

aandeel zonder belang

onderzoek naar financiële bijdrage
gemeente in Feyenoord City



Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum	ons kenmerk
9 juli 2020	RR/20.045/PH/JW/EL
pagina	betreft
1 van 48	R.O.19.04 onderzoeksbrief 'Aandeel zonder belang'

Geacht raadslid,

Op 17 oktober 2019 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet Feyenoord City gepubliceerd.¹ In het onderzoek kijkt de rekenkamer naar de (financiële) betrokkenheid van de gemeente bij het project. Specifiek gaat het om:

- 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.

Voor deze onderdelen beoogt de rekenkamer vast te stellen of de gemeente:

- 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;
- de raad goed informeert in het kader van de besluitvorming hierover.

Bij deze doelstelling zijn zeven deelvragen geformuleerd. Het onderzoek wordt uitgevoerd op het moment dat het project nog volop in ontwikkeling is. Ten tijde van publicatie van de onderzoeksopzet ging de rekenkamer uit van de toen geldende planning voor oplevering van het investeringsmemorandum (IM) in februari 2020. In december 2019 is de raad echter geïnformeerd door Stadion Feijenoord en de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (in het vervolg aangehaald als Stichting gebiedsontwikkeling of Stichting) dat oplevering van het nieuwe stadion door aanpassingen in het ontwerp met een jaar is vertraagd.² Dit heeft ook gevolgen voor het verschijnen van de businesscase en het daarop gebaseerde investeringsmemorandum. Beide verschijnen daarmee fors later dan de rekenkamer in de planning van het onderzoek had voorzien.

Dit betekent dat een deel van de onderzoeksvragen niet volgens de oorspronkelijke planning beantwoord kan worden. Om deze reden heeft de rekenkamer in de

¹ In de aanvulling van 5 november 2019 is in de doel- en vraagstelling benadrukt dat de informatievoorziening aan de raad onderdeel van het onderzoek uitmaakt en is een extra deelvraag geformuleerd.

² Brief Stadion Feijenoord en Stichting gebiedsontwikkeling aan de Maas van 18 december 2019.

onderzoeksprogrammering 2020³ dan ook aangekondigd een knip in het onderzoek aan te brengen en in eerste instantie in te gaan op een deel van de vragen die reeds beantwoord kunnen worden. Het gaat hierbij om deelvraag 1 en 2 (over publiek belang en governance) en om een tussentijds beeld van deelvraag 7 (informatievoorziening aan de raad):

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?
7. Beschikt de raad over de goede informatie voor de besluitvorming over Feyenoord City?

Voor de andere deelvragen is beantwoording in deze fase nog niet mogelijk. De oplevering van de integrale eindrapportage van de rekenkamer is afhankelijk van het moment van verschijnen van het investeringsmemorandum, de business case waar deze op is gebaseerd en de onafhankelijke toetsing hiervan in gezamenlijke opdracht van college en gemeenteraad.

actuele situatie

Recent heeft het college in een aantal brieven de raad geïnformeerd over de impact van de coronacrisis op Feyenoord City. De rekenkamer gaat in deze brief ook kort in op de huidige situatie en dan met name de genomen maatregelen vanuit de gemeente.

inhoud brief

Deze brief bestaat uit zes paragrafen. In de eerste paragraaf zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Ook zijn in deze paragraaf de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer opgenomen. De tweede paragraaf geeft een korte tijdlijn van de totstandkoming en gemaakte afspraken door de gemeente met Stadion Feijenoord en de Stichting gebiedsontwikkeling. In de derde paragraaf wordt kort stilgestaan bij de actuele ontwikkelingen rond de coronacrisis. De vierde paragraaf gaat in op het publiek belang van deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion en de erfpachtmaatregel. In de vijfde paragraaf is op hoofdlijnen ingegaan op de governance. Tot slot behandelt paragraaf zes de informatievoorziening aan de raad.

Bij deze brief zijn enkele bijlagen opgenomen waarin achtergrondinformatie is opgenomen behorende bij de bevindingen over publiek belang, de governance en de informatievoorziening aan de raad.

³ Brief van de rekenkamer van 28 januari 2020 over de onderzoeksprogrammering 2020.

1. conclusies en aanbevelingen, reactie en nawoord

1.1 conclusies

Het onderzoek van de rekenkamer leidt tot de volgende conclusies.

publiek belang

1. Bij de besluitvorming over de position paper heeft het college zich niet gehouden aan het Beleidskader Verbonden Partijen. Doordat aan de gemeenteraad een besluit over Feyenoord City als geheel is gevraagd, heeft de benodigde zelfstandige besluitvorming over het publiek belang van het aandeelhouderschap in het stadion niet plaatsgevonden.
2. Door het ontbreken van zelfstandige besluitvorming over het aandeelhouderschap in het nieuwe stadion zijn hiervoor geen alternatieven afgewogen. Hiermee is de raad de mogelijkheid onthouden zich specifiek uit te spreken over de wenselijkheid van het aandeelhouderschap. Onderdeel van het afwegen van alternatieven is ook de vraag in hoeverre stadionontwikkeling nodig is voor de gehele gebiedsontwikkeling. Hiervoor geldt dat de gemeenteraad zich alleen heeft kunnen uitspreken over gebiedsontwikkeling in combinatie met stadionontwikkeling.
3. In de besluitvorming over Feyenoord City is wel het *maatschappelijk* belang van deelname aan gebiedsontwikkeling beargumenteerd. Aandeelhouderschap vraagt echter ook een expliciete argumentatie van het *publiek* belang. Een publiek belang is een maatschappelijk belang dat zonder overheidsingrijpen niet tot stand komt, omdat de markt niet in staat is dit zelf te doen. Het publiek belang van aandeelhouderschap in het nieuwe stadion is onvoldoende gemotiveerd.
4. Het voorbijgaan aan het eigen Beleidskader Verbonden Partijen en het achterwege blijven van een helder gemotiveerd publiek belang maakt de gemeente bovendien kwetsbaar bij toekomstige verzoeken voor gemeentelijk aandeelhouderschap van private partijen. Deze partijen kunnen er dan immers op wijzen dat bij Feyenoord City het beleidskader niet gevolgd is en het beargumenteren van een breder maatschappelijk belang volstaat.
5. In de gemeentelijke erfpachtvoorwaarden zijn geen eisen gesteld aan de aanwezigheid van of besluitvorming over een publiek belang. De gemeente heeft de mogelijkheid om in de erfpachtovereenkomst voorwaarden over de borging van het publieke belang op te nemen. Op dit moment is nog niet duidelijk of en hoe zij dit zal doen.

governance

6. Voor de uitvoering van het project heeft de gemeente een governance ingericht voor Feyenoord City die in opzet goed is. Tussen gemeente en private partijen is voor de gebiedsontwikkeling een duidelijk stelsel van afspraken, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd, met een daarbij behorende overlegstructuur. De interne governance (binnen de gemeente) is logisch opgebouwd met voldoende aandacht voor risicobeheersing.
7. Voor de financiering van het nieuwe stadion vindt overleg plaats tussen de gemeente en Stadion Feijenoord. Daarin ontbreekt het aan concrete tussentijdse onderbouwing bij de door het stadion gedeelde informatie over de status van de financiering.

8. De gemeente heeft enerzijds publiekrechtelijke taken en brengt anderzijds als adviseur kennis en expertise in bij de uitvoering van het project Feyenoord City. In de uitvoering van het project is de scheidslijn tussen de gemeentelijke advies- en expertrol en de verantwoordelijkheden van private partijen onvoldoende scherp door de hechte onderlinge samenwerking. Dit leidt tot het risico dat, wanneer de uitvoering bij de private partijen onder druk staat of komt te staan, de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan strikt bij haar rol past. Bovendien maakt de onderlinge verwevenheid het potentieel lastig de inspanningen en resultaten van partners, waarin de gemeente een adviserende rol heeft gehad, voldoende kritisch en objectief te toetsen aan gemaakte afspraken.
9. De rekenkamer signaleert een groot risico dat het college, zeker nu recentelijk mede door de coronacrisis de druk op Feyenoord City toeneemt, de in de governance bepaalde rolzuiverheid niet kan handhaven. Op basis van de inhoud van een agendapost van het college van medio april 2020 concludeert de rekenkamer dat het college met de ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling een besluit heeft genomen dat niet past binnen de gemaakte afspraken tussen partijen.

informatievoorziening raad

10. In opzet is met de voortgangsrapportage en de afspraken over de externe toetsing een goede structuur aanwezig voor controle en besluitvorming door de raad.
11. Vanaf de vierde voortgangsrapportage constateert de rekenkamer echter een knelpunt in de actualiteit van de informatie. In een periode waarin opeenvolgend veel belangrijke veranderingen plaatsvinden, is de rapportage alweer achterhaald op het moment dat deze verschijnt. Voor de raad biedt een voortgangsrapportage dan te weinig actuele informatie om ontwikkelingen goed te kunnen volgen.
12. De wijze waarop de risico's in de voortgangsrapportage zijn gepresenteerd, is onvoldoende inzichtelijk. De gebruikte methode waarbij afwijkingen ten opzichte van de basisrapportage worden gerapporteerd, maakt de daadwerkelijke risico's (de kans dat iets optreedt in combinatie met de impact) niet duidelijk. Ook de ontwikkeling van risico's ten opzichte van de voorgaande rapportage is niet goed te volgen.
13. Medio april 2020 heeft het college de raad geïnformeerd over de financiële ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling. Deze informatieverstrekking is niet volledig. De betrokkenheid van de gemeente gaat verder dan op basis van de afspraken tussen partijen mag worden verwacht. Hierover had de gemeenteraad geïnformeerd dienen te worden.

1.2 aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt rekenkamer tot de onderstaande aanbevelingen.

1. Stel alsnog een publiek kader vast voor het bepalen van het publiek belang van deelname in het beoogde nieuwe stadion en definieer helder welk publiek belang met de deelname in het stadion zou moeten worden gediend.

2. Houd vast aan de rol en betrokkenheid van de gemeente bij het project zoals deze is vastgelegd in de overeenkomsten met betrokken partijen.
3. Borg dat door Stadion Feijenoord aangereikte informatie met betrekking tot de status van de financiering feitelijk wordt onderbouwd.
4. Bewaak de onafhankelijke uitvoering van de finale toets op de business case en de position paper. Draag zorg voor garanties dat de uitvoerder van de toets alle informatie kan inzien die zij hiervoor noodzakelijk acht.
5. Besteed aandacht aan de wijze waarop risico's in de voortgangsrapportage in beeld worden gebracht.
 - a. Presenteer evenals in de Monitor Grote Projecten het beeld uit de voorgaande rapportage.
 - b. Presenteer via de gebruikte kleurcodering de daadwerkelijke hoogte van het risico (de kans dat het gebeurt in combinatie met de impact) en niet de veranderingen in het risico.

1.3 reactie college

Op 30 juni jl. ontvingen wij uw onderzoeksbrief over Feyenoord City. Uw brief bevat uw conclusies en aanbevelingen voor drie van de zeven onderzoeksvragen uit uw onderzoeksoepzet over:

- het publiek belang
- de governance
- de informatievoorziening aan de raad.

In veel conclusies kunnen we ons niet of slechts ten dele vinden, uw aanbevelingen kunnen we voor een belangrijk deel overnemen. In deze brief geven we u daarvoor een onderbouwing. In uw brief van 30 juni verzoekt u ons om uiterlijk op 7 juli een reactie te geven op paragraaf 1 met de conclusies en aanbevelingen. Wij constateren dat dit een ongebruikelijk korte periode is die verder niet wordt gemotiveerd. Ook de periode voor het ambtelijke wederhoor was ongebruikelijk kort. Feyenoord City is een belangrijk, omvangrijk en complex project waarbij zorgvuldigheid en tijd hand in hand gaan. Toch hebben wij gevolg willen geven aan uw verzoek, maar hebben ons noodgedwongen moeten beperken tot de letterlijke tekst van uw verzoek en de onderbouwing (paragraaf 2 en verder) niet meegenomen in onze reactie.

Besluitvorming Feyenoord City

Voor een goed begrip van onze bestuurlijke reactie eerst het volgende. Wij zijn van mening dat er in 2016 en 2017 een zorgvuldig en intensief proces met de gemeenteraad is doorlopen. In 29 november 2016 hebben wij de haalbaarheidsstudie aan de raad aangeboden, ons voornemen kenbaar gemaakt en het te doorlopen proces met de gemeenteraad geschetst. In dat intensieve proces zijn veel vragen, wensen en aandachtspunten aan de orde gekomen die hebben geleid tot een aanvulling op de haalbaarheidsstudie, extra toetsen en aanscherping van de randvoorwaarden. Uiteindelijk heeft dit proces zoals bekend geleid tot het raadsbesluit op 11 mei 2017 over de Position Paper.

Wij zijn van mening dat gelet op dit besluitvormingsproces met de raad en de uitvoerige dialoog over de publieke afweging, het gemeentebestuur in mei 2017 een gemotiveerd en afgewogen (voorwaardelijk) besluit heeft genomen. Dit besluit bestaat uit 17 randvoorwaarden waaraan de betrokken partijen moeten voldoen in

het belang van de integrale ontwikkeling van Feyenoord City. Alleen dan komt de stadionontwikkeling in aanmerking voor de genoemde deelneming door de gemeente. Doel van de randvoorwaarden is verder het borgen van het gemeentelijk belang. In de periode tot komend voorjaar toetst een onafhankelijke partij (Deloitte) of aan de geformuleerde voorwaarden wordt voldaan. Als de toets positief uitvalt, de raad tot dezelfde conclusie komt en ook de private partners bereid zijn door te zetten, zal dit de start markeren van de realisatiefase van het nieuwe stadion en de gebiedsontwikkeling, zoals vastgelegd in het door de raad vastgestelde Masterplan Feyenoord City.

Conclusies Rekenkamer

Hieronder lopen wij de met cursieve letter geschreven conclusies van de onderzoeksbrief een voor een langs.

Publiek belang

1. Bij de besluitvorming over de Position Paper heeft het college zich niet gehouden aan het Beleidskader Verbonden Partijen. Doordat aan de gemeenteraad een besluit over Feyenoord City als geheel is gevraagd, heeft de benodigde zelfstandige besluitvorming over het publiek belang van het aandeelhouderschap in het stadion niet plaatsgevonden.

- Wij herkennen ons niet in deze conclusie. In de periode 2016 tot 2017 is sprake geweest van een zorgvuldig proces met de gemeenteraad waarover de raad voorafgaand is geïnformeerd.
- De achterliggende bedoeling van het Beleidskader Verbonden Partijen en de daarin opgenomen standaardfasering is, misschien onvoldoende zichtbaar, maar zeker onderdeel van het proces geweest. Met het aanbieden van de haalbaarheidsstudie aan de raad is in feite de wensen- en bedenkingenprocedure gestart die het beleidskader voorschrijft. Uiteindelijk heeft het gevolgde proces geleid tot een voorwaardelijk besluit. De voorwaarden van de raad (op te vatten als de wensen en bedenkingen) zijn meegenomen in de Position Paper (nadien nog aangevuld met vijf amendementen die de raad op 11 mei 2017 heeft aangenomen).
- Wij zijn van mening dat we met het doorlopen van het proces niet alleen in de geest van het beleidskader hebben gehandeld, maar dat dit proces zelfs uitgebreider en intensiever is geweest dan een gebruikelijke wensen- en bedenkingenprocedure met de raad.
- Wij zijn van begin af aan duidelijk geweest dat:
 1. Het nieuwe stadion een onmisbaar onderdeel is van het project Feyenoord City (gebiedsontwikkeling).
 2. De gebiedsontwikkeling maatschappelijke meerwaarde oplevert.
 3. Een deelneming in het stadion onmisbaar is om de gebiedsontwikkeling tot stand te brengen en daarmee dus een publiek belang dient.
- De deelneming is transparant en voldoende specifiek benoemd in het concepttraadsbesluit over de Position Paper. Dit blijkt ook uit de debatten, waar de deelneming juist een belangrijk onderwerp was en het publiek belang nadrukkelijk aan bod kwam.

2. Door het ontbreken van zelfstandige besluitvorming over het aandeelhouderschap in het nieuwe stadion zijn hiervoor geen alternatieven afgewogen. Hiermee is de raad de mogelijkheid onthouden zich specifiek uit te spreken over de wenselijkheid van het aandeelhouderschap. Onderdeel van het afwegen van alternatieven is ook de vraag in hoeverre stadionontwikkeling nodig is voor de gehele gebiedsontwikkeling. Hiervoor geldt dat de gemeenteraad zich alleen heeft kunnen uitspreken over gebiedsontwikkeling in combinatie met stadionontwikkeling.

- Wij herkennen ons niet in deze conclusie. Zowel voor de relatie tussen een nieuw stadion en de omliggende gebiedsontwikkeling, als de wenselijkheid van een aandeelhouderschap zijn alternatieven in beeld gebracht voor de raad.
- Zo hebben wij in januari 2016 een concept-gebiedsvisie Stadionpark naar de raad gestuurd. In de concept-gebiedsvisie waren drie stadionlocaties opgenomen en zijn varianten onderbouwd afgevallen
- Nadat op 18 maart 2016 raadscommissie BWB was geïnformeerd over de keuze voor de locatie Veranda-west heeft wethouder Financiën, Organisatie Haven, Binnenstad en Sport op 21 maart 2016 hierover een brief aan de raad gestuurd. De keuze was gebaseerd op studie die een duidelijke meerwaarde en grotere haalbaarheid van de locatie Veranda-west liet zien ten opzichte van de andere locaties. Een stadion op de locatie Stadiondriehoek bleek minder goed te scoren. In de studie is verder onderbouwd waarom renovatie en verbouwing van de Kuip niet haalbaar was.
- Op 27 september 2016 hebben wij de gemeenteraad de Gebiedsvisie Stadionpark aangeboden, met Veranda-west als locatie voor een nieuw stadion. De keuze is nogmaals beargumenteerd en opnieuw werd geconstateerd dat een gerenoveerde Kuip tot een kwalitatief mindere gebiedsontwikkeling zou leiden. De gemeenteraad heeft de Gebiedsvisie welwillend besproken, maar concludeerde dat de visie nog niet kon worden vastgesteld, omdat er nog onvoldoende informatie beschikbaar was over de haalbaarheid van Feyenoord City. Na de vaststelling van de Position Paper heeft de raad de Gebiedsvisie alsnog vastgesteld.
- Ook voor de deelneming in het nieuwe stadion zijn alternatieven afgewogen. In de aanbiedingsbrief van de haalbaarheidsstudie zijn deelneming en garantiestelling tegen elkaar afgewogen. In de technische sessie in januari 2017 is dit uitgebreid aan de orde geweest en nogmaals meegenomen in de Aanvulling haalbaarheidsstudie van maart 2017. U oppert nog de alternatieven wet- en regelgeving en subsidies. Voor het tot stand komen van de gebiedsontwikkeling is het inzetten van wet- en regelgeving niet afdoende en past het subsidie-instrument niet bij het beoogde private karakter van de gebiedsontwikkeling. Ook andere opties, zoals een lening van de gemeente of een garantie van de gemeente op een extra bancaire lening, vormen geen oplossing, omdat daardoor een ongewenste verhouding tussen vreemd en eigen vermogen bij het nieuwe stadion ontstaat.
- Wij concluderen uit het voorgaande dat wij een zorgvuldig proces hebben doorlopen, waarbij diverse alternatieven de revue zijn gepasseerd en zijn afgewogen op basis waarvan we een voorstel aan de raad hebben gedaan.

3. In de besluitvorming over Feyenoord City is wel het maatschappelijk belang van deelname aan gebiedsontwikkeling beargumenteerd. Aandeelhouderschap vraagt echter ook een expliciete argumentatie van het publiek belang. Een publiek belang is een maatschappelijk belang dat zonder overheidsingrijpen niet tot stand komt, omdat de markt niet in staat is dit zelf te doen. Het publiek belang van aandeelhouderschap in het nieuwe stadion is onvoldoende gemotiveerd.

- Wij herkennen ons deels in deze conclusie. Terecht constateert u dat in de besluitvorming over Feyenoord City het maatschappelijk belang is beargumenteerd. De (gebieds)ontwikkeling van Feyenoord City vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang dat - met de beoogde omvang en kwaliteit - niet zonder de komst van een nieuw stadion gerealiseerd kan worden.
- Wij delen niet uw conclusie dat we het 'publiek belang' niet hebben gemotiveerd, omdat niet aangegeven is of Feyenoord City niet ook zonder overheidsingrijpen tot stand kan komen. Het is voor ons evident dat Feyenoord City met de beoogde

maatschappelijke meerwaarde niet tot stand komt zonder een nieuw stadion en een nieuw stadion niet zonder een deelneming van de gemeente. Dat wordt tevens bevestigd door het verzoek daartoe van Stadion Feijenoord bij de aanbidding van de haalbaarheidsstudie. In het raadsvoorstel hebben wij daarover het volgende opgenomen: “Daarbij is, gezien de bijzonderheid van het object en de signalen van andere financiers, duidelijk dat deelname van de gemeente noodzakelijk is om de ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren”.

- Stadion Feijenoord wil het nieuwe stadion financieren met vreemd vermogen geleend bij banken, cumulatief preferente aandelen en gewoon eigen vermogen. De eerste twee onderdelen zijn goed voor een groot deel van de totale financiering. Er zijn weliswaar veel partijen geïnteresseerd om deel te nemen in het eigen vermogen maar de interesse is niet zo groot dat de gemeentelijke deelneming niet nodig is. Het feit dat de gemeente zich bereid heeft verklaard deel te nemen, heeft ook een positieve uitwerking op de private betrokkenheid bij de financiering.

4. Het voorbijgaan aan het eigen Beleidskader Verbonden Partijen en het achterwege blijven van een helder gemotiveerd publiek belang maakt de gemeente bovendien kwetsbaar bij toekomstige verzoeken voor gemeentelijk aandeelhouderschap van private partijen. Deze partijen kunnen er dan immers op wijzen dat bij Feyenoord City het beleidskader niet gevolgd is en het beargumenteren van een breder maatschappelijk belang volstaat.

- Wij herkennen ons niet in deze conclusie. Zoals hiervoor beschreven hebben we met Feyenoord City een intensief en zorgvuldig traject doorlopen en daarmee (meer dan) invulling gegeven aan de vereisten uit het Beleidskader Verbonden Partijen. Dat is ook logisch gezien het belang van deze ontwikkeling voor de stad, de omvang en de complexiteit. Feyenoord City is in die zin een uitzonderlijk project te noemen.
- Daarom vrezen wij een mogelijke precedentwerking niet en hebben dat tot dusver ook niet ervaren in andere dossiers, waarin gesproken wordt over het publiek belang en gemeentelijk aandeelhouderschap.
- Mochten in de toekomst vergelijkbare verzoeken worden gedaan, zullen wij (en de gemeenteraad) een eigenstandige afweging maken in de specifieke context van het verzoek.

5. In de gemeentelijke erfpachtvoorwaarden zijn geen eisen gesteld aan de aanwezigheid van of besluitvorming over een publiek belang. De gemeente heeft de mogelijkheid om in de erfpachtovereenkomst voorwaarden over de borging van het publieke belang op te nemen. Op dit moment is nog niet duidelijk of en hoe zij dit zal doen.

- De erfpachtovereenkomsten zijn nog niet opgemaakt en kunnen dus nog niet getoetst worden op de aanwezigheid van voorwaarden om het publieke belang te borgen.
- In de Position Paper is opgenomen dat waar nodig en toepasselijk voorwaarden omtrent het publieke belang worden opgenomen in de nog op te stellen erfpachtovereenkomsten. Juridisch is dat mogelijk. Een goed en concreet voorbeeld van een mogelijke voorwaarde is de openbare toegankelijkheid van de concourse (het openbaar gebied rond het nieuwe stadion).
- Wij zullen de raad hierover te zijner tijd informeren.

Governance

6. Voor de uitvoering van het project heeft de gemeente een governance ingericht voor Feyenoord City die in opzet goed is. Tussen gemeente en private partijen is voor de gebiedsontwikkeling een duidelijk stelsel van afspraken, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd, met een daarbij behorende overlegstructuur. De interne governance (binnen de gemeente) is logisch opgebouwd met voldoende aandacht voor risicobeheersing.

- Wij onderschrijven deze conclusie.

7. Voor de financiering van het nieuwe stadion vindt overleg plaats tussen de gemeente en Stadion Feijenoord. Daarin ontbreekt het aan concrete tussentijdse onderbouwing bij de door het stadion gedeelde informatie over de status van de financiering.

- Wij herkennen ons niet in deze conclusie. In algemene zin wordt op verschillende niveaus veel informatie uitgewisseld tussen stadion en gemeente (van technische sessies met de raad, bestuurlijke contacten van het college tot frequent ambtelijk overleg). De informatieoverdracht gebeurt mondeling en schriftelijk.
- De informatieoverdracht over de financiering is relatief beperkt omdat het een zaak van de opdrachtgever van het nieuwe stadion is. De gemeente gaat immers niet over de afspraken met banken of andere financiers van het nieuwe stadion. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat de informatie, die tot dusver gedeeld is, onjuist of incompleet is en worden daar ook niet door onze externe adviseurs op geattendeerd (Brink, Zanders, Deloitte, PelsRijcken, etc).
- Eventuele tekortkomingen in de tussentijdse informatieoverdracht achten wij op zichzelf geen groot probleem gegeven de zekerheid dat aan het eind van het traject (bij het financial commitment) alle relevante informatie beschikbaar moet zijn, omdat de raad anders geen besluit kan nemen en de financiële deelneming door de gemeente geen doorgang kan vinden. Stadion Feijenoord is zich hiervan bewust, getuige de afspraken die hierover zijn gemaakt in het kader van het Investeringsmemorandum dat een specifiek onderdeel bevat waarin het stadion verantwoording aflegt over de voorwaarden in de Position Paper.

8. De gemeente heeft enerzijds publiekrechtelijke taken en brengt anderzijds als adviseur kennis en expertise in bij de uitvoering van het project Feyenoord City. In de uitvoering van het project is de scheidslijn tussen de gemeentelijke advies- en expertrol en de verantwoordelijkheden van private partijen onvoldoende scherp door de hechte onderlinge samenwerking. Dit leidt tot het risico dat, wanneer de uitvoering bij de private partijen onder druk staat of komt te staan, de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan strikt bij haar rol past. Bovendien maakt de onderlinge verwevenheid het potentieel lastig de inspanningen en resultaten van partners, waarin de gemeente een adviserende rol heeft gehad, voldoende kritisch en objectief te toetsen aan gemaakte afspraken.

- In algemene zin herkennen wij dit risico dat kan optreden bij hechte onderlinge samenwerking met andere partijen. Dit risico is natuurlijk niet alleen bij Feyenoord City aan de orde, maar bij alle projecten waar sprake is van samenwerking met private partijen. Voor een goed resultaat in de stad is een goede samenwerking tussen gemeente en private partijen en organisaties echter van groot belang. De gemeente beschikt over de benodigde kennis en ervaring om haar publiekrechtelijke taken zuiver uit te voeren.
- Wij willen graag benadrukken dat we ook in dit project daar voortdurend waakzaam op zijn.
- Er zijn voldoende voorbeelden te geven hoe de rollenscheiding in de praktijk wordt bewaakt. Het toetsen van de milieukwaliteit van de plannen gebeurt door de DCMR als bevoegd gezag van de MER en niet door de projectorganisatie. De beoordeling van de omgevingsvergunningen vindt buiten de projectorganisatie plaats door een aparte afdeling van de gemeente, namelijk Bouw- en

woningtoezicht, die gebonden is aan strikte wet- en regelgeving. Voor het beoordelen van de kwaliteit van de plannen is het Quality-team met externe experts in het leven geroepen. Diverse overeenkomsten worden door organisaties buiten de gemeente getoetst. Aan het eind van het traject wordt de Position Paper getoetst door een onafhankelijk bureau (Deloitte, geselecteerd met medewerking van de COR) En verder is de projectaanpak van Feyenoord City vanzelfsprekend ook onderwerp van de reguliere interne concern en projectcontrol binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij besluiten en overeenkomsten voortdurend worden getoetst aan de geldende kaders.

- Verder is relevant voor de scheiding tussen de verschillende rollen dat de samenwerking bij de gebiedsontwikkeling formeel wordt vastgelegd in overeenkomsten en allonges, waarin rollen, taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen worden benoemd en afgesproken. Daar zijn alle partijen aan gehouden, inclusief de gemeente. In deze overeenkomsten is de “Best for project”-gedachte vastgelegd. Dit betekent dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheden houdt, maar wel alle partijen hun kennis, kunde en mogelijkheden, voor zover het binnen de kaders past van de eigen organisatie, inzet om het project verder te brengen. In de praktijk zien we dit alle partijen daadwerkelijk doen.

9. De rekenkamer signaleert een groot risico dat het college, zeker nu recentelijk mede door de coronacrisis de druk op Feyenoord City toeneemt, de in de governance bepaalde rolzuiverheid niet kan handhaven. Op basis van de inhoud van een agendapost van het college van medio april 2020 concludeert de rekenkamer dat het college met de ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling een besluit heeft genomen dat niet past binnen de gemaakte afspraken tussen partijen.

- Wij herkennen het risico dat u signaleert, maar kunnen ons niet vinden in uw conclusie dat wij op 14 april jl. een besluit hebben genomen dat niet past binnen de gemaakte afspraken.
- Er is sprake van een bijzondere tijd. De coronacrisis is door niemand voorzien en heeft een enorme impact op onze samenleving en de vele projecten in de stad. Wij zetten alles op alles om de economie en de bouw zoveel mogelijk draaiende te houden ondanks alle beperkende maatregelen. Dat vraagt soms letterlijk om ‘out of the box’ te denken.
- Als college leggen we daar verantwoording over af aan de raad. Dat hebben we in dit geval over Feyenoord City op 14 april jl. gedaan.
- Naar aanleiding van uw reactie op het ambtelijk wederhoor begrijpen wij dat u constateert dat het (tijdelijk) overnemen van enige werkzaamheden en producten van de stichting gezien moet worden als aanbetalingen voor verwervingen. Indirect zou de gemeente daar de grondverwervingen door een private partij mee financieren. U oordeelt dat deze betrokkenheid verder gaat dan de strikte scheiding tussen de private gebiedsontwikkeling en de gemeentelijke rol op afstand.
- Wij delen deze opvatting niet. U legt een directe relatie tussen de opdrachten en de verwervingen. Die is er volgens ons niet. De stichting stond voor een bredere opgave om haar werkzaamheden voort te zetten dan alleen verwervingen. Ook het continueren van de planontwikkeling (inclusief woningbouw), de uitvoering van diverse onderzoeken en de inzet van adviseurs moest kunnen worden gefinancierd.
- Uitgaande van de ‘Best for project’ gedachte hebben alle betrokken partijen bijgedragen aan een totaalpakket van inspanningen. Ook de gemeente heeft een bijdrage geleverd. Het gaat daarbij om relatief geringe bedragen met een gering risicoprofiel en een relatief korte looptijd. De bedragen worden immers bij de grondlevering weer verrekend.

Informatievoorziening raad

10. In opzet is met de voortgangsrapportage en de afspraken over de externe toetsing een goede structuur aanwezig voor controle en besluitvorming door de raad.

- Wij onderschrijven deze conclusie.

11. Vanaf de vierde voortgangsrapportage constateert de rekenkamer echter een knelpunt in de actualiteit van de informatie. In een periode waarin opeenvolgend veel belangrijke veranderingen plaatsvinden, is de rapportage alweer achterhaald op het moment dat deze verschijnt. Voor de raad biedt een voortgangsrapportage dan te weinig actuele informatie om ontwikkelingen goed te kunnen volgen.

- Wij erkennen de wenselijkheid van actuele voortgangsrapportages.
- Wij constateren dat de eerste drie rapportages tussen 2,5 en 5 weken na het verstrijken van de peildatum aan de raad zijn aangeboden. Daarna verstreek ook nog enige tijd voordat de voortgang in de raad kon worden besproken.
- Verder willen wij er graag op wijzen dat wij de raad veelvuldig op andere wijzen (brieven en technische sessies) over de voortgang informeren. Wij menen dat de raad daarmee beschikt over actuele informatie over het project.

12. De wijze waarop de risico's in de voortgangsrapportage zijn gepresenteerd, is onvoldoende inzichtelijk. De gebruikte methode, waarbij afwijkingen ten opzichte van de basisrapportage worden gerapporteerd, maakt de daadwerkelijke risico's (de kans dat iets optreedt in combinatie met de impact) niet duidelijk. Ook de ontwikkeling van risico's ten opzichte van de voorgaande rapportage is niet goed te volgen.

- Wij willen deze conclusie nuanceren.
- De voortgangsrapportages zijn gebaseerd op de Basisrapportage (december 2017), die is opgesteld in overleg met een werkgroep uit de gemeenteraad en besproken in de raadscommissie. Wij voeren daarmee dus een opdracht van de raad uit.
- De Rekenkamer gaat voorbij aan het feit dat Feyenoord City geen 'gewoon project' is, waarbij de gemeente opdrachtgever is en het feitelijke uitvoeringsbesluit al genomen is. Dat besluit ligt nog in het verschieft bij Financial Commitment. Risico's moeten nu dus vooral gezien worden in het licht van voldoen aan de voorwaarden in de Position Paper Bij niet voldoen is er immers geen sprake van een project en niet van een (financieel) risico voor de gemeente.
- De kleurcodering in de rapportage houdt rekening met de kans van optreden en de mogelijkheid van mitigerende maatregelen door een van de partijen en geeft daarmee een beeld van de kans dat dit risico gevolgen kan hebben voor de toets op de Position Paper.
- De ontwikkeling van risico's wordt in elke rapportage tekstueel toegelicht en grafisch door het kleurendiagram van de vorige rapportage naast het actuele diagram te plaatsen.
- Als uit de raad suggesties voor verbetering komen, nemen we die zeker mee.

13. Medio april 2020 heeft het college de raad geïnformeerd over de financiële ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling. Deze informatieverstrekking is niet volledig. De betrokkenheid van de gemeente gaat verder dan op basis van de afspraken tussen partijen mag worden verwacht. Hierover had de gemeenteraad geïnformeerd dienen te worden.

- Wij delen deze conclusie niet. Het college heeft de raad op 14 april jl. voldoende geïnformeerd over de gevolgen van de coronamaatregelen en de besluiten die wij naar aanleiding daarvan hebben genomen om de voortgang van de gebiedsontwikkeling te waarborgen.

- Uit de reactie van de Rekenkamer op het ambtelijk wederhoor blijkt dat u hier bedoelt dat wij in de brief aan de raad hebben geschreven dat de gemeente opdrachten heeft overgenomen van de Stichting, maar daarbij had moeten vermelden dat dit deels nog te verrichten opdrachten en deels al uitgevoerde opdrachten betreft. Ons inziens maakt dit geen zwaarwegend verschil. Wij vinden de kwalificatie “deze informatievoorziening is niet volledig” derhalve een onterechte kwalificatie. Om misverstanden te voorkomen zijn wij bij conclusie 9 nader ingegaan op het door ons genomen besluit.

Aanbevelingen Rekenkamer

Hieronder geven wij aan wat wij voornemens zijn om met uw aanbevelingen te doen. Daarbij nemen we eerdere besluitvorming van de raad en het belang van het project in acht.

1. *Stel alsnog een publiek kader vast voor het bepalen van het publiek belang van deelname in het beoogde nieuwe stadion en definieer helder welk publiek belang met de deelname in het stadion zou moeten worden gediend.*
 - Deze aanbeveling willen wij niet overnemen. Opnieuw een publiek kader vaststellen heeft geen meerwaarde en acht het college niet nodig.
 - In 2016 en 2017 is een zorgvuldig en transparant proces met de raad doorlopen dat zelfs uitgebreider en intensiever is geweest dan de wensen- en bedenkingenprocedure die het Beleidskader Verbonden Partijen voorschrijft.
 - Wij zijn ervan overtuigd dat de gemeenteraad de deelneming in het nieuwe stadion als aanjager voor de gebiedsontwikkeling van Feyenoord City met een fantastische impuls voor Rotterdam Zuid, herkent als publiek belang.
 - Het voorwaardelijke raadsbesluit borgt het publieke belang en biedt duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de gemeente participeert in het nieuwe stadion. Bovendien doen private partijen hun investeringen op basis van dit besluit en vertrouwen erop dat de gemeente zich een betrouwbare overheid toont.
2. *Houd vast aan de rol en betrokkenheid van de gemeente bij het project zoals deze is vastgelegd in de overeenkomsten met betrokken partijen.*
 - Dit is een heldere aanbeveling waaraan wij invulling zullen (blijven) geven.
 - Daarbij willen we wel de aantekening plaatsen dat er situaties kunnen optreden, waarin spanning ontstaat tussen de in de overeenkomsten opgenomen ‘best for project’ gedachte enerzijds en de letterlijke artikelen in de overeenkomsten anderzijds.
 - Met de Position Paper en de gemeentelijke kaders beschikt de gemeente over duidelijke grenzen, waarbinnen de ‘best for project’ gedachte ingevuld kan worden.
 - De coronacrisis is een uitzonderlijke situatie, die alle partijen is overkomen. In dat soort situaties is het niet meer dan logisch dat partijen elkaar opzoeken om doorgang van het project zeker te stellen. Dat hebben we in het geval van de coronacrisis ook gedaan. Samen met de andere betrokken partijen, hebben we vanuit de ‘Best for project’-gedachte naar bijzondere oplossingen gekeken in de geest van de geldende afspraken en kaders.
 - De raad mag erop vertrouwen dat wij haar daar goed en tijdig over informeren, zodat zij haar controlerende taak kan blijven uitvoeren.
3. *Borg dat door Stadion Feijenoord aangereikte informatie met betrekking tot de status van de financiering feitelijk wordt onderbouwd.*
 - Wij zullen aan deze aanbeveling invulling (blijven) geven.

- Wij achten het daarbij voldoende als de feitelijke onderbouwing bij de toets op de Position Paper aanwezig is. Zie verder conclusie 7.
- Uitgangspunt daarvoor zijn de afspraken die daarover tot nu toe zijn gemaakt en met de raad gedeeld.

4. *Bewaak de onafhankelijke uitvoering van de finale toets op de business case en de position paper. Draag zorg voor garanties dat de uitvoerder van de toets alle informatie kan inzien die zij hiervoor noodzakelijk acht.*

- In deze aanbeveling is reeds voorzien.
- De opdracht voor de finale toetsing is opgesteld onder regie van de COR en gegund aan een externe partij, namelijk Deloitte Financial Advisory B.V., en voorziet in een onafhankelijke en gekwalificeerde externe toets.

5. *Besteed aandacht aan de wijze waarop risico's in de voortgangsrapportage in beeld worden gebracht.*

a. *Presenteer evenals in de Monitor Grote Projecten het beeld uit de voorgaande rapportage.*

b *Presenteer via de gebruikte kleurcodering de daadwerkelijke hoogte van het risico (de kans dat het gebeurt in combinatie met de impact) en niet de veranderingen in het risico.*

- In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages (met uitzondering van de eerste uiteraard) worden de diagrammen van de voorgaande rapportage al gepresenteerd. Dit zullen we continueren. Daarmee volgen wij aanbeveling 5a op.
- Hoewel wij aanbeveling 5b in deze fase van het project (voorafgaand aan de toets op de Position Paper) niet zinvol achten, kunnen wij ons voorstellen dat dit op termijn wel zinvol is (zie onze reactie bij conclusie 12). Wij zullen met de COR hierover in gesprek gaan.

Zoals aan begin van onze brief reeds gememoreerd, is onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen in korte tijd tot stand gekomen. Dat lukte alleen door een extra inspanning van de projectorganisatie, die ons hierin ondersteunt. De kwaliteit van onze bestuurlijke reactie is erbij gebaat als we voor deel 2 van uw onderzoek voorafgaand afspraken kunnen maken voor de periode van het ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor.

Wij vertrouwen erop u met onze reactie voldoende geïnformeerd te hebben en kijken uit naar de publicatie van uw onderzoeksbrief en het vervolg van uw onderzoek.

1.4 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op de onderzoeksbrief. In zijn reactie meldt het college de conclusies niet of slechts ten dele te kunnen delen, maar de aanbevelingen wel voor het grootste deel over te nemen. Daarnaast merkt het college op dat de reactie vanwege de korte reactietermijn niet verder is gemotiveerd. Ten aanzien van de reactietermijn wil de rekenkamer benadrukken dat voor het ambtelijk wederhoor meer dan de gebruikelijke twee weken beschikbaar is geweest. Zeker gezien de beperkte omvang van de brief in vergelijking tot de gebruikelijke nota van bevindingen beschouwt de rekenkamer dit als een redelijke termijn. Voor de collegereactie is een kortere periode dan gebruikelijk gehanteerd, maar daar staat tegenover dat de conclusies en aanbevelingen al in een eerder stadium in concept zijn gedeeld.

Uit de reactie maakt de rekenkamer op dat het college een andere weging geeft aan een aantal bevindingen dan de rekenkamer. Met name ten aanzien van de conclusies over het publiek belang constateert de rekenkamer verschil in opvatting over de wijze van besluitvorming. Onder andere verwijst het college naar de uitgebreide

besluitvorming over de position paper en het keuzeprocés over verschillende varianten voor stadionlocaties. De keuze voor verschillende varianten voor de stadionlocatie is echter niet relevant voor besluitvorming over het publiek belang. De rekenkamer doelt in zijn conclusies 1 tot en met 3 op een ander type afweging. Ten eerste gaat het om de vraag in hoeverre gebiedsontwikkeling uitsluitend mogelijk is in combinatie met stadionontwikkeling. Ten tweede is de vraag of daar vervolgens aandeelhouderschap in een stadion voor nodig is of dat dit ook op andere wijze mogelijk is. Op beide vragen heeft de rekenkamer geen inhoudelijke afweging van eventuele alternatieven aangetroffen. Door een publiek kader op te stellen had het college vooraf kunnen expliciteren welke inhoudelijke overwegingen deelname noodzakelijk maken en op welk publiek belang de gemeente als aandeelhouder vervolgens stuurt.

Ten aanzien van conclusie 8, en in het verlengde daarvan conclusie 9, wil de rekenkamer opmerken dat het hierbij niet gaat om de rollenscheiding tussen de projectuitvoering en de publiekrechtelijke taken (zoals de beoordeling van de omgevingsvergunning). Deze rollenscheiding is voldoende geborgd. De rekenkamer doelt echter ten eerste op het risico dat de samenwerking (vanuit de “best-for-project” gedachte) dermate hecht is dat gemaakte afspraken worden afgezwakt of de gemeente deze minder kritisch toetst. Ten tweede constateert de rekenkamer dat de gemeente omwille van het slagen van het project ook bereid is financiële ondersteuning te bieden. Deze financiële betrokkenheid gaat verder dan de rol als adviseur en levert ook risico op voor het kritisch toetsen van gemaakte afspraken met private partijen.

Het college meldt de aanbevelingen voor een belangrijk deel over te nemen. De rekenkamer wil daarbij nog de volgende opmerkingen maken.

- Bij aanbeveling 1 geeft het college aan geen meerwaarde te zien in het alsnog opstellen van een publiek kader. De rekenkamer voorziet het risico dat daarmee onduidelijk blijft op welk publiek belang de gemeente als aandeelhouder wil sturen en welke prestatie-indicatoren daarvoor relevant zijn.
- Aanbeveling 2 wordt wel onderschreven, maar uit de toelichting blijkt dat de gemeente wel ruimte laat voor andere invulling van de afspraken. De rekenkamer wijst erop dat het hierboven genoemde risico bij de reactie op conclusie 8 en 9 blijft bestaan.
- Aanbeveling 3 spitst het college toe op de feitelijke onderbouwing bij de finale toetsing. De rekenkamer vindt het echter van belang dat ook tussentijds voldoende onderbouwing aanwezig is, omdat het college hierover desgevraagd wel informatie verstrekt aan de raad tijdens commissiebehandelingen.
- Over aanbeveling 4 wordt opgemerkt dat hier reeds in is voorzien. Er vindt inderdaad een onafhankelijke externe toetsing plaats. De kern van de aanbeveling is echter dat de rekenkamer het van belang acht dat de externe toetsers de garantie heeft dat alle relevante informatie is verstrekt.
- In aanbeveling 5a zegt het college al te voorzien. Dit is echter alleen op de hoofdlijnen het geval en niet op de deelonderwerpen uit de voortgangsrapportage.

2. beknopte tijdlijn afspraken gemeente

Feyenoord City is onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling met de naam Stadionpark. In 2007 formuleerde het college in een bestuursopdracht voor een grootschalige gebiedsontwikkeling in het gebied Stadionpark verschillende ambities over de manier waarop sport geïmplementeerd wordt in de ruimte en over de maatschappelijke spin-off van de te ontwikkelen projecten.⁴

Nadat de eerder beoogde renovatie van De Kuip door Feyenoord in 2015 was stopgezet, zijn er gesprekken gevoerd tussen de gemeente en de directies/raden van commissarissen van de BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord.⁵ In deze gesprekken gaven deze partijen aan nog een keer te kijken naar de mogelijkheden voor (ver)nieuwbouw van het stadion. De gemeente was bereid met de partijen mee te denken.⁶

In 2015 werd een concept-gebiedsvisie Stadionpark opgeleverd waarin de ambities uit de bestuursopdracht en eerder vastgestelde visies zijn geactualiseerd. In deze concept-gebiedsvisie beoordeelde de gemeente drie mogelijke locaties voor renovatie of nieuwbouw van het voetbalstadion van Feyenoord. De gemeente geeft in dit stuk aan naar aanleiding van de concept-gebiedsvisie in gesprek te gaan met stakeholders.⁷ Stadion Feijenoord startte een eigen projectorganisatie Feyenoord City om te komen tot een nieuw plan. De gemeente en de projectorganisatie Feyenoord City hebben intensief samengewerkt in de periode leidend tot het indienen van het plan/de haalbaarheidsstudie.⁸ De wethouder noemde in een brief aan Feyenoord enkele voorwaarden aan een eventuele stadionontwikkeling.⁹

Feyenoord (de BVO en stadion) diende in oktober 2016 het concept-dossier Feyenoord City ambtelijk in. Op dit concept-dossier heeft de gemeente een MKBA, een second opinion en een staatssteuntoets laten uitvoeren.

In november 2016 bood Feyenoord na enkele aanscherpingen het definitieve dossier Feyenoord City (de haalbaarheidsstudie) formeel aan de gemeente aan. Feyenoord heeft bij het indienen van dit dossier de gemeente voorgesteld om een minderheidsaandeel van maximaal € 40 mln. in het eigen vermogen van het nieuwe stadion te nemen. Verder vraagt Feyenoord de gemeente om de grond onder het nieuwe stadion voor max. € 60 mln. aan te kopen en vervolgens uit te geven in erfpacht.¹⁰

De gemeente stelde vervolgens een aantal voorwaarden (de position paper) waaraan Feyenoord moet voldoen om de gevraagde medewerking van de gemeente te krijgen.¹¹

⁴ Gemeente Rotterdam, 'Bestemmingsplan Feyenoord City: Toelichting', 6 maart 2020.

⁵ Er is sprake van twee aparte organisaties: de betaald voetbal organisatie Feyenoord en Stadion Feijenoord. Wanneer de beschrijving op beide organisaties betrekking heeft wordt gemakshalve van 'Feyenoord' gesproken. Wanneer het onderscheid relevant is, wordt de betreffende organisatie aangeduid.

⁶ Interview ambtenaar.

⁷ Gemeente Rotterdam, 'Concept gebiedsvisie Stadionpark', december 2015.

⁸ Interview ambtenaar.

⁹ Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport, brief aan Feyenoord Rotterdam N.V. en Stadion Feijenoord N.V. inzake Voorwaarde stadionontwikkeling Feyenoord, 15 maart 2016.

¹⁰ Stadion Feijenoord e.a., 'Rapport Haalbaarheidsstudie Feyenoord City', 21 november 2016.

¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, Gemeentelijke position paper, Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip', november 2017.

In een raadsvoorstel heeft het college de raad gevraagd een voorwaardelijk besluit te nemen over de position paper met daarin onder andere de gemeentelijke deelname in Feyenoord City. De gemeenteraad stemde op 11 mei 2017 in met de gemeentelijke medewerking aan Feyenoord City onder de voorwaarden van de position paper.¹²

In maart 2018 hebben de gemeente en Stadion Feijenoord de Basisovereenkomst Mobiliteit Feyenoord City gesloten. Hierin zijn de afspraken tussen de partijen over de invulling van de mobiliteitsafspraken uit de position paper vastgelegd. In december 2018 hebben de gemeente en Feyenoord (de BVO en stadion) de Basisovereenkomst Sociaal Economisch Programma (SEP) getekend. Deze bevat afspraken over de invulling van sociale en economische onderwerpen uit de position paper.

Voor de gebiedsontwikkeling is in 2018 een consortium geselecteerd door Stadion Feijenoord. Deze heeft de vorm van een stichting gekregen. Op 24 juli 2018 is de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas opgericht. Doel van de Stichting is het voor eigen rekening en risico uitvoeren van de grondexploitatie voor de realisatie en de ontwikkeling van Feyenoord City en een aantal andere taken die nodig zijn voor het faciliteren en realiseren van de ontwikkeling van dit gebied. Op 18 oktober 2018 hebben de gemeente en de Stichting gebiedsontwikkeling een Raamovereenkomst afgesloten. Hierin zijn afspraken tussen de gemeente en de Stichting gebiedsontwikkeling gemaakt om de gebiedsontwikkeling binnen de kaders van de position paper uit te voeren.

Op 2 april 2019 hebben de gemeente, de Stichting gebiedsontwikkeling en Stadion Feijenoord de Driepartijenovereenkomst ondertekend. Hierin zijn in vervolg op de Raamovereenkomst nadere afspraken tussen de drie partijen gemaakt over de gebieds- en stadionontwikkeling.

In december 2019 is de raad geïnformeerd door Stadion Feijenoord en de Stichting gebiedsontwikkeling dat de oplevering van het nieuwe stadion met een jaar is vertraagd.¹³ Uit een nadere toelichting bleek dat de aanpassingen in het definitief ontwerp dermate veel impact hadden dat er een vernieuwde aanvraag voor een omgevingsvergunning moest worden ingediend. Dit heeft gevolgen voor het moment waarop de raad kan beoordelen of aan alle voorwaarden van de position paper is voldaan. Het hiervoor op te stellen investeringsmemorandum en de toetsing daarvan zijn naar het najaar van 2020 verschoven. Als gevolg van de opgetreden vertraging zijn twee allonges op de Driepartijenovereenkomst opgesteld (vastgesteld op 6 maart en 20 mei 2020). Hierin zijn nieuwe afspraken gemaakt over de planning van op te leveren resultaten door de betrokken partijen. Op verzoek van de raad is de wethouder in gesprek gegaan met de Stichting om te komen tot afspraken over de vorm van gebiedsontwikkeling bij het eventueel niet doorgaan van het stadion. Ook de financiers van de Stichting hebben hiernaar geïnformeerd. De afspraken hiervoor zijn in juni 2020 vastgelegd in een allonge op de Raamovereenkomst.

¹² Gemeenteraad Rotterdam, Besluit 'Gemeentelijke positie ten aanzien van Feyenoord City', 11 mei 2017.

¹³ Brief Stadion Feijenoord en Stichting gebiedsontwikkeling aan de Maas van 18 december 2019.

3. actuele situatie

Op 14 april 2020 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de impact van de coronacrisis op het project Feyenoord City.¹⁴ In de brief wordt de impact op enkele concrete onderdelen van het project benoemd. Deels gaat het om gevolgen voor het procesverloop, zoals rond het bestemmingsplan en de interne werkprocessen. In de brief is ook aangekondigd dat de in april 2020 verwachte vijfde voortgangsrapportage vervalt. De gemeenteraad zal in plaats daarvan op deelonderwerpen per brief worden geïnformeerd.

Daarnaast gaat het college in op de gevolgen voor de drie belangrijkste partners van de gemeente in het project: de Stichting gebiedsontwikkeling, Stadion Feijenoord en de BVO Feyenoord. De crisis heeft directe gevolgen voor alle drie de partners. Op korte termijn heeft de Stichting gebiedsontwikkeling een probleem met de financiering van de verdere gebiedsontwikkeling. Om onder andere aan contractuele verplichtingen te voldoen die met uit te plaatsen bedrijven zijn gemaakt, is financiering nodig. Zoals in de brief is gemeld, hebben banken meer tijd nodig voor de benodigde besluitvorming. Betrokken partijen hebben afspraken gemaakt om op verschillende manieren de Stichting gebiedsontwikkeling te ondersteunen, zodat deze kan voldoen aan de contractuele verplichtingen. De gemeente meldt ook een bijdrage te leveren door het financieren van een aantal opdrachten en onderzoeken. De bijdrage wordt verrekend bij de levering van de gemeentegrond aan de Stichting.

De aangekondigde inzet van de gemeente raakt aan twee thema's die in deze brief aan de orde komen: de governance en de informatievoorziening aan de raad. Bij beide onderwerpen wordt ingegaan op de gevolgen van de door de gemeente genomen maatregelen.

Na de verschijning van de brief heeft ook Stadion Feijenoord aangekondigd financiële problemen te verwachten en hierover met de gemeente in gesprek te willen. Dit verzoek staat los van de lopende afspraken tussen de gemeente en het stadion in het kader van het project Feyenoord City.

4. publiek belang

4.1 inleiding

In deze paragraaf komt onderstaande deelvraag aan de orde:
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?

Deze paragraaf bevat een analyse van de wijze waarop de gemeente het publiek belang van de deelname in het eigen vermogen van het stadion en de erfpachtmaatregel heeft bepaald. Een uitwerking van de wettelijke context en het gemeentelijk beleid is opgenomen in bijlage 1. Hieronder is een korte weergave gepresenteerd.

vereisten wettelijk kader

De gemeentelijke deelname in het nieuwe stadion is een privaatrechtelijke handeling die wettelijk is geregeld in de Gemeentewet en de wet Fido. Beide wetten

¹⁴ Collegebrief, 'Impact Corona-maatregelen op Feyenoord City', 14 april 2020.

stellen dat het uitvoeren van een publieke taak of het behartigen van een publiek belang voorwaardelijk is voor het aangaan van een deelneming. Wanneer iets een publieke taak of een publiek belang is, is niet vastgelegd in de wet en is dus een politieke afweging. Wel zijn eisen gesteld aan het besluitvormingsproces en de betrokkenheid van de raad. In de literatuur over overheidsdeelneming en publiek belang worden aanvullende kaders gegeven. De gemeente moet het publiek belang expliciet en helder gedocumenteerd afwegen en vaststellen. Verder moet de afweging over het publiek belang los van de financiële afweging plaatsvinden. Afweging van het publiek belang staat los van de toetsing aan staatssteunregels. Daarvoor dient toetsing aan de criteria van het staatssteunverbod plaats te vinden.¹⁵

maatschappelijk belang en publiek belang

In de wetgeving is niet vastgelegd wanneer iets wel of niet een publiek belang is. Echter, de literatuur over het publiek belang biedt wel verschillende kaders om publiek belang te kunnen afwegen. De gemeente moet allereerst kunnen beargumenteren dat de deelname een maatschappelijk en een publiek belang dient. Een belang is een *maatschappelijk belang* als de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Niet elk maatschappelijk belang heeft actieve overheidsinmenging nodig om behartigd te worden. Een maatschappelijk belang is alleen een *publiek belang* als het belang niet (goed) wordt behartigd zonder betrokkenheid van de overheid.

vereisten beleidskader gemeente Rotterdam

In het Beleidskader Verbonden Partijen (BVP) heeft de gemeente vastgelegd hoe zij omgaat met verbonden partijen, zoals ondernemingen waarin zij een aandeel neemt.¹⁶ De eerste stap in de afweging is de bepaling van het Rotterdamse publiek belang. Dit publiek belang wordt in een publiek kader vastgelegd, waarna een principebesluit, een hoofdlijnenbesluit en een definitief besluit worden genomen. De besluiten worden aan de gemeenteraad voorgelegd voor een wensen- en bedenkingenprocedure. De gemeentelijke erfpachtvoorwaarden bevatten geen eisen over het publiek belang.

De vereisten uit wet- en regelgeving, kaders uit de literatuur over publiek belang en het gemeentelijke beleidskader leiden tot de volgende normen om de deelvraag te beantwoorden:

- het besluitvormingsproces voldoet aan de wettelijke eisen zoals deze zijn vastgelegd in het beleidskader verbonden partijen;
- in het besluitvormingsproces zijn alternatieven overwogen;
- het publiek belang is voldoende gemotiveerd, zodat duidelijk is op welke publieke taak de gemeente stuurde.

4.2 publiek belang aandeelhouderschap

In de besluitvorming over de position paper heeft de gemeente uitgebreid vastgelegd wat het maatschappelijk belang van het gehele project Feyenoord City is. Aandeelhouderschap vraagt echter ook een expliciete argumentatie van het publiek belang. Een publiek belang is een maatschappelijk belang dat zonder overheidsingrijpen niet tot stand komt, omdat de markt niet in staat is dit zelf te doen. Het publiek belang van aandeelhouderschap in het nieuwe stadion is onvoldoende gemotiveerd.

¹⁵ 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.

¹⁶ Ten tijde van de overwegingen omtrent de deelname in Stadion Feijenoord gold het beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018.

Het ontbreken van een duidelijke motivatie heeft te maken met het verloop van het besluitvormingsproces. Het Beleidskader Verbonden Partijen schrijft verschillende processtappen voor, zoals het opstellen van een publiek kader waarin inhoudelijke afwegingen worden gemaakt. Ook dient de raad zich uit te kunnen spreken over het publiek belang van aandeelhouderschap. Dit kader is echter niet opgesteld en doordat het college aan de raad een besluit over Feyenoord City als geheel heeft gevraagd, heeft de benodigde zelfstandige besluitvorming over het publiek belang van het aandeelhouderschap in het stadion niet plaatsgevonden. Bij de besluitvorming over het aandeelhouderschap van het nieuwe stadion heeft het college zich dus niet gehouden aan het Beleidskader Verbonden Partijen.

Een tweede gevolg van het ontbreken van zelfstandige besluitvorming over het aandeelhouderschap in het nieuwe stadion is dat geen alternatieven zijn afgewogen. Hiermee is de raad de mogelijkheid onthouden zich specifiek uit te spreken over de wenselijkheid van het aandeelhouderschap of eventueel alternatieve scenario's. Onderdeel van het afwegen van alternatieven is ook de vraag in hoeverre stadionontwikkeling nodig is voor de gehele gebiedsontwikkeling. Ook hiervoor geldt dat geen alternatieven zijn afgewogen waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken.

Een derde gevolg is dat de gemeente hierdoor kwetsbaar is bij eventueel toekomstige verzoeken van private partijen voor gemeentelijk aandeelhouderschap gekoppeld aan bredere maatschappelijke doelen. Deze partijen kunnen er dan immers op wijzen dat bij Feyenoord City het beleidskader niet gevolgd is en het beargumenteren van een breder maatschappelijk belang volstaat.

besluitvormingsproces

In maart 2016 stuurt de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport een brief naar Stadion Feijenoord N.V. en Feyenoord Rotterdam N.V. met daarin randvoorwaarden voor de stadionontwikkeling. Over een mogelijke garantie of deelname schreef de wethouder: "Ten aanzien van een eventuele financiële bijdrage heeft de gemeente vooralsnog geen standpunt ingenomen. Indien van uw kant hiertoe een verzoek komt dan zullen wij dit voorleggen aan de gemeenteraad. Een dergelijk verzoek moet goed onderbouwd zijn, en met name de maatschappelijke meerwaarde van de stadionontwikkeling aantonen." De gemeente zal de maatschappelijke meerwaarde beoordelen met een MKBA of een soortgelijk instrument.¹⁷

Nadat Feyenoord de concept-haalbaarheidsstudie indiende, heeft de gemeente een MKBA door Twynstra Gudde laten uitvoeren om de maatschappelijke meerwaarde te toetsen.¹⁸ Totaal levert Feyenoord City volgens de MKBA € 492 mln. op na aftrek van de kosten. Hiervan is € 171 mln. bestempeld als de maatschappelijke baten van het gehele project, bestaande uit een bedrag voor het positieve effect op de leefbaarheid, bezoekersbaten, werkgelegenheid, woongenot en sportbaten. In de MKBA zijn voor het stadion de totale baten € 395 mln. bestaande uit financiële inkomsten (€ 357 mln.), € 29 mln. aan bezoekersbaten en € 9 mln. voor de werkgelegenheid die het stadion oplevert. Hiermee komt de totale maatschappelijke meerwaarde van het stadion uit op € 36 mln. In een later toegevoegd addendum op de MKBA stelt Twynstra Gudde dat een deel van de bezoekersbaten ook buiten Rotterdam neerkomt, waarmee de maatschappelijke baten van het stadion voor de

¹⁷ Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport, brief aan Feyenoord Rotterdam N.V. en Stadion Feijenoord N.V. inzake Voorwaarde stadionontwikkeling Feyenoord, 15 maart 2016.

¹⁸ Twynstra Gudde, 'MKBA Feyenoord City Gemeente Rotterdam', 27 januari 2016.

Rotterdammers nog wat lager worden. Het is niet geheel duidelijk hoeveel lager.¹⁹ Met het uitvoeren van de MKBA zegt de gemeente te voldoen aan de eis uit het BVP om te toetsen of het publiek belang niet is geborgd wanneer de gemeente niet deelneemt. Echter, met de MKBA geeft de gemeente vooral een beeld over de *maatschappelijke meerwaarde* van het gehele project Feyenoord City. Het *publiek belang* van specifiek het aandeelhouderschap van het nieuwe stadion komt niet aan bod.

Met een raadsvoorstel vraagt het college de raad de position paper vast te stellen (en daarmee bereid te zijn tot onder andere een gemeentelijke deelname in het nieuwe stadion).²⁰ Hierin schrijft het college: “Met het maatschappelijk belang als hierboven beschreven wordt voldaan aan de belangrijkste eis uit het kader verbonden partijen om een nieuwe deelneming aan te gaan”. Het college stelt dus dat zij met het expliciteren van het maatschappelijke belang voldoet aan de belangrijkste eis uit het kader verbonden partijen. Echter, ook hier is enkel het *maatschappelijke belang* van het gehele project expliciet gemaakt. Het college legt niet uit wat het *publiek belang* van aandeelhouderschap in het nieuwe stadion is.

In het BVP staat dat het (principe)besluit tot een gemeentelijke deelname altijd vergezeld dient te gaan van een publiek kader: een document waarin de gemeente in ieder geval het publiek belang en bijbehorende taken uitwerkt en de wijze waarop zij het belang wil borgen. De gemeente geeft hierover desgevraagd aan dat er geen publiek kader ligt, maar dat de informatie over het publieke belang van de deelname in verschillende stukken (zoals agendaposten en andere documenten) terug te vinden is.²¹ Dit voldoet echter niet aan de eisen rondom een publiek kader. Er dient in ieder geval een (gedeeltelijk) publiek kader te zijn voorafgaand aan het (principe)besluit tot deelname. Met het aannemen van de position paper door college en raad is dit besluit echter reeds genomen, voordat een publiek kader is geëxpliciteerd. Verder zou het publiek belang van de deelname expliciet moeten worden gemaakt in de statuten van Stadion Feijenoord N.V.

Publiek belang dient verder los van de financiële belangen afgewogen en vastgesteld te worden. Van een losstaande afweging en vaststelling is in het geval van Feyenoord City geen sprake geweest. Zoals meerdere partijen tijdens de behandeling van het raadsvoorstel op 11 mei 2017 al aangaven werd hen gevraagd om te oordelen over een ‘package deal’: de gebiedsontwikkeling en maatschappelijke belangen daarvan werden onlosmakelijk verbonden aan de deelname in het stadion.²² De gemeenteraad is dus wel gevraagd een oordeel uit te spreken over het maatschappelijk belang van de gehele ontwikkeling, maar niet specifiek over het publiek belang van deelname in het stadion. De besluitvorming heeft dus niet plaatsgevonden, zoals de gemeente in het eigen beleidskader heeft voorgeschreven.

afweging alternatieven

In het afwegingskader publiek belang in het BVP staat dat de gemeente bij het aangaan van een deelneming eerst dient na te gaan of het publiek belang een Rotterdams belang is en of het op alternatieve wijze te borgen is. De gemeente kan een publiek belang namelijk ook borgen door middel van wet- of regelgeving of een garantie of subsidie.

¹⁹ Twynstra Gudde, ‘Notitie: Addendum MKBA Feyenoord City’, 7 maart 2017.

²⁰ Gemeente Rotterdam, Raadsvoorstel ‘Gemeentelijke positie ten aanzien van betrokkenheid Feyenoord City’, 4 april 2017.

²¹ Interview ambtenaar.

²² Gemeenteraad Rotterdam, ‘Notulen raadsvergadering 11 mei 2017’.

In een technische toelichting aan de commissie BWB in januari 2017 schetst de gemeente waarom een lening of garantie aan Feyenoord voor de gemeente niet aantrekkelijk is en wat de voordelen zijn van een investering in het eigen vermogen voor de financiering van een nieuw stadion. Dit is echter uitsluitend een financiële afweging. In deze afweging maakt zij niet duidelijk wat precies het publieke belang is en waarom zij het nieuwe stadion financieel zou moeten ondersteunen middels een deelneming.²³ Ook is niet duidelijk of er naast een lening, garantie of aandeelhouderschap ook andere alternatieven zijn. Mogelijk had bijvoorbeeld via de erfpachtmaatregel, een convenant of een samenwerkingsovereenkomst ook invulling gegeven kunnen worden aan het publiek belang dat de gemeente voor ogen heeft.

Onderdeel van het afwegen van alternatieven is ook de vraag in hoeverre stadionontwikkeling nodig is voor de gehele gebiedsontwikkeling. Ook hiervoor geldt dat geen alternatieven zijn afgewogen waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken. De raad heeft het college eind 2019 verzocht in gesprek gegaan met de Stichting om te komen tot afspraken over een vorm van gebiedsontwikkeling bij het eventueel niet doorgaan van het stadion.²⁴ De afspraken hierover zijn vastgelegd in een allonge op de Raamovereenkomst.

motivatie van het publiek belang

Omdat de gemeente geen publiek kader heeft opgesteld en er geen besluitvorming over het publiek belang heeft plaatsgevonden, is het publiek belang van deelname in het nieuwe stadion niet helder gemotiveerd. De rekenkamer heeft op basis van diverse documenten getracht de motivatie te reconstrueren.

De gemeente noemt in de position paper op verschillende plekken de *maatschappelijke meerwaarde* van het project Feyenoord City. In paragraaf 2.1 heeft zij bijvoorbeeld opgenomen wat de meerwaarde is van het project Feyenoord City in relatie tot het gemeentelijk beleid.²⁵ Van de maatschappelijke meerwaarde is de gemeente overtuigd: “De gemeente ziet een duidelijke maatschappelijke meerwaarde in de voorgelegde plannen.” Het plan Feyenoord City bevat, wat de gemeente betreft, een duurzame en maatschappelijke impact op Rotterdam en Rotterdam-Zuid. De gemeente benoemt in deze paragraaf de samenhang van het programma met onder andere de gemeentelijke ambities op het gebied van sport en wonen. Verderop in de position paper wordt voorwaarde 2 gewijd aan het SEP van Feyenoord City. Feyenoord heeft met Feyenoord City een “ambitieuze maatschappelijke doelstelling”. Feyenoord City gebruikt sport voor vernieuwing en ontwikkeling van mensen. Dit gebeurt in dit project “niet alleen door de ontwikkeling van het stadion, maar ook met een SEP.” Dit SEP is voor de gemeente een belangrijke meerwaarde van Feyenoord City. De gemeente beschouwt ook de werkgelegenheid die bouw en exploitatie van het gebied opleveren als een maatschappelijke baat van het project: jaarlijks worden minimaal 310 werkzoekenden uit Rotterdam-Zuid betrokken bij laag- en ongeschoold werk. Verder moet het project startgaranties voor MBO-studenten bieden. Er is niet bepaald hoeveel startgaranties er komen. De aanwezigheid van een maatschappelijk programma kan echter niet als rechtvaardiging van het publiek belang van aandeelhouderschap worden gezien.

²³ Gemeente Rotterdam, (Openbare versie) ‘Toelichting technische aspecten’, 26 januari 2017.

²⁴ Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas, brief aan de wethouders omtrent vertraging Feyenoord City, 23 december 2019.

²⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, Gemeentelijke position paper, Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip’, november 2017.

De meerwaarde van het nieuwe stadion is minder uitgebreid beschreven in de position paper. De gemeente schrijft over het nieuwe stadion dat het een icoon is in een aantrekkelijk gebied, dat de attractiviteit van Rotterdam vergroot. Het stadion kan verder een 'showcase' worden van Rotterdam als duurzame stad. In de tekst behorend bij voorwaarde elf van de position paper ziet de gemeente naar eigen zeggen drie publieke belangen van de deelname in het nieuwe stadion: de kwaliteit en openbaarheid van de concourse (de omloop rondom het stadion), de multifunctionaliteit van het stadion (het beschikbaar zijn voor maatschappelijke activiteiten) en de kwaliteit van het waterfront. Een nadere duiding van de noodzaak dit via aandeelhouderschap te regelen ontbreekt, evenals de wijze waarop de gemeente daar dan vervolgens op kan sturen.

In het raadsvoorstel voor vaststelling van de position paper beschrijft het college het maatschappelijk belang van het project: er zal sprake zijn van een hoogwaardige gebiedsontwikkeling, met nieuwe verbindingen, woningbouw, een sociaal-maatschappelijk programma en een duurzaamheidsambitie. Ook is aangegeven "daarbij is, gezien de bijzonderheid van het object en de signalen van andere financiers, duidelijk dat deelname van de gemeente noodzakelijk is om de ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren".²⁶ Het lijkt er dus op dat de functie van de gemeentelijke deelname vooral is om een signaal af te geven aan andere financiers. Een andere onderbouwing hiervan ontbreekt echter. Verder geeft het college aan dat "[...] de kansen die Feyenoord City biedt, niet zomaar door een ander type ontwikkeling van het gebied (zonder nieuw stadion op deze locatie) te bereiken zijn". Ook voor deze stelling ontbreekt verdere onderbouwing.

In de commissie BWB en tijdens de behandeling van het raadsvoorstel maakt het college duidelijk dat de gemeente geen structureel aandeelhouderschap nastreeft en het gemeentelijk aandeelhouderschap in de NV geen doel op zich is.²⁷ Hieruit valt af te leiden dat wanneer de gebiedsontwikkeling is gerealiseerd er geen reden meer is voor deelname als aandeelhouder aan het stadion.

4.3 publiek belang erfpachtmaatregel

In de gemeentelijke erfpachtvoorwaarden zijn geen eisen opgenomen omtrent publiek belang en dus is formeel gezien een publiek belang niet strikt noodzakelijk. De gemeente noemt het op gang brengen van de gebiedsontwikkeling en het borgen van het publieke belang van de openbaarheid van de concourse als redenen om een erfpachtcontract aan te gaan. Zij heeft de mogelijkheid om in de erfpachtovereenkomst voorwaarden over de borging van het publieke belang op te nemen. Op dit moment is nog niet te bepalen of en hoe zij dit zal doen.

In de position paper heeft de gemeente bij voorwaarde 6 vastgelegd dat zij te allen tijde aan de erfpachtovereenkomst aanvullende voorwaarden kan verbinden met betrekking tot het gebruik van de grond en de borging van publiek belang. Over de erfpachtconstructie zegt het college in het raadsvoorstel bij de position paper: "Ten aanzien van erfpacht is er volgens het college in het op gang brengen van de gebiedsontwikkeling en het te borgen publieke belang met betrekking tot bijvoorbeeld de openbaarheid van de concourse voldoende reden om een nieuw erfpachtcontract aan te gaan".²⁸ Het uitgeven van grond in erfpacht is volgens de

²⁶ Gemeente Rotterdam, Raadsvoorstel 'Gemeentelijke positie ten aanzien van betrokkenheid Feyenoord City', 4 april 2017.

²⁷ Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 11 mei 2017'.

²⁸ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsontwikkeling Feyenoord City, Gemeentelijke position paper, Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip', november 2017.

gemeentelijke erfpachtvoorwaarden niet gebonden aan een publiek belang, maar het college onderbouwt de keuze voor erfpacht wel met een publiek belang in het raadsvoorstel. Op welke manier zij zal sturen op het publieke belang is nog niet te bepalen, omdat de erfpachtovereenkomst op dit moment nog niet is opgesteld.

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de position paper formeel een (voorwaardelijk) besluit genomen tot het aankopen van de gronden onder het stadion en het uitgeven van deze gronden in erfpacht.

5. governance

5.1 inleiding

In deze paragraaf wordt deelvraag 2 beantwoord:

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?

Om deze deelvraag te beantwoorden toetst de rekenkamer aan de volgende normen:

- er is voor de uitvoering een projectstructuur aanwezig met een heldere rolverdeling tussen intern en extern betrokkenen, een duidelijke besluitvormingsstructuur en eenduidig opdrachtgeverschap;
- om het publiek belang te borgen is de gemeentelijke zeggenschap vastgelegd in:
 - de statuten/aandeelhoudersovereenkomst van het nieuwe stadion;
 - de statuten/gemaakte afspraken met de Stichting gebiedsontwikkeling;
- in de erfpachtovereenkomst zijn voorwaarden verbonden aan het gebruik van de grond en de borging van het publiek belang.

Toetsing van de gemeentelijke zeggenschap in de statuten van het nieuwe stadion en in voorwaarden in de erfpachtovereenkomst heeft nog niet plaats kunnen vinden. Voor beide documenten geldt dat deze in een latere fase nog opgesteld dienen te worden.

Voordat de rekenkamer ingaat op de wijze waarop de governance rondom het project Feyenoord City is ingericht zijn drie opmerkingen relevant:

- Allereerst dient binnen Feyenoord City onderscheid te worden gemaakt tussen de wijze waarop de gemeentelijke projectstructuur is ingericht (interne governance) en de wijze waarop de projectstructuur tussen gemeente en extern betrokken partijen is ingericht (externe governance).
- Ten tweede is de governance, met name de externe governance, sinds de formele start van het project in 2016 diverse malen aangepast, bijvoorbeeld doordat het project in een volgende fase belandde waardoor andere partijen hun entree maakten en nieuwe afspraken werden vastgelegd of bestaande afspraken werden herzien.
- Ten derde is sprake geweest van aanscherpingen in de wijze waarop de (interne en externe) governance is ingericht naar aanleiding van reflecties van de gemeente op de wijze waarop deze in de praktijk functioneerde. Een voorbeeld hiervan is dat door zelfevaluaties van het functioneren van bepaalde overlegstructuren deze werden aangepast of aangescherpt. Ook zijn diverse (interne) audits uitgevoerd, waaruit aanbevelingen ten aanzien van de governance voortvloeiden, die in meer of mindere mate leidden tot aanpassing van de projectstructuur en gemaakte afspraken.

5.2 oordeel governance

De interne governance rondom Feyenoord City is in opzet goed geregeld en vastgelegd in een projectplan. Ook de inrichting van de externe governance voor de gebiedsontwikkeling is in opzet goed. Ondanks dat deze complex is, is zij helder uitgewerkt, waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen duidelijk zijn vastgelegd. Op initiatief van de gemeente wordt veel tijd en aandacht besteed aan een goede vastlegging van de meeste overleggen.

Voor de gemeentelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van het stadion is geen separate governance ingericht, aangezien deze is geborgd in de afspraken en overlegstructuur van de gebiedsontwikkeling. Er is wel specifiek overleg tussen de gemeente en Stadion Feijenoord over het ontwerp en de financiering. Bij het overleg over de status van de financiering ontbreekt het aan concrete onderbouwing bij de door het stadion gedeelde informatie.

Taken en verantwoordelijkheden van iedere betrokken partij in de gebiedsontwikkeling zijn, evenals inhoudelijke afspraken, vastgelegd in overeenkomsten. Door ontwikkelingen in het project zijn diverse aanpassingen hierop gemaakt en vastgelegd in allonges bij deze overeenkomsten. Deze afspraken voorzien, mits goed nageleefd, in een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de betrokken private partijen.

Naast de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld inzake het verlenen van vergunningen) is de gemeente als onderdeel van het projectteam Feyenoord City ook adviseur en brengt kennis en expertise op diverse (deel)gebieden in. In de dagelijkse uitvoering van Feyenoord City is de scheidslijn tussen de gemeentelijke advies- en expertrol en de verantwoordelijkheden van private partijen niet altijd voldoende scherp door de hechte onderlinge samenwerking. Dit leidt tot het risico dat, wanneer de uitvoering bij de private partijen onder druk staat, de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan strikt bij haar rol past. Bovendien maakt de onderlinge verwevenheid het potentieel lastig de inspanningen van partners, waarin de gemeente een adviserende rol heeft gehad, voldoende kritisch te toetsen aan gemaakte afspraken.

De rekenkamer signaleert een groot risico dat het college, zeker nu recentelijk de druk op Feyenoord City toeneemt, de in de governance bepaalde rolzuiverheid niet kan handhaven. Op basis van recente (geheime) stukken concludeert de rekenkamer dat het college met het financieel ondersteunen van de Stichting gebiedsontwikkeling een besluit heeft genomen dat niet meer past binnen de tussen partijen gemaakte en vastgelegde afspraken.

5.2.1 kaders governance project Feyenoord City

De governance van het project Feyenoord City is in meerdere opzichten complex. Het is een omvangrijk project, dat onderdeel is van een nog groter project (Stadionpark). De gebiedsontwikkeling Stadionpark bestaat uit meerdere deelprojecten die onderling samenhang vertonen en alle bijdragen aan de ontwikkeling van het gehele gebied. De gebiedsontwikkeling Feyenoord City is een belangrijk onderdeel van de gebiedsontwikkeling Stadionpark (zie figuren in bijlage 5). Binnen de gebiedsontwikkeling Feyenoord City is de ontwikkeling van een nieuw stadion een belangrijk deelproject.

De omvang van de gemeentelijke inzet is terug te zien in de jaarlijkse gemeentelijke apparaatskosten voor Feyenoord City die € 1,75 mln. bedragen.²⁹ Er zijn veel partijen betrokken op verschillende niveaus. Private partijen die naast de gemeente een belangrijke rol spelen zijn de BVO Feyenoord, Stadion Feijenoord en de Stichting

²⁹ Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2020', 2019.

gebiedsontwikkeling aan de Maas. Behalve deze partijen zijn er nog tal van andere actoren betrokken, zoals onder meer banken, architect, consultants en andere (semi-)overheden als Rijkswaterstaat, Havenbedrijf Rotterdam en Waterschap Hollandse Delta. Hiermee hebben de gemeente, Stichting gebiedsontwikkeling, de BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord aparte overlegstructuren.

Opgemerkt wordt dat dé governance van het project niet bestaat. Gedurende de looptijd van het project zouden verschillende foto's van de governance gemaakt kunnen worden. In interviews is benadrukt dat Feyenoord City een uitermate complex en meerjarig project is waarvoor de kaders op hoofdlijnen voor alle partijen duidelijk zijn gemarkeerd, maar waarbij ook een zekere mate van flexibiliteit essentieel is voor wat betreft de inrichting van de governance. Deze kaders en verdere uitwerking daarvan worden hieronder nader toegelicht.

De inrichting van de governance is mede bepaald door een aantal gemeentelijke kaders en richtlijnen waar het project aan gebonden is. Voor de projectaanpak geldt binnen de gemeente de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW). Daarnaast is de gemeente gehouden aan de aanwijzing Feyenoord City in het kader van de Regeling risicovolle projecten 2012.³⁰ Deze is met name bepalend voor de halfjaarlijks op te stellen voortgangsrapportage die aan de gemeenteraad wordt aangeboden en waarin de raad onder andere wordt geïnformeerd over de voortgang van het project en de ontwikkeling van de voornaamste projectrisico's (zie paragraaf 6).

Daarnaast zijn op verschillende momenten in de tijd inhoudelijke afspraken vastgelegd die integraal onderdeel uit maken van de governance. De position paper dat de raad eind 2017 vaststelde bevat de condities waaronder de gemeente een bijdrage zal leveren aan Feyenoord City. Om hieraan te kunnen voldoen hebben de gemeente en betrokken private partijen afspraken gemaakt. Hiertoe zijn twee belangrijke overeenkomsten afgesloten: de Raamovereenkomst en de Driepartijenovereenkomst.

Tussen de gemeente en de Stichting gebiedsontwikkeling zijn procesmatige en inhoudelijke afspraken gemaakt en vastgelegd in de Raamovereenkomst.³¹ Tussen de Stichting, gemeente en Stadion Feijenoord zijn procesmatige en inhoudelijke afspraken gemaakt, zoals vastgelegd in de Driepartijenovereenkomst.³² Met beide stukken zijn de kaders die de gemeenteraad heeft opgesteld voor Feyenoord City nader uitgewerkt en vastgelegd in private overeenkomsten. Op de inhoud van beide overeenkomsten (en bijbehorende allonges) is door het college geheimhouding gelegd vanwege de commerciële gevoeligheid, waarna deze onder oplegging van geheimhouding ter beschikking zijn gesteld aan de raad.

5.2.2 governance Feyenoord City

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de interne governance (binnen de gemeente) en de externe governance (tussen gemeente en betrokken private partijen). Alhoewel de interne governance binnen de gemeente vanaf de aanvang van Feyenoord City qua structuur nagenoeg ongewijzigd is, is de externe governance vanaf het najaar van 2018 (het afsluiten van de genoemde overeenkomsten) aanzienlijk gewijzigd. Op deze (huidige) situatie wordt nader ingegaan. In bijlage 2 is

³⁰ Besluit gemeenteraad, 6 juli 2017.

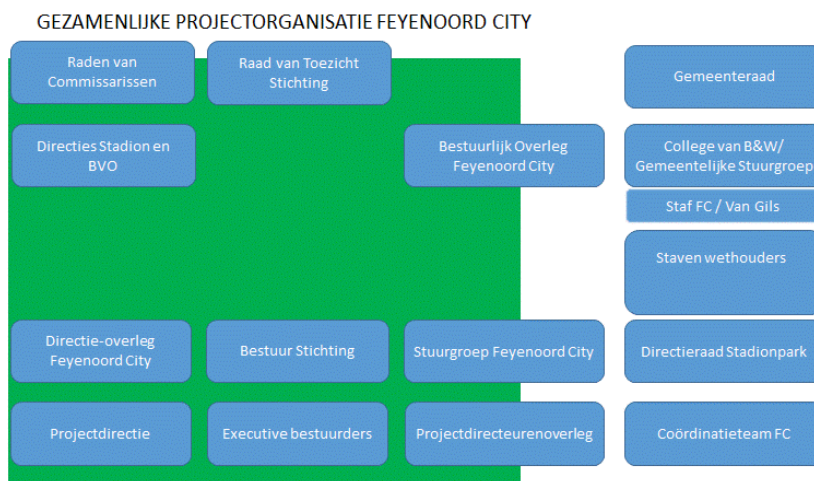
³¹ Raamovereenkomst tussen gemeente en Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas, d.d. 18 oktober 2020.

³² Driepartijenovereenkomst tussen gemeente, Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas en Stadion Feijenoord, d.d. 2 april 2019.

een beknopte schets opgenomen van de governance vanaf de start van het project tot aan de wijzigingen in het najaar van 2018. In de navolgende analyse wordt ingegaan op (1) rollen, taken en verantwoordelijkheden, (2) inhoudelijke afspraken en milestones, (3) overlegstructuur, (4) functioneren en (5) risico's.

De belangrijkste onderdelen van de interne en externe overlegstructuur zijn in de onderstaande figuur opgenomen. In de rechterkolom staan de gemeentelijke organisatieonderdelen die betrokken zijn bij Feyenoord City. Aan de linkerkant staan (in het groene kader) de belangrijkste externe partijen benoemd, te weten (links) de BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord en (ernaast) de Stichting gebiedsontwikkeling. De belangrijkste overleggremia, het projectdirecteurenoverleg, de Stuurgroep Feyenoord City en het Bestuurlijk Overleg Feyenoord City, zijn weergegeven op het raakvlak van groen en wit.

figuur 1



bron: gemeente Rotterdam

5.2.3 interne governance

rollen, taken en verantwoordelijkheden

Binnen de gemeente is er voor Feyenoord City een bestuurlijk opdrachtgever (wethouder), een ambtelijk opdrachtgever en een gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever. Hieronder fungeert de projectmanager Feyenoord City, die vervolgens een heel team met medewerkers vanuit allerlei gemeentelijke afdelingen aanstuurt. De ambtelijk opdrachtgever Feyenoord City is tevens ambtelijk opdrachtgever voor Stadionpark.

In 2017 is in een interne audit³³ aanbevolen om de interne projectorganisatie en de verschillende rollen, taken en bevoegdheden duidelijk vast te leggen. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in het in juli 2018 vastgestelde projectplan. Hierin is vastgelegd wie er vanuit welke afdeling betrokken is en op welke wijze taken en bevoegdheden zijn belegd. Het hierin opgenomen organogram geeft een heldere beschrijving van de wijze waarop de interne projectstructuur en rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn geregeld.

³³ Audit Project Feyenoord City, definitief rapport, d.d. 20 december 2017. Bij deze audit is getoetst in welke mate het project voldoet aan de criteria van de RSPW.

inhoudelijke afspraken en milestones

Inhoudelijke afspraken en milestones zijn nader uitgewerkt in de overeenkomsten tussen de gemeente en de betrokken private partijen en maken daarmee onderdeel uitmaken van de externe governance, zoals beschreven in de volgende paragraaf.

overlegstructuren

De interne overlegstructuur binnen de gemeente is sinds de aanvang van Feyenoord City niet substantieel gewijzigd, behalve dat vanaf de start van het nieuwe college medio 2018 vier wethouders³⁴ (in plaats van twee) betrokken raken bij Feyenoord City. De vier wethouders vormen de gemeentelijke stuurgroep, die drie keer per jaar bijeenkomt ter voorbereiding op het Bestuurlijke Overleg met Feyenoord en de Stichting gebiedsontwikkeling. Vanaf 1 januari 2020 is de reguliere stuurgroep aangevuld met een maandelijkse actualiteitenstuurgroep. Daarnaast vindt maandelijks de staf Feyenoord City van de verantwoordelijk projectwethouder plaats, deze is in 2020 geïntensiveerd naar tweewekelijks. De projectmanager Feyenoord City speelt bij deze overleggen een belangrijke rol.

Deze projectmanager zit het coördinatieteam voor. Dit is het belangrijkste interne ambtelijk overlegorgaan. In dit overleg komen zaken samen vanuit de diverse werkgroepen, die zich bezighouden met onderdelen van het project, bijvoorbeeld grondverwerving, stadionontwikkeling, SEP en mobiliteit. Het coördinatieteam vergadert tweewekelijks en van deze vergadering wordt verslag gedaan. Uit deze verslagen blijkt dat de nadruk in deze overleggen met name ligt op het gezamenlijk organiseren van een tijdige en goede gemeentelijke inzet in het project door afstemming, voortgangsbewaking, het bewaken van raakvlakken tussen de verschillende deelonderwerpen en richting bepaling. Uit een interne evaluatie van het coördinatieteam in 2019 komt naar voren dat het overleg en met name de deelname vanuit de deelonderwerpen verbetering behoeft. Deze verbeteringen zijn doorvertaald in een aantal voornemens voor 2020 om het coördinatieteam beter te laten functioneren.³⁵

Als onderdeel van de interne governance wordt de nodige aandacht besteed aan risicobeheersing van het project. Er worden met enige regelmaat met behulp van risicoadviseurs risicosessies gehouden op ieder van de onderscheiden deelprojecten (bijvoorbeeld stadionontwikkeling, SEP, mobiliteit) en op raakvlakken tussen deze deelprojecten. Risico's worden inzichtelijk gemaakt in een risicoregister en er zijn beheersmaatregelen benoemd om deze risico's tot acceptabel niveau terug te brengen. Ook wordt periodiek een risico dashboard opgesteld. Binnen de gemeente bestaat daarmee gedegen inzicht in de projectrisico's. Dit verkregen inzicht in de projectrisico's wordt door het projectmanagement gebruikt bij het samenstellen van de risico paragrafen in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage.

functioneren

De interne governance is in het projectplan adequaat vastgelegd. Het ambtelijk coördinatieteam, aangestuurd door de projectmanager Feyenoord City, is het belangrijkste interne ambtelijke overlegorgaan. In dit overlegorgaan zijn alle werkgroepen vanuit de verschillende deelonderwerpen vertegenwoordigd. Op basis van het projectplan en interviews constateert de rekenkamer dat de interne

³⁴ Wethouder Financiën, Organisatie, haven en grote projecten is als projectwethouder verantwoordelijk voor Nieuw stadion (ontwerp, financiën) en Participatie, Wethouder mobiliteit, jeugd en taal is verantwoordelijk voor het mobiliteitsprogramma. Wethouder bouwen, wonen en energie transitie gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling, het bestemmingsplan en de Stichting. Wethouder volksgezondheid, zorg, ouderen en sport is verantwoordelijk voor het Sociaal Economisch Programma.

³⁵ Verslagen coördinatieteam overleg.

overlegstructuur, zowel ambtelijk als bestuurlijk, gedegen in elkaar zit. Er is een duidelijke afstemming tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau.

risico's

Bij Feyenoord City is een groot aantal medewerkers betrokken die participeren in diverse lagen binnen de gemeentelijke organisatie. De projectmanager Feyenoord City speelt een cruciale rol in dit uitgebreide web van overleg. De afhankelijkheid van de projectmanager is groot en vormt daarmee een projectrisico. De gemeente onderkent dit risico ook en heeft inmiddels maatregelen getroffen, zoals vastlegging, overdracht en back-up.

5.2.4 externe governance

rollen, taken en verantwoordelijkheden

De externe governance wijzigt nadat medio 2018 de Stichting gebiedsontwikkeling wordt opgezet. Tussen partijen gemaakte afspraken, rollen en verantwoordelijkheden alsook de nieuwe overlegstructuur zijn geformaliseerd in een Raamovereenkomst tussen de gemeente Rotterdam en de Stichting gebiedsontwikkeling. De stichting is opgericht als private partij met als doel de gebiedsontwikkeling Feyenoord City voor eigen rekening en risico uit te voeren. De stichting kent een bestuur van vier leden en een raad van toezicht waarvoor vanuit de gemeente een onafhankelijk lid is voorgedragen en daar ook zitting in heeft. Vooruitlopend op de oprichting van de Stichting gebiedsontwikkeling is de Stichting Verwervingen opgericht om alvast de noodzakelijke grondaankopen te kunnen doen. Beide stichtingen hebben een eigen rechtspersoonlijkheid, maar worden door een en hetzelfde bestuur aangestuurd. De Stichting Verwervingen functioneert ten dienste van de Stichting gebiedsontwikkeling. Met de oprichting van deze Stichting gebiedsontwikkeling zijn nieuwe afspraken gemaakt en wijzigingen aangebracht in de overlegstructuur die met name de externe governance raken. In het voorjaar van 2019 is de Driepartijenovereenkomst opgesteld waarin de rollen, verantwoordelijkheden, inhoudelijke afspraken en overlegstructuren zijn vastgelegd tussen de Stichting gebiedsontwikkeling, gemeente en Stadion Feijenoord voor de gebiedsontwikkeling. Beide overeenkomsten hangen nauw met elkaar samen en bevatten alle kaders, plannings, milestones en inhoudelijke afspraken en bepalingen voor het kunnen realiseren van Feyenoord City.

De rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen en de overlegstructuren tussen gemeente en private partijen zijn nader uitgewerkt in een document dat de governance van de gebiedsontwikkeling Feyenoord City beschrijft.³⁶ Dit document is opgesteld naar aanleiding van vragen die de commissie MPOF op 28 november 2018 stelde over de wijze waarop de governance van de gebiedsontwikkeling van Feyenoord City is georganiseerd. Dit openbare document, dat aan de raad is aangeboden, bevat een omschrijving van de belangrijkste taken en bevoegdheden van betrokken partijen in de gebiedsontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling is hierin duidelijk afgebakend: de gebiedsontwikkeling Feyenoord City is een private gebiedsontwikkeling met een private grondexploitatie. De Stichting gebiedsontwikkeling is hiervoor voor eigen risico en rekening verantwoordelijk.

³⁶ Governance gebiedsontwikkeling Feyenoord City, ref 19bb14409.

stadionontwikkeling

Het hierboven genoemde governance document en de inhoudelijke uitwerkingen in beide overeenkomsten bevatten de externe governance voor de gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling van het nieuwe stadion komt voornamelijk in dezelfde overlegstructuur als voor de gebiedsontwikkeling aan de orde. Daarnaast zijn er nog aparte overleggen tussen de gemeente en Stadion Feijenoord over de stadionontwikkeling die losstaan van de afspraken en structuur voor de gebiedsontwikkeling. Er is separaat overleg over het ontwerp van het nieuwe stadion en over de financiering. Dit laatste betreft een tweewekelijks overleg tussen de gemeente en Stadion Feijenoord over de financiering van het nieuwe stadion. De externe organisatie die door zowel college als raad wordt ingehuurd voor de finale toetsing neemt ook deel aan dit overleg. De status van dit overleg tussen Stadion Feijenoord en de gemeente alsook de wijze waarop en wie hierover worden geïnformeerd is niet duidelijk. In dit overleg wordt de gemeente overwegend mondeling door Stadion Feijenoord geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de financiering. Er wordt, voor zover de rekenkamer heeft kunnen waarnemen, in zeer beperkte mate informatie op schrift gedeeld met de gemeente ten aanzien van de voortgang van de financiering. Veel informatie wordt mondeling gedeeld en het valt de rekenkamer op dat frequent wordt gesproken in termen van verwachtingen, intenties en aannames, zonder dat deze feitelijk worden onderbouwd.

inhoudelijke afspraken en milestones

De voorwaarden in de position paper zijn leidend voor alle gemaakte inhoudelijke afspraken en milestones zoals deze door betrokken partijen zijn geformaliseerd in enerzijds de Raamovereenkomst (tussen gemeente en Stichting gebiedsontwikkeling) en anderzijds de Driepartijenovereenkomst (tussen gemeente, Stichting gebiedsontwikkeling en Stadion Feijenoord). Recente wijzigingen (door vertraging en door de wens van de raad voor een terugvalscenario voor gebiedsontwikkeling zonder stadion) zijn in beide overeenkomsten vertaald in allonges met nieuwe afspraken. De rekenkamer constateert dat in de meest recente allonge bij de Driepartijenovereenkomst minder strikte eisen aan de te verrichten handelingen van de partijen worden gesteld.

overlegstructuren

In het governance document zijn ook de belangrijkste overlegstructuren tussen gemeente en private partijen uitgewerkt, te weten het Bestuurlijk Overleg, de Stuurgroep gebiedsontwikkeling en het Projectdirecteurenoverleg. Een beknopte uitwerking van deze overlevormen is opgenomen in bijlage 3 van deze brief.

In het governance document wordt zeer beknopt melding gemaakt van werkgroepen. In de Driepartijenovereenkomst en in de Raamovereenkomst is wel voorzien in het inrichten van werkgroepen. Hierover is bepaald dat door het Projectdirecteurenoverleg een nader te bepalen aantal werkgroepen wordt ingesteld, waarvan de taken en verantwoordelijkheden nader door het Projectdirecteurenoverleg worden bepaald.

In het governance document dat het college op verzoek van de raad heeft opgesteld wordt ook melding gemaakt van marktpartijen. De marktpartijen zijn de partijen die zich verenigd hebben in de Stichting gebiedsontwikkeling en daar op verschillende manieren bij betrokken zijn.³⁷ De marktpartijen zorgen voor de bemensing van de

³⁷ Governance gebiedsontwikkeling Feyenoord City, ref 19bb14409, pag. 2.

stichting en verstrekking van een rentedragende lening waarmee de Stichting haar werkzaamheden kan uitvoeren. Zij krijgen daarvoor een preferent recht op de ontwikkeling van kavels. De Stichting Verwervingen overlapt zoals gezegd deels qua bestuur met de Stichting gebiedsontwikkeling, maar heeft een eigen Raad van Toezicht. De Stichting Verwervingen verwerft panden en exploiteert deze totdat ze nodig zijn voor de gebiedsontwikkeling. Deze stichting komt niet terug in het organogram (figuur 1) en zit niet als zelfstandige entiteit aan tafel in de diverse overlegstructuren. Deze Stichting Verwerving staat puur ten dienste van de Stichting gebiedsontwikkeling.

functioneren

De externe governance is, ondanks dat deze complex is, helder uitgewerkt. Rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen betrokken partijen zijn duidelijk vastgelegd en er is een heldere projectoverlegstructuur aangebracht. Op initiatief van de gemeente wordt veel tijd en aandacht besteed aan een goede vastlegging van de overleggen.

Partijen opereren vanuit een aantal in de overeenkomsten opgenomen projectbeginselen, zoals bijvoorbeeld het beginsel dat de position paper te allen tijde leidend is. Ook hebben partijen zich naar elkaar toe gecommitteerd vanuit een zogenoemde “best-for-project” gedachte, waarin iedere partij vanuit hun bekwaamheid en vakkennis zich optimaal inspant om de gezamenlijke opgave te kunnen realiseren. Op basis van verkregen inzichten uit diverse verslagen van overlegstructuren ontstaat het beeld dat alle partijen dit in de praktijk ook daadwerkelijk doen.

risico's

De gemeente vervult enerzijds een expertrol van waaruit adviezen worden gegeven in de deelontwikkelingen (bijvoorbeeld het SEP, de gebiedsontwikkeling en, in mindere mate, de ontwikkeling van het nieuwe stadion), waarvoor de private partijen eindverantwoordelijk zijn. Deze verantwoordelijkheden zijn ook vastgelegd in de tussen gemeente en private partijen afgesloten overeenkomsten. Het gemeentelijk projectteam vervult anderzijds een toetsende en beoordelende rol. Vanuit deze rol wordt scherp gekeken of, en zo ja in hoeverre, de private partijen voldoen aan de gemaakte afspraken in de Driepartijenovereenkomst en de Raamovereenkomst.

In de samenwerking tussen de gemeente en private partijen constateert de rekenkamer een spanningsveld in de wijze waarop de gemeente haar twee voornaamste rollen in Feyenoord City uitoefent. De governance structuur borgt in opzet in voldoende mate dat beide rollen los van elkaar uitgeoefend kunnen worden. In de dagelijkse praktijk staat echter spanning op het tegelijkertijd vervullen van beide rollen. Er is sprake van een hechte onderlinge samenwerking waarbij het gezamenlijk realiseren van projectdoelstellingen centraal staat. Dit leidt ten eerste tot het potentiële risico dat wanneer de uitvoering bij één van de partners van de gemeente onder druk staat, de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan strikt bij haar rol en de afspraken past. Ten tweede signaleert de rekenkamer een potentieel spanningsveld tussen de adviserende en de toetsende rol tijdens de uitvoering van het project. Zeker wanneer de druk op het project verder toeneemt, bestaat de kans dat de gemeente haar toetsende rol minder scherp uitvoert om de continuïteit van het project niet in gevaar te brengen of omdat de gemeente zaken toetst die mede op basis van eigen adviezen of werkzaamheden tot stand zijn gebracht.

Recente ontwikkelingen leggen een grote druk op Feyenoord City en ieder van de betrokken partijen. De coronacrisis en de voor de beheersing daarvoor getroffen maatregelen vanuit de rijksoverheid brengen risico's voor het gehele project met zich mee. In de inleiding van deze brief is hierover al een en ander opgemerkt. Op 14 april jl. heeft het college de raad nader geïnformeerd³⁸ over de impact van de coronamaatregelen op Feyenoord City. Niet alleen raakt de coronacrisis de BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord hard, zo stelt de brief, maar ook de Stichting gebiedsontwikkeling ondervindt hinder van de coronacrisis bij het rondkrijgen van de financiering van de gebiedsontwikkeling. Met het verzoek om ondersteuning wordt de gemeente uitgedaagd om de randen van de gemaakte afspraken, zoals vastgelegd in de Raamovereenkomst, op te zoeken in het belang van de continuïteit van het project.

Het college benadrukt in de brief van 14 april 2020 dat “in een eendrachtige samenwerking tussen alle partijen een oplossing is gevonden en er een pakket van maatregelen is samengesteld waarbij een beperkte bancaire financiering een noodzakelijke verwerving mogelijk maakt”. De gemeente levert een bijdrage aan het pakket door het op zich nemen van een beperkt aantal opdrachten die van nature bij de gemeente horen voor onder meer grond- en milieuonderzoeken. De bijdrage wordt verrekend bij de levering van de gemeentegrond aan de Stichting. Het college informeert de raad dat door de bereikte oplossing veilig is gesteld en dat de stichting haar werkzaamheden kan voortzetten tot het moment dat de overall financiering definitief is rondgekomen, naar verwachting zal dit voor 1 juli rondkomen.

De rekenkamer merkt op dat naarmate het project Feyenoord City vordert en de druk op het project toeneemt de scheidslijn tussen de gemeentelijke advies- en expertrol en de verantwoordelijkheden van private partijen door de hechte onderlinge samenwerking aan duidelijkheid inboet. Dit leidt tot het risico dat, wanneer de uitvoering bij de private partijen onder druk komt te staan, de gemeente meer verantwoordelijkheid op zich neemt dan strikt genomen bij haar rol, zoals bepaald in de gemaakte afspraken, past. Bovendien maakt de onderlinge verwevenheid het voor de gemeente potentieel lastig de inspanningen van partners, waarin de gemeente een adviserende rol heeft gehad, voldoende kritisch te toetsen aan gemaakte afspraken, zoals vastgelegd in de position paper.

Gelet op de recent verleende hulp aan de Stichting gebiedsontwikkeling signaleert de rekenkamer een groot risico dat het college, nu recentelijk de druk op Feyenoord City toeneemt, de in de governance bepaalde rolzuiverheid niet handhaaft. Op basis van recente (geheime) stukken concludeert de rekenkamer dat het college in het belang van de continuïteit van het project besluiten heeft genomen, waarmee bestaande afspraken tussen partijen, zoals vastgelegd in de overeenkomsten, niet worden nagekomen.

³⁸ Brief aan Gemeenteraad, Impact Corona-maatregelen op Feyenoord City, B&W 14 april 2020, 20bb004557.

6. informatievoorziening raad

6.1 inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad. De deelvraag die hierbij centraal staat is:

Beschikt de raad over de goede informatie voor de besluitvorming over Feyenoord City?

De deelvraag refereert aan het moment dat de definitieve besluitvorming over Feyenoord City dient plaats te vinden, waarbij duidelijk vast dient te staan dat aan de voorwaarden van de position paper is voldaan. Vooruitlopend op deze besluitvorming heeft de rekenkamer gekeken naar de afspraken en informatieproducten die de raad in aanloop naar deze besluitvorming ter beschikking zijn gesteld.

6.2 kader voor informatievoorziening

Het kader voor de informatievoorziening van het college aan de raad wordt gevormd door de Gemeentewet, enkele specifieke gemeentelijke beleidsregels en het Beleidskader verbonden partijen:

- In de Gemeentewet staan verschillende inlichtingenplichten van het college aan de raad. Het college moet de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (artikel 169 lid 2). Daarnaast verstrekt het college inlichtingen als raadsleden daarom vragen (artikel 169 lid 3). Artikel 169 lid 4 regelt de informatieplicht bij privaatrechtelijke rechtshandelingen. Bij het sluiten van een overeenkomst moet het college vooraf aan de raad inlichtingen verstrekken als de raad daarom vraagt en bij een overeenkomst met ingrijpende gevolgen neemt het college pas een besluit nadat het de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten.
- In de Verordening leningverstrekking en garantieverlening is bepaald dat de wensen en bedenkingenprocedure moet worden gevolgd bij verstrekkingen van leningen en garanties van een bedrag groter dan € 0,5 mln.
- Het Beleidskader verbonden partijen stelt eisen aan de betrokkenheid van de raad voorafgaand aan besluitvorming over deelname aan een nieuwe verbonden partij. De raad kan wensen en bedenkingen op een principebesluit en op een hoofdlijnenbesluit uiten.
- De Regeling risicovolle projecten stelt, na aanwijzing daarvan door de raad, eisen aan de frequentie en type informatie aan de raad voor een specifiek project.

De hierboven genoemde kaders bepalen vooral het proces van informatievoorziening aan de gemeenteraad. Naast het moment van informatievoorziening zijn de helderheid, juistheid en volledigheid van de informatie zelf van belang voor de besluitvorming. Hieruit volgen de volgende proces- en inhoudelijke normen waarop de rekenkamer de informatie van het college heeft getoetst.

- Er zijn afspraken over het moment en de inhoud van de informatieverstrekking aan de raad gemaakt en het college komt deze na;
- De informatieverstrekking aan de raad is helder en begrijpelijk;
- De inhoud van de informatie aan de raad komt overeen met ambtelijk beschikbare informatie (juistheid en volledigheid);
- Er zijn voldoende waarborgen getroffen voor juistheid en volledigheid van de door externe partijen geleverde informatie.

Een belangrijk deel van de benodigde informatie voor de besluitvorming is afkomstig van andere betrokkenen: Stadion Feijenoord en de Stichting gebiedsontwikkeling. Deze informeren de gemeente over belangrijke onderdelen van de position paper en

de businesscase van het beoogde nieuwe stadion. Deze partijen hebben ieder een eigen positie en belang, waardoor verificatie en eigen gemeentelijke toetsing van de informatie van belang is voor een goede besluitvorming en juiste en volledige informatievoorziening aan de raad.

6.3 oordeel informatievoorziening

Met de voortgangsrapportage en de afspraken over de externe toetsing is in opzet een goede structuur aanwezig voor controle en besluitvorming door de raad. Het plan van aanpak voor de externe toets van de businesscase en de position paper geeft de rekenkamer geen aanleiding te twijfelen aan de diepgang van de uit te voeren analyse.

Uit een analyse van de rekenkamer van de inhoud van de informatie uit de voortgangsrapportage komen geen duidelijke afwijkingen ten opzichte van ambtelijk beschikbare informatie naar voren. Wel constateert de rekenkamer sinds de vierde voortgangsrapportage een knelpunt in de actualiteit van de informatie. Doordat er veel ontwikkelingen in korte periode plaatsvonden, was de vierde rapportage alweer achterhaald op het moment dat deze verscheen. Het volledig laten vervallen van de vijfde voortgangsrapportage zorgt voor een risico op gefragmenteerde informatievoorziening aan de raad. Het is niet voldoende duidelijk in hoeverre de gemeenteraad op alle relevante onderdelen nu een integraal beeld van ontwikkelingen en risico's krijgt.

Een ander knelpunt is de wijze waarop het college in de rapportage risico's presenteert. Deze gebruikte methode vindt de rekenkamer onvoldoende inzichtelijk om de daadwerkelijke risico's (de kans dat iets optreedt in combinatie met de impact) te volgen. Ook de ontwikkeling in risico's ten opzichte van de voorgaande rapportage is niet duidelijk.

Voor de informatievoorziening is de gemeente deels afhankelijk van Stadion Feijenoord en van de Stichting gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft geen toegang tot een gedeelte van de informatie die nodig is voor het volgen van de ontwikkeling van de voorwaarden van de position paper. Het gaat dan met name om informatie over de stand van zaken bij de financiering en de onderbouwing van de businesscase. Toegang tot deze informatie is met name essentieel voor de externe toetsing. De rekenkamer gaat er, gezien de gemaakte afspraken, vooralsnog vanuit dat de toegang tot juiste en volledige informatie hiervoor voldoende is geborgd.

Recent heeft het college de raad geïnformeerd over de financiële ondersteuning van de Stichting gebiedsontwikkeling. Op basis van informatie over de besluitvorming in het college en aanvullende ambtelijke informatie concludeert de rekenkamer dat de informatieverstrekking aan de raad over de ondersteuning aan de Stichting gebiedsontwikkeling niet volledig is. Ondanks dat de omvang van de ondersteuning in materiële zin relatief beperkt is en de risico's voor de gemeente daardoor ook beperkt zijn, gaat de betrokkenheid van de gemeente echter verder dan op basis van de gemaakte afspraken met de raad over de position paper is overeengekomen. De gemeenteraad had hierover meer geïnformeerd dienen te worden.

aanwezigheid en nakomen afspraken informatievoorziening

Zoals aangegeven kijkt de rekenkamer naar de gemaakte afspraken over de informatievoorziening die de raad in aanloop naar de definitieve besluitvorming over Feyenoord City. Concreet staan twee afspraken centraal:

- de voortgangsrapportage in het kader van de regeling risicovolle projecten;
- het Investeringsmemorandum en de Verantwoordingsrapportage van Stadion Feijenoord en de onafhankelijke toetsing hiervan in gezamenlijke opdracht van college en raad.

Naast de afspraken over het informeren van de raad via de voortgangsrapportage en de externe toetsing wordt ook veelvuldig tussentijds gerapporteerd over de voortgang van of besluitvorming over onderdelen van het project.

voortgangsrapportage

De raad heeft op 6 juli 2017 Feyenoord City aangewezen als risicovol project. Dit houdt in dat het college twee keer per jaar aan de raad rapporteert over de voortgang van het project en eventuele veranderingen in zaken als resultaat, planning, financiën en risico's. Het startpunt voor de voortgangsrapportages bestaat uit de Basisrapportage die in december 2017 is verschenen. Deze beschrijft de gevolgde werkwijze en de zogenoemde nulsituatie. Jaarlijks in april en in oktober rapporteert het college aan de raad over Feyenoord City. Ook op tussengelegen momenten kan, bij separate besluitvorming over deelresultaten van het project, over de voortgang worden gerapporteerd. Na de Basisrapportage zijn er tot op heden vier voortgangsrapportages verschenen.

De voortgangsrapportage is een uitgebreid document waarin op zes onderdelen de ontwikkeling van het project Feyenoord City wordt gemonitord (gebiedsontwikkeling, realisatie nieuw stadion, mobiliteitsaanpak, SEP, herontwikkeling Kuip en een overallbeeld).³⁹ Het is het enige document waarin een integraal beeld wordt gegeven van alle onderdelen van het project zoals deze in de position paper zijn opgenomen. Naast een beschrijving per onderdeel worden kleurcodes gebruikt om de ontwikkeling te beoordelen. De systematiek is bepaald is overleg met de raad. De kleurcodes verwijzen naar de ontwikkeling ten opzichte van de Basisrapportage van eind 2017. Groen wil zeggen 'conform verwachting', oranje 'wijkt licht af' van de basisrapportage en rood 'wijkt af'.

De voortgangsrapportage wordt opgesteld door de diverse betrokken onderdelen van het projectteam binnen de gemeente. De rapportage wordt op consistentie met de interne risicoanalyse getoetst door de adviseur risicomangement. In de voortgangsrapportage wordt niet alleen informatie opgenomen over onderwerpen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Ook bevat de rapportage informatie over onderdelen waarvoor Stadion Feijenoord (bijvoorbeeld het ontwerp van het stadion, bouwkosten, financiering), de BVO Feyenoord (met name een gedeelte van het SEP) of de Stichting gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld masterplan of grondverwervingen) verantwoordelijk zijn. Zoals blijkt uit de beschrijving van de governance is er op diverse niveaus intensief contact met zowel Stadion Feijenoord als de Stichting gebiedsontwikkeling. In interviews geven ambtenaren aan dat zij bij het delen van informatie een transparante houding ervaren bij zowel de Stichting gebiedsontwikkeling als Stadion Feijenoord. Uiteindelijk wordt de gedeelde informatie op hoofdlijnen opgenomen in de voortgangsrapportage.

De vijfde voortgangsrapportage zou verschijnen in april 2020. In de brief van 14 april heeft het college aangekondigd dat er geen voortgangsrapportage wordt gepubliceerd.⁴⁰ In plaats daarvan is ervoor gekozen de raad per onderwerp te berichten over de voortgang door middel van verschillende brieven. Het vervallen van de voortgangsrapportage toont ook de beperking ervan aan. Het kost relatief veel tijd om op te stellen en kan bij verschijning al gedeeltelijk gedateerd zijn. De gekozen oplossing door het college heeft als nadeel dat de raad geen integraal overzicht van de voortgang van het project krijgt. De voortgangsrapportage is namelijk de enige

³⁹ Met ingang van de vierde voortgangsrapportage is de herontwikkeling van de Kuip als zesde onderwerp toegevoegd.

⁴⁰ Collegebrief, 'Impact Corona-maatregelen op Feyenoord City', 14 april 2020.

rapportage waarin voor alle onderdelen de ontwikkeling is uitgewerkt. Niet duidelijk is in hoeverre met het tussentijds rapporteren de raad voldoende beeld krijgt van de ontwikkelingen op alle deelonderwerpen. Het risico van te gefragmenteerde informatievoorziening aan de raad is aanwezig.

investeringsmemorandum, verantwoordingsrapportage en toetsing

De gemeente ontvangt als potentieel investeerder in het eigen vermogen van het nieuwe stadion ook een *Investeringsmemorandum nieuw stadion*. Hierin biedt Stadion Feijenoord in samenwerking met de Stichting gebiedsontwikkeling inzicht in de bouw, financiering en exploitatie van het nieuwe stadion om zo een investeringsbesluit te kunnen nemen. Aanvullend wordt de *Verantwoordingsrapportage invulling voorwaarden position paper Feyenoord City* opgesteld waarin wordt gerapporteerd over de mate waarin wordt voldaan aan de door de gemeente gestelde voorwaarden. Voor de beide rapportages heeft de gemeenteraad eind 2019 twee dummy's ontvangen met een inhoudsopgave en toelichting over de wijze van rapportage per voorwaarde. De rapportages worden opgesteld door externe partijen en vallen daarmee buiten de informatievoorziening van het college aan de raad. De Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) heeft geconcludeerd dat de informatie in opzet voldoende moet zijn voor de finale toetsing en voor de uiteindelijke oordeelsvorming door de gemeenteraad.⁴¹

Om de aangeleverde informatie te valideren vindt een toetsing door een externe partij plaats. Hiervoor is een organisatie geselecteerd. Het college en de COR (namens de raad) zijn gezamenlijk opdrachtgever van het onderzoek. Voor de opdracht is een opdrachtbrief opgesteld waarin de aanpak is uitgewerkt. De rekenkamer heeft naar de opzet van de toetsing gekeken en naar de condities waaronder de opdracht uitgevoerd kan worden.

De huidige aanpak zoals deze is gepresenteerd aan de COR, geeft voor de rekenkamer geen aanleiding te twifelen aan de diepgang van de toetsing.⁴² Er vindt een integrale toetsing van zowel de businesscase als de voorwaarden uit de position paper plaats. Specifiek bij de businesscase zal een analyse plaatsvinden van de kwaliteit van de onderbouwing. Per post op de exploitatierekening zullen de gebruikte methodieken en aannames worden geanalyseerd.⁴³

helderheid, begrijpelijkheid, juistheid en volledigheid van de informatie

De voortgangsrapportage is voor de raad van belang voor het kunnen beoordelen van de mate waarin het project op koers ligt. De rekenkamer heeft deze op onderdelen beoordeeld, waarbij is gekeken of informatie over risico's met voldoende diepgang aan de orde komen en of de informatie inhoudelijk overeenstemt met de ambtelijk beschikbare informatie. In bijlage 2 is deze analyse nader uitgewerkt.

Kijkend naar drie geanalyseerde thema's valt op dat er geen duidelijke afwijkingen tussen de bestuurlijke voortgangsrapportage aan de raad en de ambtelijk beschikbare informatie aanwezig zijn. Een aandachtspunt in de informatievoorziening is de actualiteit van de voortgangsrapportage.

De voortgangsrapportage blijkt halfjaarlijks terug op de daaraan voorafgaande periode. Daarbij wordt een peildatum gehanteerd waarbij informatie tot aan dat moment wordt verwerkt in de rapportage. Tussen het peilmoment en de toezending

⁴¹ Brief Commissie tot Onderzoek van de Rekening van 28 november 2019.

⁴² Presentatie plan van aanpak aan de COR van 10 maart 2020.

⁴³ Interview.

aan de gemeenteraad zit een periode van enkele weken tot acht weken. In het laatste geval is het gevolg dat er nog een lange periode is waarin ontwikkelingen plaatsvinden die niet meer verwerkt kunnen worden voor de toezending aan de gemeenteraad. Zo is in de loop van oktober 2019 bekend dat waarschijnlijk (na besluitvorming in december door Stadion Feijenoord en de BVO Feyenoord) dermate veel aanpassingen in het ontwerp nodig zijn, dat een nieuwe omgevingsvergunning nodig is. Ook is de grondverwerving niet op schema. Duidelijk is dan dat deze ontwikkelingen invloed hebben op de afspraken over de planning.⁴⁴ Begin december 2019 hebben de betrokken partijen in een stuurgroepvergadering gezamenlijk het besluit genomen dat een nieuwe planning moet worden gemaakt.⁴⁵ De aangepaste planning en de formele communicatie hierover is de verantwoordelijkheid van Stadion Feijenoord en BVO Feyenoord.⁴⁶ Na besluitvorming door de directies en raden van commissarissen van BVO Feyenoord en Stadion Feijenoord op 10 december 2019 is het uitstel van de planning naar buiten gebracht. De gemeente is vooraf ambtelijk en bestuurlijk al op de hoogte.⁴⁷ Omdat het uitstel afhankelijk is van definitieve besluitvorming van het Stadion en de BVO en de peildatum van de voortgangsrapportage op 1 oktober staat, wordt de raad hierover nog niet geïnformeerd via de voortgangsrapportage.⁴⁸ In een interview is aangegeven dat de combinatie van de timing van de voortgangsrapportage en de afweging dat het de verantwoordelijkheid is van het stadion de informatie naar buiten te brengen, heeft geleid tot deze beslissing.⁴⁹

Het geschetste voorbeeld geeft aan dat er relatief veel tijd zit tussen het moment van toezending aan de raad en de peildatum waarop de voortgangsrapportage is gebaseerd. Bij een stabiele ontwikkeling van het project is dit geen probleem. Indien echter actuele ontwikkelingen zorgen voor een relatief grote impact op het project, dan is de informatie in de voortgangsrapportage voor een deel al achterhaald bij verschijning. Zoals in een van de interviews is aangegeven: 'het is net of je de krant van gisteren aan het lezen bent'.⁵⁰ De actualiteit van de informatievoorziening aan de raad wordt hiermee negatief beïnvloed.

Een ander knelpunt in de voortgangsrapportage is de wijze waarop risico's via kleurcodes zijn gepresenteerd. Aan de hand van de gebruikte kleurcodes is het moeilijk het precieze risico te duiden. Ten eerste is het gebruik van de kleurcodes niet altijd consistent. Het komt voor dat in de ene rapportage wel een kleurcode over het onderwerp staat en in de volgende de kleurcodering ontbreekt (bijvoorbeeld over grondverwervingen in de derde rapportage). Ten tweede is de interpretatie van de kleurcode lastig. De kleurcode verwijst naar de ontwikkeling ten opzichte van de Basisrapportage van eind 2017. Dit is weliswaar zo afgesproken met de COR bij de totstandkoming, maar de consequentie is dat het geen beeld geeft van het feitelijk risico. Alleen de afwijking ten opzichte van de Basisrapportage wordt gepresenteerd. Dit betekent dat als in de Basisrapportage het risico hoog is en hier geen verandering in optreedt, de bijbehorende kleurcode in de voortgangsrapportage groen is. De daadwerkelijke hoogte van het risico (de kans dat het gebeurt in combinatie met de impact) is niet helder. Ten derde wordt ook niet gerapporteerd wat de mate van

⁴⁴ Interview ambtenaar gemeente.

⁴⁵ Interview ambtenaar gemeente en verslag stuurgroepvergadering 5 december 2019.

⁴⁶ Interview ambtenaar gemeente.

⁴⁷ Verslagen projectdirecteurenoverleg.

⁴⁸ Interview ambtenaar gemeente.

⁴⁹ Interview ambtenaar gemeente.

⁵⁰ Interview ambtenaar gemeente.

afwijking in de vorige rapportage was en of hier verandering in is opgetreden. De lezer dient alle rapportages achtereenvolgens te bestuderen om tot een goede inschatting van de ontwikkeling te komen. Dit is gezien de omvang van de rapportages geen realistische verwachting, waardoor de rekenkamer oordeelt dat de voortgangsrapportage onvoldoende helder risico's in beeld brengt. De voortgangsrapportage wijkt hiermee overigens af van de Monitor Grote Projecten. In de rapportage van de Monitor staan de resultaten van de voorgaande rapportage wel vermeld.

waarborgen voor juistheid en volledigheid van informatie van externe partijen

De gemeente is voor het uitvoeren van het project en het volgen van de ontwikkelingen op de voorwaarden van de position paper afhankelijk van de samenwerkingspartners. Met name ten aanzien van de gebiedsontwikkeling vindt via de geschetste overlegstructuur intensieve uitwisseling van informatie plaats. Deze informatie wordt op hoofdlijnen, bijvoorbeeld ten aanzien van de stand van zaken bij de grondverwervingen, gedeeld via de voortgangsrapportage.

De gemeente heeft geen toegang tot een gedeelte van de informatie die nodig is voor het volgen van de ontwikkeling van de voorwaarden van de position paper. Het gaat dan met name om informatie over de stand van zaken bij de financiering en de onderbouwing van de businesscase. Deze informatie is tijdens de toetsmomenten wel ingezien door de hiervoor door de gemeente ingehuurd externe adviseurs. Vorderingen die in de tussentijd plaatsvinden, worden tijdens verschillende overleggen mondeling toegelicht. De gemeente vindt dat zij op dit moment op basis van de gesprekken voldoende inzicht in de voortgang heeft.⁵¹ Dit heeft vooral te maken met de fase waarin het project zich bevindt: financial close is nog niet aan de orde. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of inderdaad sprake is van voldoende inzicht in de voortgang van de financiering.

Zoals aangegeven vindt een integrale toetsing plaats van zowel de businesscase als de voorwaarden uit de position paper. Een belangrijke voorwaarde voor de toetsing is dat de toetsende (externe) partij volledige toegang krijgt tot de beschikbare informatie. De relevante informatie is aanwezig bij zowel Stadion Feijenoord, de Stichting gebiedsontwikkeling als de gemeente. Het externe bureau dat de toets uitvoert, heeft afspraken gemaakt met betrokken partijen dat een dataroom wordt ingericht. Deze dataroom is bestemd voor data van de drie partijen. De uitvoerder van de toets verlangt een bevestiging van Stadion Feijenoord over de feitelijke juistheid en volledigheid van de aangeleverde informatie.⁵² Het externe bureau "heeft tot nu toe niet de ervaring dat de toegang tot bepaalde informatie is ontzegd".⁵³ De rekenkamer gaat er vooralsnog vanuit dat de toegang tot juiste en volledige informatie voldoende is geborgd.

tussentijdse informatievoorziening aan de raad

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is vermeld, wordt ook veelvuldig tussentijds gerapporteerd over de voortgang van of besluitvorming over onderdelen van het project.

⁵¹ Interview ambtenaren gemeente.

⁵² 'Nadere opdrachtbevestiging', 10 juni 2020.

⁵³ Interview.

Recent is de gemeenteraad geïnformeerd over de impact van de coronacrisis voor het project Feyenoord City.⁵⁴ In deze brief gaat het college onder andere in op de financiële situatie bij de Stichting gebiedsontwikkeling. Het college meldt een bijdrage te leveren door het financieren van een aantal opdrachten en onderzoeken. De bijdrage wordt verrekend bij de levering van de gemeentegrond aan de Stichting. Op basis van informatie over de besluitvorming in het college en aanvullende ambtelijke informatie concludeert de rekenkamer dat de informatieverstrekking aan de raad over de ondersteuning aan de Stichting gebiedsontwikkeling niet volledig is.⁵⁵ De omvang van de ondersteuning en de mate van risico van de gekozen oplossing zijn relatief beperkt, maar de betrokkenheid van de gemeente gaat verder dan op basis van de position paper mag worden verwacht. De gemeenteraad had hierover geïnformeerd moeten te worden.

⁵⁴ Collegebrief, 'Impact Corona-maatregelen op Feyenoord City', 14 april 2020.

⁵⁵ Op deze informatie ligt geheimhouding.

bijlage 1

wettelijke context en beleidskaders publiek belang

1. wettelijke context

Wanneer een gemeente besluit deel te nemen in een partij middels een financieel (en bestuurlijk) belang wordt deze partij een verbonden partij in de zin van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).⁵⁶ In het geval van de deelname in het nieuwe stadion gaat het om een deelname in een privaatrechtelijke partij. De wettelijke kaders voor de gemeente als het gaat over dit type deelname zijn beschreven in de Gemeentewet en in de wet Financiering decentrale overheden (Fido).

Gemeentewet

In de Gemeentewet, artikel 160 lid 2, staat het volgende voorschrift over een gemeentelijke deelname:

“Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. [...]”

Verder staat in de Gemeentewet artikel 169 lid 4 dat het college, indien de raad erom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, de raad vooraf inlicht bij privaatrechtelijke rechtshandelingen. In het geval van ‘ingrijpende gevolgen’ betekent dit dat de raad ook de mogelijkheid krijgt wensen en bedenkingen aan het college mee te geven.

wet Fido

De wet Financiering decentrale overheden (Fido) zegt over aandelen in overheidshanden het volgende: “Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak”.⁵⁷ Een gemeentelijke deelname dient dus altijd een openbaar belang te dienen of een publieke taak te faciliteren en mag daarmee bijvoorbeeld niet louter een winstoogmerk hebben.

publieke taak

De Gemeentewet noemt ‘bijzonder aangewezen’ en ‘openbaar belang’ als criteria voor de deelname aan een vennootschap. In een kamerstuk worden deze criteria als volgt toegelicht: “De invulling van het begrip openbaar belang en de motivering waarom deze wijze van behartigen bijzonder is aangewezen, is aan de desbetreffende gemeente of provincie. De toezichthouder toetst of is aangegeven om welk openbaar belang het gaat en of het besluit om dit belang op deze wijze te behartigen is onderbouwd, maar maakt geen eigen afweging.”⁵⁸ Toentertijd was formele toestemming van de toezichthouder, Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, vereist voor een deelname. Vanaf 2015 is dit gewijzigd en is toestemming van de toezichthouder niet meer noodzakelijk. Wel informeert het college de gemeenteraad voorafgaand aan het besluit tot deelname. Wanneer de

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten van 17 januari 2003’, Den Haag, 2003.

⁵⁷ Wet financiering decentrale overheden, artikel 2 lid 1.

⁵⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Kamerstuk 26 906 Nieuwe bepalingen inzake het financieringsbeleid van openbare lichamen (Wet financiering decentrale overheden), vergaderjaar 199-2000, p.7. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2000.

deelname ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft, geeft de gemeenteraad wensen en bedenkingen mee.

In de wet Fido wordt geen definitie gegeven van een publieke taak. Hiermee doet zij naar eigen zeggen recht aan de autonomie van een publiek lichaam om zelf de publieke taak af te bakenen. In de handreiking bij de wet Fido, die uitleg geeft over de toepassing van deze wet binnen de gemeentelijke context, staat dat de gemeenteraad uiteindelijk de publieke taak bepaalt. Activiteiten die zich op het grensvlak van publieke en private activiteiten bevinden (als voorbeeld wordt “het verstrekken van leningen aan woningcorporaties” genoemd) kunnen een onderdeel van de publieke taak van de gemeente zijn. De gemeenteraad neemt in zijn overweging mee of de betreffende activiteiten direct of indirect van belang zijn voor (een groot deel) van de eigen bevolking.⁵⁹ Samengevat stelt de wet Fido dus dat een deelname altijd een publiek belang moet behartigen. Publiek belang heeft in deze wet geen harde kaders: de politiek besluit of een deelname een publiek belang heeft. De bevoegdheden als aandeelhouder stellen de gemeente in staat om invloed uit te oefenen op de activiteiten van de deelneming en om zo het publiek belang te borgen.⁶⁰

Publiek belang is niet objectief te benaderen.⁶¹ Echter, in de literatuur worden voor de bepaling van de noodzaak van overheidsdeelname en publiek belang wel verschillende kaders gegeven. Grofweg is het afwegen van het publieke belang van overheidsdeelname te beoordelen op de aanwezigheid van bepaalde proceselementen van die afweging en op de (kwaliteit van de) inhoudelijke afweging.

inhoudelijke afweging

De inhoudelijke afweging is, zoals eerder aangegeven, primair een politiek besluit. Bij een gemeentelijke deelname is het aan het college en de gemeenteraad om een oordeel te vellen over het publieke belang van die deelname.

Het bepalen van het publieke belang begint bij het vaststellen van een maatschappelijk belang. De WRR stelt dat een belang enkel een maatschappelijk belang is als de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Zij noemt als voorbeelden het rijden van treinen, de verlichting van straten en het tegengaan van milieuvervuiling. De overheid dient maatschappelijke belangen te borgen en behartigen.

Niet elk maatschappelijk belang heeft actieve overheidsinmenging nodig om behartigd te worden. Hierin zit het verschil tussen een maatschappelijk belang en een publiek belang: “Er is [...] sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”.⁶²

De WRR benadrukt hiermee dat een maatschappelijk belang alleen een publiek belang is als het belang niet (goed) wordt behartigd zonder betrokkenheid van de overheid. Een maatschappelijk belang wordt dus een publiek belang wanneer de markt niet in staat is om dit belang voldoende te borgen.⁶³ Een randvoorwaarde is

⁵⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ‘Handreiking Treasury 2015, Den Haag: Ministerie van BZK, 2015.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, ‘De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen’, Den Haag, april 2015.

⁶¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ‘Het borgen van publiek belang’, p 26., Den Haag: Sdu uitgevers, 2000.

⁶² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ‘Het borgen van publiek belang’, p 20., Den Haag: Sdu uitgevers, 2000.

⁶³ Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, ‘Sleutel tot de Calculus van het publieke belang’, p 8., Den Haag, 2000.

dat een publiek belang vereist dat de overheid wél in staat is om het maatschappelijk belang te behartigen en borgen.

proceselementen

In de literatuur worden enkele proceselementen genoemd die relevant zijn of bij de bepaling of er sprake is van een publiek belang. Het doorlopen van deze proceselementen is noodzakelijk om de afweging en vaststelling van publiek belang navolgbaar te maken.

Het Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken noemt het “uitermate belangrijk” dat de reden van ingrijpen eerst wordt benoemd, waarna pas aan de oplossing begonnen kan worden, omdat dit de beleidsmaker dwingt om het publieke belang expliciet te maken.⁶⁴ Ook de WRR adviseert om eerst het publieke belang te definiëren en daarna pas op zoek te gaan naar de wijze waarop de overheid deze belangen het beste kan borgen. Daarbij is het, stelt zij, noodzakelijk het betreffende belang zo specifiek mogelijk te formuleren, om zo te verzekeren dat de manier waarop de overheid de uitvoering en borging invult zo eenduidig mogelijk is.

Bij een deelname in een private partij gelden naast publieke belangen ook financiële belangen. Om de afweging om wel of niet deel te nemen zo transparant mogelijk te maken, moeten de beoordelingen van beide belangen gescheiden plaatsvinden. Dit vereist een duidelijke scheiding van de rol van beleidsverantwoordelijke en toekomstige rol van aandeelhouder.⁶⁵

De laatste stap in het vaststellen van publiek belang is het vaststellen van het nul-alternatief: wordt het maatschappelijk belang niet of slecht behartigd als de gemeente niet ingrijpt. Dit kan vastgesteld worden middels een maatschappelijke kosten-baten analyse.

Ten slotte dient het besluitvormingsproces rondom de afweging transparant vastgelegd te worden in bijvoorbeeld een publiek kader.

2. Rotterdamse beleidskaders

Beleidskader Verbonden Partijen

Door de (voorziene) deelname van de gemeente in Stadion Feijenoord wordt deze partij, in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), een verbonden partij. De gemeente heeft in het Beleidskader Verbonden Partijen (BVP) vastgelegd hoe de gemeente omgaat met verbonden partijen, van het aangaan van de verbinding tot beheer, governance en afstoten. Ten tijde van de overwegingen omtrent de deelname in Stadion Feijenoord gold het beleidskader Verbonden Partijen 2014-2018.⁶⁶

Voor de definitie van een publiek belang sluit de gemeente aan bij de WRR: een maatschappelijk belang dat zonder overheidsingrijpen niet (goed) tot zijn recht komt. Verder wordt in het BVP aangegeven dat het vaststellen van de aanwezigheid van publiek belang het resultaat is van een politieke afweging en daardoor geen vaststaand feit is.

⁶⁴ Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, ‘Sleutel tot de Calculus van het publieke belang’, p 10., Den Haag, 2000

⁶⁵ Ministerie van Financiën, ‘Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013’, 18 oktober 2013.

⁶⁶ Bij de raadsvergadering van 12 maart 2020 is het nieuwe beleidskader Verbonden Partijen & Governance Samenwerkingsrelaties vastgesteld. De afweging over het publieke belang is gedaan aan de hand van het beleidskader 2014-2018.

In het BVP staat verder dat in de afweging om wel of niet een deelneming aan te gaan, ook het Rotterdams publiek belang meegenomen moet worden. Dat wil zeggen dat de gemeente ook beoordeelt of het belang vooral de eigen burger dient, en de gemeente (in plaats van een centrale/hogere (overheids)instantie) de partij is om dit belang te borgen. De BVP biedt verder geen (harde) kaders om publiek belang inhoudelijk te beoordelen, wat aansluit bij de wetgeving.

De gemeente beschrijft in het BVP verschillende processen die te maken hebben met het vaststellen van publiek belang. De gemeente hanteert een afwegingskader voor eventuele deelname. In eerste instantie wordt bepaald of er sprake is van een Rotterdams publiek belang. De vervolgstap is te kijken of borging van dit belang door wet- of regelgeving of door een subsidie/garantie mogelijk is. Wanneer dit niet mogelijk is, worden de stappen doorlopen waarmee de gemeente bepaalt of de publieke taak op afstand kan worden georganiseerd door een verbonden partij. De gemeente zegt daarover: “Dit onderstreept de wenselijkheid om de afwegingen voor het deelnemen in verbonden partijen zo veel mogelijk te expliciteren en de argumenten voor oprichting of voortzetting ervan steeds aan een kritische toetsing te onderwerpen”. Hiermee sluit het BVP aan bij de wetgeving en literatuur over publiek belang. Deze afweging moet in ieder geval bestaan uit het toetsen of er sprake is van een publiek belang: maatschappelijk belang dat zonder overheidsingrijpen niet wordt geborgd.

In het geval van de deelname in Stadion Feijenoord gaat het om het aangaan van een deelneming in een privaatrechtelijke verbonden partij. In hoofdstuk 3 van het BVP wordt dit proces beschreven. Nadat het eerder genoemde afwegingskader is doorlopen en door het college gekozen is voor een privaatrechtelijke verbonden partij, start de gemeente de zogenaamde ambtelijke ‘oriëntatiefase’ met als resultaat een bestuursopdracht. Hierna volgt een ‘onderzoeksfase’ met als resultaat een principebesluit. In de ‘uitwerkingsfase’ gaat de gemeente over tot een hoofdlijnenbesluit en in de ‘uitvoeringsfase’ vertaalt de gemeente dit besluit tot concrete overeenkomsten. Hierna wordt het definitief besluit genomen. Het principebesluit en het hoofdlijnenbesluit worden aan de gemeenteraad voorgelegd in het kader van de wettelijke wensen- en bedenkingenprocedure.

In de onderzoeksfase wordt een (eerste versie) van het zogeheten publiek kader opgesteld. Dit publiek kader bevat op zijn minst een uitwerking van het publiek belang, bijbehorende taken en activiteiten en de wijze waarop de gemeente dit belang wil borgen. Het publiek kader en een haalbaarheidsstudie leiden samen tot een principebesluit door het college.

In de uitwerkingsfase wordt het publiek kader verder uitgebreid. Het BVP noemt als minimumeisen voor het definitieve publieke kader:

- een beschrijving van het publiek belang, de bijbehorende publieke taak en onderliggende activiteiten;
- een beschrijving van andere betrokken publieke belangen, niet zijnde het primair te behartigen publiek belang;
- gemeentelijke toekomstvisie op het beleid binnen de beleidssector;
- visie op borging andere publieke belangen, relaties met partij en inrichting gemeentelijke rollen;
- prestatie-indicatoren;
- financieel kader gemeente.

De gemeente acht het publieke kader essentieel om een helder onderscheid te maken tussen de gemeentelijke belangen en de belangen van de privaatrechtelijke rechtsvorm. Het beschrijven van andere betrokken publieke belangen is van belang om verenigbaarheid van betrokken publieke belangen te toetsen: er moet een eenduidige aansturing kunnen plaatsvinden en bij het dienen van meerdere publieke belangen ontstaat de kans dat deze tegenstrijdig zijn aan elkaar.

beleidskader voor erfpacht

De gemeente heeft verder besloten de grond onder het nieuwe stadion aan te kopen en uit te geven in erfpacht aan Nieuw Stadion B.V. Op deze erfpachtconstructie zijn de gemeentelijke erfpachtvoorwaarden van toepassing. De gemeentelijke erfpachtvoorwaarden beschrijven waaraan een erfpachtovereenkomst tussen de gemeente en een partij moet voldoen en is het enige gemeentelijke kader omtrent het regelen van een erfpachtconstructie. In de erfpachtvoorwaarden zit echter geen inhoudelijk afwegingskader: er is in de erfpachtvoorwaarden niets geregeld over de reden een erfpachtconstructie in te richten.⁶⁷

In 2009 is door de gemeente het besluit genomen om vanwege de kredietcrisis het bestaand erfpachtbeleid- en instrumentarium actief en selectief in te zetten voor bouwprojecten en locatieontwikkelingen. Hiermee werd beoogd stagnaties te verhelpen en de gemeente een betere uitgangspositie te geven ten aanzien van locatieontwikkelingen op middellange en langere termijn in (voor de Stadsvisie) belangrijke gebieden.⁶⁸ Voor deze tijdelijke erfpachtfaciliteit had de gemeente een duidelijk kader met voorwaarden aan de gebiedsontwikkeling om in aanmerking te komen voor een erfpachtconstructie. Een voorwaarde was dat de gebiedsontwikkeling zich in een VIP-gebied (een gebied in de Stadsvisie aangemerkt als gebied met extra gemeentelijke inzet) bevindt en dat de voortzetting van het project voldoende zeker was. Deze tijdelijke faciliteit beoogde met deze voorwaarden het publiek belang te borgen. Deze inhoudelijke voorwaarden waren enkel voor de tijdelijke erfpachtfaciliteit. Op dit moment wordt het erfpachtinstrument ingezet zonder inhoudelijke voorwaarden. De (vigerende) gemeentelijke erfpachtvoorwaarden stellen geen inhoudelijke eisen (zoals publiek belang) aan de uitgifte van gronden in erfpacht.⁶⁹

⁶⁷ Gemeente Rotterdam, Algemene Voorwaarden Erfpacht, december 2006

⁶⁸ Gemeente Rotterdam, 'Raadsvoorstel maatregelen (krediet)crisis', 10 februari 2009.

⁶⁹ Gemeente Rotterdam, Algemene Voorwaarden Erfpacht, december 2006

bijlage 2

governance bij aanvang Feyenoord City

In de periode tussen het besluit in het voorjaar van 2015 om de Kuip niet te gaan renoveren en het hier opvolgende initiatief voor het opzetten van het nieuwe project Feyenoord City, werd het overleg tussen Feyenoord en gemeente via de toen al bestaande governance van het project Stadionpark gevoerd. Binnen deze overlegstructuur Stadionpark werd zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg gevoerd binnen de gemeente (bestuurlijk afstemoverleg Stadionpark).⁷⁰ Hier kwamen verschillende overleggen bij tussen gemeente en Feyenoord, specifiek over het stadion. Dit waren onder andere stuurgroepvergaderingen, waaraan de algemeen directeuren van zowel de gemeente als Feyenoord en de voorzitters van de rvc's deelnamen, alsmede de betrokken wethouders en ambtelijke ondersteuning. Ook waren er directieoverleggen, zowel ambtelijk binnen de gemeente als met Feyenoord erbij. Enkele van de directeuren uit de directieraad Stadionpark namen hieraan deel. Dit overleg met Feyenoord werd dan ook meestal voorbereid in de directieraad Stadionpark.

Eind november 2016 werden voor de eerste maal plannen voor Feyenoord City in het college ingebracht.⁷¹ Het college werd verzocht kennis te nemen van het door Feyenoord opgestelde dossier Feyenoord City, alsook van een aantal in opdracht van de gemeente uitgevoerde externe toetsen, waaronder de eerste second opinion op de business case 1.0. In termen van de opzet van de governance en de rol en inzet van de gemeente was er in deze periode (begin 2017) nog niet veel duidelijk, behalve dat 'de ambtelijke inzet en materieel budget bij de planbegeleiding en uitwerking van Feyenoord City in 2017 uit het ambtelijk budget van Stadsontwikkeling gedekt moet worden.'

Eind 2017, na het raadsbesluit over de position paper, hebben de gemeente en Feyenoord (zowel de BVO als Stadion Feijenoord) hun projectorganisatie verder ingevuld en uitgebreid. In november 2017 komt voor de eerste maal de gezamenlijke Directieraad specifiek voor Feyenoord City (directies van gemeente en Feyenoord) bijeen. Unaniem wordt besloten tot het instellen van deze Gezamenlijke Directieraad Feyenoord City en tevens wordt afgesproken dat het voorzitterschap rouleert tussen de gemeente en Feyenoord en dat de gemeente in overleg met Feyenoord de bijeenkomsten zal voorbereiden, zal voorzien van een agenda en zal zorgen voor alle vastlegging.⁷² Naast dit hoogste ambtelijke orgaan kwam vanaf november 2017 op bestuurlijk niveau ook een gezamenlijke stuurgroep stadionontwikkeling bijeen (twee wethouders en de voorzitters van RVC van Feyenoord en Stadion Feijenoord).⁷³ Tevens werd de afspraak gemaakt dat naast de gezamenlijke bijeenkomsten, zoals besloten, ook bilaterale overleggen voorstelbaar zijn tussen directeuren onderling van beide organisatie en met wethouders.

⁷⁰ Diverse gespreksverslagen bestuurlijk afstemoverleg Stadionpark, 2016/2017.

⁷¹ Agendapost 29 november 2016

⁷² Verslag Gezamenlijke Directieraad Feyenoord City, 20 november 2017.

⁷³ Verslag Gezamenlijke Stuurgroep Stadionontwikkeling, 27 november 2017.

bijlage 3

belangrijkste overleggen Feyenoord City

Bestuurlijk Overleg

Het Bestuurlijk Overleg (BO) vindt zijn oorsprong in de Driepartijenovereenkomst (art. 5.5-5.8) die begin april 2019 is getekend tussen gemeente, stichting en stadion. De Driepartijenovereenkomst en de in het voorjaar van 2020 overeengekomen allonges op de Driepartijenovereenkomst zijn niet openbaar.

Primair doel van het BO is het bespreken van de voortgang en eventuele kwesties. In principe komt het BO twee tot vier keer per jaar bij elkaar. Deelnemers in het BO zijn de verantwoordelijk wethouders namens de gemeente, een lid van de RvT van de stichting en een lid van de RvB van de Geldverstrekker (in de stichting) namens de stichting en leden van respectievelijk directie Stadion, directie Feyenoord en directie Nieuw Stadion.

Het BO is geen besluitvormend orgaan maar heeft als taak het monitoren van de voortgang en uitvoering van Feyenoord-City, het stimuleren van de voortgang, bespreken van knelpunten en beantwoorden van “hulpvragen” uit de Stuurgroep. Op 1 oktober 2019, zes maanden na het ondertekenen van de Driepartijenovereenkomst, heeft het BO voor de eerste maal plaats gehad.

Stuurgroep gebiedsontwikkeling

De Stuurgroep gebiedsontwikkeling neemt besluiten en escaleert naar het Bestuurlijk Overleg wanneer de stuurgroep er niet uitkomt. Daarnaast voert de stuurgroep overleg over zaken die de Driepartijenovereenkomst bij de stuurgroep legt. Aan de stuurgroep nemen vertegenwoordigers deel van zowel gemeente, stichting als stadion. Vertegenwoordigers van de gemeenten bekleden de rollen van voorzitter en secretaris van de stuurgroep en bereiden deze vanuit deze verantwoordelijkheden voor en werken deze uit. Gemaakte afspraken in de Driepartijenovereenkomst (en de allonges hierop) zijn leidend voor de werkzaamheden van de stuurgroep. De in het kader van de Driepartijenovereenkomst opgestelde en daarvan uit makende planning (Deelplanning S genoemd) is leidend voor de tijdigheid waarmee de stuurgroep opereert en besluiten neemt.

Projectdirecteurenoverleg

Het Projectdirecteurenoverleg vindt in principe wekelijks plaats en is belast met het dagelijkse overleg zoals voorzien in de Driepartijenovereenkomst. Vertegenwoordigers van zowel gemeente, stichting als stadion nemen deel aan het overleg, dat onder voorzitterschap staat van de vertegenwoordiger vanuit het stadion. Daarnaast is dit overleg belast met overleg over zaken waar partijen in de werkgroepen niet uitkomen. De werkgroepen als zodanig zijn nader uitgewerkt noch beschreven in het governance document.

bijlage 4 informatievoorziening voortgangsrapportage

De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd waarbij informatie uit interne en externe overleggen, agendaposten, het interne risicoregister en de voortgangsrapportage op consistentie zijn getoetst. Vanwege de omvang en breedte heeft de rekenkamer hierbij drie onderwerpen geselecteerd en daarbinnen een specifiek thema. Het gaat om:

1. gebiedsontwikkeling: de voortgang van de grondverwerving;
2. het nieuwe stadion: de bouwkosten;
3. het Sociaal Economisch Programma (SEP): de financiering van het SEP.

De onderstaande tabel presenteert een samenvatting van de uitkomsten van de analyse van de rekenkamer.

thema	wat wordt gemeld	helderheid, volledigheid en juistheid
grondverwerving	Vanaf april 2018 is er aandacht voor de grondverwerving, namelijk in het onderdeel Kritieke processen gebiedsontwikkeling met een eigen subparagraaf. De kleurcode is oranje. In oktober 2018 wordt aangegeven dat de verwervingen “op het kritieke pad liggen” en langzamer gaan dan verwacht. De kleurcode is nu oranje met een deel groen. In april 2019 wordt vermeld dat het op het kritieke pad blijft. Er is geen aparte kleurcode. In oktober 2019 wordt vermeld dat de verwerving op schema ligt, maar aandacht nodig blijft. De kleurcode is oranje met een deel groen.	Grondverwerving is een thema waarvoor de gemeente niet zelf verantwoordelijk is, maar wel ondersteuning biedt bij herlocatie van bedrijven. Van de resultaten van onderhandelingen tussen de Stichting gebiedsontwikkeling en betrokken bedrijven wordt in algemene termen verslag gedaan. Dit is gezien de positie van de gemeente en de commerciële gevoeligheid een begrijpelijke keuze. In de gekozen kleurenindicatie is de algemene voortgang van het risico op vertraging te volgen. Uit verslagen is op de maken dat grondverwerving intensief wordt besproken en de gemeente nauwkeurig op de hoogte is van de vorderingen. In het risicoregister krijgt verwerving van gronden een hoge prioriteit. Hoewel in de voortgangsrapportage alleen in abstracte termen, krijgt het voldoende aandacht. De mate waarin het als risico wordt genoemd is in overeenstemming met interne informatie.
bouwkosten	Vanaf oktober 2018 wordt de stijging van de bouwkosten als risico gesignaleerd. Het is opgenomen in de categorie Overall Risico's met de kleurcode oranje/deels groen. Ook op andere onderdelen in de rapportage is genoemd als risico (oranje/deels groen). In de rapportage van april 2019 worden de bouwkosten ook genoemd bij risico's	Het thema bouwkosten is een verantwoordelijkheid van Stadion Feijenoord. Het risico op kostenoverschrijding is benoemd en toegelicht. Ook de consequenties zijn aangegeven. De impact van het risico in de gekozen kleurcodering is niet altijd consistent (met name in de rapportage van april 2019). In de rapportage van oktober 2019 is de

	<p>realisatie nieuw stadion, maar nu met kleurcode groen.</p> <p>In de rapportage van oktober 2019 wordt het in de categorie Overall risico een toenemend risico genoemd. Bij risico's realisatie nieuw stadion is het genoemd als risico met kleurcode groen/deels oranje. De impact op het ontwerp en daarmee de vergunning wordt genoemd.</p>	<p>kleurcode groen/deels oranje.</p> <p>Eventuele impact van de hogere bouwkosten op het definitief ontwerp en de omgevingsvergunning wordt genoemd. Dit is net voor de aankondiging van Stadion Feijenoord dat uitstel nodig is in het ontwerp, met name door de impact van de stijgende bouwkosten.</p> <p>Uit de interne documentatie blijkt dat er al langer zorgen zijn over de bouwkosten. De impact op de planning is door Stadion Feijenoord in oktober (na peildatum voortgangsrapportage) aangegeven. Het beeld uit de voortgangsrapportage stemt overeen met de interne verslagen.</p>
financiering SEP	<p>In april 2018 wordt in het onderdeel Risico's verkrijging middelen vanuit externe partijen door Feyenoord als risico genoemd. De kleurcode is dan deels oranje/groen. In de tweede en derde rapportage komt het risico niet aan bod. In de vierde rapportage wordt in het onderdeel Financieel genoemd dat Feyenoord moeite heeft de externe financiering rond te krijgen. De kleurcode wordt nu groen met een klein deel oranje.</p>	<p>De toelichting is summier. Vooral de voorwaarden en afspraken zelf worden herhaald. De reden voor de deels oranje kleurcode wordt niet duidelijk. De toename in risico bij het onderdeel Financieel komt wel overeen met interne verslaggeving. De kleurcode had al eerder naar deels oranje/groen gewijzigd moeten worden.</p>

bijlage 5 kaarten

De gehele gebiedsontwikkeling Stadionpark bestaat uit meerdere deelprojecten die onderling samenhang vertonen en alle bijdragen aan de ontwikkeling van het gehele gebied. De gebiedsontwikkeling Feyenoord City is een belangrijk onderdeel van de gebiedsontwikkeling Stadionpark. Binnen de gebiedsontwikkeling Feyenoord City is de ontwikkeling van een nieuw stadion een belangrijk deelproject.

plangebied Stadionpark



bron: gebiedsvisie Stadionpark

plangebied Feyenoord City



bron: bestemmingsplan



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juli 2020