

Beleidsnota Investeringsen Rotterdam 2020

Na 1^e wijziging



Datum: 8 juli 2021

Inleiding

Rotterdam groeit, verandert en veroudert. Het inwoneraantal stijgt de komende jaren fors. Meer inwoners leidt tot meer vraag naar huizen, scholen, kantoren, winkels en bedrijven. Maar leidt ook tot meer vraag naar maatschappelijke ondersteuning, zorg, sport, cultuur en recreatie. En het leidt tot meer verkeer.

Rotterdam staat voor grote veranderopgaven. Omdat nieuwe technologieën beschikbaar komen. Omdat het klimaat verandert. Omdat we een gezondere lucht willen. Omdat we minder afhankelijk willen zijn van fossiele brandstoffen. En omdat de maatschappij andere eisen stelt.

Rotterdam veroudert. Gebouwen, wegen, fiets- en voetpaden, bruggen en tunnels, parken, riolen en gemalen zijn op een bepaald moment toe aan renovatie, restauratie of vervanging.

Om in te spelen op deze drie ontwikkelingen - groei, verandering en veroudering - moet de gemeente fors investeren.

De gemeente Rotterdam staat er niet alleen voor. We trekken samen op met inwoners, ondernemers, woningcorporaties, waterschappen, de provincie Zuid-Holland, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), het Rijk, de Europese Unie en andere partijen. Daarbij geldt: hoe meer investerend vermogen van andere partijen wordt aangetrokken, hoe beter dat is voor Rotterdam en voor de Rotterdammers. Wil de gemeente hierin slagen, dan zal hij ook zelf moeten investeren. Het eigen investerend vermogen fungeert daarbij als hefboom voor het aantrekken van extern investerend vermogen.

Eigen investerend vermogen

Bijzondere investeringsruimte

Extra investeringsruimte voor nieuwe investeringen wegens verkoop van bezit

Reguliere investeringsruimte

Investeringsruimte voor nieuwe investeringen

Basis op orde

Investeringsruimte voor vervanging, renovatie en restauratie van huidig bezit

Extern investerend vermogen



Het eigen investerend vermogen van de gemeente is echter begrensd. Niet zozeer omdat de gemeente moeite heeft om investeringen te financieren. Gemeenten worden op de geld- en kapitaalmarkt namelijk als zeer solide partijen beschouwd, waardoor het voor hen niet moeilijk is om voor investeringen financiering te vinden¹. Maar wel omdat de lasten die uit investeringen voortvloeien in de begroting moeten worden opgevangen. Voor sommige investeringen is dit overigens geen probleem; ze zijn financieel rendabel. Financieel rendabele investeringen kunnen in de begroting worden opgevangen, omdat ze leiden tot besparingen of extra inkomsten.

¹ Gemeenten kunnen, anders dan private organisaties, niet failliet gaan. Op basis van art. 12 van de Gemeentewet worden gemeenten die in financiële problemen geraken door de overige gemeenten financieel bijgestaan.

Om financieel onrendabele investeringen te kunnen doen, is het zaak om structureel te borgen dat de gemeente over voldoende eigen investerend vermogen beschikt. En omdat de beschikbare dekkingsmiddelen schaars zijn, moet tevens worden geborgd dat de inzet van het eigen investerend vermogen weloverwogen en transparant plaatsvindt.

Voor een goed begrip van deze beleidsnota, treft u in bijlage 1 een begrippenkader aan.

Doel en reikwijdte

Deze beleidsnota heeft tot doel om de beleidsregels vast te stellen, die het investerend vermogen van de gemeente Rotterdam structureel borgen, passend bij de groei van de stad en het huidige voorzieningenniveau, en ertoe bijdragen dat de schaarse investeringsruimte optimaal wordt benut.

Het begrip 'investeringen' wordt in de volksmond breed gebruikt. Deze beleidsnota beperkt zich tot de investeringen die leiden tot gemeentelijk of andermans bezit. Denk aan materiele bezittingen, zoals gemeentelijk vastgoed, bruggen, tunnels, wegen, voet- en fietspaden, parken, kades, vervoermiddelen, inventaris en ICT-systemen. Maar denk ook aan financiële bezittingen, zoals verstrekte leningen, aandelen en financiële bijdragen aan investeringen door derden.

Bezittingen moeten worden beheerd en meestal ook worden onderhouden. Deze beleidsnota richt zich op investeringen en niet op het beheer en onderhoud van de bezittingen die met investeringen worden verworven.

Wettelijk kader

De wetgever stelt geen eisen aan het borgen van het investerend vermogen van gemeenten, noch aan het borgen dat de investeringsruimte optimaal wordt genut. Hij stelt wel eisen aan de financiële verantwoording van en financiële verslaggeving over investeringen. Deze eisen zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Daarbij moeten gemeenten zich houden aan de richtlijnen die de Commissie BBV ter verduidelijking van het BBV uitvaardigt en in diverse notities heeft vastgelegd.

De wetgever legt daarnaast beperkingen op ten aanzien van investeringen in financiële vaste activa. Deze beperkingen zijn vastgelegd in de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido). En in de Gemeentewet (art. 189, lid 2) is bepaald dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

Beleidsuitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen aan het investeringsbeleid ten grondslag:

- a. De investeringsruimte voor nieuwe investeringen is gekoppeld aan de verwachte, langjarige groei van algemene dekkingsmiddelen ('groei met groei').
- b. Indien het gemeentebestuur investeringsbesluiten neemt, terwijl nog onduidelijk is welk deel van de investeringslasten moet worden geactiveerd en in welk tempo de investering zal worden gerealiseerd, leidt deze onzekerheid mettertijd niet tot een begrotingsknelpunt of een sterke schommeling van het rekeningresultaat.
- c. Investeringsbesluiten worden weloverwogen en transparant genomen.
- d. De verkoopopbrengst van bezit wordt aangewend voor het verwerven van nieuw bezit ('bezit voor bezit').
- e. Het investeringsbeleid sluit aan bij het financieel beleid, dat is gericht op het realiseren van structureel, reëel en duurzaam begrotingsevenwicht en voldoende weerstandsvermogen en waarbij rekening wordt gehouden met de signaalwaarden van de Provincie Zuid-Holland voor de solvabiliteit en de netto-schuldquote, alsmede aan de door het Rijk vastgestelde referentiewaarde voor het EMU-saldo van de gemeente Rotterdam.
- f. Het investeringsbeleid bevordert doelmatig handelen, waarbij het eigen investerend vermogen wordt gebruikt als hefboom voor het mobiliseren van extern investerend vermogen.
- g. De budgetten voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties worden geleidelijk op peil gebracht en door indexering op peil gehouden.
- h. Het budget voor kapitaallasten dat aan een budgethouder beschikbaar is gesteld, maar vrijvalt omdat de investering niet doorgaat, vertraging oploopt of minder kost dan gedacht of omdat de rentelasten wegens lineaire afschrijving dalen of de afschrijvingstermijn afloopt, wordt (terug)gestort in de Rotterdamse Investeringsmotor en blijft daarmee behouden als dekkingsmiddel voor investeringen.
- i. Het investeringsbeleid is eenvoudig uit te leggen, te begrijpen en uit te voeren.

Beleidsregels

Passend bij uitgangspunt a:

1. 1/3^e deel van de groei van algemene dekkingsmiddelen wordt voor nieuwe investeringen ingezet. Het college kan hier gemotiveerd van afwijken.
2. Als algemene dekkingsmiddelen worden in dit verband aangemerkt: de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de inkomsten uit belastingen, exclusief de inkomsten uit bestemmingsheffingen als de rioolheffing en de afvalstoffenheffing.
3. Indien de groei van algemene dekkingsmiddelen tegenvalt of – algemeen gezegd – het saldo van investeringslasten en dekkingsmiddelen lager uitvalt, wordt de financiële tegenvaller voor zover mogelijk binnen een egalisatiereserve opgevangen (zie ook beleidsregel 6). Indien dit onvoldoende soelaas biedt, wordt de investeringsruimte voor de komende jaren aangepast.

4. De investeringen die leiden tot gemeentelijk bezit dat naar verwachting op termijn wordt vervangen, gerenoveerd of gerestaureerd, worden bij voorkeur niet uit incidentele middelen bekostigd.
5. De investeringen die leiden tot gemeentelijk bezit dat naar verwachting op termijn wordt vervangen, gerenoveerd of gerestaureerd en die mede dankzij financiële bijdragen van andere partijen tot stand komen, leiden impliciet tot de taakstellende opdracht om te zijner tijd ook voor de vervanging, renovatie of restauratie financiële bijdragen van andere partijen te mobiliseren.
6. Er wordt bijgehouden welke investeringen niet of niet geheel voldoen aan beleidsregel 4, zodat een eventueel begrotingsknelpunt wegens vervanging, renovatie of restauratie van de desbetreffende bezittingen tijdig wordt signaleerd.

Passend bij uitgangspunt b:

7. Verschillen tussen de lasten van nieuwe investeringen en hun dekkingsmiddelen worden verevend via een egalisatiereserve.

Passend bij uitgangspunt c:

8. De gemeente investeert op basis van een toekomstvisie en bijbehorende investeringsplanning, die periodiek worden herijkt.
9. Investeringsplannen worden beoordeeld en geprioriteerd o.b.v. een door de raad vastgesteld beoordelings- en afwegingskader (zie bijlage 2).
10. Een businesscase is pas financieel rendabel, als de verwachte besparingen en extra inkomsten waarmee wordt gerekend in de begroting tot uitdrukking zijn gebracht

Passend bij uitgangspunt d:

11. Vallen met de verkoop van bezit begrote inkomsten weg, dan kan de verkoopopbrengst worden ingezet om de begrotingstegenvaller op te vangen.
12. Is het publieke belang van Rotterdam ermee gediend, dan kan de verkoopopbrengst worden ingezet voor investeringen door andere partijen. Dit leidt soms tot nieuw gemeentelijk bezit, bijvoorbeeld in de vorm van een verstrekte lening of verworven aandelen. Maar soms leidt het niet tot gemeentelijk bezit. Bijvoorbeeld indien de gemeente zich garant stelt voor een bedrijf of bedrijfsactiviteiten.

Passend bij uitgangspunt f:

13. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van het investerend vermogen van andere partijen.
14. Er wordt geen onnodig budget voor investeringslasten aangehouden.

Passend bij uitgangspunt g:

15. Indexering van de budgetten voor kapitaallasten vindt plaats op basis van de index voor bruto overheidsinvesteringen (bron: CPB).
16. Alle budgetten voor kapitaallasten worden geïndexeerd, met uitzondering van:
 - i. de budgetten voor kapitaallasten die betrekking hebben op gemeentelijk bezit waarvan de lasten worden gedekt uit commerciële tarieven, bestemmingsheffingen, parkeerbelasting, gemeentelijke subsidie of leges;
 - ii. de budgetten voor kapitaallasten die betrekking hebben op gemeentelijk bezit dat wordt afgestoten;
 - iii. de budgetten voor kapitaallasten van bezit waaraan de gemeente weliswaar financieel heeft bijgedragen, maar waarvan de gemeente geen eigenaar is;
 - iv. de budgetten voor kapitaallasten van financiële vaste activa;
 - v. de budgetten voor kapitaallasten van grondexploitaties;

- vi. de budgetten voor kapitaallasten die incidenteel zijn verstrekt om de waarde van bezittingen versneld af te schrijven.
- 17. Het aanvullende budget voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties wordt gestort in de Rotterdamse Investeringsmotor en aan een budgethouder beschikbaar gesteld zodra zijn of haar budget voor kapitaallasten tekortschiet.
- 18. De berekening van het aanvullend benodigde budget voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties wordt periodiek, tenminste vierjaarlijks, herijkt.

Passend bij uitgangspunt h:

- 19. Indien kapitaalgoederen niet langer in bezit worden gehouden, maar worden gehuurd, geleased of anderszins van een andere partij worden afgenomen, kan het college besluiten om het vrijvallende budget voor kapitaallasten beschikbaar te stellen voor het dekken van de lasten die uit de wijziging voortvloeien.
- 20. Bestaande afspraken over een alternatieve inzet van vrijvallend budget voor kapitaallasten die voorafgaand aan de vaststelling van deze gewijzigde beleidsnota zijn gemaakt, worden gerespecteerd.

Bijlage 1: Begrippenkader

Begrip	Definitie	Bron	Toelichting
Investering	Het vastleggen van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	
Investerend vermogen	Het vermogen tot het doen van investeringen	Eigen definitie	
Investeringsruimte	Beslissingsruimte voor investeringen, ongeacht het jaar waarin de uitgaven worden gedaan of de kapitaallasten worden genomen	Eigen definitie	
Vervangingsinvestering	Investeringen ten behoeve van de vervanging van een bestaand actief als gevolg van economische veroudering of slijtage.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	
Renovatie	Renovatie of renoveren is herstellen en wanneer nodig gedeeltelijk vernieuwen van een investeringsgoed, waardoor het beter bruikbaar wordt naar de huidige maatstaven en normen.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	Renovatie wordt door de Commissie BBV beschouwt als een levensduurverlengende investering. Renovatie betreft een bestaand actief.
Restauratie	Herstel van vroegere toestanden	Van Dale	Een vorm van renovatie, betreffende monumenten.
Levensduurverlengende investering	Investering die wordt gepleegd ten behoeve van een bestaand actief en expliciet leiden tot een substantiële levensduurverlenging van betreffend actief.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	Het gaat hier dus niet om (groot) onderhoud. Onderhoud is niet levensduurverlengend, maar dient om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden.
Nieuwe investering	Investering ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe activiteiten of expansie van de huidige activiteiten.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	Voorbeelden van activiteiten: - Uitbreiding van een gemeentelijk pand. - Aanleg van een nieuwe oeververbinding, een nieuwe (extra) weg of een nieuw (extra) park.
Uitbreidingsinvestering	Nieuwe investering	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	Ten behoeve van de expansie van de huidige activiteiten.
Kwaliteitsverhogende	Investering die de kwaliteit	Eigen definitie	Het object blijft niet in dezelfde staat

investering	van het investeringsobject verhoogt.		(Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017). Voorbeelden van activiteiten: - Een gebouw toegankelijk maken voor rolstoelen; - Een gebouw verduurzamen.
Rendabele investering	Investering die voor de gemeente als geheel leidt tot besparingen of extra inkomsten, die tezamen de investeringslasten volledig afdekken.	Eigen definitie	Een investering is pas rendabel, indien de verwachte besparingen en extra inkomsten in de financiële begroting worden vastgelegd. Voor zover de verwachte baten en lasten de beperkte horizon van de meerjarenraming (t+3) overstijgen, moet worden geborgd dat ze t.z.t. in de begroting en meerjarenraming worden opgenomen. Een investering die voor een specifiek onderdeel van de gemeente rendabel is, hoeft dit nog niet te zijn voor de gemeente als geheel. Vb: Een investering in vastgoed kan voor de afdeling Vastgoed rendabel zijn, omdat hij extra huurinkomsten genereert, maar kan ertoe leiden dat de huurder meer gemeentelijke subsidie nodig heeft om de huur te kunnen bekostigen. Ook een investering die wordt gedekt door inkomsten uit een bestemmingsheffing of een recht wordt als rendabel beschouwd. Dit, op grond van de overweging dat het gemeentebestuur verwacht dat de investeringslasten aan de burgers kunnen worden doorbelast. Een investering is rendabel, indien er – bezien over de totale gebruiksduur – geen sprake is van een negatief saldo van de verwachte baten en lasten.
Onrendabele investering	Investering die niet rendabel is.	Eigen definitie	
Onderhoud	Uitgaven ten behoeve van het behoud van de oorspronkelijke kwaliteit en levensduur van een actief.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	Wettelijk wordt een onderscheid gemaakt tussen klein onderhoud en groot onderhoud. Ook is gedefinieerd wanneer (klein of groot) onderhoud wordt beschouwd als achterstallig onderhoud.

			De maatregelen die tot deze uitgaven leiden kunnen zowel correctief als preventief van aard zijn. Met het oog hierop wordt door de gemeente Rotterdam onderscheid gemaakt tussen storingsonderhoud (correctief) en periodiek onderhoud (preventief).
Gebruiksduur	De gebruiksduur is gelijk aan de economische of technische levensduur	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	De verwachte gebruiksduur van een object bepaalt de termijn waarin het actief wordt afgeschreven.
Economische levensduur	Het aantal jaren dat een actief meegaat, voordat de kosten van instandhouding te hoog oplopen	Eigen definitie	
Technische levensduur	Het aantal jaren dat een actief daadwerkelijk meegaat, voordat het geheel versleten of kapot is.	Eigen definitie	
Activeren	Het op de balans presenteren van de financiële waarde van het aangeschafte of vervaardigde kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezitting kan worden beschouwd.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	
Afschrijven	Het op een methodische wijze in de boekhouding (verslaglegging en verslaggeving) tot uitdrukking brengen van de waardedaling van een kapitaalgoed over een bepaalde periode.	Notitie Materiele Vaste Activa, Commissie BBV, december 2017	
Kapitaallasten	Afschrijvings- en rentelasten van de in gebruik genomen en geactiveerde vaste activa	Verordening financiën Rotterdam 2013	

Bijlage 2: Beoordelings- en afwegingskader voor investeringen

Voorwaardelijke toets m.b.t. investeringsvoorstellen	
Soort toets	Voorwaarde
Juridische toets	De investering is niet strijdig met het recht
	Partijen die financieel bijdragen hebben hun geld rechtmatig verkregen
	Het gedachtengoed van de partijen die financieel bijdragen is niet strijdig met het recht
Ethische toets	Partijen die financieel bijdragen hebben hun geld op ethische wijze verkregen
	Het gedachtengoed van de partijen die financieel bijdragen is niet strijdig met het gedachten-goed van de gemeente
Inhoudelijke toets	De investering dient een publiek belang
	De investering dient het belang van Rotterdam
Financiële toets	Er is beoordeeld of andere partijen de investering kunnen doen of financieel kunnen bijdragen
	Eventuele financiële bijdragen zijn – voor zover mogelijk - schriftelijk bevestigd
	Aan de investering ligt een investeringsplan, inclusief een reële investeringsbegroting en reële investeringsplanning ten grondslag
	De consequenties voor de exploitatiebegroting zijn afdoende in beeld gebracht
Personele toets	De personele inzet is afdoende in beeld gebracht

Weging van investeringsvoorstellen*					
Soort weging	Maatstaf				
Inhoudelijke weging	De mate waarin de investering volgt uit een nieuw wettelijk voorschrift**	Direct	niet direct, maar volgt wel uit wettelijke taak	niet	
	De mate waarin de investering het publieke belang dient***	groot belang	aanmerkelijk belang	gering belang	geen belang
	De mate waarin de investering past bij de langjarige visie op de stad (stads-visie/omgevingsvisie)	zeer pas-send	passend	nauwelijks passend	niet passend
	De mate waarin de investering past bij de bestuurlijke ambities, zoals vastge-legd in een coalitieakkoord of college-programma	zeer pas-send	passend	nauwelijks passend	niet passend
Financiële weging	De mate waarin andere partijen financieel bijdragen aan de investering	>=80%	<80%, maar >=50%	<50%, maar >=20%	<20%
	De mate waarin de investering zichzelf financieel terugverdient (rendabel is)	>=80%	<80%, maar >=50%	<50%, maar >=20%	<20%

* Het relatieve gewicht van de maatstaven is nader te bepalen.

** Indien en voor zover een investering onvermijdelijk volgt uit een wettelijk voorschrift, zal deze absolute prioriteit krijgen.

*** Er is vaak sprake van tegengestelde belangen. De mate van publiek belang wordt afgeleid van het aantal Rotterdamse inwoners en ondernemers dat van de investering profiteert en de mate van profijt die zij hebben.

Met in achtneming van:
De mate waarin de investering haaks staat op contractuele verplichtingen, gemaakte afspraken, gedane toezeggingen, gewekte verwachtingen, concurrerende initiatieven en opvattingen van direct-betrokkenen, inclusief de inschatting van de mate waarin dit de investering belemmert
De financiële consequentie indien van de investering wordt afgezien
De mate waarin de uitvoering van het investeringsproject kansrijk wordt geacht