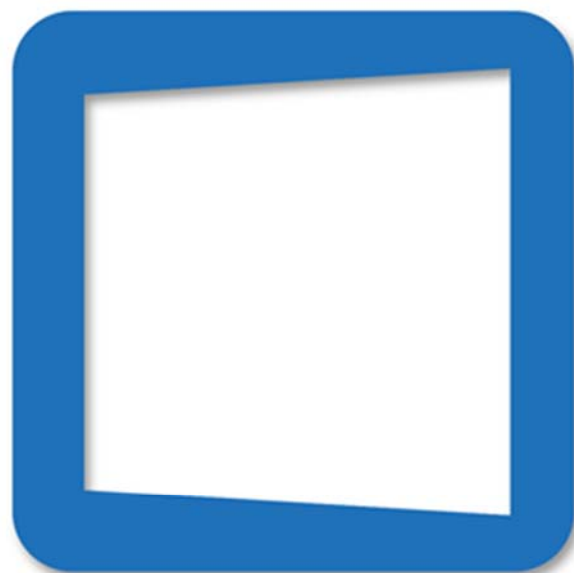


onderzoeksopzet

Feyenoord City

oktober 2019



1 inleiding

1-1 aanleiding

Op 11 mei 2017 heeft de gemeenteraad van Rotterdam het besluit genomen dat de gemeente bereid is deel te nemen aan het project Feyenoord City.¹ Feyenoord City is een grote gebiedsontwikkeling waarbij een nieuw stadion aan de Nieuwe Maas dient te worden gerealiseerd en het huidige stadion De Kuip wordt herontwikkeld. De locaties dienen met elkaar te worden verbonden door een verbinding over de Stadionweg: "de Strip". Verder is het plan gericht op ontwikkeling van woningbouw, parkeren, detailhandel, leisure en recreatievoorzieningen.²

In de afgelopen jaren zijn ter voorbereiding van de besluitvorming diverse onderzoeken uitgevoerd naar de locatie, de financiële haalbaarheid, de bereikbaarheid en de stedenbouwkundige aspecten. In november 2017 is in het gemeentelijke position paper vastgelegd onder welke randvoorwaarden de gemeente deelneemt aan Feyenoord City. Er zijn onder andere voorwaarden gesteld aan de wijze waarop de grondaankoop plaatsvindt, de rol bij de financiering en de zeggenschap als aandeelhouder van het nieuwe stadion.³

De gemeente speelt op verschillende manieren een rol in de gebiedsontwikkeling van Feyenoord City. Ten eerste heeft de gemeente een publiekrechtelijke taak rond planologische procedures en uitgifte van vergunningen. Ten tweede gaat het om:⁴

- deelname in het eigen vermogen voor de financiering van een nieuw stadion (voor een bedrag van maximaal € 40 mln.);
- aankoop van de grond onder het stadion (voor maximaal € 60 mln.) en uitgifte hiervan in erfpacht aan het nieuwe stadion;
- omzetting van een bestaande lening aan Stadion Feyenoord NV (€ 7,9 mln.) in preferent aandelenkapitaal;
- financiering van een mobiliteitsprogramma waarvoor € 35 mln. is gereserveerd, plus € 2 mln. onzekerheidsreserve.

De gemeente is voornemens voor een aanzienlijk bedrag deel te nemen aan Feyenoord City: als aandeelhouder, door de aankoop van de grond en door financiering van een mobiliteitsprogramma. Vanwege de financiële omvang en de complexiteit van een omvangrijk project als Feyenoord City is het van belang dat de gemeente geen onverantwoorde risico's loopt. Door het aandeelhouderschap van de gemeente is bovendien sprake van een deelneming in een rechtsvorm die op afstand staat. De gemeente dient in dergelijke gevallen een afweging te maken of de investeringen in voldoende mate een publiek belang dienen.⁵

Vanwege de omvang van de investering en de potentiële risico's is de Rekenkamer Rotterdam voornemens onderzoek uit te voeren naar Feyenoord City. Daarbij wordt gekeken naar de vraag of er voor de gemeente voldoende publiek belang is om de

¹ Gemeenteraad Rotterdam, Besluit 'Gemeentelijke positie ten aanzien van Feyenoord City', 11 mei 2017.

² Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsvisie Stadionpark', november 2017.

³ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, Gemeentelijke position paper, Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip', november 2017.

⁴ Gemeente Rotterdam, 'Basisrapportage Feyenoord City, In het kader van de Regeling risicovolle projecten 2012', 12 december 2017.

⁵ Gemeente Rotterdam, 'Beleidskader verbonden partijen 2014-2018', 23 september 2014.

deelname te rechtvaardigen, of de risico's afdoende zijn getoetst en of er op basis daarvan voldoende waarborgen zijn getroffen.

1-2 *leeswijze*

Na deze paragraaf wordt in paragraaf 2 ingegaan op het project Feyenoord City. Paragraaf 3 schetst de afbakening van het onderzoek. In de vierde paragraaf zijn de doel- en vraagstelling opgenomen. In paragraaf 5 komt de onderzoeks aanpak aan bod. Ten slotte staat de organisatie van het onderzoek in paragraaf 6 beschreven.

2 context Feyenoord City

2-1 inleiding

Feyenoord City maakt onderdeel uit van de gebiedsontwikkeling Stadionpark. Stadionpark bestaat uit een groter gebied waarbij naast Feyenoord City ook wordt ingezet op een kwaliteitsimpuls van de gebieden Sportcampus, Park de Twee Heuvels, bedrijvenpark Stadionweg en het Eiland van Brienenoord. De ontwikkeling is vastgelegd in de gebiedsvisie Stadionpark.⁶ In de onderstaande figuur is het plangebied Stadionpark weergegeven.

figuur 2-1 plangebied Stadionpark



bron: gebiedsvisie Stadionpark⁷

Binnen deze bredere gebiedsontwikkeling neemt het project Feyenoord City een prominente plaats in. Dit is het gearceerde deel in de onderstaande figuur.

figuur 2-2 plangrens Feyenoord City



bron: position paper

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, Gemeentelijke position paper, Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip', november 2017.

⁷ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsvisie Stadionpark', november 2017.

Feyenoord City bestaat uit verschillende onderdelen:⁸

- Gebiedsontwikkeling: onderdeel van het project is de realisatie van een uitgebreid woningbouwprogramma, hotels, retail, leisure voorzieningen en investeringen in de openbare ruimte en de bereikbaarheid. Dit dient door marktpartijen te worden gerealiseerd.
- Realisatie nieuw stadion: centraal onderdeel is de ontwikkeling van een nieuw Feyenoord-stadion, gelegen aan de Maas. Voor de bouw is door Feyenoord⁹ een budget gereserveerd van € 365,7 mln. (€ 311 mln. voor de bouw van het stadion en € 55 mln. voor de openbare omloop en parkeren). Voor financiering, inflatie en rente is € 78 mln. gereserveerd.¹⁰ In totaal is voor de realisatie van het nieuwe stadion € 444 mln. nodig. De benodigde financiering moet worden gerealiseerd door een hypothecaire lening en via de uitgifte van aandelen (cumulatief preferente en gewone aandelen). De gemeente is betrokken bij de financiering door een beoogde deelname in het eigen vermogen van maximaal € 40 mln., aankoop van de grond onder het stadion (voor maximaal € 60 mln.) en uitgifte hiervan in erfpacht en omzetting van een bestaande lening van € 7,9 mln. in preferent aandelenkapitaal.
- Herontwikkeling van De Kuip: in en rond De Kuip worden woningen en commerciële functies gerealiseerd. Onderdeel van de herontwikkelingsplannen voor De Kuip is het realiseren van een outdoor atletiekfaciliteit en een indoor multifunctioneel sportcentrum. Feyenoord koopt hiertoe de grond van de gemeente en verkoopt deze aan een ontwikkelaar. Deze externe ontwikkelaar dient vervolgens het plan te realiseren. De investeringskosten voor de ontwikkelaar zijn op € 64,6 mln. begroot.¹¹
- Mobiliteitsaanpak: om een goede bereikbaarheid van het gebied en het nieuwe stadion te kunnen realiseren en (parkeer)overlast in de omliggende wijken te voorkomen zijn afspraken gemaakt over de mobiliteit. Deze bestaan uit een gemeentelijk programma en maatregelen van Feyenoord. In de Basisovereenkomst mobiliteit Feyenoord City zijn hierover afspraken gemaakt. De gemeente investeert € 35 mln. in het programma plus € 2 mln. onzekerheidsreserve.
- Sociaal-economisch programma: in de plannen voor Feyenoord City is een sociaal-economisch programma opgenomen dat is gericht op vergroten van de sportparticipatie en het inzetten van (laaggeschoolde) arbeidskrachten. Onder andere dient de multisportclub Feyenoord hier een bijdrage aan te leveren.

Het totale plan voor Feyenoord City bestaat uit het ontwikkelen van 325.000 m². Daarvan is 180.000 m² bestemd voor woningen, 64.000 m² krijgt een commerciële bestemming, 12.000 m² heeft een publieke functie en 70.000 m² is voor het nieuwe stadion.¹² Het ontwikkelen van de onderdelen is over verschillende fases verdeeld. De

⁸ Gemeente Rotterdam, 'Basisrapportage Feyenoord City, in het kader van de Regeling risicovolle projecten 2012', 12 december 2017.

⁹ Het is een gezamenlijk initiatief van betaald voetbal organisatie (BVO) Feyenoord Rotterdam NV, Stadion Feijenoord NV en dochteronderneming Nieuw Stadion BV. In het vervolg wordt gemakshalve van 'Feyenoord' gesproken om de initiatiefnemers gezamenlijk aan te duiden. Alleen daar waar nodig wordt apart gesproken van de BVO en het Stadion Feijenoord.

¹⁰ <https://www.feyenoord-city.nl>, bericht van 2 maart 2018.

¹¹ Stadion Feyenoord e.a., 'Rapport Haalbaarheidsstudie Feyenoord City', 21 november 2016.

¹² Stadion Feyenoord e.a., 'Rapport Haalbaarheidsstudie Feyenoord City', 21 november 2016.

eerste fase is gericht op het nieuwe stadion en het gebied er direct omheen. De tweede fase richt zich op de herontwikkeling van De Kuip. In de derde fase vindt de verdere gebiedsontwikkeling plaats tussen het nieuwe stadion en De Kuip en in het gebied rond De Kuip.¹³

De uitvoering van de eerste ontwikkelfase wordt door Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas gedaan. Deze stichting opereert namens een consortium van private partijen. De gemeente en Stadion Feijenoord zijn vertegenwoordigd in de raad van toezicht. Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas heeft met de gemeente Rotterdam en Stadion Feijenoord een overeenkomst gesloten waarin afspraken over de gebiedsontwikkeling zijn vastgelegd. De stichting is met name verantwoordelijk voor de verwerving en het bouwrijp maken van de gronden.¹⁴

uitgangspunten

De uitgangspunten voor de ontwikkeling van Feyenoord City liggen vast in verschillende documenten. Naast de gebiedsvisie Stadionpark gaat het om:¹⁵

- De Haalbaarheidsstudie Feyenoord City. In november 2016 is deze aangeboden aan de gemeente door Feyenoord. Hierin zijn het concept masterplan, business cases voor de verschillende onderdelen en de voorgestelde wijze van financiering uitgewerkt.
- De Aanvulling haalbaarheidsstudie. De gemeente heeft op de plannen een nadere toetsing gedaan. Feyenoord is gevraagd op basis daarvan nadere onderbouwingen en uitwerkingen aan te leveren. Deze zijn vastgelegd in de Aanvulling haalbaarheidsstudie die in maart 2017 aan de gemeente is aangeboden.
- De position paper. De gemeenteraad heeft in mei 2017 de voorwaarden bepaald voor de betrokkenheid van de gemeente. Deze zijn vastgelegd in de gemeentelijke position paper van november 2017. In totaal zijn er zeventien voorwaarden geformuleerd die ingaan op de diverse aspecten van de gemeentelijke betrokkenheid.

2-2 rol gemeente

De gemeente is vanuit verschillende rollen betrokken bij het project Feyenoord City. Voor de verschillende onderdelen van het project is hieronder toegelicht welke rol de gemeente heeft:¹⁶

- *gebiedsontwikkeling*: de gemeente verkoopt haar grondpercelen, geeft de grond onder het nieuwe stadion na aankoop in erfpacht uit, bepaalt inhoudelijke kaders (bijvoorbeeld in nota's van uitgangspunten), faciliteert de gebiedsontwikkeling door afstemming en overleg en geeft uitvoering aan haar publiekrechtelijke taak rond planologische procedures en vergunningen.
- *realisatie nieuw stadion*: de gemeentelijke rol is het potentiële aandeelhouderschap, verlener van de omgevingsvergunning en erfpachtverlener. De gemeente volgt vanuit deze rollen de processen en toetst producten als het definitief ontwerp (DO) en de aanvraag van de omgevingsvergunning. De gemeente maakt ook afspraken over de herontwikkeling van De Kuip.

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, gemeentelijke position paper, ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip', november 2017.

¹⁴ <https://www.feyenoord-city.nl/actueel/gebiedsontwikkeling-feyenoord-city-zet-volgende-stap>, 9 april 2019.

¹⁵ <https://www.feyenoord-city.nl/actueel/gebiedsontwikkeling-feyenoord-city-zet-volgende-stap>, 9 april 2019.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Feyenoord City #3, april 2019.

- *mobilititeit*: de gemeente realiseert een pakket aan mobiliteitsmaatregelen op basis van een door de raad vastgesteld mobiliteitsplan en werkt de maatregelen voor het tegengaan van parkeren in de wijken uit.
- *sociaal-economisch programma*: de gemeente heeft primair een faciliterende rol en toetst of de gemaakte afspraken door Feyenoord worden nagekomen.

Na de realisatie van het stadion blijft de gemeente financieel verbonden via de erfpachtmaatregel en als aandeelhouder.

2-3 *business case*

De financiering van het gehele project voor Feyenoord City is uitgewerkt in meerdere begrotingen: de grondexploitatie, de business case herontwikkeling van De Kuip en de business case van het nieuwe stadion. Er zijn meerdere uitwerkingen van deze begrotingen verschenen. De Haalbaarheidsstudie uit 2016 en de aangepaste Haalbaarheidsstudie uit 2017 bevatten voor alle drie de onderdelen (grondexploitatie, herontwikkeling van De Kuip en het nieuwe stadion) een uitwerking. De gemeente heeft de gevraagde gemeentelijke bijdragen hieraan extern laten toetsen. Onder andere is in opdracht van de gemeente op meerdere momenten een second opinion uitgevoerd.¹⁷

- second opinion van de haalbaarheidsstudie in november 2016;
- een aanvullende analyse in februari 2017;
- het eindoordeel over de aangepaste haalbaarheidsstudie in maart 2017.

business case voor het nieuwe stadion

In oktober 2018 is in opdracht van Feyenoord een review op de (oorspronkelijke) business case voor het nieuwe stadion gepubliceerd, uitgevoerd door ISG.¹⁸ In deze review is gekeken naar de exploitatie van het nieuwe stadion. De voorspellingen voor de verschillende type opbrengsten als ticketverkoop, business seats, horecaopbrengsten en sponsoring zijn onderzocht. De conclusie van ISG is dat de inschattingen van Feyenoord over het algemeen redelijk en onderbouwd zijn, maar op onderdelen bijstelling behoeven.

Onder andere op basis van de review door ISG is de Business Case Nieuw stadion 2.0 opgesteld.¹⁹ Hierin zijn uitwerkingen opgenomen over de opbrengsten en kosten van de exploitatie, het financieringsplan en de wijze van uitbetaling: de 'waterval'. In de waterval is aangegeven wat de volgorde van uitbetaling is. Het gaat dan om de positie van de uitbetaling van het erfpachtcanon, de vergoeding aan de BVO Feyenoord, rentebetaling aan hypotheekverstrekkers en uitkering van dividend. Ten opzichte van de eerdere business case zijn verschillende opbrengsten naar beneden bijgesteld en zijn wijzigingen in de financiering opgenomen (onder andere het aantrekken van meer eigen vermogen en het annuïtair financieren van vreemd vermogen in plaats van lineair). Ook is een hogere vergoeding voor sportclub Feyenoord opgenomen en is de jaarlijkse reservering voor vervanging/onderhoudsinvesteringen verhoogd.

¹⁷ Deze second opinions zijn uitgevoerd door Brink Management / Advies.

¹⁸ ISG, 'Stadion Feyenoord, ISG business plan review', 5 oktober 2018.

¹⁹ Nieuw Stadion BV, 'Business Case Nieuw Stadion, Business case 2.0', 14 februari 2019.

De nieuwe business case is weer beoordeeld en vastgelegd in de second opinion van april 2019.²⁰ Deze beoordeling heeft uitsluitend betrekking op de financiering van het nieuwe stadion en de hiervoor gevraagde bijdrage van de gemeente van € 40 mln. Een van de hoofdconclusies is dat 'het risicoprofiel in de business case is afgenomen doordat Feyenoord diverse onzekere opbrengsten heeft verlaagd of geschrapt. Deze wijzigingen hebben geleid tot een conservatievere business case met een verlaagd risicoprofiel in vergelijking met de oorspronkelijke business case'. De erfpachtconstructie en eventuele wijzigingen die hierin zijn opgetreden, zijn buiten de scope van deze second opinion gelaten. Wel is hierover een aanbeveling gedaan in het review rapport.

investeringsmemorandum

Voordat de gemeente de financiële bijdragen aan het nieuwe stadion definitief toezegt ('financial commitment'), zal een nadere toetsing plaatsvinden van het investeringsmemorandum van Feyenoord. Het memorandum verschijnt naar verwachting in februari 2020. In het memorandum is een nadere toelichting gegeven op de financiering en de mate waarin aan de voorwaarden van de position paper is voldaan.²¹ Er is geen nieuwe second opinion op het memorandum voorzien, maar de gemeente zal naar verwachting wel verschillende interne en externe toetsen op onderdelen van het memorandum laten uitvoeren.

2-4 *bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden*

Het project Feyenoord City valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën, Organisatie, Haven en Grote Projecten. Verder zijn verschillende wethouders verantwoordelijk voor onderdelen van het project:

- gebiedsontwikkeling: de wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving;
- mobiliteit: de wethouder Mobiliteit, Jeugd en Taal;
- sociaal-economisch programma: de wethouder Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport en de wethouder Werk, Inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Voor de aansturing van het project is er een overlegstructuur met een bestuurlijk overleg, een stuurgroep en een projectdirecteurenoverleg. In de verschillende overleggen zijn naast de gemeente Stadion Feijenoord N.V. en de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas vertegenwoordigd. De BVO Feyenoord is bovendien vertegenwoordigd in het bestuurlijk overleg. Vanuit de gemeentelijke rol als beoogd financier en aandeelhouder is een apart overleg met Feyenoord en het Team Deelnemingen van de Directie Middelen en Control.²²

²⁰ Brink/Zanders, 'Second opinion nieuw stadion Feyenoord', 8 april 2019.

²¹ Brief wethouder Financiën, Organisatie, Haven en Grote Projecten, 'afdoen toezegging 19bb15787', 5 september 2019.

²² Interview ambtenaar gemeente.

3 *afbakening van het onderzoek*

3-1 *scope van het onderzoek*

focus op nieuwe stadion

Feyenoord City is een omvangrijk project met verschillende aan elkaar verbonden deelprojecten en vergt grote financiële investeringen. Het onderzoek richt zich op één van de projecten daarbinnen: het nieuwe stadion. Dit is de eerste fase van het project en het onderdeel waaraan de financiële bijdrage van de gemeente het grootst is. De overige deelprojecten van Feyenoord City die in latere fasen plaatsvinden, zoals de herontwikkeling van De Kuip, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

rol van de gemeente staat centraal

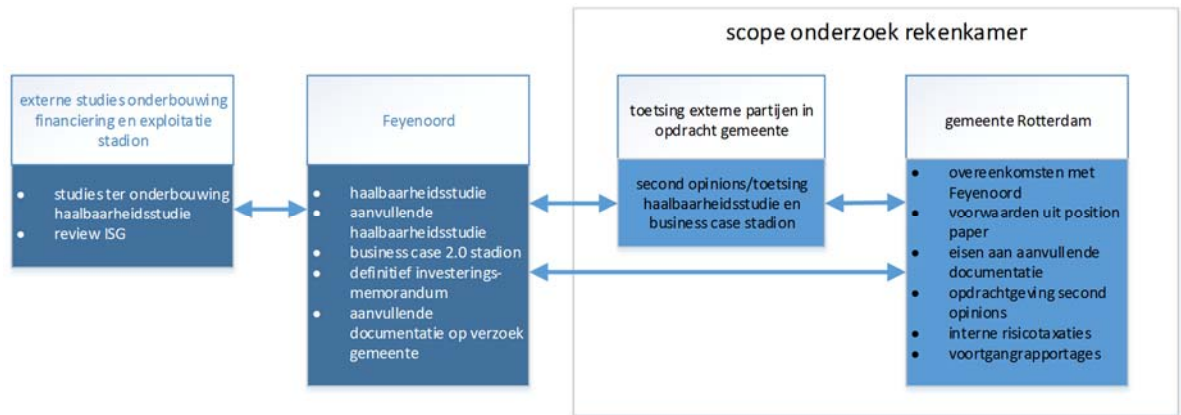
De ontwikkeling van het nieuwe stadion is een privaat initiatief. De gemeente is hiervoor niet verantwoordelijk, maar speelt hierbij op meerdere manieren een rol. Zo gaat het om procesmatige ondersteuning en de uitvoering van de publiekrechtelijke taak rond planologische procedures en uitgifte van vergunningen. Deze aspecten vallen buiten de scope van het onderzoek.

De gemeente speelt ook een privaatrechtelijke rol om het project mogelijk te maken. Deze betrokkenheid op de genoemde drie onderdelen (deelname in het eigen vermogen, erfpacht en omzetting van de lening) staat in het onderzoek centraal. Deze betrokkenheid is afhankelijk van het voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de position paper. In het onderzoek wordt gekeken of de gemeente:

- voldoende informatie heeft om tot een gefundeerd oordeel te komen dat aan de voorwaarden van de position paper is voldaan;
- de risico's afdoende heeft getoetst;
- op basis van de risico's voldoende waarborgen heeft getroffen om deze te reduceren tot een voor de gemeente acceptabel niveau;
- de risico's die de gemeente loopt aanvaardbaar zijn en in redelijke verhouding staan tot het publieke belang dat met de investering wordt beoogd.

De rekenkamer kijkt daarbij uitsluitend naar de rol van de gemeente. Een goed inzicht in de bestaande project governance is hiervoor van belang. Concreet betekent dit dat wordt gekeken naar de door de gemeente (als ook in opdracht van de gemeente) uitgevoerde toetsen en beoordelingen van alle informatie die betrekking heeft op het kunnen voldoen aan de gestelde voorwaarden in de position paper, waaronder opgestelde overeenkomsten en andere informatie die is ontvangen van Feyenoord. Indien nodig voert de rekenkamer zelf een aanvullende beoordeling of validatie uit op basis van bij de gemeente aanwezige informatie. In onderstaande figuur is dit visueel aangegeven.

figuur 3-1: scope onderzoek



aandacht voor actuele situatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd op het moment dat nog diverse relevante ontwikkelingen plaatsvinden. Een belangrijke mijlpaal is het investeringsmemorandum dat in februari 2020 door Feyenoord wordt verstrekt aan de gemeente.²³ Ook andere actuele ontwikkelingen zijn relevant. Dit geldt met name voor de bijdrage van Stichting de Verre Bergen, waarvan de consequenties voor de business case wel uiteen zijn gezet in een brief, maar die (nog) niet verwerkt zijn in de Business case 2.0.²⁴ Het onderzoek richt zich op de actuele situatie en neemt ontwikkelingen die invloed hebben op de financiële deelname of de erfpachtmaatregel mee. Een chronologische feitenreconstructie is geen onderdeel van het onderzoek.

3-2 *nadere uitwerking*

Om tot een oordeel te komen gebruikt de rekenkamer verschillende (gemeentelijke) kaders die uiteindelijk worden verwerkt in een normenkader. Relevant zijn in ieder geval:

- de voor de onderzoekscope relevante voorwaarden uit de position paper;
- het Beleidskader verbonden partijen;
- RSPW;
- gemeentelijke regels over verwerven van gronden;
- gemeentelijke regels over erfpachtovereenkomsten;
- vereisten uit het staatssteunrecht.

voorwaarden position paper

In de position paper zijn voorwaarden geformuleerd die de gemeente heeft gesteld aan haar verdere medewerking en uiteindelijk een positief besluit. Specifiek voor het onderzoek gaat het om voorwaarden 5, 6, 9, 10, 11 en 12.7. Voorwaarden 5 en 6 hebben betrekking op de aankoop van de grond en de uitgifte in erfpacht. De voorwaarden 9-

²³ Wethouder Financiën, Organisatie, Haven en Grote Projecten, 'Afdoening toezegging 19bb15787, brief aan de raadscommissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën, 5 september 2019.

²⁴ Stadion Feyenoord, 'Samenwerking Stadion Feijenoord en St. De Verre Bergen inzake nieuw stadionproject', brief aan de gemeenteraad, 5 juni 2019.

11 gaan over de deelname in het eigen vermogen. De voorwaarde 12.7 gaat specifiek over de omzetting van de lening van De Kuip in preferente aandelen in het nieuwe stadion.

voorwaarden uit de position paper²⁵

Voorwaarde 5

- 1 De aankoop van de grond onder het nieuwe stadion vindt middels gemeentelijke verwervingsregels plaats en wordt onderbouwd middels een marktconforme taxatie.
- 2 De gemeente heeft bij aankoop voldoende zekerheid over de realisatie van het stadion (zie punt 3)
- 3 De aankoopprijs is gemaximeerd op € 60 miljoen (prijsspeil 2016).

Voorwaarde 6

- 1 De uitgifte in erfpacht vindt conform gemeentelijke (taxatie-) regels, en direct bij aankoop plaats.
- 2 De algemene erfpachtvoorwaarden van de gemeente zijn van toepassing. De gemeente zal de betreffende, conform voorwaarde 6.1 vastgestelde grondwaarde, in alle omstandigheden handhaven en daarop geen afboekingen doen.
- 3 Financiers onderschrijven de waterval.

Voorwaarde 9

Volgende voorwaarden zijn daaraan gesteld:

- 1 De gemeente neemt voor maximaal € 40 miljoen deel in het eigen vermogen
- 2 De gemeente kent een maximaal aandeel van 49% in het gewoon aandelenkapitaal
- 3 Uitgangspunt van het eigen vermogen is de geschetste conservatieve financieringsstructuur
- 4 De definitieve businesscase bij financial close is vergelijkbaar met de huidige businesscase qua rendement en risicoprofiel
- 5 De inbreng van het eigen vermogen is alleen bestemd voor het nieuwe stadion
- 6 De resultaatsverdeling aandeelhouders-BVO is, voorafgaand aan de financial close, nader contractueel vastgelegd waarbij binnen een bandbreedte van 25% rondom het verwachte resultaat uit de base case (pp 2016) het netto dividend voor de aandeelhouders niet wijzigt.

Voorwaarde 10

- 1 De bereidheid van de overige financiers om deel te nemen moet blijken uit:
 - Letters of Comfort: voor raadsbesluitvorming over deze position paper.
 - Letters of Intent: eind 2017, uiterlijk Q1 2018.
 - Financieringsovereenkomsten: eind 2018.
- 2 Gemeente en Feyenoord formuleren de eisen die gesteld worden aan de financiers.

Voorwaarde 11

- 1 In overeenstemming met de banken en andere vermogensverschaffers zal sprake moeten zijn van de gemeente conveniërende afspraken met betrekking tot:
 - Statuten van de NV Stadion Feijenoord en de zeggenschap
 - Verstrekkingvoorwaarden voor de financiering
 - Verstrekkingritme van de financiering
 - Exit-mogelijkheden

²⁵ Dit is de weergave van de groen gearceerde samenvatting die per voorwaarde is gegeven in hoofdstuk 3 van de position paper. Zoals de tekst op pagina 5 van de position paper aangeeft, is de gehele tekst te beschouwen als een beschrijving van de voorwaarden.

- 2 Voor verstrekking zal aan de verstrekingsvoorwaarden voldaan moeten worden, met als belangrijke aandachtspunten voldoende zekerstelling van exploitatie en de (bouw en onderhouds)kosten en heldere demarcatie van de geldstromen
- 3 Eind 2017 moet er een concreet voorstel liggen voor het toewerken naar een organisatie die gesteld staat voor de verbrede exploitatie

Voorwaarde 12

Voor de herontwikkeling van de Kuip gelden volgende voorwaarden:

- 7 Effectuering van de omzetting van de bestaande lening naar preferente niet stemgerechtigde aandelen.

Beleidskader verbonden partijen

Het vertrekpunt bij een investering in een private partij is dat er sprake moet zijn van een publiek belang. Het Beleidskader verbonden partijen van de gemeente hanteert de definitie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 'Een publiek belang is een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt'. Deze definitie laat ruimte voor diverse overwegingen. Uiteindelijk dient te worden afgewogen 'of maatschappelijke welvaart en publiek welzijn door het overheidsingrijpen worden vergroot'.²⁶

Als er in voldoende mate sprake is van een reden voor overheidsingrijpen, dient vervolgens ook sprake te zijn van een *Rotterdams* publiek belang. Van een Rotterdams publiek belang is sprake als deze grotendeels gericht is op het Rotterdamse grondgebied of in het belang is van de Rotterdamse bevolking.²⁷

Voor Feyenoord City geldt dat uitgewerkt dient te zijn in hoeverre er een publiek belang is gediend met de financiële deelname in de ontwikkeling van het nieuwe stadion. Te verwachten is dat dit publieke belang is gekoppeld aan de bredere gebiedsontwikkeling van Feyenoord City en mogelijk ook de gebiedsontwikkeling Stadionpark. Centraal staat dan de vraag in hoeverre het nieuwe stadion en de bijdrage van de gemeente daarin nodig zijn voor de verdere gebiedsontwikkeling.

Het Beleidskader verbonden partijen bevat ook eisen voor het toetsen van investeringen door gemeentelijke deelnemingen. De volgende eisen zijn opgenomen waaraan investeringen dienen te voldoen:

- 1 De business case heeft een aanvaardbare impact op de dividendstroom, credit rating en solvabiliteit.
- 2 De business case heeft een positieve netto contante waarde (NCW) met een marktconforme discontovoet.
- 3 Er is een deugdelijke risicoanalyse uitgevoerd.
- 4 De business case kan de bedrijfsmatige en financiële risico's van de deelneming versterken, maar de norm is een laag risicoprofiel.
- 5 Er is een zogeheten 'gevoeligheidsanalyse' uitgevoerd die de effecten weergeeft van het optreden van risico's op de uitkomsten van de businesscase. Deze analyse is

²⁶ Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014.

²⁷ Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018', vastgesteld op 27 november 2014.

onderdeel van een due diligence of fairness opinion.²⁸ Een 'worst case'-scenario is doorgerekend en de uitkomst is aanvaardbaar.

Voor de beoogde deelname in het eigen vermogen van een nieuw stadion dient de gemeente te hebben getoetst of aan de voorwaarden is voldaan.

RSPW

Naast de afwegingen uit beleidskader verbonden partijen is er de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).²⁹ Deze standaard is bedoeld voor projecten van de gemeentelijke organisatie. Daarmee is deze niet direct van toepassing op Feyenoord City. De standaard bevat echter wel relevante generieke normen en richtlijnen voor risicomanagement in het fysieke en ruimtelijke domein. Voorbeelden zijn principes voor de besturing van projecten, een stappenplan voor risicomanagement en een overzicht van veelvoorkomende risico's.

Aanvullend op de RSPW is er de regeling risicovolle projecten.³⁰ Deze regeling is bedoeld voor projecten die door de gemeente Rotterdam als risicovol worden bestempeld en ziet toe op aanvullende informatievoorziening aan de raad, zodat deze zijn controlerende taak kan uitvoeren. Feyenoord City is door de raad aangewezen als risicovol project.

gemeentelijke regels verwerven van gronden en erfpachtovereenkomsten

De gemeente koopt de eerder door de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas verworven grond aan en geeft dit vervolgens uit in erfpacht aan Stadion Feijenoord N.V.. De koopsom dient als financiering en moet bij realisatie van het project worden terugbetaald door afkoop van de canonverplichting. In de tussentijd dekt de periodieke canon de rente- en beheerlasten van de gemeente.

In de position paper wordt verwezen naar de gemeentelijke verwervingsregels en de algemene erfpachtvoorwaarden van de gemeente Rotterdam. De rekenkamer beoordeelt in het onderzoek of de verwervingen en de nog af te sluiten erfpachtovereenkomst overeenstemmen met deze regels en voorwaarden.

vereisten staatssteunrecht

De beoogde gemeentelijke deelname in de financiering en de aankoop en uitgifte van de grond dienen te voldoen aan staatssteunregels. Staatssteun is in principe verboden (art. 107 lid 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Er is sprake van staatssteun als er aan alle voorwaarden (de "cumulatieve criteria") van het staatssteunverbod wordt voldaan. De criteria zijn (art. 107 lid 1 VWEU):³¹

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;

²⁸ Due diligence / fairness opinion betreffen een financiële en juridische beoordeling voorafgaand aan een zakelijke transactie. Deze beoordeling biedt de partijen zekerheid dat de transactie 'fair' is en er geen verborgen risico's zijn.

²⁹ College van B en W, De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken Plan van Aanpak ter uitvoering van de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de onderzoekscommissie Museumgarage, mei 2008 en Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW Risicomanagement en juridische borging', ongedateerd.

³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Regeling risicovolle projecten', vastgesteld 9 maart 2012.

³¹ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/criteria-staatssteun/>

- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

In het geval van Feyenoord City is vooral relevant dat voor de verkoop van de grond en het toepassen van erfpacht voor het nieuwe stadion de grondprijs en de canon marktconform dienen te zijn. Hiervoor is een onafhankelijke taxatie nodig. Aan de taxatie zijn eisen gesteld over de wijze waarop deze dient plaats te vinden. Voor de deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion geldt dat de gemeente op dezelfde voorwaarden moet investeren als private partijen. Ook zal de deelname van de gemeente gebaseerd moeten zijn op de marktwaarde van de aandelen.³²

De rekenkamer beoordeelt in het onderzoek of de gemeente een adequate toetsing heeft verricht naar het voldoen aan de vereisten voor staatssteun en of zij er vervolgens naar handelt.

³² Email van Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn, 'Bestuurlijk advies staatssteun Feyenoord City', 24 november 2016.

4 doel- en vraagstelling

4-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen of de gemeente bij de beoogde deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion en het aankopen van de grond onder het nieuwe stadion in combinatie met het inzetten van de erfpachtmaatregel:

- voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een publiek belang;
- de risico's voldoende heeft getoetst en de benodigde waarborgen heeft getroffen;
- een aanvaardbaar risico neemt dat in verhouding staat tot het publieke belang.

4-2 centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Heeft de gemeente het publiek belang van de beoogde deelname in het eigen vermogen in het nieuwe stadion en de erfpachtmaatregel voldoende aannemelijk gemaakt, zijn de risico's voldoende beheerst en is hiermee sprake van een aanvaardbaar risico in het licht van het publieke belang?

deelvragen

- 1 Heeft de gemeente voor de deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion en de erfpachtmaatregel voldoende aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een publiek belang en zijn eventuele alternatieven overwogen?
- 2 Heeft de gemeente voor de deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion en de erfpachtmaatregel een adequate governance ingericht voor het waarborgen van het publiek belang dat beoogd wordt met deze interventies?
- 3 Voldoet de deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion aan voorwaarden/vereisten vanuit gemeentelijk beleid en regelgeving en van de position paper?
- 4 Welke afspraken zijn gemaakt over het aankopen van de grond onder het nieuwe stadion in combinatie met de erfpachtmaatregel en wordt voldaan aan voorwaarden/vereisten vanuit gemeentelijk beleid en regelgeving en van de position paper?
- 5 Heeft de gemeente een toereikend inzicht in de risico's en heeft de gemeente gerapporteerde risico's voldoende getoetst en gevalideerd aan de hand van de beschikbare informatie uit de business cases, uitgevoerde second opinions en overige verstrekte gegevens?
- 6 Heeft de gemeenten op basis van de risico's voldoende waarborgen getroffen?

5 onderzoeksaanpak

5-1 werkzaamheden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden voert de rekenkamer drie onderzoeksactiviteiten uit:

- het opstellen van een normenkader aan de hand van gemeentelijk beleid, gemaakte afspraken en gestelde voorwaarden in de position paper aan de hand waarvan wordt getoetst of hieraan wordt voldaan;
- een documentanalyse om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente risico's heeft getoetst en de noodzakelijke waarborgen heeft getroffen;
- interviews met betrokkenen om het beeld uit de documenten nader te verdiepen.

opstellen normenkader

De onderzoeksvragen worden aan de hand van beschikbare eisen en voorwaarden vertaald in normen. Relevante bronnen hierbij zijn: de position paper, het Beleidskader verbonden partijen, RSPW, gemeentelijke regels over verwerven van gronden en erfpachtovereenkomsten en vereisten uit het staatssteunrecht. De normen vormen de basis voor de beoordeling van de rekenkamer van de informatie die via de documentenanalyse en de interviews wordt verkregen.

documentanalyse

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het nieuwe stadion en het rond krijgen van de business case daarvoor ligt bij Stadion Feijenoord NV en dochteronderneming Nieuw Stadion BV. In opdracht van Stadion Feijenoord zijn diverse onderzoeken uitgevoerd die ter onderbouwing dienen voor de bijdrage van de gemeente. Veel afspraken en studies bevatten commercieel gevoelige informatie en zijn geheim. Alleen de informatie die door de gemeente is ontvangen behoort tot de scope van het onderzoek. De rekenkamer is bevoegd alle benodigde informatie voor het onderzoek die bij de gemeente aanwezig is op te vragen.

Relevante bronnen zijn:

- afspraken en (intentie)overeenkomsten over erfpacht;
- onderbouwingen voor deelname in Feyenoord City;
- onderliggende stukken en data bij de haalbaarheidsstudies en business cases;
- door externen uitgevoerd onderzoeken/second opinions (inclusief overzichten van bronnen waar zij de beschikking over hadden);
- documentatie over interne risico-inventarisaties/analyses;
- verslagen van bijeenkomsten van bijvoorbeeld stuurgroepen en bestuurlijke overleggen;
- mailcorrespondentie over kerndocumenten en relevante besluitvorming;
- interne voortgangsrapportages.

interviews

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen houdt de rekenkamer interviews met betrokkenen bij de gemeentelijke projectorganisatie en ambtenaren die zicht hebben op specifieke onderdelen rond de beoogde deelname in het eigen vermogen voor de financiering van het nieuwe stadion en op de grondaankoop en erfpachtregeling. Waar nodig spreekt de rekenkamer met andere betrokken stakeholders als Stadion Feijenoord NV en geraadpleegde externe partijen.

6 *planning, organisatie en privacy*

6-1 *planning en organisatie*

De voorbereiding van dit onderzoek is in september 2019 gestart. In de planning wordt rekening gehouden met het verschijnen van het investeringsmemorandum (naar verwachting in februari 2020 gereed en dan waarschijnlijk in maart of april 2020 beschikbaar voor de raad). De rekenkamer zal het memorandum meenemen in het onderzoek. De precieze planning is afhankelijk van het moment van beschikbaar komen van het memorandum en eventueel nog nader uit te voeren verdiepend onderzoek. Naar verwachting wordt het onderzoeksrapport in april of mei gepubliceerd.

De bevindingen uit de tussen- en eindrapportage van het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam dat bestaat uit een projectleider en twee onderzoekers. De rekenkamer zal voor specifieke onderdelen van het onderzoek gebruik maken van externe expertise.

6-2 *privacy*

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.