoord

4

Wie niet waagt, die niet wint!

Neemt u weleens voor de zekerheid een paraplu mee als u naar buiten gaat? Velen zullen deze vraag met 'ja' beantwoorden, maar als we gevraagd hadden of u aan risicomanagement doet, was het antwoord waarschijnlijk minder snel gekomen. Terwijl u met een paraplu het risico op een nat pak probeert te voorkomen, maar wel naar buiten gaat om bijvoorbeeld boodschappen te doen. Ook overheden nemen risico's om doelen te bereiken en kijken welke maatregelen er te nemen zijn om de gevolgen van risico's te beperken als ze zich voordoen. Ook dit gebeurt in meer of mindere mate bewust. Zo hebben we voor dit onderzoek meerdere mensen gesproken die bij het horen van het onderwerp aangaven dat ze er niet veel over te vertellen hadden. Bij doorvragen bleken ze wel degelijk aan risicomanagement te doen.

In andere onderzoeken van de Rekenkamer komt risicomanagement ook terug, maar als eigenstandig onderwerp is het nog niet onderzocht. Hoog tijd vonden wij. Een bewuste afweging van risico's in relatie tot de te behalen doelen en de maatregelen is van wezenlijk belang. Het volledig vermijden van risico's is namelijk onmogelijk als je doelen wil bereiken, er blijft altijd een onzekere factor over. Vandaar de titel van het rapport 'Wie niet waagt, die niet wint!'. Goed risicomanagement kan er wel aan bijdragen dat de kans op risico's kleiner wordt en dat als een risico optreedt, de gevolgen beperkt zijn. In ons onderzoek zagen we dat het gevoerde risicomanagementbeleid door de provinciale organisatie grotendeels op orde is en past bij de aard van de werkzaamheden van de verschillende eenheden.

Ook Provinciale Staten hebben oog voor risico's, ondanks dat deze in een aantal bestudeerde statenvoorstellen niet expliciet vermeld stonden. De aanbeveling om in de statenvoorstellen explicieter aandacht te hebben voor risico's ligt daarmee voor de hand. Verder viel ons op dat in Overijssel in vergelijking met Gelderland meer proces/procedurele voorstellen aan de orde zijn en minder inhoudelijke voorstellen. Het valt ons -los van dit onderzoek- sowieso op dat de Overijsselse Staten minder onderwerpen te bespreken hebben dan hun Gelderse collega's. Een verklaring hebben wij er niet voor. Een uiting van cultuur? De andere conclusies en aanbevelingen gaan over het weerstandsvermogen: de berekening, de ratio en de invulling van de paragraaf

in de jaarrekening en begroting. Teveel om hier wat over te vertellen maar dat leest u allemaal in het rapport.

Tot slot realiseren we ons dat Rekenkameronderzoek er altijd 'bij' komt. Daarmee een woord van dank aan iedereen die we voor dit onderzoek geïnterviewd hebben en/of informatie heeft aangeleverd.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,  
Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

5

Wie niet waagt, die niet wint!

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond .....	7
1.3 Focus .....	8
1.4 Opbouw van het rapport.....	9
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>10</b>
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen .....	10
2.2 Het door de organisatie gevoerde risicomanagement is grotendeels op orde .....	12
2.3 Risicobewust PS krijgt niet altijd risico-informatie in Statenvoorstellen	15
2.4 Niet-materiële risico's betrokken in het weerstandsvermogen en paragraaf enkel financieel getint .....	16
<b>Bijlage 1:</b> Bronnenlijst .....	22
<b>Bijlage 2:</b> Verantwoording van dit onderzoek .....	23

# 1 Over dit onderzoek

*Risicomanagement is een belangrijk instrument om doelen te kunnen behalen. In dit hoofdstuk vindt u de aanleiding voor het onderzoek en de focus en achtergrond van het onderzoek.*

## 1.1 Aanleiding

Wie wat wil bereiken, neemt risico's. Dat geldt voor individuen, maar ook voor organisaties zoals de provincie. Door kansen te pakken, kan je doelen behalen. Maar risico's kunnen het bereiken van provinciale doelen ook negatief beïnvloeden; goed risicomanagement is dus van belang voor het realiseren van de ambities. Daarnaast kunnen optredende risico's gevolgen hebben voor het imago van de provincie en daarmee het vertrouwen in de provincie negatief beïnvloeden. Ook voor de positie van PS is een onderzoek naar risicomanagement relevant. In hun besluitvorming wegen PS het publieke belang van het voorstel (impliciet of expliciet) af tegen de mogelijke risico's. Bij het nemen van besluiten -en ook daarna- moeten PS dus kunnen vertrouwen op de resultaten van het risicomanagement door GS en de ambtelijke organisatie. Kortom, voldoende redenen om nu in Gelderland en Overijssel onderzoek te doen naar risicomanagement.

## 1.2 Achtergrond

Het doel van risicomanagement is niet om alle risico's te voorkomen of te elimineren. Het doel is om bewust af te wegen hoe met de risico's om te gaan, redenerend vanuit de doelen die de organisatie wil bereiken. Daarbij kan ingezet worden op het verkleinen of voorkomen van risico's, maar ook op het weloverwogen accepteren van een risico, omdat het pakken van kansen nu eenmaal gepaard gaat met risico.

## Risico's

Wat is een risico? Een risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en met effecten op doelstellingen.<sup>1</sup> Risico's kunnen worden onderverdeeld in strategische risico's en operationele risico's. De eerste hangen samen met de strategische keuzes van een organisatie; risico's die een organisatie bewust neemt in de verwachting waarde te creëren. Operationele risico's zijn risico's als gevolg van falende interne processen, mensen en systemen of van externe gebeurtenissen.<sup>2</sup>

Risico's komen op alle beleidsterreinen voor. Er zijn verschillende soorten risico's te onderscheiden. Naast financiële risico's zijn er bijvoorbeeld ook cyberrisico's en imago-risico's die kunnen leiden tot reputatieschade en daarmee verlies aan gezag of legitimiteit en vertrouwen in de overheid.

## Risicomanagement

Risicomanagement is een cyclisch proces, dat grotendeels plaatsvindt onder de verantwoordelijkheid van GS. Samengevat komt het er op neer dat (bij de start van een project of programma) risico's in beeld gebracht worden die (negatief) van invloed kunnen zijn op het bereiken van doelen. Vervolgens wordt ingeschat wat de impact van deze risico's is; wat zijn de grootste risico's? Daarna wordt bepaald of en zo ja welke beheersmaatregelen nodig zijn voor de grootste risico's. Voorbeelden van beheersmaatregelen zijn het aanpassen van interne processen om risico's te voorkomen, het inzetten op goede communicatie met belanghebbenden, het overdragen van een risico middels een verzekering en het zorgen voor voldoende financiële middelen. In een risicomanagementsysteem worden de belangrijkste risico's en de beheersmaatregelen opgenomen. Dit systeem ondersteunt ook bij het bepalen van de omvang van de (financiële) middelen die nodig zijn om de risico's af te dekken. Vervolgens is het van belang om te volgen hoe het risico zich ontwikkelt in relatie tot de te realiseren doelstelling en begint de cyclus opnieuw, wat kan leiden tot aanpassingen in het risicomanagementsysteem. Oftewel de 'plan - do - check - act'-cyclus.

## 1.3 Focus

In dit onderzoek richtten we ons op het risicomanagement bij de provincie Overijssel. We bekeken zowel het risicomanagementbeleid als hoe de provincie invulling geeft aan risicomanagement. Daarbij bekeken we risico's in brede zin, zoals financiële risico's, omgevingsrisico's, cyberrisico's, juridische risico's en imago-risico's van zowel lijnactiviteiten, projecten en programma's. Ook brachten we in dit onderzoek in kaart in welke mate waarin PS bij hun besluitvorming gefaciliteerd worden in hun afweging van risico's en of zij geïnformeerd worden bij relevante wijzigingen van de omvang van risico's.

Het doel van dit onderzoek is om Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in het

<sup>1</sup> *Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden. Martin van Staveren.*

<sup>2</sup> *Inleiding risicomanagement, Dennis van der Waal.*



gevoerde risicomanagement en de mate waarin dit PS ondersteunt in hun besluitvorming. De centrale vraag van het onderzoek is:

In welke mate weegt de provincie (ambtenaren, GS en PS) risico's bewust af, redenerend vanuit de doelen die ze wil behalen?

## 1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen die uit ons onderzoek voortkomen. We starten met de hoofdconclusie en de aanbevelingen uit het onderzoek. In de daarop volgende paragrafen geven we de deelconclusies weer die tot de hoofdconclusie hebben geleid.

De bevindingen die tot de deelconclusies hebben geleid, vindt u in de [nota van bevindingen](#) op onze website. Op onze website vindt u tevens het rapport van het onderzoek naar risicomanagement door de provincie Gelderland. In bijlage 1 is een bronnenlijst opgenomen, de verantwoording van dit onderzoek en de onderzoeksopzet vindt u in bijlage 2.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

*De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar risicomanagement bij de provincie Overijssel staan centraal in dit hoofdstuk.*

### 2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

#### Hoofdconclusie

Het gevoerde risicomanagement door de provinciale organisatie is grotendeels op orde. Er wordt voortdurend gewerkt aan verdere doorontwikkeling van het risicomanagement. Zo hebben de berekeningswijze van het benodigd weerstandsvermogen en een completere vulling van het risicomanagementsysteem de aandacht. Dat blijkt ook uit de aanpassing van één van de kaders voor het weerstandsvermogen die GS via de begroting 2025 (en niet via de kadernota risicomanagement) voorstelden.

PS laten een risicobewuste houding zien, maar worden in het besluitvormingsproces niet altijd geïnformeerd over voor PS relevante risico's. Dit gaat ten koste van hun informatiepositie. De ratio weerstandsvermogen waarmee PS worden geïnformeerd over de mate waarin de provincie in staat is om risico's op te vangen, ligt de afgelopen jaren ruim boven de door PS vastgestelde ondergrens. In het weerstandsvermogen worden echter ook niet-materiële risico's betrokken. De financiële insteek van de paragraaf weerstandsvermogen geeft daarnaast een beperktere blik op risico's en risicomanagement dan de wetgever met de paragraaf beoogd heeft. De aandacht voor de impact van risico's op doelbereik ontbreekt.

#### Aanbevelingen

1. PS: verzoek GS de risico's (expliciet) op te nemen in Statenvoorstellen en -brieven, om zo het goede gesprek te faciliteren over risico's in relatie tot het bereiken van doelen.

*Om goede besluiten te kunnen nemen waarbij risico's en te bereiken doelen worden gewogen, moeten PS beschikken over informatie over relevante risico's. Het*

*uitbreiden van het kopje 'Overwegingen' in Statenvoorstellen naar 'Overwegingen en risico's' kan daarbij behulpzaam zijn.*

2. PS: Verzoek GS zorg te dragen voor een werkwijze rond het bepalen van benodigde weerstandsvermogen gebaseerd op risico's die materieel van betekenis zijn gezien de financiële positie van de provincie en het -zo nodig- daarop aanpassen van de kaders in de kadernota risicomanagement. Daarmee verbetert ook de informatievoorziening aan PS over zowel de benodigde omvang van het weerstandsvermogen als de risico's die daaraan ten grondslag liggen.  
*De ratio weerstandsvermogen is voor PS een belangrijke graadmeter; zijn er -als risico's zich manifesteren- voldoende middelen? Daarvoor is naast inzicht in de beschikbare middelen ook een goed beeld nodig van het benodigde weerstandsvermogen; die risico's die niet zijn op te vangen zonder dat daar een extra reservering tegenover staat.*
3. PS: Overweeg een bovengrens in te stellen voor de ratio weerstandsvermogen, om niet onnodig middelen vast te leggen in reserves als afdekking van risico's.  
*De afgelopen jaren werd ruim voldaan aan de door PS vastgestelde ondergrens van de ratio. Een bovengrens is niet vastgelegd. Door een bovengrens in te stellen kan onnodig beslag op middelen worden voorkomen.*
4. PS: Overweeg om in begroting en jaarstukken bij de programma's expliciet(er) aandacht te besteden aan onzekerheden, kansen en risico's. Programma-overstijgende en/of integraal af te wegen risico's kunnen een plek krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen.  
*De aandacht voor risico's is in de huidige opzet van begroting en jaarstukken geconcentreerd in de paragraaf Weerstandsvermogen, die voldoet aan de wettelijke eisen en de kadernota. Door in de programma's in begroting en jaarstukken expliciet aandacht te besteden aan onzekerheden, kansen en risico's gekoppeld aan de maatschappelijke doelen en opgaven, wordt met een bredere blik naar risicomanagement gekeken. Dit faciliteert een bewuste afweging van risico's in relatie tot doelen en te maken keuzes. De paragraaf weerstandsvermogen kan vervolgens worden aangevuld met programma-overstijgende en/of integraal af te wegen risico's.*
5. PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.  
*Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.*

## 2.2 Het door de organisatie gevoerde risicomanagement is grotendeels op orde

### Deelconclusie

De invulling van risicomanagement heeft binnen de provinciale organisatie in alle onderdelen en op alle niveaus een duidelijke plek; er is sprake van structurele en systematische inventarisatie van risico's en beheersingsmaatregelen. Het risicomanagement is passend bij de aard van het werk; daar waar risico's prominenter aan de orde zijn, krijgt risicomanagement logischerwijs meer aandacht. Er wordt -onder aanvoering van de derde lijn- voortdurend gewerkt aan de doorontwikkeling van het risicomanagement, waaronder strategisch risicomanagement. Ook de werkwijze voor het bepalen van de omvang van het benodigd weerstandsvermogen en de niet volledige vulling van Naris hebben de aandacht. Eén van de kaders samenhangend met het benodigd weerstandsvermogen is via de begroting 2025 (en niet via de kadernota risicomanagement) gewijzigd.

### Structurele en systematische inventarisatie risico's en beheersingsmaatregelen

Driemaal per jaar worden risico's via een cyclisch proces geïnventariseerd en geactualiseerd. Voor de inventarisatie van de risico's worden risicosessies belegd. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in principe bij de eenheden zelf, wel kan daarvoor de hulp ingeroepen worden van de unitcontrollers of de risicomangers. Het gaat hierbij niet alleen om financiële risico's, maar ook om andere risico's die het behalen van de doelen van de provincie kunnen vertragen of belemmeren. De resultaten van deze inventarisatie worden opgenomen in het risicoregister Naris. Naris biedt een handvat voor het zo goed mogelijk wegen van de kans op en gevolgen van een risico. Daarmee komen risicoscores tot stand. Bij het raadplegen van Naris voor dit onderzoek<sup>3</sup> stonden er 884 risico's in, waarvan 117 ongekwantificeerd, dat wil zeggen dat de kans op het risico niet is ingevuld of op 0 staat. In tabel 2 is voor de overige 767 risico's de risicoscore weergegeven.

**Tabel 1: Risicoscores**

Risicoscore	Aantal
Laag (0-10)	180
Gemiddeld (11-19)	164
Hoog ( $\geq 20$ )	423
TOTAAL	767

Bron: Naris Overijssel

Tweemaal per jaar is de inventarisatie gekoppeld aan het opstellen van begroting en jaarrekening, te weten de paragraaf weerstandsvermogen. Daarvoor wordt per risico

<sup>3</sup> April 2024.

geïnterpreteerd of er voor dit risico budget moet worden gereserveerd in het weerstandsvermogen. Zoals in 2.3 al is aangegeven komen alleen eenheid-overstijgende risico's in aanmerking om aangemerkt te worden voor het weerstandsvermogen. Een uitzondering is gemaakt voor de risico's behorend bij projecten van de eenheid Wegen en Kanalen.

Naast de twee inventarisaties gekoppeld aan de begroting en de jaarrekening, vindt een inventarisatie plaats van risico's voor het werkplan van de eenheden. Deze werkplannen vormen tevens de managementovereenkomst tussen directie en hoofd eenheid / Ambtelijk Opdrachtgever. Eenmaal per maand vindt er een gesprek plaats tussen directie en eenheidsleiding. In die gesprekken komen risico's aan bod en ook de wijze waarop geacteerd is op die risico's.

### Risicomanagement passend bij de aard van het werk

De aard van de werkzaamheden van de verschillende eenheden bij de provincie Overijssel verschilt en dit komt ook tot uitdrukking in de manier waarop het risicomanagement is vormgegeven. Voor beleidseenheden geldt dat los van de cyclische inventarisatie van risico's aan risicomanagement wordt gedaan zonder daarbij die term te gebruiken. Beleidsmedewerkers zijn alert op zaken die er voor kunnen zorgen dat doelen niet gerealiseerd worden. Zij zetten in op het voorkomen van die situaties en het zo goed mogelijk beheersen van die risico's. Dat is een vast onderdeel van hun werk dat zij veelal niet als risicomanagement beschouwen, maar dat het wel is.

De eenheid Wegen en Kanalen is onder meer verantwoordelijk voor nieuwbouw en groot onderhoud van het wegennet, maar ook voor bodemsanering en openbaar vervoer-projecten. Deze werkzaamheden brengen andersoortige risico's met zich mee dan bij beleidsafdelingen. De eenheid Wegen en Kanalen heeft een risicomanager in dienst en hanteert een eigen werkwijze voor risicomanagement. Naast risicosessies wordt voor de sturing en beheersing van projecten en programma's gebruik gemaakt van risicochallenge-gesprekken, waarin met bijvoorbeeld de technisch manager of de omgevingsmanager nader ingezoomd wordt op risico's op gebied van techniek of omgeving. Ook heeft deze eenheid procesrisico's in kaart gebracht. Voor de 18 hoofdprocessen<sup>4</sup> is een risico-inschatting gemaakt en zijn beheersmaatregelen geformuleerd. De top 10 risico's samenhangend met de hoofdprocessen worden opgenomen in het eerder genoemde werkplan.

### Stimulerende en adviserende rol van de derde lijn zorgt voor doorontwikkeling

De stimulerende en adviserende rol van de derde lijn zorgt voor een steeds verdere implementatie van risicomanagement. Zo is er recent explicieter aandacht gekomen voor strategisch risicomanagement. Ontwikkelingen op de lange termijn op bijvoorbeeld het gebied van demografie, natuur, digitalisering en technologie raken ook de provincie Overijssel en kunnen het verwezenlijken van de doelen van de provincie beïnvloeden. Het is de bedoeling om de uitkomsten van het strategische risicomanagement te koppelen aan de coalitiebesprekingen en het voorbereiden van de tussenbalans

<sup>4</sup> Het gaat om de processen strategie, beleid, beheren, programmeren, evalueren & bijsturen, projecten, onderhouden, inspecteren, meldingen, juridische zaken, handhaving omgevingsverordening, handhaving vaarwegen, bedienen objecten, gladheidsbestrijding, gladheidsbestrijding/onderhouden, stukkenstroom, HRM en inkoop.

halverwege de coalitieperiode. Op deze manier wordt het strategisch risicomanagement structureel ingebed.

Ook voor het 'reguliere' risicomanagement geldt dat er continu gewerkt wordt aan verbetering. Een aantal -ambtelijk bekende- verbeterpunten:

- De vulling van Naris is niet volledig en daarmee niet conform eigen instructie. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de eerste lijn. Naris wordt vooral gebruikt als registratiesysteem van risico's, in relatie tot het weerstandsvermogen en de werkplannen van eenheden. Alleen de eenheid Wegen en Kanalen gebruikt ook de rapportage-mogelijkheid die Naris biedt. Dit heeft voor de risico's van de eenheid Wegen en Kanalen geleid tot een betere vulling van het systeem.
- In paragraaf 2.4 komt aan de orde dat het grootste deel van de risico's met een link met het weerstandsvermogen betrekking heeft op de eenheid Wegen en Kanalen en dat dit ook 'kleinere' risico's betreft. Ambtelijk wordt overwogen de werkwijze te wijzigen, door ook voor de eenheid Wegen en Kanalen alleen de eenheidoverstijgende risico's op te nemen in het weerstandsvermogen en zo de risico's met aanspraak op het weerstandsvermogen te beperken tot de risico's die materieel van belang zijn voor de financiële positie van de provincie.
- Ook wordt het gebruik van de Monte Carlo-simulatie<sup>5</sup> heroverwogen. De simulatie wordt gedaan op te weinig data-punten, die ongelijksoortig zijn en die (daardoor) slecht uitlegbare resultaten geeft. Het benodigde weerstandsvermogen varieert daardoor, terwijl de fluctuaties in de inschatting van de financiële omvang van risico's niet in die mate aanwezig zijn dat de variatie in het benodigde weerstandsvermogen kan worden verklaard. Wanneer de 'kleinere' risico's van de eenheid Wegen en Kanalen niet meer meetellen voor het weerstandsvermogen, zal het aantal risico's te beperkt in omvang zijn om een zinvolle statistische analyse via de Monte Carlo-simulatie te laten draaien.

In de begroting 2025 voeren GS een wijziging door in één van de kaders uit de door PS vastgestelde nota risicomanagement. Het gaat om het niet langer hanteren van de Monte Carlo-simulatie. Met deze wijziging is overigens niet aan alle aandachtspunten rondom het weerstandsvermogen voortkomend uit dit onderzoek (zie paragraaf 2.4) voldaan.

<sup>5</sup> Een Monte Carlo-simulatie is een algemeen gebruikte methode voor het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen.

## 2.3 Risicobewust PS krijgt niet altijd risico-informatie in Statenvoorstellen

### Deelconclusie

PS laten een risicobewuste houding zien; zij zien zowel de (bij GS) bekende risico's als andere risico's. Maar PS zijn niet in alle gevallen waar er sprake was van voor PS relevante risico's expliciet over de risico's geïnformeerd. Dit is strijdig met het risicomanagementbeleid van de provincie en doet af aan de informatiepositie van PS.

Om goede besluiten te kunnen nemen, moeten PS beschikken over informatie over relevante risico's. Eén van de uitgangspunten van het risicomanagementbeleid is dat GS bij besluitvorming de belangrijkste risico's moeten nagaan en PS hierover informeren zodat PS op de hoogte zijn van risico's die doelrealisatie in de weg kunnen staan. In Statenvoorstellen en -brieven hebben GS de ruimte om risico's op te nemen, zodat PS deze kunnen betrekken in hun afwegingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er in zes van de tien Statenvoorstellen en in vier van de vijf statenbrieven geen risico's (impliciet noch expliciet) zijn opgenomen. Dat zou betekenen dat er in die gevallen geen sprake is van risico's die PS zouden moeten weten. Een viertal Statenvoorstellen en één brief hebben we verder uitgediept middels interviews en het betrekken van de GS-nota's. Daaruit blijkt echter dat bij drie van de vijf documenten er wél sprake was van voor PS relevante risico's, maar dat deze niet (expliciet) in het Statenvoorstel waren opgenomen. Uit ons onderzoek komt ook naar voren dat PS een risico-bewuste houding laten zien; ook zonder dat zij expliciet op risico's worden geattendeerd, hebben zij bij vrijwel alle Statenvoorstellen en -brieven risico's in beeld. De volgende casussen illustreren deze constatering.

### **Investeringsvoorstel 'veiligheid openbaar vervoer' (2021/1104033)**

*Het voorstel heeft betrekking op het beschikbaar stellen van middelen uit de algemene reserve Kwaliteit van Overijssel voor de in het coalitieakkoord opgenomen impuls voor sociale veiligheid in het OV. In een eerder stadium hebben PS al besloten dat zij willen investeren in de sociale veiligheid in het OV, dit voorstel gaat puur om het beschikbaar stellen van de middelen. In het voorstel aan PS staan geen risico's vermeld, in het voorstel staat de kans om een probleem aan te pakken centraal. In de GS-nota wordt aangegeven dat de provincies<sup>6</sup> tijdelijk een bijdrage kunnen leveren om de overlast te beperken<sup>7</sup> maar dat voor een structurele oplossing het Rijk haar verantwoordelijkheid dient te nemen. Het risico dat in de GS-nota staat is dat deze structurele oplossing door het Rijk niet wordt geboden. Hoewel niet in het Statenvoorstel opgenomen, komt dit risico in de behandeling in PS ter sprake. GS geven aan dat er bij het Rijk wordt aangedrongen op een structurele oplossing. Daarnaast wijzen GS op het risico van niets doen; dan kunnen mensen het OV gaan mijden.*

<sup>6</sup> Ook de provincie Drenthe is bij dit voorstel betrokken.

<sup>7</sup> De overlast ontstaat vooral door het niet hebben van een geldig vervoersbewijs in de trein..

### Vaststellen herziening PIP N2000 Punthuizen-Stroothuizen-Beuninger Achterveld (PS23-000446)

*Bij dit voorstel speelde het risico dat de Raad van State opnieuw goedkeuring zou onthouden op het inpassingsplan, dat op onderdelen hersteld is naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State. Ambtelijk is ingezet op het verkleinen van het risico op bezwaar en beroep tegen het plan bij de Raad van State. Enerzijds door in gesprek te blijven om tot oplossingen te komen met mogelijke bezwaarmakers en anderzijds door te (laten) checken of de plannen 'raad van State-proof' waren. In het Statenvoorstel en in de GS-nota is het risico niet opgenomen. In de behandeling in PS voorziet een deel van de Staten het risico rond het opnieuw sneuvelen van het PIP bij de Raad van State. Anderen zien een risico in het op korte termijn opnieuw moeten benaderen van dezelfde agrariërs en weer anderen geven aan het voorstel als hamerstuk te beschouwen.*

#### Format Statenvoorstellen Gelderland

Het format voor Statenvoorstellen van de provincie Gelderland bevat sinds 2023 een vaste alinea 'Kanttekeningen, dilemma's en risico's'.

Medewerkers geven aan dat het kopje hen stimuleert om goed na te denken over welke risico's er spelen en van welke risico's PS op de hoogte moeten zijn. In de steekproef waren in vier van de vijftien Gelderse Statenvoorstellen/brieven geen risico's opgenomen, tegenover tien van de vijftien Statenvoorstellen/brieven in Overijssel.

1. PS: verzoek GS de risico's (expliciet) op te nemen in Statenvoorstellen en -brieven, om zo het goede gesprek te faciliteren over risico's in relatie tot het bereiken van doelen.

## 2.4 Niet-materiële risico's betrokken in het weerstandsvermogen en paragraaf enkel financieel getint

### Deelconclusie

PS zijn -conform wettelijke eisen en de kadernota- geïnformeerd over het weerstandsvermogen en welke risico's de grootste invloed daarop hebben. Het verhoudingsgetal (de ratio weerstandsvermogen) was alle jaren (ruim) boven de ondergrens. Bij het weerstandsvermogen worden echter ook risico's betrokken die niet materieel van betekenis zijn. Dat betekent dat deze risico's ook zonder dat daar een extra reservering tegenover staat kunnen worden opgevangen. Gevolg van deze werkwijze is daarnaast dat PS niet over alle, maar alleen over het deel van de risico's met de grootste invloed op het benodigde weerstandsvermogen zijn geïnformeerd.

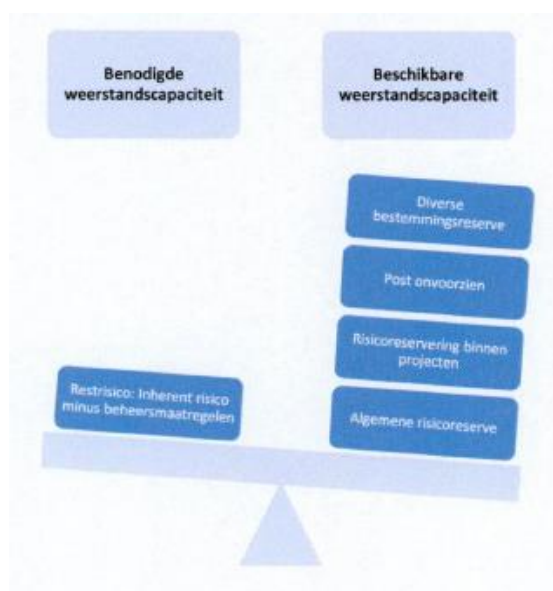
De huidige insteek van de paragraaf weerstandsvermogen is financieel getint; zicht op (programma-overstijgende of integraal af te wegen) risico's die impact hebben op doelbereik ontbreekt in de paragraaf. Hierdoor wordt een beperktere blik op risicomanagement gegeven dan de wetgever met de paragraaf beoogd heeft.



Naast de informatie over risico's in Statenvoorstellen, is de paragraaf 'Weerstandsvermogen' in de begroting en jaarstukken een belangrijke bron van informatie over risico's voor PS. Deze paragraaf is een wettelijk verplicht onderdeel van de begroting en jaarstukken en ook het enige wettelijke kader dat er is voor risicomanagement. PS ontvangen deze informatie dus twee keer per jaar. In de paragraaf worden de belangrijkste risico's van de provincie toegelicht, net als de veranderingen in de risico's ten opzichte van het vorige document in de P&C-cyclus. Het enige wettelijke kader dat er is voor risicomanagement heeft betrekking op het weerstandsvermogen en de informatie daarover aan PS. Het weerstandsvermogen is de financiële buffer die nodig is om risico's op te vangen als deze zich voordoen.

De mate waarin de provincie daartoe in staat is wordt uitgedrukt in de ratio weerstandsvermogen; het verhoudingsgetal dat ontstaat door het beschikbare weerstandsvermogen te delen door het benodigde weerstandsvermogen.

**Figuur 1: Benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen/capaciteit**



Bron: Kadernota risicomanagement 2022

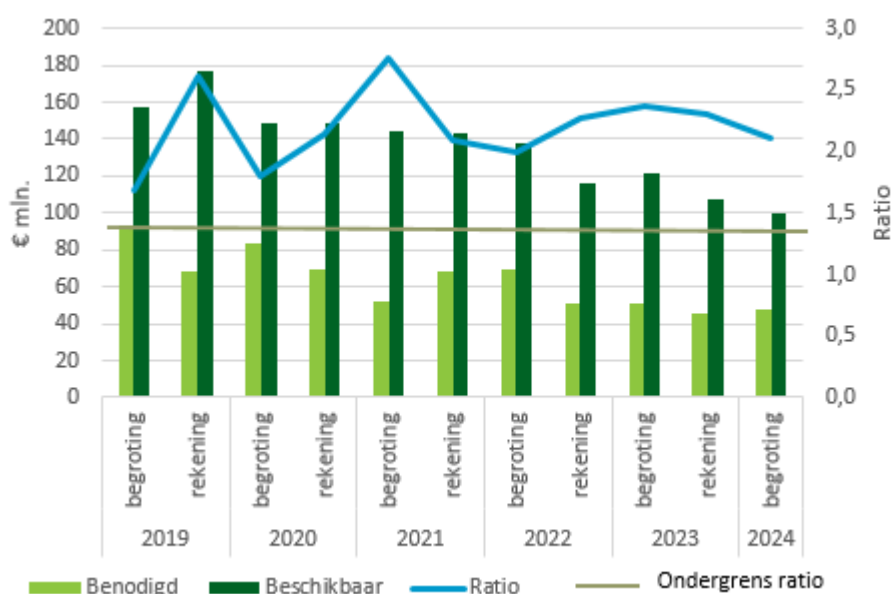
PS worden in de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening geïnformeerd over risico's en het benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen.

### Ratio weerstandsvermogen ruim boven ondergrens

Om de ratio weerstandsvermogen te kunnen berekenen is naast het benodigde ook het beschikbare weerstandsvermogen van belang. Het beschikbare weerstandsvermogen bestaat uit de algemene risicoreserve, de risicoreservering bij projecten & programma's, de post onvoorzien en diverse bestemmingsreserves. Voor meer informatie over de rol en mogelijkheden van PS bij reserves, is de [handreiking 'Grip op reserves'](#) die wij op basis van onderzoek eind 2023 opstelden relevant.

De provincie Overijssel kiest voor ruim voldoende weerstandsvermogen, met een ondergrens van 1,4 voor het verhoudingsgetal tussen het beschikbare en het benodigde weerstandsvermogen. In figuur 2 laten we zien hoe het beschikbare en het benodigde weerstandsvermogen en de ratio zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

**Figuur 2: Weerstandsvermogen**



Bron: *Begrotingen en jaarrekeningen provincie Overijssel*

Uit de figuur blijkt dat de benodigde omvang van het weerstandsvermogen om risico's af te kunnen dekken varieert, maar globaal gezien is afgenomen ten opzichte van 2019. Ook het beschikbare weerstandsvermogen varieert en laat ten opzichte van 2019 een dalende lijn zien. De ratio weerstandsvermogen ligt in alle jaren ruim boven de ondergrens van 1,4. Dat betekent dat Overijssel meer dan in staat is om risico's op te vangen. De afspraak is dat GS met een voorstel komen op het moment dat de ratio kleiner is dan 1,4. Dit is de afgelopen jaren niet aan de orde geweest. Er zijn geen afspraken gemaakt over wat er moet gebeuren wanneer de ratio (ruim) boven de ondergrens ligt.

**Ratio weerstandsvermogen en afspraken daarover in Gelderland**

De provincie Gelderland hanteert een ratio van 1,0. Zowel wanneer de ratio onder als boven de 1,0 uitkomt, komen GS met een voorstel richting PS. Als de beschikbare weerstandscapaciteit groter was dan nodig, stelden GS voor om het teveel aan gereserveerde middelen vrij te laten vallen naar de algemene dekkingsmiddelen. Als er een tekort was aan weerstandsvermogen, werd de algemene reserve aangevuld met het benodigde bedrag om de ratio beschikbaar/benodigd weer op 1,0 te krijgen.

### Financieel getinte insteek paragraaf risicomanagement geeft beperkte blik

Het belang van de ratio is evident; het is vanuit het budgetrecht van Provinciale Staten noodzakelijk dat Provinciale Staten inzicht hebben in de mogelijkheid om de financiële gevolgen van risico's op te vangen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de provincie Overijssel vooralsnog in een robuuste financiële situatie verkeert:<sup>8</sup> mocht een risico zich voordoen, dan is er in de praktijk altijd voldoende geld beschikbaar om het probleem op te lossen. In de afgelopen jaren is er bovendien geen aanspraak gemaakt op het weerstandsvermogen, maar zijn de financiële consequenties van zich manifesterende risico's altijd op andere wijze opgelost. De ruime financiële jas van de provincie dwingt ook niet om scherpe keuzes te maken, en daarmee een bewuste(re) afweging van risico's. Dit relativeert het belang van de ratio weerstandsvermogen.

De huidige invulling van de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement geeft bovendien een beperkte blik op risico's en risicomanagement. De paragraaf geeft zicht op het financieel kunnen opvangen van risico's, maar niet op de mogelijke impact van (programma-overstijgende) risico's op doelbereik. Dit fenomeen is breder dan de provincie Overijssel: in een artikel over de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement bij gemeenten wordt betoogd dat de huidige (wettelijk voorgeschreven) invulling van de paragraaf bestuurders niet informeert over de mate waarin risico's doelbereik in de weg kunnen staan.<sup>9</sup> Uit de toelichting op het wettelijk kader blijkt dat dit juist wel het doel van de paragraaf Weerstandsvermogen is: het gaat om het geven van inzicht in risico's, risicohouding, -gedrag en -beheersing en het gaat niet zozeer om de uitkomsten van een rekenexercitie, waarmee de paragraaf nu wordt gevuld. De auteurs pleiten ervoor om in de programma's in begroting en jaarrekening meer aandacht te besteden aan onzekerheden, kansen en risico's bij het realiseren van maatschappelijke doelen en opgaven. Risico's waarbij een integrale of programma-overstijgende analyse gewenst is, kunnen vervolgens worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

### Benodigd weerstandsvermogen – ook niet materiële risico's betrokken in analyse

Voor de begroting en de jaarrekening wordt in kaart gebracht welke risico's er zijn en welke risico's moeten meetellen voor het weerstandsvermogen. In principe moeten risico's worden opgevangen binnen een eenheid of project. Alleen eenheid-overstijgende risico's kunnen aangemerkt worden voor het weerstandsvermogen. De eenheid Wegen en Kanalen is de uitzondering op de regel. Bij elk project wordt rekening gehouden met een post 'onvoorzien' van 10% van het projectbudget. Deze posten 'onvoorzien' worden meegeteld bij het beschikbare weerstandsvermogen, daarom is de afspraak dat ook de risico's meegeteld worden bij het benodigde weerstandsvermogen. Voor de berekening van het benodigd weerstandsvermogen wordt gebruik gemaakt van een statistische analyse te weten een Monte Carlo-simulatie. Omdat niet alle risico's zich tegelijk en volledig zullen voordoen, levert de Monte Carlo-simulatie op basis van een range aan resultaten een uitkomst op qua benodigd weerstandsvermogen.

<sup>8</sup> Zoals uit figuur 2 blijkt, beschikt de provincie over voldoende weerstandsvermogen. In ons onderzoek naar reserves kwam naar voren dat de provincie over aanzienlijke reserves beschikt. Zie <https://rekenkameroost.nl/grip-op-reserves-overijssel/>.

<sup>9</sup> Noordermeer et al., (2023), 'Verplichte weerstandsratio scheidt schijnwerkelijkheid', in Tijdschrift voor Public Governance, Audit en Control, te lezen via <https://vng.nl/publicaties/verplichte-weerstandsratio-scheidt-schijnwerkelijkheid>.

Van de 239 risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen hebben er 204 van doen met projecten van de eenheid Wegen en Kanalen. Uit de steekproef<sup>10</sup> voor dit onderzoek kwamen drie risico's die van invloed zijn op het weerstandsvermogen. In tabel 1 zijn deze risico's opgenomen alsmede het bedrag waarvoor zij meetellen voor het weerstandsvermogen.

**Tabel 2: Weerstandsvermogen**

Naam project	Bedrag
Aanpak faunaknelpunten (2027)	€ 625
Machine richtlijn en Arbo veiligheid kunstwerken (MAVKW) (2024)	€ 958
N307 Kampen – Roggebotsluis (2026)	€ 700.000

*Bron: Naris Overijssel en uitgevraagd aanvullende informatie*

Bij alle drie, maar zeker voor de eerste twee risico's die kleiner zijn dan € 1.000 is duidelijk dat deze niet van materiële betekenis zijn voor de financiële positie van de provincie. Dit betekent dat deze risico's ook opgevangen kunnen worden zonder dat daar een extra reservering voor wordt aangehouden. Het betrekken van deze relatief kleine bedragen in de berekening van het benodigd weerstandsvermogen maakt dat de simulatie plaatsvindt op ongelijksoortige eenheden. Het gevolg daarvan is dat de uitkomst (het benodigde weerstandsvermogen) varieert, terwijl de fluctuaties in de inschatting van de financiële omvang van risico's hier geen verklaring voor bieden.

In begroting en jaarrekening zijn PS geïnformeerd over de 'risico's met het grootste beslag op het weerstandsvermogen' en niet over alle risico's die de benodigde omvang van het weerstandsvermogen bepalen. Dit is een logisch gevolg van de werkwijze om alle risico's behorend bij projecten van de eenheid Wegen en Kanalen mee te tellen voor het benodigd weerstandsvermogen. Het betekent echter ook dat in sommige jaren (begroting 2020 en 2021) PS over minder dan de helft van de risico's werd geïnformeerd. De laatste jaren komt ongeveer 80% van de risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen aan bod.

<sup>10</sup> 15 risico's geselecteerd uit het risicoregistratiesysteem Naris.

### Risico's uit steekproef en informatie in paragraaf weerstandsvermogen Gelderland

Risico	Bedrag
Faillissement opdrachtnemer concessie OV	€ 3,4 miljoen
Tegenvallende tolinkomsten van de A15 in de toekomst (2024-2028)	€ 60 miljoen

*Bron: Naris provincie Gelderland en jaarstukken 2023 provincie Gelderland*

Alle (<10) risico's die van invloed zijn op het weerstandsvermogen zijn opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement van de provincie Gelderland.

2. PS: Verzoek GS zorg te dragen voor een werkwijze rond het bepalen van benodigde weerstandsvermogen gebaseerd op risico's die materieel van betekenis zijn gezien de financiële positie van de provincie en het -zo nodig- daarop aanpassen van de kaders in de kadernota risicomanagement. Daarmee verbetert ook de informatievoorziening aan PS over zowel de benodigde omvang van het weerstandsvermogen als de risico's die daaraan ten grondslag liggen.
3. PS: Overweeg om een bovengrens in te stellen voor de ratio weerstandsvermogen, om niet onnodig middelen vast te leggen in reserves als afdekking van risico's.
4. PS: Overweeg om in begroting en jaarstukken bij de programma's expliciet(er) aandacht te besteden aan onzekerheden, kansen en risico's. Programma-overstijgende en/of integraal af te wegen risico's kunnen een plek krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen.

# Bijlage 1: Bronnenlijst

- Rekenkamer Oost-Nederland (2024). [Nota van bevindingen](#) risicomanagement Overijssel.
- Noordermeer et al., (2023), 'Verplichte weerstandsratio scheidt schijnwerkelijkheid', in Tijdschrift voor Public Governance, Audit en Control, te lezen via <https://vng.nl/publicaties/verplichte-weerstandsratio-scheidt-schijnwerkelijkheid>

# Bijlage 2: Verantwoording van dit onderzoek

## Doel- en vraagstelling

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in het gevoerde risicomanagement en de mate waarin dit PS ondersteunt in hun besluitvorming.

### Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

In welke mate weegt de provincie (ambtenaren, GS en PS) risico's bewust af, redenerend vanuit de doelen die ze wil behalen?

### Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in een aantal deelvragen:

#### *Beleid*

1. Wat zijn de kaders en uitgangspunten voor het risicomanagement binnen de provincie en voldoen deze aan de daaraan te stellen eisen?

#### *Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

2. Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van risicomanagement verdeeld?

### Informatievoorziening

3. Welke afspraken zijn er ten aanzien van de informatievoorziening aan PS over
  - a) risico's bij besluitvorming,
  - b) relevante wijzigingen in risico's na besluitvorming en
  - c) de mate waarin risico's zich voor hebben gedaan?

### Risicomanagement in de praktijk

4. Voldoet het risicomanagement in de praktijk aan de kaders? Wat verklaart eventuele verschillen?
5. Wordt het risicomanagement in de praktijk vormgegeven zoals beoogd? Waar praktijk afwijkt van papier, wat is daarvan de verklaring?
6. Komen risico's in relatie tot de doelen expliciet aan bod in de besluitvorming van PS?
7. Worden PS conform afspraken geïnformeerd over risico's op basis waarvan zij zo nodig kunnen bijsturen? Wat verklaart eventuele verschillen als de informatievoorziening niet conform afspraken is?
8. Kunnen GS zich verantwoorden over (het niveau van) het gevoerde risicomanagement mocht zich onverhoopt een risico voordoen?

## Normenkader

Voor het onderzoek maakten we gebruik van het normenkader zoals opgenomen in tabel 1. Het normenkader is nader uitgewerkt op basis van de beantwoording van deelvragen 1 tot en met 3 en toegepast voor de beantwoording van de vragen 1a en 4 tot en met 8.

**Tabel 3: Normenkader Risicomanagement**

Onderdeel	Vraag	Norm
Eisen aan risicomanagement	1a	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het risicomanagement van de provincie is:<ul style="list-style-type: none"><li>- coherent (omvat alle organisatieonderdelen, alle soorten risico's, kent min of meer dezelfde werkwijze en heeft een cyclisch karakter).</li><li>- goed onderbouwd (de keuze voor de risicomanagement methodiek is onderbouwd in een beleidsdocument en er wordt gebruik gemaakt van een algemeen geaccepteerde en actuele methodiek). (Bron: WRR 2014)</li></ul></li></ul>
Kaders in de praktijk	4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het risicomanagement voldoet aan de kaders voortkomend uit de kadernota risicomanagement. (Bron: kadernota)</li></ul>
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk	5	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het risicomanagement vindt in de praktijk plaats zoals beoogd in uitvoeringsnotitie / richtlijnen. (Bron: uitvoeringsnotitie/richtlijnen)</li></ul>



Onderdeel	Vraag	Norm
Informatievoorziening PS in de praktijk	6, 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>De informatievoorziening aan PS is conform de daarover gemaakte afspraken. (Bron: afspraken in kadernota/elders)</li> <li>De informatievoorziening aan PS voldoet aan de kaders voortkomend uit het BBV. (Bron: BBV) <ul style="list-style-type: none"> <li>De begroting bevat conform artikel 9 (onder meer) de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing waarbij de inhoud van de paragraaf voldoet aan artikel 11 van het BBV.</li> <li>Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.</li> </ul> </li> <li>De risico's zoals weergegeven in Statenvoorstellen bieden PS de mogelijkheid om de kansen en risico's te betrekken in hun afweging. (Algemene Beginselen Behoorlijk Bestuur - zorgvuldige voorbereiding)</li> <li>In het debat hebben PS expliciet aandacht voor kansen en risico's in relatie tot het voorgenomen besluit. (Algemene Beginselen Behoorlijk Bestuur - zorgvuldige voorbereiding)</li> </ul>
Verantwoording	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het risicobeleid van de provincie kan transparant verantwoord worden. (Bron: WRR 2014)</li> </ul>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

## Methoden

Voor het beschrijvende deel van het onderzoek (vraag 1 tot en met 3 en vraag 8) combineerden we bureauonderzoek met interviews. Om zicht te krijgen op risicomanagement in de praktijk maakten we eveneens gebruik van bureauonderzoek en interviews. Daarnaast konden we gebruik maken van het risicomanagementsysteem Naris.

### Steekproeven

Om meer zicht te krijgen op risicomanagement in de praktijk trokken we een steekproef van 15 risico's uit Naris. Dit zijn risico's die op het moment dat de steekproef getrokken werd (april 2024) actueel waren. We zorgden daarbij voor een spreiding over organisatieonderdelen en soorten risico's.

Daarnaast trokken we een steekproef uit Statenvoorstellen (10) en -brieven (5) over de periode 2019-2023 om een beeld te krijgen van de wijze waarop risico's een plek hebben in het Statenvoorstel/-brief en de behandeling ervan in PS. We selecteerden daarvoor statenbrieven die in de commissie of in PS werden behandeld. Drie van de Statenvoorstellen die in eerste instantie in de steekproef terecht kwamen, bleken (te) procedureel van aard, bijvoorbeeld de aanwijzing van de accountant. Daarnaast bleek een Statenvoorstel door het college teruggetrokken te zijn, waardoor er geen behandeling plaats vond. De steekproef is daarop aangevuld. In vijf gevallen zijn er

verdiepende interviews gedaan en de GS-nota's opgevraagd. Deze gevallen zijn geselecteerd op basis van i) het ontbreken van risico's in het voorstel en ii) onduidelijkheid rondom de registratie van risico's genoemd in het voorstel.

Meer informatie over de werkwijze rond rekenkamerrapporten in het algemeen is opgenomen in ons [onderzoeksprotocol](#).