

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

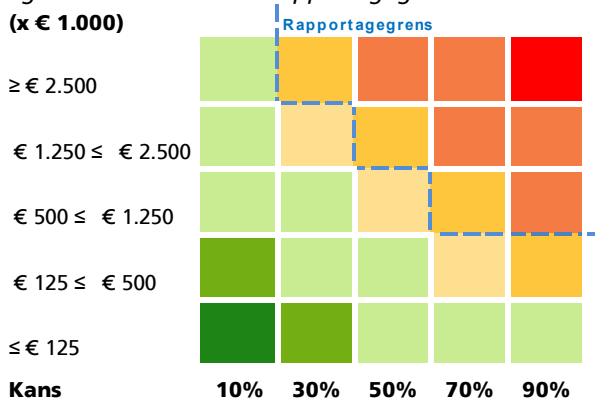
Het beleid is gericht op een proactief risicomanagement, waarbij voortdurend de relatie met de beschikbare weerstandscapaciteit in ogenschouw wordt gehouden. Het doel van weerstandscapaciteit is daarbij om niet iedere tegenvaller direct van invloed te laten zijn op het lopende beleid, waardoor de reguliere 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 90%. 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 imagorisico'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).

Figuur 1. Risicokaart en rapportagegrens



Tabel 1: Risico's boven rapportagegrens

Nr.	Risicogebeurtenis	Maatregelen	Netto Kans	Netto Financieel Maximum	Invloed (%)	t.o.v. jaarrekening 2018
R764	Niet realiseren reservemutatie BUIG - Door open eind financiering (rijk) en tegenvallende resultaten neemt het tekort op BUIG budget (uitkeringen) toe.	Actief - Reëel begroten (reserve en rekening houden met - In nieuw scenario wordt gewerkt met een basis prestatie en een drietal keuzes om hogere beïnvloedbare uitstroom te realiseren - Landelijke ontwikkelingen mbt BUIG budget volgen en daar waar kan aansluiten bij lobby groepen. - Blijven inzetten (investeren) op maximaal resultaat beperken instroom en bevorderen uitstroom - Menso N.V. en INK formuleren ambitieuze maar wel een realistisch toekomst scenario beïnvloedbare uitstroom. - continu monitoren resultaten - Indien sprake van vangnetuitkeringen, tijdig, procedureel juist, een aanvraag indienen.	50%	€ 3.495.000	11,87%	▲
R941	Fluctuatie Algemene uitkering - De fluctuaties in overheidsuitgaven werken door in de algemene uitkering waardoor er mogelijk minder wordt uitgekeerd dan verwacht.		50%	€ 2.400.000	8,24%	N
R685	Stadionbedrijf Emmen BV - Er is een sterke financiële en bestuurlijke betrokkenheid aangegaan. In mei 2004 heeft de raad besloten in te stemmen met de door het college gekozen oplossingsrichting voor de voormalige Betaald Voetbalorganisatie Emmen. De splitsing van Betaald Voetbalorganisatie Emmen BV en stadionbedrijf Emmen BV is onderdeel van dit besluit. Tevens is besloten de volgende leningen te verstrekken aan Stadionbedrijf Emmen BV: Lening 1 € 2.247.000 in de vorm van een 25 jarige annuïteiten lening tegen een rente van 2,75% Lening 2 € 1.040.000 in de vorm van een 25 jarige annuïteitenlening tegen een rente van 3%.	- 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 mln verstrekt. - Er is een voorziening ad € 1.125.000 gevormd (50% van lening 1: zonderzekerheidsstelling) - Lening 2 is met zekerheidsstelling (recht van 1e hypotheek oost en zuid tribune) - Monitoring op begroting jaarrekening en periodieke rapportages	50%	€ 2.275.000	7,75%	▬
R940	Niet realiseren taakstelling jeugdhulp - Door de onvoorspelbaarheid en extra aanvragen die deels buiten onze invloed liggen, zullen de taakstellingen Jeugdhulp niet worden gerealiseerd.		50%	€ 1.290.000	5,73%	N

▬ ongewijzigd

▲ gestegen

▼ gedaald

N nieuw

Gewijzigde risico's:

BUIG

In de begroting is een reservering BUIG opgenomen voor de komende vier jaar van gemiddeld € 3,5 mln. Door open eind financiering en tegenvallende resultaten wordt deze reservering mogelijk niet gerealiseerd.

Algemene uitkering

De hoogte van de algemene uitkering is moeilijk te beïnvloeden en te voorspellen. Uit ervaring van de afgelopen jaren blijkt dat een afwijking van 1% al snel aan de orde is. Daarom is een risico opgenomen van € 2,4 mln. met een kans van 50%. De uitkering kan immers beide kanten op afwijken.

Jeugdhulp

Voor Jeugdhulp is een inschatting gemaakt dat de opgenomen taakstelling van gemiddeld € 2,3 mln. voor de komende jaren mogelijk voor circa niet zal worden gerealiseerd. Naast het risico t.a.v. Jeugdhulp inkoopmodel en bijdrage rijk van circa € 1,0 mln. is daarom nog een risico voor het niet realiseren van de taakstelling opgenomen.

Wildlands

Bij de jaarrekening 2017 hebben we het risico dat wij lopen met betrekking tot Wildlands berekend met behulp van Naris. Hierbij is het op dat moment geldende netto financiële gevolg ad € 44 miljoen afgezet tegen de kans van het zich voordoen van het risico. Deze kans is bij de jaarrekening 2017 op basis van een nadere onderbouwing middels een position paper ingeschat op 10%. Bij de begroting 2019 hebben wij, gezien de steeds zorgwekkendere ontwikkelingen bij Wildlands, het percentage verhoogd naar 30%.

Op 28 maart 2019 heeft de raad ingestemd met het Businessplan Wildlands en het hierin voorgestelde scenario, herstructurering.

Bij de jaarrekening 2018 is mede om die reden, voor de bepaling van het benodigde gemeentelijk weerstandsvermogen inzake het risico Wildlands, er voor gekozen dit in afwijking van de gangbare gemeentelijke systematiek buiten de zgn. Monte Carlo berekening gehouden. Dit omdat dit risico zich niet verhoudt tot de omvang van de andere risico's en daarmee afbreuk zou doen aan de bruikbaarheid van de uitkomsten. Het bepalen van het risicoprofiel omtrent de belangen in Wildlands vergt maatwerk.

De gemeente heeft hiertoe een berekening gemaakt van de eventuele liquiditeitsbehoefte van Wildlands in een worst case scenario van 850.000 bezoekers en op basis van 4 jaar overbrugging. Hiervoor is gekozen op basis van een bij het Businessplan Wildlands uitgevoerde gevoeligheidsanalyse. Hierbij is een aantal scenario's doorgerekend (gelijkblijvende yield, gelijkblijvende horeca en retailbestedingen, een lagere realisatie van voorgenomen bezuinigingen en een gelijkblijvend lager bezoekersaantal van 850.000). Hieruit blijkt dat het lagere bezoekersaantal de belangrijkste variabele is.

De berekening die we hanteren voor de bepaling van het risico is als volgt:

- het gemiddelde liquiditeitstekort per jaar bepalen over de looptijd van het Businessplan (in dit geval € 2,7, het gemiddelde over 11 jaar);
- uitgaan van een geleidelijke afbouw in 4 jaar nemen we het 1ste jaar 100% - 2e jaar 75% - 3e jaar 50% - en 4e jaar 25% van het jaarrisico mee;
- in totaal is dit 250% van het jaarbedrag, oftewel een factor 2,5.

Hiermee komt het benodigde weerstandsvermogen, specifiek voor het risico Wildlands, uit op 2,5 * € 2,68 mln. = € 6,7 mln.

Om de toegenomen belangen en de financiële positie van de gemeente Emmen in Wildlands zeker te stellen en gezien het economisch en maatschappelijke belang van Wildlands voor de regio, is het noodzakelijk dat de governancestructuur wordt aangepast. Hiertoe zullen nadere voorwaarden worden verbonden aan het verstrekken van de geldleningen. De governancestructuur zal o.a. worden aangepast op basis van de volgende uitgangspunten:

- het vereenvoudigen van de bestuurlijke structuur en toezicht;
- het vergroten van de betrokkenheid en de bevoegdheden van de gemeente ;
- het werken vanuit een risicomanagementmodel;
- de huidige observer of the board vervult namens de gemeente een rol in de nieuwe governancestructuur;
- het nader uitwerken en aanscherpen van de monitoring.

De door de raad in 2016 vastgestelde monitoringsystematiek zal in 2019 worden herzien. De aansturing / monitoring is hierop vooruitlopend al verbeterd.

Tot slot merken wij op dat het inschatten van dit risico, ook bij de nu gekozen maatwerkberekening, erg complex, omvangrijk en gevoelig is en blijft.

Claim voormalig personeel CQ

Er is sprake van een claim 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:

- REP regionaal bijdrage
- Locatie Vreding;
- Betalingsverplichting aankoop ontwikkelrechten van de hoeken van het FC Emmen stadion in 2020;
- Grondexploitaties;
- Sociaal domein;
- Parkeerexploitatie;
- Emco taakstelling;
- Risico's n.a.v. de verwachte (meerjarige) tekorten RUD;
- Rente op leningen en leningen zonder zekerheidsgarantie
- Gelijkstelling openbaar en bijzonder onderwijs
- Indexatie gemeenschappelijke regelingen
- Bedrijfsvoering staat onder druk

2.3 Risicosimulatie

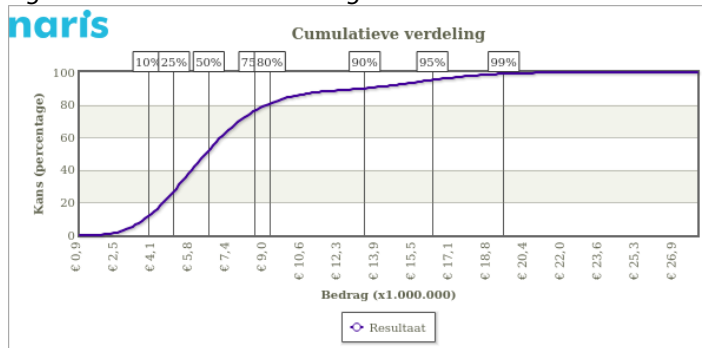
Op basis van de ingevoerde risico's is een risicosimulatie uitgevoerd. De risicosimulatie wordt toegepast omdat het reserveren van het maximale bedrag ad. € 40,8 miljoen ongewenst is. De risico's zullen immers niet allemaal tegelijk en in hun maximale omvang optreden. Figuur 2 en de bijhorende tabel tonen de resultaten van de risicosimulatie.

Bedragen x € 1 mln.

Percentage	Begr. '19	Jaarrek. '18	Begr. '20
75%	15,5	13,9	8,3
80%	17,2	14,7	9,0
85%	20,8	15,4	10,0
90%	26,6	16,2	13,0
95%	34,2	17,2	16,1

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 € 13,0 mln. (benodigde weerstandscapaciteit). Hier tellen we het benodigde weerstandsvermogen voor Wildlands van € 6,7 mln. bij op. Daarmee komt het benodigde weerstandsvermogen uit op € 19,7 mln.

In tabel 2 valt af te lezen dat het totaalbedrag van de risico's per saldo is gedaald ten opzichte van de jaarrekening 2018. De mutaties komen op hoofdlijnen door:

- De kans dat het risico REP regionaal zich voordoet is bijgesteld van 30% naar 10%;
- Daling van het bedrijfsvoeringsrisico door 'meer met minder';
- De risico's m.b.t. maatwerkdienstverlening 18+ WMO zijn gedaald;
- de risico's m.b.t. het inkoopmodel jeugdhulp zijn gedaald;
- het risico m.b.t. fluctuaties in algemene uitkering dat is toegevoegd;
- het risico m.b.t. onvoorspelbaarheid afname jeugdhulp is toegevoegd;

2.4 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 2019	Jaarrekening 2018	Begroting 2020 Stand ultimo 2020
Algemene reserves	15.336.000	15.618.000	-4.089.000
Reserve Sociaal Domein	-1.007.000	266.000	0
Onvoorzien	335.000	335.000	335.000
Vrije ruimte in de bestemmingsreserves (incl. BUIG)	11.839.000	8.684.000	6.859.000
Rekening-/ begrotingsresultaat	66.000	-17.054.000	-3.998.000
Totale weerstandscapaciteit	€ 26.569.000	€ 7.849.000	€ -893.000

Tabel 3: Beschikbare weerstandscapaciteit

2.5 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%).

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}} = \frac{\text{€ -893.000}}{\text{€ 19.665.000}} = -0,05$$

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 -0,05 en komt daarmee in categorie F obv 90% zekerheid (bij de jaarrekening 2018 was dit ook klasse F, o.b.v. 90%, zekerheid). Dit duidt op een slecht weerstandsvermogen conform bovenstaande normtabel. Er is een doorrekening gemaakt van het meerjarige weerstandsvermogen. Mede dankzij de begrote extra stortingen t.g.v. het weerstandsvermogen oplopend tot € 3,4 miljoen per jaar vanaf 2020 tot en met 2023 en de oplopende reservering BUIG in de algemene reserve herstelt het weerstandsvermogen zich de komende jaren naar matig eind 2023.

Berekening weerstandscapaciteit vlgs huidig beleid (x € 1.000)	standen per 1 januari van het jaar				
	2020	2021	2022	2023	2024
Algemene reserve *)	-4.089	-3.900	-1.476	1.443	4.892
Reservering BUIG algemene reserve	0	0	1.836	4.363	6.739
Verwacht rekeningsresultaat obv Tussenrapportage 2019	-3.998	-3.998	-3.998	-3.998	-3.998
Begrotingsresultaat (uitgaande van een sluitende begroting)	0	0	0	0	0
Algemene reserve na begrotingsresultaat	-8.087	-7.898	-3.638	1.808	7.633
Vrije ruimte bestemmingsreserve	6.859	6.083	6.971	7.760	8.880
Onvoorzien	335	335	335	335	335
Beschikbare weerstandscapaciteit obv huidig beleid	-893	-1.480	3.668	9.902	16.848
Benodigd weerstandsvermogen op basis van 90%	19.665	19.665	19.665	19.665	19.665
Ratio weerstandsvermogen (beschikbaar/benodigd)	-0,05	-0,08	0,19	0,50	0,86
Totaal benodigd weerstandsvermogen vlgs de norm ruim voldoende (ratio > 1,2)	23.598	23.598	23.598	23.598	23.598
Tekort benodigd weerstandsvermogen	-24.491	-25.078	-19.930	-13.696	-6.750

*) De standen van de algemene reserve wijken af van de standen elders in de begroting omdat hierin reeds rekening is gehouden met voorgenomen besluiten.

Om eind 2023 te voldoen aan de door de raad vastgestelde norm van ruim voldoende zal het benodigde weerstandsvermogen de komende jaren met circa € 7 mln. moeten stijgen. In 2020, richting kadernota 2021 zal gewerkt worden aan een nieuwe beleidsnota 'risicomanagement en weerstandsvermogen'. In deze beleidsnota zal rekening worden gehouden met het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020 Gemeenten).

2.6 Financiële kengetallen

Ingevolge het BBV dient de gemeente een aantal kengetallen op te nemen. 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. Voorgeschreven 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 2018	Begroting-2019	Begroting 2020
1a. netto schuldquote	124,9%	130,9%	133,5%
1b. netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	111,1%	118,2%	121,0%
2a. solvabiliteitsratio	4,2%	2,1%	2,1%
2b. ratio weerstandsvermogen	0,34	1,00	-0,05
structurele exploitatieruimte	-3,3%	-0,2%	0,4%
grondexploitatie	8,0%	7,6%	7,6%
belastingcapaciteit	103,4%	104,4%	104,8%

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 2018	Begroting 2019	Begroting-2020
Norm netto schuldquote:	90-130%	voldoet	voldoet	Voldoet niet
Norm solvabiliteit:	gemiddeld voldoende	Voldoet niet	Voldoet niet	Voldoet niet
Norm grondexploitatie:	geen norm	Nvt	nvt	nvt
Norm structurele exploitatieruimte:	>0%	Voldoet niet	Voldoet niet	voldoet
Norm belastingcapaciteit:	95-105%	voldoet	voldoet	Voldoet

Samenvattend

Uit bovenstaand overzicht blijkt in hoeverre de gemeente voldoet aan de gemeentelijke normering.

- De netto schuldquote stijgt ten opzichte van de begroting 2019 en rekening 2018 wat een negatieve ontwikkeling is omdat het percentage schulden t.o.v. de totale baten stijgt en dus in welke mate de rentelasten op de exploitatie drukken. In 2020 is met name een stijging te zien in de vaste schulden en overlopende passiva.
- De solvabiliteitsratio daalt en ook dat is een negatieve ontwikkeling die wordt veroorzaakt door de daling van het eigen vermogen. Deze daling wordt met name veroorzaakt door het negatieve resultaat in 2018.
- 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 is iets gestegen, maar er is nog steeds geen ruimte is om tegenvallers op te vangen of nieuwe dingen aan te pakken.
- Tot slot de belastingcapaciteit; deze is vrijwel gelijk gebleven.