

PUBLIEK KADER NIEUW STADION

Algemeen

In het publiek kader komt informatie uit diverse documenten bij elkaar. De informatie is dus niet nieuw. Doel van het publiek kader is om in één handzaam document terug te vinden welke Rotterdamse publieke belangen worden geborgd door de deelneming, hoe dat gebeurt en hoe wordt bepaald of de deelneming daarbij effectief opereert. Veel van deze informatie is verspreid over statuten, ondernemingsstrategie en andere stukken.

In dit publiek kader wordt beschreven wat het Rotterdamse maatschappelijk belang is van de gebiedsontwikkeling Feyenoord City en in het bijzonder van het nieuwe stadion van Feyenoord daarin. Verder wordt beschreven of er sprake is van een publiek belang en – zo ja - welke maatregelen vanuit de gemeente nodig zijn om dit belang te borgen. Voor het opstellen van dit publieke kader is gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie uit de besluitvormingsfase van Feyenoord City.

Leeswijzer

De opbouw van het publiek kader is als volgt. Allereerst behandelen we enkele definities van maatschappelijk en publiek belang. Vervolgens beschrijven we de aanleiding/het vertrekpunt voor de gebiedsontwikkeling Feyenoord City en de bouw van het stadion. Daarna bespreken we de maatschappelijke en publieke belangen voor Rotterdam verbonden met Feyenoord City en het nieuwe stadion in het bijzonder.

Maatschappelijk belang, marktfalen en publiek belang

Voor een maatschappelijk belang hanteert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de volgende definitie: *“Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is.”* Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is echter geen overheid nodig.

Het publiek belang is volgens WRR als volgt te definiëren: *“Er is eerst 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.”*

Bovenstaande definitie wijst erop dat de overheid zich het belang aantrekt, maar schrijft niet voor hoe de overheid (eind)verantwoordelijkheid neemt. Dat kan op verschillende manieren. Dit hangt ook af van in welke mate marktpartijen zelf de juiste zaken doen (of juist niet). Met andere woorden het hangt af van het marktfalen. Soms is er voldoende bijsturing mogelijk door als overheid regels te stellen (wet- en regelgeving), bijvoorbeeld wetgeving voor financiële markten. Soms is het nodig dat de overheid zelf taken op zich neemt of taken organiseert in een private rechtsvorm waarin de overheid zeggenschap heeft, bijvoorbeeld in een deelneming.

Aanleiding voor project

Project Feyenoord City is een initiatief van Feyenoord (Feyenoord Rotterdam N.V. en Stadion Feijenoord N.V.). De aanleiding is de moeite die Feyenoord heeft om aansluiting te houden met topclubs in het Nederlandse en Europese voetbal. Daarnaast zijn initiatiefnemers zich ervan bewust dat Rotterdam-Zuid achterstanden kent op allerlei gebieden. Het project Feyenoord City kent vier doelstellingen:

1. Perspectief voor Rotterdam-Zuid: er zijn uitdagingen op het gebied van werk, onderwijs, wonen en gezondheid, maar er is ook een groot potentieel.
2. Meer beweging/betere gezondheid op Zuid: Rotterdam manifesteert zich als sportstad, maar de sportparticipatie op Zuid blijft achter.

3. Gebiedsontwikkeling: de kloof tussen verschillende groepen moet kleiner worden. Feyenoord City moet iedereen kansen bieden.
4. Succes voor Feyenoord: de kloof met topclubs in Europa moet worden verkleind.

Feyenoord City moet dit deel van de stad herpositioneren binnen de uitgangspunten van de gebiedsvisie Stadionpark¹. Belangrijke thema's zijn, naast de centrale rol voor het nieuwe stadion² en de herontwikkeling van de Kuip: het verbeteren van de mobiliteit rondom het stadion, het realiseren van nieuwe woningbouw in Rotterdam-Zuid, het verbinden van omliggende wijken en het creëren van een aantrekkelijke openbare ruimte.

De initiatiefnemers hebben op grond van bovenstaande uitgangspunten een haalbaarheidsstudie opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten verder uitgewerkt. Aan de gemeente wordt op diverse onderdelen medewerking gevraagd. Ook is een bijdrage van de gemeente in de financiering van het nieuwe stadion nodig om de business case rond te krijgen. Concreet gaat het om de volgende bijdragen:

1. Deelname in het eigen vermogen van maximaal €40 mln.
2. Aankoop van de grond onder het nieuwe stadion voor maximaal €60 mln. en deze vervolgens uitgeven in erfpacht voor dezelfde waarde.
3. Omzetten van de achtergestelde lening aan De Kuip van €7,9 mln. in preferente aandelen in Stadion Feijenoord N.V.
4. Realiseren van een infrastructuurprogramma voor een bedrag van €35 mln.

Publiek belang

In dit publiek kader bespreken we de Rotterdamse publieke belangen verbonden met de gebiedsontwikkeling Feyenoord City. Daarvan maakt het nieuwe Feyenoordstadion een belangrijk onderdeel uit. We zullen dus ook stilstaan bij het publiek belang van het nieuwe stadion in het bijzonder. In de analyse onderscheiden we twee onderdelen. Eerst zullen we de publieke belangen tot aan het in gebruik nemen van het nieuwe stadion beschrijven. De start van de exploitatie vormt een kantelpunt, op dat moment zullen publieke belangen naar verwachting wijzigen. We gaan daar hieronder verder op in.

Ontwikkelingsfase

Het nieuwe stadion op zich is een onvoldoende maatschappelijk belang voor Rotterdam. Er kan worden beargumenteerd dat een nieuw stadion de aantrekkelijkheid van de stad verhoogt. Het nieuwe stadion is niet alleen bedoeld voor voetbal, maar is een multifunctionele evenementenlocatie. Deze locatie is van toegevoegde waarde voor Rotterdam. Toch vindt de gemeente dit onvoldoende om ook echt bij te dragen aan het project. De reden om wel mee te doen ligt voor de gemeente vooral in het verder ontwikkelen van het gebied waarin Feyenoord City moet worden gerealiseerd. Het nieuwe stadion speelt een belangrijke rol in het vergroten van de aantrekkelijkheid van het gebied, niet alleen op wedstrijd- of evenementdagen, maar 365 dagen per jaar. De realisatie van het stadion met de juiste architectonische kwaliteit en de juiste programmering is randvoorwaardelijk voor het op gang brengen van de beoogde gebiedsontwikkeling. Daarmee is de gemeente van mening dat er een maatschappelijk belang is voor het nieuwe stadion. De door een externe partij in opdracht van de gemeente

¹ Gebiedsvisie Stadionpark kent vier ambities die met elkaar worden verbonden rond het thema sport en bewegen. Het gaat om 1. Stadionpark als sport- en vrijetijdsgebied, 2. Stadionpark als onderdeel van Rotterdam woonstad, 3. Stadionpark als economische motor en 4. Stadionpark als mobiliteitsknoop.

² Uit studies blijkt dat vernieuwbouw op de bestaande locatie van De Kuip niet leidt tot een optimaal ontwerp. Vernieuwbouw beperkt de ontwikkelmogelijkheden, brengt de exploitatie in gevaar en brengt hoge financiële en veiligheidsrisico's met zich mee. Door deze bezwaren is vernieuwbouw geen volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Zeker niet gezien de opgedane ervaringen in het ontwikkeltraject met BAM dat in de praktijk heeft aangetoond dat vernieuwbouw commercieel niet haalbaar is.

uitgevoerde MKBA laat zien dat project Feyenoord City met het nieuwe stadion als onderdeel een positief maatschappelijk effect oplevert.

Van een publiek belang is echter pas sprake als dit maatschappelijk belang niet kan worden gerealiseerd als de overheid niet ingrijpt. Ook daarvan is volgens de gemeente sprake. In de haalbaarheidsstudie zijn de business cases van Feyenoord City opgenomen. Om de financiering van het stadion rond te krijgen is volgens de initiatiefnemers ook een bijdrage van de gemeente van €40 mln. in het eigen vermogen³ nodig. De gemeente heeft op de haalbaarheidsstudie Feyenoord City ook een financiële second opinion laten uitvoeren. Daaruit blijkt dat private partijen (banken en andere investeerders) bereid zijn om het nieuwe stadion te financieren. Bij deze partijen kan echter niet voldoende financiering worden opgehaald voor de totale investering. De bijdrage van de gemeente is nodig om de financiering rond te krijgen. Met het oog op staatssteun is ook een toets uitgevoerd. Daaruit volgt dat de gemeente een bijdrage kan doen, maar alleen onder marktconforme voorwaarden. Dit is vertaald naar een minderheidsaandeelhouderschap en een risico-rendementsverhouding voor de gemeente die aansluit bij die van marktpartijen die investeren.

Voor het aangaan van een deelneming is een publiek belang vereist. Hierboven hebben we besproken dat er een publiek belang is. Dat betekent dat nadere betrokkenheid van de overheid noodzakelijk is. In het geval van het nieuwe stadion als onderdeel van de gebiedsontwikkeling Feyenoord City in Rotterdam Zuid is het logisch dat de gemeente Rotterdam deelneemt. Een andere overheid heeft hierbij namelijk geen direct belang.

Conclusie: In de ontwikkelingsfase is er sprake van een Rotterdams publiek belang voor het nieuwe stadion.

Exploitatiefase

Op het moment dat het nieuwe stadion gereed is, dan verschuift het publiek belang. Niet langer is betrokkenheid van de gemeente nodig om het stadion te realiseren. De gemeente moet op dat moment haar positie in het nieuwe stadion heroverwegen (zie ook 'Exit, evaluatie, tijdelijkheid'). We bespreken hieronder alvast op welke onderdelen nog sprake zou kunnen zijn van publiek belang.

Het stadion is gerealiseerd. De gemeente is aandeelhouder en kan via de aandeelhoudersinstrumenten invloed uitoefenen op het nieuwe stadion. De gemeente heeft er in deze fase belang bij dat het nieuwe stadion goed onderhouden wordt, goed in het gebied blijft passen en op de juiste manier (breed) geëxploiteerd wordt. Voorstelbare andere thema's zijn de sociaal-economische betekenis van het stadion, mobiliteit en duurzaamheid. Het is belangrijk dat deze thema's juist in de eerste exploitatiejaren voldoende aandacht krijgen zodat dit een vanzelfsprekend onderdeel van de stadionexploitatie wordt. Om deze belangen te borgen is het belangrijk om nu al de juiste zeggenschap vast te leggen in de statuten en afspraken te maken tussen aandeelhouders onderling. Dit heeft dan ook aandacht gehad bij het uitwerken van de governance.

Sturing en borging publieke belangen

Het nieuw Feyenoordstadion wordt gezien als belangrijk vliegwieltje om de gebiedsaanpak (en hiermee het publiek belang) te realiseren. Het nieuwe stadion speelt namelijk een belangrijke rol in het direct vergroten van de aantrekkelijkheid van het gebied. Met het realiseren van het

³ Ook een bijdrage van de gemeente in de vorm van een lening of garantie zijn overwogen. Dit bleek onvoldoende tegemoet te komen aan de eisen van het bankenconsortium.

stadion (en het mogelijk maken hiervan) worden publieke belangen gekoppeld aan de gebiedsaanpak geborgd die anders niet of moeilijk te borgen zouden zijn.

In de Position Paper staan vanuit de gemeente verdere vereisten geformuleerd die gerealiseerd moeten worden om het publieke belang omtrent de ontwikkeling van Feyenoord City en het nieuwe stadion te borgen. Daarbij wordt aangesloten bij de vier doelstelling van de initiatiefnemers van Feyenoord City, die naast het aandeelhouderschap in het nieuwe stadion op diverse wijzen worden geborgd. De gemeente zal alleen haar bijdrage doen als aan de voorwaarden van de gemeente is voldaan. Daarmee worden bepaalde publieke belangen bij de aanvang van de gemeentelijke bijdragen geborgd.

Ook na de invulling van de voorwaarden uit de Position Paper zijn er nog sturingsmogelijkheden voor de gemeente op de gebiedsontwikkeling:

- Diverse publiekrechtelijke instrumenten om te sturen op de gebiedsaanpak (o.a. vergunningen);
- Diverse privaatrechtelijke instrumenten (o.a. erfpachtcontract)

In aanvulling daarop is het aandeelhouderschap in het nieuwe stadion ook een sturingsmechanisme gedurende de ontwikkeling van het nieuwe stadion (en eventueel daarna). Zo kan via het aandeelhouderschap onder andere geborgd worden dat de gemeente bevoegdheden heeft op het gebied van de strategie, partijen waarmee samengewerkt wordt en het onderhoud van/investeringen in het stadion. De belangrijkste punten waarop de gemeente hierbij zal sturen is het tot stand brengen van de gebiedsontwikkeling en de daaruit volgende sociaal-economische effecten, waarbij de Gemeente ook expliciet belang hecht aan duurzaamheidsambities van het nieuwe stadion.

Zodra het stadion er eenmaal is en geëxploiteerd wordt, verandert de inzet van de gemeente. Als aandeelhouder zal de gemeente sturen op het rendement van het stadion. Bij het aangaan van de deelneming is een bepaald rendement voorgespiegeld. De gemeente wenst dat rendement ook te behalen. Daartoe zal het nieuwe stadion goed moeten presteren. Daarnaast zal de gemeente zich inspannen dat bij de exploitatie van het nieuwe stadion aandacht wordt besteed aan de sociaal-economische aspecten en continuïteit van het stadion. De gemeente zal er als aandeelhouder op aansturen dat sociaal-economisch aspecten worden vertaald naar prestatie-indicatoren voor het nieuwe stadion. Te denken valt aan een minimaal aantal stageplekken, een bepaald aantal banen voor mensen uit Rotterdam Zuid, het behalen van mobiliteitsdoelstellingen. Voor wat betreft continuïteit is het voor de gemeente van belang dat het nieuwe stadion een aantrekkelijke locatie blijft (ook voor niet-voetbalevenementen en buiten evenementen om). Daarom zal de gemeente sturen op een brede exploitatie. En streeft de gemeente naar het aanhouden van een voldoende reserve voor het benodigde onderhoud en de investeringen om up-to-date en aantrekkelijk te blijven.

Exit, evaluatie, tijdelijkheid

Het publiek belang kan veranderen in de loop der tijd, daarom beschrijft het Beleidskader de noodzaak van een periodieke evaluatie. In het geval van het nieuwe stadion ligt het publiek belang vooral in de ontwikkelfase. Zodra de exploitatie is gestart kan de gemeente de aandelen aan een private partij overdragen. Daarom heeft de raad in de Position Paper opgenomen dat de gemeente een exit-mogelijkheid heeft. Verder heeft de raad de motie 'Structureel hoeft niet' (17bb4127) aangenomen. Hierin roept de raad het college op het aandelenbezit, zodra mogelijk en verantwoord, te vervreemden binnen de statutaire bepalingen die daarvoor gelden. Een evaluatie om te bepalen of de gemeente moet uittreden is dan ook niet aan de orde, er ligt al een opdracht vanuit de gemeenteraad. Wel zal periodiek moeten worden beoordeeld of het al mogelijk is om (deels) uit te treden als aandeelhouder.

De gemeente heeft afspraken met de medeaandeelhouders gemaakt over de exit-mogelijkheden van de gemeente. Die bestaan uit de volgende elementen:

- Tussen financial close en start exploitatie gaan Vrienden aan de Maas door met het bijeenbrengen van kapitaal. Indien de Vrienden aan de Maas meer dan de beoogde €40 mln. bijeen weten te brengen, dan zal de gemeente haar inbreng verlagen met het bedrag dat Vrienden aan de Maas additioneel inbrengt;
- Vanaf de start exploitatie geldt een afspraak over de aanwending van 'exces rendement'. Wanneer het rendement meer dan €3 mln. hoger is dan in de base case is voorzien, dan
 - i. gebruikt de Betaald Voetbalorganisatie Feyenoord (BVO) het meerdere (exces rendement) dat de BVO zou ontvangen voor het kopen van aandelen van de gemeente;
 - ii. keert de vennootschap 50% van het meerdere niet uit, maar gebruikt zij dit voor de inkoop van aandelen van de gemeente;

De prijs wordt vastgesteld op de nominale waarde vermeerderd met het rendement dat de gemeente in de base case ontvangt.

- Aandelen van de gemeente kunnen tot vijf jaar na de opening van het nieuwe stadion tegen nominale waarde worden verkocht aan Vrienden aan de Maas, Kromme Zandweg of de BVO. Hierna geldt een marktconforme prijs die wordt vastgesteld door een onafhankelijk deskundige.
- De gemeente kan haar aandelen verkopen aan een derde, na aanbieding aan de achterblijvende aandeelhouders en mits de achterblijvende aandeelhouders geen bezwaar hebben⁴.

⁴ Een koper moet voldoen aan een aantal voorwaarden voldoen. De koper moet de ambities van Stadion Feijenoord onderschrijven (b) gericht zijn op lange termijn betrokkenheid als aandeelhouder en (c) voldoen aan de Richtlijn wijziging zeggenschap van de KNVB. De wet schrijft voor dat indien de achterblijvende aandeelhouders een partij aan wie de gemeente wil verkopen afwijzen een andere partij moet worden aangewezen. Als geen andere partij wordt aangewezen om de aandelen van de gemeente te kopen, dan krijgt de gemeente de mogelijkheid om binnen drie maanden de aandelen te verkopen zonder dat achterblijvende aandeelhouders zich hierover kunnen uitspreken.