

2. Paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de begroting en in de jaarstukken worden de risico's vermeld die de financiële positie van de gemeente kunnen beïnvloeden. Bij het opstellen van de begroting en de jaarstukken wordt met de voorzienbare en kwantificeerbare risico's rekening gehouden. Risico's beschouwen we niet als iets negatiefs dat zoveel mogelijk moet worden vermeden. Beleid maken en uitvoeren is nu eenmaal risico nemen. Dat betekent dat van te voren goed moet worden nagedacht over de gevolgen, zodat een afgewogen besluit kan worden genomen. Risicomanagement heeft dan ook een politieke kant: de mate waarin risico's worden genomen is een politiek bestuurlijke afweging. In deze paragraaf beperken we ons tot de meest in het oog springende risico's.

2.1 Beleid betreffende risicomanagement en weerstandsvermogen

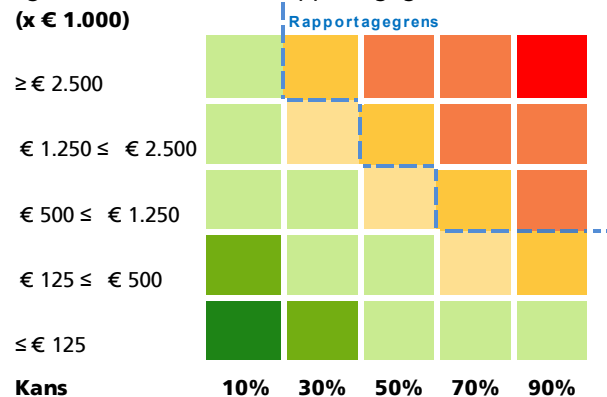
Het beleid is gericht op een proactief risicomanagement, waarbij voortdurend de relatie met de beschikbare weerstandscapaciteit in ogenschouw wordt gehouden. Het doel van weerstandscapaciteit is daarbij om niet iedere tegenvaller direct van invloed te laten zijn op het lopende beleid, waardoor de reguliere dienstverlening in het gedrang komt. Risicomanagement heeft als doel bij te dragen aan het behalen van de beleidsmatige, financiële en organisatorische doelstellingen. Een risico is een gebeurtenis die wel of niet kan optreden waarbij het gevolg een negatief effect (schade) heeft op de (continuïteit van de) dienstverlening en het realiseren van de doelstellingen van de organisatie. Risicomanagement is in dezen dan het identificeren en kwantificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/ of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt.

Wij hanteren 14 beleidsuitgangspunten als het gaat om risicomanagement en het benodigd weerstandsvermogen. De beschikbare weerstandscapaciteit dient alleen ter dekking van de incidentele resterende risico's. Wij hanteren een zekerheidspercentage op basis van een ingroeimodel in de nieuwe systematiek. Er is gestart met 75% en we zijn inmiddels door gegroeid naar 90%. Bij de begroting 2019 wordt hier voor het eerst van uitgegaan. Als blijkt dat het weerstandsvermogen matig, onvoldoende of slecht is, moet worden aangegeven welke concrete maatregelen zijn/ worden getroffen om het weerstandsvermogen op peil te brengen. Het beleid ten aanzien van risicomanagement is uitgebreid beschreven in de beleidsnota 'Risicomanagement en Weerstandsvermogen'.

2.2 Risicoprofiel

Om de risico's in kaart te brengen is een risicoprofiel opgesteld. Dit risicoprofiel is tot stand gekomen met behulp van het Risicomanagement Informatie Systeem NARIS® van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NAR), waarmee risico's systematisch in kaart worden gebracht en beoordeeld. Via inventarisatie zijn alle financiële risico's in kaart gebracht. Daarnaast onderkent de gemeente nog kwaliteits- en imago-risico's die 'niet financieel' van aard zijn, of waarvan de omvang op dit moment niet te bepalen valt (p.m.). In het onderstaande overzicht worden de risico's boven de zogenaamde rapportagegrens gepresenteerd (zie figuur 1 hieronder: risicokaart en rapportagegrens). De invloed van deze risico's bedraagt ca. 71 % van de totaal benodigde weerstandscapaciteit.

Figuur 1. Risicokaart en rapportagegrens



Tabel 1: Risico's boven rapportagegrens

Nr	Risico	Maatregelen	Kans	Financieel gevolg	Invloed	t.o.v. jaarrekening 2017
1*	Als zich continuïteitsproblemen bij Wildlands voordoen moeten de verstrekte geldleningen en de gemeentelijke inbreng worden afgeboekt; dit omdat de overeengekomen rente (3,25%) en/of aflossingen verstrekte geldleningen aan DPE (€ 12,5 miljoen, 3,5 mln, € 5,7 mln en € 20 miljoen) en een financiële inbreng van € 10 mln. (te zijner tijd) niet door DPE Next betaald kunnen worden. Ook kan de borgstelling voor de lening van de Rabobank ad € 7,5 miljoen worden aangesproken. Of DPE vraagt in de toekomst, om een extra gemeentelijke bijdrage/financiering in verband met investeringsoverschrijdingen en exploitatietekorten in de parkexploitatie DPE Next of in de exploitatie van het Theater.	<u>Actief</u> - Er zijn zekerheden gesteld op onroerend goed op de locatie Noordbargeres; - Er vindt adequate monitoring en auditing plaats van DPE op de realisatie van DPE Next.	30%	max.€ 44.000.000	37,34%	▲
2	REP-regionaal bijdrage van het Rijk à € 10 miljoen kan niet, of niet volledig worden verkregen, of niet (volledig) worden ingezet ter dekking van de ontwikkeling van de locatie Hoofdstraat (inclusief de aan DPE te betalen schadeloosstelling van € 65,5 miljoen).	<u>Actief</u> - Aanstellen adviseur subsidies die de subsidievoorwaarden bewaakt en contacten met de subsidiegever onderhoudt; - Decentraliseren REP-middelen; - Heldere en vastgelegde afspraken omtrent de adressering van de REP-regionaal bijdrage maken met provincie Drenthe en laten vastleggen in een subsidiebeschikking. - In kaart brengen van de subsidievoorwaarden in relatie tot uit subsidie te dekken investeringen. <u>In voorbereiding</u> - Verantwoording opstellen om verantwoording af te leggen aan provincie en Rijk.	30%	max.€ 10.000.000	25,70%	—
3	Stadionbedrijf Emmen BV Met Stadionbedrijf Emmen BV is een sterke financiële betrokkenheid aangegaan, te weten: lening 1 € 2.247.000 in de vorm van een 25 jarige annuïteiten lening tegen een rente van 2,75% en lening 2 € 1.040.000 in de vorm van een 25 jarige annuïteitenlening tegen een rente van 3%. Als zich continuïteitsproblemen bij het Stadionbedrijf voordoen moeten de verstrekte geldleningen worden afgeboekt; dit omdat de overeengekomen rente en / of de aflossingen niet door het Stadionbedrijf betaald kunnen worden.	<u>Geïmplementeerd</u> - Door de betrokken partijen dient een duidelijke en relevante bijdrage te worden geleverd in de financiële opzet. In dit kader is o.a. door private partijen een lening ad € 1,5 miljoen verstrekt; - Lening 2 is met zekerheidsstelling (recht van 1e hypotheek oost en zuid-tribune); - Monitoring op basis van begroting en jaarrekening; - Er is een voorziening ad € 1.125.000 gevormd (50% van lening 1: zonder zekerheidsstelling).	50%	max.€ 2.275.000	4,81%	—

— ongewijzigd

▲ gestegen

▼ gedaald

N nieuw

* na realisatie van DPE Next zijn de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen totaal € 59,5 miljoen. Voor de leningen en borgstelling zijn zekerheden gesteld die het maximale gevolg terug brengen tot € 44 miljoen. Het netto maximale gevolg is dus € 44 mln.

**Het risico m.b.t. de Jeugdhulp viel bij de jaarrekening nog boven de rapportagegrens. Doordat dit er extra geld beschikbaar is gesteld voor Jeugdhulp en de risico's bij de begroting 2019 nader gespecificeerd zijn in verschillende onderdelen valt het nu onder de rapportagegrens. In de subparagraaf sociaal domein is dit in zijn totaliteit opgenomen.

Wildlands

Bij de jaarrekening 2017 is reeds geconstateerd dat we ons zorgen maken over de achterblijvende bezoekersaantallen en inkomsten van Wildlands. Het financiële belang van de gemeente Emmen met betrekking tot Wildlands is aanzienlijk. De totale (directe en indirecte) financiering bedraagt circa € 59 miljoen. Daarnaast heeft de gemeente op de balans onder de immateriële vaste activa (bijdrage activa in eigendom van derden) een bedrag van circa € 17 miljoen geactiveerd. Dit betreft een deel van de schadeloosstelling à fonds perdu die betaald is voor de verkrijging van de grond van de oude locatie van destijds Dierenpark Emmen en die door Wildlands is aangewend voor investeringen in het nieuwe park. Per 31 december 2017 bedraagt deze geactiveerde waarde nog circa € 16,078 miljoen.

Voor de bepaling van het gemeentelijk weerstandsvermogen is het risico m.b.t. het grote financiële belang van de gemeente Emmen in Wildlands meegenomen. Op basis van de aangescherpte monitoring ontvangen we maandelijks rapportages. Daarnaast ontvangen we wekelijkse bezoekersrapporten. Hieruit blijkt onder andere dat de bezoekersaantallen in 2018 verder achterblijven ten opzichte van de begroting, dan begin dit jaar werd verwacht. Op basis van deze cijfers heeft een heroverweging van het risicoprofiel met betrekking tot de waardering van de financiële belangen van de gemeente Emmen in Wildlands plaatsgevonden.

De uitkomst van deze heroverweging is onder andere dat wij het huidige risicoprofiel van 10% hebben verhoogd naar 30%. Met Wildlands is afgesproken dat er een oorzakenanalyse en een daarop aangepaste businesscase moet komen. De ontwikkeling van de liquiditeitsprognose wordt in de tussentijd actief gemonitord. Dit wordt betrokken bij Berap 2018-II.

Afhankelijk van de uitkomsten van de onderbouwde geactualiseerde businesscase Wildlands zal de gemeente haar risicoprofiel eventueel moeten bijstellen, danwel andere maatregelen treffen.

Claim voormalig personeel CQ

Er is sprake van een claim van 5,5 miljoen vanuit het voormalig personeel CQ. Hiermee is rekening gehouden bij de berekening van ons weerstandsvermogen. Onze inschatting is dat de kans dat de claim wordt gehonoreerd zeer klein is. Dit risico valt daardoor buiten de rapportagegrens.

Overige risico's

Naast de in de tabel 1 genoemde risico's zijn voor de berekening van het risicoprofiel, onder andere ook de volgende risico's meegenomen, maar vallen onder de rapportagegrens:

- Locatie Vreding;
- Betalingsverplichting aankoop ontwikkelrechten van de hoeken van het FC Emmen stadion in 2020;
- Grondexploitaties;
- Sociaal domein (zie subparagraaf hieronder);
- Parkeerexploitatie;
- Emco taakstelling;
- Boekwaarde gemeentelijke gebouwen;
- Bouwleges;
- Waardeoverdracht wethouderspensioenen;
- Risico's n.a.v. de verwachte (meerjarige) tekorten RUD;
- Bedrijfsvoering.

2.3 Sociaal domein

Voor de risico's binnen het sociaal domein hebben we bij de start van de drie decentralisaties een afzonderlijke reserve ingesteld. Deze reserve is inmiddels uitgeput. Dit houdt in dat de risico's die zich voordoen binnen het sociaal domein rechtstreeks drukken op onze weerstandscapaciteit. In het risicoprofiel van de gemeente is het sociaal domein vertegenwoordigd met:

Risico	Kans	Financieel gevolg	Invloed	t.o.v. jaarrekening 2017
Jeugdhulp - de toegang (aanzuigende werking)	50%	max. € 1.250.000	20,95%	—
Jeugdhulp - de toegang (zwaardere zorg agv niet de laagdrempelige organisatie zijn zoals bedoeld is).	50%	max. € 500.000	11,91%	N
Jeugdhulp - de toegang (meerjarige doorwerking van het verwachte tekort over 2018)	70%	max. € 500.000	8,35%	N
Jeugdhulp - neerwaartse bijstelling bijdrage jeugd/ voogdij 18+ met ingang van 2019.	70%	max. € 500.000	12,47%	N
Jeugdhulp - stagnatie transformatie agv suboptimale dienstverlening	50%	max. € 500.000	8,93%	N
Jeugdhulp - inkoopmodel 2017	30%	max. € 500.000	8,93%	▼
Wmo - Eigen bijdrage in de vorm van een abonnementstarief heeft een aanzuigende werking	50%	max. € 500.000	5,35%	N
Wmo - eenmalige tegemoetkoming hoofdaanbieders schoonmaakondersteuning	30%	max. € 500.000	8,42%	—
Wmo - De leverancier van hulpmiddelen is niet in staat om de kwalitatieve dienstverlening in te richten.	30%	max. € 125.000	1,61%	N
Wmo - gebiedsbudgetten begeleiding schoonmaakondersteuning	10%	max. € 125.000	0,30%	▼
BUIG - budget	30%	max. € 1.250.000	13,38%	—

— omvang is ongewijzigd ▲ omvang is gestegen ▼ omvang is gedaald N is nieuw

Er is een afzonderlijke risicosimulatie voor deze risico's uitgevoerd binnen Naris. Hieruit komt naar voren dat bij 90% zekerheid voor de risico's binnen het sociaal domein een weerstandscapaciteit benodigd is van € 2,2 miljoen.

2.4 Risicosimulatie

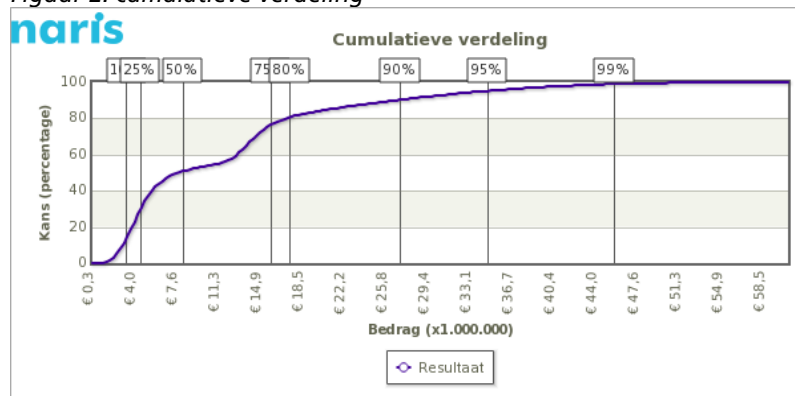
Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag ad. € 80,1 miljoen ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Figuur 2 en de bijhorende tabel tonen de resultaten van de risicosimulatie.

Bedragen x € 1 mln.

Percentage	Begr. '18	Jaarrek. '17	Begr. '19
75%	16,4	14,8	15,5
80%	17,6	16,0	17,2
85%	19,3	17,3	20,8
90%	22,3	19,1	26,6
95%	28,0	23,3	34,2

Tabel 2: benodigde weerstandscapaciteit bij verschillende zekerheidspercentages

Figuur 2: cumulatieve verdeling



Uit de grafiek en de bijbehorende tabel volgt dat 90% zeker is dat alle risico's kunnen worden afgedekt met een bedrag van € 26,6 miljoen (benodigde weerstandscapaciteit).

In tabel 2 valt af te lezen dat het totaalbedrag van de risico's per saldo is gestegen ten opzichte van de jaarrekening 2017. De mutaties komen op hoofdlijnen door:

- de risico's m.b.t. het inkoopmodel jeugdhulp en de RUD zijn gedaald;

- het risico m.b.t. de locatie Hoofdstraat is komen te vervallen;
- het risico m.b.t. Wildlands is naar boven bijgesteld (van 10% naar 30%);
- een aantal nieuwe risico's waaronder de gemeentelijke bedrijfsvoering.

2.5 Beschikbare weerstandscapaciteit

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit het geheel aan middelen dat de organisatie daadwerkelijk beschikbaar heeft om de risico's in financiële zin af te dekken.

Weerstand	Peildatum begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2019 Stand ultimo 2019
Algemene reserves	15.965.899	22.259.601	15.336.206
Reserve Sociaal Domein	10.923.196	4.385.041	-1.006.869
Onvoorzien	334.792	334.792	334.792
Vrije ruimte in de bestemmingsreserves	3.974.458	9.124.680	11.838.513
Rekening-/ begrotingsresultaat	nvt	-4.303.000	66.000
Totale weerstandscapaciteit	€ 31.198.345	€ 31.801.114	€ 26.568.642

Tabel 3: Beschikbare weerstandscapaciteit

2.6 Relatie benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, dient de relatie te worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen (op basis van 90%).

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{€ 26.568.642}{€ 26.623.700} = 1,00$$

Categorie	Ratio	Betekenis
A	$X > 1,5$	Uitstekend
B	$1,2 < X < 1,5$	Ruim voldoende
C	$1 < X < 1,2$	Voldoende
D	$0,8 < X < 1$	Matig
E	$0,8 < X < 0,5$	Onvoldoende
F	$X < 0,5$	Slecht

Tabel 4: Beoordeling weerstandsvermogen

Iedere categorie vergt een andere manier van handelen. Voor de categorieën D, E en F geldt dat de beschikbare weerstandscapaciteit onvoldoende is.

Er zijn dan twee mogelijkheden;
 1. De beschikbare weerstandscapaciteit moet worden aangevuld.
 2. De benodigde weerstandscapaciteit terugbrengen door extra beheersmaatregelen.

Voor de categorie C geldt geen specifieke handeling. Van belang is om deze uitkomst in stand te houden. Voor de categorieën A en B geldt dat de beschikbare weerstandscapaciteit kan worden afgeroomd.

Conclusie

Het ratio van Emmen is 1,0 en komt daarmee precies uit op het snijvlak van klasse C en D obv 90% zekerheid (bij de jaarrekening 2017 was dit klasse A, o.b.v. zowel de toen nog geldende 85%, als de streefwaarde 90%, zekerheid). Dit duidt op een voldoende/ matig weerstandsvermogen conform bovenstaande normtabel.

De mutatie in het weerstandsvermogen wordt op hoofdlijnen veroorzaakt door:

- de afname van de beschikbare reserves van ca. € 5,2 miljoen;
- de stijging van het risicoprofiel met name door de bijstelling van het risico m.b.t. Wildlands (van 10% naar 30%);
- verhoging van de streefwaarde van 85% (jaarrekening 2017) naar 90%.

Er is een doorrekening gemaakt van het meerjarige weerstandsvermogen. Op basis van de huidige stand van de reserves en een gelijkblijvend risicoprofiel herstelt het weerstandsvermogen zich de komende jaren naar voldoende tot ruim voldoende in 2022, mede dankzij de begrote extra stortingen t.g.v. het weerstandsvermogen oplopend tot € 2 miljoen.

2.7 Financiële kengetallen

Met ingang van de begroting 2016 moet de gemeente ingevolge het BBV een aantal kengetallen opnemen. Kengetallen zijn getallen die de verhouding uitdrukken tussen bepaalde onderdelen van de begroting of de balans en kunnen helpen bij de beoordeling van de financiële positie van de gemeente. Voorgescreven is dat deze paragraaf de volgende kengetallen bevat: netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit. Deze kengetallen maken inzichtelijk(er) over hoeveel (financiële) ruimte de gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te kunnen dekken of opvangen. Ze geven zodoende inzicht in de financiële weerbaar- en wendbaarheid. In deze paragraaf wordt volstaan met een samenvatting. In de paragraaf financiering is een nadere uitwerking weergegeven.

Kengetallen:	Rekening 2017	Begroting- 2018	Begroting 2019
1a. netto schuldquote	115,9%	121,8%	111,3%
1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	102,0%	107,8%	98,2%
2a. solvabiliteitsratio	8,8%	6,1%	5,3%
2b. ratio weerstandsvermogen	1,84	1,94	1,00
structurele exploitatieruimte	0,5%	1,3%	-0,2%
grondexploitatie	8,4%	8,8%	8,2%
belastingcapaciteit	104,3%	104,5%	103,2%

In de kadernota 2018 zijn de volgende normeringen vastgesteld:

- netto schuldquote: de norm voor deze categorie is 90 – 130%;
- solvabiliteit: het gemiddelde van de solvabiliteitsratio en de ratio voor het weerstandsvermogen is voldoende;
- grondexploitatie: hiervoor is geen norm vastgesteld omdat de paragraaf grondbeleid en de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties betere instrumenten zijn om hier een oordeel over te geven;
- structurele exploitatieruimte: de norm hiervoor is > 0%;
- belastingcapaciteit: de norm hiervoor is 95 – 105%.

In de hiernavolgende tabel is per kengetal aangegeven in hoeverre deze voldoen aan de gemeentelijke normering:

Kengetallen:		Rekening 2017	Begroting- 2018	Begroting 2019
Norm netto schuldquote:	90-130%	voldoet	voldoet	voldoet
Norm solvabiliteit:	gemiddeld voldoende	voldoet	voldoet	Voldoet niet
Norm grondexploitatie:	geen norm	nvt	nvt	nvt
Norm structurele exploitatieruimte:	>0%	voldoet	voldoet	Voldoet niet
Norm belastingcapaciteit:	95-105%	voldoet	voldoet	voldoet

Samenvattend

Uit bovenstaand overzicht blijkt in hoeverre de gemeente voldoet aan de gemeentelijke normering. De netto schuldquote daalt ten opzichte van de begroting 2018, wat een positieve ontwikkeling is.

De solvabiliteitsratio daalt ook, maar dat is een negatieve ontwikkeling die wordt veroorzaakt door de daling van het eigen vermogen. De ratio weerstandsvermogen daalt doordat de beschikbare weerstandscapaciteit in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit is afgenomen.

De grondexploitatie laat een vrij stabiel beeld zien.

De structurele exploitatieruimte daalt tot iets onder nul, wat inhoudt dat er geen ruimte is om tegenvallers op te vangen of nieuwe dingen aan te pakken.

Tot slot de belastingcapaciteit; hier een positieve ontwikkeling doordat de gemeente Emmen steeds meer toegroeit naar het landelijk gemiddelde en het kengetal binnen de gemeentelijke normering is gekomen.