

Second opinion kosten en baten
Holwerd aan Zee



Amsterdam, maart 2015
In opdracht van de staf Deltacommissaris

Second opinion kosten en baten Holwerd aan Zee

Prof.dr. Carl Koopmans



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2015-10
ISBN nr. 978-90-6733-836-3

Copyright © 2015 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Bevindingen.....	3
2.1	Aanpak en presentatie van de MKBA	3
2.2	Baggerbaten.....	5
2.3	Recreatiebaten.....	6
2.4	Andere kosten en baten.....	6
3	Conclusies en aanbevelingen.....	9
	Literatuur	11
	Bijlage A Vragen en antwoorden.....	13

1 Inleiding

Witteveen+Bos heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd van het plan Holwerd aan Zee. Dit rapport bevat een second opinion bij deze MKBA. Bij het opstellen van de second opinion is 'hoor en wederhoor' toegepast.

Holwerd aan Zee

De Stichting Holwerd aan Zee heeft een plan opgesteld om bij de Friese plaats Holwerd een doorbraak in de zeedijk te maken waardoor een waterverbinding tussen de Waddenzee en het achterland ontstaat¹. Volgens de stichting betekent dit een economische kans voor het dorp en de regio. Het gaat om de volgende ingrepen:

- een dijkdoorbraak (stormvloedkering of schutsluis);
- toegangseul vanaf het Wad door de kwelder;
- buffermeer mogelijk met getijdenwerking (spoelfunctie ten behoeve van de vaargeul naar Ameland);
- natuurontwikkeling: zoet/zoutovergang, vismigratie (paling), kwelderverbetering, binnendijkse hoogwatervluchtplaatsen, 'slikkige' oevers, broedeilandjes etc.;
- een nieuwe '(multifunctionele) brede groene Deltadijk';
- nieuw gemaal Wetterskip Fryslân (optioneel) in combinatie met het opwaarderen van het aanvoerkanaal (Holwerter Feart);
- gevolgd door economische ontwikkeling: haven, boulevard, binnendijks strand, bungalowpark hotel en opwaarderen pier.

Kosten en baten

Witteveen+Bos (2015) heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het plan opgesteld. Van de MKBA bestaan verschillende versies, waarin steeds nieuwe inzichten over kosten en baten zijn verwerkt. Deze second opinion heeft betrekking op versie 7 van 21 januari. Op basis van de MKBA wordt in een "haalbaarheidsonderzoek" (DLG, 2015) gesteld: "De eindconclusie van het MKBA-rapport is dat het project Holwerd aan Zee de potentie heeft om een maatschappelijke meerwaarde te creëren".

Second opinion

De staf Deltacommissaris (Pieter Grinwis) heeft aan prof.dr. Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek en Vrije Universiteit) gevraagd om een second opinion op te stellen bij de MKBA. Het doel is om het beeld te verscherpen van de maatschappelijke kosten en baten, en daarmee van de aantrekkelijkheid van stimulering door de overheid van Holwerd aan Zee. Dit rapport bevat de second opinion.

Aanpak

De aanpak van de second opinion was gericht op verschillende doelen. Allereerst werd een goede inhoudelijke beoordeling nagestreefd, waarbij goede en minder goede aspecten van de MKBA evenwichtig aan bod komen. Een andere wens was hoor- en wederhoor met de uitvoerder van de MKBA, enerzijds om de second opinion te verbeteren en anderzijds om de MKBA-uitvoerder op

¹ Deze alinea is gebaseerd op de website van de Stichting Holwerd aan Zee: <http://www.holwerdaanzee.nl/>

de hoogte te houden. Daarnaast was het doel om bruikbare aanbevelingen voor vervolgstappen te formuleren. Bovendien bestond bij de staf Deltacommissaris behoefte aan eerste indrukken, al tijdens de uitvoering van de second opinion.

Om deze doelen te bereiken is de second opinion stapsgewijs uitgevoerd:

- Stukken lezen;
- Eerste indrukken communiceren naar de Staf Deltacommissaris;
- Verdere verdieping in de MKBA en achterliggende stukken;
- Vragenlijst opstellen;
- Vragenlijst bespreken met Elisabeth Ruijgrok van Witteveen+Bos, auteur van de MKBA. Bij dit overleg heeft Witteveen+Bos ook Marco Verbeek en Jan Zijlstra van de Stichting Holwerd aan Zee betrokken;
- Opstellen concept second opinion;
- Verwerken commentaar van de auteur van de MKBA en van de Stichting Holwerd aan Zee;
- Definitieve second opinion.

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de bevindingen van de second opinion; hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen voor vervolgstappen.

2 Bevindingen

Op onderdelen kijkt de MKBA al te gemakkelijk af van de door het rijk voorgeschreven aanpak en de presentatie is soms wat ongelukkig. Er is meer onderzocht dan uit het rapport blijkt. Niettemin vereisen met name de recreatiebaten en de baggerkosten meer aandacht.

2.1 Aanpak en presentatie van de MKBA

De MKBA beschrijft de stappen die zijn gezet om kosten en baten te berekenen. In 2013 is de Algemene MKBA leidraad verschenen (CPB/PBL, 2013), die door het rijk verplicht is gesteld bij het uitvoeren van MKBA's (Minister van Financiën, 2013). Ook in de Algemene MKBA leidraad staat een stappenplan centraal. De tabel hieronder vergelijkt de stappen die in de MKBA zijn gezet met de richtlijnen.

Tabel 2.1 Vergelijking stappenplan MKBA Holwerd aan Zee met MKBA richtlijnen

Stappenplan Algemene MKBA leidraad	Stappen in MKBA Holwerd aan Zee	Uitwerking in MKBA Holwerd aan Zee
Stap 1: probleemanalyse	-	Enkele woorden in 1 ^e alinea ² . Wel "recreatieve tekorten", leefbaarheidsbaten en baggerkosten berekend bij Stap 4 Baten.
Stap 2: vaststellen nulalternatief	-	Niet expliciet vastgesteld; verwijzing naar andere rapporten. Enkele onderdelen van het nulalternatief worden beschreven bij Stap 4 Baten.
Stap 3: definitie beleidsalternatieven	Stap 1 Maatregelen	Niet gespecificeerd; verwijzing naar Werkgroep Holwerd aan Zee (2014).
Stap 4: bepalen van effecten en baten	Stap 3 Omgevingskwaliteiten Stap 4 Baten	Workshop; doorvertaling omgevingskwaliteiten naar baten voor actoren.
Stap 5: bepalen van kosten	Stap 2 Kosten	Verwijzing naar ander rapport (Dijkhuizen et al, 2014).
Stap 6: varianten- en risicoanalyse	Stap 6 Gevoeligheidsanalyse & Optimalisatie	Gevoeligheidsanalyses in hoofdstuk 4 en in bijlagen.
Stap 7: overzicht van kosten en baten	Stap 5 Saldo	Tabellen 3.1 en 3.2 bevatten initiële MKBA resultaten; gevoeligheidsanalyses in hoofdstuk 4 en in bijlagen; conclusies in oplegnota (Stegeman en Ruijgrok, 2015).

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. CBP/PBL (2013) en Witteveen+Bos (2015)

Probleemanalyse ontbreekt

Uit de tabel blijkt dat de probleemanalyse in de MKBA vrijwel ontbreekt. Witteveen+Bos heeft naar aanleiding van een vraag van SEO Economisch Onderzoek hierover aangegeven dat er bij de opdrachtgever Stichting Holwerd aan Zee geen wens bestond om te achterhalen welke problemen er in het studiegebied spelen en op welke wijzen die opgelost zou kunnen worden. De Stichting wilde eenvoudigweg weten of het plan Holwerd aan Zee in potentie meer maatschappelijke baten

² "levendigheid ontbreekt"; "bevolkingskrimp".

dan kosten zou kunnen hebben en niet of er ook andere plannen mogelijk zijn. De MKBA is benut als manier om problemen (bijvoorbeeld baggerkosten) op te sporen in plaats van dat de probleemanalyse het startpunt van de MKBA was.

Volgens SEO Economisch Onderzoek is de richtlijn om een probleemanalyse uit te voeren er niet voor niets en kan daar niet zomaar van worden afgeweken. Als slechts één plan het uitgangspunt van de MKBA vormt, kunnen daarmee weliswaar problemen aan het licht komen, maar bestaat een groot risico dat andere oplossingen dan het plan buiten beeld blijven. Een voorbeeld zijn de baggerkosten in de Waddenzee: als deze sterk oplopen in de tijd is het van belang om meerdere oplossingen te onderzoeken en niet alleen van één plan uit te gaan. Hierbij tekent SEO echter aan dat het in de praktijk voor MKBA uitvoerders lastig is om op dit punt voet bij stuk te houden, ook tegen de wens van opdrachtgevers in. Met name als opdrachtgevers geen budget ter beschikking stellen voor een probleemanalyse, is het voor MKBA uitvoerders die hun kosten moeten dekken lastig om een dergelijke analyse toch in te passen.

Nulalternatief impliciet

Uit tabel 2.1 blijkt tevens dat het nulalternatief in de MKBA niet expliciet wordt beschreven. Op een vraag van SEO Economisch Onderzoek heeft Witteveen+Bos geantwoord dat een expliciete beschrijving van het nulalternatief tot tekstherhaling zou leiden bij de beschrijving van batenposten, waar de betreffende aspecten van het nulalternatief ook aan bod komen.

Volgens SEO had het nulalternatief wel degelijk afzonderlijk en expliciet moeten worden beschreven. Dit draagt bij aan een heldere presentatie van de MKBA, waarbij stap voor stap eerst het nulalternatief, dan het beleidsalternatief en dan pas de baten in het beleidsalternatief naar voren komen. Meer tekst over het nulalternatief had bovendien duidelijker kunnen maken welke veronderstellingen zijn gemaakt ten aanzien van bevolkingskrimp, verlies aan voorzieningen, recreatie, baggerkosten en andere autonome ontwikkelingen. Tekstherhaling kan eenvoudig worden voorkomen door bij de beschrijving van de batenposten de teksten over het nulalternatief weg te halen of anders te formuleren. Het beleidsalternatief had beter binnen de MKBA kunnen worden beschreven dan alleen daarbuiten.

Onderdelen van Holwerd aan Zee

De Algemene MKBA leidraad schrijft voor dat beleidspakketten in stap 3 (Definitie beleidsalternatieven; zie tabel 2.1) moeten worden uiteengehaald in afzonderlijke onderdelen, om zichtbaar te maken welke delen van een beleidsplan maatschappelijk rendabel zijn en welke niet. Dat is in de MKBA Holwerd aan Zee niet zichtbaar gebeurd. Op een vraag hierover heeft Witteveen+Bos geantwoord dat afzonderlijke onderdelen wel zijn bekeken, maar dat die zo sterk met elkaar samenhangen dat het presenteren van een kosten-batensaldo per planonderdeel een vertekend beeld van het project geeft. Naar de mening van SEO had de MKBA hier expliciet aandacht aan kunnen besteden en moeten aantonen dat de onderdelen niet te scheiden zijn.

Onduidelijk welke tabel de einduitkomst bevat

De MKBA presenteert “eerste resultaten” in tabellen 3.1 en 3.2. Daarna volgt een groot aantal gevoeligheidsanalyses in hoofdstuk 4 en in twee bijlagen. De MKBA maakt niet zichtbaar welke van deze uitkomsten moet worden opgevat als het eindresultaat. In een oplegnota (Stegeman en Ruijgrok, 2015) worden enkele varianten uit gevoeligheidsanalyses gepresenteerd. Uit het antwoord op een vraag hierover blijkt dat tabel 4.3 in de MKBA (met als titel “Extra gevoeligheidsanalyses

op de post ‘uitgespaarde baggerkosten’) dient te worden opgevat als het eindresultaat (de oplegnota bevat een selectie van de varianten in tabel 4.3). SEO beschouwt dit als een wat ongelukkige presentatie die lezers op het verkeerde been kan zetten.

2.2 Baggerbaten

Sterke stijging baggervolume in eerste MKBA resultaten

De eerste resultaten van de MKBA zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het baggervolume in het Kikkergat in het nulalternatief (zonder Holwerd aan Zee) met 6,2% per jaar toeneemt in de komende 100 jaar. Deze groei is berekend als de helft van de groei van het baggervolume in de afgelopen jaren, afgeleid uit een grafiek van Rijkswaterstaat. De MKBA gebruikt bij deze halvering het woord “voorzichtigheidshalve”. Dit suggereert dat het om een voorzichtige veronderstelling gaat. Volgens SEO Economisch Onderzoek is deze veronderstelling niet voorzichtig. Een groei over een periode van 10 jaar is geen stevige basis – gehalveerd of niet – voor een voorspelling van de groei over 100 jaar. Een groei van 6,2% per jaar betekent dat het baggervolume over 100 jaar 410 (!) keer zo groot is als nu. Als de baggerkosten in het nulalternatief echt zo sterk blijven groeien, zal naar andere oplossingen worden gezocht (bijv. de vaargeul op een andere plaats, andere veerponten, andere vaarroutes dan vanuit Holwerd).

Tegen deze achtergrond vindt SEO het een verstandige keuze van Witteveen+Bos om in de uiteindelijke MKBA-resultaten (tabel 4.3) geen sterke groei van het baggervolume te veronderstellen. Rijkswaterstaat heeft baggerkosten berekend op basis van het huidige baggervolume van 1,7 miljoen m³ en van een mogelijk toekomstig volume van € 2 miljoen m³ (zie bijlage 2 van de MKBA). Witteveen+Bos kiest voor 2 miljoen m³ (zie tabel 4.3 van de MKBA). Gezien de sterke groei in de afgelopen jaren lijkt dit plausibel. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of verdere groei plausibel is.

Kosten van baggeren

De kosten van baggeren worden in de MKBA (tabel 4.3) geschat op verschillende waarden: € 2 per m³ op basis van een advies van Rijkswaterstaat en onder meer € 5 per m³ op basis van een “algemeen vuistgetal voor baggerkosten”, zonder bronverwijzing. In antwoord op een vraag van SEO stelt Witteveen+Bos dat het om een “algemeen bekend bedrag” gaat. Ook wordt in het antwoord verwezen naar het kengetallenboek Ruijgrok et al. (2006), waarin de kosten per m³ schoon sediment worden geschat op € 2 tot € 10. Voor een andere gehanteerde waarde (€ 3,75 per m³) wordt verwezen naar een mondelinge bevestiging door een deskundige. SEO is niet deskundig met betrekking tot baggerkosten. Daarom wordt in deze second opinion een voorzichtig uitgangspunt van € 2 per m³ gehanteerd als basis, maar SEO tekent daarbij aan dat deze prijs in de praktijk hoger uit kan vallen. De prijs van € 2 per m³ kan worden opgevat als een ondergrens.

De MKBA (tabel 4.3) veronderstelt een stijging van de baggerprijs met 1% per jaar (gecorrigeerd voor inflatie). SEO heeft geen kennis van baggerprijzen, maar het is vrij gebruikelijk om voor bouwrijzen (waaronder grond-, water- en wegebouw) een stijging van 1% per jaar te veronderstellen.

2.3 Recreatiebaten

De MKBA gaat uit van een “tekort” van 6000 overnachtingsplaatsen (bedden) in de regio. De MKBA presenteert dit als een “schatting” zonder nadere onderbouwing. Uit antwoorden op vragen van SEO blijkt dat hier een uitvoerig rekenschema achterligt dat rekening houdt met een groot aantal factoren. Op dit punt is de MKBA dus beter dan de rapportage doet vermoeden. Uit de antwoorden blijkt verder dat blijkt dat het met name gaat om een “tekort” op Ameland, dat blijkt uit een (zeer) hoge bezettingsgraad van overnachtingsplaatsen op het eiland. In de berekeningen is verondersteld dat het “tekort” gelijk is aan het verschil tussen de feitelijke bezettingsgraad en een normale bezettingsgraad. Witteveen+Bos duidt dit aan als een grove benadering om gevoel voor orde van grootte te krijgen.

De vraag naar overnachtingsplaatsen in Holwerd werd in de eerste versie van de MKBA (tabel 3.2) geschat op 500 bedden (van het “tekort” van 6000) en is in de eindversie (tabel 4.3) 1500 tot 3000 bedden. Terwijl de baggerbaten in opeenvolgende versies van de MKBA daalden als gevolg van kritiek van Rijkswaterstaat, namen de recreatiebaten toe. Volgens SEO is het aantal van 500 bedden nog steeds een relevante mogelijkheid, net als de aantallen van 1500 en 3000.

SEO heeft gevraagd of de verminderde bezetting van bedden op Ameland ook is meegenomen, met name in het laagseizoen als er op Ameland geen tekort is. Witteveen+Bos heeft dit effect niet opgenomen omdat het een zeer beperkte omvang zou hebben of zelfs nul zou zijn. SEO is daarvan nog niet overtuigd. Overigens heeft Witteveen+Bos er terecht op gewezen dat tegenover eventuele negatieve effecten op de bezetting van overnachtingsplaatsen op Ameland, ook positieve effecten voor andere recreatie-ondernemingen op Ameland kunnen staan, omdat mensen die in Holwerd overnachten waarschijnlijk ook Ameland bezoeken.

SEO vraagt aandacht voor een nadere onderbouwing van de recreatiebaten gezien het belang van deze batens in de uiteindelijke MKBA resultaten (MKBA, tabel 4.3). Daarbij zijn de volgende vragen relevant: Waarom komt het “tekort” tot uiting in een zeer hoge bezettingsgraad en niet of minder in hogere prijzen? Gegeven dat Holwerd nu niet aantrekkelijk is als alternatieve overnachtingsplaats, waarom wordt Holwerd dat dan wel na uitvoering van Holwerd aan Zee? Als de toeristen vooral geïnteresseerd zijn in Ameland, is het dan voor hen aantrekkelijk om in Holwerd te overnachten en (wellicht meerdere malen) met de boot heen en weer te gaan naar Ameland? Hoeveel minder overnachtingen op Ameland vinden door uitvoering van Holwerd aan Zee plaats en welke positieve effecten voor Ameland staan daar tegenover?

2.4 Andere kosten en batens

Ecologie Waddenzee

De MKBA besteedt geen aandacht aan de ecologische gevolgen van baggeren in de Waddenzee. Volgens bijvoorbeeld de Waddenvereniging tast baggeren de Waddenzee aan³. Arcadis (2011) geeft

³ www.waddenvereniging.nl

aan dat baggeren in de Waddenzee leidt tot “abiotische veranderingen” in de omgeving⁴. De veranderingen hebben volgens Arcadis mogelijk een effect op de instandhoudingsdoelen van de Waddenzee. In antwoord op een vraag van SEO geeft Witteveen+Bos aan dat de ecologische effecten extra onderzoek zouden vereisen. SEO concludeert dat de ecologische effecten en de bijbehorende baten van Holwerd aan Zee meer aandacht en dus onderzoek verdienen.

Kosten

De MKBA geeft aan dat de kostenraming van Dijkhuizen et al. (2014) niet ‘1 op 1’ is overgenomen, omdat sommige kosten ook in de referentiesituatie gemaakt worden (bijv. een gemaal) en omdat in een MKBA een andere discontovoet gehanteerd wordt dan binnen de SKK. Het viel SEO op dat de cijfers hiermee niet overeenkomen. Uit antwoorden op een vraag hierover blijkt dat de opmerking in de MKBA slaat op een eerdere versie van Dijkhuizen et al. (2014).

De MKBA benadrukt dat het van belang is het project zo goedkoop mogelijk uit te voeren, door maatregelen te onderzoeken om de kosten te drukken. SEO sluit zich daarbij aan. Het plan Holwerd aan Zee bevat een groot aantal onderdelen. Het kan lonen om na te gaan of sommige onderdelen kleiner en/of goedkoper kunnen, of kunnen worden weggelaten.

Leefbaarheidsbaten

Leefbaarheidsbaten zijn potentieel belangrijk in krimpgebieden. De autonome trend in een dergelijk gebied is dat voorzieningen langzaam maar zeker verdwijnen. Meer leven in de brouwerij (bezoekers, dynamiek) zorgt dat de kans kleiner wordt dat voorzieningen verdwijnen en gebouwen verloederen. Daarbij kunnen in een krimpgebied psychologische effecten optreden: een ander perspectief leidt mogelijk tot meer optimisme, meer investeringen etc. Dit komt tot uiting in onder meer leefbaarheidsbaten.

Bij de leefbaarheidsbaten in de MKBA zijn reistijd- en omrijkosten naar een supermarkt en een sportvoorziening meegenomen. Uit navraag bij Witteveen+Bos blijkt dat is verondersteld dat deze voorzieningen in het projectalternatief zeker in Holwerd blijven, en dat zij in het nulalternatief zeker uit Holwerd verdwijnen. Hierbij had wellicht beter met een verschil in kansen gerekend kunnen worden.

Werkgelegenheidsbaten

De werkgelegenheidsbaten worden in de MKBA berekend op basis van een besparing op uitkeringen. Volgens de Algemene MKBA leidraad (CPB/PBL, 2013) bestaat de baat echter uit het verschil tussen bruto loonkosten voor de werkgever en de kosten van vrije tijd voor de werknemer. In antwoord op een vraag van SEO heeft Witteveen+Bos aangegeven dat dit inderdaad de correcte benadering is. Overigens maakt dit weinig verschil voor de uitkomsten van de MKBA.

⁴ Schaduw, beweging en geluid boven water van het baggerschip, beroering van de waterkolom, uitstoot van NOx, verwijdering bodemmateriaal, geluid onder water, sediment in de waterkolom met als mogelijke gevolgen vertroebeling, bedekking, zuurstof verlaging, verrijking door nutriënten en verspreiden van toxische stoffen.

3 Conclusies en aanbevelingen

De MKBA Holwerd aan Zee is op hoofdlijnen adequaat uitgevoerd, maar een probleemanalyse en alternatieven voor Holwerd aan Zee ontbreken en de presentatie is wat ongelukkig. Holwerd aan Zee heeft mogelijk een maatschappelijke meerwaarde, maar of dat zo is blijkt nog niet uit de huidige versie van de MKBA. Nader onderzoek is nodig naar de baggervolumes, baggerprijzen, leefbaarheidsbaten en de wensen van recreanten.

Conclusies

De MKBA van Witteveen+Bos is op hoofdlijnen adequaat uitgevoerd, met enkele uitzonderingen. Goede punten zijn de correctie van de aanvankelijk zeer hoog ingeschatte baggerbaten, expliciete aandacht voor de recreatiemarkt en de ecosysteembaten. De uitzonderingen op dit positieve beeld zijn dat de MKBA de probleemanalyse (en daarmee mogelijke beleidsalternatieven) overslaat en dat de achterliggende analyse van de recreatiebaten te kort wordt toegelicht. Daarnaast is de presentatie van resultaten wat ongelukkig: de belangrijkste uitkomsten worden in tabel 4.3 neergezet als een gevoeligheidsanalyse. Van belang om hierbij op te merken is dat de MKBA volgens Witteveen+Bos is uitgevoerd binnen een (zeer) krap budget. Daardoor, en door veranderingen in veronderstellingen tijdens de uitvoering, is het (nog) niet gelukt om de uitkomsten beter te presenteren.

Totaalbeeld kosten en baten

Tabel 3.1 laat veronderstellingen zien die volgens SEO Economisch Onderzoek het meest relevant zijn voor een voorzichtige schatting, voegt mogelijke extra baten toe en presenteert de bijbehorende baten-kostenratio's. Het startpunt bestaat uit voorzichtige veronderstellingen: een lichte groei van het baggervolume van 1,7 miljoen m³ naar 2 miljoen m³, een lage baggerprijs van € 2 per m³ en 500 bedden. Vervolgens wordt geschat wat de gevolgen voor de baten-kostenverhouding zijn van mogelijke verdere groei van het baggervolume, een hogere baggerprijs en 3000 bedden. Er is geen hoogst mogelijke baten-kostenverhouding gekwantificeerd omdat niet duidelijk is waar de bovengrens van de baggervolumes en baggerprijzen ligt.

Tabel 3.1 Baten/kostenratio's bij de door SEO Economisch Onderzoek als meest relevant beschouwde veronderstellingen

Uitgangspunten	Aangepaste varianten "RWS1" en "RWS2" ^a
Prijs baggeren per m ³ baggeren excl. BTW	€ 2
Baggervolume per jaar (nu 1,7 miljoen m ³)	2 miljoen m ³ , geen verdere groei
Groei baggerprijs (gecorrigeerd voor inflatie)	1% per jaar
Partiële baten-kostenverhouding o.b.v. 500 bedden	0,45 à 0,49 ^b
Partiële baten-kostenverhouding o.b.v. 3000 bedden	0,69 à 0,72 ^b
Opwaarts effect op de baten-kostenverhouding van mogelijke verdere groei baggervolume en van mogelijk hogere baggerprijzen	mogelijk een flinke verhoging van de baten-kostenratio
Opwaarts effect op de baten-kostenverhouding van mogelijke ecologische baten van minder baggeren in de Waddenzee	verhoging van de baten-kostenratio
Totale baten-kostenverhouding	minstens 0,45; mogelijk groter dan 1

a Zie tabel 4.3 van de MKBA. Voor de prijs van baggeren is 1% groei per jaar verondersteld i.p.v. 0%.

b Deze cijfers zijn voor deze second opinion berekend door Witteveen+Bos; SEO is hiervoor erkentelijk.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. tabel 4.3 van Witteveen+Bos (2015)

Uit tabel 3.1 blijkt dat de baten-kostenverhouding waarschijnlijk groter is dan 0,45. Een baten-kostenverhouding van 1 of hoger valt niet uit te sluiten. DLG (2015) concludeerde op basis van de MKBA dat Holwerd aan Zee de potentie heeft om een maatschappelijke meerwaarde te creëren. Op basis van deze second opinion luidt de **conclusie van SEO Economisch Onderzoek: Holwerd aan Zee heeft mogelijk een maatschappelijke meerwaarde, maar of dat zo is blijkt nog niet uit de huidige versie van de MKBA.**

Hieronder volgen aanbevelingen voor Witteveen+ Bos en voor de Stichting Holwerd aan Zee en Rijkswaterstaat. Deze aanbevelingen passen in het vervolgonderzoek dat in principe uitgevoerd gaat worden.

Aanbevelingen voor Witteveen+Bos

- Voeg een probleemanalyse toe aan de MKBA;
- Ga na welke alternatieve beleidsmogelijkheden er zijn om de geïdentificeerde problemen het hoofd te bieden;
- Vertaal dit in extra beleidsalternatieven waarvan de kosten en baten worden vergeleken met die van het plan Holwerd aan Zee;
- Beschrijf het nulalternatief expliciet en afzonderlijk;
- Verwijs voor de maatregelen van het plan Holwerd aan Zee niet naar een andere publicatie, maar laat ze zien (met hun kosten) in de MKBA;
- Maak duidelijk dat het plan Holwerd aan Zee niet kan worden gesplitst in onderdelen; en waarom dat niet kan;
- Beschrijf uitvoeriger hoe de recreatiebaten zijn berekend;
- Zoom nog verder in op de leefbaarheidsbaten, want deze zijn juist in krimpgebieden potentieel belangrijk;
- Presenteer tabel 4.3 expliciet als het resultaat van de MKBA;
- Wijk – ook in toekomstige MKBA's - niet meer af van de richtlijnen (die zijn er niet voor niets). Pas expliciet het stappenplan in de richtlijnen toe.

Aanbevelingen voor Stichting Holwerd aan Zee en Rijkswaterstaat

- Stel Witteveen+Bos in staat om bovenstaande verbeteringen te realiseren;
- Onderzoek of een verdere stijging van het baggervolume in de rede ligt; en zo ja in welke mate;
- Ga na waarom de door Rijkswaterstaat geraamde baggerprijs van € 2 per m³ lager is dan cijfers uit andere bronnen. Is de schatting van € 2 per m³ een 'momentopname' of een duurzaam uitgangspunt voor de komende honderd jaar?;
- Ga na welke ecologische baten minder baggeren met zich meebrengt in de Waddenzee;
- Laat nader onderzoek uitvoeren naar de doelgroepen voor recreatie in Holwerd en hun wensen; en naar de effecten van Holwerd aan Zee op recreatie op Ameland;
- Ga na of de kosten van het plan Holwerd aan Zee kunnen worden verminderd;
- Laat vervolgens een aangescherpte MKBA opstellen.

Literatuur

- Arcadis (2011). Passende beoordeling voor het baggeren en verspreiden van baggerspecie in de Waddenzee, Rijkswaterstaat Noord-Nederland.
- Brink, W. van den en A. Wooning (2014). Toets MKBA van Holwerd aan Zee. Notitie voor P. Grinwis, Rijkswaterstaat, 8 januari.
- CPB/PBL (2013), Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 IX, nr. 9).
- Dijkhuizen et al. (2014). Kostennota variant 3 Holwerd aan Zee, 16-12-2014
- DLG (2015), Haalbaarheidsonderzoek Holwerd aan Zee.
- Lofvers, E. (RWS). Verzanden in het baggeren? 2 vaarwegen in breder morfologisch perspectief, presentatie, 17-3-2011.
- Minister van Financiën (2013). Kabinetsbrief bij de algemene MKBA Leidraad, 6 december (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 IX, nr. 9).
- Ruijgrok et al. (2006). Kentallen Waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap. Hulpmiddel bij MKBA's, Ministerie van LNV.
- RWS (2014). Beschouwing rond baggerbezwaar en gerelateerde kosten/baten voor het plan Holwerd aan Zee, 29-9-2014.
- RWS, Beschouwing rond baggerbezwaar en gerelateerde kosten/baten voor het plan Holwerd aan Zee. Aanvulling op gelijknamige notitie van 29 september 2014 i.v.m. kostenschatting, 4-12-2014.
- SEV (2010). Aanvalsplan krimp Holwerd, februari.
- Stegeman, J. en E. Ruijgrok (2015). Oplegnota Holwerd aan Zee, 3 februari.
- Website <http://www.holwerdaanzee.nl/>, januari 2015
- Werkgroep Holwerd aan Zee (2014). Een doorbraak voor mens en natuur, Stichting Holwerd aan Zee en Waddenvereniging, Holwerd en Harlingen.
- Witteveen en Bos (2015). De maatschappelijke kosten en baten van Holwerd aan Zee ("MKBA Holwerd aan Zee-7.pdf"), 21 januari.

Bijlage A Vragen en antwoorden

Aanpak/stappenplan

- *Vraag van SEO: De MKBA beschrijft de stappen die zijn gezet om kosten en baten te berekenen. In 2013 is de Algemene MKBA leidraad verschenen, die door het rijk verplicht is gesteld bij het uitvoeren van MKBA's (CPB/PBL, 2013). Ook in de Algemene MKBA leidraad staat een stappenplan centraal (opgenomen als bijlage bij deze vragenlijst). De tabel hieronder vergelijkt de stappen die in de MKBA zijn gezet met de richtlijnen. Waarom is het stappenplan uit de Algemene MKBA leidraad niet expliciet gevolgd? Waarom zijn de probleemanalyse en het nulalternatief niet expliciet en niet als eerste beschreven?*

Tabel A.1 Vergelijking stappenplan MKBA Holwerd aan Zee met MKBA richtlijnen

Stappenplan Algemene MKBA leidraad	Stappen in MKBA Holwerd aan Zee	Uitwerking in MKBA Holwerd aan Zee
Stap 1: probleemanalyse	-	Enkele woorden in 1 ^e alinea ⁵ . Wel "recreatieve tekorten" en baggerkosten berekend bij Stap 4 Baten.
Stap 2: vaststellen nulalternatief	-	Niet expliciet vastgesteld; verwijzing naar andere rapporten. Enkele onderdelen van het nulalternatief worden beschreven bij Stap 4 Baten.
Stap 3: definitie beleidsalternatieven	Stap 1 Maatregelen	Niet gespecificeerd; verwijzing naar Werkgroep Holwerd aan Zee (2014).
Stap 4: bepalen van effecten en baten	Stap 3 Omgevingskwaliteiten Stap 4 Baten	Workshop; doorvertaling omgevingskwaliteiten naar baten voor actoren.
Stap 5: bepalen van kosten	Stap 2 Kosten	Verwijzing naar ander rapport (Dijkhuizen et al, 2014).
Stap 6: varianten- en risicoanalyse	Stap 6 Gevoeligheidsanalyse & Optimalisatie	Gevoeligheidsanalyses in hoofdstuk 4 en in twee bijlagen.
Stap 7: overzicht van kosten en baten	Stap 5 Saldo	Tabel 3.1; uitsplitsing kosten en baten in tabel 3.2.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. CBP/PBL (2013) en Witteveen+Bos (2015)

- *Antwoord Witteveen+Bos: De probleemanalyse is niet als hoofdstuk opgenomen, omdat er geen wens bestond om te achterhalen welke problemen er in het studiegebied spelen en op welke wijzen die opgelost zou kunnen worden. Men wilde eenvoudigweg weten of het plan Holwerd aan Zee in potentie meer maatschappelijke kosten dan baten zou kunnen hebben en niet of er ook andere plannen mogelijk zijn.*
Door op zoek te gaan naar de baten die het plan kan voortbrengen zijn de problemen c.q. kansen die in het studiegebied spelen wel boven water gekomen: afname van leefbaarheid (voorzieningenniveau en leegstand), recreatietekorten en baggerbezwaar op de Waddenzee. Het is maar de vraag of we dit laatste probleem ooit op het spoor gekomen waren, wanneer we niet simpelweg baten van het plan waren gaan becijferen. Een en ander betekent dat de

⁵ "levendigheid ontbreekt"; "bevolkingskrimp".

MKBA benut is als manier om problemen op te sporen in plaats van dat de probleemanalyse het startpunt van de MKBA was.

Daarnaast heeft de MKBA ook bijgedragen aan planoptimalisatie. Zij heeft tot enkele planaanpassingen geleid: zo is het vliegveld geschrapt en een brug in een ontsluitingsweg ten behoeve van een gemaal, een kleiner meer etc. Ook is duidelijk geworden dat het beter is om meer in te zetten op verblijfsrecreatie (bedden) dan op ligplaatsen.

Wat het nulalternatief betreft: dat is uiteraard de huidige situatie plus autonome ontwikkeling. De autonome ontwikkeling betekent bevolkingskrimp met als gevolg verlies van draagkracht voor voorzieningen en leegstand van erfgoed. Verder zien we autonoom een tekort aan kustrecreatiemogelijkheden. Het is, gezien de toename van vergrijzing en beschikbaarheid van vrije tijd te verwachten dat dit tekort niet spontaan afneemt. Er is echter ook niet uitgegaan van een spontane groei. Het is constant gehouden, omdat we niet weten wat de toekomst brengt en daarover dus geen uitspraken kunnen doen.

Het nulalternatief is niet apart beschreven, omdat dat tot tekstherhaling zou leiden bij de beschrijving van de batenposten, waar de betreffende aspecten van het nulalternatief ook aan bod komen.

- *Vraag van SEO: De baten worden berekend over een periode van 100 jaar. Het lijkt aannemelijk dat baten van recreatie en andere bedrijvigheid gevoelig zijn voor demografische ontwikkelingen en economische groei/krimp. Welke uitgangspunten zijn voor deze ontwikkelingen gehanteerd in het nulalternatief?*

- *Antwoord Witteveen+Bos: Wat bevolkingskrimp betreft is alleen uitgegaan van wat bekend is dat gaat gebeuren met voorzieningen. Hiervoor is een onderzoek van het SEV geraadpleegd, dat hier speciaal over ging. Om te voorkomen dat we het nulalternatief extra negatief maken (waardoor baten extra hoog uitvallen), is niet gepoogd om verdere krimpgevolgen, dan genoemd in dat onderzoek voor het jaar 2030, in rekening te brengen. Het is immers maar de vraag of een verder verlies van voorzieningen echt zal optreden en of dit plan daar dan iets aan kan veranderen.*

Voor recreatietekorten is een vergelijkbare conservatieve benadering gehanteerd. Het is, gezien de toename van vergrijzing en beschikbaarheid van vrije tijd te verwachten dat dit tekort niet spontaan afneemt. Er is echter ook niet uitgegaan van een spontane groei. Het is constant gehouden, omdat we niet weten wat de toekomst brengt en daarover dus geen uitspraken kunnen doen.

- *Vraag van SEO: Uit de MKBA blijkt dat in het nulalternatief aanzienlijke baggerkosten optreden; daarnaast wordt bevolkingskrimp genoemd als knelpunt en zijn er potentiële recreatiebaten. Het doel van een probleemanalyse is om maatregelen te identificeren die aansluiten bij zulke knelpunten en kansen. Is onderzocht of er andere maatregelen dan Holwerd aan Zee zijn, die ook de baggerkosten kunnen beperken? Of andere maatregelen om recreatiebaten te realiseren?*

- *Antwoord Witteveen+Bos: Andere maatregelen om baggerkosten te besparen worden uiteraard onderzocht door Rijkswaterstaat, maar zijn niet vastgesteld. Zij zijn in het kader van deze MKBA niet onderzocht, omdat we nu wilden weten of Holwerd aan Zee ook een bijdrage aan het baggerbezwaar zou kunnen leveren. Andere maatregelen om aan recreatiebaten te komen zijn weliswaar niet doelbewust gezocht, maar met deze MKBA van Holwerd aan Zee, zijn zij wel aan het licht gekomen. Het oorspronkelijke plan zette vooral in op recreatievaart (bootdagtochten en dus ligplaatsen), maar al snel bleek dat hier beperkte mogelijkheden (kleine tekorten) voor zijn terwijl verblijfsrecreatie grotere mogelijkheden biedt. De vraag die nu nog*

open staat is dan ook: kunnen we verblijfsrecreatiebaten ook met een ander plan dan Holwerd aan Zee realiseren?

- *Vraag van SEO: De Algemene MKBA leidraad schrijft in Stap 3 (zie bijlage) voor dat beleidspakketten moeten worden uiteengehaald in afzonderlijke onderdelen, om zichtbaar te maken welke onderdelen van een beleidsplan maatschappelijk rendabel zijn en welke niet. Is dat bij deze MKBA ook gebeurd? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Ja, er is gekeken naar onderdelen, maar die blijken zo sterk met elkaar samen te hangen, dat het presenteren van een kostenbatensaldo per planonderdeel een vertekend beeld van het project geeft. De twee belangrijkste onderdelen waren ligplaatsen en verblijfsaccomodaties. De conclusie was dat de laatste meer baten genereert dan de eerste. Echter, de ligplaatsen zijn ook een bepalende factor om het totale gebied aantrekkelijk genoeg te maken om er te willen verblijven. Daarom zijn de baten van de verblijfsrecreatie deels ook toe te schrijven aan de jachthaven.
- *Vraag van SEO: De gevoeligheidsanalyses laten zien dat de uitkomsten sterk afhangen van gekozen veronderstellingen. De baten-kostenverhouding varieert van 0,32 tot 58,5 (!). De MKBA presenteert als belangrijkste uitkomst een baten-kostenverhouding van 1,11. Waarom is gekozen voor het presenteren van één specifieke puntschatting, als er zoveel onzekerheid bestaat? Bestaat het risico dat de puntschatting van 1,11 zal worden geciteerd als de (enige) uitkomst van de MKBA en dat daarmee een eigen leven gaat leiden? (schijnzekerheid)*
- Antwoord Witteveen+Bos: Dit rapport laat ook het proces zien dat is doorlopen tijdens het opstellen van de MKBA: een plan in ontwikkeling met voortschrijdende inzichten. Er is voor gekozen om dit zo te laten omwille van de traceerbaarheid van het proces. De puntschatting in hoofdstuk 3 is bedoeld als oriëntatiepunt: het laat zien dat het ratio rond de 1 kan uitkomen en waar dat van afhangt. Om te voorkomen dat een lezer nu denkt dat dit alles is, is de titel van hoofdstuk 3: eerste resultaten. De bandbreedte komt aan de orde in hoofdstuk 4: dat is een redelijk ingewikkeld verhaal omdat er verschillende variabelen gecombineerd kunnen worden. Als dit in hoofdstuk 3 ook reeds was getoond, zou dat een bijzonder gecompliceerde materie zijn voor een hoofdstuk dat puur bedoeld is om de opbouw van de baten toe te lichten. N.B. De einduitkomst van de MKBA staat tabel 1 van de oplegnota (versie Witteveen en Bos) en ook in tabel 4.3 van het rapport (alsmede in bijlage 1 blz. 19). De oplegnota is bedoeld als samenvatting van de onderzoeksresultaten.

Baggerbaten

- *Vraag van SEO: De MKBA veronderstelt dat het baggervolume in het Kikkergat in het nulalternatief (zonder Holwerd aan Zee) met 6,2% per jaar toeneemt in de komende 100 jaar. Deze groei is berekend als de helft van de groei van het baggervolume in de afgelopen jaren, afgeleid uit een grafiek van Rijkswaterstaat. De MKBA gebruikt bij deze halvering het woord “voorzichtigheidsbalve”. Dit suggereert dat het om een voorzichtige veronderstelling gaat. Hoe is de groei van 12,4% per jaar berekend? Zijn hierbij twee steekjaren (begin- en eindjaar) gebruikt en zo ja, welke jaren? Hoe hoog waren de baggervolumes die uit de grafiek zijn afgeleid om de groei van 12,4% per jaar te kunnen berekenen?*
- Antwoord Witteveen+Bos: De groei is berekend door de volumes van de 10 laatste jaren uit de grafiek af te lezen en vervolgens de jaarlijkse toename te bepalen. Vervolgens is een groeivoet $(1+i)^t$ bepaald. Het is dus een jaarlijkse groei. Deze is door twee gedeeld. Voor alle helderheid:

voor het eerste deel van de grafiek is de groeivoet veel lager en een constante voet over de hele periode is niet mogelijk.

- *Vraag van SEO: Is een groei over een periode van hoogstens 20 jaar een voldoende stevige basis – gebalveerd of niet – voor een voorspelling van de groei over 100 jaar?
Een groei van 6,2% per jaar betekent dat het baggervolume over 100 jaar $(1,062^{100})$ 410 (!) keer zo groot is als nu. Is dat plausibel; en zo ja, waarom? Is het een ‘voorzichtige’ veronderstelling?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Of een groei over de laatste periode een goede voorspelling is voor 100 jaar valt inderdaad te betwijfelen: maar hij wordt gediscoteerd hetgeen ook een manier is om rekening te houden met toekomstige onzekerheden. Ook is gekeken naar het effect van alleen groei de komende 30 jaar en daarna niet meer. Later heeft RWS aangegeven dat de groei van de laatste jaren waarschijnlijk niet meer zal optreden in de toekomst. Naar aanleiding daarvan is de groei geheel uitgezet. Dit is allemaal terug te zien in de tabellen in hoofdstuk 4.
- *Vraag van SEO: Als het baggervolume inderdaad 410 maal zo groot zou worden, is er dan geen enkele andere maatregel dan Holwerd aan Zee te bedenken om de baggerkosten te beperken? (zie ook de eerdere vraag over probleemanalyse en nulalternatief) Als de baggerkosten in het nulalternatief echt zo sterk blijven groeien, zal er dan niet naar andere oplossingen worden gezocht die meer meebewegen met de natuur? (bijv. de vaargeul op een andere plaats, andere veerponten, andere vaarroutes dan vanuit Holwerd).*
- Antwoord Witteveen+Bos: Dat is een terechte constatering: er wordt (zie Sandy Solutions) ook naar andere oplossingen gezocht, maar die staan niet vast. Maar het zou natuurlijk mooi zijn als Holwerd aan Zee hieraan zou kunnen bijdragen, want dan zijn die andere oplossingen niet of minder nodig.
- *Vraag van SEO: Het weggebaggerde zand komt uit andere delen van de Waddenzee. Als er 400 maal zoveel zand wordt weggehaald als nu, wordt de Waddenzee in de omgeving van het Kikkergat dan dieper? Of komt er zand bij uit andere delen van de Waddenzee? Zijn er ecologische gevolgen?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Deze vraag is niet helemaal helder: waarom zou de Waddenzee dieper worden? Waar het zand precies vandaan komt: uit de Waddenzee, maar die wordt deels ook gevoed door zandsuppleties in de Noordzee. Als het Kikkergat gebaggerd wordt, wordt het zand gewoon van de ene plek in de Waddenzee naar de andere plek in de Waddenzee verplaatst. Of dergelijke verplaatsingen ook ecologische gevolgen hebben: wellicht tijdelijk wel, maar deze waren klaarblijkelijk niet bezwaarlijk genoeg in het verleden om het baggeren na te laten. Wellicht is er een m.e.r. uitgevoerd voor het baggerwerk.
- *Vraag van SEO: De kosten van baggeren per m³ worden in de MKBA (p. 10) geschat op € 3,75 per m³. Aan welke bron is deze schatting ontleend?*
- Antwoord Witteveen+Bos: De kuubprijs van EUR 3,75 is bepaald door het algemeen bekende bedrag van EUR 5 per kuub dat in de baggerwereld gehanteerd wordt en het in de RWS-nota gemelde bedrag van EUR 2,50 te middelen. Interessant is dat prov. ZH (projectleider Zandmotor) het gehanteerde bedrag mondeling heeft bevestigd. Verder had een schriftelijke bron, nl. het kengetallenboek volgnummer N10 (Ruijgrok et al, 2006) toegevoegd kunnen worden: deze laat baggerprijzen (die prijsindexering behoeven) voor zowel zoute als zoete wateren, rekening houdend met verontreiniging.

- *Vraag van SEO: Klopt het dat niet alleen de baggervolumes in het Kikkergat, maar ook de ongedisconteerde baggerbaten in het Kikkergat met 6,2% per jaar stijgen? (m.a.w. is de prijs reëel constant in de tijd?)*
- Antwoord Witteveen+Bos: Er is alleen een groeivoet op de hoeveelheid (baggervolume) gezet en niet op de prijs. Later is ook een groeivoet op de prijs (van 1%) gehanteerd, maar dan is de groeivoet op het volume reeds uitgeschakeld.
- *Vraag van SEO: Klopt het dat de gediscoteerde baggerbaten in het Kikkergat met $(6,2\% - 5,5\%) = 0,7\%$ per jaar stijgen?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Dat klopt: als de groeivoet aan staat, is het saldo gevoelig voor de lengte van de periode en dan is een periode van 100 jaar gehanteerd. Dit is de reden om ook eens te kijken hoe het uitpakt als de groei na 30 jaar weer wordt stop gezet.

Vraag van SEO: Klopt het dat de gediscoteerde baggerbaten in het Kikkergat met $(6,2\% - 5,5\%) = 0,7\%$ per jaar stijgen?

Zo ja, klopt het dat de totale gediscoteerde baggerbaten in het Kikkergat gevoelig zijn voor de gekozen periode van 100 jaar? (bij bijv. 200 jaar zouden deze baten dan meer dan verdubbelen). En dat meer dan 70% van deze baten optreedt in jaar 31 t/m 100?

Hoe verhoudt dit zich tot de volgende zin in de MKBA (p. 13): "Het afvlakken van de groei, door bijvoorbeeld te veronderstellen dat de groei na 30 [jaar] stopt en dat dan het volume gelijk blijft, levert ongeveer dezelfde uitkomst op als de gehanteerde groeivoet van 6,2%."

- Antwoord Witteveen+Bos: Dat klopt: als de groeivoet aan staat, is het saldo gevoelig voor de lengte van de periode en dan is een periode van 100 jaar gehanteerd. Dit is de reden om ook eens te kijken hoe het uitpakt als de groei na 30 jaar weer wordt stop gezet.
De zin op pag. 13 heeft betrekking op een groeivoet van 12,4%: uit een testje blijkt dat een groeivoet van 12,4 % na 30 jaar uitzetten (en het dan geldende volume constant houden) ongeveer hetzelfde saldo oplevert als een groei van 6,2% 100 jaar door laten lopen.
Voor de goede orde: inmiddels is besloten dat de groeivoet niet gehanteerd dient te worden: zie hoofdstuk 4.

Recreatie

- *Vraag van SEO: Wat is de concurrentiepositie van Holwerd aan Zee op de 'recreatiemarkt', zowel t.o.v. andere plaatsen aan de Waddenkust in Nederland en Duitsland als t.o.v. de Waddeneilanden? Wie zijn de 'klanten' (Nederlanders, Duitsers, jachtenbezitters, Waddentoeeristen, ...?)*
- Antwoord Witteveen+Bos: Wat de concurrentiepositie van Holwerd aan Zee betreft: de klanten zijn mensen die met de boot komen vanaf de Waddenzee (ook Duitsers) en Friese meren (rondje varen wordt mogelijk) en wellicht ook internationale Unesco toeristen (die de Waddenzee als werelderfgoed willen bewonderen: daar is nog geen goede ontvangstlocatie voor). Daarnaast zijn er vakantiegangers (short stay van 4 (70%) tot 6 (30%) nachten) die voornamelijk met de auto komen.
- *Vraag van SEO: Welke factoren bepalen de concurrentiepositie voor de verschillende soorten klanten? Hoe verboudt de kwaliteit van de voorzieningen van Holwerd aan Zee zich tot die van andere plaatsen aan de Waddenkust in Nederland en Duitsland en t.o.v. de Waddeneilanden?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Holwerd aan Zee beoogt slecht weer voorzieningen te realiseren die op Ameland ontbreken. Dit zelfde geldt voor slaapplekken: er is behoefte aan met name bedden in wat luxere huisjes. Omdat Ameland maar moeilijk uit kan breiden (meer bouwen zou

ten koste gaan van de natuur, en natuur is de aantrekkingskracht van Ameland), zou Holwerd dit op kunnen vangen.

- *Vraag van SEO: Heeft Holwerd aan Zee sterke punten die in andere kustplaatsen aan de Waddenzee en op de Waddeneilanden ontbreken? Heeft Holwerd meer of betere monumenten? Een betere jachthaven? Of is Holwerd aan Zee op de recreatiemarket 'meer van hetzelfde'?*
- Antwoord Witteveen+Bos: In vergelijking tot de Duitse kustplaatsen Nordeich, Greetsiel, Dornumersiel, Nessmersiel is Holwerd aantrekkelijk qua bebouwing: meer erfgoed, meer uitstraling. Indien de jachthaven mooi (historiserend?) ontworpen wordt, zal zij zeker iets toevoegen aan het beschikbare aanbod. Een medewerker is het concurrerend aanbod ter plekke gaan bekijken en heeft vergelijkende foto's gemaakt: als deze plaatsen succesvol zijn, dan is er ook een kans voor Holwerd.
- *Vraag van SEO: Hebben de concurrenten op de recreatiemarket ook plannen om hun voorzieningen te verbeteren? Heeft dit invloed op de baten van Holwerd aan Zee?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Ja, de jachthavens van Harlingen en Ameland hebben plannen om het aantal ligplaatsen uit te breiden. Hierdoor zijn er geen ligplaatstekorten aan de Nederlandse kust gevonden.
- *Vraag van SEO: Hoe is het "tekort aan passanten ligplaatsen" aan de Duitse kust (144 ligplaatsen) berekend? En hoe is het "tekort aan bedden" in de regio van 6000 bepaald?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Helaas maken ligplaatsen en verblijfsaccommodaties geen deel uit van het landsdekkend recreatietekortenmodel. Ook is er geen marktonderzoek ter bepaling van tekorten verricht, want dat is een studie op zich en dat paste niet binnen deze mkba-opdracht. Als aanwijzing voor tekorten is kwalitatieve informatie gebruikt: is het vaak vol, moeten havenmeesters en hotels e.d. vaak 'nee verkopen'? Deze informatie is verzameld door een medewerker die de relevante Nederlandse en Duitse kustplaatsen heeft bezocht, navraag heeft gedaan en beschikbare statistische gegevens heeft verzameld. Vervolgens is gekeken naar bezettingen: als die gemiddeld hoger is dan 60 dagen per jaar zit je in het hoogseizoen 100% vol. Nagegaan is hoeveel ligplaatsen en bedden nodig zijn om gemiddeld weer op 60 te komen. Daar is het reeds beschikbare plus geplande (zie hierboven) aantal vanaf getrokken. Het is een grove benadering om gevoel voor orde van grootte te krijgen. Het doel van de tekortenbepaling is om geen recreatieverschiuvingen als baat op te voeren.
Voor ligplaatsen is deze exercitie gedaan voor de Duitse kustplaatsen (ook voor de Friese kust, maar daar bleken geen tekorten: aanwezige plannen zouden als ze echt worden uitgevoerd eerder overschotten teweeg brengen), omdat dat tekorten zijn die je qua afstand in Holwerd op zou kunnen vangen:

Tabel A.2 Ligplaatsen

Greetsiel	Nordeich	Dornumersiel & Nesmersiel	
86,45	75,14	71,16	# dagen bezet p/j
60	60	60	terug naar x dagen p/j
100,86	313,12	320,22	x ligplaatsen nodig
30,87	63,12	50,22	x <u>extra</u> ligplaatsen nodig
		144	totaal tekort

Bron: Witteveen+Bos

Voor bedden is naar Ameland gekeken omdat dat tekorten zijn die je qua afstand en reisdoel in Holwerd op zou kunnen vangen. Er is bepaald hoeveel bedden nodig zijn om de gemiddelde jaar bezetting van 76 dagen weer naar 60 terug te brengen. Daar is het reeds beschikbare aantal bedden van 25.000 weer vanaf getrokken. Dit leverde een tekort van circa 6.000 bedden op: een fractie van de 25.000 die ze op Ameland nu hebben.

Het oorspronkelijk aantal van 500 bedden (h3) kwam voort uit wensen die men op Ameland zelf heeft, waar men graag uit wil breiden maar niet kan bouwen.

- *Vraag van SEO: Waardoor ontstaan deze tekorten en waar blijken ze uit? Als er in een vrije markt een tekort is, stijgt de prijs waarna het tekort is verdwenen. Bovendien stimuleert de hogere prijs extra aanbod. Is de prijsvorming op de recreatiemarkt niet vrij?*
- Antwoord Witteveen+Bos: De tekorten komen voort uit bouwbeperkingen en inderdaad prijzen staan onder opwaartse druk. Echter, er is juist relatief veel vraag naar luxe (en dus duurdere) accommodaties.
- *Vraag van SEO: Voor recreatiebaten "buiten de markt om" worden baten berekend o.b.v. een waardering van € 1 per bezoek. Dit cijfer is ontleend aan een rapport met kengetallen (Ruijgrok et al, 2006). In dat rapport is sprake van € 1 per bezoek voor natuur (volgnummer N15) en € 2,75 per bezoek voor beleving van stads- en dorpsgezichten (volgnummer L18). Waarom is bij Holwerd aan Zee voor € 1 gekozen?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Er is gekozen voor het lagere bedrag om overschatting te voorkomen. Bovendien: men komt hier toch vooral voor de natuur.

Ecologie

- *Vraag van SEO: Wat zijn de ecologische gevolgen in de Waddenzee van steeds meer baggeren in het nulalternatief? En welke ecologische veranderingen treden in de Waddenzee op in het Holwerd aan Zee alternatief?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Dit is een interessante vraag! Hier hebben we in het kader van de MKBA niet aan gedacht. We doen dus impliciet de aanname dat het baggeren geen ecologische effecten heeft, maar of dat ook echt zo is, zou onderzocht moeten worden.

Kosten

- *Vraag van SEO: Met betrekking tot de kosten van het project verwijst de MKBA naar Dijkhuizen et al (2014). Daarbij voegt de MKBA (blz. 2) echter toe: "De raming is niet '1 op 1' overgenomen, omdat sommige kosten ook in de referentiesituatie gemaakt worden (bijv. een gemaal) en omdat in een MKBA een andere discontovoet gehanteerd wordt dan binnen de SKK."*
Welke andere kosten dan van het gemaal zijn niet meegenomen in de MKBA? Hoe hoog zijn deze kosten? Waarom zijn deze kosten niet meegenomen?

Op blz. 12 van Dijkhuizen et al (2014) worden de kosten gediscoteerd met 5,5%. Ook in de MKBA wordt 5,5% gebruikt; dit staat op blz. 4. Waarom stelt de MKBA dat de SKK een andere discontovoet hanteert dan de MKBA?

- Antwoord Witteveen+Bos: Dit is niet handig opgeschreven, want uiteindelijk is de kostenraming weer aangepast aan wat in de MKBA is opgenomen: de kosten van het gemaal zijn geschrapt en ook die van enkele bruggen en van het vliegveld. In de laatste kostenraming zijn deze kosten ook verwijderd en is zelfs de discontovoet (die in een SKK kostenraming op 2,5% staat) ook op 5,5% gezet omwille van de MKBA.
- *Vraag van SEO: In de MKBA (blz. 5) zijn de gediscoteerde aanlegkosten € 148,14 mln; in Dijkhuizen et al (2014) € 146,087 mln. Als de MKBA sommige kosten van Dijkhuizen et al (2014) weglaat en de wijze van discontering hetzelfde is, hoe kunnen de kosten dan in de MKBA hoger liggen?*
- Antwoord Witteveen+Bos: De kosten pakken in de MKBA toch weer net iets hoger uit dan in de kostenraming omdat in de MKBA nog extra planvorming en communicatiekosten worden opgevoerd plus het verlies van een aantal hectaren landbouwproductiewaarde.

Overig

- *Vraag van SEO: Bij de leefbaarheidsbaten zijn reistijd- en omrijkosten naar een supermarkt en een sportvoorziening meegenomen. Is hierbij verondersteld dat deze voorzieningen in het projectalternatief zeker in Holwerd blijven, en dat zij in het nulalternatief zeker uit Holwerd verdwijnen? Is bij de reistijd- en omrijkosten in het nulalternatief rekening gehouden met minder bezoeken aan deze voorzieningen? (bijv. meer boodschappen per bezoek of langer sporten per bezoek).*
- Antwoord Witteveen+Bos: Bij reistijd en omrijkosten is voor de supermarkt geen rekening gehouden met het feit dat mensen bijv. meer boodschappen per keer gaan doen: uitgangspunt is dat ze gemiddeld 1,3 maal per week gaan. Bij reistijd en omrijkosten voor sporten lijkt dit niet relevant. Bij de berekening hiervan is wel rekening gehouden met de samenstelling van de bevolking (aandeel 18 tot 55 jaar) en met cijfers van Trimbos Instituut: 47,5% sport niet, 26,5% sport 1,5 maal per week en 26% sport 2 maal per week.
- *Vraag van SEO: Klopt het dat de woongenotbaten en herbestemmingsbaten van woningen en bedrijfsgebouwen (deels of geheel) ontstaan als gevolg van meer bedrijvigheid in recreatie en andere sectoren, en uit korte reistijden naar voorzieningen? Zou dit een dubbelstelling van baten kunnen zijn?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Nee, de woongenotbaten hebben puur betrekking op uitstraling (niet op leegstand en verpaupering uitkijken) en zijn berekend op grond van de resultaten van de SEV-studie: vermeden waardedaling van 875 per woning per jaar voor de 500 woningen die hoe dan ook bewoond blijven. De erfgoedbaten (lees: herbestemmingsbaten) lopen via omzetten in recreatie en bootreparatiesector:
 - dat zorgt voor een aantal banen en die mensen nemen dan weer zoveel huizen in gebruik;
 - dat zorgt voor zoveel m² benodigd vloeroppervlak voor bedrijven, dus die panden worden weer opgeknapt en in gebruik genomen.
 Er is niet in rekening gebracht dat het behoud van voorzieningen waardedaling van vastgoed kan voorkomen. Behoud van voorzieningen is via reistijd en omrijkosten in rekening gebracht.
- *Vraag van SEO: De werkgelegenheidsbaten worden berekend op basis van een besparing op uitkeringen. Klopt het dat uitkeringen vanuit maatschappelijke perspectief een overdracht zijn (van overheid naar werklozen)? Zo ja, waarom is dit als een baat meegenomen in de MKBA? NB Volgens de Algemene MKBA leidraad bestaat de baat uit het verschil tussen bruto loonkosten voor de werkgever en de kosten van vrije tijd voor de werknemer.*

- Antwoord Witteveen+Bos: In deze MKBA is inderdaad de besparing op uitkeringskosten plus uitvoeringskosten (EUR 12.590 per baan per jaar) van de uitkering opgevoerd als baat. Dit bedrag is lager dan wanneer de volledige arbeidsproductiviteitsstijging, welke gelijk is aan het brutoloon, zou zijn gehanteerd. In dat geval moet inderdaad het verlies van vrije tijd worden afgetrokken. Het is alleen niet duidelijk hoe vrije tijd gewaardeerd moet worden. Vandaar dat dit als proxy genomen is. Dit zou een onderschatting van de omvang van deze batenpost kunnen betekenen.

Oplegnota

- *Vraag van SEO: In een oplegnota bij de MKBA (Stegeman en Ruijgrok, 2015) worden de resultaten van de MKBA samengevat. Daarbij worden alleen de resultaten van drie gevoeligheidsanalyses gepresenteerd (uit bijlage 2 van de MKBA). De resultaten uit de hoofdtekst van de MKBA worden in de oplegnota niet genoemd. In de gevoeligheidsanalyses neemt het baggervolume niet toe in de tijd, in tegenstelling tot de resultaten die in de hoofdtekst van de MKBA worden gepresenteerd. Waarom presenteert de oplegnota alleen resultaten zonder volumegroei? Zijn de resultaten van de hoofdtekst van de MKBA naar de mening van Witteveen+Bos onjuist en/of niet (meer) relevant?*
- Antwoord Witteveen+Bos: De oplegnota laat geen resultaten zien voor baggervolumes met groei, omdat we met Rijkswaterstaat tot de conclusie waren gekomen dat het beter is om niet uit te gaan van groei. Deze conclusie werd getrokken nadat de MKBA al was afgerond. Er zijn naar aanleiding van die conclusie nog wel extra gevoeligheidsanalyse aan het rapport toegevoegd. Een onhandige samenloop van omstandigheden die er toe leidde dat er een extra oplegnota is geschreven, tevens bedoeld als samenvatting.
- *Vraag van SEO: In de hoofdtekst van de MKBA staat een gevoeligheidsanalyse zonder groei van het baggervolume, waarin de kosten-batenverhouding 0,32 is (tabel 4.2). Daarbij is uitgegaan van een extra gebruik van 500 bedden voor recreatie. De gevoeligheidsanalyses in bijlage 2 die in de oplegnota worden gepresenteerd, komen uit op baten/kostenverhoudingen van 0,64; 1,06; en 1,25. Deze ratio's zijn berekend op basis van het gebruik van 3000 bedden. Waarom is de schatting van het aantal extra bedden (overnachtingen) vereenvoudigd? Zijn de uitkomsten op basis van 3000 bedden plausibeler dan de uitkomsten op basis van 500 bedden?*
- Antwoord Witteveen+Bos: Dat is een goed punt: de reden om in de latere gevoeligheidsanalyses alleen nog met grotere aantallen bedden te rekenen is dat het inmiddels wel duidelijk is dat 500 bedden onvoldoende is voor een batig saldo. In feite is het niet logisch/realistisch om grote investeringen (een jachthaven, valmeer, geulverbreding etc.) te doen voor 80 ligplaatsen en 500 bedden.

Literatuur

- Brink, W. van den en A. Wooning (RWS), Toets MKBA van Holwerd aan Zee, Notitie voor P. Grinwis, 8-1-2014.
- CPB/PBL (2013), Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 IX, nr. 9).
- Dijkhuizen et al., Kostennota variant 3 Holwerd aan Zee, 16-12-2014
- DLG, Haalbaarheidsonderzoek Holwerd aan Zee, ongedateerd.
- Lofvers, E. (RWS), Verzanden in het baggeren? 2 vaarwegen in breder morfologisch perspectief, presentatie, 17-3-2011.

- RWS, Beschouwing rond baggerbezwaar en gerelateerde kosten/baten voor het plan Holwerd aan Zee, 29-9-2014.
- RWS, Beschouwing rond baggerbezwaar en gerelateerde kosten/baten voor het plan Holwerd aan Zee. Aanvulling op gelijknamige notitie van 29 september 2014 i.v.m. kostenschatting, 4-12-2014.
- SEV, Aanvalsplan krimp Holwerd, februari 2010.
- Stegeman, J. en E. Ruijgrok, Oplegnota Holwerd aan Zee, 3-2-2015.
- Website <http://www.holwerdaanzee.nl/>
- Werkgroep Holwerd aan Zee, (2014). Een doorbraak voor mens en natuur, Stichting Holwerd aan Zee en Waddenvereniging, Holwerd en Harlingen.
- Witteveen en Bos, De maatschappelijke kosten en baten van Holwerd aan Zee ('MKBA Holwerd aan Zee-7.pdf', 21-1-2015.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl