Rotterdam, 1 juni 2021. 21bb006795

Aan: de gemeenteraad

Onderwerp:
Borging investeringsruimte voor vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties

---

Gevraagd besluit:
Samenvattend stellen wij u voor:

1. De investeringsruimte voor vervanging, renovatie of restauratie van de gemeentelijke bezittingen te borgen.
2. Daartoe de volgende beleidsuitgangspunten vast te stellen:
   a. De budgetten voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties worden geleidelijk op peil gebracht en door indexering op peil gehouden.
   b. 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.
2. Ter uitwerking van het beleidsuitgangspunt onder 2a de volgende beleidsregels vast te stellen:
   a. Indexering van de budgetten voor kapitaallasten vindt plaats op basis van de index voor bruto overheidsinvesteringen (bron: CPB).
   b. 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.
   c. 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.
   d. De berekening van het aanvullend benodigde budget voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties wordt periodiek, tenminste vierjaarlijks, herijkt.
3. Ter nuancering van het beleidsuitgangspunt onder 2b de volgende beleidsregels vast te stellen:
   a. 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.

b. Bestaande afspraken over een alternatieve inzet van vrijvallend budget voor kapitaallasten worden gerespecteerd.

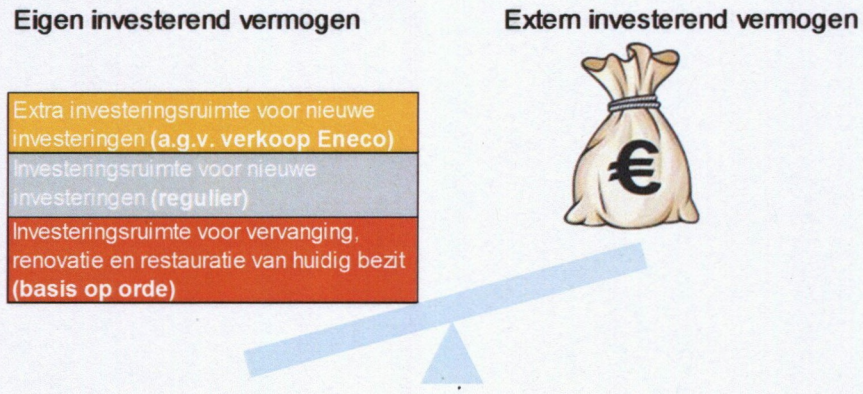
4. Bovengenoemde beleidsuitgangspunten en -regels te verankeren in de Beleidsnota Investeringen Rotterdam 2020.
5. De motie 'Sparen bij doorexploitatie' d.d. 26 november 2020 als afgedaan te beschouwen.

Waarom dit voorstel?/Waarom nu voorgelegd?

Het eigen investerend vermogen van de gemeente is opgebouwd uit drie investeringsruimten:

1. de investeringsruimte voor vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties;
2. de reguliere investeringsruimte voor nieuwe investeringen, passend bij de verwachte groei van de stad;
3. de extra investeringsruimte voor nieuwe investeringen, als gevolg van de verkoop van Eneco.

Het eigen investerend vermogen dient als hefboom voor het aantrekken van investerend vermogen van andere partijen.



Op 16 juli 2020 heeft u de Beleidsnota Investeringen Rotterdam 2020 vastgesteld. Hiermee is de investeringsruimte voor nieuwe investeringen geborgd, passend bij de verwachte groei van de stad.

Op 12 november 2020 heeft u de kaders voor aanwending van de verkoopopbrengst Eneco vastgesteld.

Nu worden voorstellen gedaan om de investeringsruimte voor de vervanging, renovatie of restauratie van het huidige bezit te borgen, op een wijze die past bij goed rentmeesterschap (basis op orde). Hiermee voltooien wij onze ambitie om de investeringsruimte van de gemeente Rotterdam structureel te borgen.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

Motie 'Sparen bij doorexploitatie' (20bb17952)

Op 20 november 2020 heeft u bij de bespreking van het voornemen tot vernieuwing van de centrale bibliotheek de motie 'Sparen bij doorexploitatie' aangenomen (zie bijlage 1). Met deze motie heeft u ons verzocht om een voorstel te doen dat tot doel heeft om te borgen dat er in de gemeentelijke begroting voldoende budget voor kapitaallasten beschikbaar is om gemeentelijke bezittingen bij einde levensduur te vervangen, renoveren of restaureren. Met dit raadsvoorstel voldoen wij aan uw verzoek.

Toelichting:
Om de stad mooi en aantrekkelijk te houden, moeten gemeentelijke bezittingen na afloop van hun economische levensduur worden vervangen, gerenoveerd op gerestaureerd. De huidige begroting omvat echter onvoldoende dekkingsmiddelen om dit (tijdig) te kunnen doen. Dit heeft meerdere oorzaken. Zo groeiden de budgetten voor kapitaallasten de afgelopen jaren niet mee met de stijging van het prijspeil, waardoor hun reële bestedingskracht geleidelijk is afgenomen. Daarnaast is een deel van de bezittingen in het verleden verworven met behulp van incidentele middelen (inkomsten uit grondexploitatie, tijdelijke programmabudgetten, gereserveerd geld), die wel dekking boden voor het verwerven van het bezit, maar geen dekking bieden voor het vervangen, renoveren of restaureren van dit bezit. Bovendien kon het gebeuren dat structureel beschikbare budgetten voor kapitaallasten na afloop van de afschrijvingsduur voor andere doeleinden werd ingezet, zonder rekening te houden met de noodzaak om ze op enig moment weer te kunnen inzetten voor het dragen van de kapitaallasten die ontstaan na vervanging, renovatie of restauratie.

Het ontbreken van voldoende dekkingsmiddelen heeft als consequentie dat de vervanging, renovatie of restauratie van bezittingen dikwijls afhankelijk is van bestuurlijke besluitvorming (zie: renovatie Museum Boijmans van Beuningen, renovatie Maastunnel, vervanging of renovatie Centrale Bibliotheek) of noodgedwongen wordt uitgesteld. Dit leidt tot de nodige begrotingsonrust, een stijging van de onderhoudslasten, een zekere mate van verloedering van de stad en maakt het vaak onmogelijk om slimme en efficiënte combinaties van investeringen te doen.

Bestuursopdracht
Gelet op het bovenstaande, hebben wij vorig jaar opdracht gegeven onderzoek te doen naar de mate waarin de begroting structureel zou moeten worden opgehoogd, om de investeringsruimte voor vervanging, renovatie of restauratie van het huidige bezit te borgen. De onderzoeksresultaten zijn verwerkt in het rapport "Borging investeringsruimte voor de vervanging, renovatie en restauratie van huidig bezit'. U treft dit rapport bijgaand aan (zie bijlage 2).

Omvang van bezit
In het kader van het onderzoek is allereerst vastgesteld welke gemeentelijke bezittingen op enig moment moeten worden vervangen, gerenoveerd of gerestaureerd. Waar mogelijk is met behulp van referentienormen (bijvoorbeeld: aantal m2 vloeroppervlak per leerling) en op basis van prognoses (bijvoorbeeld: aantal leerlingen) ingeschat of Rotterdam in de toekomst met minder bezit toe kan. Daarbij is ook een inschatting gemaakt van het effect van enkele ontwikkelingen op de omvang van het bezit (bijvoorbeeld: de verdere verdichting van de openbare ruimte en de trend om het bezit van ICT-systemen in te wisselen voor het gebruik van generieke cloudproducten). Op basis van vergelijkend onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat de omvang van het bezit van de gemeente Rotterdam significant afwijkt van dat van de andere G4-gemeenten.

Kwaliteit van bezit
Vervolgens is vastgesteld dat, gelet op het huidige beleid, de hiervoor beschikbaar gestelde exploitatiebudgetten, de bestuurlijke wensen en het maatschappelijke en economische belang van kwalitatief goede voorzieningen, er weinig tot geen ruimte is voor het realiseren van een soberder kwaliteit van het bezit.
Veel kwaliteitseisen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving. Bij het vervangen van vastgoed wordt rekening gehouden met de huidige BENG-norm (Bijna Energie Neutraal bouwen). Het

stelselmatig vervangen van het vastgoed zorgt dus ook voor verduurzaming van het vastgoed.

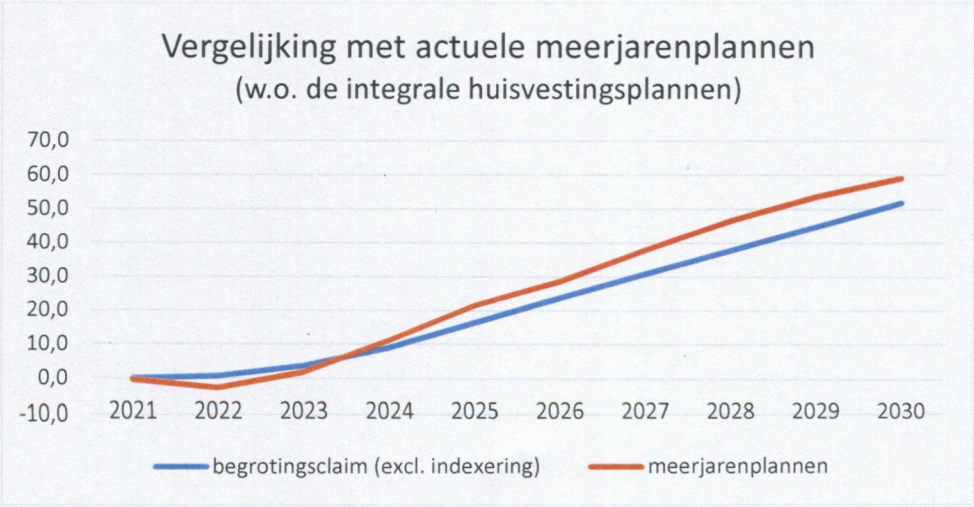
Afschrijvingstermijnen en restwaarden
Ook zijn de gemeentelijke regels inzake afschrijvingstermijnen en restwaarden tegen het licht gehouden. De afschrijvingstermijnen van de gemeente Rotterdam zijn vergelijkbaar met die van de gemeenten Amsterdam en Den Haag. Dit lijkt erop te duiden dat ze voldoende aansluiten bij de verwachte levensduur van de bezittingen.

De gemeente Rotterdam rekent niet of nauwelijks met restwaarden. Gemeentelijk bezit wordt meestal vervangen, gerenoveerd of gerestaureerd als de technische levensduur is verstreken; de restwaarde is dan vaak verwaarloosbaar klein.

Op peil brengen van budgetten voor kapitaallasten
Op basis van het onderzoek naar omvang, kwaliteit, afschrijvingstermijnen en restwaarden, is berekend hoeveel het zou kosten om alle in ogenschouw genomen bezit tegen het huidige prijspeil te vervangen, renoveren of restaureren. Deze kostenramingen zijn vertaald naar een benodigd budget voor kapitaallasten. Vervolgens is onderzocht hoeveel structureel budget voor kapitaallasten nu al beschikbaar is. Op grond hiervan is berekend welke bedragen de komende 40 jaar aan de begroting moeten worden toegevoegd, om de budgetten voor kapitaallasten geleidelijk op het vereiste peil te brengen.

Uit onderzoek is gebleken dat deze bedragen vergelijkbaar zijn met de budgetten voor kapitaallasten die de afgelopen 10 jaar aan de begroting zijn toegevoegd. Dit leidt tot de belangrijke conclusie dat met het borgen van de investeringsruimte er niet substantieel meer geld zal worden ingezet voor het vervangen, renoveren en restaureren van het gemeentelijke bezit, maar u verschaft met het vaststellen van dit beleid meerjarige zekerheid dat de benodigde budgetten hiervoor beschikbaar zullen zijn.

De budgetten blijken zich ook redelijk goed te verhouden tot de budgetten die nodig zijn om de actuele meerjarenplannen (w.o. de integrale huisvestingsplannen) te realiseren, zeker als we rekening houden met het ervaringsfeit dat investeringsplannen traditioneel onderhevig zijn aan enige mate van planningsoptimisme. Zie onderstaande grafiek.



Op peil houden van budgetten voor kapitaallasten
Het CPB publiceert periodiek de prijsindex voor bruto overheidsinvesteringen (iboi). Het 'mandje' aan investeringen dat aan deze index ten grondslag ligt, omvat vastgoed,

infrastructuur en software. Het past daarmee goed bij de samenstelling van het gemeentelijke bezit. Op basis van deze index is berekend welke bedragen aan de begroting moeten worden toegevoegd, om de budgetten voor kapitaallasten voortaan op peil te houden.

Toekenning aanvullend budget voor kapitaallasten
Om te voorkomen dat her en der in de organisatie een tijdelijke overmaat aan budget ontstaat, wordt voorgesteld om het aanvullende budget te storten in een afzonderlijke deelreserve (cilinder) van de Rotterdamse Investeringsmotor, om het pas aan de budgethouders beschikbaar te stellen indien en voor zover zij worden geconfronteerd met kapitaallasten die met de bestaande budgetten niet kunnen worden opgevangen.
Om te voorkomen dat de portefeuilles 'vastgoed', 'openbare ruimte' en 'overig bezit op enig moment met elkaar moeten concurreren, indien onverhoopt op enig moment het beschikbare budget tekort zou schieten om de meerjarenplannen te realiseren, wordt het aanvullende budget in de Rotterdamse Investeringsmotor naar deze portefeuilles onderverdeeld.
Uw budgetrecht wordt vanzelfsprekend niet aangetast; er wordt pas geïnvesteerd nadat u het daartoe benodigde investeringskrediet heeft gevoteerd.

Vrijval van budget voor kapitaallasten
We willen voorkomen dat er investeringsruimte weglekt. De budgetten voor kapitaallasten die bij de vorming van bezit structureel aan de clusters beschikbaar zijn gesteld, moeten daarom beschikbaar blijven voor het opvangen van de kapitaallasten die uit de vervanging, renovatie of restauratie van dat bezit voortvloeien. Voorgesteld wordt dit te realiseren door de vrijval van budget voor kapitaallasten te storten in bovengenoemde cilinder van de Rotterdamse Investeringsmotor, onder de voorwaarde dat bestaande besluiten over de alternatieve inzet van vrijvallend budget worden gerespecteerd. In zijn algemeenheid volgt uit deze voorwaarde dat de vrijval die bij het opstellen van de programmabegroting 2021 voor de jaren 2021 t/m 2024 werd voorzien, niet aan de Rotterdamse Investeringsmotor zal worden toegevoegd.
Bij de vierjaarlijkse evaluatie van het beleid zal worden onderzocht of deze werkwijze moet worden aangepast.

Verankering van het beleid
Het beleid dat we voorstaan moet niet alleen voor de korte termijn, maar ook voor de lange termijn afdoende financiële ruimte bieden om het gemeentelijke bezit bij einde levensduur te vervangen, renoveren of restaureren. We vinden het daarom belangrijk dat de beleidsuitgangspunten en -regels worden verankerd in de Beleidsnota Investeringen Rotterdam, die u vorig jaar heeft vastgesteld. De gewijzigde Beleidsnota Investeringen Rotterdam 2020 treft u bijgaand aan (zie bijlage 3).

Beleidsevaluatie
Voorgesteld wordt om het beleid en de daarmee samenhangende berekeningen tenminste vierjaarlijks te evalueren respectievelijk te herijken.

Aanbevelingen
Naar een aantal onderwerpen zullen wij nader onderzoek laten doen. Hieronder worden zij kort toegelicht.
- De keuze tussen het bezitten, het zelf huren en het laten huren van vastgoed is in het verleden niet altijd eenduidig gemaakt. Om hier meer lijn in te brengen, is een beslisboom ontwikkeld. We laten onderzoeken hoe deze beslisboom kan worden ingevoerd.

- Met name met betrekking tot het gemeentelijke vastgoed en het groen is geconstateerd dat er behoefte is om de gemeentelijke afschrijvingstermijnen verder te differentiëren, zodat een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen investeringen en onderhoud. We laten onderzoeken hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen.
- Van gemeentelijk bezit dat met financiële bijdragen van andere partijen tot stand is gekomen, wordt het netto-investeringsbedrag (i.c. het bedrag na aftrek van de financiële bijdragen) geactiveerd en afgeschreven. Om budgethouders een beter inzicht te geven in de budgetten voor kapitaallasten die nodig zijn om te vervangen, renoveren of restaureren, laten we onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om voortaan het bruto-investeringsbedrag te activeren en af te schrijven.
- Op grond van onderzoek is vastgesteld dat sommige bezittingen, met name vastgoedobjecten, na afloop van hun technische levensduur nog een zekere restwaarde hebben. We laten onderzoeken of voor deze objecten voortaan kan worden gerekend met een restwaarde, zonder dat de gemeente daarbij een onacceptabel hoog financieel risico loopt.
- Conform huidige regelgeving wordt de waarde van grond gelijk gesteld aan de historische aanschafprijs. De waarde wordt zelfs niet gecorrigeerd voor het effect van inflatie. We laten onderzoeken of het opportuun is om de waarde van grond voortaan te laten mee-ademen met de inflatie of anderszins meer reëel te maken.
- De indruk bestaat dat een meer circulaire wijze van werken weliswaar tot hogere restwaarden zal leiden, maar dat hier hogere verwerkingskosten tegenover zullen staan. We laten dit nader onderzoeken.
- Er is gesignaleerd dat bij het vervangen, renoveren of restaureren van bezit vaak eenmalige frictiekosten en niet te activeren voorbereidingskosten ontstaan, waarvoor in de begroting geen dekkingsmiddelen zijn opgenomen. We laten onderzoeken hoe ook de dekking van déze kosten structureel kan worden geborgd.

De onderzoeksresultaten zullen worden betrokken bij de eerstvolgende beleidsevaluatie (2025). Dat neemt niet weg dat ze deels al op kortere termijn tot concrete voorstellen kunnen leiden.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:
Bij voorjaarsnota 2021 wordt voorgesteld het budget voor kapitaallasten met de volgende bedragen op te hogen:

(x 1 mln)

2022	2023	2024	2025
0,8	3,8	9,1	16,6

Met ingang van de voorjaarsnota 2022 wordt het budget voor kapitaallasten jaarlijks, vanaf het laatste jaar van de meerjarenraming, structureel verhoogd met een bedrag van ca. € 7,5 mln, geleidelijk oplopend naar ca. € 9,4 mln in 2051. Vanaf 2052 zal het bedrag dalen tot jaarlijks ca. € 6,3 mln. In 2064 zijn de budgetten voor kapitaallasten op peil gebracht en resteert nog slechts de jaarlijkse indexering om de budgetten op peil te houden (op basis van een gemiddelde inflatie van 1,3% geraamd op ca. € 3,2 mln).

Relatie met de bestuursopdracht Toekomstbestendig Sturen en Begroten van Vastgoed
De vervanging, renovatie of restauratie van vastgoed leidt niet alleen tot hogere kapitaalslasten, maar ook tot hogere belastingen en verzekeringskosten én tot frictie- en voorbereidingskosten die niet geactiveerd mogen worden. Op grond van de bestuursopdracht Toekomstbestendig Sturen en Begroten Vastgoed wordt bij voorjaarsnota voorgesteld om voor deze kostenstijging aanvullend budget beschikbaar te stellen. Het aanvullende budget voor de frictie- en voorbereidingskosten wordt vooralsnog alleen in de

jaren 2021 en 2022 verstrekt. Het nadere onderzoek hiernaar (zie laatste aanbeveling) moet uitwijzen hoe deze kosten structureel kunnen worden gedekt.

Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n):

1. Motie 'Sparen bij doorexploitatie'.
2. Het rapport 'Borging investeringsruimte voor de vervanging, renovatie en restauratie van huidig bezit' (maart 2021).
3. Gewijzigde Beleidsnota Investeringen Rotterdam 2020 (de aanvullingen zijn geel gemarkeerd).

Ontwerpbesluit

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 1 juni 2021;

gelet op het belang om de investeringsruimte voor vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties te borgen, zodat gemeentelijk bezit bij einde levensduur kan worden vervangen, gerenoveerd of gerestaureerd;

besluit:

1. De investeringsruimte voor vervanging, renovatie of restauratie van de gemeentelijke bezittingen te borgen.

2. Daartoe de volgende beleidsuitgangspunten vast te stellen:
   a. De budgetten voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties worden geleidelijk op peil gebracht en door indexering op peil gehouden.
   b. 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.

3. Ter uitwerking van het beleidsuitgangspunt onder 2a de volgende beleidsregels vast te stellen:
   a. Indexering van de budgetten voor kapitaallasten vindt plaats op basis van de index voor bruto overheidsinvesteringen (bron: CPB).
   b. 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.
   c. 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.
   d. De berekening van het aanvullend benodigde budget voor kapitaallasten van vervangingsinvesteringen, renovaties en restauraties wordt periodiek, tenminste vierjaarlijks, herijkt.

4. Ter nuancering van het beleidsuitgangspunt onder 2b de volgende beleidsregels vast te stellen:
   a. 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.
   b. Bestaande afspraken over een alternatieve inzet van vrijvallend budget voor kapitaallasten worden gerespecteerd.

5. Bovengenoemde beleidsuitgangspunten en -regels te verankeren in de Beleidsnota Investeringen Rotterdam 2020.

6. De motie 'Sparen bij doorexploitatie' d.d. 26 november 2020 als afgedaan te beschouwen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

De griffier, De voorzitter,