



Aan de commissie Bouwen, Wonen &
Buitenruimte

Geachte leden van de commissie,

Uw commissie heeft in de procedurevergadering van 8 maart 2023 het volgende advies ten aanzien van het raadsvoorstel BBV-aspecten grondexploitatieportefeuille Jaarrekening 2022 (23bb001216) overgenomen:

De omvang van de IVA (immateriële vaste activa) is in de afgelopen jaren gestegen van € 1 mln (2019) naar € 11,1 mln (2022). Uit het raadsvoorstel blijkt niet of deze kosten worden terugverdiend via de grondexploitatie of dat deze ten laste blijven van de algemene middelen. Bovendien wordt geen bedrag per project gevraagd maar een totaal bedrag ten laste van de algemene middelen zonder dat de raad zicht heeft op wat ermee gebeurt en of het nodig is.

Wordt op verzoek van de commissieleden besproken op een volgende vergadering.

Naar aanleiding van deze behandeling heb ik de volgende vragen ontvangen:

- In de eerdere brieven met IVA is aangegeven dat er een krediet tegenover staat. "Voor deze voorbereidingskosten is een krediet beschikbaar". Waarom staat dat er bij de voorliggende brief niet meer in?
- Het is niet duidelijk aangegeven dat er een looptijd is van 5 jaar voor het activeren (vanuit de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording), de tabel met de projecten zou daar op moeten worden aangevuld. Dit zodat duidelijk is hoelang men per project heeft tot het in uitvoering nemen van de betreffende grondexploitatie en welk bedrag in welk jaar is geactiveerd.
- Wat is de verwachting per project op het saldo. Is deze verliesgevend of winstmakend? (waarmee je aangeeft of het kan worden terugverdiend of niet) (en zou je nu al een voorziening kunnen gaan treffen aangezien de kosten dan in alle gevallen tot een afboeking leiden en er ook een andere keuze dan activeren zou kunnen worden gemaakt)
- Hoe telt het saldo per project op tot het nu weergegeven totaal van € 11,1 miljoen?



- Er is geen plafond afgesproken voor het activeren van voorbereidingskosten, niet per project en niet in totaal. Tot hoe hoog is het activeren van voorbereidingskosten verstandig en wat zijn de consequenties hiervan? BBV geeft geen richtlijn, maar het groeit van 2019 € 1,0 miljoen, 2020 € 4.0 miljoen, 2021 € 7,6 miljoen, naar 2022 € 11,1 miljoen. Kan natuurlijk per project anders zijn, maar op portefeuille niveau zou een bepaald plafond wenselijk kunnen zijn in relatie tot andere.
- Waarom wordt deze brief eind februari gestuurd en niet bv in december zoals in de meeste voorgaande brieven, zie de links onderin? Er staat "De voorgelegde besluiten zijn noodzakelijk voor de Jaarstukken 2022, maar kunnen pas nu worden voorgelegd om zo accuraat mogelijk te zijn." Is dat echt zo want dat staat ook in alle andere jaarlijkse versies.

Deze vragen zullen hieronder worden beantwoord.

Eerst zal ik ingaan op welke wijze het budgetrecht van de IVA's wordt vorm gegeven (in relatie tot de gestelde vragen) en zal ik afronden met de vraag of de kosten van de IVA's worden terugverdiend via de grondexploitatie of afgeboekt ten laste van de algemene middelen.

Beantwoording vragen

Vraag 1: Hoe is het budgetrecht voor de IVA's ingericht?

Antwoord:

De Raad neemt tijdens de reguliere P&C-momenten een besluit tot het verstrekken of het ophogen van investeringskrediet omtrent de IVA's. Het college dient voor de uitvoering binnen dit kader te blijven. Tijdens de P&C-momenten verantwoordt het college zich over de aanwending van dit krediet.

Het nu voorliggende raadsvoorstel BBV-aspecten Grondexploitatieportefeuille (23bb001216) vloeit niet voort vanuit het budgetrecht, maar vanuit een stellige uitspraak van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).

De commissie BBV stelt nadere regels voor de uitvoering van de BBV (is het wettelijk kader voor de begroting en verantwoording) en kan hierbij ook stellige uitspraken doen. Met stellige uitspraken geeft de commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken.

De stellige uitspraak houdt in dat het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de voorwaarde dat plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, bestuurlijke instemming moeten hebben, blijkend uit een raadsbesluit. In de door de Raad vastgestelde Verordening Financiën Rotterdam 2021 (VFR) is opgenomen op welke wijze hiermee wordt omgegaan. Het raadsvoorstel 23bb001216 sluit op deze systematiek aan.

Nadere toelichting:

In 2019 heeft de votering van het lopende krediet door de Raad plaatsgevonden. Het initiële krediet bedroeg € 7 mln. Bij de 10-maands 2021 en de 2^e herziening 2022 heeft de Raad ingestemd met het ophogen van het krediet tot een bedrag van € 11 mln. Zowel in 2021 als in 2022 bedroeg de ophoging € 2 mln.



Bij de begroting 2023 is tevens een nieuw krediet aangevraagd en toegekend van € 10 mln voor de nieuw te openen IVA's in de periode 2022-2026 (huidige collegeperiode). Er is derhalve sprake van 2 kredieten.

In de VFR 2021 artikel 8 lid 3 is opgenomen dat de voorbereidingskosten voor het realiseren van grondexploitaties geactiveerd worden onder de immateriële vaste activa.

Artikel 8 Activeren immateriële vaste activa

3. Voorbereidingskosten voor het realiseren van bouwgronden in exploitatie worden alleen geactiveerd als er sprake is van een reëel en stellig voornemen dat de gronden binnen een termijn van 5 jaar in exploitatie zullen worden genomen, blijkend uit een door de raad genomen besluit.

Zoals benoemd in de VFR 2021, artikel 12 lid 5 wordt jaarlijks aan de Raad het besluit voorgelegd over de vaststelling van de lopende initiatieven voor de ontwikkeling van gronden (IVA's).

Artikel 12 Bouwgronden

5. Het college legt de raad jaarlijks, vooruitlopend op de jaarstukken, een besluit voor over de vaststelling van het totaal aan grondexploitaties, de looptijden van plannen langer dan 10 jaar en over het reëel en stellig voornemen van dan lopende initiatieven voor ontwikkeling van gronden, zoals bedoeld in artikel 8, derde lid.

Middels dit besluit wordt de door de BBV vereiste bestuurlijke instemming voor het activeren van de voorbereidingskosten geborgd.

Daarnaast is in de toelichting van VFR 2021 opgenomen dat geactiveerde kosten in het lopend jaar ten laste van de exploitatie (algemene middelen) moeten worden gebracht, indien dit voornemen niet wordt bekrachtigd.

In lid 5 van artikel 12 staat beschreven dat de gemeenteraad jaarlijks een besluit neemt over lopende initiatieven voor ontwikkeling van gronden en het reëel en stellig voornemen om plannen ook daadwerkelijk in uitvoering te nemen. Dit gebeurt als onderdeel van een door het college voor te leggen besluit over het geheel van grondexploitaties, de looptijden en nieuwe initiatieven. In het geval de raad het voornemen niet bekrachtigt met een daartoe strekkend besluit, worden de geactiveerde kosten in het lopend jaar ten laste van de exploitatie gebracht.



Vraag 2: In de eerdere brieven met IVA is aangegeven dat er een krediet tegenover staat. "Voor deze voorbereidingskosten is een krediet beschikbaar". Waarom staat dat er bij de voorliggende brief niet meer in?

Antwoord:

Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, is voor de IVA's een investeringskrediet beschikbaar. Dit is dus niet anders dan voorgaande jaren (volgens voorliggende brieven). Er is voor gekozen dit niet op te nemen omdat het bedrag aan voorbereidingskosten van IVA's van € 11,1 miljoen in het raadsvoorstel betrekking heeft op de nu lopende IVA's. De IVA's die reeds zijn opgenomen in een grondexploitatie in uitvoering zijn niet meer in dit bedrag opgenomen, omdat de voorbereiding immers is gestopt en deze kosten onderdeel zijn geworden van de grondexploitatie. Hierdoor is geen directe aansluiting met het totaal van de investeringen op de lopende IVA's en dit investeringskrediet te maken.

Vraag 3:

Het is niet duidelijk aangegeven dat er een looptijd is van 5 jaar voor het activeren (vanuit de BBV (Besluit Begroten en Verantwoorden), de tabel met de projecten zou daar op moeten worden aangevuld. Dit zodat duidelijk is hoelang men per project heeft tot het in uitvoering nemen van de betreffende grondexploitatie en welk bedrag in welk jaar is geactiveerd.

Antwoord:

De commissie BBV heeft de stellige uitspraak gedaan dat plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, bestuurlijke instemming moeten hebben, blijkend uit een raadsbesluit. (zie antwoord onder vraag 1)
Het afzonderlijk vermelden van de looptijd van 5 jaar (in het besluit) is derhalve geen verplichting voor de BBV en hoeft niet te worden vermeld in het raadsvoorstel. Het is derhalve niet noodzakelijk om de tabel hierop aan te vullen. Voor de besluitvorming is dit dus niet nodig, maar voor verder inzicht mogelijk wel gewenst. Ik ga in de beantwoording van de volgende vragen nog nader op dit inzicht in.

Vraag 4:

Wat is de verwachting per project op het saldo. Is deze verliesgevend of winstmakend? (waarmee je aangeeft of het kan worden terugverdiend of niet) (en zou je nu al een voorziening kunnen gaan treffen aangezien de kosten dan in alle gevallen tot een afboeking leiden en er ook een andere keuze dan activeren zou kunnen worden gemaakt)

Antwoord:

Op dit moment is de verwachting dat de gerealiseerde voorbereidingskosten onder de IVA's te zijner tijd kunnen worden ingebracht in een grondexploitatie in uitvoering. Er is geen sprake van een verliesgevend of winstmakend project onder de IVA's. Uitgangspunt is dat alle voorbereidingskosten worden toegerekend aan de grondexploitatie in uitvoering. Tot op heden is het niet voorgekomen dat voorbereidingskosten moesten worden afgeboekt bij het in uitvoering nemen van een grondexploitatie. Daarom is het ook niet nodig een voorziening te treffen. Als bij de besluitvorming van een project in de toekomst alsnog blijkt dat er, inclusief de voorbereidingskosten, sprake is van een niet dekkende grondexploitatie, dan zal voor dat specifieke geval een voorstel worden gedaan.



Vraag 5:

Hoe telt het saldo per project op tot het nu weergegeven totaal van 11.1 miljoen?

Antwoord:

Deze optelling luidt als volgt:

IVA	Boekwaarde (x € 1.000)
Merwehavens (DGE-260800-Merwehaven-IVA)	2.911
Schiekadeblok (DGO-131000-Schiekadeblok IVA)	2.498
Schiehaven Noord (DGE -291100-Schiehaven noord)	1.483
Parkhaven (DGE-181300-Parkhaven IVA)	1.270
Cultuurcampus (DGE-711700-Cultuurcampus IVA)	904
Slinge 303 (DGO-731400-Slinge 303)	447
Voetbalvelden Overschie (DGE-560800-VW Overschie IVA)	420
Schalmlocatie (DGE-850900-Schalmlocatie IVA)	249
Pompenburg (DGE-105000-Pompenburg-IVA)	162
Lemairepark (DGE-022600-Lemairepark IVA)	156
Schuttersveld (DGE-371000-Schuttersveld IVA)	144
Islamitische begraafplaats (DGE-781700-Islam begraafplaats)	126
Piekstraat (DGE-790200-Piekstraat - IVA)	116
Romeynshof (DGE-631400-Romeynshof-IVA)	62
Capelseweg (DGO-672200-Capelseweg IVA)	55
Zeehond (DGE-040100-Zeehond)	48
Lodewijk Pincoffsplein (DGE-790100-Pincoffsplein (IVA))	46
Madroelpark (DGE-910500- Madroelpark IVA)	23
Mussetstraat-Goede Herderkerk(DGE-841700-Goede Herderk.IVA)	18
Texelsestraat Noord (DGE-721200-TeXelsestr.Nrd IVA)	6
Totaal	11.146

Daarnaast geldt dat voorbereidingskosten maximaal 5 jaar onder de noemer IVA geactiveerd mogen blijven. Na dit 5^e jaar dienen deze voorbereidingskosten te worden opgenomen in een te openen grondexploitatie of alsnog te worden afgeboekt. Dit houdt in dat kosten uit 2019 uiterlijk eind 2024 dienen te worden afgeboekt als de grondexploitatie dan nog niet is gestart, kosten uit 2020 uiterlijk eind 2025, etc.



Per jaarschijf zijn deze voorbereidingskosten als volgt opgebouwd:

		(x € 1 mln)
Kosten 2019	Te activeren tot 2024	0,5
Kosten 2020	Te activeren tot 2025	2
Kosten 2021	Te activeren tot 2026	3,3
Kosten 2022	Te activeren tot 2027	5,3
Boekwaarde		11,1

Ter aanvulling merk ik op dat de verwachting is dat deze voorbereidingskosten te zijner tijd kunnen worden ingebracht in een grondexploitatie in uitvoering. Er wordt op dit moment geen afboeking hierop verwacht. Wel kan het zo zijn dat bij het vaststellen van een grondexploitatie in uitvoering sprake is van een niet dekkende grondexploitatie, dan zal voor dat specifieke geval een dekkingsvoorstel worden gedaan

Vraag 6:

Er is geen plafond afgesproken voor het activeren van voorbereidingskosten, niet per project en niet in totaal. Tot hoe hoog is het activeren van voorbereidingskosten verstandig en wat zijn de consequenties hiervan? (BBV geeft geen richtlijn, maar het groeit van 2019 € 1,0 miljoen, 2020 € 4.0 miljoen, 2021 € 7,6 miljoen, naar 2022 € 11.1 miljoen. Kan natuurlijk per project anders zijn, maar op portefeuille niveau zou een bepaald plafond wenselijk kunnen zijn in relatie tot andere.

Antwoord:

Met ingang van 2019 biedt het BBV de mogelijkheid om de kosten die worden gemaakt ter voorbereiding op het in uitvoering nemen van grondexploitaties te activeren onder de Immateriële Vaste Activa (IVA).

Bij het in uitvoering nemen van een grondexploitatie waarvoor de voorbereidingskosten zijn geactiveerd onder de IVA, kunnen deze kosten als boekwaarde worden ingebracht in de betreffende grondexploitatie.

Aangezien het pas vanaf 2019 mogelijk is om IVA's op te nemen is het een logisch gevolg dat vanaf dit jaar het investeringsbedrag jaarlijks toeneemt.

Het is een terechte constatering dat er niet per project een plafond is afgesproken. Wel geldt er een plafond voor de portefeuille. Dit betreft het door de raad gevoteerde krediet. Er is geen vast bedrag aan te geven tot hoe hoog het activeren van voorbereidingskosten verstandig is. Dit is immers afhankelijk van de omvang van de ontwikkeling. Bij een grotere ontwikkeling ligt het voor de hand dat er meer voorbereidingskosten gemaakt (kunnen) worden dan bij kleinere ontwikkelingen. Overigens vindt voor de start van een IVA altijd onderzoek op financiële haalbaarheid plaats of voorbereidingskosten voor een mogelijke ontwikkeling in een grondexploitatie kunnen worden terugverdiend.



Het activeren van voorbereidingskosten heeft tot doel dat deze niet ten laste van de algemene middelen hoeven worden gebracht en dat de Raad deze middelen voor andere te bereiken doelen kan inzetten. De consequentie voor het toepassen van een plafond is derhalve dat er minder financiële ruimte beschikbaar is. Tevens geldt dat als voorbereidingskosten niet kunnen worden geactiveerd ook minder projecten kunnen worden voorbereid en hierdoor minder snel projecten gerealiseerd zullen worden, omdat eerst de financiële middelen in bestaande budgetten dienen te worden gevonden. Dit leidt ertoe dat mogelijk het collegetarget start bouw van nieuwe woningen in de stad minder gemakkelijk zal kunnen worden gerealiseerd.

Vraag 7:

Waarom wordt deze brief eind februari gestuurd en niet bv in december zoals in de meeste voorgaande brieven. Er staat "De voorgelegde besluiten zijn noodzakelijk voor de Jaarstukken 2022, maar kunnen pas nu worden voorgelegd om zo accuraat mogelijk te zijn." Is dat echt zo want dat staat ook in alle andere jaarlijkse versies.

Antwoord:

De datum van dit raadsvoorstel is 21 februari 2023
De data van de voorgaande raadsvoorstellen zijn:
Jaarstukken 2021: 1 februari 2022
Jaarstukken 2020: 9 maart 2021
Jaarstukken 2019: 17 december 2019
Jaarstukken 2018: 18 december 2018
Jaarstukken 2017: 12 december 2017
Jaarstukken 2016: 13 december 2016

Inderdaad geldt dat het voorliggende besluit accurater is als deze later in tijd wordt genomen. Hierbij geldt dat het volgens de regelgeving pas vanaf 2019 mogelijk is IVA's te activeren. De raadsvoorstellen voor de jaarstukken t/m 2018 behoeften derhalve geen aandacht aan de bestuurlijke instemming van IVA's te besteden. In 2019 waren er nog slechts voor een drietal initiatieven IVA's geopend. Het aantal initiatieven is vanaf 2020 gestegen. Om ook de initiatieven mee te nemen die aan het einde van een kalenderjaar starten is de datum van aanbidding van het raadsvoorstel bij direct gevolg naar een later moment gegaan.

Daarnaast wordt hieraan toegevoegd dat de Raad volgens het BBV ook de omvang van de grondexploitatieportefeuille dient vast te stellen. Deze omvang dient te worden bepaald op de peildatum van 31 december (is de datum van de jaarrekening). Echter de raadsvoorstellen voor de jaarstukken tot en met 2019 kenden een peildatum van 1 of 20 november van het jaar, waardoor deze peildatum niet aansluit met de datum van de jaarrekening.

Op basis van deze vraag en antwoord kan worden geconcludeerd dat er spanning bestaat tussen het voorleggen van een zo accuraat mogelijk besluit met peildatum 31 december van het boekjaar versus voldoende tijdspad te creëren voor de bestuurlijke besluitvorming. Met inachtneming van deze spanning ga ik de aanbidding van de raadsvoorstellen de komende jaren versnellen. Hierbij is het uitgangspunt om de aanbidding in het kalenderjaar zelf te doen.



Vraag 8: Worden de kosten op de IVA's terugverdiend via de grondexploitatie of afgeboekt ten laste van de algemene middelen?

Antwoord:

Zoals eerder benoemd is het uitgangspunt dat de kosten via de grondexploitatie worden terugverdiend. In het geval dat een grondexploitatie niet haalbaar blijkt, het openen van een grondexploitatie geen bestuurlijke goedkeuring krijgt of de door de BBV voorgeschreven 5-jaars termijn voor het activeren van kosten wordt overschreden, zal sprake zijn van het afboeken van kosten ten laste van de algemene middelen. Overigens heeft een dergelijke afboeking in het verleden tot op heden niet plaats gevonden.

Toelichting:

Met ingang van 2019 biedt de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) de mogelijkheid om de kosten die worden gemaakt ter voorbereiding op het in uitvoering nemen van grondexploitaties te activeren onder de Immateriële Vaste Activa (IVA).

Het activeren van voorbereidingskosten mag uiteraard niet zomaar. Hier zijn strikte regels aan verbonden (BBV):

- De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst zoals benoemd in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.13) en het Besluit ruimtelijke ordening (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5);
- De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende grondexploitatie, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat.
- De plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Zoals benoemd in artikel 8 lid 3 van de VFR 2021 worden IVA's alleen geopend als er een reëel en stellig voornemen is om binnen 5 jaar een grondexploitatie te gaan starten. In de IVA wordt de business case vervolgens nader uitgewerkt.

Bij het in bestuurlijke besluitvorming brengen van de grondexploitatie zal te allen tijde de boekwaarde van de IVA als kostenpost in de te openen grondexploitatie worden ingebracht.

Als het uitwerken van de business case niet tot een (financieel) haalbare grondexploitatie leidt, onvoldoende bestuurlijke urgentie wordt gezien om het plan van dekking te voorzien of als bestuurlijk wordt besloten de grondexploitatie niet in uitvoering te nemen, dan zal de boekwaarde van de IVA ten laste van de algemene middelen moeten worden gebracht. Dit zal via de gemeentebegroting (P&C-cyclus) aan de Raad worden voorgelegd. Een dergelijke afboeking heeft tot op heden niet eerder plaats gevonden.



Indien kosten in een IVA reeds 5 jaar zijn geactiveerd en in het 6^e jaar niet bestuurlijk wordt besloten tot het openen van een grondexploitatie moeten de kosten van het 1^e jaar ten laste van de algemene middelen worden gebracht. Dit is voorgeschreven in de BBV. Dit geldt zoals gezegd per jaarschijf. Dus de kosten per jaarschijf mogen maximaal 5 jaar worden geactiveerd. Het inzicht per jaarschijf is in de beantwoording onder vraag 5 opgenomen. Ook deze afboekingen zullen via de P&C-cyclus aan uw raad worden voorgelegd.

Omdat de IVA's in 2019 zijn geïntroduceerd zijn er tot op heden geen jaarschijven afgeboekt in verband met het verstrijken van de 5-jaars termijn. Uiteraard zal ik alles binnen mijn mogelijkheden doen om de IVA's te betrekken in een (financieel) haalbare grondexploitatie.

De beantwoording van deze vragen kunt u meenemen bij de behandeling van het raadsvoorstel BBV-aspecten grondexploitatieportefeuille Jaarrekening 2022 (23bb001216) op 22 maart in uw commissie.

Met vriendelijke groet,

Drs. C.M. Zeegers MA
Wethouder Klimaat, Bouwen en Wonen