

NOTITIE

Onderwerp	Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten Holwerd aan Zee van drie nieuwe inzichten
Auteur(s)	
Datum	3 mei 2024
Bijlage	1. MKBA-vragen naar aanleiding van het rapport van Bureau Leisurebrains
Aan	projectgroep Holwerd aan Zee

1. Inleiding

Recent zijn voor het project Holwerd aan Zee nieuwe inzichten beschikbaar gekomen ten aanzien van recreatie, kosten en kleiopbrengsten. Dit roept de vraag op wat de volgen zijn van deze inzichten voor de uitkomsten van de laatste maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) van Holwerd aan Zee. In deze nota worden de oorspronkelijke MKBA-uitkomsten, de nieuwe inzichten en hun gevolgen voor de MKBA-uitkomsten beschreven.

2. Uitkomsten MKBA Holwerd aan Zee 2022

De laatste MKBA van Holwerd aan Zee (Ruijgrok, 2022) ging over twee natuurlijke varianten: een bevaarbare en niet-bevaarbare variant. De uitkomsten waren als volgt:

<i>Contante waarden in miljoenen euro's bij een disconto-voet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021</i>	Natuurlijke variant Zonder varen	Natuurlijke variant Met varen
Kosten	112,29	115,67
Baten	166,14	176,50
Saldo (baten - kosten)	53,85	60,82
Ratio (baten / kosten)	1,48	1,53

Beide projectvarianten hadden een positief saldo en loonden dus maatschappelijk gezien. Het verschil tussen beide varianten was klein. Uit gevoeligheidsanalyses bleek dat het saldo gevoelig was voor tegenvallende recreatiebaten (stagnatie van aantallen dagbezoeken en overnachtingen), voor baggerkosten (baggervolume en kostprijs) en voor kleiverkoopopbrengsten (kleiverkoopvolume en verkoopprijs).

Omdat de nieuwe inzichten betrekking hebben op de variant 'zonder varen', gaat deze notitie hierna alleen nog in op de variant 'zonder varen', zonder dat telkens te benoemen.

3. Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten van nieuwe recreatie-inzichten

Recent is een financiële doorrekening (business case voor recreatieondernemers) en marktverkenning voor verblijfsaccommodaties en dagrecreatie-activiteiten uitgevoerd door Bureau Leisure Brains (Verkoijen et.al., 2024). Dit levert de volgende inzichten op die relevant zijn voor de MKBA:

- Ten aanzien van verblijfsrecreatie: de ontwikkeling van boutique-hotels is risicovol, maar die van getijde-lodges is kansrijk en het verplaatsen en uitbreiden van een camping is financieel niet haalbaar;
- Ten aanzien van dagrecreatie: een positieve exploitatie van een expeditie-centrum is alleen mogelijk bij hoge deelnameaantallen.

3.1 Vergelijking van uitgangspunten

Aan de nieuwe inzichten liggen onder andere de volgende uitgangspunten te grondslag (Verkoijen et.al., 2024): 728 bedden met 125.000 overnachtingen per jaar (ijkjaar 5) en 45.000 dagbezoeken per jaar (ijkjaar niet vermeld).

In de MKBA (Ruijgrok, 2022) is bij de bepaling van recreatie-exploitatiebaten onderscheid gemaakt tussen verblijfsrecreatie en dagrecreatie, zonder deze nader te specificeren tot accommodatietypen (zoals boutique-hotels of lodges) en dagrecreatietypen (zoals expedities). Bij verblijfsrecreatie is uitgegaan van 700 bedden met 120.450 overnachtingen per jaar en bij dagrecreatie van 54.800 dagbezoeken per jaar voor het ijkjaar 2025. De verblijfsrecreatie-uitgangspunten van de MKBA en de financiële doorrekening matchen, maar die van dagrecreatie niet: de MKBA gaat uit van hogere bezoekersaantallen dan de financiële doorrekening. Dat laatste komt wellicht doordat de financiële doorrekening slechts betrekking heeft op één dagrecreatie-activiteit, namelijk expedities, terwijl de MKBA uitgaat van meerdere activiteiten zonder deze te specificeren. Overigens wordt in de financiële doorrekening geconstateerd dat voor een succesvol expeditiecentrum juist hoge bezoekaantallen nodig zijn.

In de MKBA loopt het aantal bedden na 2025 op tot 2.000 bedden in 2050. Evenzo loopt het aantal overnachtingen op tot 298.000 per jaar in 2050. Dit is van belang omdat de aanlegkosten een project zoals Holwerd aan Zee uiteraard niet vergeleken kunnen worden met recreatie (en andere) baten van een periode van slechts 5 jaar: zo'n grote ingreep is bedoeld voor de lange termijn toekomst van het gebied. De financiële doorrekening kijkt slechts vijf jaar vooruit, waardoor op voorhand de effecten op de MKBA-uitkomsten beperkt zullen zijn.

In de MKBA worden recreatie-exploitatiebaten berekend aan de hand van het aantal overnachtingen en dagbezoeken per jaar én de gemiddelde winst op de besteding per overnachting en per dagbezoek. De gemiddelde bestedingen, die in de MKBA gehanteerd worden, hebben betrekking op alle bestedingen van verblijfs- en dagrecreanten: hun bestedingen bij accommodaties, dagrecreatie-activiteiten, maar ook bij winkels en horeca en dergelijke. In de financiële doorrekening worden bestedingen aan individuele logies en/of tickets voor individuele dagrecreatie-activiteiten vermeld. Deze zouden dus niet het zelfde moeten zijn en dan zijn ze ook niet, maar qua orde van grootte matchen zij wel¹. Verder wordt in de MKBA uitgegaan van een winstmarge van 14% van de bestedingen. Dit percentage kan echter niet vergeleken worden met de 'return on investment' percentages uit de financiële doorrekening (van bijvoorbeeld 5,06% voor waddenlodges in jaar 5), omdat het geen percentage van bestedingen, maar van de investeringen is.

3.2 Vergelijking van uitkomsten

Om te bepalen of de recreatie-exploitatiebaten van de MKBA naar aanleiding van de financiële analyse naar boven of beneden bijgesteld dienen te worden², is gecheckt of de totale omzet van de accommodaties, de dagactiviteiten en de detailhandel en horeca van de financiële doorrekening past binnen de totale omzetten die in de MKBA ten grondslag liggen aan de geraamde recreatieve exploitatiebaten. In de financiële doorrekening wordt (voor ijkjaar 5) uitgegaan van:

- EUR 4,2 miljoen per jaar (= EUR 1,3 voor boutique-hotels + EUR 2,9 voor lodges³)
- EUR 1 miljoen per jaar (EUR 1,8 miljoen in totaal minus horeca ter waarde van EUR 812 duizend, om overlap met de volgende post van EUR 10,1 miljoen uit te schakelen);
- EUR 10,1 per jaar (=EUR 1,1 miljoen voor niet dagelijks + EUR 6,5 miljoen voor dagelijks + EUR 2,5 miljoen voor horeca)

Dat is dus een totaal van EUR 15,3 omzet c.q. bestedingen per jaar.

In de MKBA wordt (voor een gemiddeld jaar voor de 'zonder varen'-variant) uitgegaan van:

- EUR 15,9 miljoen voor verblijfsrecreatie;

¹ De bedragen uit de financiële doorrekening passen binnen de (relatief hogere) van de MKBA.

² Het is niet mogelijk om eenvoudigweg de MKBA-uitgangspunten te vervangen door nieuwe uitgangspunten uit de financiële doorrekening, omdat de financiële doorrekening niet alle relevante uitgangspunten bevat die nodig zijn voor de MKBA.

³ De camping heeft een negatief rendement en zal dus logischer wijs niet gerealiseerd worden. Daarom wordt zijn omzet hier niet meegeteld..

-EUR 2,7 miljoen voor dagrecreatie.

Dat is in totaal EUR 18,7 aan omzet c.q. bestedingen per jaar.

In de MKBA is dus uitgegaan van een vergelijkbaar aantal bedden en overnachtingen en een 22% hoger aantal dagbezoeken¹ dan in de financiële doorrekening. In de MKBA is de jaarlijkse omzet c.q. totale besteding, die de overnachtingen en dagbezoeken te weeg brengen, hoger ingeschat dan in de financiële doorrekening. Dat heeft, naast het hogere aantal dagbezoeken, de volgende oorzaken:

- In de financiële doorrekening zijn ca. 90 campingbedden (=20 stapplaatsen * 4,5 bed) met een netto negatief rendement, die niet meegeteld zijn bij de totale omzet van EUR 15,3 miljoen per jaar. In de MKBA zijn deze bedden er wel, maar dan in een ongespecificeerde logie-vorm, die wel rendeert.
- in de MKBA is gewerkt is met gemiddelde bestedingen per overnachting en dagbezoek, terwijl deze in de financiële doorrekening verfijnd zijn uitgesplitst naar verschillende typen accommodaties en dagactiviteiten.

Wanneer de 90 campingbedden (13% van het totaal van 700 bedden) omgezet zouden worden in bedden die wel (gemiddeld) renderen, zou dus totale omzet van de financiële doorrekening logischerwijs ook 13% hoger worden en dus uitkomen op EUR 17,3 miljoen per jaar. Het verschil met de MKBA (EUR 18,7 miljoen per jaar), valt dan dus kleiner uit en bedraagt ca. EUR 1,5 miljoen per jaar.

3.3 Consequenties van nieuwe inzichten op MKBA-uitkomsten

De nieuwe inzichten uit de financiële doorrekening hebben geen significante effecten op de MKBA-uitkomsten. Er zijn op voorhand geen gevolgen voor de kosten in de MKBA, want de ondernemerskosten van EUR 39,7 miljoen uit de financiële doorrekening mogen niet worden toegevoegd aan de MKBA. Dit komt doordat in de MKBA gewerkt wordt met netto recreatieve exploitatiebaten: de ondernemersinvesteringen zijn dus op voorhand al in mindering gebracht.

Aan de batenzijde betekenen de nieuwe inzichten een bijstelling naar beneden voor de recreatie-exploitatiebaten² en de daaruit voortvloeiende werkgelegenheidsbaten. Het gaat om een daling van de recreatieve bestedingen van ca. EUR 1,5 miljoen per jaar. Hierdoor gaat de winst op bestedingen over een periode van honderd jaar³ (bij een discontovoet van 2,5 %) omlaag met EUR 7,8 miljoen en de werkgelegenheidsbaten met EUR 1,5 miljoen. De gevolgen hiervan voor de MKBA-uitkomsten zijn als volgt:

Contante waarden in miljoenen euro's bij een discontovoet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021	Oorspronkelijke uitkomsten	Nieuwe uitkomsten
Kosten	112,29	112,29
Baten	166,14	156,78
Saldo (baten - kosten)	53,85	44,49
Ratio (baten / kosten)	1,48	1,40

De bijstelling naar beneden van recreatie- en werkgelegenheidsbaten heeft geen significante gevolgen voor de MKBA-uitkomsten, want het batenkostenratio daalt hierdoor van 1,48 naar 1,40. De verlaging van de recreatieve exploitatiebaten plus werkgelegenheidsbaten is niet groot genoeg om tot andere conclusies te leiden. Eerdere gevoeligheidsanalyses lieten echter zien dat juist de lange termijn groei van overnachtingen en dagtochten bepalend is voor de MKBA-uitkomsten en -conclusies, maar daar doet de financiële doorrekening geen uitspraken over, want zij kijkt slechts vijf jaar vooruit.

¹ Dit is niet goed vast te stellen omdat de financiële doorrekening dit totaal niet vermeldt.

² Deze bedroegen ca. EUR 93 miljoen voor verblijfs- en dagrecreatie tezamen.

³ In feite wordt in de MKBA een periode van 103 jaar gehanteerd, omdat rekening wordt gehouden met een aanlegperiode van 3 jaar.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat halvering van de geprognosticeerde groei van overnachtingen en dagtochten, het saldo van Holwerd aan Zee aanzienlijk verkleint, maar het blijft nipt positief. Wanneer de groei volledig uitblijft, wordt het saldo echter wel negatief. Dit betekent dat het maatschappelijk rendement van Holwerd aan Zee zeer gevoelig is voor het uitlokken van voldoende dagrecreatie-aanbod met de initiële verblijfsrecreatie-impuls van 700 bedden. Als dit niet lukt, loont het plan niet. Uit de marktverkenning volgt weliswaar dat er een aantal geïnteresseerde recreatieondernemers zijn, maar er wordt niet gerapporteerd of zij het initieel benodigd aantal bedden plus de benodigde groei, zouden willen en kunnen realiseren.

4. Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten van nieuwe kostenramingen

Op 1 januari 2024 is een nieuwe kostenraming voor Holwerd aan Zee beschikbaar gekomen. Alvorens te bepalen wat de gevolgen van deze nieuwe raming voor de MKBA-uitkomsten zijn, worden hieronder eerst de oorspronkelijke kostenuitgangspunten uit 2022 en vervolgens de nieuwe kostenuitgangspunten van 2024 getoond (Van der Koop e.a., 2024).

Planonderdelen op hoofdlijnen	Uitgangspunten MKBA 2022 ¹		Nieuwe uitgangspunten 2024*	
	investeringskost (euro eenmalig)	beheer- en onderhoudskost (euro/jaar)	investeringskost (euro eenmalig)	beheer- en onderhoudskost (euro/jaar)
Kwelderinrichting	35.978.280	10.314	36.623.348	0
Getijdemeer	10.891.696	422.664	1.786.725	49.542
Vismigratie	2.654.711	114.012	9.908.902	469.913
Hoogwaterveiligheid	21.781.079	177.611	17.228.225	316.019
Oppervlaktewater	1.721.965	4.498	629.742	25.062
Kabels en leidingen	4.580.503	-	4.615.508	0
Recreatievoorzieningen	1.948.157	14.476	8.523.411	193.732
Overige objecten	8.981.298	-	7.489.784	0
Risicoreservering & financiering	8.433.955	61.453	8.254.941	105.427
Totaal (inclusief BTW)	96.971.645	805.029	95.060.586	1.159.694
Enmalige kleiverkoop	- 25.306.500	n.v.t.	- 25.306.500	n.v.t.

* Deze bedragen zijn een bewerking van de bedragen uit Van der Koop e.a., (2024) tot voor de MKBA-geschiedte nonimale bedragen, zodat de bedragen (later, niet hier) volgens de MKBA-discontovoet en het MKBA-tijdpad contant gemaakt kunnen worden.

De uitgangspuntentabel toont dat de aanlegkosten volgens de nieuwe raming ca. EUR 1,9 miljoen lager uitvallen, maar dat de jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten ca. EUR 355 duizend euro hoger uitpakken. Wanneer de nieuwe kostenraming wordt verwerkt in de MKBA (dat wil zeggen uitgezet in de tijd en verdisconteerd over een periode van 103 jaar met een discontovoet van 1,6%), heeft dit de volgende gevolgen voor de MKBA-uitkomsten:

Contante waarden in miljoenen euro's bij een discontovoet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021	Oorspronkelijke MKBA-uitkomsten	Nieuwe MKBA-uitkomsten
Kosten	112,29	120,59
Baten	166,14	166,14
Saldo (baten - kosten)	53,85	45,55
Ratio (baten / kosten)	1,48	1,38

Het gevolg van de nieuwe raming is dat het maatschappelijk rendement van Holwerd aan Zee omlaag gaat van EUR 1,48 naar EUR 1,38 per geïnvesteerde euro, maar het blijft positief.

¹ Bronnen kostenraming MKBA 2022: Van der Knoop E.M, R. Kempers, B. Wesselink en F. ten Cate, 2022a; 2022b; Tangerman en Laansma, 2022.

5. Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten van nieuwe inzichten betreffende kleiverkopen

Uit voortschrijdend inzichten betreffende vergravingen volgt er in totaal ca. 1.120.000 kuub klei vrijkomt voor verkoop à EUR 20 per kuub. Dat levert een eenmalige opbrengst van EUR 22,4 miljoen op voor het project. Wanneer er echter minder ontgraven wordt voor natuur, kunnen de opbrengsten ook lager uitvallen en ca. EUR 10 miljoen bedragen¹. In de MKBA van 2022 werd uitgegaan van een eenmalige kostenbesparing door kleiverkopen van EUR 25,3 miljoen. Deze besparing werd in mindering gebracht op de projectkosten, omdat zij de aanleg van Holwerd aan Zee goedkoper maakt.

Inmiddels is echter duidelijk geworden dat er alleen buitendijks klei vrij komt en dat deze buitendijkse klei eigendom is van het Rijksvastgoedbedrijf. Dit betekent dat de aanleg van Holwerd aan Zee niet langer goedkoper wordt door kleiverkoop. Het betekent echter ook dat Holwerd aan Zee een baat genereert, namelijk de kleiopbrengsten, voor het Rijksvastgoedbedrijf. Dit is vergelijkbaar met andere baten, zoals recreatie-exploatiebaten, die Holwerd aan Zee voortbrengt voor bijv. horecaondernemers. De post 'kleiopbrengsten' verandert dus niet alleen in omvang, maar zij verschuift ook van de kostenzijde van de MKBA naar de batenzijde. Onderstaande tabel toont wat de gevolgen hiervan zijn voor de MKBA-uitkomsten.

<i>Contante waarden in miljoenen euro's bij een discontovoet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021</i>	Oorspronkelijke MKBA-uitkomsten (kostenbesparing van EUR 25,6 miljoen door klei)	Nieuwe MKBA-uitkomsten (baten van EUR 22,4 miljoen door klei)	Nieuwe MKBA-uitkomsten (baten van EUR 10 miljoen door klei)
Kosten	112,29	137,20	137,20
Baten	166,14	188,54	176,14
Saldo (baten - kosten)	53,85	51,34	38,94
Ratio (baten / kosten)	1,48	1,37	1,28

Het gevolg van de nieuwe inzichten is dat het batenkostenratio omlaag gaat van 1,48 tot 1,37 of 1,28. Het project loont nog steeds, maar het maatschappelijk rendement neemt wel duidelijk af.

6. Gevolgen van alle nieuwe inzichten tezamen

In het voorgaande werden de gevolgen voor de MKBA-uitkomsten van drie nieuwe inzichten individueel inzichtelijk gemaakt. Uiteraard is het interessant om te weten van het gevolg is van alle drie nieuwe inzichten tezamen. De volgende tabel laat dat zien.

<i>Contante waarden in miljoenen euro's bij een discontovoet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021</i>	Oorspronkelijke MKBA-uitkomsten	Nieuwe MKBA-uitkomsten (lagere recreatie-exploatiebaten; hogere beheer-en onderhoudskosten; lagere kleiopbrengsten*)
Kosten	112,29	145,50
Baten	166,14	166,78
Saldo (baten - kosten)	53,85	21,27
Ratio (baten / kosten)	1,48	1,15

* uitgegaan van de laagste raming van EUR 10 miljoen.

Het gevolg van drie nieuwe inzichten tezamen is een significante daling van het maatschappelijk rendement van Holwerd aan Zee: geen EUR 1,48 maar EUR 1,15 per geïnvesteerde euro. Hoewel het project nog steeds loont (het saldo blijft immers positief), is het maatschappelijk rendement nu wel extra gevoelig geworden voor het achterwege blijven van groei van overnachtingen en dagbezoeken tot aanzienlijk hogere aantallen

¹ Bron: mededeling per email Sjoerd Haitsma, Witteveen en Bos, april 2024.

in 2050 dan de initiële, die voor de komende 5 jaar in de financiële doorrekening en marktverkenning gehanteerd zijn.

7. Referenties

Ruijgrok, E.C.M. (2022). *MKBA Holwerd aan Zee, Vergelijking van twee natuurlijke varianten*, Witteveen en Bos, Heerenveen.

Tangerman, D. en K. Laansma, (2022). *Slib als grondstof – aanzet businesscase voor Holwerd aan Zee Slib – het zwarte goud voor maatschappelijke waarden (dijken), ecologische waarden (kwelders) en commerciële waarden (boerengrond)*, Klai bv en de Wikel in opdracht van Stichting Holwerd aan Zee, S.L.

Van der Knoop E.M., A. Bonthuis, R. Kempers en L. Dijkstra Staal, (2024). *Holwerd aan Zee met optimalisaties, Getijdemeer ontwerp Arcadis, Deterministische bedrijfseconomische raming*, Arcadis en Sweco, S.L.

Van der Knoop E.M, R. Kempers, B. Wesselink en F. ten Cate, (2022a). *Holwerd aan Zee met optimalisaties; Aanleggen van een getijdenmeer en Variant S5*; 8 november 2022, Arcadis, S.L.

Van der Knoop E.M, R. Kempers, B. Wesselink en F. ten Cate, (2022b). *Holwerd aan Zee met optimalisaties; Aanleggen van een getijdenmeer en Variant S2*; 8 november 2022, Arcadis, S.L.

Verkoijen, F.P.M., W.N. Groot, H. Meinardi en T. Gosens,(2024). *Businesscase toerisme & recreatie Holwerd aan Zee Financiële doorrekening en marktverkenning Holwerd aan Zee*, Bureau Leisure Brains, Roermond.

Bijlage 1. MKBA-vragen naar aanleiding van het rapport van Bureau Leisurebrains

Bestudering van het rapport van Bureau Leisurebrains in het kader van de MKBA, roept de volgende vragen op:

- Waarom wordt geen return on investment bepaald voor o.a. een boutiquehotel, maar wel voor lodges?
- Loopt de return on investment voor de lodges na jaar 5 (5,06%) nog verder op?
- Waarom is bij verblijfsrecreatie niet, maar bij dagrecreatie wel rekening gehouden met een ondernemersvergoeding voor het beschikbaar stellen van eigen vermogen? Hierdoor zijn de roi-percentages (of winstmarges als die berekend zouden worden) voor beide typen economische activiteit niet vergelijkbaar.
- Waarom is voor detailhandel en horeca is geen business case - en dus geen roi, noch winstmarge-opgesteld, maar alleen een businesspotentieel bepaald?

Antwoord op deze vragen is overigens niet noodzakelijk voor de bepaling van de gevolgen van de nieuwe recreatie-inzichten voor de MKBA-uitkomsten. Vandaar dat de vragen in een bijlage staan.