

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam

datum
21 mei 2021

ons kenmerk
R.O.19.04

pagina
1 van 12

betreft
onderzoeksbrief Feyenoord City toetsing risico's en waarborgen

Geacht raadslid,

Sinds het najaar van 2019 doet de rekenkamer onderzoek naar de financiële betrokkenheid van de gemeente bij Feyenoord City. Op 9 juli 2020 heeft de rekenkamer een tussentijdse brief gepubliceerd waarin is ingegaan op het publiek belang van de deelname, de governance en de kwaliteit van de beschikbare informatie voor de raad. Het beantwoorden van een deel van de onderzoeksvragen was destijds nog niet mogelijk. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:¹

- (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 gemeente op basis van de risico's voldoende waarborgen getroffen?*

Op dit moment is het nog niet mogelijk alle openstaande deelvragen te beantwoorden. Belangrijke elementen hiervoor als taxatierapporten, erfpachtcontracten en aandeelhoudersovereenkomsten zijn nog in ontwikkeling en derhalve nog niet beschikbaar of hooguit in concept beschikbaar. De rekenkamer heeft hier nog geen gedegen toetsing van kunnen uitvoeren. Om de raad in aanloop naar de besluitvorming over de Position Paper wel te kunnen informeren over de bevindingen van de rekenkamer, wordt u daarom wederom via een tussentijdse brief geïnformeerd. Deze brief spitst zich toe op het actueel beeld van onderzoeksvragen 5 en 6 (toetsing van de risico's en op basis daarvan getroffen waarborgen).

Een belangrijke bron voor deze brief vormt de toetsing op de voorwaarden in de Position Paper en de business case door Deloitte die in opdracht van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) is uitgevoerd. Hiervoor is kennis genomen van alle (concept) deelrapportages en eindrapportage (openbaar en vertrouwelijk), zijn interviews gehouden met Deloitte en de (leden van de) regiegroep, die namens de COR het toetsingsproces coördineerde. Ook heeft de rekenkamer kennis genomen van bespreking in openbare en besloten vergaderingen van de COR. Daarnaast zijn de bevindingen gebaseerd op interviews met betrokken ambtenaren, verslagen van diverse

¹ De nummers refereren naar de deelvragen zoals opgenomen in de onderzoeksopzet Feyenoord City van de rekenkamer van november 2019.

overleggen, interne risicoanalyses, agendaposten van het college, vastgelegde afspraken in de Driepartijenovereenkomst, Raamovereenkomst en de diverse allonges² daarop en concepten en eindversies van het publiek kader en de Term sheet Governance.

leeswijzer

Deze brief bestaat uit vier paragrafen. In de eerste paragraaf zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen. De tweede paragraaf bevat een korte terugblik op de bevindingen van de rekenkamer in de tussentijdse brief van juli 2020 en de ontwikkelingen die sindsdien op de destijds onderzochte thema's hebben plaatsgevonden. In de derde paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag vijf (de aanwezigheid van toereikend inzicht in risico's en de aanwezigheid van voldoende toetsing en validatie). De beantwoording van deze vraag spitst zich vooral toe op de uitgevoerde toets door Deloitte. In paragraaf vier komt de zesde onderzoeksvraag aan de orde, gericht op de aanwezigheid van voldoende waarborgen tegen potentiële risico's.

datum

21 mei 2021

1. conclusies en aanbevelingen

pagina

2 van 12

conclusies

Het onderzoek van de rekenkamer leidt tot de volgende conclusies. De onderbouwing van de conclusies is opgenomen in paragraaf 2 tot en met 4. Per conclusie is verwezen naar de bijbehorende paragraaf waarin de onderbouwing terug te vinden is.

ontwikkelingen ten opzichte van eerdere bevindingen rekenkamer

1. Het uitgewerkte Publiek kader Nieuw Stadion geeft een goede ordening van de beschikbare informatie over het publiek belang die eerder ontbrak. Op basis van de inhoud van het publiek kader ziet de rekenkamer echter wel bevestiging van haar eerdere conclusie over het publiek belang. De noodzaak van aandeelhouderschap in het stadion voor het realiseren van een gebiedsontwikkeling en daarmee aanwezigheid van een publiek belang, blijft naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende onderbouwd (paragraaf 2.1).
2. De gemeente is sinds de voorgaande brief van de rekenkamer rolvast gebleven in het project. Ondanks financiële druk op de Stichting gebiedsontwikkeling in het najaar van 2020 heeft de gemeente zich beperkt tot haar faciliterende rol en geen verdere financiële ondersteuning geboden (paragraaf 2.2).

toetsing

3. De verschenen toetsing van de voorwaarden in de Position Paper bevat een gestructureerde, gedetailleerde en feitelijke analyse van de beschikbare informatie. Het biedt de gemeenteraad hiermee goed inzicht in de stand van zaken van de realisatie van de voorwaarden (paragraaf 3.1 en 3.2).
4. Over drie substantiële voorwaarden wordt geen uitspraak gedaan.
 - a. Voorwaarde 10.1 (zekerheid over de betrokken financiers) is niet getoetst, omdat de benodigde informatie op dit moment nog ontbreekt. Uitgangspunt bij deze voorwaarde is dat de bereidheid van financiers bij het besluit door de gemeenteraad over de Position Paper moet blijken. Dit is niet het geval, waardoor het een logischer conclusie was geweest dat niet aan deze voorwaarde is voldaan (paragraaf 3.2).
 - b. Voorwaarden 9.3 (conservatieve financieringsstructuur) en 9.4 (vergelijkbaar rendement en risicoprofiel huidige business case) zijn wel getoetst, maar niet voorzien van een oordeel. Voor deze voorwaarden vindt de rekenkamer het ontbreken van een oordeel problematisch. Gezien de complexiteit van deze voorwaarden biedt de uitkomst van de toets te weinig ondersteuning aan de gemeenteraad bij het nemen

² Op genoemde overeenkomsten en bijbehorende allonges is door de raad geheimhouding gelegd.

van een weloverwogen beslissing of met de voorliggende business case 2.1 aan de Position Paper wordt voldaan (paragraaf 3.2).

5. Uit de toets blijkt dat diverse voorwaarden weliswaar contractueel geborgd zijn, maar dat er nog acties in de toekomst moeten plaatsvinden. Daarmee is er op het moment van besluitvorming door de raad nog onzekerheid of uiteindelijk aan de voorwaarden zal worden voldaan. Over deze nog uit te voeren acties zijn diverse aanbevelingen gedaan aan de gemeente. De gemeenteraad wordt hierover via de voortgangsrapportage geïnformeerd. De rekenkamer vindt nog onvoldoende duidelijk hoe daarbij op onafhankelijke wijze de invulling van de voorwaarden wordt bewaakt (paragraaf 3.2).
6. Gelet op het initiële uitgangspunt van de toetsing dat aan de voorwaarden van de Position Paper moet worden voldaan, is de rekenkamer van mening dat het nemen van een definitief besluit over deelname in Feyenoord City op dit moment nog niet goed mogelijk is.

datum

21 mei 2021

pagina

3 van 12

waarborgen tegen gemeentelijke risico's

7. De gemeente heeft voor verschillende potentiële significante risico's rond de gebiedsontwikkeling contractuele afspraken vastgelegd die het financiële risico voor de gemeente beperken (paragraaf 4.1).
8. De gemeentelijke risico's bij deelname in het stadion zijn vooral gelegen in het risico op een lagere dividenduitkering. Om dit risico voor de gemeente te beperken zijn enige waarborgen getroffen door afspraken te maken over de verdeling van mee- en tegenvallers. Het resterende aandeelhoudersrisico is inherent aan een deelneming in een private organisatie (paragraaf 4.2).
9. Beoordeling van de gemeentelijke risico's als erfverpachter is nog maar beperkt mogelijk. Hiervoor ontbreekt met name nog inzicht in de wijze waarop de erfpachtconstructie rond de landaanwinning wordt vormgegeven (paragraaf 4.3).

aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende aanbeveling.

1. Houd bij de besluitvorming vast aan het initiële uitgangspunt dat aan de voorwaarden van de Position Paper moet zijn voldaan, voordat definitief wordt ingestemd met de deelname in Feyenoord City.

Mocht de gemeenteraad er desondanks voor kiezen in te stemmen met deelname dan doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

2. Formuleer heldere uitgangspunten over hoe en door wie vanuit een onafhankelijke rol wordt bewaakt dat bij voorwaarden met een aanbeveling de nog te ondernemen acties ook daadwerkelijk conform de voorwaarde plaatsvinden. Leg vooraf vast hoe hierover aan de raad wordt gerapporteerd.
3. Formuleer heldere normen voor het toetsen van de opschortende voorwaarden, zodat een eenduidig oordeel mogelijk is of aan deze voorwaarden wordt voldaan.
4. Verstrek op een zo kort mogelijke termijn helderheid aan de gemeenteraad over de precieze invulling van de landaanwinning, de rol die de gemeente daarbij inneemt en de financiële risico's die de gemeente daarbij loopt.

2. terugblik bevindingen tussentijdse brief juli 2020

2.1 publiek kader

Met genoegen constateert de rekenkamer dat de gemeente een publiek kader heeft opgesteld voor de deelname als aandeelhouder in het stadion. Hiermee vult de gemeente alsnog een belangrijke lacune in het project Feyenoord City in, waarop de rekenkamer in haar eerste brief over Feyenoord City wees.

In het *Publiek kader nieuw stadion* maakt de gemeente onderscheid tussen het publiek belang in de ontwikkelfase en in de exploitatiefase.³

1. Voor de *ontwikkelfase* (de fase tot aan het in gebruik nemen van het nieuwe stadion) wordt geconstateerd dat het nieuwe stadion op zichzelf van onvoldoende maatschappelijk belang is. Het maatschappelijk belang ligt in het vergroten van de aantrekkelijkheid van het gebied. De realisatie van het stadion met de juiste architectonische kwaliteit en juiste programmering zou randvoorwaardelijk zijn voor het op gang brengen van de beoogde gebiedsontwikkeling. Omdat zonder financiering van de gemeente het nieuwe stadion niet van de grond komt, zou een publiek belang voor gemeentelijke deelneming in het stadion zijn ontstaan.
2. Voor de *exploitatiefase* is de conclusie dat er na realisatie feitelijk geen publiek belang voor de gemeente meer aanwezig is. De gemeente dient haar aanwezigheid dan te heroverwegen en aandelen aan een private partij over te dragen. Om deze reden zijn exit-afspraken opgesteld met andere aandeelhouders. Deze liggen op dit moment vast in de Term sheet die als basis geldt voor de aandeelhoudersovereenkomst.⁴ Als aandeelhouder wil de gemeente sturen op het rendement van het stadion, met aandacht voor sociaal-economische aspecten en de continuïteit van het stadion. Voor deze sociaal-economische aspecten wordt gewezen op bijvoorbeeld een aantal stageplekken, banen voor mensen uit Rotterdam Zuid en mobiliteitsdoelstellingen.

datum

21 mei 2021

pagina

4 van 12

De rekenkamer constateert dat het publiek kader de eerder beschikbare informatie over het publiek belang goed ordent. Op basis van de inhoud van het publiek kader ziet de rekenkamer echter wel bevestiging van haar eerdere conclusie dat er geen duidelijke onderbouwing van het publiek belang van gemeentelijke deelneming in het stadion zelf is. Het aandeelhouderschap in het stadion acht de gemeente nodig voor een ontwikkeling die buiten de invloedssfeer van het stadion zelf valt. De argumentatie dat het nodig is voor de aantrekkelijkheid van het gebied met “de juiste architectonische kwaliteit en de juiste programmering”, blijft naar het oordeel van de rekenkamer te algemeen en te weinig onderbouwd.

In de exploitatiefase is feitelijk geen publiek belang voor deelneming in het stadion aanwezig. De gemeente wil, naast sturen op dividend en continuïteit, sturen op sociaal-economische aspecten als het aantal stageplekken en banen voor inwoners van Rotterdam-Zuid. Het aandeelhouderschap is daarvoor echter geen harde noodzaak. Dit kan eveneens via bijvoorbeeld een convenant worden afgesproken. Er is overigens nog geen concrete invulling gegeven aan de te bereiken doelen op sociaal-economisch gebied.

2.2 governance

In de tussentijdse brief signaleerde de rekenkamer een risico dat het college, zeker onder druk van de coronacrisis, de in de governance bepaalde rolzuiverheid niet zou kunnen handhaven. Dit risico manifesteerde zich in april 2020 met de financiële ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling aan de Maas (STIGAM). De rekenkamer constateert dat na deze ondersteuning de gemeente zich verder heeft gehouden aan haar rol in het project. Ondanks financiële druk op de

³ Gemeente Rotterdam, ‘Publiek kader nieuw stadion, versie 10 maart 2021.

⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Uitgangspunten Governance stadion Feyenoord NV’, 8 april 2021.

Stichting gebiedsontwikkeling in het najaar van 2020 heeft de gemeente zich aan haar faciliterende rol gehouden en geen verdere financiële ondersteuning aan de betrokken private partners geboden.

2.3 informatievoorziening raad

De rekenkamer constateerde in de tussentijdse brief dat met de voortgangsrapportage en de afspraken over externe toetsing in opzet een goede structuur aanwezig is voor controle en besluitvorming door de raad. Wel constateerde de rekenkamer dat met het vervallen van de vijfde voortgangsrapportage het risico op gefragmenteerde en niet-actuele informatievoorziening aan de raad bestond.

Inhoudelijk beoordeelde de rekenkamer de gebruikte methode in de voortgangsrapportage om risico's te beoordelen als onvoldoende inzichtelijk. Doordat in de rapportages afwijkingen ten opzichte van de eerste rapportage worden beschreven, wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de daadwerkelijke risico's zijn (de kans dat een ongewenste gebeurtenis plaatsvindt in combinatie met de impact daarvan). Deze methode is in de laatste voortgangsrapportage niet gewijzigd. Op het moment van schrijven van deze brief moet de zesde voortgangsrapportage nog verschijnen.

datum
21 mei 2021

pagina
5 van 12

Een tweede belangrijk onderdeel van de informatievoorziening aan de raad bestaat uit de uitgevoerde toetsing. Deze komt in de volgende paragraaf aan de orde.

3. toetsing en validatie risico's

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

- *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?*

In opdracht van de gemeente zijn in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de financiële bijdrage van de gemeente in Feyenoord City. Door de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) is een opdracht verstrekt aan Deloitte voor toetsing van de voorwaarden van de Position Paper. De toetsing is begeleid door een regiegroep met twee leden van de COR en twee leden van het college. Op 30 april 2021 is de openbare versie van de toetsing gepubliceerd.⁵ Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag staat de door Deloitte uitgevoerde toetsing centraal. De rekenkamer heeft relevante aspecten met betrekking tot het toetsingsproces door Deloitte gevolgd en de verschillende tussentijds gepubliceerde producten ontvangen om zo een oordeel te kunnen vormen over de uitvoering en de uitkomst.

3.1 proces toetsing

Voor een goed toetsingsproces is het van belang dat Deloitte volledige toegang heeft gekregen tot de benodigde informatie, dat deze informatie juist is, dat er onafhankelijke oordeelsvorming heeft plaatsgevonden en dat de toets volledig is (op alle aspecten antwoord geeft).

toegang tot en juistheid van informatie

Zoals beschreven in de rapportage van Deloitte⁶ zijn twee datarooms ingericht met benodigde informatie voor de uitvoering van de toets. Deloitte geeft te kennen dat er bij de informatievoorziening vanuit de partijen geen terughoudendheid is ervaren. Er waren enkele problemen rondom de tijdigheid van aanlevering van informatie, maar dit lag niet aan de bereidwilligheid om informatie te delen.⁷ Op grond van de beschikbare bronnen en het gepresenteerde detailniveau van de informatie in de rapportage, heeft de rekenkamer ook geen aanleiding te veronderstellen dat er relevante informatie ontbreekt.

⁵ Deloitte, 'Project Feyenoord City Rapport toetsing voorwaarden Position Paper, Openbaar', 30 april 2021.

⁶ Deloitte, 'Project Feyenoord City Rapport toetsing voorwaarden Position Paper, Openbaar', 30 april 2021.

⁷ Interview Deloitte.

juistheid informatie

Gedurende het toetsingsproces heeft Deloitte aandacht besteed aan de feitelijke juistheid van de informatie door concepten ter verificatie aan de betrokken partijen voor te leggen. De partijen hebben daarnaast schriftelijk bevestigd dat zij alle relevante informatie volledig ter beschikking hebben gesteld, dat de informatie feitelijk juist is en dat het rapport 'alle zaken van betekenis binnen de reikwijdte van de uitgevoerde werkzaamheden bevat'. Voor de business case heeft Stadion Feijenoord dit ook schriftelijk bevestigd. Nader onderzoek naar de juistheid en volledigheid van aangeleverde informatie of controle op aangeleverde financiële gegevens valt buiten de reikwijdte van de opdracht aan Deloitte.⁸ Met deze werkwijze is geborgd dat gebruik is gemaakt van feitelijk juiste informatie.

oordeelsvorming

datum De oordeelsvorming van Deloitte is gebaseerd op beschikbare documenten en aangeleverde cijfers.
21 mei 2021 Dit betekent in het geval van de beoordeling van de business case 2.1 dat is geanalyseerd welke methodes zijn gebruikt, of de aannames worden onderbouwd door onderliggende rapporten en of de hieruit volgende berekeningen mathematisch kloppen. Er heeft geen aanvullende toets op de haalbaarheid zelf plaatsgevonden op basis van eigen expertise of onderzoek.

pagina
6 van 12

De gekozen opzet van de toetsing, waarbij niet het college maar de COR als opdrachtgever functioneert, zorgt voor meer afstand van de gemeente als belanghebbende partij, dan wanneer de toets in opdracht van het college zou zijn uitgevoerd. De betrokken partijen hebben, zoals hierboven geschetst, informatie aangeleverd en tussentijds de verschillende notities in concept ontvangen met het verzoek deze te controleren op feitelijke juistheid en volledigheid. Daarnaast heeft de regiegroep op onderdelen gevraagd naar meer onderbouwing of aanscherpingen van de resultaten. Gedurende het traject heeft dit in een aantal gevallen geleid tot aanpassing van de tussentijdse bevindingen. 'Er zijn enkele oordelen gewijzigd na het beschikbaar komen van nieuwe of definitieve stukken die pas later in het proces beschikbaar kwamen, zoals bijvoorbeeld de Term sheet Governance'.⁹ De rekenkamer constateert dat de uiteindelijke aanpassingen in de gepresenteerde oordelen tussen de concepten en de eindrapportage beperkt zijn en in de meeste gevallen ook te verklaren zijn door het later beschikbaar komen van informatie. Verderop in deze brief gaan we hier nader op in.

volledigheid informatie

Uit de toets is op te maken dat op verschillende voorwaarden nog geen beoordeling heeft plaatsgevonden, omdat belangrijke stukken nog ontbreken. Deloitte heeft over drie voorwaarden geen definitief oordeel kunnen vormen en voorgesteld deze als 'opschortende voorwaarden' in het vervoltraject mee te nemen. Van twee voorwaarden heeft Deloitte gezegd het oordeel aan de raad te willen overlaten. Het college heeft in het raadsvoorstel van 30 april daarop een toelichting gegeven. Ook is bij ruim een derde van alle voorwaarden geconstateerd dat deze op dit moment contractueel zijn geborgd, maar dat er nog verdere acties in de toekomst plaats dienen te vinden. De belangrijkste informatie die op het moment van toetsing nog ontbrak betreft:

- de definitieve financieringsstructuur (en daarmee de daarop gebaseerde financieringslasten);
- de definitieve bouwkosten;
- de taxatie van de waarde van de grond onder het stadion en het daarop gebaseerde erfpachtcontract met de precieze erfpachtvoorwaarden en de hoogte van de canon;
- de precieze afspraken over de landaanwinning, de kosten van de realisatie, de rol van de gemeente en de voorwaarden die aan het erfpachtcontract zijn gekoppeld.

⁸ Deloitte, 'Nadere opdrachtbevestiging', 22 juli 2020.

⁹ Interview Deloitte.

De consequenties van het ontbreken van deze informatie zijn verschillend. De taxatie van de waarde van de grond onder het stadion en de aanwezigheid van een erfpachtcontract is van belang voor voorwaarden 4.1, 5.1 en 6.1.¹⁰ Van deze voorwaarden is geconstateerd dat deze contractueel geborgd zijn, omdat hierover in de Raamovereenkomst afspraken zijn gemaakt. Voor de andere nog ontbrekende informatie geldt dat de bijbehorende voorwaarden niet contractueel geborgd zijn. Het gaat hierbij om substantiële voorwaarden:

- Voor zowel de financieringsstructuur als de definitieve bouwkosten en de kosten van de landaanwinning geldt dat deze een belangrijke basis vormen voor de uiteindelijke business case van het stadion. De analyses van de business case zijn op dit onderdeel nog gebaseerd op “conceptstukken, dan wel veronderstellingen van Stadion Feijenoord dienaangaande”.¹¹
- Specifiek voor de financieringsstructuur geldt de voorwaarde 10.1.¹² Hiervan wordt geconstateerd dat documentatie wordt verstrekt na de toetsing en deze voorwaarde daarmee niet getoetst kan worden.

datum

21 mei 2021

pagina

7 van 12

De consequenties van bovenstaande zijn ten eerste dat aanpassingen in de financieringslasten of bouwkosten nog impact kunnen hebben op de business case. Ten tweede is er nog geen duidelijkheid over voorwaarde 10.1. Deloitte heeft voor deze voorwaarde nu aanbevolen deze bij de besluitvorming door de raad als opschortende voorwaarde op te nemen. Het doel van deze opschortende voorwaarde is de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden in te stemmen met de investering, onder voorbehoud van het definitief invullen van deze voorwaarde voorafgaand aan financial close.

3.2 inhoud

analyse business case 2.1

De opdracht van Deloitte was onder meer business case 2.1 te vergelijken met business case 1.0. Hierbij is gekeken hoe het rendement en risicoprofiel van business case 2.1 zich verhoudt tot business case 1.0. Deloitte heeft hiervoor een analyse uitgevoerd op de totstandkoming en onderbouwing van business case 2.1 en een gevoeligheidsanalyse op basis van een aantal vooraf gedefinieerde scenario's.

In de eindrapportage heeft Deloitte bij de vergelijking ten opzichte van business case 1.0 aangegeven hoe het risicoprofiel van de afzonderlijke onderdelen van de business case zich heeft ontwikkeld. Uit de samenvatting van het eindoordeel van Deloitte blijkt dat voor alle onderscheiden aspecten van de business case het risicoprofiel gelijk is gebleven dan wel is afgenomen ten opzichte van de oorspronkelijke business case. Dit resulteert in een beeld van ontwikkelingen van risico's op de verschillende onderdelen. Omdat niet duidelijk is hoe conservatief of riskant de business case 1.0 was, is het moeilijk te duiden wat de ontwikkelingen in het risico precies betekenen.

Een belangrijk onderdeel in de vergelijking van beide business cases is het risicoprofiel voor het rendement. In business case 1.0 is uitgegaan van een looptijd van 25 jaar en in business case 2.1 van 27 jaar op basis van afspraken tussen Stadion Feijenoord en de gemeente. Een vergelijking van beide business cases op basis van een zelfde looptijd van 25 jaar leidt tot een afname van het rendement en daarmee verhoging van het risico. Door de verlenging van twee jaar komt het rendement voor de gemeente op een zelfde niveau. Uit de review die de rekenkamer heeft gedaan van het toetsingsproces, maakt de rekenkamer op dat discussie heeft plaatsgevonden over de interpretatie van deze verlenging. Dit werd onder andere veroorzaakt doordat in een laat stadium

¹⁰ 4.1: De verkoop van de gemeentelijke grond in fase 1 vindt plaats op basis van marktconforme waardering, onderbouwd middels taxatie en conform de gemeentelijke gronduitgifte-regels. Indien noodzakelijk voor de ontwikkeling kunnen de afwijkende afspraken worden gemaakt, mits deze positie van de gemeente niet verslechteren; 5.1: De aankoop van de grond onder het nieuwe stadion vindt middels gemeentelijke verwevingsregels plaats en wordt onderbouwd middels een marktconforme taxatie; 6.1: De uitgifte in erfpacht vindt conform gemeentelijke (taxatie-)regels, en direct bij aankoop plaats.

¹¹ Deloitte, 'Project Feyenoord City Rapport toetsing voorwaarden Position Paper, Openbaar', 30 april 2021.

¹² 10.1: Reeds bij het besluit op de Position Paper wil de gemeente zekerheid over de betrokken financiers. De bereidheid van de financiers (anders dan de gemeente) om deel te nemen moet blijken uit: (a) Letters of Comfort, voor raadsbesluitvorming over de Position Paper; (b) Letters of Intent; en (c) Financieringsovereenkomsten.

van het toetsingsproces een exit-mechanisme is overeengekomen in de Term sheet waarbij de gemeente wordt uitgekocht. Dit exit-mechanisme is betrokken bij het beoordelen van het rendement. Uiteindelijk is er voor gekozen zowel de consequenties van een looptijd van 25 jaar als van 27 jaar naast elkaar te presenteren. Opvallend is echter dat in de geformuleerde conclusie niet alleen het rendement op basis van beide looptijden is gepresenteerd, maar er daar ook een verbeterd risicoprofiel staat weergegeven (“groen”).¹³ Op dit punt is het oordeel over het risicoprofiel niet inzichtelijk.

toetsing voorwaarden Position Paper

In totaal heeft Deloitte uit de Position Paper 98 voorwaarden herleid. Hiervan:

- is één voorwaarde (8.1) niet van toepassing;
- wordt aan 54 voorwaarden voldaan;
- is bij 36 voorwaarden sprake van contractuele borging, waarbij nog openstaande actie(s) in de toekomst vereist is (zijn);
- voldoen twee voorwaarden “in de geest” of zijn anders ingevuld (11.1.c.5 sub 3 en 15.1.h);
- zijn er drie voorwaarden waarover Deloitte geen oordeel geeft, omdat documentatie nog ontbreekt (10.1, 10.2 en 11.1.d). Deloitte doet hiervoor de aanbeveling deze mee te nemen als opschortende voorwaarden bij de besluitvorming;
- zijn er twee voorwaarden waarover Deloitte geen oordeel uitspreekt en de conclusie laat aan de gemeenteraad (9.3 en 9.4).

datum

21 mei 2021

pagina

8 van 12

opschortende voorwaarden

Zoals eerder aangegeven was de benodigde informatie om voorwaarde 10.1 (zekerheid over de betrokken financiers) te toetsen nog niet beschikbaar en is aanbevolen hiervan een opschortende voorwaarde te maken. Ook voor de voorwaarden 10.2 (deelname van gerenommeerde, maatschappelijk betrokken aandeelhouders) en 11.1.d (verstrekingsritme van de financiering) is dit van toepassing. Over voorwaarde 10.1 is geen oordeel gegeven, omdat documentatie pas na de toetsing beschikbaar komt. Er is een overzicht met de status per financier opgenomen, maar er heeft geen toetsing op wel beschikbare onderdelen plaatsgevonden. De rekenkamer is van mening dat voor voorwaarde 10.1 ook de conclusie getrokken had kunnen worden dat nog niet is voldaan aan de voorwaarde. De voorwaarde luidt immers dat op het moment van toetsing de bereidheid om deel te nemen moet blijken.

voorwaarden zonder conclusie

Een tweetal voorwaarden (9.3 en 9.4)¹⁴ is door Deloitte wel uitvoerig getoetst, maar uiteindelijk in de eindrapportage niet voorzien van een conclusie of oordeel. Voor voorwaarde 9.3 is beschreven welke veranderingen in vergelijking met de haalbaarheidsstudie een positieve of negatieve invloed op de financieringsstructuur hebben. Het oordeel over het effect van deze veranderingen op de financieringsstructuur wordt aan de gemeente gelaten. In onderstaand kader is de conclusie van Deloitte weergegeven.

conclusie over 9.3

'We kunnen constateren dat de financieringsstructuur niet meer één-op-één vergelijkbaar is met de structuur uit de Haalbaarheidsstudie, onder meer door de invulling middels andere financieringscomponenten en het veranderde aflossingsschema van de bancaire lening. Op basis van de analyse, waarbij effecten van de gewijzigde financieringsstructuur zowel positief als negatief zijn ten opzichte van de financieringsstructuur in de Haalbaarheidsstudie, en waarbij de Position Paper geen weging geeft aan de financiële ratio's, kan niet eenduidig geconcludeerd worden of wel of niet aan voorwaarde 9.3 wordt voldaan.'

¹³ Deloitte, 'Project Feyenoord City Rapport toetsing voorwaarden Position Paper, Openbaar', 30 april 2021, p. 170.

¹⁴ 9.3: Uitgangspunt van het eigen vermogen is de in de haalbaarheidsstudie geschetste conservatieve financieringsstructuur; 9.4: De definitieve businesscase bij financial close is vergelijkbaar met de huidige business case qua rendement en risicoprofiel.

Over voorwaarde 9.4 wordt opgemerkt dat de Position Paper geen nadere duiding geeft hoe de impact van wijzigingen in de business case op het risicoprofiel te duiden. Hierover staat in het rapport het onderstaande vermeld.

conclusie over 9.4

‘Zoals toegelicht is BC 2.1 op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van BC 1.0 (o.a. financieringsstructuur, bandbreedte mechanisme en een potentiële exit van de gemeente). Daarnaast zijn er aanpassingen die het exploitatieresultaat verhogen en posten die resultaat verlagen. Omdat de gemeentelijke position paper geen nadere duiding geeft hoe de impact van wijzigingen in de business case op het risicoprofiel dienen te worden gewogen kan op basis hiervan niet worden geconcludeerd of er wel of niet aan voorwaarde 9.4 is voldaan. Daarom zal door de Gemeente Rotterdam hieromtrent een nadere weging moeten worden gemaakt.’

datum

21 mei 2021

pagina

9 van 12

Het uiteindelijke gevolg is dat van twee substantiële voorwaarden niet wordt aangegeven of er aan wordt voldaan. Vooraf had echter voorzien kunnen worden dat de Position Paper zelf geen duiding of normen bevat om te bepalen of een financieringsstructuur conservatief is en of een businesscase een vergelijkbaar rendement en risicoprofiel heeft. In de opdrachtformulering door de COR of tijdens het toetsingsproces had aandacht besteed kunnen worden aan benodigde normen of criteria om een oordeel te kunnen geven. Door het achterwege blijven van een inhoudelijk oordeel wordt de gemeenteraad gevraagd zelf complexe financiële kengetallen tegen elkaar af te wegen, aan de hand daarvan de risico's te bepalen en een oordeel te vellen of wel of niet wordt voldaan aan deze voorwaarden. In het raadvorstel van het college van 30 april geeft het college aan wel van mening te zijn dat aan beide voorwaarden is voldaan. Het college wijst er daarbij onder andere op dat Deloitte meer factoren signaleert die het risicoprofiel verlagen dan verhogen.

contractueel geborgd en “in de geest”

Van een aanzienlijke hoeveelheid (sub)voorwaarden concludeert Deloitte dat deze contractueel zijn geborgd. Hiervoor geldt dat niet bij voorbaat zeker is dat daadwerkelijk wordt voldaan aan de voorwaarde. In de toekomst zijn daarvoor nog acties nodig.

Twee voorwaarden voldoen “in de geest” van het gestelde in de Position Paper (11.1.c.5 sub 3 en 15.1.h). Aan deze voorwaarden wordt strikt genomen niet voldaan. Doordat aanvullende acties zijn genomen, wordt volgens Deloitte wel voldaan aan hetgeen met de voorwaarde werd bedoeld of beoogd.

aanbevelingen en monitoring

Om te kunnen voldoen aan alle (sub)voorwaarden die momenteel contractueel zijn geborgd, heeft Deloitte in totaal dertig aanbevelingen gedaan aan de gemeente om erop toe te zien dat de noodzakelijke acties worden uitgevoerd. In veel gevallen wordt de gemeente aanbevolen om “scherp te zijn” op toekomstige acties en ontwikkelingen. In de brief van het college van 30 april is het voorstel opgenomen om over de aanbevelingen te rapporteren in de voortgangsrapportage. De gemeente is in veel van deze voorwaarden echter belanghebbende of indirect betrokken. Om deze reden constateert de rekenkamer dat op onafhankelijke wijze de invulling van de voorwaarden moet worden bewaakt. Ook is het de vraag of de timing van de voortgangsrapportage goed past bij het verdere besluitvormingsproces.

4. getroffen waarborgen risico's

In deze paragraaf staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Heeft de gemeente op basis van de risico's voldoende waarborgen getroffen?

Gezien de focus van het onderzoek heeft de rekenkamer zich voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen geconcentreerd op financiële risico's die voor de gemeente kunnen optreden op drie thema's:

- bij de gebiedsontwikkeling;
- als aandeelhouder;
- als erfverpachter.

4.1 risico's gemeente gebiedsontwikkeling

In 2018 is de Stichting gebiedsontwikkeling opgezet. De stichting is opgericht als private partij met als doel de gebiedsontwikkeling Feyenoord City voor eigen rekening en risico uit te voeren. De stichting en de gemeente hebben onderlinge afspraken vastgelegd in de Raamovereenkomst. Daarnaast hebben beide partijen met Stadion Feijenoord de Driepartijenovereenkomst opgesteld. Beide overeenkomsten hangen nauw met elkaar samen en bevatten alle kaders, plannings, te bereiken milestones en inhoudelijke afspraken voor het realiseren van Feyenoord City. De afspraken zijn vervolgens in verschillende allonges aangevuld en aangepast.

datum
21 mei 2021

pagina
10 van 12

De rekenkamer heeft getoetst in hoeverre de gemeente op basis van de afspraken in de overeenkomsten financieel risico loopt bij enkele potentiële toekomstige gebeurtenissen. Daarbij kan gedacht worden aan voortijdige beëindiging door niet-realiseren van afspraken, tegenvallers door aanzienlijke vertraging of hogere kosten bij grondverwerving en het niet-nakomen van verplichtingen bij de ontvangen subsidie voor de Woningbouwimpuls:

- *voortijdige beëindiging bij het niet doorgaan van het stadion.* Er zijn in de overeenkomsten verschillende situaties beschreven die leiden tot voortijdige beëindiging ervan (en daarmee de afspraken over de realisatie van het nieuwe stadion). De gemeente loopt bij deze situaties potentieel geen financieel risico. In de afspraken is voorzien in een terugvalscenario indien de Driepartijenovereenkomst wordt beëindigd. In dit geval neemt de gemeente de grond onder het nieuwe stadion niet af en heeft erfpachtuitgifte niet plaatsgevonden. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de gemaakte afspraken met het Rijksvastgoedbedrijf zijn over de voor het stadion benodigde landaanwinning en of dit enig financieel risico voor de gemeente kan opleveren.
- *aanzienlijke vertraging of hogere kosten grondverwerving.* Het financiële risico dat optreedt door vertraging (bijvoorbeeld door tragere verwerving van gronden) of hogere kosten voor verwerving ligt bij de Stichting gebiedsontwikkeling. De Stichting en de gemeente hebben afspraken gemaakt over de maximale hoogte van de kosten voor grondverwerving van de grond onder het stadion en over eventuele inzet van onteigening van gronden door de gemeente. De gemeente loopt in deze situatie weinig financieel risico.
- *niet-nakomen afspraken over verstrekte subsidie door het rijk in het kader van de Regeling Woningbouwimpuls 2020.* De toegekende subsidie stelt onder andere eisen aan het tempo, aantal te bouwen woningen en de betaalbaarheid daarvan. De subsidie is aan de gemeente toegekend, waardoor deze ook verantwoordelijk is voor het behalen van de resultaten uit de aanvraag. Om risico's voor de gemeente te beperken is een allonge bij de Raamovereenkomst opgesteld.¹⁵ Voor diverse situaties die risico kunnen opleveren (zoals vertragingen en hogere kosten voor verwerving en bouwrijp maken van gronden) zijn afspraken gemaakt die de financiële risico's voor de gemeente sterk beperken. De rekenkamer heeft de hierover gemaakte afspraken ingezien. Op basis daarvan is de rekenkamer van oordeel dat het financieel risico voor de gemeente betrekkelijk goed is afgedicht.

4.2 risico's als aandeelhouder

Afspraken over de positie van de gemeente als aandeelhouder zijn vastgelegd in de Term sheet.¹⁶ In de Term sheet zijn uitgangspunten vastgelegd over de zeggenschap, financiering en dividendbeleid. In de toetsingsrapportage van Deloitte zijn verschillende uitgangspunten opgenomen die in dit kader relevant zijn. Onder andere is afgesproken dat in het geval van de noodzaak tot aanvullende financiering voor Stadion Feijenoord geen van de aandeelhouders verplicht is om een aanvullende financiering te verstrekken. Er zijn ook afspraken gemaakt om het risico op een kleiner dividend

¹⁵ Vierde Allonge bij de Raamovereenkomst, 20 december 2020.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, Uitgangspunten Governance stadion Feijenoord NV, 8 april 2021.

voor de gemeente te beperken via een bandbreedte systematiek. Verder is uitgewerkt op welke wijze in het geval van liquidatie van het nieuwe stadion de uitkering aan aandeelhouders plaatsvindt, nadat alle schulden zijn voldaan. Relevant is verder dat een exit-regeling voor de gemeente is afgesproken. Uiterlijk in jaar 27 van de exploitatie dient de gemeente haar inleg en het afgesproken rendement daarop te kunnen innen en uit te treden als aandeelhouder. Er zijn aanvullende afspraken gemaakt over eerdere verkoop van gemeentelijke aandelen indien de exploitatieresultaten beter zijn dan de business case.¹⁷ Ook zijn afspraken gemaakt over de aflossing van het preferente aandeel (de geconverteerde lening van € 7,9 mln). Deze afspraken passen bij de constatering dat er geen direct publiek belang van de gemeente meer is in de exploitatiefase en bij de wens van de gemeenteraad uit te stappen wanneer dit mogelijk is.

datum
21 mei 2021

pagina
11 van 12

De financiële risico's voor de gemeente als aandeelhouder liggen uiteraard in de realiseerbaarheid van de business case. De mate waarin de gemeente het risico loopt minder of geen dividend uitgekeerd te krijgen, is af te leiden uit de scenarioanalyse. Deze biedt een modelmatige doorrekening aan de hand van verlaagde inkomsten op verschillende parameters. Belangrijke parameters bij de scenario's zijn het aantal evenementen, het aantal wedstrijden, de gemiddelde bezetting van toeschouwers, horecabestedingen en bezoekers van sightseeing tours. In hoeverre de geschetste scenario's een realistische inschatting geven, kan de rekenkamer niet beoordelen.

4.3 risico's als erfverpachter

De gemeente krijgt te maken met twee erfpachtcontracten. Eén erfpachtcontract heeft betrekking op de grond onder het stadion en één erfpachtcontract heeft betrekking op de landaanwinning in de rivier. De taxatiewaarde, de erfpachtcontracten met de daarin gestelde voorwaarden en het erfpachtcanon zijn op dit moment nog niet bekend. Beide contracten zijn nog niet opgesteld, waardoor ook nog geen inzicht bestaat in de taxatiewaarde en de daarbij behorende voorwaarden.

Voor de landaanwinning geldt dat het voornemen is dat er een stichting (SPV, Special Purpose Vehicle) wordt opgericht waar het stadion eigenaar van wordt. Deze stichting moet worden gefinancierd door een externe financier. De grond van de landaanwinning wordt aan de stichting in erfpacht uitgegeven. Het voornemen is dat het stadion vervolgens na 30 jaar het erfpachtcontract van de stichting afkoopt, de stichting hiermee de financiering aflost en het stadion de grond direct in erfpacht krijgt.¹⁸ Op dit moment zijn deze voornemens nog niet in afspraken vastgelegd. De rekenkamer kan op dit moment niet beoordelen welke rol de gemeente precies gaat spelen bij verwerving van de gronden, wat de verhouding wordt ten aanzien van de op te richten stichting en wat de financiële consequenties van eventuele tegenvallers zijn.

Tot slot geldt dat ook voor het erfpachtcontract van de (bestaande) grond onder het stadion op dit moment nog niet goed een beoordeling van de risico's te maken valt. Mogelijke risico's zijn:

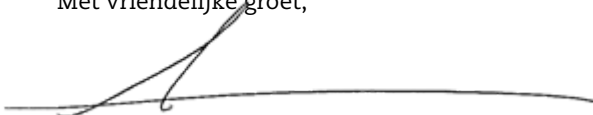
- *Faillissement van stadion.* Afhankelijk van de precieze afspraken over de afwikkeling van het faillissement in situaties als tijdens de bouw of na realisatie van het stadion heeft dit financiële gevolgen voor de gemeente. De afspraken voor zowel de grond onder het stadion als voor de grond uit landaanwinning zijn nog niet bekend. Hierover is nog geen uitspraak mogelijk.
- *Niet-betalen van de erfpachtcanon gedurende de looptijd van het erfpachtcontract.* Gezien de positie van de erfpachtcanon in de waterval is dit risico op voorhand relatief klein. Ook hiervoor geldt echter dat de definitieve afspraken over de canonbetaling niet bekend zijn.

¹⁷ Interview ambtenaar gemeente.

¹⁸ Interview ambtenaar gemeente.

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Drs. P. Hofstra RO CIA
directeur

datum

21 mei 2021

pagina

12 van 12

