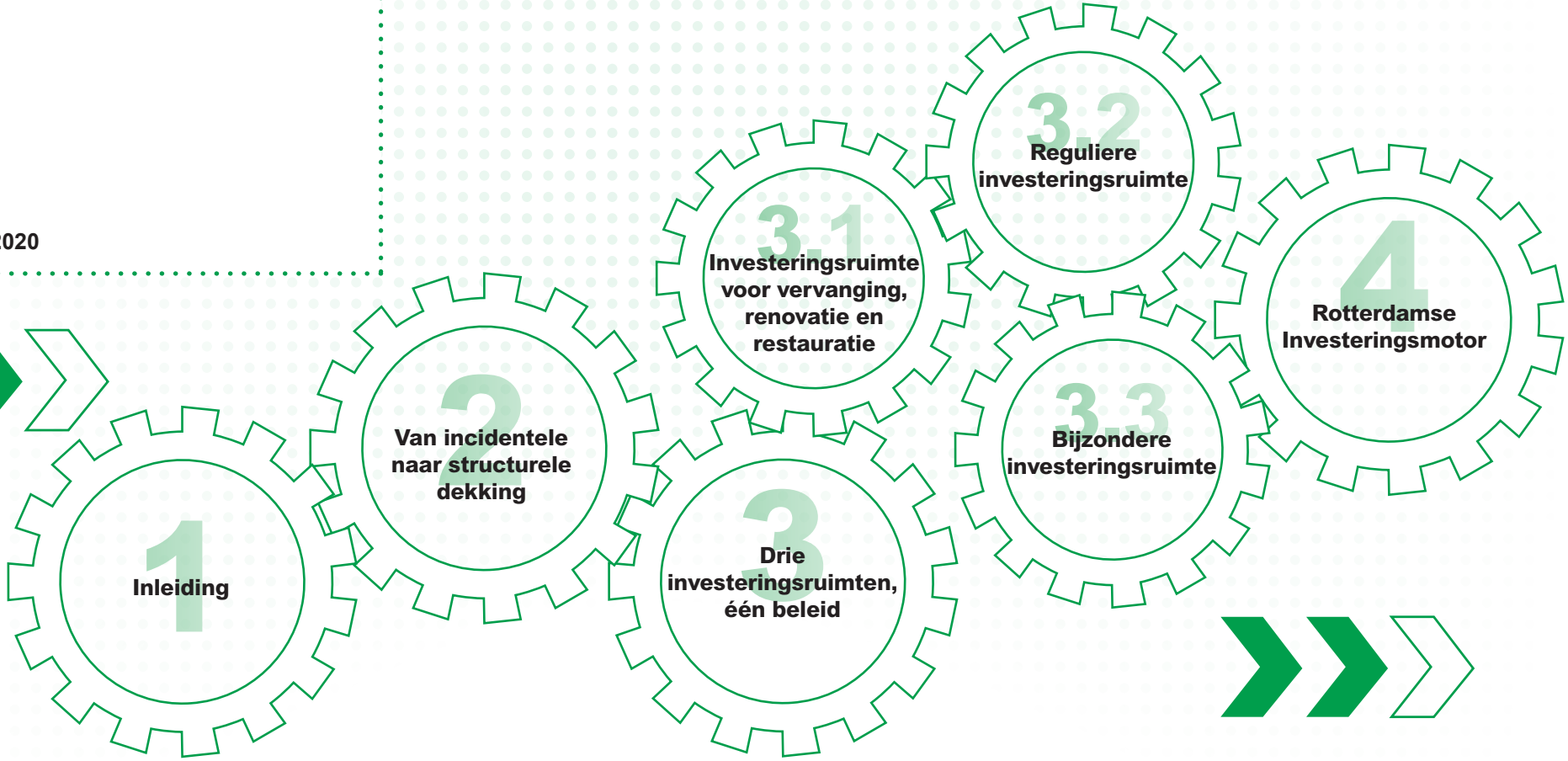
Gemeente Rotterdam

Investerings-beleid Rotterdam

September 2020



1 Inleiding

Rotterdam groeit. Naar verwachting telt de stad in 2035 zo'n 694.000 inwoners, ruim 40.000 meer dan vandaag. Inwoners die we willen laten genieten van alles wat onze stad te bieden heeft: wonen, werken, recreëren.

Uitdagingen

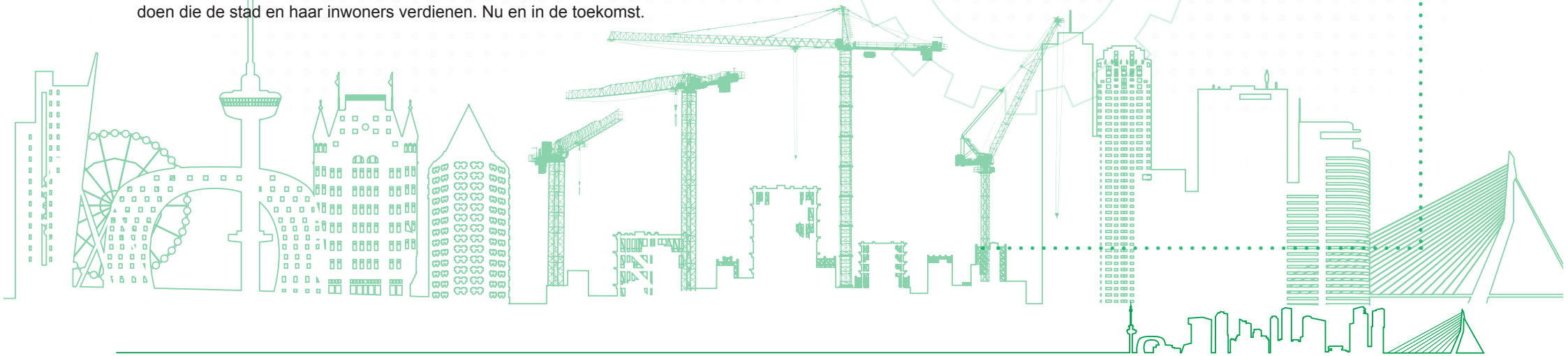
Om dat waar te maken, staan we als stad voor grote uitdagingen. Want meer inwoners betekent meer huizen, scholen, maatschappelijke ondersteuning, zorg en toenemende druk op het verkeer. Daarbij staan we voor grote veranderopgaven. Zo komen er nieuwe technologieën beschikbaar, willen we in 2050 een klimaatneutrale stad zijn en krijgen we te maken met grootschalige renovatiewerkzaamheden omdat de stad veroudert en van veel naoorlogse bouwwerken het einde van de levensduur in zicht is.

Investeren noodzakelijk

Investeringen zijn dan ook noodzakelijk om Rotterdam toekomstbestendig te maken. Omdat het investerend vermogen van de stad beperkt is en **oude dekkingsbronnen** uitgeput raken, is het investeringsbeleid herzien. Dit nieuwe investeringsbeleid beschrijft hoe de gemeente zorgt voor een structurele investeringsruimte, zodat zij investeringen kan doen die de stad en haar inwoners verdienen. Nu en in de toekomst.

Oude dekkingsbron IFR

In 1999 is het Investeringsfonds Rotterdam opgericht. Het IFR komt voort uit de verkoop van verschillende deelnemingen in het Elektriciteitsbedrijf Rotterdam, het Bouwfonds en later het Afvalverwerkingsbedrijf Rotterdam. Het IFR diende als dekkingsbron voor de kapitaallasten van investeringen. Deze werden gedekt met rentebaten over de hoofdsom van het IFR. Het IFR is momenteel volledig belegd met projecten. Een eventuele afroming van het IFR betekent dat de budgettaire dekking voor deze projecten wegvalt. Ook de lage rentestand vergroot de uitdaging om de kapitaallasten in de toekomst te kunnen blijven dekken uit de rentebaten. Aangezien zowel de hoofdsom als de rente daalt, neemt de druk op het IFR toe en is een nieuw investeringsbeleid noodzakelijk.



2 Van incidentele naar structurele dekking

Financieel rendabele investeringen

Ongeveer de helft van de gemeentelijke investeringen is financieel rendabel. **Inkomsten** of **besparingen** compenseren de investeringslasten van financieel rendabele investeringen.

Financieel onrendabele investeringen

De andere helft van de investeringen is **niet financieel rendabel.** De kosten die financieel onrendabele projecten met zich meebrengen, moet de gemeente kunnen opvangen. Vaak zijn deze lasten structureel. Voor de dekking van structurele lasten leunt de gemeente echter in belangrijke mate op **incidentele inkomsten.** De afhankelijkheid van incidentele inkomsten maakt de omvang van het investerend vermogen onzeker.

Transparantie en structurele dekking

Dat kan beter. Om financieel onrendabele investeringen te kunnen doen, moet de gemeente structureel zorgen voor voldoende eigen investerend vermogen. En omdat de beschikbare dekkingsmiddelen schaars zijn, moet de gemeente het eigen vermogen weloverwogen inzetten en daar open over communiceren. Daarom is dit nieuwe investeringsbeleid ontwikkeld. Een beleid dat gericht is op transparantie en structurele dekking van investeringen, waarmee we de zekerheid van het investerend vermogen vergroten.

Inkomsten

Bijvoorbeeld: rioolheffingen, die vervanging van het riool dekken.

Incidentele inkomsten

Bijvoorbeeld: inkomsten door de verkoop van bezittingen of de vrijval van budgetten wegens het niet of vertraagd uitvoeren van eerdere investerings-beslissingen.

Besparingen

Bijvoorbeeld: vervanging houten brug door stalen brug, zodat de onderhouds-lasten dalen.

Financieel onrendabele investeringen

Bijvoorbeeld: herinrichting van de Coolsingel, investeringen in speeltuinen, parken en musea.

3 Drie investeringsruimten, één beleid

Het nieuwe investeringsbeleid voor financieel onrendabele investeringen gaat uit van drie investeringsruimten. Elke investering die de stad doet, valt onder een van deze categorieën, die elk een eigen dekking kennen. Door investeringen te scheiden naar de functie ontstaat transparantie. Dat maakt investeringslasten inzichtelijker.

1. **Investeringsruimte voor vervanging, renovatie en restauratie**
2. **Reguliere investeringstuimte**
3. **Bijzondere investeringsruimte**

Het eigen vermogen als hefboom

Bij het doen van deze investeringen werkt Rotterdam samen met externe partijen. Zoals inwoners, ondernemers, woningcorporaties, waterschappen, de provincie Zuid-Holland, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, 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. Het eigen investerend vermogen van de gemeente werkt daarbij als hefboom voor het aantrekken van extern investerend vermogen.

Eigen investerend vermogen

Bijzondere investeringsruimte
Extra investeringsruimte voor nieuwe investeringen wegens verkoop bezit.

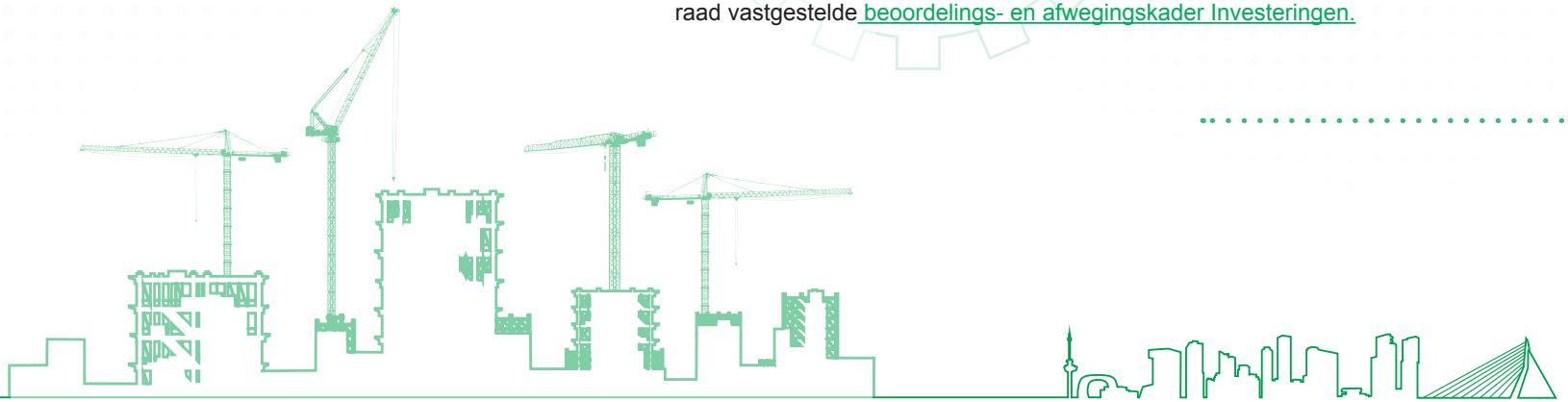
Reguliere investeringsruimte
Investeringsruimte voor nieuwe investeringen.

Basis op orde
Investeringsruimte voor vervanging, renovatie en restauratie van huidig bezit.

Extern investerend vermogen

Investeringen beoordelen

Welke investering de gemeente ook doet, deze moet altijd weloverwogen en transparant genomen worden en aan bepaalde eisen voldoen. Investeringsvoorstellen worden daarom eerst getoetst aan het door de raad vastgestelde beoordelings- en afwegingskader Investeringen.



3.1 Investeringsruimte voor vervanging, renovatie en restauratie

Rotterdam veroudert. Om de stad leefbaar en aantrekkelijk te houden, moet de gemeente veel van de **objecten** die ze in bezit heeft vervangen, renoveren of restaureren. Veel objecten zijn gebouwd in de wederopbouwperiode na de oorlog; grote delen van de stad zijn komende jaren aan vervanging toe.

Objecten

Het gaat enerzijds om al het vastgoed in de stad (denk aan scholen en musea), anderzijds om de hele fysieke buitenruimte (bruggen, tunnels, wegen & groen).

Borgen in begroting

Het nieuwe investeringsbeleid voorziet erin dat in de begroting structureel voldoende ruimte zal zijn om de vervangingsopgave te realiseren. Een belangrijke ontwikkeling. In het verleden werden nieuwe bezittingen vaak **'out of pocket'** verworven. Deze bezittingen kwamen daardoor niet op de gemeentelijke balans te staan en structureel budget voor kapitaallasten ontbrak. Investeringen die zorgen voor structurele lasten willen we in de toekomst daarom niet meer betalen uit incidentele middelen.

Out-of-pocket-uitgaven

Out-of-pocketuitgaven zijn lasten die in één keer genomen worden en niet over meerdere jaren worden uitgegeven of afgeschreven.

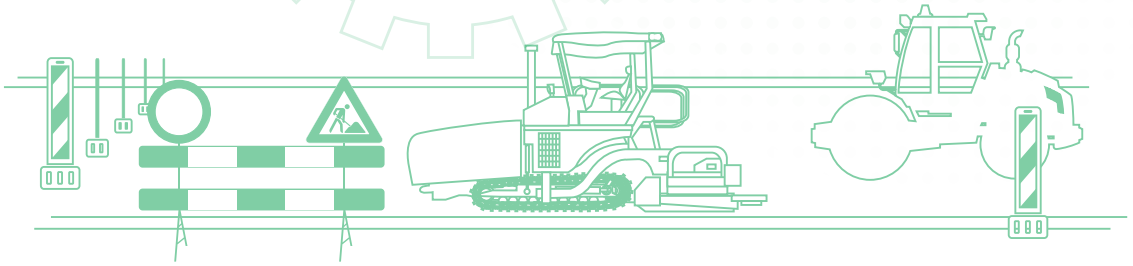
Meegroeien met prijspeil

Ook schoot budget tekort doordat de budgetten voor kapitaallasten die in het verleden wél op de begroting stonden, niet meegroeiden met het prijspeil. In het nieuwe investeringsbeleid laten we budgetten voor kapitaallasten meegroeien met het prijspeil. Zoals ook andere budgetten meegroeien met het prijspeil.

Met deze aanpassingen is het in de toekomst niet meer nodig begrotingsruimte te zoeken voor renovaties, restauraties en vervangingsinvesteringen.

Vervangingsinvesteringen

Er loopt een bestuursopdracht om de totale vervangingsopgave in de stad in kaart te brengen, waarbij helder wordt wat deze opgave Rotterdam extra gaat kosten. Aan de hand daarvan wordt voorgesteld hoeveel geld er de komende jaren moet worden ingepast in de begroting, om deze vervangingsopgave te kunnen uitvoeren. Dit voorstel volgt in 2021.



3.2 Reguliere investeringsruimte

Reguliere investeringen zijn nieuwe investeringen die samenhangen met de groei of modernisering van de stad. Denk aan investeringen in nieuwe buitenruimte, maar ook aan investeringen in nieuwe technologieën die de stad klimaatbestendiger of gezonder maken.

Groei-met-groei systematiek

Het nieuwe investeringsbeleid dekt de kosten die de gemeente moet maken voor deze reguliere investeringen – voor zover deze niet financieel rendabel zijn – uit de extra inkomsten, die voortvloeien uit de groei van het aantal inwoners en bedrijven in de gemeente. Dit principe heet **groei-met-groei systematiek.**

Groei-met-groei systematiek

Als de gemeente groeit, groeien in beginsel ook de vrij besteedbare, algemene inkomsten van de gemeente. Denk aan extra inkomsten uit het Gemeentefonds, OZB, logiesbelastingen en parkeerbelasting. Groei-met-groei systematiek is gebaseerd op het uitgangspunt dat de verwachte groei van de stad (lees: groeiend aantal inwoners en bedrijven) een passend investeringsvolume vergt, waarbij de investeringslasten worden gedekt uit de verwachten groei van algemene dekkingsmiddelen.

Investeringsruimte reserveren

Een derde van de extra inkomsten, die de gemeente Rotterdam ontvangt door de groei van het aantal inwoners en bedrijven, reserveren we voor nieuwe investeringen. Het gaat om circa € 100 miljoen per jaar, een investeringsruimte die in lijn ligt met het bedrag dat de gemeente in het verleden aan investeringen uitgaf. Deze € 100 miljoen is niet zomaar inzetbaar voor andere uitgaven, want deze ruimte zit op dit moment nog niet in de begroting. Het is een bedrag dat we reserveren op basis van te verwachten groei. De groei van deze algemene inkomsten ramen we periodiek. Indien de groei langdurig tegenvalt, kan het zijn dat we de jaarlijkse € 100 miljoen beslisruimte naar beneden moeten bijstellen. Dit hoeft echter niet erg te zijn. Als de stad minder hard groeit, zijn er wellicht ook minder nieuwe investeringen nodig. Dat is het mooie aan de nieuwe systematiek van groei-met- groei.

Reguliere investeringen 2020

Ook dit jaar heeft de gemeente € 100 miljoen gereserveerd voor nieuwe investeringen. Bekijk hier welke reguliere investeringen voor 2020 op de planning staan.

3.3 Bijzondere investeringsruimte

Onder bijzondere investeringen verstaan we investeringen die de gemeente kan doen doordat zij incidentele inkomsten ontvangt. Bijvoorbeeld door de verkoop van bezittingen als aandelen.

Bezit-voor-bezit

Bij investeringen als deze wordt uitgegaan van het principe ‘bezit-voor-bezit’. Dit betekent dat de gemeente de netto-opbrengst uit de verkoop van bezit in beginsel gebruikt voor verwerving van nieuw bezit. Het beleid kent daarbij de volgende uitgangspunten:

1. Als er door de verkoop van bezit inkomsten wegvallen, kan een deel van de verkoopopbrengst worden ingezet om de begrotingstegenvaller op te vangen.
2. De resterende verkoopopbrengst wordt zoveel mogelijk in stand gehouden door:
   A. Investeringen te doen waarvan de investeringssom op termijn terugvloeit naar de gemeente.
   B. Investeringen te doen waarmee de gemeente extra besparingen of extra inkomsten kan realiseren.
3. Met de verkoopopbrengst worden (bijdragen aan) investeringen gedaan, waaraan andere partijen gezamenlijk voor minimaal 50% financieel bijdragen.
4. Geld dat van de verkoopopbrengst overblijft en niet wordt gebruikt, blijft beschikbaar voor het doen van investeringen.
5. De verkoopopbrengst wordt niet gebruikt voor het oplossen van begrotingsknelpunten.
6. Er wordt een adviescommissie ex art. 84 van de Gemeentewet aangesteld die er, in opdracht van het college en de raad, op toeziet dat de aanwending van het restant van de verkoopopbrengst past bij de door de raad vastgestelde uitgangspunten.

Verkoop aandelen Eneco

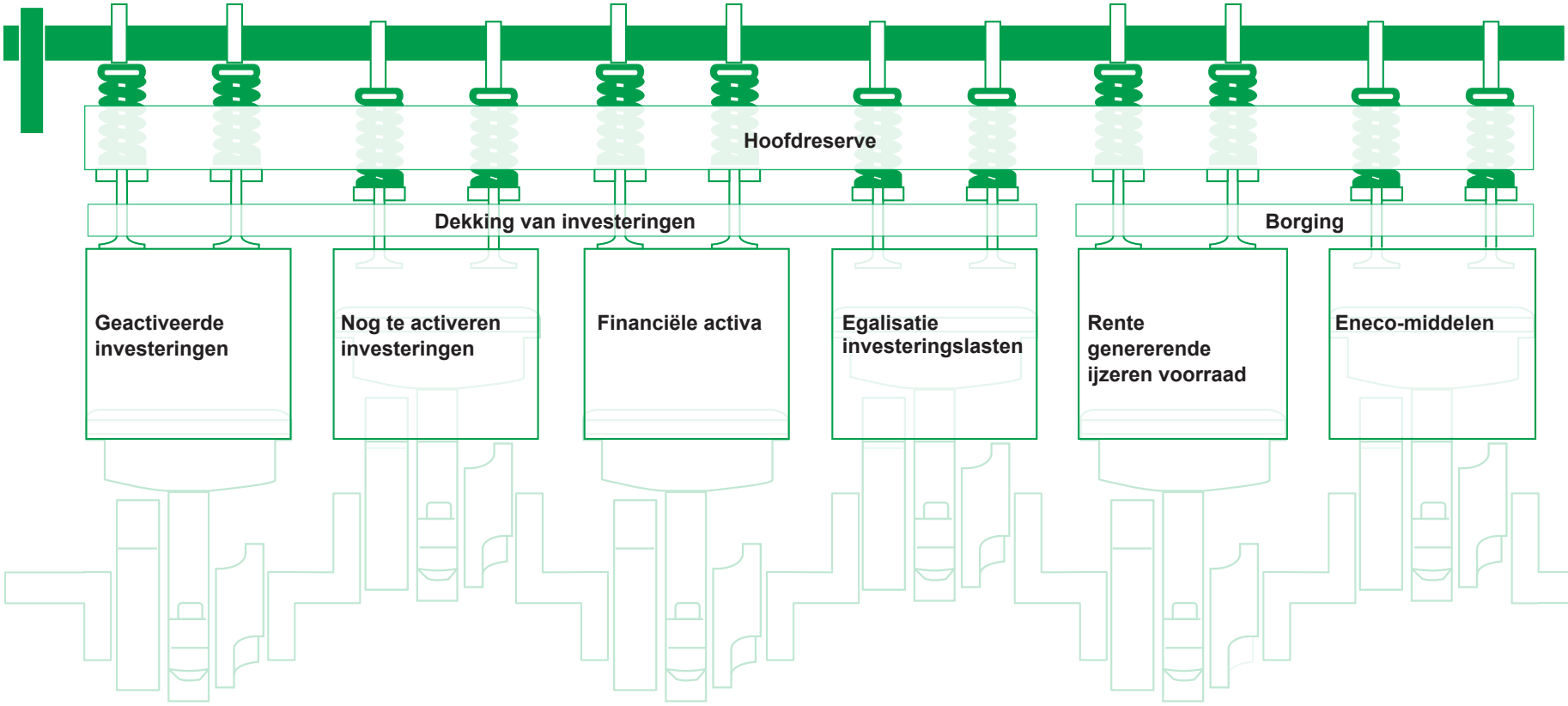
De gemeente heeft haar aandelen in Eneco verkocht. De opbrengst van de verkoop bedraagt € 1,3 miljard. Een deel van de netto-opbrengst wordt, zoals dit nieuwe investeringsbeleid voorschrijft, gebruikt voor het geleidelijk opvangen van het structurele begrotingsknelpunt dat door de verkoop van de aandelen is ontstaan. De inkomsten uit dividend zullen immers verdwijnen. De wegvallende inkomsten, per saldo ongeveer 8,4 miljoen per jaar, vangen we geleidelijk op, gedurende acht jaar.

Het geld dat resteert wil de gemeente maximaal laten renderen. Zodat huidige én toekomstige Rotterdammers hiervan profiteren. Enerzijds door het geld zoveel mogelijk te laten revolveren, zodat we het geld meermaals kunnen inzetten. Anderzijds door met het geld zoveel mogelijk investerend vermogen van andere partijen aan te trekken. Zodat we met het geld extra geld genereren.

Bekijk hier het concrete investeringsplan rond de verkoop van de aandelen van Eneco.

4 Rotterdamse Investeringsmotor

Aan de basis van het nieuwe investeringsbeleid staat de Rotterdamse Investeringsmotor: een bestemmingsreserve waarin we alle investeringen onderbrengen. Om een en ander in de begroting te verwerken, wordt zo inzichtelijk hoe Rotterdam enerzijds de dekking van investeringen faciliteert en anderzijds bijdraagt aan de instandhouding van het investerend vermogen. Op de volgende pagina wordt het model toegelicht.



4 Rotterdamse Investeringsmotor

Zo werkt het

Basisprincipe van de Rotterdamse Investeringsmotor is het storten van de investeringsmiddelen in een hoofdreserve. De investeringsmiddelen worden vervolgens verdeeld over zes verschillende reserves, die elk een type investering van dekking voorzien. Zo komen investeringen die leiden tot financiële activa in een aparte reserve, evenals de middelen die nodig zijn om schommelingen in investeringslasten te egaliseren. Hierdoor ontstaat meer transparantie. Om recht te doen aan het principe 'bezit-voor-bezit' en een bepaalde mate van investerend vermogen te borgen, worden in aparte reserves middelen gereserveerd die als doel hebben rente te genereren.

Type investeringen toegelicht

De Rotterdamse Investeringsmotor kent zes verschillende reserves:

1. Geactiveerde investeringen: investeringen die zijn geactiveerd leidden structureel tot kapitaallasten. Kapitaallasten bestaan uit rentelasten en afschrijvingskosten die ontstaan als gevolg van een investeringsproject. Bijvoorbeeld een nieuw gebouw, een brug of een tunnel. Het betreffen lasten die meerdere jaren terugkeren.
2. Nog te activeren investeringen: investeringen die nog niet zijn geactiveerd zijn nog in ontwikkeling en is het nog niet duidelijk hoe de out-of-pocketuitgaven of uiteindelijke kapitaallasten zich zullen ontwikkelen. Deze fluctuaties kunnen binnen deze reserve worden opgevangen.
3. Financiële activa: deze vertegenwoordigen een financiële waarde, een financieel bezit of een bijdrage in activa van derden. Zoals het werven van een aandeel in een bedrijf of een investeringsfonds.
4. Egaliseren van investeringslasten: verschillen tussen de lasten van nieuwe investeringen en hun dekkingsmiddelen worden verevend via een egalisatiereserve. Dit is nodig wanneer de gemeente investeringsbesluiten neemt, terwijl nog niet duidelijk is hoe de lasten over de afzonderlijke begrotingsjaren worden gespreid.
5. Rentegenererende ijzeren voorraad: door een hoofdsom in een reserve vast te zetten, kunnen we structurele investeringsmiddelen genereren. Deze rentebaten dienen ter versterking van het investerend vermogen of ter ondersteuning van het dekken van nieuwe investeringen.
6. Eneco-middelen: om zicht te houden op de verkoopopbrengst en deze maximaal te laten renderen, worden de Eneco-middelen in een aparte reserve geplaatst.

Spelregels

Om ervoor te zorgen dat de motor blijft draaien en de gemeente alle investeringen kan blijven betalen, worden voor het gebruik van de Investeringsmotor een aantal spelregels met elkaar afgesproken. Denk bijvoorbeeld over spelregels voor de voeding van de motor, maar ook over specifieke afspraken over hoe de raad geïnformeerd en betrokken blijft over de werking en status van de motor. Deze spelregels zullen, conform het amendement Verheij, voor de begrotingsbehandeling nog met de raad gedeeld worden.