



Aanvulling MKBA Spui: drie alternatieve scenario's (jan. 2011)

Voorliggende notitie is een aanvulling op de door Decisio uitgevoerde 'MKBA Cultuurforum Spui' (10 juni 2010). In deze aanvulling worden drie scenario's doorgerekend waarbij dezelfde methodiek en uitgangspunten zijn gehanteerd als in de eerder uitgevoerde MKBA.

1 Achtergrond

Twee alternatieven in MKBA

In de eerste helft van 2010 heeft Decisio in opdracht van de gemeente Den Haag een maatschappelijk kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd van het Internationaal Cultuurforum Spui. Deze gebiedsontwikkelingsvisie is een ruimtelijke vertaling van een breed gedragen ambitie om het Spui te herontwikkelen tot het culturele hart van met nationale en internationale uitstraling. De uitgevoerde MKBA draagt bij aan de uitwerking van verschillende planonderdelen en onderbouwing van de definitieve besluitvorming van dit project. In de analyse stonden twee alternatieven centraal:

- Planalternatief: het Internationaal Dans- en Muziekcentrum op locatie Spui is het nieuwe culturele hart. Hierin zijn het Residentie Orkest (RO), Nederlands Dans Theater (NDT), Gastprogrammering (GP) en óók het Koninklijk Conservatorium gehuisvest. Jaarlijks trekt deze locatie 460.000 (waarvan 50.000 aan het KC) bezoekers.
- Realistisch nulalternatief: het KC blijft op de huidige locatie gevestigd. De belangrijkste knelpunten die de instellingen nu ervaren worden grotendeels opgelost door beperkte uitbreiding van de bestaande accommodatie en een upgrading van een aantal zalen en bijhorende voorzieningen zoals onder meer foyerruimte. De bezoekersaantallen blijven op het huidige niveau van 180.000 per jaar.

Afgezet tegen een 'absoluut nulalternatief'

Beide alternatieven zijn afgezet tegen een denkbeeldig scenario waarin in het geheel niet wordt geïnvesteerd. Dit 'niets doen-scenario' is niet realistisch omdat de instellingen dan niet meer goed kunnen functioneren en het cultuuraanbod in Den Haag in een neerwaartse spiraal terecht komt. Ook de bezoekersaantallen nemen ieder jaar verder af. Het bovenbeschreven realistisch nulalternatief is volgens gemeente en de instellingen de minimaal noodzakelijke investering om het cultuuraanbod en de bezoekersaantallen op het huidige niveau te behouden. Afgezet tegen het absoluut nulalternatief heeft het realistisch nulalternatief een Netto Contante Waarde-saldo (NCW-saldo) van € -66 mln (kosten € 102 mln, baten € 36 mln) en het projectalternatief een NCW-saldo van € +2 mln (kosten € 228, baten € 230 mln). Hierbij moet aangetekend worden dat daarbij rekening is gehouden met alle kwantificeerbare effecten. Drie potentieel ook belangrijke effecten zijn daarnaast kwalitatief beoordeeld, dit betreft (1) het vergroten van de kans dat Den Haag de culturele hoofdstad van Europa wordt in 2018, (2) de verbetering van de vestigingsplaatspositie van Den Haag voor met name internationale bedrijven en instellingen en (3) het behoud van de culturele instellingen. Wat de eerste twee effecten betreft scoort het planalternatief beter dan het realistisch nulalternatief.

2 Scenario's en doel 'aanvulling MKBA Spui'

Onder druk van actuele financiële en politieke ontwikkelingen heeft het nieuwe College besloten naast de in de eerste helft van 2010 geanalyseerde alternatieven enkele scenario's uit te werken. In januari kan op basis van de eerder uitgevoerde MKBA en voorliggende aanvulling daarop een afgewogen besluit worden genomen over het Internationaal Cultuurforum Spui. In deze aanvulling worden drie scenario's doorgerekend:

Scenario 1

In dit scenario wordt het Dans- en Muziekcentrum iets kleiner en iets minder luxe uitgevoerd dan in het projectalternatief. De buitenruimte wordt niet integraal aangepakt (van Spuiplein tot Rabbijn Maarsenplein), waardoor de zo gewenste aantrekkelijkheid van dit gebied als "bruisend cultureel centrum" van Den Haag onder druk komt te staan. Mede hierdoor is het verwachte bezoekersaantal lager dan in het projectalternatief. Daarom lijkt het realistisch om in scenario 1 het verwachte bezoekersaantal te verlagen met circa 15 procent naar 400.000 bezoekers (waarvan 45.000 aan het KC) per jaar.

Scenario 2

In dit scenario wordt het programma van eisen samenhangend ondergebracht op het Spuiplein en Wijnhaven 2. De functies liggen wel iets verder uit elkaar en de aanpassing van de huidige theaters leidt niet tot de architectonische en culturele uitstraling waarvan in het projectalternatief en scenario 1 wel sprake is. Ook kan geen goed poppodium worden gemaakt, door de handhaving van de huidige Anton Philipszaal. Voor de bezoekersaantallen gelden in dit scenario dezelfde overwegingen als in scenario 1. Het lijkt realistisch om een verdere verlaging van 30 procent daarop toe te passen, onder andere vanwege de meer beperkte potentie voor pop. In dit scenario zijn er jaarlijks 320.000 bezoekers (waarvan 36.000 aan het KC).

Scenario 3

In dit scenario wordt alleen geïnvesteerd in onderhoud om de instellingen op hun eigen plek te laten functioneren. Met een investering van ca. € 11 mln kunnen de huidige theaters tot 2027 mee¹. Om dit scenario te kunnen vergelijken met de andere scenario's (waarvan de effecten worden berekend tot 2050) wordt in 2027 en 2037 met hetzelfde bedrag opnieuw geïnvesteerd in noodzakelijk onderhoud van de instellingen. Omdat in dit scenario het gebied blijft zoals het is zet de huidige, dalende trend van bezoekersaantallen zich voort. Scenario 3 leidt dus door stilstand tot verdergaande achteruitgang. De afgelopen acht jaar zijn de bezoekersaantallen van de theaters op het Spuiplein gedaald met in totaal 19 procent². Dit scenario gaat uit van een voortzetting van deze trend, waardoor het jaarlijks bezoekersaantal uitkomt op 145.000³ (geen bezoekers aan het KC).

¹ Gemeente Den Haag (2011), *Raadsvoorstel ten behoeve van de collegebehandeling*.

² Gemeente Den Haag (2010), *Overzicht aan te leveren gegevens voor Decisio, versie 1.2 (27 oktober 2010)*

³ Dit aantal blijft stabiel op 145.000 bezoekers per jaar. Het alternatief waartegen de scenario's worden afgezet gaat wel uit van verdere jaarlijkse daling, omdat daarin geen investeringen worden gedaan.

Nadere toets op scenario 3 noodzakelijk

Decisio heeft geen toets gedaan op de kostenramingen in dit scenario. Hierdoor is niet bekend of een investering van drie keer € 11 mln (in 2017, 2027 en 2037) voldoende is voor een technische levensduur van de instellingen die doorloopt tot ten minste 2050 (zoals de andere scenario's en alternatieven). Dit scenario wordt daarom vooral beschouwd als 'reken scenario'. Een aanvullende toets op de omvang van de minimale investeringen voor een technische levensduur van de instellingen tot minimaal 2050 is daarom nodig voor het nemen van besluiten op basis van dit scenario.

Een aanvullende (externe) factor, die in alle scenario's en alternatieven geldt, is de economische crisis die van invloed is op de breedte van de cultuur in Nederland, waardoor ook de duurdere podiumkunstvoorstellingen minder bezoekers trekken⁴.

Doel, methodiek en eindresultaat

Het doel van voorliggende aanvulling is om de scenario's op identieke wijze door te rekenen zoals de alternatieven in de eerder uitgevoerde MKBA, waardoor hetzelfde totaaloverzicht wordt verkregen zoals de overzichtstabel op pagina 5 van het eindrapport 'MKBA Internationaal Cultuurforum Spui' dd. 10 juni 2010. Hiervoor sluiten we aan op dezelfde methode en uitgangspunten. Dit betekent onder andere dat de analyse is gebaseerd op gegevens (kosten en bezoekersaantallen) die door de gemeente Den Haag zijn aangeleverd. Decisio heeft geen eigen marktonderzoek uitgevoerd en ook geen toets uitgevoerd op de noodzakelijke uitgangspunten ten aanzien van de kosten van de investeringen en bezoekersaantallen. De uitgangspunten worden navolgend toegelicht.

3 Kosten en uitgangspunten

Voorliggende 'aanvulling MKBA Spui' sluit aan bij opzet en uitgangspunten van de eerder uitgevoerde MKBA. Dit betekent dat dezelfde effecten worden gekwantificeerd. In tabel 1 zijn de nominale waarden van de kosten opgenomen (i.c. de aangeleverde kosten uit het Raadsvoorstel 'BOW/2010.802'), aangevuld met de uitgangspunten uit de MKBA.

⁴ Over 2009 bedroeg de teruggang 7% (bron Volkskrant/VSCD)

Tabel 1 Overzicht effecten (kosten en baten) ten opzichte van absoluut nulalternatief en uitgangspunten

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|--|------------|------------|------------|
| <i>Kosten</i> | | | |
| Stichtingskosten (mln €) | 176 | 150 | 34 |
| Inrichtingskosten culturele instellingen (mln €) | 4 | 4 | 0 |
| Kosten tijdelijke huisvesting (mln €) | 5 | 4 | 0 |
| Ontwikkelingskosten (mln €) | 0 | 0 | 0 |
| Kosten openbare ruimte (mln €) | 0 | 0 | 0 |
| Kosten grondexploitatie (mln €) | 3 | 2 | 0 |
| Exploitatielasten (mln € per jaar) | 1 | 1 | 0 |
| <i>Uitgangspunten</i> | | | |
| Startjaar investering | 2014 | 2014 | 2017 |
| Duur investering in jaren | 3 | 3 | 1 |
| Discontovoet | 5,5% | 5,5% | 5,5% |
| NCW-jaar | 2014 | 2014 | 2014 |
| Tijdshorizon | 2050 | 2050 | 2050 |
| Prijsspeil | jan. 2010 | jan. 2010 | jan. 2010 |

De investering van scenario 1 en 2 start in 2014. In scenario 3 wordt er in 2017, 2027 en 2037 € 11,3 mln geïnvesteerd aan noodzakelijk onderhoud. De bouwperiode van scenario 1 en 2 duurt drie jaar: de eerste baten treden op in 2017. De discontovoet kan worden gezien als een soort rentevoet, het renteniveau waartegen de investeerder kan lenen verhoogd met een risico-opslag, en is 5,5 procent. Alle effecten worden doorgerekend tot en met het jaar 2050 en worden 'contant gemaakt' naar het basisjaar 2014. In de aanvulling op de MKBA sluiten we aan bij hetzelfde prijspeil dat gehanteerd is in de MKBA, januari 2010.

4 Resultaat

In tabel 2 zijn de resultaten van de aanvulling op de MKBA opgenomen:

1. Gepresenteerd zijn de *netto contante waarden*. Daardoor wijken de bedragen af van de hierboven opgenomen nominale waarden.
2. Gepresenteerd zijn verder de 'scores' van de scenario's afgezet tegen het absoluut nulalternatief waarin in het geheel niet geïnvesteerd wordt en bezoekersaantallen jaarlijks afnemen.

Tabel 2 Netto Contante Waarden scenario's 1, 2 en 3 in miljoenen euro's

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 |
|---|-------------|-------------|------------|
| <i>Kosten</i> | | | |
| Stichtingskosten | -167 | -142 | -19 |
| Inrichtingskosten culturele instellingen | -3 | -3 | 0 |
| Kosten tijdelijke huisvesting | -5 | -4 | 0 |
| Grondexploitatie | -3 | -2 | 0 |
| Kosten openbare ruimte | 0 | 0 | 0 |
| Exploitatielasten | -10 | -14 | 0 |
| Totaal NCW kosten | -187 | -165 | -19 |
| <i>Directe baten</i> | | | |
| Subsidies | 0 | 0 | 0 |
| Welvaartswinst (bestedingen) | 112 | 79 | 14 |
| Totaal NCW directe baten | 112 | 79 | 14 |
| <i>Indirecte effecten</i> | | | |
| Waarde-effect vastgoed | 72 | 58 | -16 |
| Herontwikkeling Beatrixkwartier | 10 | 10 | 0 |
| Totaal NCW indirecte effecten | 83 | 68 | -16 |
| <i>Overige indirecte en externe effecten</i> | | | |
| Vergroten kans 'Culturele Hoofdstad 2018' | + | +/- | - |
| Verbetering positie DH vestigingsplaats bedrijven en instellingen | ++ | + | - |
| Behoud culturele instellingen | + | + | - |
| Totaal NCW-saldo (mln €) | 8 | -17 | -21 |

Alleen in scenario 1 zijn de (gekwantificeerde) maatschappelijke baten groter dan de kosten. Scenario 2 en 3 hebben een negatieve verhouding van maatschappelijke baten ten opzichte van de kosten, indien wij ons beperken tot de gekwantificeerde effecten. Het is uiteindelijk aan de politiek om af te wegen of een negatieve balans van kosten en baten, uitgaande van de gekwantificeerde effecten, in voldoende mate wordt gecompenseerd door de aanwezige kwalitatieve effecten. In het geval van scenario 3 zijn deze kwalitatieve effecten echter niet aanwezig. Wat de niet gekwantificeerde effecten betreft, kan worden gesteld dat deze naar verwachting ook in scenario 1 en in nog sterkere mate in scenario 2 minder gunstig zijn dan in het planalternatief.

Kosten

Scenario 1 heeft de hoogste kosten, gevolgd door scenario 2. De NCW van de kosten van scenario 2 is € 22 mln lager dan scenario 1. De (NCW van de) kosten van scenario 3 zijn fors lager: deze bedra-

gen slechts 10 procent van scenario 1 en 2. In scenario 3 is er een investering van ca. € 11 mln in 2017, 2027 en 2037.

Directe baten

Er is geen effect op subsidies. Het effect op welvaartswinst bestaat uit de bestedingen van het aantal extra bezoekers ten opzichte van de bezoekersaantallen in het absoluut nulalternatief. Scenario 1 heeft het grootste effect op bestedingen, scenario 3 het kleinste effect. Oorzaak is de verwachte bezoekersaantallen in scenario 1, 2 en 3:

- Scenario 1: 400.000 bezoekers, waarvan 45.000 aan het KC;
- Scenario 2: 320.000 bezoekers, waarvan 36.000 aan het KC;
- Scenario 3: 145.000 bezoekers, geen bezoekers aan het KC.

De bezoekers aan het KC zijn apart gedefinieerd omdat hiervoor een andere gemiddelde besteding is aangehouden in de MKBA dan voor de overige bezoekers. Voor de bezoekers aan het KC is uitgegaan van gemiddelde besteding van € 5 per bezoeker, voor de overige bezoekers bedraagt de gemiddelde besteding € 34⁵ per bezoeker.

Indirecte effecten

Waarde-effect vastgoed

De ontwikkeling van het culturele centrum zorgen voor een stijging van de vastgoedwaarde. ABF Valuation heeft onderzocht wat het effect van culturele voorzieningen binnen grootstedelijke agglomeraties in Nederland is op de waarde van woningen en vastgoed. In de MKBA heeft ABF berekend wat het waarde-effect van de ontwikkeling van het Internationaal Cultuurforum Spui op de vastgoedwaarde in Den Haag is. Dit effect hangt onder meer samen met de verwachte bezoekersaantallen. De uitkomsten daarvan hebben we vertaald naar de bezoekersaantallen in de scenario's. Dit effect in scenario 3 is negatief omdat er minder bezoekers zijn dan de huidige 180.000 (uitgangspunt voor de analyse van ABF).

Beatrixkwartier

In het planalternatief (en scenario 1 en 2) verplaatst het KC zich van de huidige locatie (Beatrixkwartier) naar de locatie-Spui. Deze locatie wordt gezien als toekomstige locatie voor kantoorontwikkeling. De eenmalige grondopbrengsten hieruit bedragen € 12 mln. In de scenario 3 wordt het KC niet verplaatst en zijn er daardoor geen baten uit de herontwikkeling van het Beatrixkwartier.

Overige indirecte effecten

Scenario 1

Op basis van de overige indirecte effecten sluiten we voor scenario 1 aan bij het planalternatief. Dit betekent dat het scenario een positief effect heeft op de kans om te worden verkozen tot Culturele

⁵ Hierbij is rekening gehouden met wat deze mensen in het absoluut nulalternatief zouden doen.

Hoofdstad 2018 (hierna: CHE 2018), een positief effect op de positie van Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen en een positief effect op het behoud van culturele instellingen. Het planalternatief heeft echter wel een grotere uitstraling en is wat 'luxer' uitgevoerd, zodat de kwalitatieve effecten in dat alternatief wel omvangrijker zijn.

Scenario 2

Dit scenario heeft een positief effect op CHE 2018. In vergelijking met het realistisch nulalternatief is dit effect in scenario 2 hoger (lees de kans om te worden verkozen tot CHE 2018 is in scenario 2 groter dan in het realistisch nulalternatief). De kans op CHE 2018 blijft in het planalternatief en scenario 1 echter groter dan in scenario 2. Scenario 2 heeft een positief effect op Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen, hetzelfde effect als in het realistisch nulalternatief, maar iets minder dan het planalternatief en scenario 1. Tenslotte heeft scenario 2 een positief effect op het behoud van de culturele instellingen. Op basis van dit effect is er geen onderscheid tussen planalternatief, realistisch nulalternatief en scenario 1 en 2.

Scenario 3

Op basis van alle overige indirecte effecten is er grofweg geen verschil tussen dit scenario en het absoluut nulalternatief waarin geen investeringen worden gedaan. Dit betekent een negatief effect op CHE 2018, Den Haag als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen minder aantrekkelijk wordt en de kans dat culturele instellingen behouden blijven afneemt.

5 Vergelijking planalternatief met scenario 1

Scenario 1 en het planalternatief hebben als enige alternatieven een positief NCW-saldo. Ondanks verschillen in de hoogte van de kosten en baten, hebben beide alternatieven een kosten-batenverhouding die elkaar relatief weinig ontloopt. Het verschil in het NCW-saldo is € 6 mln (tabel 3).

Tabel 3 NCW kosten, baten en NCW-saldo projectalternatief en scenario 1 in miljoenen euro's

| | NCW kosten | NCW baten | NCW-saldo |
|-------------------------|------------|-----------|-----------|
| Planalternatief (mln €) | -228 | +230 | +2 |
| Scenario 1 (mln €) | -187 | +195 | +8 |
| Vershil (mln €) | 41 | 35 | 6 |

De (NCW van de) kosten van het planalternatief zijn € 41 mln hoger dan de (NCW van de) kosten van scenario 1. Hier staat tegenover dat de gekwantificeerde baten van het planalternatief € 35 mln hoger zijn. Deze extra baten hangen samen met 60.000 extra bezoekers per jaar (planalternatief 460.000, scenario 1 400.000 bezoekers).

De mate waarin de (extra) investering in het planalternatief leidt tot extra bezoekers is een relevante afweging. Of omgekeerd: de omvang van de gemiste bezoekers in scenario 1 (ten opzichte van het planalternatief) vanwege het niet investeren in een integrale aanpak van de buitenruimte van Spuiplein en Rabbijn Maarsenplein is een belangrijke inschatting. Nu is gerekend met 15% minder

bezoekers in scenario 1 als in het planalternatief. Dit verschil zou ook groter kunnen uitvallen, met bijkomende bestedingseffecten. Een ongezellige en niet opgeknapte buitenruimte kan de prikkel van bezoekers om na de voorstelling te blijven 'hangen' verminderen. Een keuze voor scenario 1 is dan eigenlijk een keuze voor objectontwikkeling, terwijl in het planalternatief sprake is van een integrale gebiedsontwikkeling van vastgoed en buitenruimte, met naar verwachting meer uitstraling voor de beoogde bezoekers waarbij bovendien ook een belangrijk deel van het Haagse centrumgebied een positieve facelift ondergaat.
