



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 21 november 2011

Second opinion bij 'Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van de Olympische Spelen en Paralympische Spelen 2028 in Nederland'

*Op verzoek van het ministerie
van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport*



Second opinion bij 'Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van De Olympische Spelen en Paralympische Spelen 2028 in Nederland'

Auteurs Herman Stolwijk (CPB)
 Gusta Renes (PBL)
 Annet Tiessen-Raaphorst (SCP)

Korte samenvatting

De minister van VWS heeft aan Rebel en Arup gevraagd een evaluatie-instrument te ontwikkelen waarmee de kosten en baten van de, mogelijk in Nederland te houden, Olympische en Paralympische Spelen van 2028 kunnen worden geëvalueerd. Het rapport 'Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van Olympische en Paralympische Spelen 2028 in Nederland' doet verslag van de eerste toepassing van het instrument.

Aan de drie Planbureaus is gevraagd om over het rapport van Rebel en Arup een (beknopte) second opinion te geven. Deze notitie is hiervan de uitwerking. De centrale vraag waarop in de second opinion is ingegaan luidt: 'In hoeverre geeft het rapport van Rebel en Arup inzicht in de kosten en baten van de Spelen in 2028?'

De belangrijkste conclusie is dat het evaluatie-instrument in de ogen van de Planbureaus, op systematische en methodologisch correcte wijze uitgevoerd is. De Planbureaus plaatsen wel enige kanttekeningen bij de empirische uitwerking. Zo blijven in de toepassing van het instrument de risico's die verbonden zijn aan de voor de Olympische Spelen benodigde transportinfrastructuur onderbelicht. Verder ontbreekt een opstelling van de kosten en de baten die ten laste van overheden zullen komen. Voor de maatschappelijke discussie over de Spelen is een nadere uitwerking van de overheidsrekening van groot belang. Veel van de noodzakelijke infrastructurale kosten zullen door de overheid gemaakt moeten worden. De baten zullen veelal bij private partijen terecht komen. Ook is de onderbouwing van belangrijke kostenposten, bijvoorbeeld die voor veiligheid, soms uiterst summier. De niet-gemonetariseerde, zogeheten 'Olympische Effecten' zijn eveneens nog weinig onderbouwd. Het is niet vanzelfsprekend dat het saldo van de 'Olympische Effecten' positief zal zijn en, als dat wel het geval is, of het groot genoeg is om een eventueel tekort uit de andere posten te compenseren. Verder onderzoek zal dit moeten uitwijzen. Deze en andere toevoegingen kunnen de besluitvorming over de eventuele organisatie van de Olympische Spelen verder ondersteunen.

1 Inleiding

De afgelopen decennia zijn de Olympische Spelen uitgegroeid tot een mega-gebeurtenis. Meer dan tienduizend atleten uit meer dan 200 landen gaan in meer dan 300 sporten voor het oog van de wereld de onderlinge strijd aan. Voordat een evenement van die omvang kan worden uitgevoerd, zijn kostbare investeringen nodig in sport- en transportinfrastructuur, in huisvesting voor de atleten en hun gevolg, in veiligheid, in communicatie enz. Maar de Spelen leveren het organiserende land ook veel op. De sport- en transportinfrastructuur die moet worden aangelegd, is na afloop niet verloren. De (buitenlandse) toeschouwers betalen veel voor een ticket en zorgen voor extra bestedingen in de horeca en andere dienstverlenende sectoren. En ook zijn er aanzienlijk opbrengsten uit reclame en de verkoop van televisierechten. Daarnaast zijn de Spelen een unieke gelegenheid voor het organiserende gastland om zich aan de wereld te presenteren. Vanuit een gezichtspunt van maatschappelijke welvaart is de organisatie van de Olympische Spelen een groot en complex project met een veelheid van uiteenlopende kosten en baten.

Doel van de VMKB-studie van Rebel en Arup is om, zoveel mogelijk in kwantitatieve termen, duidelijkheid te brengen in de veelheid van effecten die de Olympische Spelen¹ op de welvaart van het organiserend land heeft. Het belang hiervan is evident: voor een weloverwogen besluit van Nederland om zich al dan niet te kandideren voor de Olympische Spelen van 2028 is een goed inzicht in de kosten en de baten noodzakelijk.

Deze second opinion gaat in op de vraag in hoeverre Rebel en Arup, volgens de drie Planbureaus, in dit doel zijn geslaagd. Om redenen van tijd is deze second opinion beknopt. Die beknoptheid houdt onder andere in dat de achtergrond van allerlei data niet uitgebreid op betrouwbaarheid en plausibiliteit is gecontroleerd. Vanwege het verkennende karakter van de VMKB (het is nog geen volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse!) en omdat pas in 2016 een definitief besluit over de kandidaatstelling behoeft te worden genomen, lijkt dit verantwoord.

De organisatie van de Olympische Spelen is een zeer specifiek project. In paragraaf 2 wordt *vooraf* een aantal kenmerken van de Olympische Spelen beschreven die volgens de planbureaus van belang zijn voor het opstellen van de VMKB. In paragraaf 3 wordt beschreven hoe Rebel en Arup de VMKB hebben aangepakt. In de volgende paragrafen plaatsen de planbureaus kanttekeningen bij de verschillende onderdelen van de VMKB, te weten de kosten en baten van het Organizing Committee Olympic Games (OCOG) in paragraaf 4, de overige locatieafhankelijke kosten en baten (§5), het Olympisch Effect (§6) en de locatieafhankelijke kosten en baten (§7). Paragraaf 8 bevat de conclusies.

¹ Het gaat om de organisatie van de Olympische én de Paralympische Spelen. Korthedshalve spreken we in deze second opinion (net zoals in het hoofdrapport van Rebel en Arup) van de Olympische Spelen.

2 Kosten en baten van Olympische Spelen

Als men door de 'bril' van de welvaartstheorie naar de organisatie van de Olympische Spelen (OS) als project kijkt, dan valt een aantal projectkarakteristieken op die van belang zijn voor het opstellen van een kosten-batenanalyse.

Ten eerste. Voor succesvolle Spelen zijn structurele investeringen nodig in adequate sport- en transportinfrastructuur en verblijf van atleten. Echter, de Olympische en Paralympische Spelen duren slechts 17, respectievelijk 12 dagen.

Implicatie 1: Het kortstondige gebruik van de infrastructuur maakt de Spelen in principe erg duur. Door (i) maximaal gebruik te maken van bestaande infrastructuur; en (ii) er op te letten dat na de Spelen de investeringen nog van nut zijn, kunnen de baten zo hoog mogelijk en de kosten zo laag mogelijk gehouden worden.

Ten tweede. Eerdere Spelen leren dat het saldo van baten en kosten van de *markteffecten* van de Spelen meestal negatief is. De opbrengsten uit kaartverkoop, toerisme, televisierechten e.d. zijn veelal onvoldoende om zowel de structurele (investeringen) als de operationele kosten te financieren. De aantrekkelijkheid van de Spelen is echter ook gelegen in een aantal effecten die niet (gemakkelijk) in euro's kunnen worden uitgedrukt, of die zich op de lange termijn en diffuus verspreid over de samenleving zullen doen gelden. In een analyse van kosten en baten zullen deze zogeheten 'Olympische Effecten' voldoende aandacht moeten krijgen.

Implicatie 2: Naast de kosten en baten die vanwege hun marktkarakter in euro's worden uitgedrukt, is een nadere uitwerking van de Olympische Effecten van belang, zeker omdat, in de ogen van sommigen, deze effecten aanzienlijk zijn. Vaak wordt hiermee het organiseren van de Spelen gelegitimeerd.

Ten derde. Veel van de noodzakelijke (infra)structurele kosten maar ook een aanzienlijk deel van de operationele kosten zullen vermoedelijk door de overheid moeten worden gemaakt. Diezelfde overheid zal echter lang niet alle vruchten van de Spelen kunnen plukken (zoals uit toerisme en dienstverlening).

Implicatie 3: In de maatschappelijke discussie speelt vooral de overheidsrekening een belangrijke rol: hoeveel kost het de belastingbetaler? In de huidige tijd van overheidstekorten en een verwachte toename van claims op het overheidsbudget onder andere vanwege de vergrijzing, zal een aparte rekening van inkomsten en uitgaven voor de overheid, als gevolg van de Spelen, behulpzaam zijn in de discussie.

Ten vierde. Het jaar waarin de Spelen plaatsvinden, ligt nog ver weg in de tijd. Bovendien heeft Nederland het besluit om het project OS daadwerkelijk uit te voeren niet zelf in de hand. Er zijn concurrerende landen die eveneens trachten de Spelen van 2028 binnen te halen. Voordat de definitieve beslissing door het IOC genomen is, hebben alle specifiek aan de OS toe te rekenen baten uit al gemaakte investeringen dus een voorwaardelijk karakter.

Implicatie 4: Vanwege de onzekerheid of de Spelen, indien gewenst, wel in Nederland plaats zullen vinden, is het verstandig om grote OS-specifieke investeringen uit te stellen totdat Nederland de Spelen definitief heeft toegewezen gekregen. Omdat de Spelen nog 17 jaar in de tijd verwijderd zijn, kunnen bovendien slechts zeer ruwe schattingen van kosten en baten worden gemaakt.

3 VMKB Olympische en Paralympische Spelen 2028: Aanpak van Rebel en Arup

Rebel en Arup hebben, wat ze noemen, een *evaluatie-instrument* ontwikkeld. Het instrument is een combinatie van een methodologie, een rekenmodel en een databoek. Het instrument wordt zelf niet gepubliceerd, maar uit het VMKB-rapport kan worden gedistilleerd dat het bestaat uit een spreadsheetmodel dat, met behulp van gegevens uit een databoek, berekeningen uitvoert. De rekenregels van het model zijn gebaseerd op de kosten- en batenmethodologie: effecten van een project worden op consistente wijze in welvaartstermen uitgedrukt, een vertaalslag die niet zonder allerlei aannames kan (in de terminologie van Rebel en Arup: methodologische keuzen).

De empirische uitwerking van de VMKB staat in de hoofdstukken 4, 5 en 6 van het rapport beschreven. De hoofdstukindeling weerspiegelt de wijze waarop het probleem is opgeknipt. Ten eerste is er een onderscheid gemaakt in niet-locatiespecifieke (hoofdstuk 5) en locatiespecifieke (hoofdstuk 6) kosten en baten. De discussie in Nederland over de Spelen gaat namelijk niet alleen over de vraag *of* Nederland zich kandidaat moet stellen, maar ook over de vraag *waar* binnen Nederland de Spelen gehouden zouden moeten worden en welke verschillen in kosten en baten de verschillende locaties met zich meebrengen. Een aanzienlijk deel van de kosten is locatieafhankelijk, een ander deel is dit niet. Locatieafhankelijk zijn bijvoorbeeld de kosten van de voor de Spelen benodigde transportinfrastructuur, het Olympisch Dorp en de kosten van de sportvoorzieningen. De baten zijn bijna in hun geheel locatieonafhankelijk. Uitzondering zijn de baten die na afloop van de Spelen samenhangen met de locatieafhankelijke investeringen, zoals het Olympisch Dorp, de (specifieke) infrastructuur en de sportvoorzieningen. Zo hangt de waarde van het Olympisch Stadion na afloop van de Spelen vanzelfsprekend deels af van de ligging ervan. De niet-locatiespecifieke kosten en baten zijn verder onderverdeeld in kosten en baten van het Olympische Organiserend Comité, OCOG, die de operationele activiteiten organiseert, en overige niet-locatiespecifieke kosten en baten. In hoofdstuk 4 worden de kosten en baten van de OCOG apart besproken.

Om de onzekerheden van de kosten en baten te benadrukken, maken Rebel en Arup een onderscheid in drie situaties: een *worst case*, een *base case* en een *best case*.

Hoofdstuk 4. De OCOG is onder andere verantwoordelijk voor de bekostiging van de operationele activiteiten rondom de Spelen. Voor de financiering ervan mag de OCOG een groot deel van de directe opbrengsten uit de Spelen gebruiken. Een deel gaat ook naar het IOC. Hoofdstuk 4 bevat de boekhouding van de OCOG, exclusief het deel dat naar het IOC gaat.

De OCOG heeft opbrengsten uit kaartjesverkoop, uitzendrechten, merchandising en twee sponsorprogramma's. De geschatte opbrengsten hieruit zijn gebaseerd op eerdere Spelen en verschillende recente biedingen (bid books). In de VMKB worden de totale (niet-gedisconteerde) inkomsten

op minimaal 1,1 en maximaal 3,4 miljard euro geschat. In de *base case* bedragen de inkomsten van de OCOG 2,1 miljard euro.

Om die inkomsten te genereren moet de OCOG kosten maken. De VMKB maakt onderscheid in 17 kostenposten, variërend van de kosten voor de sportaccommodaties buiten de 'Big Five' (zie hierna), de specifieke kosten van de Paralympics, de kosten van catering, informatiesystemen enz. De omvang van die kosten baseren Rebel en Arup op opgaven van de spelen van London en Rio de Janeiro en een bid voor Kopenhagen.² De totale kosten die de OCOG maakt, varieert van 1,9 miljard euro tot 1,5 miljard euro. De kosten in de *base case* worden geschat op 1,7 miljard euro.

Hoofdstuk 5. In hoofdstuk 5 van het rapport worden alle *locatieonafhankelijke* kosten en baten geschat.

Rebel en Arup maken daarbij een onderscheid in zeven posten:

- (i) Het financiële resultaat van de OCOG. Dit is het saldo van baten en kosten uit hoofdstuk 4.
- (ii) De inkomsten van de OCOG komen vooral uit het buitenland. De uitgaven worden vooral in Nederland gedaan. Per saldo resulteert voor de Nederlandse maatschappij een positief effect.
- (iii) De bestedingsimpuls door buitenlandse bezoekers. Dankzij de Spelen neemt het aantal buitenlandse bezoekers aan Nederland flink toe. Per saldo levert dit in de *base case* een netto baat voor de Nederlandse economie op.
- (iv) Kosten van veiligheid. De uitgaven van de OCOG voor veiligheid dekken lang niet alle verwachte veiligheidskosten. Op basis van de biedingen van London en Rio de Janeiro zijn schattingen van de extra (= buiten de OCOG) veiligheidskosten gemaakt. Rebel en Arup verwachten dat na afloop van de Spelen er nog enige positieve baten uit kapitaalgoederen als bodyscanners te verwachten zijn.
- (v) Tijdens de Spelen zal er vermoedelijk een tekort aan 5-sterrenaccommodatie zijn. Door de tijdelijke inzet van cruiseschepen kan dit tekort worden opgelost. Rebel en Arup schatten dat de kosten van huur gelijk zullen zijn aan de opbrengsten.
- (vi) Los van de kosten van veiligheid en infrastructuur zullen de Spelen voor de overheid organisatiekosten met zich meebrengen. Die kosten zullen in de aanloop naar, tijdens en na afloop van de Spelen worden gemaakt.
- (vii) De organisatie en uitvoering van een groot project als de Olympische Spelen heeft effecten die verder reiken dan de hierboven genoemde. Rebel en Arup vatten deze effecten samen onder de noemer 'Olympisch Effect'. Deels zijn die effecten van niet-monetaire aard, bijvoorbeeld het effect op de sportparticipatie of op de nationale trots. Deels verspreiden deze effecten zich enigszins diffuus door de economie, bijvoorbeeld via een groter consumentenvertrouwen of via het effect van een grotere naamsbekendheid op de omvang van de buitenlandse investeringen. Een betrouwbare kwantificering in euro's van deze diffuse en niet-markteffecten is nauwelijks mogelijk. Rebel en Arup voeren ze daarom op als een P.M. post.

Opgeteld resulteert voor de locatieonafhankelijke posten en exclusief de niet-gemonetariseerde Olympische Effecten, een bedrag variërend van -1,7 miljard euro in het *worst case* scenario tot 3,6 miljard euro in het *best case*

² Het bid van Kopenhagen is gebaseerd op de bid books van kandidaatsteden voor de Spelen van 2012: London, Madrid, Parijs, New York en Moskou (pers. com. Rebel).

scenario. De *base case* heeft een positief saldo van 0,6 miljard euro. Al deze bedragen zijn exclusief de, per saldo, volgens Rebel en Arup, positieve P.M.posten van de Olympische Effecten.

Hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk van het rapport worden voor zeven locaties de locatiespecifieke investeringskosten gepresenteerd. De gekozen locaties zijn (i) Amsterdam IJ; (ii) Amsterdam Amstel; (iii) Amsterdam IJburg; (iv) Rotterdam Stadshavens; (v) Rotterdam, Drijvend Dorp; (vi) Gebied Rotterdam-Den Haag; en (vii) verspreid rond knooppuntlocaties in de Randstad.

De locatiespecifieke kosten bestaan uit twee grote posten. Ten eerste de kosten van de zogeheten 'Big Five'. Ofwel de kosten van het Olympisch Stadion, het Olympisch Zwemcomplex, de Olympische Basketbalhal, het Pers- en Mediacentrum en het Olympisch Dorp. Ten tweede zijn er de kosten van transportinfrastructuur die voor de Spelen moet worden gerealiseerd. Rebel en Arup maken onderscheid in OS-specifieke infrastructuur en OS-structurele infrastructuur. De OS-structurele infrastructuur zijn onderwerp van hoofdstuk 7 van het rapport. Voorbeelden van OS-specifieke infrastructuur zijn het vergroten van de capaciteit van treinstations en het aanleggen van extra haltes. Bij deze investeringen maken Rebel en Arup de veronderstelling dat deze niet gedaan zouden zijn zonder Olympische Spelen. De kosten worden daarom geheel toegerekend aan de Spelen. De baten van deze investeringen zijn niet berekend, maar dat betekent niet dat er in de toekomst helemaal geen baten zullen zijn.

Daarnaast is er de OS-structurele infrastructuur. Dat zijn infrastructuurprojecten die weliswaar voorwaardelijk zijn voor de Spelen, maar een breder belang dienen dan alleen de Spelen. De extra OS-structurele infrastructuur die nodig is, is vanzelfsprekend erg afhankelijk van de transportinfrastructuur die, los van het al dan niet doorgaan van de Spelen, al bij de aanvang van de Spelen beschikbaar is. Ofwel: van de situatie in het nulscenario. Rebel en Arup rekenen hier met het gemiddelde kosten-batensaldo van de twee mogelijke extremen, namelijk, alle OS-structurele infrastructuur is aangelegd of alle transportinfrastructuur moet nog aangelegd worden. Er resulteert een negatief saldo van 0 tot 200 miljoen euro, dat het minst negatief is voor de locaties in Amsterdam en het meest negatief voor de locaties in Rotterdam.

Tegenover de kosten van de locatiespecifieke investeringen staan de (netto) baten van deze investeringen na afloop van de Olympische Spelen. Tabel 1 geeft een overzicht van de baten minus de kosten van de locatiespecifieke investeringen voor de zeven locaties.

Tabel 1 Baten minus kosten van locatiespecifieke investering*

LOCATIE VOOR SPELEN	WORST CASE	BASE CASE	BEST CASE
Amsterdam IJ-spelen	-3.220	-2.642	-2.052
Amsterdam Amstelspelen Amstel III	-2.827	-2.345	-1.843
Amsterdam Amstelspelen IJburg II	-2.148	-1.779	-1.390
Rotterdam Stadsspelen Stadshavens	-1.880	-1.561	-1.247
Rotterdam Stadsspelen Drijvend Dorp	-2.036	-1.712	-1.397
Deltaspelen Rotterdam/ Den Haag	-1.880	-1.561	-1.247
Randstadspelen	-1.936	-1.612	-1.293

Bron: (Berekend uit) Rebel en Arup, 2011

* In miljoen euro, prijspeil 2011, niet verdisconteerd.

NB De baten en kosten van de OS-structurele infrastructuur zijn geen onderdeel van de saldi in deze tabel.

In tabel 2 zijn de niet-locatiespecifieke saldi bij de saldi van tabel 1 opgeteld en verdisconteerd naar 2020. Ook in deze tabel zijn de saldi van kosten en baten van de OS-structurele infrastructuur niet opgenomen.

Tabel 2 Geschatte baten minus kosten van de Spelen*

LOCATIE VOOR SPELEN	WORST CASE	BASE CASE	BEST CASE
Amsterdam IJ-spelen	-3.771	-1.756	711
Amsterdam Amstelspelen Amstel III	-3.440	-1.493	911
Amsterdam Amstelspelen IJburg II	-2.962	-1.094	1.230
Rotterdam Stadsspelen Stadshavens	-3.006	-1.143	1.160
Rotterdam Stadsspelen Drijvend Dorp	-2.866	-1.027	1.254
Deltaspelen Rotterdam/ Den Haag	-2.768	-935	1.341
Randstadspelen	-2.809	-972	1.307

Bron: Rebel en Arup, 2011; afbeeldingen 2, 3 en 4

* In miljoen euro, prijspeil 2011, verdisconteerd naar 2020 en exclusief kosten OS-structurele infrastructuur.

Uit tabel 2 blijkt dat, afhankelijk van de locatie en het optimisme bij de veronderstellingen met betrekking tot de diverse kosten- en batenposten, het saldo van de maatschappelijke baten en kosten van het organiseren van de Spelen, excl. de Olympische Effecten, in het meest pessimistische scenario -3,8 miljard euro bedraagt (worst case, Amsterdam IJ) en in het meest optimistische scenario op + 1,3 miljard euro (best case, Deltaspelen). Alle base case scenario's hebben een negatief saldo. Dit betekent dat een rechtvaardiging van de Spelen, vanuit een

maatschappelijke welvaartsoptiek, vooral ook in de niet-gemonetariseerde P.M. -posten, ofwel: de Olympische Effecten, moet worden gevonden. Die moeten per saldo behoorlijk positief zijn.

Conclusie Planbureaus over aanpak: Los van de veronderstelde en berekende bedragen, waarover, zonder veel nader onderzoek, moeilijk een uitspraak kan worden gedaan, is de aanpak van de VMKB in de ogen van de Planbureaus, op systematische en methodologisch correcte wijze uitgevoerd.

4 De kosten en baten van de OCOG nader beschouwd³

De OCOG brengt de Spelen op de markt. Miljarden mensen waarderen de Spelen. Dit blijkt uit de opbrengsten uit kaartverkoop, de verkoop van televisierechten, de veronderstelde niet-markteffecten, enzovoort. Een deel van de marktwaarde komt bij de OCOG terecht. Dit bedrag, gecorrigeerd voor de afdrachten van de OCOG aan het IOC, is de (bruto) bijdrage van de effecten die via de OCOG lopen, aan de Nederlandse welvaart. Om van bruto naar netto te komen, worden twee correcties gemaakt. Ten eerste, de OCOG moet kosten maken om de Olympische Spelen te 'produceren'. Die kosten moeten van de opbrengsten worden afgetrokken. Ten tweede, het grootste deel van de opbrengsten is afkomstig uit het buitenland, bijvoorbeeld de opbrengsten uit televisierechten en de kaartjesverkoop. De besteding daarvan is additioneel op de nationale bestedingen bij afwezigheid de Spelen. Rebel en Arup corrigeren dit bestedingseffect voor het weglekken naar het buitenland en voor verdringing om zo tot een schatting te komen van de effecten voor de Nederlandse welvaart. Van weglekken is sprake indien, bijvoorbeeld, diensten of producten moeten worden ingevoerd om de Spelen door te laten gaan. Van verdringing is sprake indien, bijvoorbeeld, de kosten die de OCOG via bedrijven maakt andere productie van die bedrijven verdringt. De mate van verdringing hangt vanzelfsprekend sterk af van de stand van de conjunctuur. Empirisch blijf dit een moeilijk probleem. Over de gemaakte vooronderstelling valt, binnen zekere marges, altijd te twisten. Dit laat echter onverlet dat de door Rebel en Arup gevolgde redenering en werkwijze correct is.

De verschillende kosten- en batenposten zijn in euro's uitgedrukt. In de eurowaardering van de diverse posten baseren Rebel en Arup zich op realisaties bij eerdere Spelen, op bedragen uit bestaande biedingen (bid books) en op verwachtingen m.b.t. de Spelen in London. Brede bandbreedtes (tussen best case en worst case) zijn een indicatie van de grote onzekerheden. Bij nadere beschouwing van de OCOG inkomsten en uitgaven valt overigens op hoezeer op schattingen uit andere bid books, en de veronderstellingen met betrekking tot de Spelen in London in 2012 wordt geleund. Dit geldt bijvoorbeeld voor de prijs van een kaartje, het aantal buitenlanders dat een kaartje koopt en de schatting van de organisatiekosten van de OCOG. Omdat de historie leert dat de *ex ante* geschatte kosten van grote projecten als de Spelen, de werkelijke kosten vaak onderschatten, is de gekozen werkwijze niet geheel zonder risico. Omdat Rebel en Arup de gegevens uit andere bid books overnemen zonder veel aandacht voor de achtergrond en de basis van de schattingen, wordt van de lezer wel erg veel vertrouwen in het realiteitsgehalte van de schattingen uit de gebruikte bid books gevraagd.

Zowel de best case als de base case leveren een positief inkomstensaldo voor de OCOG op. Verondersteld wordt dat dit positieve saldo binnen Nederland blijft en aangewend wordt voor 'niet-OCOG' kosten van de Spelen. Hier zou een indicatie passen over de mate waarin deze

³ In het rapport van Rebel en Arup wordt de bestedingsimpuls van de uitgaven die de OCOG doet in hoofdstuk 5, en los van de inkomsten en uitgaven van de OCOG, besproken.

veronderstelling terecht is. In de worst case blijft de OCOG met een schuld achter. Via een garantiestelling zal, volgens Rebel en Arup, de Nederlandse overheid hiervoor garant staan. De vraag die opkomt, is of het IOC, dat een flink deel van de opbrengsten uit televisierechten en het Sponsorprogramma krijgt, niet mede garant zou kunnen staan.

5 Kanttekeningen bij overige locatieonafhankelijke kosten en baten

Lang niet alle locatieonafhankelijke kosten en baten lopen via de OCOG. Rebel en Arup onderscheiden nog vijf al eerder genoemde (locatieonafhankelijke) posten: (i) de bestedingsimpuls van buitenlandse bezoekers; (ii) de kosten van veiligheid; (iii) het tekort aan 5-sterrenaccommodatie; (iv) de organisatiekosten van de overheid; en (v) het Olympisch Effect. De laatstgenoemde post behandelen we apart in het volgende hoofdstuk.

5.1 Bestedingsimpuls professionele bezoekers en toeristen

In de berekening van het welvaartseffect van de extra bestedingen door professionele bezoekers en toeristen, maken Rebel en Arup een onderscheid in vier categorieën: professionele bezoekers, toeristen uit het buitenland, Nederlanders die vanwege de Spelen hun vakantie binnenslands houden en extra bezoekers die voor en na de Spelen Nederland zullen bezoeken. In de schatting van het bestedingseffect corrigeren Rebel en Arup voor allerlei verschuivingen en substitutie-effecten die door de Spelen op zullen treden. Bijvoorbeeld, voor Nederlanders die het land juist verlaten tijdens de Spelen, voor reguliere toeristen die kaartjes kopen en dus Nederland toch wel bezocht zouden hebben, voor reguliere toeristen die wegblijven vanwege de Spelen, enz. Bij de vertaling van het resulterende netto bestedingseffect naar welvaartseffect wordt verondersteld dat 50% van de bestedingen naar het buitenland weglekt. Aldus resulteert een netto welvaartseffect van 119 miljoen euro in de *worst case*, van 387 miljoen euro in de *base case* en van 815 miljoen euro in de *best case*.

De totale buitenlandse bestedingen van inkomende zakelijke en toeristische bezoekers bedroegen in 2009 6,8 miljard euro (zonder correctie voor weglekeffect). Tegen die achtergrond lijken de door Rebel en Arup berekende bedragen alleszins redelijk. Toch twee kanttekeningen: (1) Ondanks de redelijk uitgebreide verantwoording zijn de berekeningen, die nogal rechttoe rechtaan zijn, niet goed te volgen. Een voorbeeld om dit te verduidelijken. Buitenlandse toeristen kopen, volgens Rebel en Arup, 3,9 miljoen kaartjes. Bij (wederom volgens Rebel en Arup) gemiddeld 2,75 kaartje per bezoeker; een gemiddeld verblijf in Nederland van 2,5 dagen per bezoeker die, gemiddeld ook nog eens 0,15 persoon meeneemt die geen kaartje koopt, en 133 euro per dag aan bestedingen, resulteert een maximale bestedingsimpuls door de extra buitenlandse toeristen in de base case van 542 miljoen euro. Maar dit is een bruto bedrag. In de base case zal er, volgens Rebel en Arup, een *crowding out* effect van 80% optreden. Dit betekent dat het *additionele* bestedingseffect van de buitenlandse toeristen die voor de Spelen komen, slechts 108 miljoen zal bedragen. In tabel 21 (p. 56) wordt voor additionele bestedingen in de base case echter een bedrag van 287 miljoen euro genoemd, dus ruim 2,5 maal zoveel. Ook de sommige andere bedragen zijn moeilijk of niet te traceren.⁴ (2) Niet iedere euro die in Nederland wordt besteed, is een welvaartseffect. De taxichauffeur kan zijn diensten slechts leveren omdat er benzine en

⁴ Naar aanleiding van een eerder concept van deze second opinion is een nadere toelichting op de cijfers gegeven.

auto's geïmporteerd worden. En de wijn die gedronken wordt, zal ook merendeels uit derde landen afkomstig zijn. De VMKB corrigeert hiervoor. Maar behalve weglekken zal er sprake zijn van verdringing. De student die, dankzij de Spelen in de horeca bij kan verdienen, zal soms ander werk moeten laten liggen. Dit werk zal dan niet worden gedaan worden, dan wel zullen er extra buitenlandse werknemers nodig zijn. De omvang van het verdringingseffect zal natuurlijk sterk afhangen van de stand van de conjunctuur. In de discussie over bestedingseffecten zeggen Rebel en Arup hier niets over.

5.2 Investeringen in veiligheid

De begroting van de OCOG kent een kleine post 'veiligheid' (40 miljoen euro). Rebel en Arup constateren dat zowel de biedingen van Rio de Janeiro als die van London veel grotere bedragen voor veiligheid kennen die op het conto van de overheid wordt geschreven. In de bieding van Rio staat hiervoor een bedrag van 626 miljoen euro; en in de bieding van London gaat het om 925 miljoen euro.

In de schattingen voor Nederland nemen Rebel en Arup voor de base case hiervan het gemiddelde. Gecorrigeerd voor de kleine reservering in het budget van OCOG resulteert dan een bedrag van 735 miljoen euro aan veiligheidskosten voor de overheid.

Zonder nadere toelichting is moeilijk te beoordelen of dit een redelijk bedrag is. Enige onderbouwing van de bedragen uit de biedingen en/of schattingen van veiligheidskosten van eerdere Spelen zou behulpzaam zijn. Die wordt jammer genoeg niet gegeven. We geven hier een ruwe schatting van wat dit mogelijk zou kunnen betekenen.⁵ Samen met 40 miljoen veiligheidskosten uit de begroting van het OCOG is er een totaal bedrag voor veiligheid van 775 miljoen euro volgens de VMKB. Stel dat 75% hiervan aan veiligheidspersoneel wordt besteed en 25% voor extra investeringen in scanners e.d. Stel dat van die 75%, ongeveer 80 % voor de Spelen worden gebruikt en de resterende 20% voor de Paralympics. De personele uitgaven voor veiligheid tijdens de Spelen bedragen dan 489 miljoen euro ofwel 29 miljoen euro per dag (bij 17 dagen Spelen). Als een extra veiligheidsbeambte 200 euro per dag kost, betekent dit dat er 137.000 *extra* veiligheidsbeambten per dag zijn. Dit lijkt wel erg veel, zeker als beseft wordt dat iedere dag slechts een klein deel van de ruim 10.000 atleten actief is.

Het betekent ook dat, in de base case, uit de opbrengsten van de ticketverkoop (6,5 miljoen kaartjes à raison van 75 euro) nog geen 60% van de veiligheidskosten kunnen worden betaald. Hoe dan ook, het door Rebel en Arup begrote bedrag lijkt op het eerste gezicht wel erg hoog. Een (betere) onderbouwing van de veiligheidskosten is voor het verdere besluitvormingsproces van groot belang.

5.3 Investeringen in accommodatie

Rebel en Arup constateren dat er vermoedelijk onvoldoende 5-sterrenaccommodaties in Nederland zijn tijdens de Spelen. Een flexibele

5 De schatting is primair bedoeld om de behoefte aan informatie over de achtergrond van dit grote bedrag te illustreren.

oplossing is, in hun ogen, een (kostendekkende) huur van cruiseschepen. Zolang de gebruikers van de schepen inderdaad de huur betalen, vormt die huur onderdeel van de bestedingen van de toeristen en professionele bezoekers. Indien het om niet-Nederlandse cruiseschepen gaat, komen de huren overigens volledig buiten Nederland terecht (100% wegleffect).

5.4 Organisatiekosten overheid

De aanloop van de besluitvorming van de Spelen, de organisatie van de bieding, de inhuur van adviseurs voor de constructiefase, de afronding en afhandeling van de Spelen brengen allemaal kosten met zich mee. Rebel en Arup schatten die kosten, die niet voor de OCOG zijn, maar door diverse overheden gedragen moeten worden op 356 miljoen euro in de worst case, op 251 miljoen euro in de base case en op 158 miljoen in de best case. De schattingen zijn vooral gebaseerd op andere biedingen (bid books). De vraag in hoeverre *ex ante* biedingen representatief zijn voor de werkelijke kosten wordt, bij gebrek aan gegevens, niet gesteld en ook niet beantwoord in het rapport.

5.5 Conclusie Planbureaus

De locatieonafhankelijke kosten en baten zijn op methodologisch juiste wijze vastgesteld. De kwantificering is vooral verkennend en erg gebaseerd op schattingen uit andere biedboeken. Een onderbouwing van die biedingen geeft de VMKB nauwelijks of niet. En ook is (kon?) nauwelijks van *ex post* schattingen gebruik worden gemaakt. Daardoor blijven de gebruikte waardes voor niet-ingewijden nogal ongrijpbaar, dit geldt vooral voor de (hoge?) opgevoerde kosten voor veiligheid.

6 De baten van het Olympische Effect

Wordt afgegaan op de literatuur, de ervaringen met andere Spelen en de schattingen van Rebel en Arup, dan lijkt de kans dat de Spelen, in financiële zin, voor Nederland winstgevend zullen zijn, niet heel groot. De (directe) kosten, vooral die voor de investeringen in de 'Big Five' en de transportinfrastructuur en voor beveiliging zullen bovendien voor een groot deel bij de overheid terechtkomen, terwijl bedrijven een verhoudingsgewijs groot deel van de baten zullen incasseren (toerisme en andere effecten van bestedingen).

Mede daarom wijzen voorstanders van de Spelen op de zogeheten *Olympische Effecten*. Dit zijn effecten met een meer diffuus en moeilijk te kwantificeren karakter die, in tegenstelling tot de eerder genoemde baten, over een lange periode op kunnen treden. Op basis van de literatuur noemen Rebel en Arup vier typen van effecten: (i) het stimuleren van economische activiteit; (ii) de stimulering van de economie door bestedingsimpulsen; (iii) de effecten op ruimte en infrastructuur; en (iv) sociale en maatschappelijke effecten.

6.1 Stimuleren van economische activiteit

De Olympische Spelen zullen de economische activiteiten in Nederland op verschillende wijzen beïnvloeden. Rebel en Arup wijzen op de aanzuigende werking van de Spelen op vervolgactiviteiten; de grotere naamsbekendheid die Nederland krijgt; de katalyserende werking op de innovatie; het positieve effect op het vestigingsklimaat en de omvang van buitenlandse investeringen; en mogelijkheid om het toerisme te bevorderen.

Aanzuigende werking op vervolgactiviteiten. Rebel en Arup beperken zich tot enige bespiegelende opmerkingen over die werking, aangevuld met een illustratieve berekening ('stel dat het aantal internationale congressen dankzij de Spelen jaarlijks met 10% groeit...').

Grotere naamsbekendheid. De Spelen zullen Nederland ongetwijfeld een (nog) grotere naamsbekendheid geven. Echter, een grotere naamsbekendheid draagt op zichzelf weinig bij aan de welvaart. Een stijging van Nederland van de 17^e naar, zeg, de 15^e plaats in de Nations Brand Index, zal bij weinig Nederlanders tot een vergroting van het welzijn leiden.

Katalysator voor innovatie. Rebel en Arup wijzen op de koppeling van de Spelen aan een innovatief thema, bijvoorbeeld duurzaamheid of water met mogelijk positieve effecten voor de export. Zonder verdere uitwerking van die koppeling valt over dit punt weinig te zeggen. Van belang is zo'n uitwerking is bovendien of eenzelfde resultaat ook niet zonder de Spelen zou kunnen worden bereikt.

Vestigingsklimaat. Gesteld wordt dat de Spelen Nederland een kans bieden zich aan de wereld te presenteren als land waar het goed wonen, werken en ondernemen is. Zonder verdere onderbouwing is het verstandig ook hier niet al te veel op te leunen. Los nog van het feit dat van minder geslaagde Spelen een tegengesteld effect uit kan gaan.

Bevordering toerisme. Rebel en Arup noemen Barcelona als voorbeeld van een stad waar de Spelen een structureel positief effect op het toerisme hebben gehad en Sydney als voorbeeld waar dit juist niet het geval is geweest. Zonder nader onderzoek is moeilijk te zeggen wat de mogelijkheden hier voor Nederland zijn, en ook niet welke aanvullende investeringen nodig zijn om het potentieel te realiseren. Ook Rebel en Arup laten zich hier niet over uit.

Concluderende slotopmerking Planbureaus. Een (enigszins oppervlakkige) bestudering van enige literatuur over de vraag in hoeverre van de Spelen een stimulerend effect uitgaat op de economische activiteiten *na* de Spelen, wijst uit dat er redenen zijn om van een dergelijke stimulering niet heel veel verwachten (zie Shaffer et al., 2003; Mc Hugh, 2006; Coates & Humphreys, 2008; Zimbalist, 2010).

6.2 Stimulering door bestedingsimpulsen

Onder dit kopje wijzen Rebel en Arup op drie additionele effecten die in de VMKB niet nader gekwantificeerd zijn. Achtereenvolgens zijn dat het effect op het consumentenvertrouwen; de impulsen bouwsector; en de groei van de werkgelegenheid.

Consumentenvertrouwen. De Spelen kunnen, volgen Rebel en Arup, via een gevoel van nationale verbondenheid en nationale trots dat erdoor teweeg wordt gebracht, een positief effect op het consumentenvertrouwen hebben. Het bestedingseffect dat hiervan uitgaat, draagt bij aan de welvaart. Zonder nadere uitwerking, inclusief verwijzingen naar wetenschappelijke studies hierover, lijkt het verstandig om dit welvaartseffect geen al te grote rol in de discussie te laten spelen.

Impulsen bouwsector. Als de investeringen in infrastructuur in een periode van laagconjunctuur en grote werkloosheid worden gedaan, zullen de welvaartskosten voor de samenleving vermoedelijk kleiner zijn dan de monetaire kosten (de directe uitgaven). Echter, het omgekeerde kan ook gelden. Investeringen in infrastructuur kunnen, in een situatie van een volledige bezetting van de productiefactoren, andere investeringen verdringen. En ook kan de (iets) grotere overheidschuld die ooit zal moeten worden terugbetaald op termijn tot extra welvaartskosten leiden.

Werkgelegenheid. Bij onderbezetting zal het arbeidspotentieel tijdens en rond de Spelen, beter kunnen worden benut, aldus Rebel en Arup. De kosten zijn dan lager dan de bedragen die feitelijk worden uitgegeven omdat er uitkeringen worden uitgespaard. Echter, in de berekeningen van Rebel en Arup wordt er al van uitgegaan dat de additionele activiteiten *niet* tot verdringing leiden (zie ook paragraaf 5 hierboven).

Conclusie Planbureaus. Vooralsnog is er niet veel reden om los van de bestedingsimpulsen die in de paragrafen 3 en 4 genoemd zijn, additionele impulsen van enige omvang te verwachten. En, bijgevolg, ook niet van significante extra effecten op de welvaart.

6.3 De effecten op ruimte en infrastructuur

De Olympische Spelen zullen een effect hebben op de aard en waarde van de stedelijke ruimte en de infrastructuur. Rebel en Arup maken een onderscheid in de Olympische Spelen als katalysator van stedelijke vernieuwing en infrastructuur en op de gevolgen voor de druk op de bestaande systemen en het milieu tijdens de Spelen.

Katalysator stedelijke vernieuwing. De Olympische faciliteiten zullen een impuls geven aan de stedelijke vernieuwing in de omgeving. Woning- en grondprijzen in de buurt zullen stijgen. Een illustratieve berekening van Rebel en Arup laat zien dat het snel om tientallen miljoenen euro's gaat. Echter, ten onrechte wordt niet vermeld dat de grotere vraag naar woningen in de buurt van, zeg, een nieuw Olympisch Stadion, tot een afname van de vraag naar woningen elders zal leiden. De effecten op 'elders' komen vermoedelijk diffuus verspreid in de grotere omgeving voor. Dit nog afgezien van de vraag of die impuls ook op een andere manier (los van de Spelen) zou kunnen worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld door de bouw van een theater.

Katalysator van infrastructuur. Vanwege de Spelen zullen sommige infrastructuurprojecten eerder moeten worden uitgevoerd. Met de extra kosten en baten hiervan is in de VMKB overigens rekening gehouden. *Extra belasting bestaande systemen.* Rebel en Arup schatten de kosten van extra files, onder andere vanwege de voorgeschreven Olympic Lanes voor bobo's en sporters, op 150 miljoen euro.

Milieueffecten. Uit de opmerkingen van Rebel en Arup kan worden opgemaakt dat die per saldo bescheiden zijn. De vraag is of hier in toekomstige berekeningen niet meer aandacht aan geschonken moet worden. Duurzaamheid is een steeds belangrijker thema bij het toekennen van een bid en bij het organiseren van de Spelen (zie Vancouver).

Conclusie Planbureaus. De niet expliciet in de VMKB genoemde extra welvaartseffecten op (stedelijke) ruimte en infrastructuur zijn gering en niet per se positief.

6.4 Sociale en maatschappelijke effecten

Rebel en Arup onderscheiden verschillende mogelijke sociale en maatschappelijke effecten van de Spelen. Zij noemen het effect op sportparticipatie en gezondheid; het effect op burgerparticipatie, sociale cohesie en nationale trots; en het effect op de acceptatie van mensen met een fysieke beperking.

Effect op sportparticipatie en gezondheid. Rebel en Arup berekenen hier een netto baat van tientallen miljoenen euro. Die baten zijn vooral het gevolg van lagere zorgkosten ten gevolge van een afname van het percentage mensen met overgewicht.

Omdat de Olympische en Paralympische Spelen over sport gaan, is de wens om in te zetten op verhoging van de sportparticipatie logisch. Voor het terugdringen van overgewicht is sport echter maar één van de uitingen van een gezond beweegpatroon. Dit vraagt echter wel om duidelijke en bewezen effectieve interventies. Lichamelijke inactiviteit vormt een van de belangrijkste onafhankelijke risicofactoren voor de gezondheid. Eerdere

berekeningen voor de Nederlandse situatie (Wendel-Vos et al. 2005) laten zien dat met behulp van effectieve interventie maatregelen het realistisch is om een daling in het percentage overgewicht te verwachten van 1 tot 3 procentpunten over vijf jaar. Daarbij is het meest effect te verwachten bij mensen die inactief zijn. Als het percentage inactieven daalt met 1 tot 2 procentpunten en het percentage overgewicht met 1 tot 3 procentpunten, dan worden gedurende 20 jaar ongeveer 15.000 tot 41.000 gevallen van diabetes mellitus type 2 voorkomen, 17.000 tot 40.000 gevallen van coronaire hartziekten en 43.000 tot meer dan 100.000 aandoeningen van het bewegingsapparaat. De kosten per gewonnen levensjaar bedragen omstreeks 6000 tot 6500 euro en per 'voor kwaliteit van leven gecorrigeerd levensjaar' (QALY) omstreeks 5600 tot 6100 euro. Het effect van meer bewegen, waaronder meer sporten, valt te kwantificeren, maar dit effect zal niet enkel bereikt worden door het organiseren van de Spelen in ons land. Er zal ook proactief opgeanticipeerd moeten worden en dit vergt duidelijke en gerichte investeringen. Het demonstratie-effect van eventuele Spelen leidt daarnaast slechts in beperkte mate tot activering van niet-sportende burgers, namelijk alleen bij mensen die vroeger wel gesport hebben. Mensen die nooit aan sport hebben gedaan, zullen zich weinig aangesproken voelen door topsport, sporters en sportevenementen (Weed et al. 2009).

Het effect op burgerparticipatie, sociale cohesie en nationale trots. Rebel en Arup noemen een positief effect van de Spelen op burgerparticipatie dat tot minder eenzaamheid leidt. En ook de bijdrage aan de nationale trots en gevoelens van nationale eenheid worden als positief effect genoemd. Het welvaartseffect hiervan is niet te kwantificeren, zelfs over het teken zal niet iedereen eenzelfde opvatting hebben. Overigens is de duur van het evenement te gering om al te veel structurele effecten te mogen verwachten.

De acceptatie van mensen met een fysieke beperking. De organisatie van de Paralympics zal een positief effect hebben op de acceptatie van mensen met een fysieke beperking, aldus Rebel en Arup. Een kwantificering van dit effect is in redelijkheid niet te doen en blijft derhalve achterwege. Toch lijkt het van realisme getuigen om het effect hiervan op de nationale welvaart niet al te zwaar mee te laten wegen.

Conclusie Planbureaus. De sociale en maatschappelijke effecten van de Spelen zouden positief kunnen zijn, maar zijn ook afhankelijk van extra investeringen. Het is daardoor de vraag of het als geheel de baten positief beïnvloedt.

6.5 Eindconclusie Planbureaus over Olympische Effecten

Het valt te verwachten dat er een scala aan Olympische Effecten op zal treden. Uit bovenstaande korte evaluatie mag bovendien geconcludeerd worden dat de netto welvaartseffecten niet per se positief hoeven uit te vallen. Een ander aandachtspunt is dat effecten die eerdere Olympische Spelen hebben opgeleverd voor het organiserende land, in Nederland anders kunnen uitpakken, doordat Nederland economisch en cultureel gezien anders is dan deze landen, of doordat de economische situatie er in 2028 anders uit ziet. Het verdient aanbeveling om diepgaander naar het werkelijk potentieel aan Olympische Effecten te kijken.

7 Kanttekeningen bij locatieafhankelijke kosten en baten

Het evaluatie-instrumentarium is uitgewerkt voor de al genoemde projectalternatieven die opgesteld zijn in het kader van de Olympische Hoofdstructuur (OHS). De berekening van de locatiegebonden baten wordt beschreven in hoofdstuk 6 van het rapport. Het gaat om de baten van de verkoop van de Big Five, dat wil zeggen het Olympisch Stadion, het Olympisch Zwemcomplex, de Basketbalhal, het Olympisch Dorp en het Pers- en mediacentrum. Daarnaast worden er kosten gemaakt voor investeringen in infrastructuur; de specifieke en structurele infrastructuur nodig voor de organisatie van de Spelen. Deze laatste post is beschreven in hoofdstuk 7 van het rapport.

7.1 Baten en kosten van de Big Five

Voor het bepalen van de baten van de Big Five worden een aantal rekenregels gehanteerd waarbij rekening gehouden wordt met verschillen in de uitgangssituatie van de verschillende locaties. Zo zijn bij de bepaling van de baten en kosten voor het Olympisch Stadion geen baten en kosten voor de Nieuwe Kuip opgenomen, er van uitgaande dat die dan gebouwd is, en is er wel rekening gehouden met negatieve effecten van een Olympisch Stadion op de Amsterdam Arena.

De verkoopopbrengst van het Olympisch Zwemcomplex wordt berekend aan de hand van de subsidie die nodig zal zijn om het zwembad in bedrijf te houden. Verschillen tussen de varianten zijn klein en ontstaan door verschillen in onderhoud- en exploitatiekosten. De verkoopopbrengst van de Basketbalhal wordt gelijk gesteld aan 50% van de bouwkosten; daartegenover staat inkomstenderving in de markt voor grote sporthallen omdat deze markt verzadigd is. De baten van de Basketbalhal zijn dus altijd nihil. De verkoopopbrengst van het Pers- en Mediacentrum wordt bepaald aan de hand van de huidige huren in de kantorenmarkt behalve als het perscentrum een tijdelijke voorziening is, dan worden de baten op nul gesteld. De veronderstelling is dat toevoegen van het perscentrum de kantorenmarkt niet zal verstoren.

Voor het Olympisch Dorp wordt ervan uitgegaan dat de woningen na de Spelen kostendekkend verkocht kunnen worden. De woningmarkten van de onderscheiden locaties zijn zeer divers en vooral de woningmarkt in Rotterdam heeft een groter afzetrisico dan die van Amsterdam. Vermoedelijk zal dit in 2028 nog steeds zo zijn. Dit verschil komt in deze VMKB niet goed uit de verf. Bij een eerste verkenning van de baten en kosten van de Spelen is dat ook nog niet noodzakelijk, maar bij latere doorrekeningen moet dit aandacht krijgen. Het Olympisch Dorp bestaat niet alleen uit woningen maar ook uit tijdelijke voorzieningen. De grond hiervan komt na de Spelen weer beschikbaar. De waarde van deze grond wordt bepaald door aan te nemen dat er woningen op gebouwd zullen worden. De aanname daarbij dat er per hectare 75 woningen van 120 vierkante meter gebouwd kunnen worden, is vergelijkbaar met huidige bebouwingsdichtheden in hoogstedelijke gebieden. Wij vinden de aanname plausibel. De grondprijzen variëren over de locaties en daarmee ontstaan

kleine verschillen in de baten van de Big Five. Wel zetten we een kanttekening bij de mogelijke risico's die de afzet van de woningen van het Olympisch Dorp zou kunnen opleveren. De kosten voor de Olympische Spelen zouden daardoor hoger uit kunnen vallen.

De kosten van de Big Five variëren van 2,6 miljard (IJ-spelen) tot 1,6 miljard (Deltaspelen). De baten variëren van 73 miljoen tot -10 miljoen euro en zijn dus gering ten opzichte van de kosten. Hoe de kosten zijn bepaald is geen onderwerp van deze second opinion.

Conclusie Planbureaus

De gevolgde rekenmethoden om de kosten en baten van de Big Five te bepalen zijn voor een eerste verkenning redelijk; aannames zijn nodig omdat er op deze termijn voor 2028 en later nog geen informatie beschikbaar is. Door de gekozen aannames resulteert weinig ruimtelijke variatie in de kosten en baten van de Big Five. En omdat daarnaast de baten ook in het niet vallen bij de kosten wordt de ruimtelijke variatie in het saldo van de kosten en baten gedomineerd door de variatie in de kosten voor de aanleg van de Big Five. De kosten zijn vooral laag als aangesloten wordt bij bestaande (sport)infrastructuur, zoals bij de Arena en De Nieuwe Kuip.

7.2 Benodigde infrastructuur

Bij het saldo van de kosten en baten van de Big Five moeten nog twee posten meegenomen worden om tot de totale locatieafhankelijke kosten en baten te komen. Dit zijn de OS-specifieke infrastructuur en de OS-structurele infrastructuur. De kosten verbonden aan de OS-specifieke infrastructuur variëren tussen 280 en 360 miljoen euro. Omdat deze specifieke investeringen niet aansluiten bij het oplossen van een (verkeers)knelpunt, gaan Rebel en Arup ervan uit dat er geen baten na de Spelen op zullen treden. Voor het doel van deze verkennende kosten-batenanalyse is dit een redelijke veronderstelling. Hier ligt natuurlijk wel een kans om de Spelen verder te optimaliseren. Naarmate de specifieke infrastructuur beter aansluit bij wensen die leven in de samenleving zijn de baten van deze infrastructuur ook hoger.

Een gedeelte van de voor de spelen benodigde infrastructuur dient een breder belang en zal wellicht aangelegd worden om bestaande knelpunten in de infrastructuur op te lossen. Dit is in termen van Rebel en Arup de OS-structurele infrastructuur. Of deze voor de OS benodigde infrastructuur aangelegd zal zijn in 2028 is mede afhankelijk van de ontwikkeling van het knelpunt (congestie) en de beschikbare investeringsgelden; beide zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de economie.

In de Ruimtelijke Verkenningen (2011) laat het PBL zien dat de ontwikkeling van de congestie in 2030 zeer sterk afhankelijk is van het gekozen scenario. Bij zijn berekeningen gaat het PBL uit van een hoog en een laag scenario en het PBL veronderstelt dat er geïnvesteerd blijft worden in het hoofdwegennet langs de lijnen zoals dat tot nu toe gebruikelijk was. Zij constateren dat in het lage scenario de congestie bij blijvend investeren in het hoofdwegennet fors zal dalen, tot ruim 50 procent ten opzichte van 2008. Deze daling is het gevolg van een combinatie van meer infrastructuur en een minder sterk toenemende mobiliteitsbehoefte (door een dalende

bevolkings- en werkgelegenheidsgroei). In het hoge scenario daarentegen, zal de congestie, ondanks de forse investeringen, blijven toenemen, tot ongeveer 250 procent ten opzichte van de uitgangssituatie. Dit niveau wordt naar verwachting al rond 2030 bereikt. Daarna houden de investeringen en de mobiliteitsbehoefte elkaar in evenwicht. Pas na verloop van tijd kunnen de investeringen de toename van de congestie dus stabiliseren. De bandbreedte van de uitkomsten voor congestie is dus fors. Of en hoe deze congestie opgelost wordt, is mede een beslissing van het beleid. De bandbreedte impliceert echter wel dat er grote onzekerheden zijn over de te verwachten investeringen in het nulalternatief.

Indien delen van de voor de OS benodigde infrastructuur in 2028 niet aangelegd zijn, komen de investeringen in deze infrastructuur ten laste van de OS. Het is niet op voorhand te zeggen welke infrastructuur wel of niet aangelegd zal zijn in 2028. Het is daarmee moeilijk (onmogelijk) om in dit stadium vast te stellen wat het nulalternatief is; dat bevat immers de ontwikkelingen die zonder de Spelen ook plaats zouden vinden.

De oplossing van Rebel en Arup is om het gemiddelde van de kosten-batensaldi te nemen van de twee uiterste mogelijkheden, namelijk alle benodigde infrastructuur is aangelegd en er is niets aangelegd. In het eerste geval is het kosten-batensaldo nul en in het tweede geval worden de baten berekend met behulp van een baten-kostenverhouding per project van 0,9 (in 2036). Er resulteert een negatief saldo van ongeveer 0 tot 200 miljoen dat toegerekend moet worden in de VMKB. Dit is ongeveer 10%⁶ van de oorspronkelijke investeringssom. Inschattingen van de benodigde investeringsbedragen zijn gemaakt in het OHS traject en zijn door Rebel en Arup overgenomen.

De gevolgde procedure is een ongebruikelijke omgang met het nulalternatief, maar bij een eerste doorrekening van varianten voor de organisatie van de Spelen is een dergelijke aanpak wel verdedigbaar. Echter, de toegerekende 10% van de investeringssom laat onderbelicht dat er grote risico's verbonden kunnen zijn aan deze kostenpost. De ontwikkeling van de congestie tot 2030 is onzeker en afhankelijk van vooral de economische groei.

De benodigde investeringen voor de OS-structurele infrastructuur vormen een groot risico voor de organisatie van de Spelen. De uitkomst van wat al gerealiseerd zal zijn zonder de Spelen is uiterst onzeker en mede afhankelijk van de economische ontwikkeling. De investeringen variëren van 90 miljoen (IJ-spelen) tot 2 miljard (Stadsspelen). De risico's zijn dus niet gelijk verdeeld over de projectalternatieven.

Bij de toerekening van de baten en kosten van infrastructuur worden investeringen in wegen gelijk behandeld aan die in openbaar vervoer. De praktijk leert dat de baten-kostenverhouding voor openbaar vervoerprojecten vaak (veel) lager ligt dan voor weginvesteringen. Het kan in dit geval ook om weginvesteringen gaan die niet rendabel zijn; de veronderstelling dat de baten-kostenverhouding lager is dan 1 is daarmee voor de hand liggend. Bij openbaar vervoerprojecten komen daarentegen ook veel lagere baten-kostenverhoudingen voor. 10% van de

⁶ De baten-kostenverhouding wordt toegepast op de totale kosten, nl investeringssom plus onderhoudskosten. Er resulteert een negatief resultaat van 10% van de oorspronkelijke investeringssom.

investeringskosten is dan een lage inschatting voor het negatieve kostenbatensaldo.

Opmerkelijk genoeg wordt in de managementsamenvatting geheel anders omgegaan met de baten en kosten van de OS-structurele infrastructuur. Daar wordt niet zoals bij de VMKB's per locatie het saldo van de baten en de kosten opgevoerd, maar worden in aparte alinea's de baten en de kosten van deze infrastructuur opgevoerd. Zo valt te lezen in de derde alinea: 'De baten uit investeringen in infrastructuur schatten wij, afhankelijk van de variant, tussen 0,1 en 1,9 miljard euro'. Dat lijkt ons geen goede manier om met deze batenpost om te gaan. Dit zijn immers alleen maar baten als onverhoopt de voor de Spelen benodigde structurele infrastructuur niet is aangelegd; bovendien worden ze berekend door een batenkostenverhouding van 0,9 te veronderstellen. Hoge kosten impliceren dan ook hoge baten. Bovendien is de veronderstelde batenkostenverhouding voor met name openbaar vervoer projecten zelfs aan de hoge kant. Hierdoor kan overschatting van de baten ontstaan.

Conclusie Planbureaus over infrastructuur

De gevolgde rekenmethode is een grove benadering van de toekomstige baten en kosten. Gezien de onzekerheden is het lastig om op dit moment tot meer precisie te komen. Er kunnen grote risico's verbonden zijn aan de aanleg van de OS-structurele infrastructuur. Het risico dat aan de OS-structurele infrastructuur kleeft, kan wellicht beter in beeld gebracht worden door meer te variëren in de gemaakte veronderstellingen. Ook zal in de (nabije) toekomst meer informatie beschikbaar komen over de ontwikkelingen in de benodigde infrastructuur.

7.3 Conclusie Planbureaus over locatieafhankelijke kosten en baten

De investeringen in de Big Five en de locatieafhankelijke infrastructuur zijn hoog. De resultaten van de toepassing van het evaluatie-instrument laten zien dat het aanleggen van de Big Five en van de voor de Olympische Spelen benodigde infrastructuur veel hoger zullen zijn dan de aan de investeringen verbonden baten na afloop van de Spelen. Uit deze eerste resultaten van de toepassing van het evaluatie-instrument concluderen we dat de VMKB een beter saldo geeft naarmate er meer aangesloten wordt bij voorzieningen of bij infrastructuur die nu al bestaat of waarvoor in de toekomst een bestemming is. Het evaluatie-instrument kan dit goed duidelijk maken. De risico's die ontstaan bij investeringen in de OS-structurele infrastructuur zijn minder goed in beeld gebracht. Een aanvullende analyse van deze risico's is bij volgende toepassingen van het evaluatie-instrument aan te bevelen.

8 Conclusies en aanbevelingen

De minister van VWS heeft aan Rebel en Arup gevraagd een evaluatie-instrument te ontwikkelen waarmee de kosten en baten van de, mogelijk in Nederland te houden, Olympische en Paralympische Spelen van 2028 kunnen worden geëvalueerd. Het rapport 'Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van Olympische en Paralympische Spelen 2028 in Nederland' doet verslag van de eerste toepassing van het instrument.

Aan de drie Planbureaus is gevraagd om over het rapport van Rebel en Arup een (beknopte) second opinion te geven. Deze notitie is hiervan de uitwerking. De centrale vraag waarop in de second opinion is ingegaan luidt: 'In hoeverre geeft het rapport van Rebel en Arup inzicht in de kosten en baten van de Spelen in 2028?' De belangrijkste bevindingen van de Planbureaus kunnen in de volgende zeven punten worden samengevat:

1. De VMKB is, in de ogen van de Planbureaus, op systematische en methodologisch correcte wijze uitgevoerd.
2. In de empirische uitwerking maken Rebel en Arup een onderscheid in locatieafhankelijke en locatieonafhankelijke kosten en baten. Terecht wijzen Rebel en Arup op het belang van het nulscenario bij de vaststelling van de locatieafhankelijke kosten, met name die in transportinfrastructuur. In de keuze van de locatie is daarom niet alleen het absolute kostenniveau van belang maar ook de kostenrisico's die aan een locatie zijn verbonden. Deze risico's blijven in het evaluatie-instrument onderbelicht. Ook wordt geen onderscheid gemaakt naar weg- en openbaar vervoerinfrastructuur; de baten van openbaar vervoerinfrastructuur zijn in de regel lager dan van weginfrastructuur en de risico's verbonden aan deze investeringen daarmee hoger.
3. In de kwantificering van de kosten en baten is uitgebreid gebruik gemaakt van de schattingen uit de biedboeken voor Rio de Janeiro en London. Op de onderbouwing van de bedragen uit die biedboeken wordt jammer genoeg nauwelijks ingegaan. Ook vergelijkingen met *ex post* bedragen van eerdere Spelen, spelen geen grote rol in het rapport. Het rapport geeft de niet ingewijde lezer daarom weinig houvast voor een beoordeling van het realiteitsgehalte van een aantal grote bedragen.
4. Een typisch voorbeeld van dit 'gebrek aan houvast' zijn de kosten voor veiligheid. In de base case worden die, zonder onderbouwing van betekenis, geschat op 775 miljoen euro. Gezien de ervaringen met grote evenementen van allerlei aard die in het verleden zijn georganiseerd, moet een degelijker onderbouwing kunnen worden gemaakt. Gezien de omvang van het bedrag zal zo'n onderbouwing bijdragen aan de betrouwbaarheid van de VMKB.
5. Rebel en Arup benadrukken in het rapport regelmatig het belang van de niet-gemonetariseerde, zogeheten 'Olympische Effecten'. Een serieuze uitwerking van deze effecten wordt echter niet gegeven.

Juist omdat die effecten vermoedelijk doorslaggevend in een saldo berekening van kosten en baten zullen zijn, is explicitering ervan van groot belang. Een oppervlakkige oriëntatie op de literatuur over Olympische Effecten door de Planbureaus wijst overigens uit dat het nog maar de vraag is of het saldo positief is en als dat het geval is, of het groot genoeg is om een eventueel tekort uit de andere posten te compenseren. Bovendien zullen voor de realisatie van die effecten additionele investeringen nodig zijn. Diepgaander onderzoek naar mogelijke Olympische Effecten en het saldo ervan verdient aanbeveling.

6. Veel van de noodzakelijke (infra-)structurele en operationele kosten zullen door de overheid moeten worden gedragen. Diezelfde overheid zal echter lang niet alle vruchten van de Spelen kunnen plukken (zoals uit toerisme en dienstverlening). In de maatschappelijke discussie speelt vooral de overheidsrekening een belangrijke rol: hoeveel kost het de belastingbetaler? Een aparte rekening van inkomsten en uitgaven voor de overheid zal behulpzaam zijn in die discussie. Aanpassing van het instrument voor een aparte overheidsrekening is daarom gewenst. Met een paar bescheiden wijzigingen moet dit bovendien mogelijk zijn.
7. In de managementsamenvatting van het rapport wordt verschillende keren gewezen op de mogelijkheid Spelen te organiseren met een 'positieve maatschappelijke economische waarde'. De Planbureaus sluiten niet uit dat dit tot de mogelijkheden behoort. Echter, de bevindingen in het rapport geven weinig of geen steun voor die opvatting. Realistischer is het om op de grote onzekerheden in de schattingen te wijzen die het saldo van baten en kosten in twee richtingen kunnen beïnvloeden.

Literatuur

- Coates, D. & B. Humphreys (2008), 'Do Economists Reach a Conclusion on Subsidies for Sports Franchises, Stadiums, and Mega-events?', *Econ Journal Watch* 5 (3): 294-315.
- McHugh, Darren (2006), *A Cost-Benefit Analysis of an Olympic Games*, Working Paper 1097, Queen's University, Kingston, Canada.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Nederland in 2040: een land van regio's. Ruimtelijke Verkenningen 2011*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Shaffer, M., A. Greer & C. Mauboles (2003), *Olympic Benefits: A Cost-Benefit Analysis of the Proposed Vancouver 2010 Winter Olympics and Paralympic Games*, Canadian Centre for Policy Alternatives, BC Office, Vancouver, Canada.
- Weed, M., E. Coren & J. Fiore (2009), *A systematic review of the evidence base for developing a physical activity and health legacy from the London 2012 Olympic and Paralympic games*, Canterbury: Canterbury Christ Church University (SPEAR).
- Wendel-Vos, G.C.W., W.T.M. Ooijendijk, P.H.M. van Baal, I. Storm, S.M.C. Vijgen, M. Jans, M. Hopman-Rock, A.J. Schuit, G.A. de Wit & W.J.E. Bemelmans (2005), *Kosteneffectiviteit en gezondheidswinst van behalen beleidsdoelen bewegen en overgewicht; Onderbouwing Nationaal Actieplan Sport en Bewegen*, Bilthoven: RIVM.
- Zimbalist, A. (2010), 'Is It Worth It? Hosting the Olympic Games and other mega sporting events is an honor many countries aspire to- but why?', *Finance & Development*, 8-11.

Deze notie is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving
Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, 21 november 2011



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

In samenwerking met:
Planbureau voor de Leefomgeving
Sociaal en Cultureel Planbureau

November 2011