



Aan de gemeenteraad

Op welke gronden deze brief? /Waarom nu voorgelegd?

Op 7 juli 2023 heeft uw raad bij de behandeling van de voorjaarsnota 2023 besloten tot de vorming van de reserve Doorbouwfonds. Met deze brief zullen wij ingaan op de bestedingsdoeleinden en governance van het fonds en doen wij een voorstel de moties Rekenen om te bouwen (19bb23204) en Overheveling naar Verevening (22bb006886) af te doen.

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

- Doorbouwakkoord (23bb003821)
- Woonakkoord
- Omgevingsvisie
- Woonvisie
- Motie 'Rekenen om te bouwen' (19bb23204)
- Motie 'continuïteitsfonds' (19bb14535)
- Advies van de Commissie Onderzoek Rekening (COR) bij de gemeenterekening 2020 (21bb7028)
- Motie 'Overheveling naar verevening' (22bb006886)
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Toelichting:

Uw raad heeft op 7 en 12 november 2019, bij de bespreking van de Begroting 2020, de motie Rekenen om te bouwen (19bb23204) van raadsleden J.W. Verheij (VVD) en P. Lansink-Bastemeijer (VVD) aangenomen. Daarnaast heeft uw raad op 20 oktober 2022, ter bespreking van het Woonbeleid in Rotterdam, de motie Overheveling naar Verevening (22bb006886) van raadsleden T. de Haan (D66), V.A. Bruin (Leefbaar Rotterdam), T. Kuzu (DENK) en T.J. Vonk (Christen Unie) aangenomen.



Motie Rekenen om te bouwen

Met de motie Rekenen om te bouwen (19bb23204) draagt u het college op om:

- de voeding van het gebiedsontwikkelingsfonds zodanig in te richten dat de inrichting van buitenruimte, in geval van nieuwbouw, gelijktijdig kan worden opgepakt, en minder of niet afhankelijkheid is van incidentele of onzekere ontvangsten;
- binnen de grondexploitatieportefeuille te bezien of en op welke wijze winstgevende en verlieslatende projecten met elkaar verevend kunnen worden om meer projecten doorgang te laten vinden;

In oktober 2020 bent u geïnformeerd over de voortgang van de afdoening van deze motie (20bb16049). Daarbij is aangegeven dat aan het eerste deel van de motie voldaan is met het besluit om het Fonds Gebiedsontwikkeling te voorzien van structurele voeding (20bb007591). Dit besluit is een onderdeel van het nieuwe Investeringsbeleid dat ook bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2020 op 16 juli 2020 is vastgesteld. Het besluit houdt in dat vanaf 2021 voor nieuwe investeringen een vast bedrag van het jaarlijkse krediet uit het Investeringsbeleid beschikbaar wordt gesteld voor kleinschalige gebiedsontwikkelingen. De voeding van het Fonds Gebiedsontwikkeling wordt daarmee losgekoppeld van de resultaten van grondexploitaties.

Voor het tweede deel van de motie is toen aangegeven dat het Besluit begroting en verantwoording (BBV) onderlinge verevening van resultaten in de weg staat.

Uw raad heeft wel de mogelijkheid positieve grondexploitatie resultaten te bestemmen via het instellen van een reserve. Als vervolg hierop is besloten tot het instellen van de reserve Stimulering bouwproductie, die is gevoed met incidentele middelen.

De Reserve Stimulering Bouwproductie is in 2020 gestart met een voeding van € 5 mln. In 2020 is € 2 mln. onttrokken aan de reserve. In 2021 is het fonds eenmalig verhoogd met € 3,2 mln. en is € 0,5 mln. onttrokken. Voor 2022 is deze reserve verhoogd met € 1,0 mln. en is € 0,4 mln. onttrokken. In 2023 is € 2,7 mln. onttrokken en resteert een bedrag van € 3,6 mln. Dit resterende budget is geheel gereserveerd voor aankomende en in voorbereiding zijnde ontwikkelingen en is in 2023 onderdeel geworden van het Doorbouwfonds.

Motie Overheveling naar Verevening

Met de motie Overheveling naar Verevening (22bb006886) draagt u het college op om:

- voor het einde van het 2^e kwartaal 2023 een voorstel aan de raad voor te doen over de inrichting van het 'Fonds Betaalbaar Wonen' waarin positieve resultaten van grondexploitatie worden bestemd;
- in dit voorstel in te gaan op de bestedingsdoeleinden van dit fonds.

Hierbij heeft uw raad in overweging genomen om baten vanuit de grondexploitaties in te zetten op nieuwe grondexploitaties om deze financieel sluitend te maken. Doel is het garanderen van een continue bouwstroom en het realiseren van meer woningen in het betaalbare segment.

Beide moties worden in samenhang opgepakt aangezien beide zien op verevening van resultaten van de grondexploitatieportefeuille gericht op het garanderen van continue bouwstroom.



Bij de behandeling van deze moties betrekken wij ook de motie Schiekadeblok 'Continuïteitsfonds voor magere jaren' (19bb14535). In deze reeds afgedane motie wordt het college opgedragen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden en nut en noodzaak om, samen met andere belanghebbende partijen, een fonds te vormen welke de stad in staat stelt om ook in economisch minder goede tijden te blijven bouwen ("anticyclisch bouwen"). Het college heeft samen met de marktpartijen geconcludeerd dat een dergelijke constructie geen meerwaarde biedt ten opzichte van bestaande financiële constructies, deelnemers beperkt in hun mogelijkheden om over de middelen te beschikken en voor de gemeente leidt tot 'verplichte winkelnering' en dus minder marktwerking. Het college heeft hieruit de conclusie getrokken dat een dergelijk publiek-privaat instrument niet in het publiek belang is. De wens, c.q. noodzaak, om te onderzoeken om tot een reserve te komen die kan bijdragen aan een continue bouwstroom wordt wel onderschreven. Uw raad is over deze conclusie geïnformeerd in het afdoeningsvoorstel(21bb08390). Hierbij is aangegeven dat bij behandeling van de Voorjaarsnota 2020 is besloten tot het instellen van de hiervoor genoemde bestemmingsreserve 'Stimulering bouwproductie'. Deze reserve is gevoed met incidentele middelen, terwijl de wens bestaat structureel middelen in een continuïteitsfonds beschikbaar te hebben om op die wijze bij te dragen aan een continue bouwstroom. Om deze reden heeft het college een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om de financiële stromen binnen de gebiedsontwikkelingsportefeuille en die tussen de portefeuille en de concernbegroting minder afhankelijk te maken van marktomstandigheden.

Tevens betrekken wij bij de behandeling van deze moties ook het advies van uw Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) waarin wordt gevraagd om voor de middellange termijn een strategie te ontwikkelen om de Rotterdamse portefeuille minder gevoelig te maken voor marktontwikkelingen.

Resultaten onderzoek naar een structureel doorbouwfonds

De genoemde moties en het advies van de COR hebben voor het college geleid tot een verkenning naar mogelijkheden voor de inrichting van een structureel doorbouwfonds. Hierbij is ook de voeding van dit fonds betrokken. De vorming van een structureel doorbouwfonds heeft financiële effecten op de concernbegroting. In de verkenning naar een structureel fonds is gekeken naar drie mogelijke varianten met de effecten op de concernbegroting.

Drie mogelijke varianten van een structureel doorbouwfonds

Variant 1	Fonds met een gesloten systeem van grondexploitatie-resultaten
Variant 2	Fonds met een vaste, jaarlijkse dotatie uit algemene middelen
Variant 3	Fonds met een jaarlijkse (gemaximeerde) dotatie voor zover passend binnen het grondexploitatie-resultaat

Voor al deze varianten geldt dat er (direct of indirect) een beslag wordt gedaan op de algemene middelen op de begroting.



Variant 1: Fonds met een gesloten systeem van grondexploitatie-resultaten

Deze variant houdt in dat toekomstige positieve en negatieve grondexploitatie-resultaten ten gunste respectievelijk ten laste van een afzonderlijk fonds worden gebracht (de realisaties zijn bepalend). Er zal sprake zijn van een ingroefase. Ten eerste kan pas na afloop van een jaar worden vastgesteld of er positieve resultaten zijn om toe te voegen aan het fonds. Ten tweede zal er eerst een risicobuffer moeten worden gevormd voor eventuele negatieve resultaten op grondexploitaties (dit brengt met zich mee dat er 'geld op de plank blijft liggen').

Het anticyclische karakter van dit fonds is beperkt, omdat het fonds in slechtere tijden wordt gebruikt voor het opvangen van de verliezen in de portefeuille en niet kan worden aangewend om bij te dragen aan de "Goede groei van de stad". Indien het de wens is dit fonds anticyclisch te maken, dan kan dit alleen met een aanzienlijke risicobuffer; het zal echter een lange periode duren voordat vanuit de toekomstige positieve grondexploitatie-resultaten deze risicobuffer voldoende is gevormd.

Een te overwegen optie is om bij de keuze voor deze variant eenmalig begrotingsmiddelen vrij te maken om de ingroefase over te kunnen slaan en een risicobuffer te vormen, opdat er ook direct bestedingen kunnen plaatsvinden.

Deze variant heeft de volgende effecten op de begroting:

- Voor 2024 en verder zijn in de begroting geen grondexploitatie-resultaten geraamd, omdat het volatiele baten betreft. Het - op basis van realisaties - toevoegen van grondexploitatie-resultaten aan dit fonds heeft daardoor geen effecten op de huidige begroting.
- Er kan op termijn een positief effect ontstaan op het weerstandsvermogen dat in de begroting wordt aangehouden voor de risico's die voortvloeien uit de grondexploitatieportefeuille (als onderdeel van het totale voor risico's benodigde weerstandsvermogen), omdat de risico's in verband met de grondexploitatieportefeuille in deze variant (deels) kunnen worden opgevangen binnen het fonds (afhankelijk van de omvang van de opgebouwde risicobuffer en de vrij beschikbare middelen).
- Een keuze voor het eenmalig vrijmaken van begrotingsmiddelen om de ingroefase over te kunnen slaan en een risicobuffer in het fonds te vormen, belast uiteraard direct de begroting.

Variant 2: Fonds met een vaste, jaarlijkse dotatie uit de algemene middelen

Deze variant houdt in dat aan het fonds structureel een vast bedrag vanuit de algemene middelen wordt toegevoegd, onafhankelijk van het resultaat uit grondexploitaties. De jaarlijkse grondexploitatie-resultaten blijven dan ten gunste of ten laste komen van de algemene middelen. Er is geen sprake van een gesloten systeem. Het fonds dient in deze variant niet als risicobuffer (anders dan variant 1).

Deze variant heeft de volgende effecten op de begroting:

- De structurele dotatie belast direct de (meerjaren)begroting.
- Een optie is om tegenover de dotatie een taakstellende raming op te nemen toekomstige grondexploitatie-resultaten in de begroting. Dat gebeurt op dit



moment voor 2024 en volgende begrotingsjaren niet vanwege de volatiliteit van de baten.

- Het wél opnemen van een raming van toekomstige grondexploitatie resultaten in de begroting vergroot de financiële risico's voor de concernbegroting, en daarmee het totale voor risico's benodigde weerstandsvermogen. Dat kan naast het opnemen van deze raming een begrotingseffect hebben, indien het beschikbare weerstandsvermogen zou moeten worden aangevuld om aan de afgesproken norm ter zake van het gemeentelijke weerstandsvermogen te voldoen.

Variant 3: Fonds met een jaarlijkse (gemaximeerde) dotatie voor zover passend binnen het grondexploitatie resultaat

Deze variant houdt in dat aan het fonds jaarlijks een gemaximeerd bedrag wordt toegevoegd, voor zover het resultaat uit de grondexploitatie dit toelaat (de realisaties zijn bepalend). Mocht dit niet optellen tot de maximale dotatie dan kan de raad besluiten dit vanuit de algemene middelen tot het gemaximeerde bedrag aan te vullen. Er is geen sprake van een gesloten systeem. In deze variant is de voeding van het fonds wél afhankelijk van het resultaat op grondexploitaties, maar de reserve dient niet tevens als risicobuffer (anders dan in variant 1). In deze variant is er op voorhand geen zekerheid over de omvang van de voeding van het fonds (anders dan in variant 2), met als tegenhanger dat de financiële risico's voor de concernbegroting ook ongewijzigd blijven ten opzichte van de bestaande situatie.

In deze variant is het een optie om in goede tijden méér te doteren dan het afgesproken jaarbedrag en aldus te sparen voor slechtere tijden. Aldus kan tegenwicht worden gegeven aan het niet of beperkter voeden van het fonds in slechte jaren. Aldus zou het mogelijk zijn om anticyclisch te bouwen.

Daarnaast is er ook in deze variant een ingroEIFase van toepassing omdat pas na afloop van een jaar kan worden vastgesteld of er positieve resultaten zijn om toe te voegen aan het fonds. Een te overwegen optie is om bij de keuze voor deze variant eenmalig begrotingsmiddelen vrij te maken om de ingroEIFase over te kunnen slaan, opdat er ook direct bestedingen kunnen plaatsvinden.

Deze variant heeft de volgende effecten op de begroting:

- Voor 2024 en verder zijn er in de begroting geen grondexploitatie resultaten geraamd, omdat het volatiele baten betreft. Het - op basis van realisatie - toevoegen van grondexploitatie resultaten aan het fonds heeft daardoor geen effecten op de huidige begroting.
- Er zijn geen effecten op het weerstandsvermogen dat in de begroting wordt aangehouden voor de risico's die voortvloeien uit de grondexploitatieportefeuille (als onderdeel van het totale voor risico's benodigde weerstandsvermogen).
- Een keuze voor het eenmalig vrijmaken van begrotingsmiddelen om de ingroEIFase over te kunnen slaan, belast uiteraard direct de begroting.



Instellen Doorbouwfonds

In de voorjaarsnota 2023 heeft het college het voorstel gedaan om het Doorbouwfonds Rotterdam in te stellen. Het Doorbouwfonds dient ter ondersteuning van de Rotterdamse groei- en bouwopgave en geeft hiermee invulling aan de met het Rijk afgesproken woondeal. Het fonds wordt gevormd met het reeds uit het coalitieakkoord beschikbare bedrag voor een andere segmentering bouwplannen van € 25 mln., een bedrag van € 25 mln. vanuit de cilinder erfpachtbaten van de Bestemmingsreserve Rotterdamse Investeringsmotor (RIM) en het resterende bedrag vanuit de Reserve Stimulering Bouwproductie.

Ten opzichte van de hiervoor genoemde verkenning, is het gevormde Doorbouwfonds Rotterdam een vierde variant, namelijk een fonds met incidentele voeding, losstaand van de grondexploitatie resultaten.

Van een gesloten systeem van grondexploitatie resultaten is afgezien omdat de reserve dan twee doelen krijgt, namelijk het kunnen opvangen van tegenvallers in de grondexploitatie resultaten én het kunnen doorbouwen in moeilijke tijden. Door dit te vermengen kunnen ongewenste effecten ontstaan. Het verloop van de reserve wordt onvoorspelbaar. Het opvangen van tegenvallers komt vaak abrupt en kan gaan om zeer grote bedragen. De andere functie, namelijk het doorbouwen in moeilijke tijden, komt dan direct onder druk te staan. Tevens sluit het vermengen van deze functies niet aan op de beleidsnota weerstandsvermogen en risicobeheersing Rotterdam 2022. Risicoreserves tellen mee in het weerstandsvermogen omdat ze ingezet kunnen worden voor het opvangen van eenmalige risico's. Dit wordt problematisch als dezelfde reserve het doel heeft door te bouwen in moeilijke tijden.

Van de twee andere varianten is afgezien omdat de afweging was dat er acuut een fikse bedrag in het fonds beschikbaar moet zijn en dat is in het licht van de economische situatie niet haalbaar.

Op 7 juli 2023 heeft uw raad met het vaststellen van de Voorjaarsnota besloten tot de vorming van het Doorbouwfonds. In de tussenberichten van deze moties hebben wij aangegeven op een later moment in te gaan op de bestedingsdoeleinden en governance van dit Doorbouwfonds. Hieronder gaan wij hier verder op in.

Bestedingsdoeleinden Doorbouwfonds

Het Doorbouwfonds is gericht op het realiseren van de groei van de stad en in het bijzonder de woningbouwproductie zoals vastgelegd in het coalitieakkoord en het realiseren van een stabiele bouwstroom van jaarlijks 3.500-4.000 woningen met voldoende betaalbaar programma. Hierbij wordt onderscheid in de drie volgende opgaven:

1. *Het voldoende bouwen en (her)programmering naar meer betaalbaar wonen binnen projecten en grondexploitaties met startbouw in de huidige collegeperiode (beschikbaar bedrag € 25 mln. en € 6,3 mln. uit de reserve stimulering bouwproductie)*

Hierbij zetten wij in op het bouwen van voldoende woningen waarvan minimaal 55% in het betaalbaar segment wordt gerealiseerd (20 % sociaal, 35 % midden). Daartoe verkent het college hoe extra betaalbare woningen aan de programmering



kunnen worden toegevoegd, of hoe de realisatie van reeds geprogrammeerde betaalbare woningen kan worden versneld.

Om deze opgave te realiseren kunnen we via het Doorbouwfonds onrendabele kosten wegnemen of bij herprogrammering naar meer betaalbaar via een vermindering van de opbrengstpotentie in onze grondexploitaties doorvoeren. Dit zal voor een deel worden opgevangen binnen het nog te verwachten positieve grondexploitatie resultaat van desbetreffende projecten. Maar het zal ook leiden tot grondexploitaties met een negatief plansaldo of tot het terugdraaien van eerdere resultaatnemingen van de grondexploitatie op basis van de BBV-regelgeving. Hiervoor dient het beroep op de beschikbaar gestelde middelen van € 25 mln. en is het resterende bedrag uit de reserve stimulering bouwproductie beschikbaar.

2. *(Her)programmering naar meer betaalbaar wonen binnen nieuwe projecten en grondexploitaties met startbouw in de volgende collegeperiode (€ 11 mln.).*

Hierbij zetten wij in op stedelijk niveau minimaal 65% betaalbaar programma (25 % sociaal, 40 % midden) te realiseren. Op dit moment zijn er voor duizenden woningen grondexploitaties en overige projecten in ontwikkeling, die pas door uw raad kunnen worden vastgesteld als er dekking is voor onrendabele publieke kosten en het bijbehorende tekort. Voor deze opgaaf geldt dat het college voorziet dat de besluitvorming van deze projecten tijdens deze collegeperiode plaats vindt en de startbouw in de volgende collegeperiode ligt.

3. *Gemeentelijke bijdrage aan corporaties en ontwikkelaars (€ 14 mln. voor een gemeentelijk startbouw regeling voor middencategorie woningen)*

Als gevolg van de tegenwind in de bouw vertraagt de realisatie van betaalbare woningen. Deze woningen zijn ver in de planontwikkeling en vergunningen zijn vaak al verleend. Echter projecten dreigen stil te vallen. Om dit te voorkomen wordt voor deze projecten een startbouwregeling verstrekt, waarbij gestuurd zal worden op een start bouw-garantie. De gemeente heeft direct na de zomer van 2023 de Startbouwregeling Rotterdam (SBR) geopend die doorloopt tot de zomer van 2025, en heeft het hierbij mogelijk gemaakt om aanvragen te koppelen met de Rijksregeling Startbouw Impuls (SBI). Het college is voornemens om de SBR binnenkort te actualiseren. Hiermee wil het college de effectiviteit van de regeling verder vergroten, door het maximale bedrag dat via deze regeling kan worden bijdragen per middencategorie woning te verhogen naar 7.500 euro per woning, en de maximale projectbijdrage te verhogen naar 750.000 euro per project. Het plafond van de regeling stijgt daarmee van 10 miljoen euro naar 14 miljoen euro.

Voor de verdere invulling van deze drie opgaven verwijzen wij naar een afzonderlijke brief ten aanzien van Reservering Doorbouwfonds middelen die u ook op korte termijn zult ontvangen.

Governance van de reserve Doorbouwfonds Rotterdam

Toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserve Doorbouwfonds Rotterdam zullen volgens bestaande procedures verlopen. De besluitvorming over deze toevoegingen en



onttrekkingen zijn een raadsbevoegdheid en vindt hierbij plaats bij de P&C-momenten (begroting, voorjaarsnota en herzieningen).

Ook zal de reguliere besluitvorming die voor de 3 genoemde opgaven gelden worden gevolgd. Dit houdt in dat voor opgaves 1 en 2 *Het voldoende bouwen en (her)programmering naar meer betaalbaar wonen binnen projecten en grondexploitaties met startbouw in de huidige en volgende collegeperiode* indien sprake is van grondexploitaties deze volgens de huidige procedures worden geopend en herzien. De verantwoording van de andere projecten onder opgave 1 en 2 en de verantwoording van de middelen onder opgaaf 3 *Gemeentelijke bijdrage aan corporaties en ontwikkelaars* vinden plaats tijdens de reguliere P&C-momenten.

Gelet op het voorgaande biedt het doorbouwfonds met incidentele middelen de mogelijkheid om ondanks de slechtere bouw- en woningmarkt een stabiele bouwstroom te realiseren en wordt voorgesteld de moties Rekenen om te bouwen (19bb23204) en Overheveling naar Verevening (22bb006886) als afgedaan te beschouwen.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Het Doorbouwfonds Rotterdam is gevormd bij de 1e herziening 2023. De beschrijving van Governance Doorbouwfonds en het afdoen van deze moties kennen zelf geen financiële gevolgen.

Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

G.J.D. Wigmans, l.s.

De burgemeester,

A. Aboutaleb