

Risicomanagement Provincie Overijssel

Nota van bevindingen

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
www.rekenkameroost.nl
X: @RekenkamerOost
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

Risicomanagement Provincie Overijssel

Nota van bevindingen

Deventer, oktober 2024

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	5
1.3	Achtergrond.....	6
1.4	Leeswijzer.....	8
2	Beleid, organisatie en afspraken over informatievoorziening risicomanagement.....	9
2.1	Normen en bevindingen.....	9
2.2	Beleid en kaders voor het beleid.....	10
2.2.1	Kadernota risicomanagement.....	11
2.2.2	Inrichting van het risicomanagement.....	12
2.2.3	Weerstandsvermogen.....	15
2.2.4	Wijziging in kader via begroting 2025.....	17
2.3	Rollen en verantwoordelijkheden.....	18
2.3.1	Uitvoeringsnotitie risicomanagement.....	19
2.3.2	Werkinstructie risicomanagement eenheid Wegen en Kanalen.....	22
2.4	Afspraken informatievoorziening aan PS over risicomanagement.....	24
3	Risicomanagement in de praktijk.....	26
3.1	Normen en bevindingen.....	26
3.2	Risicomanagement bij de provincie Overijssel.....	27
3.3	Risicoregister Naris.....	30
3.3.1	Steekproef uit Naris.....	33
4	Risico's in de praktijk van PS.....	36
4.1	Normen en bevindingen.....	36
4.2	Informatie aan PS via auditcommissie.....	38
4.3	Informatie aan PS via paragraaf Weerstandsvermogen.....	40
4.4	Risico's in statenvoorstellen en behandeling door PS.....	45
Bijlage 1:	Onderzoeksofzet.....	50
Bijlage 2:	Indeling in kans- en gevolklassen.....	53
Bijlage 3:	Bronnenlijst.....	55

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland geeft in deze nota van bevindingen de resultaten weer van haar onderzoek naar risicomanagement bij de provincie Overijssel. Dit eerste hoofdstuk bevat achtergrondinformatie en een korte toelichting op het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Risicomanagement is een typisch onderwerp voor een rekenkameronderzoek. De Rekenkamer Oost-Nederland heeft er als eigenstandig onderwerp nog niet naar gekeken. Wel hebben we op verzoek van Provinciale Staten (PS) Overijssel specifiek gekeken naar het risicomanagement bij de [opwaardering van het kanaal Almelo – de Haandrik](#). De reactie van Gedeputeerde Staten (GS) Overijssel op dat rapport was dat de bevindingen herkenbaar waren, maar dat geformuleerde lessen inmiddels al toegepast worden.

Het onderwerp risicomanagement is van belang, omdat risico's het bereiken van provinciale doelen negatief kunnen beïnvloeden; goed risicomanagement is -met andere woorden- 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. Goede redenen om nu in Gelderland en Overijssel onderzoek te doen naar risicomanagement.

1.2 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

In dit onderzoek richten we ons op het risicomanagement bij de provincies Overijssel en Gelderland. We bekijken zowel het risicomanagementbeleid als hoe de provincies invulling geven aan risicomanagement. Daarbij bekijken we risico's in brede zin, zoals

financiële risico's, omgevingsrisico's, cyberrisico's, juridische risico's en imagerisico's van zowel lijnactiviteiten, projecten en programma's. Daarnaast bekijken we in dit onderzoek de 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 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?

De focus van het onderzoek richt zich op een voorwaarde om effectief te kunnen zijn; een bewuste afweging van risico's voortkomend uit risicomanagement.¹ We nemen in het onderzoek de periode 2019 tot en met 2024 als uitgangspunt.

1.3 Achtergrond

Wie wat wil bereiken, neemt risico's. Dat geldt voor individuen, maar ook voor organisaties zoals de provincie. 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.

Wat is een risico? Risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en met effecten op doelstellingen.² 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.³

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 imagerisico's die kunnen leiden tot reputatieschade en daarmee verlies aan gezag of legitimiteit en vertrouwen in de overheid.

¹ De risico-inventarisatie en -evaluatie (RIE) die verplicht is voor alle werkgevers en die gericht is op een gezonde en veilige werkomgeving met zo min mogelijk gezondheidsklachten, verzuim en ongevallen, valt buiten de focus van dit onderzoek.

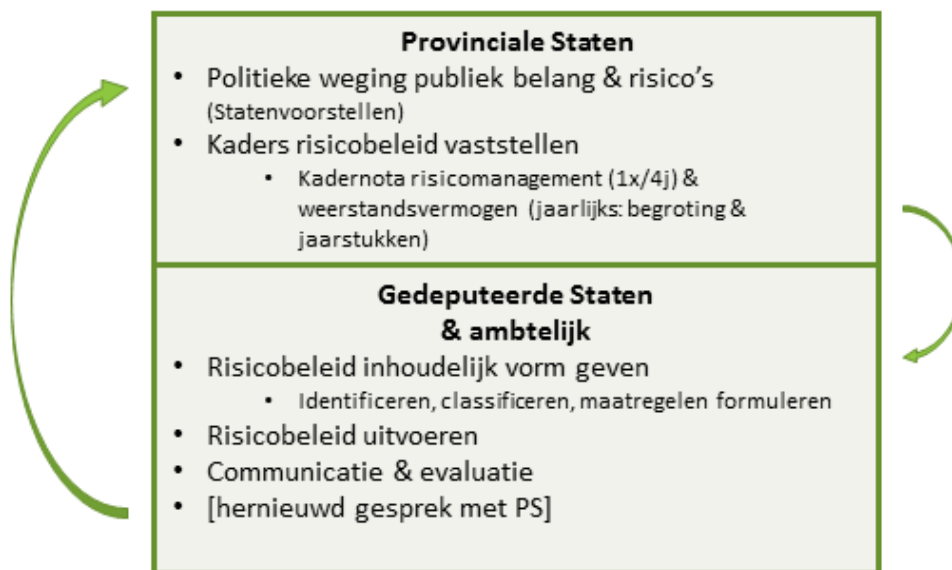
² Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden. Martin van Staveren.

³ Inleiding risicomanagement, Dennis van der Waal.

Ideeën over risicomanagement

Er bestaan verschillende modellen en theorieën over hoe er het beste kan worden omgegaan met risico's in beleid. Helaas is er weinig onderzoek gedaan naar welk model of welke theorie in een bepaalde situatie het meest effectief en doelmatig is.⁴ Uit het onderzoek dat wel gedaan is, komt vooral naar voren dat verschillende beleidsterreinen een verschillende aanpak hanteren.⁵

Figuur 1: Rolverdeling PS en GS bij risicomanagement



7

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

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/programma) risico's in beeld gebracht worden die (negatief) van invloed kunnen zijn op het bereiken van doelen. Deze risico's worden vervolgens ingeschat qua impact; wat zijn de grootste risico's? Daarna wordt bepaald of en zo ja welke beheersmaatregelen nodig zijn voor de grootste risico's. 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, maar ook het zorgen voor voldoende financiële middelen zijn voorbeelden van beheersingsmaatregelen. 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

⁴ Van der Heijden 2019, 2021.

⁵ WRR 2014, Van der Heijden 2019.

aanpassingen in het risicomanagementsysteem. Oftewel de ‘plan - do - check - act’-cyclus.

1.4 Leeswijzer

In deze Nota van Bevindingen zetten we in hoofdstuk 2 het aanwezige risicomanagementbeleid op een rij. Welke kaders en normen stelt de provincie voor zichzelf vast op gebied van risicomanagement? Hoe is het risicomanagement georganiseerd? Welke afspraken met PS zijn er over de informatievoorziening over risico’s? In hoofdstuk 3 leest u de resultaten van ons onderzoek naar de praktijk van risicomanagement, waaronder de steekproef uit het provinciale risicoregister Naris. In hoofdstuk 4 komt de praktijk van risicomanagement in PS aan bod. Welke informatie ontvangen PS over risico’s en wat doen zij met deze informatie? We gaan hierbij in op de paragraaf Weerstandsvermogen en risicomanagement in Begroting en Jaarstukken en op de resultaten van de steekproef uit Statenvoorstellen uit de periode 2019-2023.

2 **Beleid, organisatie en afspraken over informatievoorziening risicomanagement**

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid en de afspraken rondom risicomanagement in de provincie Overijssel. Ook de afspraken over de informatievoorziening aan de Provinciale Staten komen aan bod.

9

2.1 **Normen en bevindingen**

Normen

- Het risicomanagement van de provincie is:
 - Coherent (omvat alle organisatieonderdelen, alle soorten risico's, kent min of meer dezelfde werkwijze en heeft een cyclisch karakter).
 - 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).

Bevindingen

- In het risicomanagement gaat de provincie Overijssel uit van de volgende definities:
 - Risico's zijn onzekere gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen.
 - Risicomanagement omvat de gecoördineerde activiteiten om de organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot alle type risico's en alle niveaus in de provinciale organisatie.

Bevindingen - vervolg

- Het risicomanagement van de provincie is *in opzet* coherent. Alle organisatieonderdelen en alle soorten risico's maken onderdeel uit van het risicomanagement. Er is een werkwijze die voor alle onderdelen van toepassing is, voor infrastructurele werken is daarnaast specifiek een werkwijze vastgelegd. Alle risico's worden tenminste twee maal per jaar geactualiseerd.
- Het risicomanagement is onderbouwd; er wordt gebruik gemaakt van een landelijk gehanteerde norm, een door een universiteit ontwikkelde indeling, een veel gebruikte risicomanagementtool (Naris) en de aanpak is logisch en herkenbaar qua stappen.

2.2 Beleid en kaders voor het beleid

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen risicomanagement in het dagelijks werk en risicomanagement gekoppeld aan de mogelijke financiële gevolgen van risico's. De wet- en regelgeving rondom risicomanagement voor de provincie is gericht op deze laatste vorm van risicomanagement: er is één wettelijk kader voor risicomanagement van een provincie. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) worden zeven paragrafen voorgeschreven voor de begroting en jaarstukken van decentrale overheden. Eén van die paragrafen gaat over weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze verplichte paragraaf vormt het (enige) wettelijke kader voor het risicomanagement van de provincie en heeft betrekking op de financiële buffer die nodig is voor risico's en de informatievoorziening daarover aan PS. In paragraaf 2.2.3 gaan we nader in op deze wettelijke verplichte risicoparagraaf in begroting en jaarstukken. In deze paragraaf gaan we in op het Overijsselse beleid voor risicomanagement in brede zin.

Eens per vier jaar leggen GS aan PS een kadernota risicomanagement voor. De meest recente betreft de kadernota die eind 2022 door PS is vastgesteld.⁶ De eerste kadernota risicomanagement werd in 2009 door PS vastgesteld. Nadat in 2004 de verplichting om risico's in kaart te brengen in het BBV werd opgenomen, volgde in de periode 2004/2005 een eerste inventarisatie. Doordat de provincie -na de verkoop van de energieaandelen- meer ging investeren en er meer aandacht kwam voor risicomanagement, werd beleid rond risicomanagement vervolgens in 2009 in een kadernota opgenomen.⁷ In de paragrafen 2.2.1 tot en met 2.2.3 gaan we in op de verschillende onderdelen uit de kadernota risicomanagement 2022.

De provincie Overijssel hanteert het drielijnenmodel voor risicomanagement; de primaire verantwoordelijkheid voor het risicomanagement ligt bij de eerste lijn, te weten het management van de eenheden. De controllers (financiën) vormen de tweede

⁶ PS/2022/1101303.

⁷ PS2013 454.

lijn en hebben een ondersteunende rol. De adviserende en stimulerende rol ten aanzien van risicomanagement wordt ingevuld door de afdeling control, de derde lijn.

2.2.1 Kadernota risicomanagement

In de inleiding van de kadernota wordt aangegeven dat het niet het doel is van risicomanagement om tot elke prijs ieder risico uit te sluiten of te accepteren. Risicomanagement heeft ook te maken met het toekomstbestendig zijn van de organisatie; door stakeholders tevreden te houden blijft de organisatie toekomstbestendig. In de inleiding staat dat dit gerealiseerd kan worden door voor hen waarde te creëren en te beschermen door het benutten van kansen en het beperken van bedreigingen.

De kaders uit de kadernota 2022 geven we (samengevat) weer in een groen omlijnd tekstblok. Daarnaast lichten we de kaders toe.

Kader 1: Risico's

Risico's zijn onzekere gebeurtenissen die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen. Dit betreft financiële en niet-financiële risico's.

Kader 2: Integraal risicomanagement

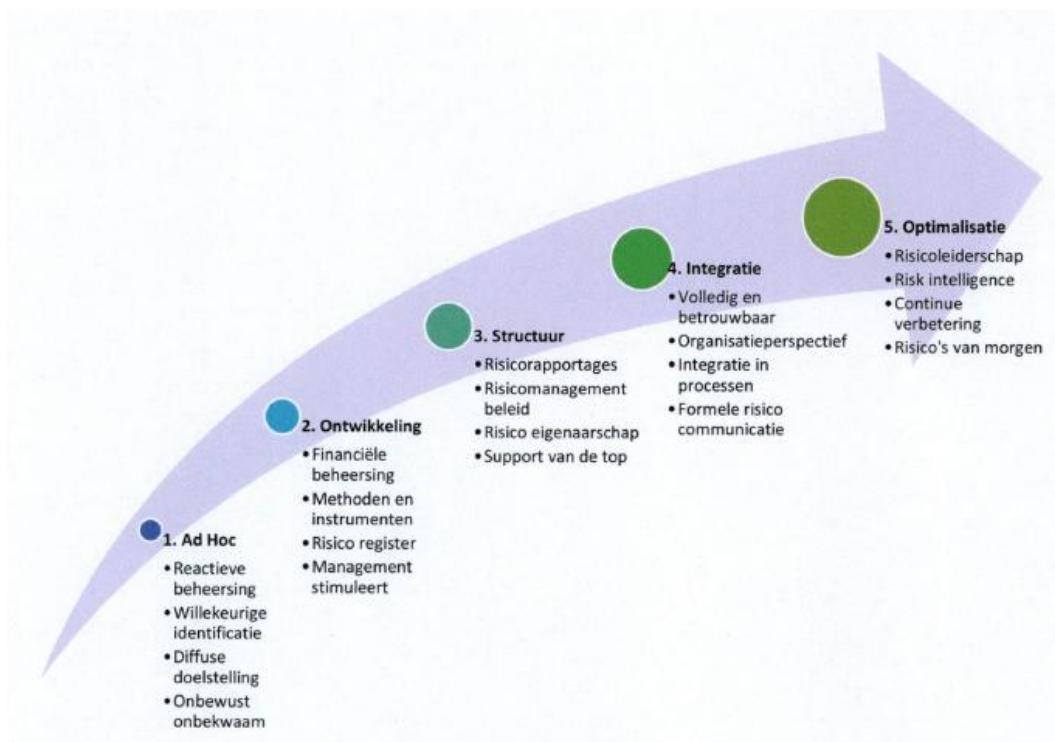
Integraal risicomanagement omvat de gecoördineerde activiteiten om de organisatie te sturen en te beheersen met betrekking tot alle typen risico's en op alle denkbare niveaus binnen de organisatie.

Bron: Kadernota risicomanagement 2022

De provincie Overijssel zet in op integraal risicomanagement; de manier van denken over risico's, kansen en onzekerheden met als doel het vergroten van risicobewustzijn van organisatie en bestuur voor een goede en verantwoorde balans tussen risico's nemen en risico's beheersen. Integraal risicomanagement richt zich niet alleen op financiële risico's, maar juist ook op andere types risico's zoals juridisch, imago- en frauderisico's. De basis van integraal risicomanagement is het in kaart brengen van risico's en kansen zodat de juiste beheersmaatregelen genomen worden of dat er bewust wordt gekozen om het risico te accepteren.

Overijssel onderscheidt vijf volwassenheidsfasen van risicomanagement. Zie daarvoor figuur 2. In de kadernota is opgenomen dat de provincie zich ten tijde van het vaststellen van de kadernota risicomanagement (december 2022) deels in fase 2 en deels in fase 3 bevindt. Voor 2024 is het doel om ten minste fase 3 volledig bereikt te hebben.

Figuur 2: Volwassenheidsfasen risicomangement



Bron: Kadernota risicomangement provincie Overijssel, december 2022

De provincie heeft in de kadernota de volgende uitgangspunten voor risicomangement opgenomen:

- In veel gevallen worden de risico's goed beheerst, het gaat erom samenhang en structuur aan te brengen en te blijven verbeteren.
- Bewust omgaan met kansen en risico's is een onderdeel van ieders werk.
- Wie zijn risico's en kansen kent, heeft een keuze. Risicomangement is een basis voor keuzes en maakt deel uit van integraal management.
- Door vooruit te kijken nu en in de toekomst als organisatie maatschappelijke waarde te creëren, door het vinden van de juiste balans tussen risico's nemen en beheersen.
- Risicomangement maakt integraal deel uit van alle processen van de organisatie.
- Wie reflecteert op successen en fouten, gaat leren en verbeteren.
- Risicomangement is onafhankelijk van de wijze waarop de organisatiesturing is ingericht.

2.2.2 Inrichting van het risicomangement

Risicomangement is -zo staat vermeld in de kadernota- een continu proces, waarbij tweemaal per jaar een aantal stappen geformaliseerd worden als onderdeel van de planning & control-cyclus.

Kader 3: risicomanagementproces

Het risicomanagementproces is het continue proces van risico's in beeld brengen, kwantificeren en afwegen of en welke beheersmaatregelen er genomen moeten worden.

Kader 4: Systematiek voor het kwantificeren en classificeren van risico's

Om te kunnen bepalen welke risico's aandacht vragen en wat de financiële gevolgen en/of gevolgen voor bijvoorbeeld ons imago zijn, worden risico's gekwantificeerd en ingedeeld in klassen.

Bron: Kadernota risicomanagement 2022

In figuur 3 zijn de stappen van het risicomanagementproces opgenomen.

Figuur 3: Risicomanagementproces



Bron: Kadernota risicomanagement, provincie Overijssel, december 2022

De toelichting door de provincie Overijssel op deze stappen is als volgt:

1. Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?
2. Identificeren: wat kan ons allemaal overkomen?
3. Kwantificeren: wat zijn onze grootste / belangrijkste risico's?
4. Afwegen: hoe kunnen we de grootste / belangrijkste risico's beheersen en wat vinden we acceptabel?
5. Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?

6. Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?

Daarnaast zet de provincie Overijssel in op differentiatie; op risicovolle activiteiten past de provincie een zwaarder risicomanagementregime toe dan op minder risicovolle activiteiten. Minimaal moet worden nagedacht over de risico's die zich voor kunnen doen in relatie tot het behalen van de doelstelling.

Om te kunnen bepalen welke risico's aandacht vragen, deelt de provincie Overijssel risico's in in klassen. De belangrijkste risico's worden bepaald door de kans van optreden te vermenigvuldigen met de impact die het optreden van een risico kan hebben. In bijlage 3 zijn screenshots opgenomen van de indeling van kans en gevolgen van risico's in klassen. Voor het vastleggen van risico's en het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit (zie daarvoor paragraaf 2.2.3) wordt een risicomanagementtool gebruikt. In hoofdstuk 3 gaan we in op risicomanagement in de praktijk. In dat hoofdstuk komen zowel de risicomanagementtool als de indeling in risicoklassen aan de orde.

In de volgende tabel zijn de kaders uit paragraaf 2.2.1 en 2.2.2 verkort weergegeven. Deze tabel vormt het toetsingskader voor de manier waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan risicomanagement. In hoofdstuk 3 komt de praktijk van risicomanagement aan bod.

Tabel 1: Toetsingscriteria kaders

Kaders
Integraal risicomanagement
Continu risicomanagementproces
Kwantificeren en classificeren van risico's

Bron: Kadernota risicomanagement 2022

2.2.3 Weerstandsvermogen

Kader 6⁸: Ratio weerstandsvermogen

De provincie Overijssel kiest met een waarderingscijfer B en hoger voor ruim voldoende weerstandsvermogen. De ondergrens van deze bandbreedte is 1,4.

Kader 7: Statistische benadering benodigde weerstandscapaciteit

Het zekerheidspercentage dat de komende vier jaar voor de risicosimulatie wordt gehanteerd is 90%.

Kader 8: Paragraaf weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen bestaat uit:

- Inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit
- Inventarisatie van de risico's (benodigde weerstandscapaciteit) exclusief grond en vermogensbeheer
- Het beleid omtrent het risicomanagement en de risico's
- Kengetallen

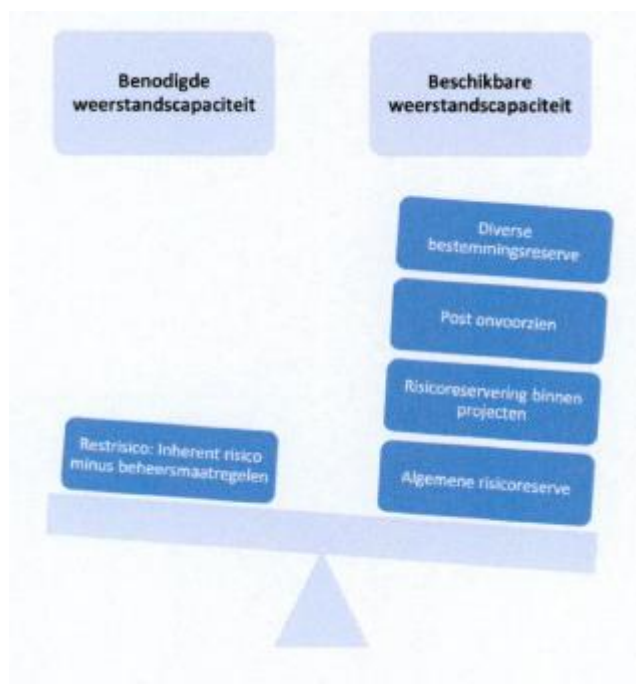
Bron: Kadernota risicomanagement 2022

De Algemene risicoreserve is binnen het eigen vermogen van de provincie de buffer voor de rest-risico's; de risico's die niet beheerst (kunnen) worden. Stel dat een risico zich voor doet, dan beschikt de provincie over voldoende financiële middelen om te voorzien in de financiële gevolgen van het risico. Het doel van de Algemene risicoreserve is er voor zorgen dat de provincie niet direct in de financiële problemen komt op het moment dat een risico zich daadwerkelijk voordoet. Daarnaast worden ook diverse bestemmingsreserves, de risicoreservering binnen projecten en de post onvoorzien beschouwd als elementen voor de weerstandscapaciteit.

De ratio weerstandsvermogen wordt berekend door de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserves die voor het opvangen van risico's met financieel gevolg zijn ingesteld) te delen door de benodigde weerstandscapaciteit (de rest-risico's met financieel gevolg).

⁸ Kader 5 heeft betrekking op de organisatie van risicomanagement en is opgenomen in paragraaf 2.3.

Figuur 4: Weerstandsvermogen - beschikbaar en benodigd



Bron: Kadernota risicomanagement provincie Overijssel 2022

De provincie Overijssel maakt gebruik van een normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen die ontwikkeld is door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente. Binnen deze systematiek kiest de provincie voor waarderingcijfer B; ruim voldoende weerstandsvermogen. De motivering voor deze keuze is dat daarmee er ook ruimte is om onvoorzien risico's af te dekken. PS hebben -met de kadernota risicomanagement- de bandbreedte van de ratio weerstandsvermogen vastgesteld, de ondergrens van deze bandbreedte is 1,4. Wanneer de ratio weerstandsvermogen onder de grens komt, zullen GS aan PS een voorstel voorleggen hoe hiermee om te gaan.

Tabel 2: Waarderingstabel weerstandsvermogen

Waarderingcijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$x > 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim onvoldoende

Bron: Kadernota risicomanagement, provincie Overijssel, december 2022

De provincie Overijssel hanteert (de landelijk gehanteerde richtlijn) qua zekerheidspercentage, te weten 90%. Daarvoor wordt een risicosimulatie ingezet, waarbij er vanuit wordt gegaan dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang voordoen.

Een aantal zaken wordt niet ondervangen binnen het weerstandsvermogen, omdat deze al op een andere manier worden ondervangen:

- Vermogensbeheer; renterisico's en koersrisico's worden beschreven in de paragraaf financiering. Er wordt geen risicobuffer voor aangehouden omdat de financiële gevolgen als zeer beperkt worden ingeschat.
- Grond; in de paragraaf grondbeleid wordt ingegaan op risico's rond grondbezit. De financiële gevolgen zijn afgedekt door de algemene reserve grond.
- Kortingen; voorziene (structurele) afname van inkomsten van de organisatie, worden verwerkt in de begroting van het komende begrotingsjaar.
- Reeds bekende toekomstige uitgaven; gebeurtenissen in de toekomst waarvan ook de (financiële) omvang bekend is worden als voorzieningen opgenomen.

In paragraaf 4.3 gaan we nader in op het weerstandsvermogen zoals zich dat de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daar nemen we ook de toetsingscriteria uit deze paragraaf mee, die weergegeven zijn in de volgende tabel.

Tabel 3: Toetsingscriteria weerstandsvermogen

Weerstandsvermogen
Een ondergrens voor de ratio weerstandsvermogen van 1,4
Een statistische benadering van het benodigde weerstandsvermogen

Bron: Kadernota risicomanagement 2022

2.2.4 Wijziging in kader via begroting 2025

In de (concept)begroting 2025⁹ wordt in de paragraaf weerstandsvermogen (zie ook paragraaf 4.3) een kader uit de kadernota gewijzigd. Het betreft kader 7 (statistische benadering benodigde weerstandscapaciteit). GS geven aan dat het van belang is dat de bepaling van benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen eenduidig, eenvoudig en uitlegbaar is. De berekening van het benodigd weerstandsvermogen via een risicosimulatie met de Monte Carlo-analyse is niet eenvoudig uitlegbaar, daarom werken GS met ingang van de begroting 2025 met de 'kans maal impact-methode'. Ook definiëren zij de begrippen 'beschikbaar weerstandsvermogen' en benodigd weerstandsvermogen opnieuw:

Beschikbaar weerstandsvermogen: de middelen en mogelijkheden waarover de provincie direct en vrij beschikt om de risico's (niet begrote kosten die onverwachts optreden) op te kunnen vangen. Dit bestaat uit de som van de Algemene risicoreserve

⁹ <https://destaatvan.overijssel.nl/begroting-2025> laatst geraadpleegd op 3/10/24.

inclusief geormerkte bedragen, de vrije ruimte in de Algemene reserve en het gereserveerde bedrag voor onvoorziene uitgaven.

Benodigd weerstandsvermogen:

Alle risico's die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie en waarvoor, buiten de Algemene risicoreserve, geen dekking bestaat.

2.3 Rollen en verantwoordelijkheden

In de kadernota zijn de rollen en verantwoordelijkheden toegelicht. Een nadere uitwerking daarvan is te vinden in uitvoeringsnotities en werkinstructies. We starten in deze paragraaf met de toelichting op rollen en verantwoordelijkheden vanuit de kadernota. In paragraaf 2.3.1 en 2.3.2 gaan we in op de nadere uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden bij risicomanagement.

Kader 5: Rollen en verantwoordelijkheden

De risicomanagement governance beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van PS, GS en de ambtelijke organisatie:

- PS stellen de beleidskaders vast in de kadernota
- GS zijn integraal verantwoordelijk voor alle provinciale risico's en de beheersing en rapporteren aan PS
- De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering en rapporteert aan GS.

Bron: Kadernota risicomanagement 2022

In de kadernota worden drie actoren onderscheiden bij het risicomanagement:

1. PS stellen het beleid voor een periode van vier jaar vast in de vorm van de kadernota. Daarnaast stellen PS jaarverslag en begroting en de daarin opgenomen paragraaf weerstandsvermogen vast.
2. Risicomanagement valt onder de integrale verantwoordelijkheid van GS; zij zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor alle provinciale risico's en de acties die worden ondernomen om de risico's te beheersen. GS dienen bij besluitvorming na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en hierover te rapporteren aan PS, zodat PS op de hoogte zijn van de risico's die doelrealisatie in de weg kunnen staan. Het rapporteren aan PS verloopt via de verantwoordingsstukken van de P&C-cyclus of - als het onderwerp of risico er aanleiding toe geeft - in een afzonderlijk voorstel.
3. Risicomanagement is een vorm van integraal management en daarmee is 'de lijn' (het management) verantwoordelijk voor het beheersen van risico's in de eenheden en de programma's/projecten. De directie is verantwoordelijk voor de risico's op concernniveau en de verdere ontwikkeling van risicomanagement binnen de organisatie.

De kadernota is vertaald in de 'uitvoeringsnotitie risicomanagement' als basis voor het verankeren van risicomanagement op alle niveaus in de organisatie. Daarnaast is een werkinstructie gemaakt specifiek voor risicomanagement voor projecten in het kader van 'groot onderhoud' en 'nieuwbouw en rehabilitatie'. Na een toelichting op de uitvoeringsnotitie in paragraaf 2.3.1 gaan we in 2.3.2 nader in op deze werkinstructie.

2.3.1 Uitvoeringsnotitie risicomanagement

In de uitvoeringsnotitie zijn zes gouden richtlijnen voor risicomanagement opgenomen. In het volgende kader zijn deze samengevat weergegeven.

Gouden richtlijnen risicomanagement van de provincie Overijssel

1. Risicomanagement is een continu proces
Risicomanagement is continu in beweging en vraagt daarom continu aandacht, zodat je op rapportage momenten het meest actuele risicoprofiel kunt presenteren. Door het risicomanagementproces continu te blijven doorlopen blijf je actueel en in control.
2. Risicomanagement doe je samen in dialoog
De stappen in het risicomanagementproces doe je samen in gesprek met de belangrijkste stakeholders. De dialoog helpt om risico's vanuit meerdere gezichtsvelden te bekijken.
3. De belangrijkste risico's leg je vast in het risico-register Naris
Om een goede afweging te kunnen maken is het nodig om zowel de kansen als risico's in beeld te hebben, te kunnen sturen op de risico's en kansen en besluiten te kunnen onderbouwen. Voor de eenduidige vastlegging van risico's en het berekenen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt de risicomanagementtool Naris gebruikt.
4. Je update het risicoprofiel tenminste 3 keer per jaar bij de standaard rapportagemomenten
De update sluit in ieder geval aan op het jaarverslag (voorjaar), de begroting (zomer) en de werkplannen (einde jaar).
5. Alle medewerkers hebben een rol in het risicomanagement
Medewerkers, (adjunct) hoofden eenheden, programma- en projectleiders en de directie zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de eigen werkzaamheden. De controlfuncties adviseren, ondersteunen en challengen de organisatieonderdelen op het gebied van risicomanagement. Daarnaast treden zij op als sparringpartner en stimuleren actief dat het gesprek over risicomanagement gevoerd wordt. Concern control beoordeelt en adviseert over het risicomanagementsysteem en ziet toe op voldoende beheersing van de risico's door de eerste en tweede lijn.
6. Omgaan met risico's vraagt lef en een lerende houding van ons allen
We gaan actief om met aspecten die doelen onvoorspelbaar maken. We leren van en springen in op veranderende omstandigheden om vervolgens verantwoord om te gaan met risico's van morgen.

Bron: Uitvoeringsnotitie risicomanagement 2022

Het risicomanagementproces is in de uitvoeringsnotitie nader uitgewerkt, in tabel 4 is dit weergegeven.

Tabel 4: *Risicomanagementproces*

Stap	Toelichting
Context: waarover gaat het en wat willen we bereiken?	Kijken naar interne en externe factoren die van belang zijn voor de risicoanalyse. Welke doelstellingen wil de organisatie behalen met de risicoanalyse binnen de context? Waar staat de organisatie nu? Wat is de maatschappelijke en economische omgeving? Hoeveel risico zijn we (provincie) bereid te nemen? Het inzichtelijk maken van de context maakt het eenvoudiger om in de volgende stap de risico's identificeren en te kwantificeren.
Identificeren: wat kan ons overkomen?	Doel is om vanuit meerdere invalshoeken een beeld te krijgen van de gebeurtenissen die het behalen van de doelen kunnen belemmeren of vertragen.
Kwantificeren: wat zijn onze grootste risico's?	Een analyse op de kans op en de gevolgen bij optreden maakt onderdeel uit van de risicodialoog. De risicodialoog heeft tot doel te komen tot één gedragen beeld van de risico's.
Afwegen: hoe kunnen we onze risico's beheersen?	Als de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht, wordt nagedacht over de manier om er mee om te gaan: <ul style="list-style-type: none"> • Accepteren: het risico is laag en aanvaardbaar – op te vangen door bijvoorbeeld eigen algemene reserves; • Reduceren: de risico's dienen beheerst te worden met als doel de kans op voorkomen van een risico of het effect ervan verminderen. Dit kan door processen te herontwerpen en AO/IC maatregelen. • Elimineren: dit kan door het stoppen van een activiteit of door doelstelling of strategie te veranderen. • Overdragen: men kan het risico verzekeren, outsourcen, contracten sluiten en/of een partnerschap aangaan. Bij beheersmaatregelen is het van belang om de effectiviteit van de maatregel te beoordelen, maar ook om te bepalen of de maatregel proportioneel is en of de beheersmaatregel zelf niet tot grotere risico's leidt.
Beheersen: hoe nemen we de beheersing ter hand?	Nadat de maatregelen bepaald zijn, worden de beheersmaatregelen geïmplementeerd.
Evalueren: wat is er veranderd en wat hebben we geleerd?	In deze stap wordt het proces en de uitkomsten geëvalueerd, op basis daarvan wordt er bijgestuurd en start de cyclus opnieuw.

Bron: *Uitvoeringsnotitie risicomanagement*

Naris

In de uitvoeringsnotitie risicomanagement is opgenomen dat de provincie Overijssel gebruik maakt van het risicomanagement informatiesysteem Naris voor het vastleggen van de belangrijkste risico's. In Naris wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe risico's:

1. Interne te voorkomen risico's zijn interne risico's die samenhangen met de operationele processen van de organisatie en in principe vermijdbaar of te voorkomen zijn. Een voorbeeld van een maatregel is het proactief controleren van processen en regels rondom gedrag en besluitvorming zoals is vastgelegd in procedures.
2. Interne strategische risico's zijn risico's gerelateerd aan de strategische doelen opgenomen in het strategisch plan van de provincie Overijssel. Voorbeelden van maatregelen zijn kritische risico-indicatoren, het voeren van een dialoog en het benoemen van risico-eigenaren.
3. Externe risico's komen van buitenaf en zijn nauwelijks beïnvloedbaar. Maatregelen kunnen zijn om continu in dialoog te zijn met de stakeholders om indien nodig vroegtijdig te kunnen anticiperen.

Als hulpmiddel bij de inventarisatie wordt een onderverdeling in risicocategorieën gehanteerd:

- | | |
|------------------|----------------------|
| • Bedrijfsproces | • Milieu |
| • Financieel | • Personeel |
| • Politiek | • Product |
| • Informatie/ICT | • Huisvesting |
| • Juridisch | • Communicatie |
| • Veiligheid | • Integriteit/fraude |
| • Materieel | |

Om risico's te kwantificeren worden de volgende stappen doorlopen:

1. De (financiële) omvang van het 'inherente risico' wordt bepaald, ofwel het risico zonder dat beheersmaatregelen zijn getroffen.
2. Het effect van de getroffen of te treffen beheersmaatregelen op het risico wordt bepaald.
3. Het financieel gevolg van het risico wordt bepaald door de beheersmaatregelen in mindering te brengen op het inherente risico. Hierdoor resteert het rest-risico.
4. De kans dat het risico zich voordoet binnen een bepaalde termijn wordt bepaald.
5. Door het financiële rest-risico te vermenigvuldigen met het kans percentage wordt het risicobedrag bepaald.
6. Door de gevolgklasse te vermenigvuldigen met de kansklasse wordt de risicoscore vastgesteld.

Met een risicosimulatie is het mogelijk om te berekenen wat de beheersmaatregelen zullen opleveren, ook om dit af te kunnen zetten tegen de kosten die gepaard gaan met de beheersmaatregelen. Met de uitkomst van de simulatie kan gemakkelijker worden besloten welke maatregelen wel en welke niet moeten worden ingezet. In Naris is daarvoor de zogenaamde Monte Carlo-simulatie geïntegreerd. In paragraaf 4.3 gaan we nader in op de Monte Carlo-simulatie.

2.3.2 Werkinstructie risicomanagement eenheid Wegen en Kanalen

Voor de eenheid Wegen en Kanalen is een werkinstructie risicomanagement voor projecten opgesteld. Daarin wordt een onderscheid gemaakt in projectbeheersregimes;

1. Grote projecten (> € 10 mln.)
2. Middelgrote projecten (> € 2 mln. < € 10 mln.)
3. Programma's en kleine projecten (< € 2 mln.)

Ad 1. Grote projecten

- Het risicoprofiel van het project, gebaseerd op de op dat moment bekende risico's en op ervaring met vergelijkbare projecten, wordt opgenomen in de projectopdracht en het projectplan.
- Bij aanvang van het project vindt een integrale risicosessie plaats voor een inventarisatie van risico's. De risico's worden door projectleider of -manager vastgelegd in het risicodossier en verwerkt in Naris.
- Elke vier maanden wordt het risicodossier geactualiseerd door risicochallenge-gesprekken te voeren met risico-eigenaren. Hiermee worden de risico's geactualiseerd en eventueel nieuwe risico's toegevoegd.
- Daarna volgt een risicosessie met het IPM¹⁰-projectteam, waarin de actuele stand van de risico's wordt besproken en de top 5 risico's en de verwachtingswaarde in geld en tijd door het IPM-projectteam worden vastgesteld.
- Het risico-dossier wordt in Naris geactualiseerd door de projectleider / -manager.
- De voortgang van de beheersmaatregelen wordt elke maand in het projectteamoverleg besproken. De voortgang wordt vastgelegd in het verslag van het projectteamoverleg.
- De top 5 risico's worden bij elk rapportagemoment in de projectrapportage in [computerprogramma] Pepperflow¹¹ opgenomen. De projectrapportage vormt de monitorings- en verantwoordingsrapportage. (projectleider / -manager)
- De projectrapportage, waarin de top 5 risico's zijn opgenomen, wordt periodiek besproken tussen programmamanager en de projectleider / -manager.

Ad 2. Middelgrote projecten

Voor middelgrote projecten worden dezelfde stappen doorlopen. De verschillen ten opzichte van grote projecten:

- Bij het vastleggen van de risico's in het risicodossier en in Naris kan worden volstaan met een beperkte vastlegging van de risico's, waarbij alleen de omschrijving van het risico, de kans van optreden, het gevolg in geld en de beheersmaatregelen worden vastgelegd door projectleider / -manager.
- Bij kortlopende projecten (<1 jaar) wordt op twee momenten tijdens het project het risicodossier geactualiseerd. Bij langlopende projecten (>1 jaar) wordt tevens elke 4 maanden het risicodossier geactualiseerd middels een risicosessie.
- De risicosessies zijn met de projectleider / het projectteam (en niet met het IPM-projectteam).

¹⁰ Integraal Projectmanagement.

¹¹ Pepperflow is inmiddels vervangen door PowerBI.

Ad 3. Programma's en kleine projecten

Voor programma's en kleine projecten worden grotendeels dezelfde stappen doorlopen als bij middelgrote projecten. De verschillen ten opzichte van middelgrote projecten:

- Het risicodossier wordt periodiek geactualiseerd, veelal bij een fase-overgang van bijvoorbeeld voorbereiding naar realisatie. Dit gebeurt tijdens een risicosessie met projectleider / -team.
- De voortgang van de beheersmaatregelen wordt regelmatig in het programma- / projectteamoverleg besproken en door de projectleider vastgelegd in het verslag van het teamoverleg.
- Het risicodossier en de voortgang van de beheersmaatregelen is input bij het opstellen van het programma.

De risicomanager van het projectteam zorgt voor een planning van de uit te voeren risicochallenge-gesprekken, risicosessies en het opleveren van het risicodossier (Naris) en de projectrapportage. Tijdens een risicochallenge-gesprek worden de risico's besproken waarvoor het projectteamlid verantwoordelijk is. Actuele ontwikkelingen, mogelijk nieuwe risico's, huidige risico's, oorzaken, gevolgen en kwantificering worden geactualiseerd. Ook wordt de voortgang van de beheersmaatregelen besproken en zo nodig bijgewerkt. Het resultaat is een geactualiseerd beeld van de risico's waarvoor de risico-eigenaar verantwoordelijk is.

Bij een risicosessie zijn leden van het projectteam aanwezig, aangevuld met deskundigen die vanuit hun expertise input leveren bij het inventariseren en actualiseren van risico's. De risicosessie volgt op de risicochallenge-gesprekken en heeft als doel een gezamenlijk beeld van de toprisico's te creëren en het actuele risicoprofiel te bepalen. De resultaten van een risicosessie worden verwerkt in Naris. In (computerprogramma) Pepperflow¹² wordt de voortgang van een project gerapporteerd, waaronder de ontwikkeling van de top-5 risico's. De rapportage wordt periodiek besproken tussen Programmamanager (OG) en projectmanager / -leider (ON). De afspraken die gemaakt worden over de beheersing dan wel opschaling van de risico's worden vastgelegd in een gespreksverslag.

Op basis van de informatie in paragraaf 2.3 hanteren we het volgende toetsingskader voor de manier waarop risicomanagement in de praktijk vorm krijgt. De bevindingen daarbij staan in hoofdstuk 3.

¹² Inmiddels is Pepperflow vervangen door PowerBI.

Tabel 5: Toetsingskader uitvoering

Uitvoering risicomanagement
Risicomanagement wordt in dialoog vorm gegeven
De belangrijkste risico's worden in Naris vastgelegd
Het risicoprofiel wordt tenminste 3x per jaar bijgewerkt, in ieder geval voor begroting, jaarrekening en werkplan.
Risicomanagement wordt vorm gegeven passend bij de aard van het project/de werkzaamheden.

Bron: Kadernota risicomanagement en uitvoeringsnotitie en werkinstructies risicomanagement

2.4 Afspraken informatievoorziening aan PS over risicomanagement

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft zeven paragrafen voor voor de begroting en jaarstukken van decentrale overheden. Eén van die paragrafen gaat over weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In [artikel 11](#) van het BBV staat dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Daarnaast is in artikel 11 aangeven wat in ieder geval in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet zijn opgenomen. Te weten een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.¹³

In de volgende tabel zijn de afspraken over de informatievoorziening aan PS over risico's en risicomanagement weergegeven. De afspraken komen uit het BBV en daarnaast uit het onderdeel rollen en verantwoordelijkheden van de kadernota risicomanagement zoals opgenomen in paragraaf 2.2. Deze tabel vormt het toetsingskader voor de informatievoorziening over risico's/risicomanagement in de praktijk. De bevindingen daarbij staan in hoofdstuk 4.

¹³ Tevens moeten kengetallen worden opgenomen en een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie. De kengetallen zijn de netto schuldquote, de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze blijven verder buiten beschouwing in dit onderzoek.

Tabel 6: Afspraken informatievoorziening aan PS over risico(management)

Afspraak	Bron
Begroting en jaarstukken bevatten: <ul style="list-style-type: none"> • Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit • Een inventarisatie van de risico's • Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's 	BBV
PS ontvangen eens per 4 jaar de kadernota risicomangement ter besluitvorming.	Kadernota
PS ontvangen via begroting en jaarrekening de paragraaf weerstandsvermogen ter vaststelling met daarbij: <ul style="list-style-type: none"> • een ondergrens voor de ratio weerstandsvermogen van 1,4. • Een statistische benadering van de benodigde weerstandscapaciteit. 	Kadernota
PS worden bij besluitvorming door GS geïnformeerd over de belangrijkste risico's die doelrealisatie in de weg kunnen staan. Daarvoor worden P&C documenten benut of -als onderwerp of risico er aanleiding voor geven- in een afzonderlijk voorstel.	Kadernota

Bron: Kadernota risicomangement provincie Overijssel

3 Risicomanagement in de praktijk

In dit hoofdstuk komt de praktijk van risicomanagement aan bod. Ook gaan we in op het registratiesysteem voor risico's.

3.1 Normen en bevindingen

26

Risicomanagement Provincie Overijssel

Normen

- Het risicomanagement voldoet aan de kaders voortkomend uit de kadernota risicomanagement:
 - Integraal risicomanagement
 - Continu risicomanagementproces
 - Kwantificeren en classificeren van risico's
- Het risicomanagement vindt in de praktijk plaats zoals beoogd in uitvoeringsnotitie / richtlijnen:
 - Risicomanagement wordt in dialoog vorm gegeven
 - De belangrijkste risico's worden in Naris vastgelegd
 - Het risicoprofiel wordt tenminste 3x per jaar bijgewerkt, in ieder geval bij begroting, jaarrekening en werkplan
 - Risicomanagement wordt vorm gegeven passend bij de aard van het project/ de werkzaamheden
- Het risicobeleid van de provincie kan transparant verantwoord worden.

Bevindingen

- Het risicomanagement komt op verschillende niveaus in de organisatie tot uitdrukking; van uitvoering tot strategie en van medewerker tot directie. Daarbij is er aandacht voor financiële risico's, maar ook voor andere soorten risico's die het behalen van doelen kunnen belemmeren of vertragen.

Bevindingen - vervolg

- Afhankelijk van de aard van de werkzaamheden varieert de aandacht die er aan risicomanagement wordt gegeven. Daar waar meer en explicietere risico's zijn, is er meer en intensiever aandacht voor risicomanagement. Maar ook bij eenheden waar er minder risico's spelen, is er aandacht voor risicomanagement. Bij alle eenheden wordt er invulling gegeven aan risicomanagement.
- Risicomanagement vindt plaats als onderdeel van reguliere werkzaamheden.
- Risicomanagement maakt onderdeel uit van werkzaamheden zonder dat daarbij de term risicomanagement valt; het is een logisch onderdeel van het werk van beleidsmedewerkers.
- Voor een integrale blik op risico's worden risicosessie georganiseerd.
- Door de actualisatie die samenhangt met de P&C-stukken en de werkplannen heeft de aandacht voor het risicomanagement een terugkerend cyclisch karakter.
- Er zijn 884 risico's in Naris opgenomen. Deze risico's zijn veelal gekwantificeerd en geclassificeerd. 423 risico's zijn gecategoriseerd als hoog risico-profiel.
- De vulling van Naris is niet volledig, op onderdelen zijn gegevens niet of niet volledig ingevuld en voldoet daarmee niet volledig aan de uitvoeringsnotitie.
- De vulling van Naris voldoet voor het doel waarvoor het gebruikt wordt, te weten de inventarisatie van risico's voor het weerstandsvermogen en het bevorderen van het gesprek over risico's en risicobewustzijn. De eenheid Wegen en Kanalen gebruikt de vulling van Naris daarnaast in rapportages.
- Het gevoerde risicomanagement kan verantwoord worden door de expliciete aanpak van risico's in werkplannen van eenheden, in maandelijkse gesprekken tussen directie en hoofd eenheid, met actualisaties van risico's in Naris en de meer impliciete vorm van risicomanagement die onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden.
- Uit de steekproef van risico's in Naris blijkt dat in de beheersing van een risico meestal wordt gekozen om de kans van optreden te verkleinen. In Naris staan veelal ook beheersmaatregelen opgenomen, in sommige gevallen worden beheersmaatregelen ook geregistreerd op andere plekken, zoals bijvoorbeeld een projectdossier of een excel-sheet.

3.2 Risicomanagement bij de provincie Overijssel

Risicomanagement als onderdeel van de managementovereenkomst

Alle eenheden van de provincie Overijssel schrijven jaarlijks een werkplan. Deze werkplannen vormen tevens de managementovereenkomst tussen directie en hoofd eenheid / Ambtelijk Opdrachtgever. Risico's en de beheersing ervan maken onderdeel uit van de werkplannen. Per eenheid wordt de stand van zaken weergegeven. Uit de werkplannen komt een gevarieerd beeld naar voren van de mate waarin risicomanagement is ingebed in de werkwijze. Dit hangt samen met de aard van de

werkzaamheden binnen de eenheid, de eenheid Wegen en Kanalen heeft qua werkzaamheden meer en met ander soortige risico's te maken dan bijvoorbeeld een beleidsafdeling of de eenheid bedrijfsvoering. 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 binnen eenheden

Naast de inventarisatie van risico's ten behoeve van de werkplannen, wordt bij alle eenheden tweemaal per jaar een inventarisatie gedaan van de risico's. Deze inventarisatie is gekoppeld aan de begroting en de jaarrekening; zijn de risico's zoals opgenomen in het risicoregister Naris (zie paragraaf 3.3) nog van toepassing of is er iets gewijzigd in de kans van optreden dan wel de gevolgen van een risico? Zijn er mogelijk andere risico's van toepassing? Op basis hiervan wordt het benodigde weerstandsvermogen geactualiseerd. Zie daarvoor paragraaf 4.3. De verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de risico's ligt bij de eerste lijn. (Unit)controllers en de risicomangers¹⁴ faciliteren deze actualisatieslag.

Risicosessies

Binnen eenheden worden risicosessies gehouden. Bijvoorbeeld als er sprake is van nieuwe beleidsonderwerpen of wanneer een nieuwe coalitie is aangetreden waardoor de focus qua thema's verschuift. In die sessies worden -zo nodig- nut en noodzaak van risicomanagement nogmaals toegelicht en gaan medewerkers aan de slag met het inventariseren en formuleren van risico's. Het gaat hierbij om een brede risico-inventarisatie en niet alleen om financiële risico's. De volgende stap is om beheersmaatregelen te formuleren en om kans op en gevolg van risico's in te schatten. Zowel de risico's als de beheersmaatregelen worden door de eerste lijn opgenomen in Naris. Ook deze risicosessies worden begeleid door de (unit)controllers en/of de risicomangers.

Daar waar risico's aan de orde van de dag zijn, bijvoorbeeld bij het programma Ontwikkelopgave Natura 2000, wordt minimaal elk jaar een risicosessie uitgevoerd. Met als doel om de volledigheid van de bestaande risicolijst te controleren. De uitkomsten van risicosessies worden vervolgens gedeeld met de ambtelijk opdrachtgever. Daarnaast staat risicomanagement elke twee maanden op de agenda van het projectteam, waarbij per deelgebied aandacht is voor het managen van risico's.

Bij de eenheid Wegen en Kanalen is enkele jaren geleden een risicomanager aangesteld om het risicomanagement naar een hoger plan te tillen. Zo wordt ingezet op het abstraheren van inzichten uit risicomanagement op projectniveau naar programmaniveau, om op eenheidsniveau het risicomanagement verder door te ontwikkelen. Ook wordt gewerkt aan een toolbox voor projectleiders voor de aanpak van risicosessies. Het uitvoeren van risicosessies is de verantwoordelijkheid van projectteams en ook de registratie van risico's is daar belegd. De eerste risicosessie bij

¹⁴ Bij Control is een adviseur concern control werkzaam met risicomanagement in het takenpakket, de eenheid Wegen en Kanalen beschikt over een risicomanager.

een nieuw project wordt ondersteund door de risicomanager, de risicomanager heeft tevens een kwaliteitsbewakende rol als het gaat om de vulling van Naris.

Naast risicosessies worden bij de eenheid Wegen en Kanalen bij grotere projecten risicochallenge-gesprekken ingezet. Dit zijn gesprekken waarin met bijvoorbeeld de technisch manager of de omgevingsmanager nader ingezoomd wordt op risico's op gebied van techniek of omgeving.

Bij Wegen en Kanalen worden naast project- en programmarisico's ook procesrisico's in kaart gebracht. Voor de 18 hoofdprocessen¹⁵ is een risico-inschatting gemaakt en zijn beheersmaatregelen geformuleerd. Hiervoor worden deels andere parameters gehanteerd dan in Naris. In een excel wordt zowel het bruto-risico als het risico dat overblijft na toepassing van beheersmaatregelen opgenomen. Op basis daarvan kan een prioritering worden gemaakt. De top 10 risico's samenhangend met de hoofdprocessen worden opgenomen in het eerder genoemde werkplan.

Risicomanagement zonder de term risicomanagement

Uit interviews met opstellers van statenvoorstellen komt het beeld naar voren dat zij alert zijn op zaken die er voor kunnen zorgen dat het doel dat beoogd wordt met de inhoud van een statenvoorstel niet (tijdig) gerealiseerd wordt. Die zaken inventariseren zij en ze proberen te voorkomen dat de situatie ontstaat. Zo wordt bijvoorbeeld een subsidieregeling ingezet met voorwaarden en criteria om te voorkomen dat de middelen niet op de goede plek terecht komen of wordt een extra juridische check uitgevoerd om te voorkomen dat een voorstel bij de Raad van State strandt. Deze inventarisatie en het inzetten van beheersmaatregelen zijn een vast onderdeel van hun werk en tevens een vorm van risicomanagement. De term risicomanagement wordt daar lang niet altijd bij gebruikt. Niet alleen omdat het een vast onderdeel van hun werk is, maar ook doordat de term in hun beleving gekoppeld is aan de financiële kant van risico's en de link met het weerstandsvermogen.

Strategisch risicomanagement

Tot nu toe deelde de risicomanager de belangrijkste risico's voortkomend uit het Global Risks Report 2024¹⁶ actief met de bij risicomanagement betrokken personen bij eenheden en afdelingen. De top vijf risico's uit het Global Risks Report 2024:

- Extreme weersomstandigheden; schade aan onroerende goederen en verkeerschaos;
- Mis- en desinformatie; besluitvorming op basis van onbetrouwbare informatie;
- Sociale polarisatie; tegenstellingen kunnen de leefbaarheid in negatieve zin beïnvloeden;
- Inflatie; kan de financiële positie bedreigen en de leefbaarheid negatief beïnvloeden;
- Cyber insecurity; kan de continuïteit van organisaties bedreigen.

¹⁵ 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..

¹⁶ <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>.

Recent is er explicieter aandacht gekomen voor strategisch risicomanagement. Concernstrategen constateerden -na een signaal van de risicomanager bij concern control- dat er met een bredere blik en meer aandacht gekeken zou kunnen worden naar lange termijn ontwikkelingen op het gebied van demografie, natuur, digitalisering en technologie omdat deze ook de provincie Overijssel raken. Er is een plan van aanpak in de maak op basis waarvan het strategisch risicomanagement verder wordt aangepakt. Het idee is om met 2035 als horizon de kansen en risico's op diverse thema's in beeld te brengen. De insteek is om deze exercitie structureel in te bedden door een koppeling te maken met de coalitiebesprekingen en de voorbereiding van de tussenbalans halverwege de coalitieperiode.

Verantwoording van risicomanagement

Mocht er een risico optreden, dan moeten GS verantwoording kunnen afleggen over het gevoerde risicomanagement. De werkwijze met risico's in werkplannen van eenheden, in maandelijkse gesprekken tussen directie en hoofd eenheid, met actualisaties van risico's in Naris en de meer impliciete vorm van risicomanagement die onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden stellen GS in principe in staat om verantwoording af te kunnen leggen over het risicomanagement.

3.3 Risicoregister Naris

Op basis van een uitdraai uit Naris van actuele risico's¹⁷ geven we inzicht in de risico's die in Naris zijn opgenomen. De risicoscores zoals in Naris opgenomen komen tot stand door de kans dat een risico zich voordoet, te vermenigvuldigen met de optelsom van de gevolgklassen van een risico; Kans * (Geld + Tijd + Kwaliteit + Omgeving + Veiligheid + Imago). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de verschillende kans- en gevolgklassen die door de provincie wordt gehanteerd. In grote lijnen komt dit er op neer dat bij klasse 0 er geen kans is op / gevolg wordt verwacht en bij klasse 5 de kans/gevolg het grootst is.

Van de 884 risico's zijn er 117 ongekwantificeerd, dat wil zeggen dat er geen kansklasse is ingevuld of dat de kansklasse op 0 staat.¹⁸ Daar waar er geen gevolgklasse wordt ingevuld, staat deze automatisch op 0.

Tabel 7: Risicoscores

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

Bron: Naris Overijssel

¹⁷ Uitdraai april 2024.

¹⁸ 75 x ontbreekt een waarde.

In tabel 7 is opgenomen hoe de verdeling van de 767 gekwantificeerde risico's is over de verschillende risicoscores.

In tabel 8 is een overzicht opgenomen van de 767 risico's waarbij kans en gevolklassen in Naris staan.

Tabel 8: Indeling 767 gekwantificeerde risico's in kans- en gevolg klassen

klasse	Kans	Geld	Tijd	Kwaliteit	Omgeving	Veiligheid	Imago	Totaal gevolgklasse
0		112	169	380	263	419	256	1.599
1	154	267	99	140	135	165	125	1.085
2	183	231	159	111	190	89	142	1.105
3	206	74	164	73	124	55	156	852
4	116	39	122	46	41	25	74	463
5	108	44	54	17	14	14	14	265
TOTAAL	767	767	767	767	767	767	767	

Bron: Naris Overijssel

Het risicotype, dat wil zeggen de aard van het risico, is veelal niet aangegeven. In de instructie voor Naris is opgenomen dat wanneer er meerdere categorieën van toepassing zijn, de belangrijkste geselecteerd kan worden. Gevolg van het niet opnemen van het risicotype is dat het niet mogelijk is om een beeld te geven welk type risico het meest voorkomt. Op basis van de gevolgklassen uit tabel 8 kan worden gesteld dat de risico's veelal gevolgen hebben voor financiën en tijd, gevolgd door imago en omgeving. De laatste kolom laat zien dat daar waar er sprake is van gevolgen van het risico, het overgrote deel behoort tot de gevolgklassen 1 en 2.

In Naris wordt aangegeven bij welk organisatieonderdeel het risico hoort. Bij het invullen daarvan zijn zowel organisatieonderdelen als projecten aangegeven.

Tabel 9: Risico's per organisatieonderdeel

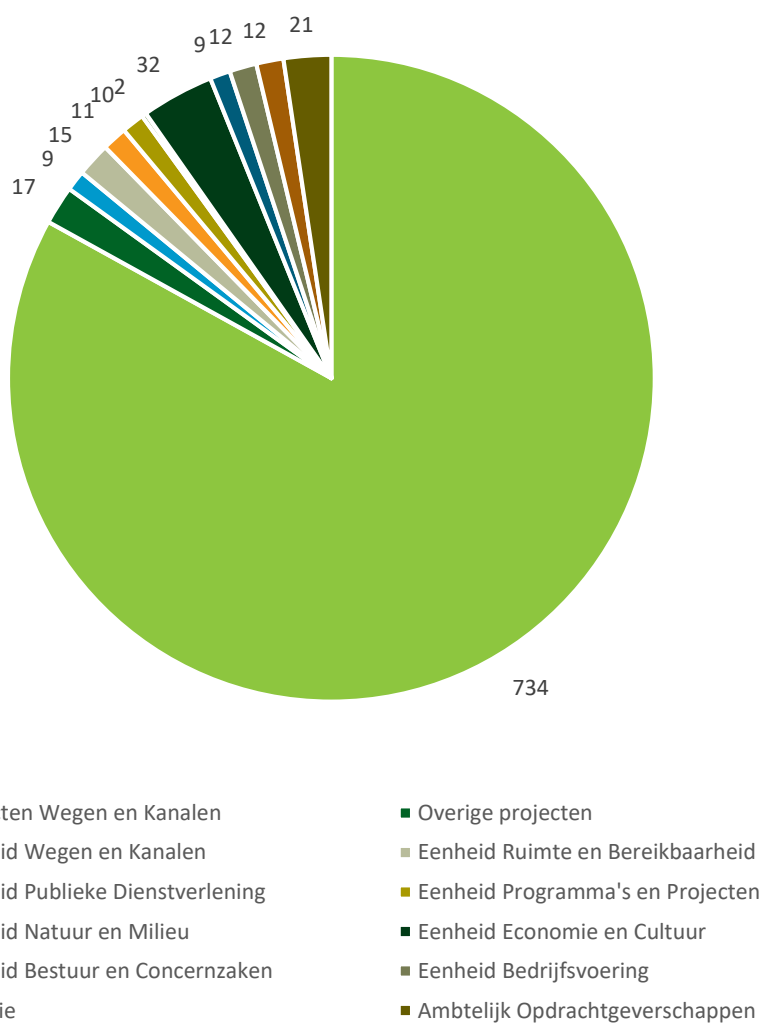
Organisatieonderdeel	Aantal
Directie	12
Eenheid Bedrijfsvoering	12
Eenheid Bestuur en Concernzaken	9
Eenheid Economie en Cultuur	32
Eenheid Natuur en Milieu	2
Eenheid Programma's en Projecten	10
Eenheid Publieke Dienstverlening	11
Eenheid Ruimte en Bereikbaarheid	15
Eenheid Wegen en Kanalen	9

Ambtelijk Opdrachtgeverschappen ¹⁹	21
Projecten Wegen en Kanalen	734
Overige projecten ²⁰	17
Totaal	884

Bron: Naris Overijssel

Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de risico's opgenomen in Naris risico's betreffen die samenhangen met projecten uitgevoerd door de eenheid Wegen en Kanalen. In een figuur weergegeven ziet de verdeling er als volgt uit.

Figuur 5: Risico's per organisatieonderdeel



Bron: Naris Overijssel

¹⁹ Drie Ambtelijk Opdrachtgeverschappen zijn gekoppeld aan Natuur & Milieu, acht aan bedrijfsvoering/Project & Programmamanagement, één aan de directie en negen zijn niet zichtbaar gekoppeld.

²⁰ Herijking OV-tactiek, GR- techBase, ChatGPT en Digitaal werken.

Gebruik Naris

De risicomanager is zich ervan bewust dat Naris niet op alle onderdelen perfect gevuld is. Hoewel de wens voor een betere vulling er wel is, is de risicomanager van mening dat het bespreken van risico's en beheersmaatregelen en het stimuleren van het bewustzijn belangrijker zijn dan een perfecte vulling van het registratiesysteem. Hoe groter het risico qua financiële impact, hoe beter Naris gevuld moet zijn. De risicomanager controleert dit dan ook voor de risico's met een grote financiële impact. Naris wordt gebruikt om inzichtelijk te maken wat de benodigde omvang van het weerstandsvermogen is. Zie daarvoor paragraaf 4.3. Daarnaast kunnen eenheden desgewenst rapportages uit Naris halen. De eenheid Wegen en Kanalen, die over een eigen risicomanager beschikt, maakt hier gebruik van. De risicomanager geeft aan dat het opstellen van voortgangsrapportages op basis van de informatie in Naris heeft gezorgd voor een betere vulling van het systeem.

3.3.1 Steekproef uit Naris

Voor dit onderzoek hebben we een steekproef getrokken uit de risico's die in Naris zijn opgenomen. In tabel 10 is opgenomen wat het soort risico is, wat de aanpak voor het risico is (kans verkleinen, gevolg verkleinen of risico accepteren) en welke beheersmaatregelen zijn ingezet. Omdat het soort risico niet in alle gevallen in Naris is opgenomen, is aan de risico-eigenaren gevraagd dit alsnog aan te geven. In de tabel is dit weergegeven door na 'niet ingevuld' op te nemen om welk soort risico's het gaat.

In de tabel staan de risico's uit de steekproef met het nummer uit Naris (en niet met een inhoudelijke beschrijving) aangeduid, in verband met de gevoeligheid van de informatie.

Tabel 10: Steekproef Naris

Nr	Risico-soort	Aanpak	Beheersmaatregelen
R3863	Niet ingevuld - Tijd, geld en daarmee imago	Kans verkleinen	Inhuur expertise, bewaking in voortgangsoverleg.
R4081	Niet ingevuld - Politiek / beeldvorming	Kans verkleinen	Oplossingen zoeken voor het probleem en actief communiceren.
R4069	Communicatie	Kans verkleinen	In gesprek gaan met bewoners en blijven communiceren.
R3510	Niet ingevuld - Product / veiligheid.	Kans verkleinen	Tijdelijk verleggen (buiten ontgraving/opvangen) en nadien terugleggen.
R3276	Niet ingevuld - Kabels / leidingen, technisch management	Kans verkleinen	Tijdig proefsleuven laten graven op kritieke locaties.
R3040	Niet ingevuld - Omgeving	Kans verkleinen	Ministerie, Rijkswaterstaat en provincie communiceren m.b.v. een 'afbeelding' duidelijk wie het eerste aanspreekpunt is.

R2622	Niet ingevuld - Omgeving	Kans verkleinen	Vooroverleg met partijen (gemeente en waterschap), regelmatig overleg over voortgang.
R3970	Niet ingevuld - Bedrijfsproces, financieel	Kans verkleinen	Planning opnemen in aanbesteding (boeteclausule), afspraken maken tijdens uitvoering, planning bespreken en toezicht houden op vorderingen.
R4093	Bedrijfsproces	Kans verkleinen	Duidelijke communicatie.
R3456	Personeel / organisatie	Combinatie van accepteren en verkleinen van de gevolgen	Op tijd en duidelijk aan teamleiders communiceren wat de behoefte is aan eisen personeel, minder workload.
R3778	Financieel	Kans verkleinen	Actief projecten selecteren, koppelingen leggen met provinciaal beleid en nauwe samenwerking met de regio.
R3448	Niet ingevuld - Financieel	Kans verkleinen en rest risico accepteren	Eisen in het contract. Inmiddels is het risico zo laag dat geen maatregelen meer getroffen hoeven worden
R2743	Niet ingevuld - Organisatorisch, tijd	Kans verkleinen en rest risico accepteren	Vertragingen inventariseren Regelmatig bijwerken uitvoeringsplanning. Voldoende afstemmingen.
R3415 ²¹	Niet ingevuld. Financieel	Nvt.	Nvt.
R3610	Niet ingevuld - Omgevingsmanagement	Kans verkleinen	Heldere communicatie naar en afspraken met omgeving, vroegtijdig omgeving betrekken en duidelijke kaders vermelden.

34

Bron: Naris en uitgevraagde aanvullende informatie

Uit de tabel komt naar voren dat over het algemeen ingezet wordt op het verkleinen van de kans dat het risico zich voordoet. Beheersmaatregelen daarvoor zijn veelal in Naris opgenomen. Bij de drie risico's waar dit niet het geval is, is er in twee gevallen gekozen om de beheersmaatregelen in een ander systeem bij te houden, voor één risico geldt dat het dossier zodanig in beweging is dat actualiseren in Naris op dit moment geen optie is. Overigens geldt voor een deel van de risico's waarvoor de beheersmaatregelen wel in Naris zijn opgenomen dat deze ook op een andere plek worden bijgehouden, zoals in het projectdossier of in de excel-sheet waar dagelijks mee gewerkt wordt. De risico-eigenaar / de projectleider monitort het risico. De frequentie daarvoor varieert van dagelijks en wekelijks, via (twee)maandelijks tot eens per kwartaal. De resultaten van de monitoring en het vervolg ervan worden besproken tijdens reguliere afstemmomenten zoals bouwvergaderingen of overleggen met andere actoren.

Bij drie risico's uit de steekproef is aangegeven dat deze worden meegeteld in het weerstandsvermogen. In tabel 11 is de financiële waarde van het risico opgenomen in relatie tot het weerstandsvermogen.

²¹ Dit risico komt voort uit de samenwerking tussen Rijk en de provincies Overijssel en Flevoland met diverse andere partijen een aan project. Het risicobeheer en de monitoring lagen niet bij de provincie Overijssel, wel was de provincie voor een deel verantwoordelijk voor de risico's van dit project.

Tabel 11: Weerstandsvermogen

Nr	Naam project	€
R3863	Aanpak faunaknelpunten (2027)	€ 625
R2743	Machine richtlijn en Arbo veiligheid kunstwerken (MAVKW) (2024)	€ 958
R3415	N307 Kampen – Roggebotsluis (2026)	€ 700.000

Bron: Naris Overijssel en uitgevraagd aanvullende informatie

Voor de eerste twee risico's geldt dat de afspraak is dat deze projectrisico's meegenomen worden bij de berekening van het weerstandsvermogen. Bij het laatste risico in de tabel geldt dat de provincie voor een deel risico-eigenaar is van het investeringsproject. De afspraak is dat dergelijke risico's meetellen voor het weerstandsvermogen. In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op het weerstandsvermogen.

4 Risico's in de praktijk van PS

Om goede besluiten te kunnen nemen, moet PS beschikken over informatie over relevante risico's. In dit hoofdstuk gaan we in op welke informatie PS ontvangen hebben en wat zij met die informatie hebben gedaan.

4.1 Normen en bevindingen

Normen

- De informatievoorziening aan PS is conform de daarover gemaakte afspraken.
 - Begroting en jaarstukken bevatten:
 - Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit
 - Een inventarisatie van de risico's
 - Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's
 - PS ontvangen eens per vier jaar de kadernota risicomanagement ter besluitvorming
 - PS ontvangen via begroting en jaarrekening de paragraaf weerstandsvermogen ter vaststelling met daarbij:
 - Een ondergrens voor de ratio weerstandsvermogen van 1,4.
 - Een statistische benadering van het benodigde weerstandsvermogen
 - PS worden bij besluitvorming door GS geïnformeerd over de belangrijkste risico's die doelrealisatie in de weg kunnen staan. Daarvoor worden P&C-documenten benut of -als onderwerp of risico er aanleiding voor geven- in een afzonderlijk voorstel

Normen – vervolg

- De informatievoorziening aan PS voldoet aan de kaders voortkomend uit het BBV:
 - De begroting bevat conform artikel 9 van het BBV (onder meer) de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing waarbij de inhoud van de paragraaf voldoet aan artikel 11 van het BBV.
 - Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 van het BBV in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.
- De risico's zoals weergegeven in statenvoorstellen bieden PS de mogelijkheid om de kansen en risico's te betrekken in hun afweging.
- In het debat hebben PS expliciet aandacht voor kansen en risico's in relatie tot het voorgenomen besluit.

Bevindingen

- PS ontvangen eens per vier jaar een kadernota risicomanagement ter vaststelling.
- De auditcommissie heeft aandacht voor risicomanagement en kan de rapportages van concern control benutten om PS hierover te adviseren.
- In begroting en jaarrekening is een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen, voor het berekenen van de benodigde omvang wordt een statistische analyse gebruikt en de ratio weerstandsvermogen ligt in alle jaren (ruim) boven de 1,4.
- Bij het berekenen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen worden ook financieel kleinere risico's betrokken behorend bij de eenheid Wegen en Kanalen. Bij deze risico's kan de vraag gesteld worden of deze van materiële betekenis zijn in relatie tot de financiële positie van de provincie.
- Het betrekken van deze financieel kleinere risico's is de verklaring waarom in de paragraaf weerstandsvermogen niet 100% van de risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen in beeld wordt gebracht. In de begrotingen van 2020 en 2021 werden PS geïnformeerd over minder dan de helft van deze risico's, de laatste jaren komt ongeveer 80% van de risico's die relevant zijn voor het weerstandsvermogen aan bod. In alle jaren is expliciet aangegeven dat de informatie aan PS de risico's met de grootste invloed op het weerstandsvermogen betreft.
- In de periode 2019-2024 is er geen aanspraak gemaakt op het weerstandsvermogen als gevolg van het optreden van een eerder beschreven risico.
- Met ingang van de begroting 2024 / jaarrekening 2023 is de toelichting op de aard van de risico's uitgebreider/informatiever dan voorheen.
- De werkwijze rondom het weerstandsvermogen wordt ambtelijk heroverwogen, zowel vanwege de 'kleine' risico's bij de eenheid Wegen en Kanalen als de beperkte toegevoegde waarde van de toepassing van de (statistische) Monte Carlo-simulatie op een klein aantal data-eenheden.

Bevindingen - vervolg

- In statenvoorstellen en -brieven is niet in alle gevallen aandacht voor risico's. Dit wordt gedeeltelijk verklaard doordat er geen risico's spelen. In andere gevallen zijn de risico's er wel maar niet (expliciet) opgenomen in het statenvoorstel / -brief. PS worden in die gevallen niet gefaciliteerd om kansen en risico's te betrekken in hun afweging.
- PS zijn zich bewust van risico's en kansen en brengen deze ter sprake ook wanneer er in het statenvoorstel geen aandacht voor is. Deels zijn dit andere risico's dan de risico's die GS voorzien, ook hebben PS aandacht voor risico's ten aanzien van hun eigen rol in het (verdere) besluitvormingsproces.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de informatie die PS ontvangen over risico's en risicomanagement. We starten het hoofdstuk met het weergeven van de aandacht die de auditcommissie uit PS de afgelopen jaren heeft gehad voor risicomanagement (4.2). In paragraaf 4.3 gaan we na wat in de begroting en jaarstukken is opgenomen over de benodigde omvang van het weerstandsvermogen en op de risico's die daarop van invloed zijn. In paragraaf 4.4 gaan we in op de informatie die PS ontvangen over risico's bij statenvoorstellen die ter besluitvorming aan hen zijn voorgelegd en de mate waarin aandacht is voor kansen en risico's in relatie tot het voorgenomen besluit.

4.2 Informatie aan PS via auditcommissie

Bij de behandeling van de kadernota risicomanagement 2022 vroeg de auditcommissie PS nadrukkelijk aandacht voor risicomanagement. De auditcommissie constateert dat door de ambtelijke organisatie de afgelopen jaren stevig is ingezet op risicomanagement. De auditcommissie vraagt zich af of het 'urgentiebesef' van risicomanagement bij PS altijd in voldoende mate aanwezig is. Mogelijk omdat de zaken goed op orde lijken en risico's financieel kunnen worden afgedekt.

De auditcommissie ontvangt de rapportages van concern control waarmee concern control GS en management informeren over de stand van zaken op het gebied van governance, risk & compliance binnen de provincie. De rapportages worden tweemaal per jaar uitgebracht, aansluitend op de halfjaarlijkse controlewerkzaamheden. Risicomanagement is één van de vaste onderdelen uit de rapportage. In tabel 12 is samengevat wat er over risicomanagement in de rapportages is opgenomen.

Tabel 12: Risicomanagement in rapportages concern control

	Gerealiseerd	Acties
Tussenrapportage 2021	Projectteam risicomanagement is gestart n.a.v. het 217a-onderzoek. Concept kadernota en uitvoeringsnotitie zijn gereed.	Optimalisatieslag risico's in Naris.
Eindrapportage 2021	Uitvoeringsnotitie vastgesteld door directieteam, kadernota in maart (2022) op agenda PS. Handleiding Naris, training risicomanagement.	Aandacht voor Ambtelijk Opdrachtgeverschappen (AOG), impuls risicomanagement bij EC en met controllers aan de slag om uitvoeringsnotitie te borgen.
Tussenrapportage 2022	Risicomanagement verder borgen door aandacht te vragen voor risicodialogen. Interne medewerkers worden opgeleid om deze dialogen te kunnen begeleiden.	Updaten pagina's risicomanagement op intranet en per eenheid/AOG inventariseren wat er al gebeurt en welke stappen nog gezet kunnen worden.
Eindrapportage 2022	De training om risicodialogen te kunnen faciliteren is gegeven. Intranet is geüpdatet en er is een praatplaat ontwikkeld.	Alle eenheden schrijven een werkplan waarin aandacht is voor de belangrijkste risico's en de beheersing ervan
Tussenrapportage 2023	Per eenheid wordt geïnventariseerd wie eerste aanspreekpunt is/kan zijn voor risicomanagement bij eenheden. In samenwerking met controllers borgen van risicomanagement in de eenheden.	Gestart met het inzichtelijk maken hoe risicomanagement is geborgd en georganiseerd per AOG-schap. Daarnaast wordt de samenwerking met de strategen gezocht.
Eindrapportage 2023	Risicomanagement wordt beter geborgd in de organisatie en er is aandacht geweest voor frauderisico's.	De ambitie is om minimaal fase 3 van de 5 volwassenheidsfases risicomanagement te behalen in 2024. Daarvoor zijn 5 doelstellingen geformuleerd: <ul style="list-style-type: none"> - Risicobewustzijn en alertheid stimuleren en vergroten - Alle significante risico's systematisch inzichtelijk maken - Rapporteren over risico's - Expliciete keuzes maken in het al dan niet aanvaarden van risico's - Blijven voldoen aan de wettelijke eisen voor het weerstandsvermogen.

Bron: rapportages concern control 2021-2023

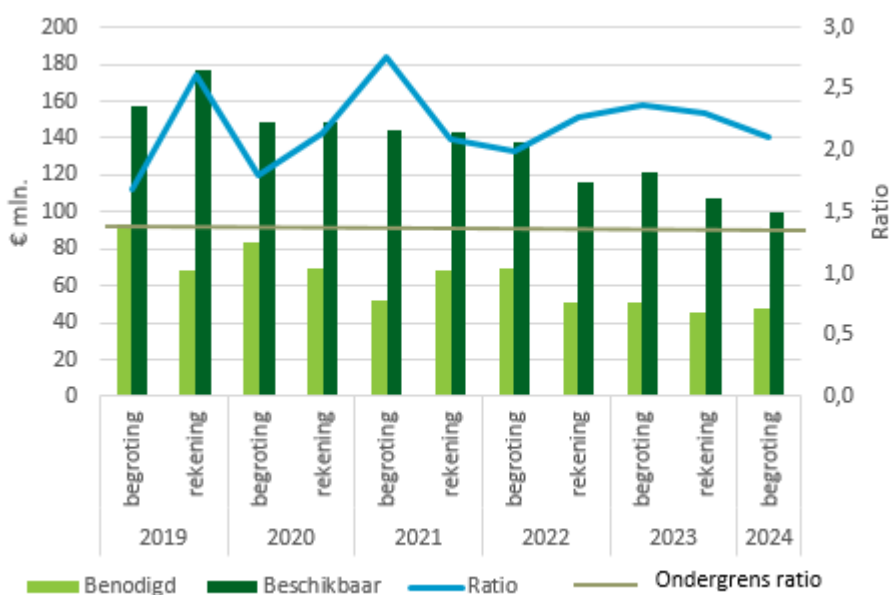
In de adviezen van de auditcommissie aan PS ten behoeve van de jaarstukken van de afgelopen jaren is niet expliciet verwezen naar informatie uit de rapportages van

concern control. De auditcommissie heeft bij de jaarstukken 2021²² en 2023²³ mede op basis van de accountantscontrole, aandacht gevraagd voor IT-veiligheid en informatieveiligheidsrisico's.

4.3 Informatie aan PS via paragraaf Weerstandsvermogen

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is voorgeschreven dat in de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening wordt ingegaan op de (financiële vertaling van) risico's enerzijds en de aanwezige weerstandscapaciteit anderzijds. Het gaat hierbij om risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen / zijn te treffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. De verhouding tussen middelen waarover de provincie beschikt of kan beschikken en de begrote kosten samenhangend met risico's wordt de ratio weerstandsvermogen genoemd. In figuur 6 worden zowel de benodigde als de beschikbare weerstandscapaciteit weergegeven zoals opgenomen in begroting en jaarrekening. Daarnaast wordt de ratio weerstandscapaciteit inzichtelijk gemaakt.

Figuur 6: Weerstandsvermogen



Bron: Begrotingen en jaarrekeningen provincie Overijssel

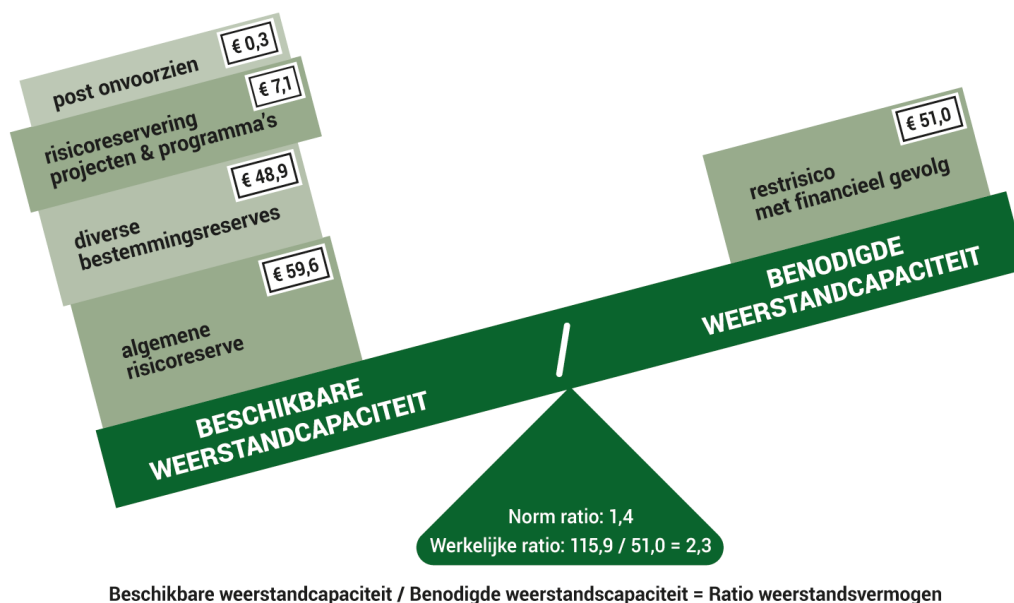
Uit de figuur blijkt dat de benodigde omvang van het weerstandsvermogen om risico's te kunnen afdekken varieert en overall is afgenomen ten opzichte van 2019. Ook het

²² PS 2022/1105401 Brief aan PS bij jaarstukken 2021; accountant constateert dat Overijssel achterloopt op ambitie informatieveiligheid.

²³ PS24-0000457 Brief aan PS bij jaarstukken 2023; advies aan PS om nadere toelichting te vragen op plannen om de IT veiligheid te verbeteren zowel binnen de provinciale organisatie als bij SCC ONS en om het college om een nadere verantwoording te vragen op het fraudebeheersplan en de wijze waarop PS daarbij worden betrokken.

beschikbare weerstandsvermogen varieert en laat ten opzichte van 2019 een dalende lijn zien. De ratio weerstandsvermogen is in de periode 2019 tot en met 2024 altijd ruim boven de door PS vastgestelde ondergrens van 1,4²⁴ geweest. Het beschikbare weerstandsvermogen wordt grotendeels gevormd door de Algemene risicoreserve, bestemmingsreserves en de risicoreservering in projecten. In het coalitieakkoord 2019-2023 is afgesproken dat de opcenten motorrijtuigenbelasting bevroren blijven. Dat heeft tot gevolg dat de onbenutte belastingcapaciteit (het verschil tussen de maximaal door het Rijk toegestane hoogte van de opcenten en het in Overijssel geldende percentage) geen onderdeel kan zijn van het beschikbare weerstandsvermogen. In ons rapport '[Grip op reserves](#)' is nader ingegaan op de functie van reserves en de rol van PS daarbij.

Figuur 7: Weerstandsvermogen



Beschikbare weerstandcapaciteit / Benodigde weerstandcapaciteit = Ratio weerstandsvermogen

Bron: *Figuur Rekenkamer Oost-Nederland (2023) op basis van de jaarrekening 2022*

Risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen

In Naris staan rest-risico's, dat wil zeggen risico's die overblijven ondanks beheersmaatregelen. Per in Naris opgenomen risico wordt bepaald of het risico in de paragraaf weerstandsvermogen dient te worden opgenomen. Ambtelijk is toegelicht dat risico's in principe moeten worden opgevangen binnen het budget van een eenheid of project. Dat betekent dat alleen in financiële zin grote risico's die eenheid-overstijgend zijn in aanmerking komen om te worden aangemerkt voor het weerstandsvermogen. De eenheid Wegen en Kanalen is een uitzondering op deze regel. Bij elk project van de eenheid Wegen en Kanalen wordt rekening gehouden met een post 'onvoorzien' van 10% van het projectbudget. Omdat deze posten 'onvoorzien' meetellen voor het beschikbare weerstandsvermogen, worden de risico's ook meegeteld voor de benodigde weerstandsvermogen, ook als het om financieel kleine(re) risico's gaat. In tabel 13 is

²⁴ Deze ondergrens wordt zowel in de huidige kadernota gehanteerd als in de kadernota risicomanagement uit 2017 (PS2017-835).

informatie uit Naris opgenomen over het al dan niet betrekken van een risico bij het bepalen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen.

Tabel 13: Weerstandsvermogen

Meetellen voor het weerstandsvermogen?	aantal
Ja	239
Nee	534
Leeg	111

Bron: Naris Overijssel

Van de 239 risico's die meetellen voor het weerstandsvermogen hebben er 204 van doen met projecten van de eenheid Wegen en Kanalen.

Monte Carlo-simulatie

Om de benodigde omvang van het weerstandsvermogen te berekenen wordt een Monte Carlo-simulatie uitgevoerd. Een Monte Carlo-simulatie is een statistische analyse. In de simulatie komen diverse uitkomsten aan de orde waarbij er vanuit wordt gegaan dat nooit alle risico's zich én tegelijk én in hun maximale omvang voordoen. Op basis van die veelheid aan uitkomsten komt het benodigd bedrag voor het weerstandsvermogen tot stand. In een interview is aangegeven dat de werkwijze met de Monte Carlo-simulatie wordt 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. Daarom wordt overwogen om een kans*impact analyse toe te passen in plaats van de Monte Carlo-simulatie²⁵. Een andere mogelijke wijziging heeft betrekking op de project-risico's van de Eenheid Wegen en Kanalen. Overwogen wordt om met die risico's op dezelfde manier om te gaan als in de rest van de organisatie; in principe binnen het eigen budget of het budget van de eenheid op te vangen en alleen wanneer de omvang van het risico in financiële zin eenheid-overstijgend is, zal een risico meetellen voor het benodigd weerstandsvermogen.

Ambtelijk is toegelicht dat het streven is om in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's op te nemen die minstens 80% van de benodigde weerstandsvermogen weerspiegelen. In tabel 14 zijn de risico's opgenomen zoals deze in de diverse begrotingen en jaarrekeningen staan. Per risico wordt in procenten het beslag op het benodigde weerstandsvermogen aangegeven.

²⁵ In de begroting 2025 is de wijziging doorgevoerd, zie daarvoor ook paragraaf 2.2.4.

Tabel 14: Risico's met de grootste invloed op het benodigde weerstandsvermogen, weergegeven in % van het benodigde weerstandsvermogen²⁶.

	2019		2020		2021		2022		2023		2024
	B	R	B	R	B	R	B	R	B	R	B
EHS / ontwikkelopgave	25	26	19	23,8	25,3	16,6	14,7	21	23,6	24	23
Leningen	13		10								
N340	9	5,4 ²⁷	6	6,1	3,9	4,3	4,2				
Ruimte voor de Rivier IJsseldelta	5	6,1	4		3,3						
Programma Nieuwe Energie	5										
Concessies en contractbeheer OV	3	6,3	3	11,1		9,3	8,2	13	14,7	15	14
N34	1		1								
Kanaal Almelo- de Haandrik		22,6	4	19	16,5	18,8	28,4	6	25,1	13	6
N35		2,8		5,7		7,0	6,3				
Tecbase				8,8		5,7	13,1	9	9	9	10
Cyber						6,8		9	10,5		
N760								8			
MAVKW- Machine richtlijn								7		4	8
Omgevingswet								6		7	7
Informatieveiligheid										11	10
Totaal %	61	69,2	47	74,4	49	68,8	74,8	79	82,9	83	78

Bron: Begrotingen en jaarrekeningen provincie Overijssel

Uit de tabel komt naar voren dat enkele risico's gedurende (praktisch) de gehele onderzoeksperiode van invloed zijn op de benodigde weerstandscapaciteit. Naast de ontwikkelopgave EHS zijn dat concessies en contractbeheer OV en Kanaal Almelo – de Haandrik.

Uit de tabel blijkt dat het de laatste jaren redelijk lukt om de risico's op te nemen die zo'n 80% van het benodigde weerstandsvermogen beslaan. Bij de begroting van 2020 en 2021 hebben de weergegeven risico's betrekking op minder dan de helft van het benodigde weerstandsvermogen. Omdat de risico's zijn opgenomen die de grootste invloed hebben op het weerstandsvermogen, betekent dit dat de helft van het benodigde weerstandsvermogen wordt gevormd door risico's die qua financiële omvang

²⁶ Afgerond op 1 cijfer achter de komma.

²⁷ N340 is in jaarrekening 2019 in combinatie met N45 en N377 opgenomen.

kleiner zijn dan 1% (2020) dan wel 3,3% (2021) van het benodigde weerstandsvermogen.²⁸

In de onderzoeksperiode is het weerstandsvermogen niet aangesproken door het optreden van een eerder beschreven risico. In interviews is aangegeven dat wanneer een risico zich voordoet, bekeken wordt of het nodig is om aanspraak te maken op het weerstandsvermogen of dat op andere wijze in de benodigde middelen kan worden voorzien. In alle gevallen is er een PS-besluit nodig om over de middelen te kunnen beschikken.

Toelichtingen op de risico's en het weerstandsvermogen

Met ingang van het jaarverslag 2023 is per risico een toelichting opgenomen, daarvoor werd volstaan met een korte omschrijving. Ter illustratie volgt hier de omschrijving van het risico concessies en contractbeheer OV uit de jaarrekeningen over de periode 2019-2022 en de jaarrekening 2023.

Tabel 15: Omschrijving risico concessies en contractbeheer OV

	2019 tot en met 2022	2023
Concessies en contractbeheer OV	Verminderde reizigersopbrengsten, rijks bezuinigingen en ontwikkelingen ten aanzien van indexering.	Voor het gebruik van het spoor zijn vervoerders een gebruiksvergoeding aan ProRail verschuldigd die Provincie 1:1 subsidieert. De toerekening systematiek van de gebruiksvergoeding is aan wijzigingen onderhevig. Risico omtrent de aanbestedingen van de concessies, thans: treinconcessies Vechtdallijnen en Zutphen-Oldenzaal in 2024 (ingang dec '27/'28). De invoering van het European Rail Traffic Management System (2028) die eisen stelt aan het materieel leidt tot een risico voor een aantal van de Overijsselse treindiensten. Als gevolg van de coronacrisis en hoge rituitval door personeelstekorten is de verwachting dat opbrengsten van de OV-concessies minder snel stijgen dan de contractueel te vergoeden kostprijs. Door een veranderd gebruik bestaat er onzekerheid over de opbrengsten vanuit het Studenten OV contract.

Bron: Jaarrekening 2019 tot en met 2023 provincie Overijssel

Zoals in paragraaf 2.2.3 opgenomen kiest de provincie Overijssel er voor om risico's in relatie tot grond en vermogensbeheer niet te betrekken in het weerstandsvermogen, omdat hierin al op andere wijze is voorzien. In de paragrafen wordt hieraan gerefereerd. In de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening 2023 wordt daarnaast aandacht besteed aan risico's samenhangend met het PPLG. Daarover is opgenomen dat er nog veel onzekerheid is waarover de afstemming wordt gezocht met het Rijk. Omdat er nog

²⁸ Het kleinste risico dat is opgenomen in de begroting 2020 is het risico samenhangend met de N34, dat 1% van het benodigde weerstandsvermogen betreft, in de begroting 2021 is het risico behorend bij Ruimte voor de Rivier IJsseldelta het kleinste risico. Dat betekent dat de andere risico's kleiner zijn dan respectievelijk 1% en 3,3%.

geen operationele risico's zijn, komt het PPLG (nog) niet terug in de opsomming van de risico's voor het weerstandsvermogen.

In de paragrafen weerstandsvermogen (zowel bij begroting als bij jaarrekening) wordt de omvang van het beschikbare weerstandsvermogen vergeleken met een eerder moment. Zo wordt in de jaarrekening 2022 aangegeven dat de beschikbare weerstandscapaciteit € 22 mln. lager is dan in de begroting 2022. Het verschil wordt onder andere verklaard door de € 25 mln. die vanuit de Algemene risicoreserve beschikbaar is gesteld voor de Aanpak Pasmelders. In de begroting 2024 blijkt het weerstandsvermogen te zijn afgenomen met € 15,9 mln. ten opzichte van de jaarrekening 2022. Dit wordt onder meer verklaard doordat bedragen ten laste van de Algemene risicoreserve zijn gebracht voor bijvoorbeeld de voorfinanciering PPLG.

4.4 Risico's in statenvoorstellen en behandeling door PS

In de kadernota risicomangement is opgenomen dat GS bij besluitvorming dienen na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en hierover te rapporteren aan PS, zodat PS op de hoogte zijn van de risico's die doelrealisatie in de weg kunnen staan. Los van de inhoud van de kadernota is het ook vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur logisch dat PS over de voor het besluit relevante informatie kunnen beschikken.

Niet alle risico's zijn van belang voor PS. Zo zijn uitvoeringsrisico's voor PS niet van belang en deze hoeven dan ook niet met PS gedeeld te worden. Ook zijn er risico's waarbij het niet handig is om de details in het openbaar te delen, om te voorkomen dat argumenten worden aangedragen die door anderen benut kunnen worden bij bezwaar en beroep.

GS leggen aan PS voorstellen ter besluitvorming voor en brieven ter kennisname. Deze voorstellen worden ambtelijk voorbereid en voorzien van een adviesnota aan GS voorgelegd. In statenvoorstellen kan de alinea 'overwegingen' worden gebruikt om risico's te benoemen. In GS-nota's is daarvoor de alinea 'kanttekeningen' beschikbaar. In statenbrieven is geen vaste alinea opgenomen waarin risico's aan de orde kunnen komen.

Voor dit onderzoek hebben we een steekproef getrokken uit statenvoorstellen en statenbrieven uit de periode 2019 tot en met 2023.²⁹ In tabel 16 hebben we de resultaten samengevat weergegeven. Onder de tabel zijn vijf cases uitgebreider beschreven, deze cases zijn in de tabel te herkennen aan een *.

²⁹ Doordat in Naris veel uitvoeringsrisico's zijn opgenomen, is het niet zinvol om in beeld te brengen of de risico's opgenomen in Naris eveneens in een Statenvoorstel aan bod komen.

Tabel 16: Risico's in PS-stukken en behandeling in commissie en PS

PS-nummer	Onderwerp	Risico's in statenvoorstel?	Risico's aan bod in PS ³⁰
Statenvoorstellen			
2020/1102377	Financiering werkkapitaal Energiefonds Overijssel	Het financiële risico blijft onveranderd. Ruimte voor projecten wordt mogelijk verlaagd, negatief effect op maatschappelijk rendement wordt klein geacht i.v.m. revolverendheid.	Risico dat ruimte voor projecten verlaagd wordt.
2020/1100066	Financiering ondergrondse verkabeling	-	Risico voor behalen andere doelen door kaasschaaf-methode om in financiering te voorzien.
2020/1101002	Investeren met rendement en risico	Financieel risico in samenhang met verwacht positief financieel en maatschappelijk rendement.	Risico's samenhangend met structuur, aandacht voor kansen en (te) voorzichtig zijn. Link wordt gelegd met Lithium Werks als zich manifesterend risico.
2021/1104033	* Investeringsvoorstel Sociale veiligheid Openbaar Vervoer	-	Risico in 'achterover leunen' door Rijk nu provincie het oppakt.
2022/1102257	Verklaring van geen bedenkingen bouw reinwaterkelder Hammerflier	Risico voorkomen dat drinkwatervoorziening in gevaar komt. Risico dat relatie met gemeente onder druk komt te staan.	Risico dat instemmen met dit besluit automatisch leidt tot vergroting van de win-capaciteit en de risico's die daarmee samenhangen.
2022/1107857	* Uitvoering cultuurbeleid 2023-2024	-	-
2022/1109551	* Regiodeals (vierde tranche)	³¹	Risico t.a.v. hun eigen rol; willen grip houden op de plannen in de regiodeals. Daarnaast middelen pas geven als Rijk dat ook doet, om risico te voorkomen.
PS23-000446	* Vaststellen herziening PIP N2000 Punthuizen-Stroothuizen-Beuninger Achterveld	-	Risico dat PIP alsnog niet RvS-proof zal zijn, risico dat op korte termijn opnieuw dezelfde agrariërs benaderd moeten worden.
PS23-001099	Uitwerking investeringsimpuls coalitieakkoord 'Schouder aan schouder'	-	Risico t.a.v. hun eigen rol; gevreesd wordt dat zij na instemming niet meer kunnen sturen. Daarnaast risico dat onzekere meevallers als dekking worden gebruikt, terwijl inkomstenkant onzeker is.

³⁰ Deze kolom heeft betrekking op risico's die door PS-leden zijn benoemd in commissie- en PS-vergadering.

³¹ Voor de goede lezer is een risico te destilleren uit de passage in het statenvoorstel, te weten het risico dat de cofinanciering van de vierde tranche verwachtingen kan wekken bij andere regio's voor volgende tranches, terwijl er geen middelen meer beschikbaar waren.

PS23-000452	Aanpak uitvoering en verbetering N760	Risico's (verkeersveiligheid en einde levensduur weg en brug) zijn aanleiding voor aanpak.	Risico van vertraging en bijkomende kosten bij optie om t.b.v. veiligheid 60 km per uur in te voeren. Daarnaast risico ontbreken integrale besluitvorming middelen.
Statenbrieven			
2019/1101253	Rapportage EY over Lithium Werks	Principiële vraag of provincie risicodragend wil blijven investeren bespreken met PS.	Risico van investeren komt aan de orde versus het kunnen pakken van kansen. Daarnaast ook de 'risico-kramp' die kan ontstaan door een incident.
2020/1102340	Gebiedsgerichte aanpak stikstof	-	Risico's t.a.v. behalen van doelen.
2021/1102884	Herijking Nota van Uitgangspunten OV	-	Risico rond inschattingen vervoersstromen in OV na Covid.
PS23-000256	Aanpak urgente en grote opgaven voor Overijssel in periode tot nieuwe coalitie	-	Risico in doorgaan door GS, want kiezer heeft zich uitgesproken voor ander beleid. Daarnaast vraag naar risico van het niet halen van deadlines.
PS23-001416	*Startbrief evenementenbeleid 2025-2028	-	-

Bron: *Statenvoorstellen en -brieven en Adviesnota's GS.*

47

Risicomangement Provincie Overijssel

In zes van de tien statenvoorstellen zijn geen risico's opgenomen, evenals in vier van de vijf statenbrieven. In praktisch alle gevallen hebben PS aandacht voor risico's. In drie gevallen worden de risico's aangehaald die in het statenvoorstel / -brief waren opgenomen, drie keer benoemen PS-leden andere risico's en in zeven gevallen zien zij wel risico's waar deze niet in het statenvoorstel / -brief werden benoemd. In twee van de zeven gevallen waar PS-leden risico's zien hebben deze te maken met hun eigen rol; wat is de positie van PS als we hiermee akkoord gaan?

Om meer zicht te krijgen of er al dan niet sprake is van risico's, hebben we voor vier statenvoorstellen en één statenbrief de opsteller³² geïnterviewd en tevens de GS-nota bestudeerd. De resultaten daarvan zijn hieronder per voorstel/brief weergegeven.

2021/1104033: Investeringsvoorstel veiligheid openbaar vervoer

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 provincies³³ tijdelijk een bijdrage kunnen leveren om de overlast te

³² De opsteller dan wel zijn / haar opvolger.

³³ Ook de provincie Drenthe is bij dit voorstel betrokken.

beperken³⁴ 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. In de behandeling in PS komt dit risico 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.

2022/1107857: Uitvoering cultuurbeleid 2023-2024

Bij dit voorstel gaat het om de verdeling van middelen op het gebied van cultuur. Het is een beleidsvoorstel, waardoor hier (nog) geen risico's spelen. In het statenvoorstel en de adviesnota voor GS zijn dan ook geen risico's opgenomen en ook in de behandeling in PS worden risico's niet ter sprake gebracht. Risico's spelen pas bij de uitvoering van het beleid als het gaat om het kunnen uitleggen waarom de ene organisatie wel en de andere organisatie geen middelen ontvangt. Om dit risico te beheersen wordt gewerkt met subsidieregelingen met voorwaarden en criteria.

2022/1109551: Regio Deals (vierde tranche)

In het statenvoorstel gaat het om het oormerken van middelen voor cofinanciering van regiodeals waarvoor landelijk een nieuwe ronde werd opengesteld. In de GS-nota is als risico opgenomen dat er in de nieuwe periode (na de Statenverkiezingen) geen extra geld wordt vrijgemaakt voor Regio Deals in de vijfde en zesde tranche. In het voorstel aan PS is opgenomen dat GS verwachten voor de volgende twee tranches in de Regio Deals (2024-2026) met PS in gesprek te gaan over aanvullende cofinanciering. Achter deze formuleringen zit het bestuurlijke risico dat er mogelijk meer verzoeken tot cofinanciering vanuit regio's komen / meer verwachtingen zijn ten opzichte van financiële ondersteuning door de provincie dan dat er middelen beschikbaar zijn. Door het college is dit risico geaccepteerd. In de behandeling in PS kaarten PS enkele risico's aan. Zij willen graag grip houden op zowel de inhoudelijke keuzes bij de regiodeals als het moment waarop middelen ter beschikking worden gesteld; niet voordat het Rijk over de brug komt. GS geven aan dat zij de kans willen pakken nu de middelen vanuit het Rijk op tafel liggen en dat zij het coalitieakkoord en brede welvaart als voorwaarden meegeven voor de regiodeals.

PS23-000446: Vaststellen herziening PIP N2000 Punthuizen-Stroothuizen-Beuninger Achterveld

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.

³⁴ De overlast ontstaat vooral door het niet hebben van een geldig vervoersbewijs in de trein.

PS23-001416: Startbrief evenementenbeleid 2025-2028

Deze statenbrief is de invulling van de afspraak die in het Coalitieakkoord is opgenomen om het evenementen beleid te herijken met aandacht voor toegankelijkheid en verbinding. De startbrief is een processtuk dat zal resulteren in een voorstel voor evenementenbeleid 2025-2028. In de statenbrief worden geen risico's genoemd, in de GS-nota is opgenomen dat het nakomen van de toezegging om te komen tot een startbrief evenementenbeleid 2025-2028 bijdraagt aan de betrouwbaarheid van het college. Deze passage kan gelezen worden als beheersmaatregel voor het risico om als niet betrouwbaar college te worden gezien. Naar aanleiding van de oproep van statenleden om de procedure te vergemakkelijken geven GS aan dat dit het risico in zich heeft dat middelen niet op de juiste plek terecht komen, wat PS het college vervolgens zullen verwijten. Een aantal fracties beschouwen dit risico als niet aan de orde, zij zien andere mogelijkheden om de procedure te vergemakkelijken dan door aanvraagformulieren te vereenvoudigen.

Uit deze beschrijvingen komt naar voren dat de aard van één voorstel en één brief maken dat er geen aandacht is en hoeft te zijn voor risico's. Bij twee voorstellen (veiligheid OV en PIP) ligt het voor de hand dat PS geïnformeerd zouden zijn over de risico's, al bleken PS de risico's ook te zien zonder dat deze opgenomen waren in het statenvoorstel. Bij het voorstel over de regiodeals hebben GS het risico genomen en is de keuze van GS om het risico in bedekte termen op te nemen in het voorstel voorstelbaar.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

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.

50

Risicomanagement Provincie Overijssel

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, verantwoordelijk 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 vorm gegeven 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 maken we gebruik van het normenkader zoals opgenomen in tabel 17. Het normenkader wordt 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 17: Normenkader Risicomanagement

Onderdeel	Vraag	Norm
Eisen aan risicomanagement	1a	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicomanagement van de provincie is: <ul style="list-style-type: none"> - coherent (omvat alle organisatieonderdelen, alle soorten risico's, kent min of meer dezelfde werkwijze en heeft een cyclisch karakter). - 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)
Kaders in de praktijk	4	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicomanagement voldoet aan de kaders voortkomend uit de kadernota risicomanagement. (Bron: kadernota)
Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk	5	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicomanagement vindt in de praktijk plaats zoals beoogd in uitvoeringsnotitie/richtlijnen. (Bron: uitvoeringsnotitie/richtlijnen)
Informatievoorziening PS in de praktijk	6,7	<ul style="list-style-type: none"> • De informatievoorziening aan PS is conform de daarover gemaakte afspraken. (Bron: afspraken in kadernota/elders) • De informatievoorziening aan PS voldoet aan de kaders voortkomend uit het BBV. (Bron: BBV)

		<ul style="list-style-type: none"> - 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. - 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. • 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) • In het debat hebben PS expliciet aandacht voor kansen en risico's in relatie tot het voorgenomen besluit. (Algemene Beginselen Behoorlijk Bestuur - zorgvuldige voorbereiding.)
Verantwoording	8	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicobeleid van de provincie kan transparant verantwoord worden. (Bron: WRR 2014)

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.

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

Bijlage 2: Indeling in kans- en gevolgklassen

De tool Naris biedt voor het aangeven van zowel de kansklasse van een risico als de mogelijke gevolgen van een risico uitklap-schermen. De risicoscore is kans x de optelsom van gevolgen.

Kansklasse

Kans

Kans klasse

Ongedefinieerd

|

Ongedefinieerd

1: <1 keer per 10 jaar

2: 1 keer per 5-10 jaar

3: 1 keer per 2-5 jaar

4: 1 keer per 1-2 jaar

5: >1 keer per jaar

Gevolgklassen

Geld

0: Geen geldgevolgen

1: $x < \text{€}100.000$

2: $\text{€}100.000 < x < \text{€}500.000$

3: $\text{€}500.000 < x < \text{€}1.000.000$

4: $\text{€}1.000.000 < x < \text{€}2.500.000$

5: $x > \text{€}2.500.000$

Tijd

0: Geen tijdgevolgen

1: 0-2 weken

2: 2-4 weken

3: 4-8 weken

4: 8-26 weken

5: >26 weken

Veiligheid

0: Geen gevolgen

1: Zeer weinig onveilige situaties (onveilig gevoel)

2: Weinig onveilige situaties (licht gewond)

3: Enkele onveilige situaties (gewond)

4: Veel onveilige situaties (blijvend letsel)

5: Zeer veel onveilige situaties (ongevallen/doden)

Imago

0: Geen imago gevolgen

1: Zeer klein (Intern - eenheid)

2: Klein (Intern - hele organisatie)

3: Middel (Lokale media)

4: Groot (Provinciale media)

5: Zeer groot (Landelijke media)

0: Geen imago gevolgen

54

Risicomanagement Provincie Overijssel

Omgeving

0: Geen gevolg

1: Zeer weinig overlast (irritatie)

2: Weinig overlast (bezwaren)

3: Behoorlijke overlast (protesten)

4: Grote overlast (zware protesten)

5: Zeer grote overlast (rechtszaken)

Kwaliteit

0: Geen kwaliteitsverlies

1: Niet conform norm/richtlijn, zeer klein kwaliteitsverlies

2: Niet conform eis maar wel functioneel, klein kwaliteitsverlies

3: Functioneel verlies van minder belangrijk onderdeel, behoorlijk kwaliteitsverlies

4: Herstelbaar essentieel functioneel verlies, groot kwaliteitsverlies

5: Onherstelbaar essentieel functioneel verlies, zeer groot kwaliteitsverlies

Bijlage 3: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met twaalf ambtenaren van de provincie Overijssel.

Documenten

- Provincie Overijssel (2013). Statenvoorstel PS/2013/454 217A Onderzoek Risicomanagement.
- Provincie Overijssel (2017). Statenvoorstel PS2017-835 Kadernota risicomanagement.
- Provincie Overijssel. Begroting en Jaarstukken 2019-2023 en begroting 2025.
- Provincie Overijssel (2019). Statenbrief PS2019/1101253 Rapportage EY over Lithium Werks. Inclusief videobestand PS vergadering (16/10/2019).
- Provincie Overijssel (2020). Statenbrief PS2020/1102340 Gebiedsgerichte aanpak stikstof. Inclusief videobestand commissievergadering (09/09/2020).
- Provincie Overijssel (2020). Statenvoorstel PS2020/1100066 Financiering ondergrondse verkabeling. Inclusief videobestand commissievergadering (5/2/2020) en PS vergadering (26/2/2020).
- Provincie Overijssel (2020). Statenvoorstel PS2020/1101002 Investeren met rendement en risico. Inclusief videobestand commissievergadering (9/9/2020) en PS vergadering (23/9/2020).
- Provincie Overijssel (2020). Statenvoorstel PS2020/1102377 Financiering werkkapitaal Energiefonds Overijssel. Inclusief videobestand commissievergadering (21/10/2020) en PS vergadering (28/10/2020).
- Provincie Overijssel (2020). Werkinstructie Risicomanagement voor projecten (intern document).
- Provincie Overijssel. Rapportages concern control 2021-2023.
- Provincie Overijssel (2021). Statenbrief PS2021/1102884 Herijking Nota van uitgangspunten OV. Inclusief videobestand commissievergadering (19/05/2021).
- Provincie Overijssel (2021). Statenvoorstel PS2021/1104033 Investeringsvoorstel Sociale veiligheid Openbaar Vervoer. Inclusief videobestand commissievergadering (08/09/2021) en PS vergadering (22/9/21). Adviesnota voor GS 2021/0151992.

- Provincie Overijssel (2022). Statenvoorstel PS/2022/1101303 Kadernota risicomanagement.
- Provincie Overijssel (2022). Uitvoeringsnotitie risicomanagement (intern document).
- Provincie Overijssel (2022). Statenbrief PS/2022/1105401, brief auditcommissie bij jaarstukken 2021.
- Provincie Overijssel (2022). Statenvoorstel PS2022/1102257 Verklaring van geen bedenkingen bouw reinwaterkelder Hammerfliet. Inclusief videobestand commissievergadering (23/03/2022) en PS vergadering (30/03/2022).
- Provincie Overijssel (2022). Statenvoorstel PS2022/1107857 Uitvoering cultuurbeleid 2023-2024. Inclusief videobestand commissievergadering (21/09/2022) en PS vergadering (28/09/2022). Adviesnota voor GS 2022/0122694.
- Provincie Overijssel (2022). Statenvoorstel PS/2022/1109551 Regiodeals (vierde tranche). Inclusief videobestand commissievergadering (23/11/2022) en PS vergadering (07/12/2022). Adviesnota voor GS 2022/0172176.
- Provincie Overijssel (2023). Statenbrief PS2023-000256 Aanpak urgente en grote opgaven voor Overijssel in periode tot nieuwe coalitie. Inclusief videobestand commissievergadering (12/04/2023) en PS vergadering (19/04/2023).
- Provincie Overijssel (2023). Statenbrief PS23-001416 Startbrief evenementenbeleid 2025-2028. Inclusief videobestand commissievergadering (13/03/2024). Adviesnota voor GS 2023-063720.
- Provincie Overijssel (2023). Statenvoorstel PS23-000446 Vaststellen herziening PIP N2000 Punthuizen-Stroothuizen-Beuninger Achterveld. Inclusief videobestand commissievergadering (05/05/2023) en PS vergadering (12/07/2023). Adviesnota voor GS 2023-014266.
- Provincie Overijssel (2023). Statenvoorstel PS23-000452 Aanpak uitvoering en verbetering N760. Inclusief videobestand commissievergadering (07/06/2023) en PS vergadering (21/06/2023).
- Provincie Overijssel (2023). Statenvoorstel PS23-001099 Uitwerking Investeringsimpuls coalitieakkoord 'Schouder aan schouder'. Inclusief videobestand commissievergadering (01/11/2023) en PS vergadering (08/11/2023).
- Provincie Overijssel (2024). Risicoregister Naris. Geraadpleegd 08-04-2024.
- Provincie Overijssel (2024). Statenbrief PS24-0000457, brief auditcommissie bij jaarstukken 2023.
- Van der Heijden, J. (2019), Risk governance and risk-based regulation.
- Van der Heijden J. (2021), Risk as an Approach to Regulatory Governance: An Evidence Synthesis and Research Agenda, Sage Open 11(3).
- Van Staveren, M. (2019), Risicoleiderschap, doelgericht omgaan met onzekerheden.
- Van der Waal, D. (2019), Inleiding risicomanagement.
- WRR (2014), Consistent maatwerk.

Websites

- [BBV](#)
- Boom management (2018). Risicomanagement modellen: van véél, via drie, naar één. Van Staveren, M.
<https://boommanagement.nl/artikel/risicomanagement-modellen-van-veel-via-drie-naar-een/>
- Naris: Weerstandsvermogen – De knoppen waar je aan kunt draaien.
<https://www.naris.com/nl/whitepapers/>
- WEF: [Global risks report 2024](#)