

Management- samenvatting

De minister van VWS heeft Rebel en Arup opdracht gegeven een evaluatie-instrument te ontwikkelen aan de hand waarvan de maatschappelijke kosten en baten van de Olympische en Paralympische Spelen van 2028 (de Spelen) constant geëvalueerd kunnen worden. Dat is belangrijk ter ondersteuning van besluitvorming, maar maakt het ook mogelijk om bij het ontwerpen van varianten te sturen op het maximaliseren van de waarde van de Spelen voor de Nederlandse samenleving. Het instrument is nu voor het eerst toegepast op vijf ruimtelijke varianten.

Deze eerste toepassing heeft inzicht opgeleverd in wat de meest invloedrijke factoren zijn voor omvang en variatie in maatschappelijke kosten en baten van de organisatie van de Spelen in Nederland. In onze meest waarschijnlijke inschatting (*base case*) verwachten wij ongeveer 2 miljard euro aan directe opbrengsten uit de Spelen door onder meer de verkoop van tickets, uitzendrechten en sponsorgelden. Deze opbrengsten worden door het organiserend comité van de Spelen, het Organising Committee for the Olympic Games (OCOG), gebruikt ter dekking van zijn uitgaven.

Van de totale opbrengsten is circa 1,6 miljard euro afkomstig van buitenlandse bedrijven of bezoekers. Dat levert, als we rekening houden met weglek- en verdringingseffecten, een bestedingsimpuls op van circa 0,8 miljard euro. Aan netto baten van bestedingen door buitenlandse bezoekers verwachten wij, gecorrigeerd voor verdringings- en weglekeffecten, ongeveer 0,4 miljard euro. De baten uit investeringen in infrastructuur schatten wij, afhankelijk van de variant, tussen 0,1 en 1,9 miljard euro.

Ook de omvang van de investeringen in Olympische voorzieningen en infrastructuur zijn afhankelijk van de plaats waar deze worden gerealiseerd. Voor de Olympische voorzieningen (*Big Five*) zijn we in deze Verkennende Maatschappelijke Kosten-batenanalyse (VMKB) per saldo uitgegaan van een totale kostenpost van tussen 2,0 en 3,6 miljard euro. Voor investeringen in infrastructuur gaat het, afhankelijk van de variant, om bedragen tussen 0,4 en 2,4 miljard euro. De overige kosten, waaronder de kosten voor veiligheid en het opstellen van het Nederlands *bid*, schatten we in op ongeveer 1 miljard euro.

Daarenboven zijn er kosten en baten die we in deze fase nog niet hebben bepaald, maar die als PM-post zijn meegenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om neveneffecten die moeilijk in geld zijn uit te drukken, zoals het effect

van de Spelen op het imago van Nederland of op de stedelijke ontwikkeling van het gebied waar de Olympische voorzieningen worden gerealiseerd. In dit onderzoek noemen we dit een 'Olympisch Effect'.

Deze VMKB presenteert een eerste verkenning van de maatschappelijk-economische waarde voor Nederland van de organisatie van de Spelen van 2028. Die inschatting is met veel onzekerheid omgeven. Dat komt omdat: (i) de ontwerpen van de onderzochte varianten nog ruwe schetsen zijn, (ii) er keuzen gemaakt moeten worden over wat Nederland met de Spelen wil bereiken, (iii) een deel van de ruimtelijke investeringen onzeker is¹ en (iv) omdat onbekend is hoe de economie er in 2028 voor staat. Het is dan ook belangrijk om er bij de interpretatie van de resultaten rekening mee te houden dat een groot deel van de kosten is verwerkt in de getallen, terwijl een deel van de baten is meegenomen in de nog niet gemonetariseerde PM-posten. Naarmate 2028 dichterbij komt, wordt de onzekerheid minder en kan de maatschappelijk-economische waarde preciezer worden ingeschat.

Als we alleen naar de nu gemonetariseerde kosten en baten kijken en de nog te monetariseren (overwegend positieve) PM-posten buiten beschouwing laten, resulteert dat bij de *base case* in een netto contante waarde in 2020 die, afhankelijk van de variant, ligt tussen -1,1 en -1,8 miljard euro.

Op basis van de bevindingen uit de literatuur en de resultaten van de Verkenning, denken wij dat het mogelijk is de Spelen zo te organiseren dat sprake zal zijn van een positieve maatschappelijk-economische waarde. De kans daarop neemt toe als de kosten van de onderzochte varianten door optimalisaties worden teruggebracht en als de Olympische voorzieningen ook na de Spelen zoveel mogelijk gebruikt worden. De waarde van de Spelen kan verder worden vergroot door rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen en te sturen op het realiseren van positieve neveneffecten.

Het vergroten van de (deels door Nederland beïnvloedbare) kans op een positieve maatschappelijk-economische waarde, vereist voortdurende bijsturing op basis van de meest actuele inzichten. Het evaluatie-instrument kan daarin een belangrijke rol spelen.

1. Zie de rijksbrief *Prioritering investeringen mobiliteit en water*, IENM/BSK-2011/75625.

Aanleiding en opdracht

Nederland overweegt zich te kandideren voor de organisatie van de Olympische en Paralympische Spelen van 2028. Dat lijkt ver weg, maar het besluiten over en realiseren van sport- en transportinfrastructuur kost veel tijd. In de recent uitgebrachte Beleidsbrief Sport² geeft het Kabinet aan dat tot 2016 de ruimtelijke structuren voor de Olympische Hoofdstructuur (OHS) verder worden uitgewerkt en de maatschappelijke kosten en baten van de Olympische Spelen in Nederland nader worden bestudeerd. Het past in deze benaderingswijze dat de VMKB geen éénmalig onderzoek is, maar een instrument waarmee de maatschappelijke kosten en baten van de organisatie van de Spelen constant geëvalueerd kunnen worden. Zelfs tot na de Spelen van 2028. Die evaluaties zijn niet alleen relevant voor besluitvorming nu, maar ook voor het optimaliseren van de maatschappelijke waarde van een eventueel Nederlands *bid*.

De minister van VWS heeft Rebel en Arup opdracht gegeven zo'n instrument te ontwerpen. De afgelopen maanden hebben wij dit instrument ontwikkeld in samenwerking met de ministeries van VWS, I&M, Financiën en EL&I, het NOC-NSF, Olympisch Vuur, de gemeenten Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam, de VNG en IPO. De planbureaus (CPB, SCP en PBL) hebben gedurende het onderzoek informeel advies uitgebracht. Rebel en Arup dragen de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat.

Het evaluatie-instrument is voor het eerst toegepast op de vijf ruimtelijke varianten die DHV en MUST in samenwerking met Rebel hebben ontwikkeld in het programma 'Olympische Hoofdstructuur' (OHS):

1. **IJ-spelen.** Deze variant gaat uit van een Olympische Zone op de huidige terreinen van de havens ten oosten van de A10 en de Coentunnels, dus aan de binnenzijde van de Ringweg.
2. **Amstelspelen.** In deze variant wordt een Olympische Zone gerealiseerd aan de zuidkant van Amsterdam ter hoogte van de Zuidas en het ArenA-gebied.
3. **Stadsspelen Rotterdam.** Deze variant maakt gebruik van meerdere locaties aan de oevers van de Maas in Rotterdam, waarbij vooral het nieuwe Stadionpark en de Stadshavens Noord in het oog springen.

4. **Deltaspelen.** In deze variant ligt het zwaartepunt van de Spelen op de as Rotterdam/Delft/Den Haag, langs de bestaande bundel van spoor- en snelwegen.

5. **Randstadspelen.** De Spelen zijn in deze variant georganiseerd rond de knooppuntlocaties in de Randstad, waarbij in de allocatie van de faciliteiten rekening is gehouden met de specifieke behoeften van de vier grote steden na de Spelen.

Deze vijf varianten onderscheiden zich voornamelijk in de locaties van de 'Big Five'. Dat zijn de vijf belangrijkste en meest in het oog springende faciliteiten: het Olympisch Stadion, het Zwemcomplex, de Basketbalhal, het Dorp en het Pers- en Mediacentrum. De andere faciliteiten worden in elk van de varianten over Nederland verspreid en leiden in de wijze waarop deze zijn meegenomen in de VMKB niet tot verschillen tussen de varianten.

De onderzoeksvragen die door de minister voorafgaand aan de toepassing van het instrument aan ons zijn voorgelegd luiden:

1. Wat zijn de meest invloedrijke factoren voor de omvang en de variatie in de maatschappelijke kosten en baten?
2. Wat zijn de te verwachten maatschappelijke kosten en baten van de organisatie van Olympische Spelen in 2028 in Nederland?
3. Waarin onderscheiden de ruimtelijke varianten die in het programma OHS zijn ontwikkeld zich van elkaar in termen van maatschappelijke kosten en baten?

Voordat we deze onderzoeksvragen beantwoorden, bespreken we een paar lessen uit de literatuur en een aantal methodologische kwesties die van belang zijn om de uitkomsten van deze VMKB in perspectief te plaatsen.

Lessen uit de literatuur

De Spelen zijn de afgelopen jaren steeds groter en omvangrijker geworden. Vooral de kosten van veiligheid zijn toegenomen, tot naar schatting bijna een miljard euro bij de Spelen van 2012. Het is vrijwel onmogelijk om vanuit de literatuur goed inzicht te krijgen in de precieze opbouw van die kosten voor veiligheid. Meer dan 80% van de investeringen in Olympische faciliteiten

2. "Beleidsbrief Sport – Sport en Bewegen in Olympisch perspectief" (Kamerstuk 30234, nr. 37).

(stadions, trainingsfaciliteiten, huisvesting voor sporters en voorzieningen voor de pers, etc.) blijkt voor rekening te komen van de *Big Five*.

De Spelen worden vaak niet alleen om de Spelen zelf georganiseerd, maar om de neveneffecten die ermee gerealiseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld het bevorderen van de internationale handel, de katalysatorwerking voor stedelijke ontwikkeling en vernieuwing van infrastructuur en de impact op de volksgezondheid. Het vooraf vaststellen van de neveneffecten die met de Spelen worden beoogd en het ontwikkelen van een goede strategie die gericht is op het realiseren van die effecten, vergroot de waarde van de Spelen.

Ex-postevaluaties van het organiseren van Olympische Spelen zijn vaak minder positief dan ex-ante-evaluaties. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Het team dat deze VMKB heeft gemaakt, heeft in zijn aanpak diverse waarborgen ingebouwd om een *optimism bias* te voorkomen.

Methodologie

Na de literatuurstudie is het onderzoeksteam gestart met een financieel-economische analyse. Deze bevat de directe financiële kosten en opbrengsten van de Spelen en de verdeling van deze kosten en opbrengsten in de tijd. De financiële analyse resulteert in een inschatting van het financiële resultaat van het OCOG. De maatschappelijk-economische analyse bouwt daarop voort en beschouwt de kosten en baten voor de Nederlandse samenleving. Aan de batenkant zijn voorbeelden hiervoor de bestedingen van buitenlandse bezoekers en de uitgaven van het OCOG, voor zover gedekt door opbrengsten uit het buitenland.

De methodologische keuzen die het onderzoeksteam heeft gemaakt, hebben geen effect op de werkelijkheid, maar wel op de uitkomst van de VMKB. Die impact kan groot zijn. Bij het interpreteren van de uitkomsten is het daarom van belang steeds voor ogen te houden welke methodologische uitgangspunten aan die uitkomsten ten grondslag liggen.

De methodologische keuzen met de grootste impact hangen samen met het definiëren van het nulalternatief. Dat is de situatie waarin geen Olympische Spelen worden georganiseerd en ten opzichte waarvan de effecten van het organiseren van de Spelen in kaart zijn gebracht. Naarmate in het nulalternatief meer infrastructuur of sportvoorzieningen verondersteld worden gerealiseerd te zijn, hoeft minder daarvan worden meegenomen in het projectalternatief. Het gedefinieerde nulalternatief

reflecteert in ieder geval de keuzes die reeds zijn gemaakt rondom het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT-programma). In deze VMKB blijken vooral de aannamen over de infrastructuurprojecten die tot 2028 mogelijk nog worden gerealiseerd en de beschikbaarheid van grote sportvoorzieningen een grote impact op de uitkomsten te hebben.

De opbrengsten uit bestedingen van Nederlanders aan de Spelen zijn niet allemaal additioneel voor de Nederlandse economie. Ook bestedingen van buitenlandse bezoekers en de bestedingen van het OCOG zijn niet allemaal additioneel en lekken bovendien voor een deel weer weg naar het buitenland. We hebben ervoor gekozen te corrigeren voor deze verdrings- en weglekeffecten.

Omdat er nog geen keuze is gemaakt op welke effecten Nederland in wil zetten, kan de interventie 'Het organiseren van de Spelen' niet volledig in beeld worden gebracht. Daarom richt deze VMKB zich vooralsnog op de organisatie van de Spelen zelf. Maar juist omdat de neveneffecten in een latere fase een belangrijke rol gaan spelen in de inrichting van en besluitvorming over de Spelen, zijn ze in deze Verkenning benoemd en als PM-post meegenomen.

Veel informatie is nu nog niet beschikbaar, maar zal dat wel zijn voordat een definitieve keuze wordt gemaakt over het indienen van een *bid*. We hebben, volgens de filosofie van de reële optiebenaadering en in aanvulling op de gebruikelijke methodiek, de waarde hiervan betrokken in de interpretatie van de resultaten.

Onderzoeksvraag 1: Meest invloedrijke factoren

In deze VMKB is de meest waarschijnlijke omvang van kosten en baten steeds meegenomen in de *base case*. In de *worst case* zijn de kosten en baten meegenomen als alles tegenzit, in de *best case* als alles meezit.

In de financiële analyse bedragen de kosten van het OCOG in de *base case* ongeveer 1,7 miljard euro. Dit is inclusief de aanpassingskosten voor non-*Big Five*-sportfaciliteiten (ca. 260 miljoen euro) en de kosten voor technologie (ca. 360 miljoen euro). Ook de kosten voor de administratie van het organiserend comité (ca. 180 miljoen euro), voor de Paralympics (ca. 110 miljoen euro) en voor ceremonies (ca. 70 miljoen euro) zijn inbegrepen in deze kostenpost. In de praktijk zullen ook de kosten voor tijdelijke voorzieningen in het Olympisch Dorp en voor het Pers- en Mediacentrum

(samen ca. 210 miljoen euro) binnen het OCOG-budget vallen. Om een dubbeltelling met de ramingen in het OHS-spoor te voorkomen, is de financiële analyse voor deze post gecorrigeerd.

De meest dominante maatschappelijke kosten voor de Spelen, voor zover gekwantificeerd en gemonetariseerd zijn als volgt (nominaal):

- **Big Five.** Deze kosten vormen de grootste kostenpost in de VMKB. De kosten verschillen per variant. In de *base case* gaat het marginaal gemiddeld om circa 1,8 miljard euro.³ De belangrijkste factoren die de omvang van deze post beïnvloeden, zijn de kosten van grondverwerving, het kwaliteitsniveau van de voorzieningen en de mate waarin (via beperkte aanpassingen) gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen. Goede voorbeelden daarvan zijn de Nieuwe Kuip als Olympisch Stadion en de bestaande RAI als Pers- en Mediacentrum. We gaan er van uit dat de woningen van het Olympisch Dorp na de Spelen worden verkocht. Dat levert een risico op als sprake is van een stagnerende woningmarkt en de woningen onder de kostprijs moeten worden verkocht.
- **Veiligheid.** In de *base case* is rekening gehouden met ongeveer 775 miljoen euro aan uitgaven voor veiligheid, waarvan 40 miljoen euro zijn opgenomen in het OCOG-budget. De omvang van deze post wordt vooral bepaald door wereldwijde ontwikkelingen, zoals het niveau van terroristische dreiging. Ook hier speelt de locatie een rol. Concentratie van voorzieningen kan leiden tot lagere kosten voor veiligheid. Aan deze post zijn mogelijk baten verbonden. Deze baten zijn meegenomen als PM-post.
- **Infrastructuur.** De investering in infrastructuur die speciaal voor de Spelen wordt gerealiseerd (OS-specifieke infrastructuur) verschilt per variant, maar bedraagt gemiddeld ongeveer 300 miljoen euro. Deze maatregelen lossen geen toekomstig knelpunt op en worden daarom volledig toegerekend aan de Spelen. De investering in infrastructuur die ook toekomstige knelpunten oplost (OS-structurele infrastructuur) bedraagt, afhankelijk van de variant, tussen 100 miljoen en 2,1 miljard euro. We weten nog niet precies welke OS-structurele projecten tóch gerealiseerd worden als Nederland de Spelen niet organiseert. Dit hangt mede af van de economische ontwikkeling en de ruimtelijke ambities van Nederland. De kosten en baten van projecten die ook zonder de Spelen gerealiseerd worden, mogen niet worden

toegerekend aan de Spelen. Die projecten maken onderdeel uit van het nulalternatief. Als een project zonder de Spelen niet gerealiseerd wordt, moeten kosten en baten wél worden toegerekend aan de Spelen. We rekenen in deze VMKB de gemiddelde waarde van beide scenario's toe aan de Spelen: een saldo van kosten en baten tussen -9 miljoen en -213 miljoen euro.

- **Organisatiekosten Overheid.** De organisatiekosten van de overheid bedragen in de aanloop naar, tijdens en na de Spelen te samen circa 250 miljoen euro.

In de financiële analyse bedragen de opbrengsten van het OCOG in de *base case* ongeveer 2,1 miljard euro. Daarbij levert de verkoop van uitzendrechten ongeveer 650 miljoen euro op. De hoogte van deze post wordt bepaald door externe factoren waar Nederland niet veel grip op heeft. De opbrengsten uit ticketverkoop bedragen circa 500 miljoen euro. Het volume wordt met name bepaald door de capaciteit van de sportfaciliteiten, de bezettingsgraden en de prijsstelling. De opbrengsten uit het Nationaal Sponsorprogramma en het TOP-sponsorprogramma ramen wij gezamenlijk op ruim 800 miljoen euro, en de opbrengsten uit merchandising op ongeveer 100 miljoen euro. Deze gezamenlijke opbrengsten worden geheel aangewend voor de afdekking van de operationele kosten van de OCOG. Een eventueel exploitatietekort of -overschot gaat mee in de VMKB.

De meest dominante maatschappelijke batenposten voor de Spelen zijn:

- **Bestedingsimpuls van toeristen.** De baten door de bestedingen van toerisme bedragen in de *base case* ongeveer 400 miljoen euro. Dit is na de correctie voor weglek- en verdringingseffecten. Belangrijke factoren die deze post beïnvloeden zijn de verdeling van het aantal tickets over inwoners van Nederland en buitenlandse bezoekers en de ontwikkeling van de wereldeconomie. Deze post kan worden beïnvloed door actief beleid te voeren gericht op het verhogen van het aantal buitenlandse bezoekers, hun verblijfsduur en hun bestedingen.
- **Bestedingsimpuls organisatie Spelen.** De directe opbrengsten vanuit het buitenland, zoals ticket- en sponsoropbrengsten, worden aangewend voor de organisatie van de Spelen in Nederland. Daardoor is sprake van een bestedingsimpuls die vergelijkbaar is met

³. Voor het Olympisch Dorp nemen we bij deze berekening alleen de kosten voor "Olympic overlay" mee (extra voorzieningen en transformatiekosten).

die van het toerisme. Gecorrigeerd voor niet-additionele opbrengsten gaat het om circa 1,6 miljard euro. Het welvaartseffect daarvan hangt af van de mate waarin sprake is van weglekken naar het buitenland en van de situatie waarin de economie zich rond 2028 bevindt. Bij economische tegenwind leveren additionele bestedingen als gevolg van de Spelen een groter welvaartseffect op, omdat onderbenutte productiefactoren worden ingezet. In een hoogconjunctuur is het welvaartseffect kleiner, omdat sprake zal zijn van verdringingseffecten. Per saldo ramen we de bestedingsimpuls in de *base case* op circa 800 mln.

- **Olympische Effecten.** In alle *bids* die worden uitgebracht, worden de Spelen neergezet als kans om verandering te bewerkstelligen door positieve Olympische Effecten te realiseren. Uit de literatuurstudie blijkt echter dat er grote verschillen te bestaan in het Olympisch Effect dat de organiserende steden weten te realiseren en de periode waarin ze dat effect weten vast te houden. Zoals ook aangegeven in het Olympisch Plan zou Nederland kunnen inzetten op effecten als verhoging van sportparticipatie, stedelijke ontwikkeling en transformatie, het neerzetten van Nederland als aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en het onder de aandacht brengen de Nederlandse industrie. Bij de Spelen in Nederland lijken met name de economische neveneffecten belangrijk te kunnen zijn. Door Nederland sterker in de etalage te zetten is er potentieel winst te behalen in het verder onder de aandacht brengen van typische sterke Nederlandse sectoren en het toerisme. Ook van groot belang, maar mogelijk minder omvangrijk zijn de effecten door stedelijke vernieuwing en voor de volksgezondheid. Nadere analyses zijn echter nodig om hier meer duidelijkheid te verschaffen.

Onderzoeksvraag 2: Maatschappelijke kosten en baten van de Spelen

Naar onze best mogelijke inschatting vandaag varieert het saldo van de kosten en baten van de onderzochte varianten in de *base case*, voor zover we die hebben kunnen monetariseren en uitgedrukt in een netto contante waarde in 2020 tussen -1,1 en de -1,8 miljard euro.⁴ Dat saldo ligt in de *worst case* tussen -3,0 en -3,8 miljard euro en in de *best case* tussen 0,7 en 1,2 miljard euro. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de overwegend positieve PM-posten.

Als Nederland onvoldoende inzet op het realiseren van Olympische Effecten, is de kans groot dat de organisatie van de Spelen meer geld zal kosten dan opleveren. De opbrengsten wegen dan niet op tegen de operationele kosten en de onrendabele top op de investeringen die moeten worden gedaan in Olympische voorzieningen en in infrastructuur.

Wij denken tegelijk dat het mogelijk is om Spelen te organiseren met een positieve maatschappelijk-economische waarde. Voorwaarden daarvoor zijn kostenbeheersing, optimalisatie van de uitvoeringsvarianten, inspelen op toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de Spelen en bovenal het sturen op Olympische Effecten.

4. Alle genoemde bedragen zijn in prijzen van 2011.

Afbeelding 1: Overzicht VMKB-resultaten in de base case (afgerond in mrd euro)

	IJ -spelen	Amstel- spelen, Amstel III	Amstel- spelen, IJburg II	Stads- spelen, Stads-haven	Stads- spelen, Drijvend Dorp	Deltaspelen	Randstad- spelen
Nu gemonetariseerde directe effecten							
Kosten <i>Big Five</i> (nominaal) (-)	- 2,5	- 2.2	- 1,7	- 1,7	- 1,6	- 1,4	- 1,4
Kosten Veiligheid (nominaal) (-)	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7	- 0,7
Per saldo kosten Infrastructuur (NCW 2020) (-)	- 0,4	- 0,3	- 0,3	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5
Organisatiekosten overheid (nominaal) (-)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Exploitatie surplus OCOG (nominaal) (+)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Bestedingsimpuls Toeristen (nominaal) (+)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Bestedingsimpuls OCOG (nominaal) (+)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Waarde vrijkomende grond voorzieningen Dorp (nominaal) (+)	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo gemonetariseerde effecten (NCW 2020)	- 1,8	- 1,5	- 1,1	-1,3	-1,2	-1,1	-1,2
Niet-gemonetariseerde directe effecten - Baten Veiligheid (+) - Fiscale vrijstellingen (-/0)	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Olympisch Effecten	Uit publicaties over het Olympisch Effect bij eerdere Spelen is het volgende op te maken:						
Groei sectoren	Het organiseren van de Spelen kan een positief en structureel effect hebben op de internationale handelspositie voor landen die dit expliciet nastreven. Rose en Spiegel (2010) melden een stevige verhoging van de exportniveau's, tot zelfs 30%. Dit is minder op Nederland van toepassing, gelet op de al zeer extern gerichte economie. Bij Sydney is vastgesteld dat bepaalde sectoren zoals de congressector in het bijzonder kunnen profiteren terwijl ook aan de Spelen van Sydney zelf een grote promotionele waarde is toegedicht (4,5 miljard euro, prijspeil 2011).						
Economische impuls en groei regio's	Voor Sydney (2000) is de impact geraamd op een extra groei van circa 6,5 miljard euro. "The induced impact" voor Barcelona (1992) in de periode 1987-1992 is op bijna 15 miljard euro becijferd. In Atlanta (1996) is de indirecte bestedingsimpuls geraamd op 2,5 miljard euro (prijspeil 2011) en ook de Spelen in Athene hebben bijgedragen aan een extra groei van de bruto regionaal binnenlands product (inkomen). De positieve resultaten zijn niet onomstreden: Madden (2007) berekent dat de Spelen van Sydney tot een daling van de publieke en private consumptie hebben geleid.						
Katalysator Ruimtelijke ontwikkeling & Infrastructuur	De Spelen in Barcelona hebben stevig bijgedragen aan de stedelijke vernieuwing. Dat geldt ook voor Atlanta en Londen. Het beeld in Atlanta is echter wisselend: " <i>low income neighborhoods received little benefit from the 1996 Olympics</i> ". Andrew Zimbalist (2010) signaleert dat de organisatie van een groot evenement als katalysator kan dienen voor regio's waar de infrastructuur naar verhouding is achtergebleven.						
Katalysator Sociaal- Maatschappelijk (waaronder sport participatie)	Volgens een enquête hebben de Spelen Australië weinig duurzame veranderingen in sportdeelname teweeggebracht. Dat beeld is bevestigd door een later uitgevoerd onderzoek. Bij de haalbaarheidsstudie voor een <i>bid</i> van België voor de Spelen van 2016 is wel een besparing ingeschat – op basis van Australisch onderzoek - in de orde grootte van 100 miljoen euro per jaar.						

Onderzoeksvraag 3: Onderscheid tussen de ruimtelijke varianten

Onderscheidende kostenposten voor de IJ-spelen en de Amstelspelen met als Dorpslocatie Amstel III zijn de relatief dure grondverwerving en de aanname dat een volledig nieuw Olympisch Stadion wordt gebouwd. Ook bij de Amstelspelen met Dorpslocatie IJburg II wordt een nieuw stadion gebouwd, maar zijn de kosten van de verwerving van de grond voor het Olympisch Dorp fors lager. De tijdige verwerving van grond is vooral bij de IJ-spelen een belangrijk risico.

De kosten van de Stadsspelen, de Deltaspelen en de Randstadspelen zitten tussen die van de IJ-spelen en de Amstelspelen met Dorpslocatie IJburg II in, wat mede veroorzaakt wordt door de toerekening van kosten voor infrastructuur. De Stadsspelen, Deltaspelen en Randstadspelen kennen dan ook de meeste risico's op het gebied van structurele infrastructuurmaatregelen. Dat komt door de omvang van de voorwaardelijk geachte verbeteringen in de weginfrastructuur en in het OV in de Zuidvleugel. Ook de realisatie van de Nieuwe Kuip is nog niet zeker.

Amsterdam en Rotterdam hebben ieder hun eigen karakteristieken en uitdagingen. Amsterdam is een internationale toeristische trekpleister en staat internationaal bekend als interessante vestigingsplaats van (hoofd)kantoren van grote ondernemingen. Rotterdam heeft een van de grootste havens ter wereld, maar ook forse uitdagingen in het zuiden van de stad. Wij denken dat het verstandig is de keuze van de naamdragende stad in samenhang met deze onderwerpen te bezien.

De alternatieven Deltaspelen en Randstadspelen zijn interessant omdat door een spreiding van de grote Olympische voorzieningen, maximaal wordt ingezet op een zinvolle aanwending van de Olympische faciliteiten voor en na de Spelen. Deze spreiding zal echter de kans op een succesvol *bid* verkleinen. Ook als wordt voldaan aan de eisen ten aanzien van de reistijd tussen de voorzieningen. In beide varianten is het Olympisch Dorp op afstand van de grootste sportfaciliteiten geplaatst en dat geldt ook voor het Pers- en Media centrum. Daarnaast is het Olympisch Effect in deze varianten mogelijk minder groot, omdat middelen niet geconcentreerd worden ingezet.⁵

Dat gebeurt wel in de varianten in Amsterdam Zuidoost en Rotterdam Zuid. Twee gebieden die kampen met een imagoprobleem en waar een kwaliteitsimpuls vanuit de Spelen meer effect zal hebben dan in bijvoorbeeld de locatie van het Olympisch Dorp in Utrecht in de variant Randstadspelen.

Verdeling van kosten en baten

Als Nederland de Spelen in 2028 organiseert, is het de vraag waar kosten en baten neerslaan en welke partij voor welk deel 'aanspreekbaar' is. Op dit moment kunnen nog geen uitspraken over het verdelingsvraagstuk worden gedaan, noch over hoe financiële stromen precies zullen lopen. Om daar iets over te kunnen zeggen moet meer duidelijk zijn over de omvang van de PM-posten en de wijze waarop de private sector wordt betrokken bij het bekostigen en organiseren van de Spelen. Het is echter aannemelijk dat tegenover baten die verspreid in de Nederlandse samenleving terecht komen, kosten staan die voor een belangrijk deel worden gedragen door overheden.

Vorbereiding voor besluitvorming

In 2016 besluit het Kabinet of het een Nederlands *bid* zal ondersteunen. In 2019 wordt dat *bid* ingediend en pas in 2021 besluit het IOC welk land de Spelen van 2028 mag organiseren. In de tussenliggende periode komen nieuwe kennis, informatie en inzichten beschikbaar en is er ruimte om zelf richting te geven aan de (maatschappelijke) waarde van een Nederlands *bid*. Tot indiening van het *bid* in 2019 is Nederland nergens aan gebonden. Voor sommige locaties geldt echter wel dat tijdige verwerving van grond kritiek is. Het uitstellen van grondverwerving vergroot het risicoprofiel van die varianten. Voor andere varianten geldt dat tijdig moet worden gestart met de planuitwerking voor eventuele infrastructuurmaatregelen.

Onze verwachting is dat de kosten voor de rijksoverheid van het voorbereiden van de besluitvorming tot aan het besluit over het ondersteunen van een Nederlands *bid* beperkt kunnen blijven tot enkele miljoen euro, exclusief de kosten voor bijv. andere dan overheidspartijen (zoals sportbonden), de planuitwerking voor eventuele infrastructurele projecten en grondverwerving. De kans is niet groot dat de voorbereidende maatregelen baten opleveren als Nederland besluit geen *bid* in te dienen.

⁵. Zie hierover ook het rapport over de Olympische Hoofdstructuur (OHS).

In de *base case* gaan we er van uit dat de kosten van indienen van een *bid* ongeveer 40 miljoen euro bedragen; ook hier exclusief de zojuist genoemde kosten als verwerving en planuitwerking. Ook als Nederland niet wint, staan hier baten tegenover. De hoogte daarvan wordt ondermeer bepaald door de bruikbaarheid van de plannen in de situatie waarin Nederland de Spelen niet mag organiseren en de mate waarin tijdens de biedingsfase toch al een Olympisch Effect wordt gerealiseerd.

Aanbevelingen

Voor wat betreft die verdere voorbereiding in de komende jaren komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Aanvullen Gebiedsagenda's Noord- en Zuidvleugel

De OS-structurele infrastructuurprojecten zijn voorwaardelijk voor de organisatie van de Spelen. Om een goede afweging tussen de varianten te kunnen maken moet meer duidelijk zijn over de waarschijnlijkheid dat en de periode waarin deze projecten worden gerealiseerd. Daarom adviseren wij een Olympische aanvulling te maken op de gebiedsagenda's van de Noord- en Zuidvleugel. En daarbij ook aandacht te besteden aan het nader uitwerken en optimaliseren van de verkeerskundige onderdelen van de varianten.

2. Kiezen voor strategie rondom Olympische Effecten

De keuze voor de beoogde Olympische Effecten en de strategie volgens welke deze worden gerealiseerd zijn van belang voor het inschatten van de maatschappelijk-economische waarde en voor de keuze tussen de varianten. Barcelona heeft laten zien hoe zo'n strategie kan uitpakken. Athene lijkt hier nauwelijks aandacht aan te hebben besteed. Deze voorbeelden leren dat een nadere uitwerking van mogelijke thema's en de strategie voor Olympische Effecten waardevol is. Wij adviseren om de komende periode de te onderzoeken varianten uit te breiden met een duidelijke keuze voor de te realiseren Olympische Effecten en een strategie gericht op het realiseren van die effecten. De keuze voor de Olympische Effecten en de bijbehorende strategie zouden ook hun weerslag kunnen vinden in de fysieke invulling van de varianten.

3. Verder verdiepen van de varianten

De onderzochte ruimtelijke varianten leveren een goed beeld op van de mogelijke configuratie van de Spelen.

Wanneer meer bekend is over het beoogde Olympische Effect en het te kiezen thema, kan een uitwerking en verdieping van de *Big Five*, de infrastructuur en de overige voorzieningen tot kostenoptimalisaties leiden, ook door slim ontwerpen. Daarnaast kan de verdieping van de varianten, nadat hoofdlijnen met betrekking tot het Olympisch Effect en het thema helder zijn, gebruikt worden om een goede afweging van de varianten te kunnen maken.

4. Toepassen methodologie van optiewaardering

We bevelen aan om in de besluitvorming expliciete functie toe te kennen aan de optiemethodologie. In dit onderzoek hebben wij een eerste aanzet gemaakt door een strategische analyse van nog beschikbaar te komen informatie over de Spelen in de periode tot 2028, en door aan te geven hoe besluitvorming daar flexibel op in kan springen. Deze methode kan worden uitgewerkt door de verschillende opties ook te waarderen waarbij kansen op positieve c.q. negatieve MKBA-resultaten een rol spelen. Zo kunnen gedurende de voorbereiding uitspraken worden gedaan over de maatschappelijk-economische aantrekkelijkheid van investeringen in verschillende fasen van het project. Hier is onderzoek nodig naar de waardeontwikkeling van het project en de onderliggende onzekere factoren. Maar ook naar de wijze waarop slim en flexibel op deze onzekerheden kan worden ingespeeld.

5. Monitoren London 2012

Met de organisatie van de Spelen van 2012 'om de hoek' heeft Nederland een unieke kans om veel informatie te verzamelen over de organisatie van de Spelen. Het is verstandig om daarvoor nauwe samenwerking te zoeken met de organiserende partijen als het London Organising Committee for the Olympic Games (LOCOG) en de Olympic Delivery Authority (ODA).

6. Instellen Raad van experts

Wij bevelen aan een raad van onafhankelijk experts in te stellen die, gedurende de aanloop naar het besluit over het uitbrengen van een *bid*, de methodologie van de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan bewaken en daarover gevraagd en ongevraagd kan adviseren. Het is van belang dat de Raad van experts niet alleen voldoende draagvlak geniet bij de bij dit onderzoek betrokken partijen, maar ook in de wetenschappelijke wereld en onder adviesbureaus.