

Roderik Ponds, Joost Poort
Marlijn van der Hoeven, Gerard Marlet

Top, of de bill

Kosten en baten van de Nuclear Security Summit voor Den Haag

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2015

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Top, of de *bill*

Kosten en baten van de Nuclear Security Summit voor Den Haag

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
Aanleiding en onderzoeksvraag	9
1.1 De NSS	9
1.2 MKBA en nulalternatief	10
1.3 Aanpak en opzet	12
2 Analyse kader: type effecten van de NSS	13
3 Kosten	17
3.1 Kosten gemeente Den Haag	17
3.2 Kosten Rijk	18
4 Bezoekers en bestedingen	21
4.1 Bestedingen bezoekers NSS	21
4.2 Bestedingseffecten en gebruikswaarde overige bezoekers	28
4.3 Bestedingseffecten organisatie top	33
4.4 Verdringing bezoekers Den Haag	36
5 Imago-effecten	43
5.1 Inschatting imago-effecten potentiële bezoekers	45
5.2 Imago effecten in de markt voor congressen	52
5.3 Internationale bedrijven en instellingen	57
5.4 Diplomatieke wereld	61
5.5 (Potentiële) bewoners	62
6 Overige effecten	65
6.1 Versnelling (geplande) investeringen	65
6.2 Langere reistijd en -kosten	66
6.3 Overlast en irritatie	69
6.4 Versnelling handelsakkoorden en handelsmissies	70
7 Kosten, baten en onzekerheden	73
8 Naar een afwegingskader: aanbevelingen	75
8.1 Aanbevelingen	75
8.2 Naar een afwegingskader voor evenementen	77

Samenvatting en conclusies

Op 24 en 25 maart 2014 vond in Den Haag de Nuclear Security Summit (NSS) plaats. Die heeft naast een veiliger wereld in potentie ook veel betekend voor de stad Den Haag. De top kostte echter ook wat. De meeste kosten werden weliswaar gedragen door het Rijk, maar ook de stad Den Haag heeft drie miljoen euro gespendeerd. In deze maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) is de vraag beantwoord wat die uitgaven de stad hebben opgeleverd.

Op de top zijn deelnemers, journalisten en andere bezoekers afgekomen. Die hebben deels in Den Haag gelogeed, gegeten en andere activiteiten ondernomen. Dat heeft (de bedrijven in) de stad het nodige opgeleverd. Daarnaast is het imago van Den Haag door de top naar verwachting verbeterd; met name in de congreswereld, en onder internationale instellingen. Een blijvend imago-effect op potentiële toeristen en nieuwe inwoners is niet te verwachten.

Tegenover de positieve imago-effecten staan de overlast en ergernissen van langere reistijden door afsluitingen en omleidingen op de dagen zelf. In de praktijk blijken mensen daar echter op te hebben geanticipeerd door thuis te blijven. Die thuisblijvers hebben hun tijd echter wel suboptimaal besteed, hetgeen een welvaartsverlies heeft opgeleverd.

Per saldo heeft de top voor de stad Den Haag positief uitpakkt. De NSS heeft de stad een maatschappelijke winst van circa één miljoen euro opgeleverd. Dat komt overeen met een rendement van ruim 30% op de investering die de gemeente heeft gedaan. Dit impliceert dat het vanuit welvaartseconomisch (en Haags) perspectief een zinvolle investering is geweest om de NSS in Den Haag te organiseren.

De grootste baten komen voort uit het imago-effect. Die imago-effecten zijn tegelijkertijd echter het meest onzekere onderdeel van deze MKBA. Als deze imago-effecten niet werkelijk gaan optreden, heeft de MKBA een negatief saldo. Want met de bestedingseffecten van de bezoekers alleen zijn de uitgaven van de stad niet te rechtvaardigen, en niet elke bestede euro aan of door de top is in de praktijk een welvaartswinst voor Den Haag. Omdat bestedingseffecten deels herverdeling zijn, en weglekken naar andere plekken dan Den Haag, vallen de welvaartseffecten van bestedingen van

bezoekers aan evenementen in de praktijk vrijwel altijd lager uit dan vooraf door de organisatoren van een evenement wordt verwacht/voorgespiegeld.

Het saldo van kosten en baten kan voor de stad Den Haag ook positiever uitpakken, als later zal blijken dat er ook imago-effecten zijn opgetreden voor potentiële bezoekers aan, en bewoners van, de stad. Die imago-effecten zijn in deze MKBA voorlopig namelijk op nul gesteld. Voor bezoekers lijkt het onwaarschijnlijk dat daar verandering in komt, en bovendien is de welvaartswinst die daarvan voor de stad uitgaat meestal gering. Voor de aantrekkingskracht van de stad op potentiële nieuwe inwoners is dat op langere termijn – en als onderdeel van een totaalpakket aan imagoversterkende maatregelen – reëler, maar dat kon op dit moment niet worden aangetoond. Als een dergelijk effect wel zou optreden, zou de welvaartswinst aanzienlijk kunnen zijn.

Uit dit onderzoek komt een aantal opties naar voren om de baten van toekomstige politieke events te vergroten. Hoewel een sterk imago-effect op toerisme van een groot politiek evenement niet voor de hand ligt, kan er mogelijk wel meer geprofiteerd worden van de aanwezigheid van veel buitenlandse journalisten. Bijvoorbeeld door in de avond of dag voor of na het evenement iets te bieden – zoals de opening van een bijzonder gebouw of cultureel evenement – waardoor de stad ook als potentiële toeristische bestemming in de buitenlandse pers ter sprake kan komen. Ook is het denkbaar dat door in te zetten op een publiek onderdeel ('balkonscene') met wereldleiders, er additionele bestedingseffecten ontstaan als gevolg van 'dagjesmensen' die hiervoor naar Den Haag komen. Tot slot hebben de grotere *side events* waar internationale deelnemers uit de wetenschap en het bedrijfsleven op afkwamen buiten Den Haag plaatsgevonden. Hier kunnen op zich goede redenen voor zijn geweest, maar zowel de bestedingseffecten als het imago-effect zou voor Den Haag waarschijnlijk groter zijn geweest als deze ook in Den Haag hadden plaatsgevonden.

Aanleiding en onderzoeksvraag

Op 24 en 25 maart 2014 is in Den Haag de Nuclear Security Summit (NSS) gehouden. Die leverde – in potentie – niet alleen een veiliger wereld op, maar heeft mogelijk ook veel betekend voor de stad Den Haag. De top kostte echter ook wat. Niet alleen de uitgaven die de gemeente heeft gedaan om dit evenement te organiseren (circa € 3 miljoen; de meeste kosten – € 24 miljoen voor de organisatie plus de kosten voor veiligheidsmaatregelen – zijn overigens gedragen door het Rijk), maar ook overlast voor de inwoners, bedrijven en werknemers in Den Haag, en reistijdverlies als gevolg van de afsluiting van wegen en andere vrijheidsbeperkende maatregelen.

In dit onderzoek worden de kosten en baten van de NSS voor de stad Den Haag zo goed mogelijk in kaart gebracht. Het doel van deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is driedelig. Op de eerste plaats gaat het om een zorgvuldige verantwoording van besteding van belastinggeld. Op de tweede plaats geeft de MKBA aanknopingspunten voor projectoptimalisatie met het oog op toekomstige evenementen en tot slot biedt het een eerste aanzet tot een afwegingskader voor toekomstige (internationale) evenementen die Den Haag (mogelijk) wil organiseren. Deze MKBA levert behalve specifieke uitkomsten voor de NSS dan ook algemene aanbevelingen op, waarmee de gemeente in de toekomst de baten van dergelijke evenementen voor de stad vooraf kan globaal kan inschatten en optimaliseren.

1.1 De NSS

In 2009 hield President Obama een toespraak waarin hij nucleair terrorisme noemde als één van de grootste bedreigingen voor de internationale veiligheid. Om op het hoogste niveau aandacht te vragen voor de beveiliging van nucleaire materialen en nucleair terrorisme te voorkomen organiseerde hij in 2010 in Washington de eerste Nucleair Security Summit (NSS). In 2012 vond de tweede NSS in Seoel plaats. Op deze top heeft Obama Nederland gevraagd de NSS 2014 te organiseren. Tijdens deze NSS zou de voortgang van eerder gemaakte afspraken centraal staan. Een aantal landen had zich aangeboden, maar Nederland werd benaderd vanwege het belang dat de VS hechtten aan een veilig, soepel en strak georganiseerde conferentie. En zo werd Nederland zonder bidbook of campagne, maar

puur op reputatie en vertrouwen in maart 2012 officieel aangewezen als gastland. Voor de top waren leiders van 53 landen, vier internationale organisaties (EU, IAEA, Interpol en VN) en twee voorzitters van de Europese Unie uitgenodigd. Met deze wereldleiders werden 5.000 delegatieleden en ongeveer 3.000 journalisten verwacht van over de hele wereld. Daarmee was de NSS 2014 de grootste top die ooit in Nederland is gehouden.

Versillende steden in Nederland hebben zich vervolgens aangeboden als 'gaststad' waarbij de keuze uiteindelijk op Den Haag is gevallen. Burgermeester Van Aartsen heeft zich persoonlijk hard gemaakt om de NSS naar Den Haag te halen vanwege de aansluiting van de aard en doelstellingen van het evenement bij het (geambieerde) imago van zijn stad. Doorslaggevend in de keuze voor Den Haag en het World Forum waren de ligging en de beschikbare vierkante meters die de conferentieruimte bood.

Het organiserend comité onder voorzitterschap van minister-president Rutte stelde zichzelf tot belangrijkste doel een veilig verlopen conferentie en positieve aandacht voor Nederland op het internationale toneel.

De stad Den Haag streefde met het organiseren van de NSS vergelijkbare doelen na: de versterking van haar reputatie als internationale stad van recht, vrede en veiligheid en een verscherping van dat profiel, plus de economische spin-off hiervan (een toename van het aantal grote internationale congressen en het aantrekken van internationale bedrijven en organisaties) en een toename van bestedingen in de stad van delegaties, pers, dagjestoeristen, maar ook via extra *side events*.

1.2 MKBA en nulalternatief

In een MKBA worden de maatschappelijke kosten en baten van een project tegenover elkaar gezet. Voor een goede MKBA is het cruciaal om allereerst het projectalternatief en het nulalternatief te definiëren. Het projectalternatief is het scenario waarin het project wordt uitgevoerd. Het nulalternatief is de meest waarschijnlijke situatie als het project niet was uitgevoerd.

In het projectalternatief worden er kosten gemaakt om het project uit te voeren. Bij de baten die daar tegenover staan moet in eerste instantie gedacht worden aan de bestedingseffecten van de deelnemers, en de baten voor bijvoorbeeld de horeca. Daarnaast zijn er baten op het gebied van het imago van de stad. Dit zijn meteen ook de meer complexe effecten, die niet makkelijk te berekenen zijn. In dit onderzoek wordt daar echter wel een poging toe gedaan.

Deze effecten worden in een MKBA zo goed mogelijk uitgedrukt in welvaartseffecten: de bijdrage (zowel negatief als positief) aan de welvaart van de stad. Het gaat daarbij niet alleen om financieel-economische baten, maar ook om andere effecten zoals het plezier of nut dat mensen hebben ontleend aan de deelname aan een *side event* dat zonder de NSS niet had plaatsgevonden. Om een vergelijking te kunnen maken met de kosten en (eventuele) financieel-economische baten worden deze niet-financiële effecten wel zo goed mogelijk in geld uitgedrukt. Voor de berekeningen en uitgangspunten is zo goed mogelijk aangesloten bij de ‘Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse’ van het CPB en PBL.¹

In deze MKBA is het project de (feitelijke) situatie waarin de NSS in Den Haag heeft plaatsgevonden; het nulalternatief is een situatie waarin de top in elders in Nederland heeft plaatsgevonden. De gemeente Den Haag heeft *nadat* duidelijk werd dat de NSS in Nederland zou plaatsvinden besloten om zich aan te bieden als gaststad. Omdat zich naast Den Haag ook andere steden hadden aangeboden, is het meest aannemelijke nulalternatief dat de NSS in een andere stad in Nederland (bijvoorbeeld Amsterdam of Maastricht) zou hebben plaatsgevonden. Daarom worden in deze MKBA de kosten en baten van de organisatie van de NSS in Den Haag vergeleken met de situatie waarin de NSS elders in Nederland was georganiseerd.

Dit betekent dat een deel van de effecten van de NSS ook in het nulalternatief hadden plaatsgevonden. Zo zijn de beoogde internationale, directe effecten van de top – het verbeteren van de nucleaire veiligheid in de wereld – in het projectalternatief gelijk aan het nulalternatief. Als Den Haag de top niet had georganiseerd zou de top immers elders in Nederland hebben plaatsgevonden en zou dat ook het resultaat zijn geweest. Maar er zijn ook verschillende effecten geweest die specifiek in Den Haag neerslaan

¹ G. Romijn en G. Renes, 2013: Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

en die er niet zouden zijn geweest als de NSS elders in Nederland had plaatsgevonden. Deze effecten staan centraal in dit onderzoek

In het nulalternatief is het aannemelijk dat Den Haag de beschikbare middelen voor andere activiteiten zou hebben aangewend die eveneens moesten bijdragen aan een versterking van het internationale karakter en de reputatie van de stad. De financiële middelen waren afkomstig uit het budget voor 'Den Haag Internationale Stad'. Wanneer de NSS niet in de Den Haag had plaatsgevonden, waren deze middelen waarschijnlijk uitgegeven aan activiteiten zoals acquisitie van internationale organisaties. Omdat niet bekend is of de mogelijke baten van dat beleid groter of juist kleiner dan de uitgaven zouden zijn geweest, is er in de uiteindelijke vergelijking met de kosten en baten van de NSS vanuit gegaan dat deze welvaartsneutraal zijn geweest.

1.3 Aanpak en opzet

In het volgende hoofdstuk is een zo compleet mogelijke inventarisatie van de verschillende (mogelijke) effecten van de NSS gemaakt. Omdat deze MKBA zich toespitst op de effecten voor de stad Den Haag (en niet voor Nederland als geheel wat vaak gebruikelijk is) zal er een onderscheid worden gemaakt naar waar deze effecten terechtkomen: voornamelijk in Den Haag of eerder in de rest van Nederland.

Hoofdstuk 3 gaat in op de kosten die zijn gemaakt voor de organisatie van de NSS en in de drie hoofdstukken die daarop volgen worden de verschillende effecten zo goed mogelijk gekwantificeerd en in geld uitgedrukt (gemonetariseerd). In hoofdstuk 7 wordt een overzicht gegeven van de kosten en de baten en wordt ingegaan op een aantal onzekerheden. Hoofdstuk 8 gaat in op de vraag hoe deze resultaten kunnen worden gebruikt in een bredere afweging van de voor- en nadelen van het organiseren van (grootschalige) evenementen zoals de NSS.

2 Analyse kader: type effecten van de NSS

De NSS brengt verschillende effecten met zich mee die welvaartsbaten kunnen opleveren. In figuur 2.1 zijn de verschillende typen effecten weergegeven (rode blokken), is aangegeven hoe deze effecten tot uiting komen (witte blokken) en wat de welvaartseffecten hiervan kunnen zijn (grijze blokken). Dit overzicht is mede gebaseerd op een discussiebijeenkomst met verschillende medewerkers van de gemeente Den Haag.

In de eerste plaats gaat het om de bestedingen van bezoekers aan de NSS en aanpalende activiteiten, en uitgaven die door het Rijk gedaan zijn in het kader van de top. Deze bestedingen hebben tot extra winsten geleid bij bedrijven in Den Haag. Voor Nederland als geheel is het effect nul. Bezoekers aan *side events* uit Den Haag zelf ervaren een gebruikswaarde: de waarde die ze hechten aan het bezoek aan een bepaald *side event*. De uitgaven en investeringen van het Rijk in het kader van de NSS, zijn vanuit landelijk perspectief herverdelingseffecten maar kunnen vanuit Haags perspectief wel degelijk tot een welvaartswinst leiden. Daarnaast is er ook een verdringingseffect, bijvoorbeeld van bezoekers die zonder de NSS in Den Haag waren komen winkelen, maar dat nu in een andere stad hebben gedaan. Voor Den Haag is dat een negatief effect, voor de rest van Nederland is het een positief effect.

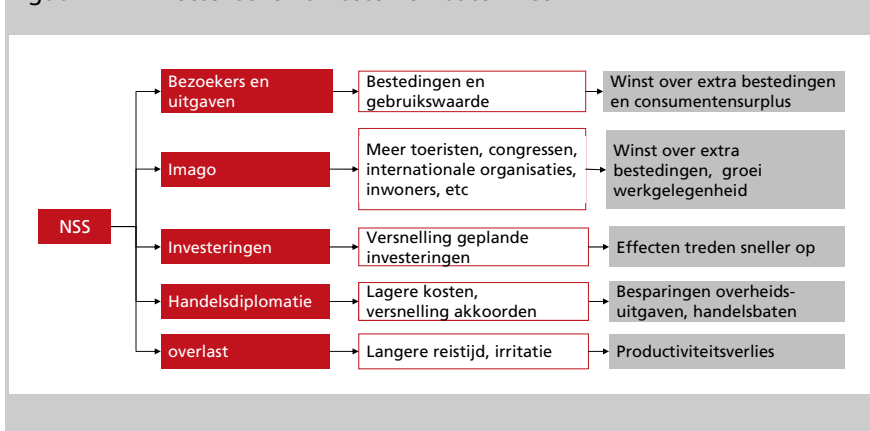
In de tweede plaats zijn er imago-effecten. Met imago-effecten worden de effecten bedoeld die de organisatie van de NSS heeft gehad op de bekendheid en uitstraling van Den Haag en Nederland door onder andere de aandacht in de pers. Het gaat hierbij niet alleen om het imago-effect voor toeristen, maar ook om de bekendheid van Den Haag als locatie voor zakelijke evenementen zoals congressen. Als er inderdaad een imago-effect uitgaat van de NSS dan zou dit tot uiting moeten komen in bijvoorbeeld een groei van het aantal congressen. De extra winsten over de bestedingen van de (buitenlandse) bezoekers van deze congressen zijn vervolgens weer welvaartsbaten voor de stad Den Haag.

Hiernaast zijn er effecten als gevolg van het vooruithalen van bepaalde investeringen, zoals de overkapping bij het Gemeentemuseum in Den Haag. Zowel de kosten als de baten van deze investering treden eerder op, wat per saldo een welvaartseffect kan hebben. Ook handelsmissies zijn door de NSS

tijdelijk versneld en toegenomen in aantal en omvang. Hierdoor zijn er enerzijds kosten bespaard en anderzijds handelsbaten naar voren gehaald.

Tegenover al deze baten staan langere reistijden en een slechtere bereikbaarheid door de veiligheidsmaatregelen en wegafzettingen, wat een welvaartsverlies oplevert.

Figuur 2.1 Effectenschema kosten en baten NSS



Op basis van bovenstaande figuur is in tabel 2.1 een schematisch overzicht gegeven van de verschillende typen effecten die in dit rapport zijn onderzocht. Naast de kosten worden drie typen effecten geïdentificeerd: bestedingseffecten, imago-effecten en overige effecten. Met een '+' en '-' is aangegeven of het effect positief danwel negatief is. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de stad Den Haag en (de rest van) Nederland.

Uit de tabel blijkt dat niet alle kosten en baten in de stad Den Haag terechtkomen. Een (groot) deel van de kosten wordt immers gedragen door het Rijk. Daar staat tegenover dat een deel van de baten zowel in de stad Den Haag als in de rest van Nederland terechtkomen (zoals bestedingseffecten). Ook zijn er baten die zich in Nederland als geheel voordoen en niet aan Den Haag specifiek zijn toe te wijzen, zoals het effect op het Nederlandse imago in de diplomatieke wereld en het effect op handelsmissies. Deze landelijke effecten worden niet meegenomen in de MKBA. Deze effecten zouden zich immers ook voordoen als de MKBA in bijvoorbeeld Maastricht was georganiseerd. Ze zijn met andere woorden niet

additioneel ten opzichte van het nulalternatief. Er is vanuit gegaan dat in het nulalternatief de top in een stad plaatsvond die ver genoeg van Den Haag af ligt, zodat effecten op bijvoorbeeld het gebied van bestedingen (door bezoekers) of verkeersoverlast niet (deels) ook in Den Haag plaatsvonden.

Tabel 2.1 Effectenschema kosten en baten NSS

	Den Haag	Rest Nederland
KOSTEN		
Gemeente Den Haag	-	
Rijk		-
BATEN		
1. Bestedingen en bezoekers		
Bestedingen bezoekers top	+	+
Bestedingseffecten uitgaven organisatie	+	-
Gebruikswaarde bezoekers <i>side events</i> & NSS-toeristen	+	+
Bestedingen bezoekers <i>side events</i> & NSS-toeristen	+	-/+
Verdringing bezoekers Den Haag	-	+
2. Imago		
Toeristen – buitenland	+	+
Toeristen - binnenland	+	-/+
Congreswereld	+	+
Internationale instellingen (en bedrijven)	+	+
(Potentiële) inwoners (trots)	+	+
Diplomatieke wereld		+
3. Overige effecten		
Versnelling investeringen	-/0/+	
Langere reistijd en verkeersdrukte	-	-
Overlast en irritatie	-	-
Handelsmissies en -akkoorden	0	+

Top, of de *bill* [Atlas voor gemeenten]

3 Kosten

De organisatie van de NSS heeft uiteraard kosten met zich meegebracht, voor de Rijksoverheid, maar ook voor de gemeente Den Haag. In dit hoofdstuk worden deze kosten zo goed mogelijk in kaart gebracht. Hoewel deze MKBA zich toespitst op de gemeente Den Haag wordt in dit hoofdstuk ook stilgestaan bij de kosten die gemaakt zijn door het Rijk. Dat is nodig om de daarvan uitgaande herverdelingseffecten voor Den Haag te kunnen berekenen.

3.1 Kosten gemeente Den Haag

De begroting voor de NSS van de gemeente Den Haag bestond uit € 3,5 miljoen (zie tabel 3.1). Dit betreffen de incidentele meerkosten die het organiseren van de NSS voor de gemeente Den Haag met zich meebracht. Hiervan is het grootste deel gaan zitten in de post ‘aanbesteding’. Daaronder vallen de kosten voor het ‘bod’ dat aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (als organisator) is gedaan. Het gaat dan om het beschikbaar stellen van het World Forum en het ‘vrijmaken’ van hotels die voor de NSS zijn gebruikt. Andere kosten betreffen additionele werkzaamheden aan de openbare ruimte, de kosten voor communicatie en informatieverstrekking aan bewoners, bedrijven en instellingen in Den Haag, de ‘aankleding van de stad’, en verkeersmaatregelen. Op basis van de uiteindelijke afrekening bleken de gemaakte kosten echter lager te zijn: bijna € 3,0 miljoen.

Hiernaast zijn er kosten geweest die samenhangen met bijvoorbeeld de inzet van personeel en (structurele) aanpassingen in de openbare ruimte die in bestaande budgetten zijn opgevangen. Dit zijn vanuit het perspectief van de gemeente geen additionele kosten; ook zonder de NSS in Den Haag (het nulalternatief) zouden deze kosten zijn gemaakt. Verbeteringen aan de openbare ruimte zouden dan waarschijnlijk alleen op een andere locatie in de stad hebben plaatsgevonden (conform de planning in een situatie zonder NSS). Dit betekent dat deze kosten weliswaar budgetneutraal zijn, maar niet noodzakelijkerwijs ‘welvaartsneutraal’. Het is aannemelijk dat de maatschappelijke baten van de alternatieve aanwending van deze middelen in het nulalternatief groter zouden zijn geweest. De oorspronkelijke planning (voordat bekend werd dat de NSS er zou komen) van verbeteringen in de openbare ruimte is gebaseerd op een goede afweging

van wat, waar en wanneer zou moeten gebeuren. Als daarvan wordt afgeweken vanwege de komst van de NSS is dit een minder optimale investering dan de originele planning. Op vergelijkbare wijze zijn grote investeringen naar voren gehaald of aangepast aan de komst van de NSS, bijvoorbeeld investeringen het World Forum en de overkapping van de binnentuin van het Gemeentemuseum (zie hoofdstuk 7).

Tabel 3.1 Begroting gemeente Den Haag voor de NSS

Onderdeel	Kosten (in € duizend)
Aanbesteding	1.800
Verkeer en mobiliteit	200
Openbare ruimte	200
Projectteam	200
Stads promotie	100
Side events (Academic Summit, internationale profilering)	140
Communicatie: bewoners, pershosting, bereikbaarheid	160
Communicatie en alternatieve locaties: bedrijven en instellingen	180
Overig en onvoorzien	520
Totaal	3.500

Bron: gemeente Den Haag

3.2 Kosten Rijk

Het grootste deel van de kosten voor de organisatie van de NSS is door het Rijk gemaakt. Hoewel deze kosten in principe niet relevant zijn voor deze MKBA vanuit het perspectief van de gemeente Den Haag zijn de uitgaven wel relevant voor het inschatten van herverdelingseffect (van de rest van Nederland naar Den Haag).

De Rijksuitgaven betreffen € 24 miljoen en zijn vooral uitgegeven aan de locatie, de inrichting, catering, techniek, ICT en het vervoer van delegaties. Dit bedrag is betaald uit de Rijksbegroting vanuit het budget van de zogenaamde Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

Ook zijn er kosten gemaakt voor de veiligheidsmaatregelen (onder andere inzet leger en politie). Deze zijn om veiligheidsredenen niet openbaar gemaakt en het is ook niet precies bekend welke veiligheidsmaatregelen er

zijn getroffen. Wel zijn er op basis van verschillende informatiebronnen indicaties van de inzet van leger en politie, waardoor een inschatting van deze kosten mogelijk zou moeten zijn. Omdat deze kosten voor rekening van het Rijk zijn, vallen zij buiten de scope van deze MKBA voor de gemeente Den Haag.

Top, of de *bill* [Atlas voor gemeenten]

4 Bezoekers en bestedingen

De directe effecten van de NSS komen voort uit de bestedingen van bezoekers aan de NSS (en gerelateerde *side events*) en de uitgaven aan de organisatie van de NSS zelf. De NSS heeft ook geleid tot verdringing; er zijn bezoekers vanwege de NSS niet naar de Haagse binnenstad en de Scheveningse kust gegaan. Deze directe effecten komen in dit hoofdstuk aan bod.

4.1 Bestedingen bezoekers NSS

Er zijn rond de vijfduizend buitenlandse deelnemers naar Nederland gekomen voor de top. In hun kielzog zijn ook ongeveer drieduizend journalisten meegekomen.² Omdat dit in principe allemaal bezoekers zijn die zonder de NSS niet naar Den Haag zouden zijn gekomen, is het reëel om er vanuit te gaan dat de bestedingen van deze bezoekers additioneel zijn: zonder de NSS was (een deel van) dit geld niet in Den Haag besteed. In het nulalternatief hadden deze bestedingen weliswaar in Nederland plaatsgevonden (bijvoorbeeld in Maastricht) maar was het deel dat in Den Haag was beland nul of verwaarloosbaar klein geweest.

Er waren uiteraard ook Nederlandse deelnemers en journalisten aanwezig op de NSS. De bestedingen van deze bezoekers zijn additioneel voor zover deze mensen hun bestedingen in het nulalternatief buiten de stad Den Haag zouden hebben gedaan. In totaal waren er 450 *delegation liaison officers* en hostesses actief. Voor het grootste deel waren dit medewerkers van ministeries, die dan ook uit de eigen gelederen van de ministeries kwamen. In een situatie zonder NSS zouden deze ambtenaren voor een groot deel ook in Den Haag hebben gewerkt. Wanneer de NSS in een andere stad in Nederland had plaatsgevonden, zou een deel van deze mensen waarschijnlijk wel buiten Den Haag werken, waardoor er van de NSS ook een (klein) additioneel effect uitgaat op de bestedingen in Den Haag. Eventuele additionele bestedingen van Nederlandse bezoekers komen dus

² Het aantal van drieduizend journalisten is een inschatting die met meer onzekerheid omgeven is dan het aantal deelnemers aan de top. Er lijken eerder minder dan meer dan drieduizend journalisten te zijn gekomen, waardoor het bestedingseffect (iets) lager kan uitvallen. Daar staat tegenover dat er mogelijk ook bestedingseffecten zijn van politieagenten die uit de rest van Nederland naar Den Haag zijn gekomen en daar vaak ook hebben overnacht en waarvan het effect buiten beschouwing is gelaten.

vooral op conto van journalisten die zonder de NSS niet in Den Haag zouden zijn geweest. Het is niet bekend hoe groot dit aantal is. Omdat in elk geval een deel van de journalisten normaal ook in Den Haag zou zijn (voor ontwikkelingen in de nationale politiek) wordt er uitgegaan van een beperkt aantal van honderdvijftig Nederlanders (journalisten en een deel Nederlandse deelnemers aan de top) die zonder de NSS niet in Den Haag zouden zijn geweest.

Een gemiddelde buitenlandse bezoeker die voor zakelijke redenen naar een congres in Nederland komt, blijft 1,7 dag en besteedt € 701 tijdens zijn of haar verblijf in Nederland.³ Dit komt per dag neer op € 412. Een groot deel van deze bestedingen bestaat uit de kosten voor logies, maar daarnaast zijn er ook bestedingen aan andere zaken zoals souvenirs. Omdat de buitenlandse delegatieleden zelf voor hun overnachtingen hebben betaald, lijkt € 412 aan bestedingen per dag een reëel uitgangspunt. In de praktijk kan dit bedrag per bezoeker uiteraard sterk variëren: zo liggen de bestedingen van een gemiddelde buitenlandse journalist waarschijnlijk lager en die van delegatieleden waarschijnlijk hoger. Uitgaande van in totaal achtduizend buitenlandse bezoekers die gemiddeld drie dagen zijn gebleven en een gemiddelde besteding van € 412 komen de totale additionele bestedingen op € 9,9 miljoen (zie ook tabel 4.1).

De bestedingen van de Nederlandse deelnemers en journalisten liggen naar verwachting lager. Niet alleen is de kans groot dat zij geen gebruik hebben gemaakt van een hotel maar ook zullen zij naar verwachting geen uitgaven aan souvenirs en dergelijke hebben gedaan. Als er wordt uitgegaan van € 50 per persoon per dag en gemiddeld twee dagen verblijf dan komen de additionele bestedingen op € 15.000 (zie tabel 4.2).

Van bestedingen naar baten

Bestedingen zijn echter niet hetzelfde als welvaartsbaten. De inkoop van grondstoffen (bijvoorbeeld flessen wijn in een restaurant), maar ook verdringen op de arbeidsmarkt en andere markten heeft tot gevolg dat het welvaartseffect van deze bestedingen slechts een deel is van de bestedingen zelf. De welvaartseffecten van deze bestedingen voor Nederland bestaan uit

³ NBTC, 2014; M&C scan 2013 (NBTC, Den Haag).

de belastingopbrengsten (btw en accijnzen) en de (over)winsten⁴ van hotels, restaurants en winkels waar het bedrag wordt besteed.

Voor het inschatten van de belastingopbrengsten kan gebruik worden gemaakt van het (gewogen) gemiddelde dat het CPB aanraadt: 16,5%.⁵ Dat betekent dat de welvaartsbaten in de vorm van hogere belastingopbrengst van de Rijksoverheid € 1,6 miljoen (16,5% van €9,9 miljoen) bedragen.

Hier bovenop komen dan de (over)winsten op de bestedingen. Hoe groot de overwinsten op deze bestedingen zijn, is lastig te bepalen. In het algemeen wordt er in een kosten-batenanalyse vanuit gegaan dat dit beperkt is als het gaat om structurele bestedingspatronen.⁶ Bij voldoende concurrentie zullen er immers bij overwinsten in een bepaalde markt altijd concurrenten zijn (of toetreden) die door middel van lagere prijzen zich een deel van de markt willen toe-eigenen. Dit zal de prijs naar een niveau brengen dat leidt tot een ‘normale’ vergoeding voor arbeid en kapitaal van de eigenaren en daarmee geen overwinst (en geen additionele welvaartsbaat).

Bij tijdelijke bestedingsimpulsen zoals evenementen (als de NSS) die een korte periode voor een hogere vraag kunnen zorgen, kan dit anders liggen. In sommige situaties kan dan bijvoorbeeld tijdelijk een hogere prijs worden gevraagd waardoor er gedurende deze periode wel sprake kan zijn van overwinst. Die overwinsten zijn in dit geval nadelig voor de buitenlandse bezoekers, maar omdat een MKBA over het algemeen het Nederlandse (en in dit geval zelfs het Haagse) perspectief heeft, vallen die buiten beschouwing.

Hiernaast spelen er op zijn minst drie andere effecten door elkaar. Het eerste is het zogenoemde *multiplier effect*. Het gaat er dan om dat de extra bestedingen ook doorwerken op andere bedrijven (bijvoorbeeld een restaurant dat extra flessen wijn bestelt bij een groothandel) waardoor de ‘uiteindelijke bestedingen’ groter worden. Deze extra bestedingen zijn echter weer niet gelijk aan welvaartswinst. Wel kan het zo zijn dat de welvaartswinst op de bestedingen groter wordt door het *multiplier effect*: het gaat feitelijk om de totale overwinst die in alle schakels van de

⁴ De winst na aftrek van kosten waarbij lonen (eigenaren en werknemers) en kapitaallasten zijn meegenomen.

⁵ Zie P. Zwaneveld e.a., 2011; De BTW in kosten-batenanalyses (CPB, Den Haag).

⁶ Zie G. Romijn en G. Renes, 2013; Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (CPB/PBL, Den Haag).

productieketen is gemaakt.⁷ Op deze manier kan echter ook een deel van de bestedingen (en daarmee van de overwinsten en welvaartsbaten) weglekken naar het buitenland: het tweede effect. Ten derde kan er sprake zijn van een verdringingseffect: schaarse middelen (arbeid, productiecapaciteit) kunnen niet meer voor de productie van andere goederen of diensten (die ook een welvaartseffect generen) worden ingezet. Voor de berekening van de mate waarin elk van deze effecten zich voordoet, is zeer gedetailleerde informatie nodig over waar bestedingen precies terecht zijn gekomen. Dergelijke informatie is echter zelden aanwezig.

Wel is het aannemelijk dat bij kortere bestedingsimpulsen rond evenementen zoals de NSS de overwinsten op de bestedingen groter zijn dan bij meer structurele bestedingspatronen (zogenaamde *windfall profits*). Niet alleen omdat er meer mogelijkheden zijn voor tijdelijk hogere prijzen (en daarmee overwinsten), maar ook omdat het niet aannemelijk is dat de verdringingseffecten groot zijn. De tijdelijke piek in de inzet van personeel in hotels bijvoorbeeld is zeer waarschijnlijk opgevangen door overwerk van bestaand personeel of uitzendkrachten en tijdelijke werknemers die anders op dat moment geen werk zouden hebben, en niet door het wegtrekken van werknemers bij andere bedrijven.

In recente MKBA's voor het WK voetbal en de Olympische Spelen⁸ wordt daarom uitgegaan van respectievelijk 50% en een *range* van 100% tot 50%. Bij het inschatten van de welvaartsbaten van een meer structurele groei van bezoekersaantallen ligt dit percentage veel lager omdat er dan wel sprake zal zijn van verdringing op de arbeidsmarkt en andere markten.⁹

Omdat de hotels ver van te voren waren geboekt waren de mogelijkheden voor forse prijsverhogingen tijdens de top beperkt waardoor 50%

⁷ Als een bezoeker van de NSS een euro besteedt in een winkel kan het bestedingseffect groter zijn omdat deze winkel bijvoorbeeld weer voor een 0,5 euro heeft ingekocht. Hierdoor is er in totaal 1,5 euro besteed. Alleen geldt ook hier weer dat het welvaartseffect van die extra 0,5 euro kleiner is dan 0,5 euro (want ook de groothandel koopt weer ergens is). Het welvaartseffect van deze besteding bestaat dus uit de 'overwinst' van de winkel over die ene euro (die in elk geval kleiner is dan 0,5 euro want die is immers besteed aan de groothandel) en de overwinst van de groothandel over de 0,5 euro die daar besteed is.

⁸ Zie o.a.: M. van den Berg, M de Nooij en C. Koopmans, 2010: Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal (SEO, Amsterdam); P. Blok, G-J. Fernhout, E. Gerdes, H. Kandel, S. Schenk, C. Tunnel en T. Bridges, 2011; Verkenning Maatschappelijke Kosten en Baten van de Olympische en Paralympische Spelen 2028 in Nederland – Eindrapport (Rebel, Arup, Rotterdam).

⁹ Zie bijvoorbeeld G. Marlet, R. Ponds en J. Poort, 2012 Aan de Amsterdamse grachten - Maatschappelijke kosten en baten van de festiviteiten rond de viering van 400 jaar Amsterdamse grachten (Atlas voor gemeenten, Utrecht) in opdracht van de gemeente Amsterdam; G. Marlet, J. Poort en C. van Woerkens, 2011. De Schat van de Stad (Atlas voor gemeenten/SEO, Utrecht/Amsterdam).

welvaartswinst een reëler uitgangspunt is dan 100%. Als er wordt uitgegaan van een welvaartswinst van 50% over de bestedingen na aftrek van btw (€ 8,2 miljoen) komen de baten van deze bestedingen op € 4,1 miljoen. Met de additionele belastingopbrengsten van € 1,6 miljoen komen de baten van bestedingen op een kleine € 5,8 miljoen (zie tabel 4.1)

Uitgaande van hetzelfde percentage welvaartswinst over de bestedingen (exclusief btw) bedraagt de welvaartswinst van de additionele Nederlandse bezoekers ruim € 6.000 (zie tabel 4.2). Omdat in het nulalternatief deze uitgaven elders in Nederland waren gedaan is deze € 6.000 een winst voor Den Haag, maar een verlies voor de rest van Nederland. Hoe de welvaartsbaten van de buitenlandse bezoekers gespreid zijn over Den Haag en de rest van Nederland is afhankelijk van waar deze bezoekers hun uitgaven hebben gedaan.

Verdeling Den Haag en rest Nederland

Als de baten volledig in Den Haag terecht zouden komen, overstijgen zij hiermee alleen al ruimschoots de kosten voor de gemeente Den Haag. Slechts een deel van deze baten komt echter in Den Haag zelf terecht. In de eerste plaats komen de extra belastingopbrengsten volledig bij het Rijk terecht. In de tweede plaats verbleef niet iedere buitenlandse bezoeker in Den Haag. Een belangrijk deel van de bestedingen van de bezoekers die niet in Den Haag overnachtten, is dan naar verwachting ook niet in Den Haag terechtgekomen, maar bijvoorbeeld in Noordwijk of Amsterdam.

Zo is bekend dat de delegaties van de Verenigde Staten en China in Noordwijk verbleven (in respectievelijk Huis ter Duin en Hotel van Oranje) en mede daardoor een groot deel van de Amerikaanse journalisten ook (in het NH Leeuwenhorst). Ook verbleef een groot deel van de delegaties in hotels in Amsterdam (zoals de delegatie van Maleisië) of Rotterdam. Het is niet precies te achterhalen hoeveel mensen uiteindelijk in welke steden sliepen, maar op basis van een lijst met vooraf gereserveerde hotels in en buiten Den Haag in combinatie met bovenstaande gegevens is hier wel een schatting van te maken.

Deze lijst met hotels bestaat uit een overzicht van de hotels die vooraf gereserveerd zijn voor de NSS en biedt informatie over het aantal sterren, het aantal kamers en de locatie. Omdat het totaal aantal kamers op de lijst het aantal bezoekers overtrof, is er een inschatting gemaakt van de

verdeling. Dat is als volgt gedaan. Ten eerste is ervan uitgegaan dat wanneer een bepaalde delegatie in een hotel zit, dit hotel ook volledig is volgeboekt. Zo is bekend dat onder andere de Maleisische delegatie in het Amstelhotel zat en dat het Amstelhotel 79 kamers heeft. Op basis daarvan is aangenomen dat er 79 bezoekers in Amsterdam hebben overnacht. Op vergelijkbare wijze is dat gedaan voor de andere delegaties waarvan het hotel bekend was.

Vervolgens zijn de overige bezoekers ‘verdeeld’ waarbij is aangenomen vijfsterrenhotels een voorkeur hebben boven viersterrenhotels (en die weer boven driesterrenhotels) en dat bij een gelijkblijvend aantal sterren Den Haag de voorkeur kreeg boven een andere locatie. In deze ‘verdeelsleutel’ ontvangt een vijfsterrenhotel in Den Haag dus eerder bezoekers dan een vijfsterrenhotel in Amsterdam, maar een vijfsterrenhotel in Amsterdam weer eerder dan een tweesterrenhotel in Den Haag. Op basis van deze verdeling is het aannemelijk dat 28% van de bezoekers ook daadwerkelijk in Den Haag heeft overnacht en 72% buiten Den Haag. Dit zou betekenen dat van de € 4,1 miljoen aan welvaartsbaten die voortkomen uit de bestedingen van bezoekers er ruim € 1,2 miljoen in Den Haag terecht zijn gekomen en een kleine € 3 miljoen in de rest van Nederland (onder andere in Amsterdam, Rotterdam en Noordwijk, zie ook tabel 4.1).

Tabel 4.1 Effecten bestedingen buitenlandse bezoekers

Buitenlandse bezoekers	8.000 (5000 delegatieleden en 3000 journalisten)
Uitgaven per dag	€ 412
Gemiddeld aantal overnachtingen	3
Totale bestedingen in NL	€ 9,9 miljoen
<i>Welvaartsbaat 1 (belasting)</i>	
Belastingopbrengsten (%)	16,5%
Welvaartsbaten rijk	€ 1,6 miljoen
<i>Welvaartsbaat 2 (overwinst)</i>	
Welvaartswinst over bestedingen (na aftrek btw)	50%
Welvaartsbaat 2 - winst	€ 4,1 miljoen
Waarvan in Den Haag (28%)	€ 1,2 miljoen
Waarvan in rest Nederland (72%)	€ 3,0 miljoen ¹⁰

Tabel 4.2 Effecten bestedingen binnenlandse bezoekers

Additionele bezoekers aan Den Haag uit rest van Nederlands	150
Aantal dagen	2
Gemiddelde besteding per dag (inclusief btw)	€ 50
Gemiddelde besteding per dag (exclusief btw)	€ 41,70
Totale bestedingen (exclusief btw)	€ 12.510
Welvaartswinst over bestedingen (na aftrek btw)	50%
Welvaartswinst Den Haag	€ 6255

¹⁰ Door afrondingsverschillen tellen de baten voor Den Haag en de rest van Nederland op tot een hoger bedrag dan € 4,1 miljoen.

4.2 Bestedingseffecten en gebruikswaarde overige bezoekers

Parallel aan de NSS zijn er verschillende *side events* georganiseerd: grote, internationale bijeenkomsten, maar ook kleinere waar vooral (of alleen) Nederlanders op afkwamen. De grotere *side events* waar ook veel buitenlandse bezoekers op afkwamen, vonden buiten Den Haag plaats. Zo werd de Nuclear Industry Summit met ongeveer tweehonderd CEO's van bedrijven in de nucleaire industrie georganiseerd in de Beurs van Berlage in Amsterdam. De Nuclear Knowledge Summit vond eveneens in Amsterdam plaats. In Maastricht werd @TOMIC georganiseerd: een internationale crisisoefening rond terrorisme met radiologische en/of nucleaire middelen, waar rond de 250 experts uit vijftig landen op afkwamen. Omdat deze baten niet in Den Haag maar in andere steden (en bij het Rijk) terecht zijn gekomen worden ze in deze MKBA buiten beschouwing gelaten. Als ook deze events in Den Haag hadden plaatsgevonden, waren de bestedingseffecten van de top naar verwachting nog hoger geweest. Mogelijk zijn er goede redenen geweest om dat niet te doen (bijvoorbeeld veiligheid of hotelcapaciteit) maar vanuit het perspectief van Den Haag had het combineren van deze congressen met de NSS tot additionele baten kunnen leiden voor de stad.

In Den Haag zelf vond een aantal kleinere *side events* plaats die zijn georganiseerd door de gemeente, en in het nulalternatief niet hadden plaatsgevonden. Het ging hierbij onder andere om een TEDx bijeenkomst rond het thema Secure Societies, een filmfestival rond nucleaire energie (Movies that Matter), een bijeenkomst over nucleaire veiligheid in de hal van het stadhuis (Border Sessions) en een 'interactieve sessie' rond het thema veiligheid in de stad (Pop Up Security Studio). Het doel van deze *side events* was enerzijds om verschillende publieksgroepen (studenten, scholieren, inwoners) te betrekken bij het thema van de NSS en anderzijds om eventuele tegenstanders een podium te bieden om daarmee het debat rond het thema te stimuleren. Ook waren de verschillende events een manier om inwoners voor een deel 'te compenseren' voor het ongemak dat zij eventueel hebben ervaren rond de NSS.

Naast de *side events* is het ook mogelijk dat er mensen specifiek voor de NSS naar Den Haag zijn gekomen om bijvoorbeeld Obama of andere wereldleiders te spotten. Of dit daadwerkelijk gebeurd is, is niet bekend. Het

lijkt aannemelijk dat dit aantal niet erg groot is geweest. Op de eerste plaats waren de veiligheidsmaatregelen erg streng waardoor de kans dat ‘NSS-toeristen’ ook daadwerkelijk regeringsleiders konden zien erg klein was. Op de tweede plaats is er van tevoren uitvoerig gecommuniceerd dat Den Haag slecht te bereiken was en werd aangeraden om Den Haag te mijden als het maar enigszins kon. De kans is groot dat mogelijke ‘NSS-toeristen’ daardoor zijn afgeschrikt. Tot slot had de NSS zelf – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de kroning van Willem-Alexander of prinsjesdag – helemaal geen publiek onderdeel.

De welvaartsbaten van de *side events* zijn hierdoor vooral toe te schrijven aan de bezoekers van de door de gemeente Den Haag georganiseerde events. De welvaartsbaten voor de stad Den Haag bestaan enerzijds uit het ‘nut’ (de gebruikswaarde) dat de bezoekers uit Den Haag zelf hebben ervaren van hun bezoek aan een event en anderzijds uit de bestedingen van de bezoekers van buiten de stad.

Gezamenlijk trokken deze *side events* 2.320 bezoekers – waarvan 1.575 scholieren uit Den Haag. Dit waren (vooral) leerlingen van het Gymnasium Sorghvliet dat op 25 maart een alternatief programma kreeg aangeboden omdat de school die dag niet toegankelijk was.¹¹ Omdat het filmbezoek een vervanging was van een regulier lesprogramma is ervan uitgegaan dat er geen additionele welvaartsbaten van dit filmbezoek uitgaan. Dit is wel het geval voor de overige 745 bezoekers van de *side events* waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen bezoekers uit Den Haag zelf en uit de rest van Nederland. De herkomst van bezoekers is echter niet bekend. Omdat de doelgroep voornamelijk bestond uit inwoners van Den Haag is het aannemelijk dat een groot deel van de bezoekers uit Den Haag zelf kwam. Tegelijkertijd zal ook een deel van de bezoekers uit andere delen van Nederland zijn gekomen (bijvoorbeeld tegenstanders van de top). De aanname is dat 75% van de bezoekers (589) uit Den Haag kwam en 25% (156) uit de rest van Nederland.

Gebruikswaarde

De gebruikswaarde is de waarde die de bezoekers van de events aan dat bezoek hechten. Voor zover die waarde uitstijgt boven de prijs die zij ervoor betalen is dit welvaartswinst. Hoewel de verschillende events gratis waren

¹¹ Zie het artikel “Van Aartsen over NSS: wel barrières in de wijk, maar de stad wordt geen ‘fort’” op de lokale website van de wijk Statenkwartier (www.statenkwartier.net) van 19 februari 2014.

hebben de bezoekers wel kosten gemaakt om er te komen. Ze zijn immers naar de locatie toe gereisd en hebben ervoor gekozen om daar een bepaalde tijd te verblijven. Die kosten voor reis en verblijf weerspiegelen een deel van de waarde die mensen aan dat evenement hechten. De meeste mensen hebben namelijk meer voor een event over dan het ze feitelijk kost. Het verschil tussen deze ‘gegeneraliseerde kosten’ en de waarde die bezoekers ontlenen aan hun bezoek is het consumentensurplus. Dat is een welvaartsbaat voor de bezoekers van de *side events*.

Dit zogeheten consumentensurplus wordt verondersteld een kwart te zijn van de gegeneraliseerde kosten. Maar ook andere activiteiten (bijvoorbeeld naar een café gaan) die de Haagse deelnemers in het nulalternatief zouden hebben ondernomen genereren een consumentensurplus. De welvaartsbaat is dus het verschil in consumentensurplus van het bezoeken van een *side event* en dat van een alternatieve activiteit. Dit verschil in surplus is ook op een kwart gesteld. Per saldo wordt zo gerekend met een zestiende van de gegeneraliseerde reis- en verblijfskosten als gebruikswaarde voor de bezoekers.¹² Het bezoek aan een *side event* genereert gebruikswaarde voor bezoekers van binnen en buiten Den Haag, maar omdat deze MKBA zich toespitst op Den Haag telt alleen die van de Haagse bezoekers mee.

Om de gebruikswaarde te bepalen, zijn dus gegevens of aannames nodig over de gemiddelde reistijd, reiskosten, verblijfstijd van de bezoekers van de *side events* (en als entree niet gratis was ook de toegangskosten voor bezoekers). Hierbij is uitgegaan van een gemiddelde reisafstand van acht kilometer en gemiddelde reiskosten van € 0,19 per kilometer voor automobilisten, € 0,12 per kilometer voor OV-reizigers (voor fietsers zijn geen reiskosten gerekend). Voor de reistijd voor deze acht kilometer is uitgegaan van vijftien minuten per auto en twintig minuten per OV (en fiets). De aanname voor de *modal split* van de bezoekers is 50% auto, 25% OV, 25% fiets. Niet elk event duurde even lang en daarmee verschilde dus ook de verblijfsduur per event. Er is uitgegaan van 120 minuten voor een film, 180 minuten voor Border Sessions en 240 minuten voor Tedx en Pop Up Studio. Voor de waardering van de verblijfstijd is tot slot uitgegaan van € 12,35 per uur (gemiddeld netto uurloon) en voor reistijd van de ‘officiële’

¹² Voor een meer uitvoerige bespreking van deze methodiek, zie: G. Marlet, J. Poort, 2011: De waarde van cultuur in cijfers (Atlas voor gemeenten, Utrecht) en: G. Marlet, J. Poort en C. van Woerkens, 2011: De Schat van de Stad (Atlas voor gemeenten/SEO, Utrecht/Amsterdam).

waardering van € 7,50 per uur voor automobilisten (en fietsers) en € 6,00 voor OV-reizigers.^{13 14}

Gecombineerd leiden deze gegevens tot gebruikswaarden van tussen de € 27 en € 52 per bezoeker wat een consumentensurplus van bijna € 7 to € 13 oplevert. De welvaartsbatens van dit consumentensurplus per bezoeker variëren van € 1,72 tot € 3,26 (zie tabel 4.3). De verschillen in deze waarden tussen de evenementen komt door het verschil in duur van het evenement. Door vervolgens per evenement het aantal bezoekers te vermenigvuldigen met de gemiddelde gebruikswaarde en welvaartsbaat wordt duidelijk dat de totale gebruikswaarde € 25.000 bedraagt. De welvaartswinst hiervan is ruim € 1.500 (tabel 4.4).

Tabel 4.3 Berekening gebruikswaarde, consumentensurplus en welvaartsbatens per evenement

	Movies that matter	Border sessions	Pop Up Studio & TEDx
Kosten reistijd	€ 2,06	€ 2,06	€ 2,06
Reiskosten	€ 0,75	€ 2,06	€ 0,75
Kosten verblijfsduur	€ 24,70	€ 37,06	€ 49,41
Totale gebruikswaarde	€ 27,51	€ 41,18	€ 52,22
Consumentensurplus (25%)	€ 6,88	€ 10,30	€ 13,05
Welvaartswinst(25%)	€ 1,72	€ 2,57	€ 3,26

¹³ Zie Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2013; De maatschappelijke waarde van kortere en betrouwbaardere reistijden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag).

¹⁴ Deze waarden zijn lager dan voor de verblijftijd omdat ze geen onverdeelde aandacht vergen.

Tabel 4.4 Gebruikswaarde en baten van bezoek *side events* voor inwoners Den Haag

	Bezoekers uit Den Haag	Gebruikswaarde per bezoeker	Gebruikswaarde totaal	Welvaarts-winst per bezoeker	Totale welvaarts-winst
Movies that matter	120	€ 27,51	€ 3.302	€ 1,72	€ 206
Border sessions	225	€ 39,87	€ 8.970	€ 2,49	€ 561
Pop-up-studio	19	€ 52,22	€ 979	€ 3,26	€ 61
TEDx	225	€ 52,22	€ 11.749	€ 3,26	€ 734
Totaal	589		€ 25.000		€ 1.562

Bestedingen bezoekers *side events* en NSS-toeristen

De gebruikswaarde van bezoekers van de *side events* van buiten Den Haag genereert weliswaar geen welvaartsbaat voor de stad Den Haag, maar de eventuele bestedingen van deze bezoekers wel. Deze bestedingen zouden zonder *side events* waarschijnlijk buiten Den Haag terecht zijn gekomen. Vanuit nationaal perspectief is dit bestedingseffect slechts een verschuiving van baten, maar vanuit het perspectief van de stad Den Haag is dit uiteraard wel een positief effect (en voor de rest van Nederland een negatief effect). Voor de bestedingen van de bezoekers uit Den Haag kunnen de bestedingen niet als additioneel worden beschouwd. Wanneer er geen NSS was geweest waren deze bestedingen waarschijnlijk ergens anders in Den Haag waren beland.

Als wordt aangenomen dat 25% van de (volwassen) bezoekers van de *side events* niet uit Den Haag komt, gaat het om 156 personen. Een gemiddelde bezoeker in (de binnenstad van) Den Haag blijkt € 27,96 inclusief btw uit te geven.¹⁵ Na aftrek van btw is dat bedrag € 23,35. Uitgaande van dit bedrag per bezoeker bedragen de additionele bestedingen als gevolg van de *side events* van de NSS bijna € 3.650. Net als bij de bestedingen van de bezoekers van de top zelf wordt ervan uitgegaan dat hier 50% als welvaartsbaten

¹⁵ Zie H. Ter Beek en J. Broer, 2013; Kanskaart Toerisme Den Haag – economisch belang, toekomstpotentie en effectoptimalisatie (BEA, Amsterdam). Dit bedrag betreft de bestedingen in 2009 maar is in lijn met het meer recentere bedrag van € 27 dat een gemiddelde bezoeker met als primair doel 'Cultuur' in 2012 uitgeeft in Den Haag.

mogen worden gerekend: ruim € 1.800. Er zijn hier logischerwijs geen extra belastinginkomsten voor het Rijk omdat het gaat om bestedingen die in het nulalternatief ook in Nederland hadden plaatsgevonden. Daarmee komt de totale welvaartswinst van de *side events* voor Den Haag uit op slechts € 3.300 (€ 1.800 bestedingseffect en € 1.500 gebruikswaarde).

De directe baten van deze *side events* zijn dus vrijwel verwaarloosbaar in vergelijking met bijvoorbeeld de bestedingseffecten van de bezoekers van de top. Vanuit het perspectief van gebruikswaarde van de Haagse bezoekers en het vergroten van bestedingseffecten van bezoekers van elders lijken dit dan ook niet de meest kosteneffectieve activiteiten. Daar staat tegenover dat deze *side events* in Den Haag wel kunnen hebben bijgedragen aan de acceptatie van en/of betrokkenheid bij de NSS. Hierdoor is de irritatie en ervaren overlast mogelijk verminderd (zie ook hoofdstuk 6). Als dit echter het hoofddoel is van eventuele *side events* bij toekomstige evenementen, zijn er mogelijk alternatieve, meer kosteneffectieve opties om dat te bereiken.

4.3 Bestedingseffecten organisatie top

Naast de bestedingseffecten van deelnemers aan de top en *side events* zijn er mogelijk ook bestedingseffecten die voortkomen uit de uitgaven van de Rijksoverheid aan de organisatie van de top (€ 24 miljoen). Voor Nederland als geheel zijn deze uitgaven aan de organisatie geen welvaartswinst – bij de organisatie van de NSS in een andere stad zouden deze uitgaven immers ook zijn gedaan maar op een andere locatie. De organisatie van de top leidt echter wel tot een verschuiving van de uitgaven van het Rijk tussen regio's binnen Nederland (en mogelijk ook tot verschuivingen tussen sectoren).

Het is immers aannemelijk dat door het organiseren van de NSS een groter deel van de € 24 miljoen in de gemeente Den Haag terecht is gekomen dan in de nulsituatie. De winst over dat verschil is welvaartswinst voor de stad Den Haag. Die welvaartswinst voor Den Haag is precies gelijk aan het welvaartsverlies voor de rest van Nederland.

Het is niet bekend welk deel van de € 24 miljoen aan organisatiekosten in Den Haag terecht is gekomen en welk deel daarbuiten. Een belangrijk deel van de uitgaven is gaan zitten in de locatie, de inrichting en aankleding, catering, techniek en het vervoer van delegatieleden. Logischerwijs zijn de

uitgaven voor de huur van de locatie in Den Haag terechtgekomen, maar de overige uitgaven zijn waarschijnlijk voor een belangrijk deel buiten Den Haag terechtgekomen. Zo is de inrichting en aankleding gedaan door bedrijven uit Raamsdonkveer,¹⁶ die een deel weer uitbesteedden aan (andere) bedrijven in Raamsdonkveer, Den Bosch en Hoeven.¹⁷ De catering is gedaan door een bedrijf uit Breda¹⁸ in samenwerking met Jonnie Boer (Zwolle). Het personeel voor de bediening is geleverd door Verwiel en Wijngaard met vestigingen in Rotterdam en Utrecht. Het is daarentegen wel weer aannemelijk dat een deel van het personeel dat via Verwiel en Wijngaard werkte uit Den Haag kwam. Ook het geluid en licht is door een Haags bedrijf verzorgd.¹⁹ Het vervoer van de delegatieleden is gedaan door in totaal 45 bussen (en 90 chauffeurs) van het bedrijf Beuk uit Noordwijk. Zaken als tenten, water- en stroomvoorzieningen zijn weer via verschillende bedrijven uit de rest van Nederland betrokken. Om welke bedragen het gaat per type uitgave is onbekend.

Op basis van bovenstaande opsomming is er in deze MKBA vanuit gegaan dat een relatief groot deel van de bestedingen bij bedrijven buiten Den Haag terecht zijn gekomen. Het is de vraag welk percentage van deze overheidsuitgaven er in de nulsituatie in Den Haag terecht zou zijn gekomen en hoe groot dat percentage in de praktijk is geweest.

Voor de berekening van het welvaartseffect is aangenomen dat het verschil met de nulsituatie 25% bedraagt. Dit betekent dat er ten opzichte van de nulsituatie dus 25% van € 24 miljoen extra in Den Haag zou zijn besteed: € 6,0 miljoen. Als hier de btw vanaf gaat (die immers niet ten gunste komt van de stad Den Haag) is dat ruim deze € 5,0 miljoen. De welvaartsbaten voor de stad Den Haag bestaan dan uit de (over)winst op deze uitgaven. Hierbij is uitgegaan van 10% welvaartsbaten: € 0,5 miljoen.

Het percentage van 10% welvaartsbaten over de besteding ligt (fors) onder de 50% waarmee is gerekend bij de bestedingen van de bezoekers. De reden hiervoor is dat de marginale kosten voor de bedrijven die bijvoorbeeld de catering of de aankleding doen naar verwachting veel hoger zijn dan voor de bedrijven die profiteren van extra bezoekers aan de stad. Een hotel dat bijvoorbeeld van 30% naar 100% boekingen gaat (als gevolg van de NSS)

¹⁶ Fraai Projecten en Wolterinck Event Decoration.

¹⁷ Respectievelijk Schellenbach, Stagelight en IFS/Coby.

¹⁸ Van der Linde catering en evenementen.

¹⁹ Bourgonje licht en geluidsservice.

zal relatief weinig extra kosten hebben en dus relatief veel winst maken op deze extra bezoekers, terwijl dat voor een bedrijf dat de aankleding van de NSS doet niet het geval zal zijn. Daarbij komt dat een groot deel van deze uitgaven aan de organisatie via een aanbesteding zal zijn vergeven waardoor er naar verwachting een relatief sterke prijsdruk zal zijn geweest.

Tabel 4.5 Berekening welvaartsbaten voor Den Haag van de uitgaven voor de organisatie van de NSS

Uitgaven organisatie NSS	€ 24 miljoen
Aandeel Den Haag in uitgaven NSS (afwijking nulalternatief)	25%
Uitgaven in Den Haag	€ 6,0 miljoen
Uitgaven in Den Haag na aftrek btw	€ 5,0 miljoen
Winstpercentage	10%
Welvaartswinst Den Haag	€ 0,5 miljoen

Glasjezernetwerk rond World Forum

Een specifieke (additionele) investering die door het Rijk is gedaan is de aanleg van een glasvezelnetwerk rond het World Forum dat € 1,5 miljoen kostte. De gemeente Den Haag heeft dit na de NSS voor € 0,4 miljoen overgenomen. De gemeente had zelf ook de wens om dit binnen enkele jaren aan te leggen in het kader van het verder ontwikkelen van de internationale zone. Zonder de NSS had de gemeente dus waarschijnlijk in de toekomst ook een investering in de orde van die € 1,5 miljoen gedaan voor het glasvezelnet. In vergelijking met het nulalternatief zijn er daardoor kosten bespaard. Daar staat tegenover dat de gemeente deze uitgave wel sneller heeft gedaan dan in het nulalternatief. Bovendien is de kans klein dat het netwerk nu precies zo is aangelegd als de gemeente het zelf zou hebben laten doen. Daarom is het weliswaar aannemelijk dat er een welvaartsbaat van de aankoop van dit netwerk tegen een lage prijs uitgaat, maar dat deze kleiner is dan het verschil tussen investering van het Rijk en de prijs die de gemeente heeft betaald.

Om een inschatting te maken van de welvaartsbaat is aangenomen dat de gemeente deze investering zelf in 2018 had gedaan en dat het

investeringsbedrag (van € 1,5 miljoen) de maximale welvaartsbaten zijn. Omgerekend naar euro's van 2014 zou dit een maximale baat van een kleine € 1,3 miljoen zijn. Om rekening te houden met het feit dat het aangelegde netwerk naar verwachting afwijkt van hoe de gemeente het zelf zou hebben gedaan, wordt aangenomen dat de baten in de praktijk de helft van dit bedrag vormen: ruim € 0,6 miljoen. Daar staan de uitgaven van de gemeente tegenover van € 0,4 miljoen), waardoor de netto baat ruim € 0,2 miljoen bedraagt (zie tabel 4.6).

Tabel 4.6 Welvaartseffect overgenomen glasvezelnetwerk

Investering Rijk	€1,5 miljoen
Netto contante waarde (4,5% discountvoet en 2018 als alternatief jaar van aanleg)	€1,3 miljoen
Baten voor Den Haag (50%)	€0,6 miljoen
Kosten voor Den Haag (overname)	€0,4 miljoen
Welvaartseffect	€0,2 miljoen

4.4 Verdringing bezoekers Den Haag

Tegenover de positieve bestedingseffecten van de organisatie en de bezoekers van de NSS (en de *side events*) staat echter ook een verdringingseffect. Door de veiligheidsmaatregelen en de verminderde bereikbaarheid is het immers aannemelijk dat er minder bezoekers in de binnenstad en Scheveningen zijn geweest dan in het nulalternatief (geen NSS). Hierdoor hebben winkels en horeca omzet hebben misgelopen. De (potentiële) winst over deze verloren omzet is een negatief effect dat moet worden meegenomen in een kosten-batenanalyse van de NSS. In een situatie zonder NSS in Den Haag zou deze omzet (en de winst hierover) immers wel gerealiseerd zijn.

Om een inschatting te maken van het effect van de NSS op de bestedingen in de binnenstad en in Scheveningen is gebruikgemaakt van gegevens over (geautomatiseerde) bezoekerstellingen van de gemeente Den Haag. Elke dag vinden op verschillende punten in de binnenstad en in Scheveningen registraties plaats van het aantal mensen dat een bepaald 'telpunt' passeert.

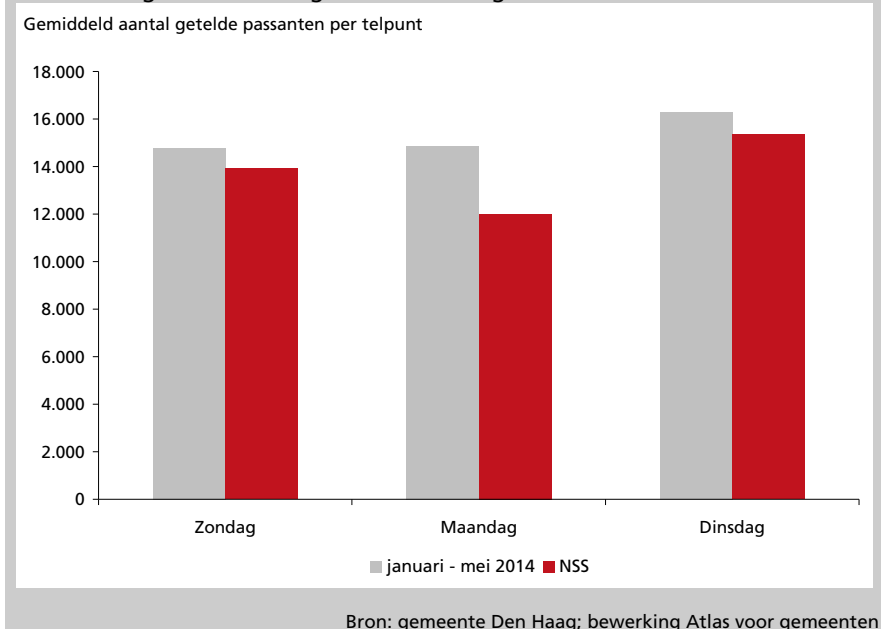
Het aantal ‘registraties’ is niet één-op-één te vertalen naar het aantal bezoekers omdat sommige bezoekers niet langs een telpunt lopen en andere juist langs meerdere telpunten. Wel is het aannemelijk dat verschillen in het gemiddelde (of de som) van het aantal registraties bij verschillende telpunten een indicatie geeft van de fluctuaties van het aantal bezoekers.

Figuur 4.1 laat het gemiddeld aantal geregistreerde passanten in de binnenstad (dertien telpunten) zien voor de zondag, maandag en dinsdag van de NSS ten opzichte van het gemiddelde aantal registraties voor deze dagen in de maanden januari tot en met mei 2014. Figuur 4.2 doet hetzelfde voor Scheveningen (waarbij de twee telpunten op de Strandweg/Boulevard zijn gebruikt omdat hier naar verwachting een eventueel effect het grootst is).²⁰ Voor de binnenstad geldt dat op alledrie de dagen van de NSS er gemiddeld minder passanten geregistreerd zijn dan normaal. Vooral op maandag is het verschil groot. Op de zondag en maandag van de NSS lag het aantal getelde registraties op de boulevard in Scheveningen ook lager dan gemiddeld, maar op de dinsdag lag het aantal juist hoger.

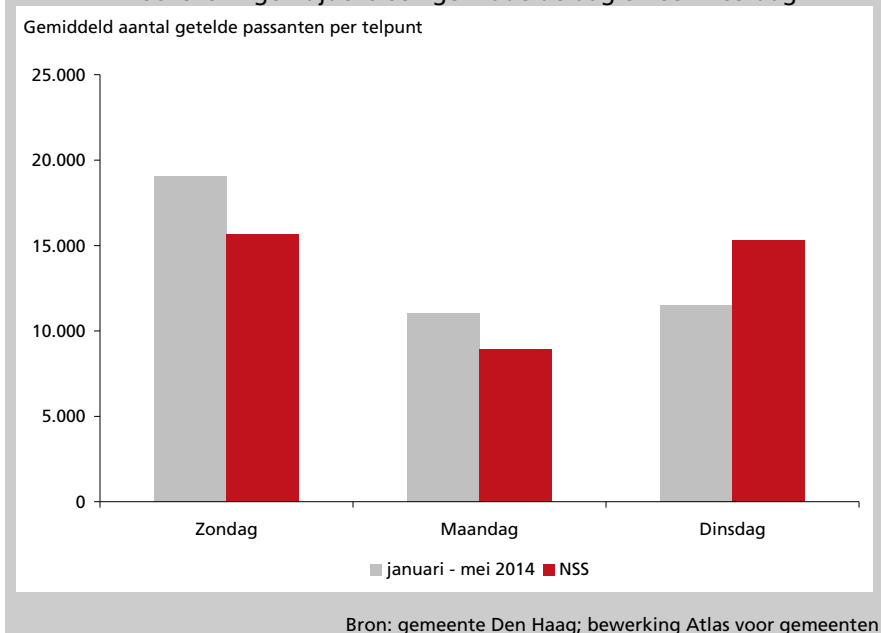
Er kan echter nog niet automatisch worden geconcludeerd dat deze verschillen (volledig) te verklaren zijn door de NSS. Ook andere factoren (zoals het weer) kunnen een rol spelen. Om het effect van de NSS zo goed mogelijk te ‘isoleren’ van andere factoren is een zogenaamd regressiemodel geschat. Hierbij worden verschillen in het gemiddeld aantal geregistreerde passanten in de binnenstad en het aantal geregistreerde passanten op de boulevard van Scheveningen zo goed mogelijk verklaard aan de hand van factoren die hier van invloed op zouden kunnen zijn. Het gaat dan om de dag van de week (op zondag is het gemiddeld drukker dan op maandag), de maand van het jaar, gemiddelde neerslag, temperatuur en het aantal uren zonneshijn. Op basis van deze factoren blijkt dat een groot deel van de variatie in het gemiddeld aantal geregistreerde passanten kan worden verklaard. Vervolgens is gekeken (door middel van een zogenaamde dummyvariabele) of er na correctie voor deze factoren nog steeds significant minder (of eventueel meer) passanten zijn geregistreerd op de dagen van de NSS.

²⁰ Zo werden negen horeca-bedrijven rond het Kurhaus gesloten.

Figuur 4.1 Gemiddeld aantal getelde passanten in de binnenstad tijdens een gemiddelde dag en een NSS-dag



Figuur 4.2 Gemiddeld aantal getelde passanten op de boulevard van Scheveningen tijdens een gemiddelde dag en een NSS-dag



Dat bleek het geval te zijn voor zowel de maandag als de dinsdag in de binnenstad en de zondag en de maandag op de boulevard (zie tabel 4.7 voor de resultaten). Op deze dagen zijn er significant minder passanten geregistreerd. Het is denkbaar dat de dagen voor of na de NSS er significant meer bezoekers zijn omdat er sprake is van uitgesteld (of versneld) bezoek. Het negatieve effect van de NSS wordt dan ‘goedgemaakt’ door meer passanten op een andere dag. De zaterdag na de NSS blijken er inderdaad significant meer passanten geregistreerd in de binnenstad en op de boulevard. Opvallend genoeg is het omgekeerde het geval op de vrijdag na de NSS (significant minder registraties) en in het geval van de boulevard ook op de woensdag na de NSS.²¹ Het positieve effect op zaterdag na de NSS valt hiermee min of meer weg waardoor er voor de berekening van het verdringingseffect alleen wordt uitgegaan van de effecten op de zondag en maandag in Scheveningen en de maandag en dinsdag voor de binnenstad.

Omdat het aantal geregistreerde passanten niet hetzelfde is als het aantal bezoekers moet het op deze manier ingeschatte effect van de NSS op het aantal ‘registraties’ vertaald worden naar aantallen bezoekers. Dit is gedaan door over een heel jaar het totaal aantal bezoekers te delen door het aantal geregistreerde passanten en aan te nemen dat het aantal geregistreerde passanten proportioneel is met het aantal feitelijke bezoekers.²² Een recent onderzoek van de gemeente Den Haag concludeert dat er rond de 45,6 miljoen bezoekers per jaar in Den Haag komen.²³ 61% hiervan gaat naar de binnenstad (bijna 28 miljoen) en 25% naar Scheveningen-Bad (11,2 miljoen). Over een heel jaar (2013) is de som van de dagelijkse (gemiddeld) aantal getelde passanten in de binnenstad bijna 7,2 miljoen, wat betekent dat per getelde passant er gemiddeld 3,9 feitelijke bezoekers in de binnenstad zijn. Voor de Scheveningse boulevard gaat het om bijna 3,2 miljoen getelde passanten, wat impliceert dat er per passant gemiddeld 3,5 feitelijke bezoekers komen.

Het effect van de NSS op de geregisteerde passanten in de binnenstad is een daling van 4.896 in twee dagen (-3.407 op maandag en -1.489 op dinsdag, zie

²¹ Het is niet direct duidelijk wat hier de oorzaak van zou kunnen zijn. Mogelijk gaat het om effecten van deeltijdwerkers en thuiswerkers. Het kan immers zo zijn dat mensen die normaal een vrije dag op vrijdag hebben (of woensdag) en werken op (o.a.) maandag en dinsdag, tijdens de NSS juist op vrijdag zijn gaan werken in plaats van de maandag of dinsdag. Ook kunnen mensen hun thuiswerkdag hebben verplaatst.

²² Hiermee wordt bedoeld dat de aanname is dat de verhouding tussen het aantal getelde passanten en het aantal feitelijke bezoekers gelijk blijft over de tijd.

²³ Zie H. Ter Beek en J. Broer, 2013; Kanskaart Toerisme Den Haag – economisch belang, toekomstpotentie en effectoptimalisatie (BEA, Amsterdam).

tabel 4.7). Dit komt overeen met bijna 19.000 minder bezoekers. Op de boulevard gaat het om ruim 13.114 minder registraties, wat rond de 45.000 minder bezoekers betekent.

Tabel 4.7 Resultaten regressieanalyses* op fluctuaties in passanten in de Haagse binnenstad en de boulevard van Scheveningen (coëfficiënt en t-waarden tussen haakjes)

	Binnenstad	Boulevard Scheveningen
Zaterdag (pre-NSS)	-635,2 (-0,98)	-2414,0 (-1,17)
Zondag (pre-NSS)	-581,5 (-1,03)	-6857,5 (-3,94) ***
Maandag (NSS)	-3407,1 (-6,57)***	-6256,9 (-3,65)***
Dinsdag (NSS)	-1489,0 (-2,81)***	-1017,5 (-0,75)
Woensdag (post-NSS)	-9,0 (-0,01)	-2896,4 (-1,8)*
Donderdag (post-NSS)	40,5 (0,08)	-389,5 (-0,27)
Vrijdag (post-NSS)	-1196,5 (-2,11)**	-3802,1 (-2,47)**
Zaterdag (post-NSS)	1385,2 (2,92)***	5650,9 (3,37)***
CONTROLEVARIABLEN		
Dummy's per dag	Ja	Ja
Dummy's per maand	Ja	Ja
Indicatoren voor het weer: neerslag (regen en sneeuw), zonuren en temperatuur	Ja	Ja
R2	0,68	0,72

*OLS met robuuste standaardfouten. Het significantieniveau van de is weergegeven met het aantal sterren bij T-waarde; *** betekent een significantieniveau van 0,99 of hoger, ** een significantieniveau tussen de 0,95 en 0,99 en * een significantieniveau tussen 0,90 en 0,95

De vraag is welk deel van deze mensen hun bezoek nog eerder of later in de tijd hebben gedaan en welk deel naar een andere gemeente is gegaan. Omdat gegevens hierover ontbreken is aangenomen dat mensen die in Den Haag wonen hun bezoek eerder of later hebben gedaan, terwijl mensen die van buiten Den Haag komen besloten hebben om hun bezoek in een andere gemeente te doen. Het aandeel bezoekers van de binnenstad dat niet uit Den Haag komt, blijkt gemiddeld 41% te zijn en in Scheveningen-Bad is dat

64%.²⁴ Het gemiddelde bedrag dat wordt uitgegeven bij een bezoek met als hoofddoel winkelen (bezoek binnenstad) is € 70 (€ 58,38 exclusief btw) en bij een bezoek aan het strand € 19 (€ 15,85 exclusief btw).

Dit zou betekenen dat er in de binnenstad € 544.000 (41% x 19.000 x € 70) en op de boulevard van Scheveningen € 560.000 (64% x 46.000 x € 19) minder is uitgegeven dan in een situatie zonder NSS. Na aftrek van btw gaat het om ruim € 0,9 miljoen. Uitgaande van een welvaartseffect van 10% over deze € 0,9 miljoen bestedingen in een normale situatie betekent dit een negatief effect van € 90.000 (zie tabel 4.8).

Tabel 4.8 Welvaartseffecten gemiste bestedingen

	Binnenstad	Boulevard Scheveningen
Aantal bezoekers minder	19.000	45.000
Aandeel buiten Den Haag	41%	64%
Gemiddelde uitgaven (inclusief BTW)	€ 70	€ 19
Totale uitgaven	€ 544.000	€ 560.000
Totale uitgaven (exclusief BTW)	€ 453.583	€ 466.378
Winstpercentage	10%	10%
Welvaartseffect	€ 45.358	€ 46.637

²⁴ H. Ter Beek en J. Broer, 2013; Kanskaart Toerisme Den Haag – economisch belang, toekomstpotentie en effectoptimalisatie (BEA, Amsterdam).

Top, of de *bill* [Atlas voor gemeenten]

5 Imago-effecten

Een van de mogelijke baten van de NSS voor Den Haag en Nederland is het imago-effect. Imago-effecten hebben betrekking op (de verandering in) het beeld dat mensen en bedrijven hebben van een stad of land en hoe die verandering hun gedrag beïnvloedt. Het is goed denkbaar dat van imago-effecten welvaartseffecten uitgaan. De positieve imago-effecten van de NSS kunnen zich bijvoorbeeld op korte en lange termijn vertalen in de komst van meer internationale congressen of toeristen, verbeterde mogelijkheden om internationale instellingen aan te trekken, en grotere aantrekkingskracht voor internationale bedrijfsvestiging.

De beeldvorming over een stad of land kan op verschillende manieren veranderen. Bijvoorbeeld door communicatie (zoals city-marketing), doordat vrienden of collega's laten weten wat ze van een bezoek aan stad x of y vonden of door tijdelijke aandacht in de (internationale) pers. Dit laatste kan komen doordat iets nieuws in de stad 'nieuwswaardig' is (een recent voorbeeld is de opening van de Markthal in Rotterdam) of een bepaald evenement zoals de NSS dat (internationale) pers aandacht genereert. Hierdoor wordt tijdelijk veel aandacht aan een stad of land besteed en waardoor het imago kan verbeteren. Het kan echter – zeker bij een evenement – ook zijn dat de aandacht en eventuele imagoverbetering slechts van tijdelijke aard zijn.

Dankzij de top stonden de internationale schijnwerpers drie dagen lang op Den Haag en Nederland. Beelden van wereldleiders op bezoek in Nederland gingen de wereld over. Nederland en Den Haag komen bovendien positief in het nieuws door de bijdrage die geleverd wordt aan de nucleaire veiligheid van de wereld en door de vlekkeloze organisatie van de top. Een voorwaarde voor een positief imago-effect – waarvan inmiddels kan worden vastgesteld dat eraan voldaan is – is overigens dat de top zonder incidenten verloopt en ook inhoudelijk niet als 'mislukt' wordt geboekstaafd. In een ex-ante MKBA zouden de negatieve imago-effecten wanneer er incidenten zijn of de top mislukt ook moeten worden meegewogen. Hierbij geldt uiteraard dat de positieve imago-effecten voor Nederland zich in het nulalternatief (de NSS in een andere Nederlandse stad) ook hadden voorgedaan.

Een verbeterd imago heeft in potentie niet alleen in internationaal perspectief een positief effect, ook binnen Nederland zou Den Haag haar imago kunnen verbeteren, met als gevolg een grotere aantrekkingskracht op bedrijven en bewoners.

Of dergelijke imago-effecten optreden en zich daadwerkelijk uitbetalen in welvaartseffecten op de korte of langere termijn is doorgaans echter onzeker.

Voor een welvaartseffect via een verbeterd imago voor Den Haag zijn ten minste twee stappen nodig:

1. Den Haag geniet grotere bekendheid en belangstelling bij burgers en bedrijven.
2. Dit verbeterde imago leidt daadwerkelijk tot beslissingen ten gunste van Den Haag voor de locatie van congressen, het vestigen van organisaties en bedrijven, of voor toeristische uitstapjes of woonplaatskeuzes.

Het is in theorie ook mogelijk dat evenementen zoals de NSS nodig zijn voor het onderhouden van het imago van de stad, ook al uit zich dat niet direct in een verhoogde belangstelling van toeristen, bedrijven of congressen. Het niet organiseren van evenementen zou dan op termijn kunnen leiden tot een steeds grotere onbekendheid van een stad. Hierbij zou dan sprake zijn van een negatief imago-effect van het niet organiseren van evenementen. Het beantwoorden van de vraag of dit fenomeen zich daadwerkelijk voordoet, ligt echter buiten de scope van dit onderzoek.

Een gangbare wijze om een imago-effect te meten is het uitvoeren van enquêtes. Waar het gaat om het wereldwijde imago van Den Haag als vestigingsplaats of *place of interest* zou dat een internationale enquête onder potentiële toeristen en bedrijven vergen. Dergelijk omvangrijk veldwerk valt echter ver buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Daarom – en omdat enquêtes weliswaar kostbaar, maar verre van zaligmakend zijn – zijn alternatieve methodes gebruikt.

5.1 Inschatting imago-effecten potentiële bezoekers

Als alternatieve benadering voor dergelijk onderzoek is het zoekgedrag op internet naar termen als ‘Den Haag’, ‘The Hague’ en ‘The Netherlands’ interessant. De hypothese bij deze analyses is dat wanneer de top meer bekendheid met en belangstelling voor Den Haag (en Nederland) oplevert, dit zichtbaar zou moeten zijn in het zoekgedrag. Met *Google Trends* kan dit zoekgedrag (binnen Google) per land of wereldwijd in beeld worden gebracht. Door resultaten te vergelijken voor, tijdens en na de top is het mogelijk te onderzoeken of de top een zichtbaar effect heeft gehad en zo ja, of het daarbij om een tijdelijke impuls in het zoekgedrag gaat, of om een duurzaam effect. Tevens is het mogelijk de belangstelling voor Den Haag binnen specifieke categorieën zoals ‘Hotels en accommodaties’ of ‘Onroerend goed’ te beschouwen en te vergelijken met de algemene interesse binnen die categorie.²⁵ Het zoekgedrag binnen sommige specifieke categorieën zou bovendien een indicatie kunnen vormen voor de vertaalslag van imago naar beslissingen voor bijvoorbeeld toerisme.

Figuur 5.1 geeft een eerste algemene indruk van de relatieve wereldwijde belangstelling voor de zoektermen ‘Den Haag’, ‘The Hague’ en ‘The Netherlands’ in de periode 2008-2014. ‘Den Haag’ is duidelijk de meest populaire zoekterm van de drie, vermoedelijk door inwoners van de gemeente die de site van de gemeente zoeken, woningzoekenden etc. Deze interpretatie wordt bevestigd door figuur 5.2, waarin het zoeken naar de G4 in datzelfde tijdvak te zien is. Amsterdam komt op de eerste plaats, op afstand gevolgd door Rotterdam, waarna Utrecht en Den Haag (ofwel The Hague) op een wat kleinere afstand volgen.

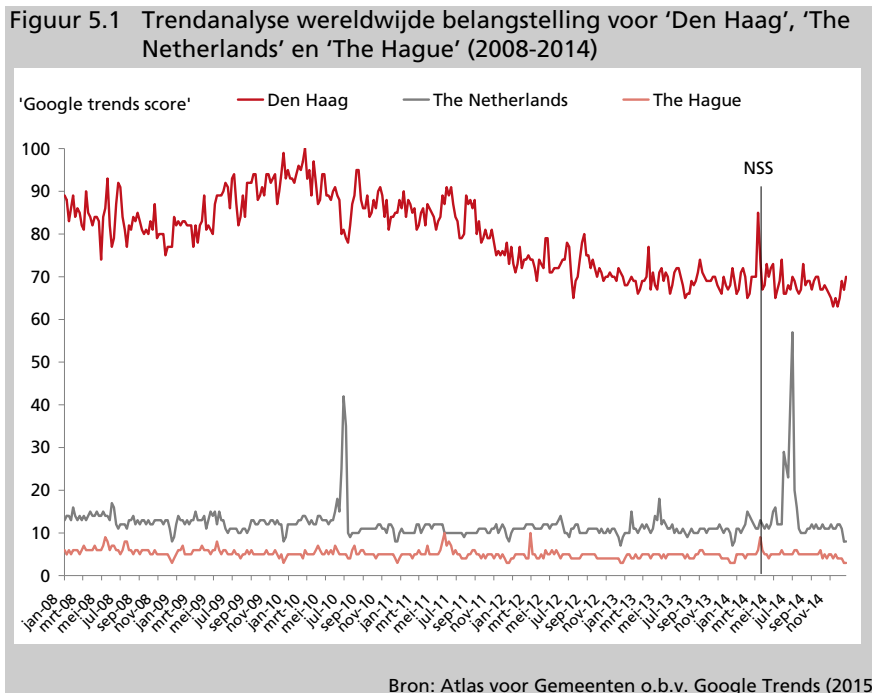
Figuur 5.1 laat zowel voor de zoekterm ‘Den Haag’ als voor de term ‘The Hague’ een piek zien op het moment van de NSS.²⁶ Vooral voor de zoekterm ‘Den Haag’ is de top van de piek zeer geprononceerd. De grote nationale en internationale persaandacht voor de NSS lijkt zich dus ook te vertalen naar meer mensen die via internet naar Den Haag of The Hague

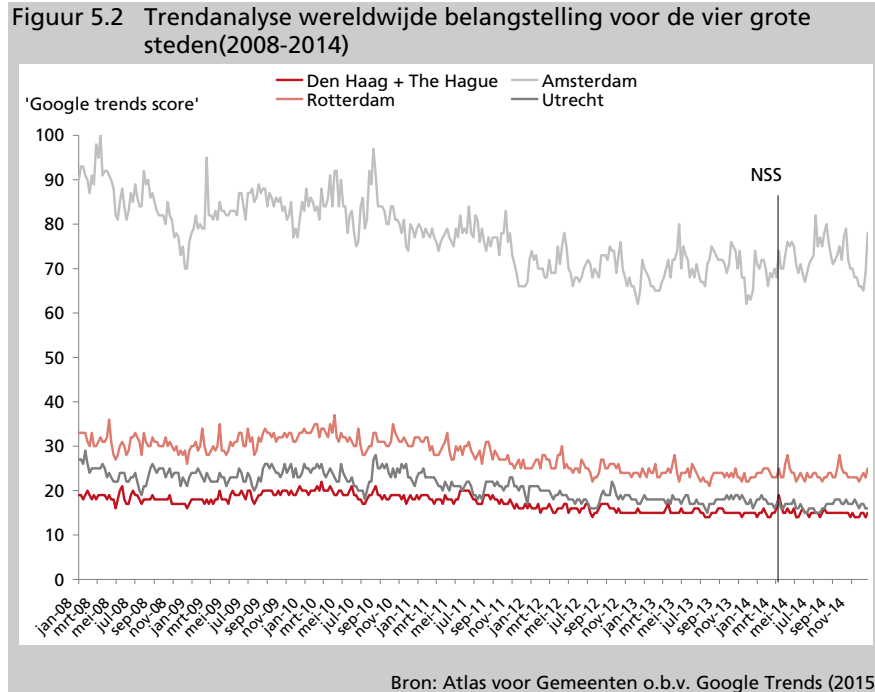
²⁵ Een beperking bij dat alles is dat Google Trends geen absolute aantallen zoekopdrachten geeft, maar het relatieve aantal ten opzichte van het totaal op Google. Wanneer wereldwijd of binnen een land het aantal zoekopdrachten stijgt, kan dit dus toch een dalende lijn opleveren.

²⁶ Wat opvalt is dat de piek op de zoekterm ‘Den Haag’ in de week van 16 t/m 22 maart valt, terwijl de piek op de term ‘The Hague’ valt in de week erna (23 t/m 29 maart). Dit kan worden verklaard doordat de media-aandacht voor de top in Nederland eerder op gang kwam en mensen die overwogen naar Den Haag te komen of de stad juist de mijden, zich daar vermoedelijk in de week en het weekend voor de top in verdiept hebben.

zoeken. Dit suggereert dat er dus tijdens de NSS verhoogde belangstelling is geweest voor informatie over ‘Den Haag’ en ‘The Hague’. Dat hoeft echter niet louter positief te zijn, het kan ook gaan om mensen die informatie zochten over wegafsluitingen en bereikbaarheid. Om te kunnen spreken van een imago-effect is het echter vooral interessant om te kijken of het effect structureler van aard is.

Wat echter ook direct opvalt, is dat er geen verschil lijkt te zijn in het patroon voor en na die eenmalige piek. Het op deze manier gemeten imago-effect lijkt hiermee dus vooral een tijdelijk effect dat vrij snel na het aflopen van de NSS weer ‘uitdooft’. Een aantal andere pieken op de zoekterm ‘The Hague’ blijkt samen te vallen met mijlpalen van het Internationale Strafhof en het Joegoslavië-tribunaal. De lijn voor de zoekterm ‘The Netherlands’ laat een heel ander patroon zien: er is geen zichtbare piek rond de NSS, maar wel twee zeer geprononceerde pieken, die samenvallen met het WK voetbal in 2010 en 2014. In figuur 5.2 is ook voor Amsterdam een piekje te zien rond de NSS maar deze piek is klein ten opzichte van andere fluctuaties.





De observatie dat de pieken geen blijvend effect hebben, wordt bevestigd in de analyse in tabel 5.1. In deze tabel staat de gemiddelde belangstelling voor de drie zoektermen, gemeten over de jaren voor de top, de acht weken rond de top en de periode erna. De zoekterm 'The Hague' blijkt gemiddeld populairder rond de NSS, maar er zijn geen aanwijzingen voor een effect in de periode vanaf april. Het gemiddelde voor de term 'Den Haag' is juist aanzienlijk hoger in de periode voor de top, maar in figuur 5.1 is te zien dat dit vooral is toe te schrijven aan de periode voor 2012. Het hoge gemiddelde voor de zoekterm 'The Netherlands' in de periode na de NSS wordt verklaard door de prestaties van het Nederlands elftal tijdens het laatste WK voetbal.

Tabel 5.1 Gemiddelde belangstelling voor 'Den Haag', 'The Netherlands' en 'The Hague' (2008-2014)

	Den Haag	The Netherlands	The Hague
Totaal: 2008-2014	79.0	12.1	5.1
Voor NSS: 2008-feb 2014	80.4	11.8	5.1
Rond NSS: feb-maart 2014	72.1	11.6	5.6
Na NSS: april - dec 2014	67.9	15.0	4.8

Zoekgedrag binnen hotels en accomodaties en andere categorieën

Het zou echter kunnen dat er wel (structureel) meer aandacht is voor Den Haag als toeristische bestemming, maar dat dit niet wordt opgepikt in de algemene Google trend. Figuur 5.3 geeft daarom specifiek de *ontwikkeling* van de populariteit van 'The Hague' en 'Den Haag' samen binnen de door Google gedefinieerde categorie 'Hotels en accommodaties'. Hiernaast is de ontwikkeling van het totale zoekvolume binnen deze categorie weergegeven.²⁷ Op basis hiervan kan worden gekeken of er rond (en na) de NSS een relatief sterke toename was van het aantal mensen dat naar hotels en accomodaties in Den Haag op zoek was. De precieze ontwikkeling van beide lijnen ten opzichte van elkaar is afhankelijk van het gekozen startpunt (januari 2008), waarop beide op nul worden gesteld. Aan het feit dat de lijn voor Den Haag grotendeels boven de lijn voor het totaal ligt, mogen geen conclusies worden verbonden. Het gaat er vooral om een beeld te krijgen van het patroon in de tijd.

Uit de figuur wordt op de eerste plaats duidelijk dat beide lijnen hetzelfde seizoenpatroon laten zien, met een piek rond juli en een dal rond december. Voorts laat de lijn voor Den Haag in de periode rond de top een gunstigere ontwikkeling zien dan die voor het totaal. Ook dit effect is echter op zijn best tijdelijk. Het maximale niveau in de zomer van 2014 lag niet hoger dan in de jaren ervoor en in november-december 2014 lag het niveau net als een jaar ervoor precies rond de grijze lijn. Daarbij komt dat in de gegevens voor de top ook het zoekgedrag van (medewerkers van de organisaties van)

²⁷ Voor 'The Hague' en 'Den Haag' is het bewegend gemiddelde over drie weken weergegeven om grote uitslagen wat te dempen en de figuur wat leesbaarder te maken.

deelnemers en journalisten zal zitten. Op basis van deze figuur lijkt er dus op zijn hoogst een tijdelijk imago-effect op het gebied van toerisme rond de NSS te zijn geweest dat maximaal enkele weken heeft geduurd en daarna is verdwenen.²⁸ Van een sterk en structurele groei van het aantal mensen dat interesse toont in overnachtingsmogelijkheden in Den Haag (afgemeten aan zoekopdrachten via Google) lijkt vooralsnog geen sprake.

Een imago-effect op toeristisch gebied lijkt dan ook niet erg waarschijnlijk. Dat blijkt ook uit figuur 5.4 waar het cumulatief aantal overnachtingen in Den Haag in de jaren 2012, 2013 en 2014 (tot en met augustus) met elkaar wordt vergeleken. Weliswaar ligt het aantal overnachtingen in de eerste acht maanden van 2014 boven dat van 2012 en 2013, maar er lijkt geen sprake van een zeer groot effect. De groei tussen 2013 en 2012 (+8%) was zelfs hoger dan tussen 2014 en 2013 (+5%). Bovendien is het aannemelijk dat de groei tussen 2014 en 2013 vooral het gevolg is van de (licht) verbeterende economie waardoor het aantal toeristen wereldwijd en in Europa toenam.²⁹

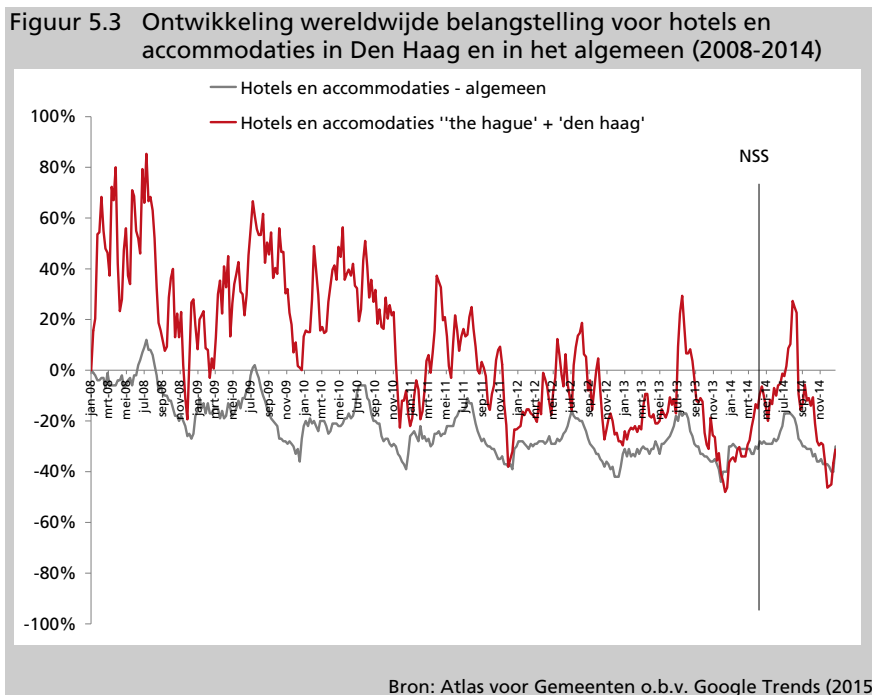
Het beperkte effect of zelfs ogenschijnlijk uitblijven van een effect op toerisme lijkt in tegenspraak met de vele aandacht die er in Nederland is geweest voor het feit dat buitenlandse kranten foto's van regeringsleiders met op de achtergrond een typerend Nederlands of Haags tafereel op de voorpagina hadden. Maar de focus van dit nieuws was uiteindelijk vooral de inhoud van de NSS (of de G7 bijeenkomst) en niet zozeer de toeristische hoogtepunten van Den Haag of Nederland.³⁰ Om een vergelijking te maken: na de opening van de Markthal stond Rotterdam weliswaar niet op de voorpagina's maar werd het wel in verschillende buitenlandse kranten beschreven als een stad die de moeite waard is om te bezoeken. Het is denkbaar dat dit uiteindelijk tot een sterkere groei van het toerisme leidt dan de foto's rond de NSS waarbij vooral het imago van Den Haag als internationale stad van vrede en recht wordt bevestigd. Verschillende

²⁸ Ook binnen de categorieën 'sociale kwesties en advocatuur' en 'wetgeving en overheid' valt een piek waar te nemen rond de NSS, die ook in gevallen van zeer tijdelijke aard is. In de categorieën 'eten en drinken' en 'onroerend goed' is in het geheel geen piek waarneembaar.

²⁹ Zo is volgens het ITB World Travel Trends Report 2014 het aantal Europeanen dat in de eerste acht maanden buiten hun land op vakantie met 5% toegenomen en het aantal 'city-trips' met 10%.

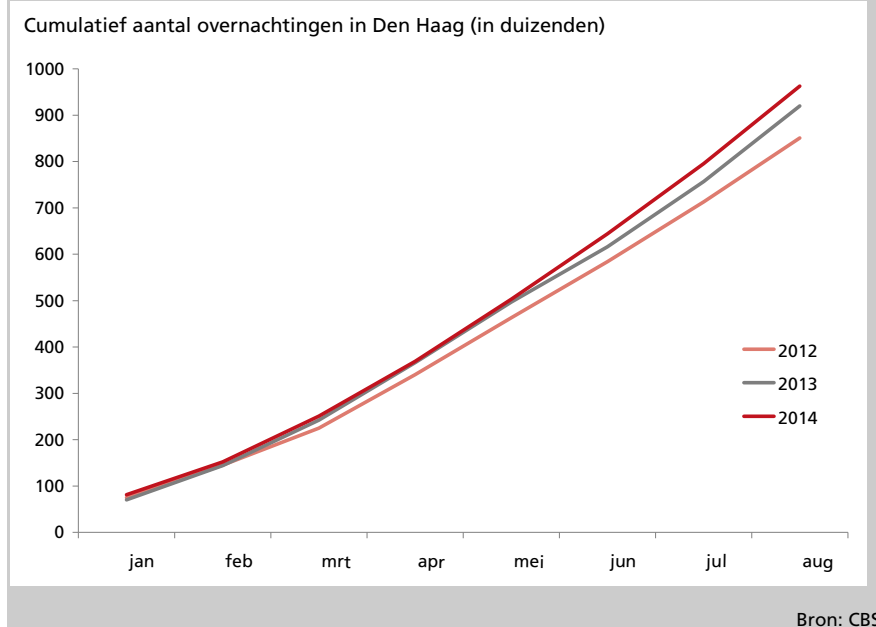
³⁰ De foto's van Obama voor *De Nachtwacht* in het Rijksmuseum en voor het schilderij *Victory Boogie Woogie* in het Gemeentemuseum vormen voor deze instellingen wel waardevol marketingmateriaal waarmee mogelijk in de toekomst meer bezoekers kunnen worden getrokken. Een analyse van 'google trends' laat echter in 2014 geen piek in zoekgedrag zien naar bijvoorbeeld Gemeentemuseum, Mondriaan of Esscher. Ook viel op dat er relatief veel internationale sites zijn waarop de foto van Obama voor *De Nachtwacht* te zien is, maar dat het vrijwel uitsluitend Nederlandse sites zijn waarop Obama in het Gemeentemuseum te zien is.

onderzoeken³¹ concluderen namelijk dat 'vrede en recht' onder (potentiële) toeristen maar in beperkte mate een aantrekkelijke positionering is. Vrede en recht spreken voor een toeristisch bezoek (maar ook onder young professionals) maar weinigen aan - de ligging aan de zee is hier bijvoorbeeld een relevantere factor.



³¹ E. Meijers e.a., 2013; Den Haag Internationale Stad - Verkenning ontwikkelingsfactoren (OTB, Delft); B. Quirl e.a., 2010: Toeristisch imago-onderzoek 2010 (LAGroup/TNS-NIPO/NBTC, Amsterdam).

Figuur 5.4 Cumulatief aantal overnachtingen Den Haag in de eerste acht maanden van 2012, 2013 en 2014



De conclusie op basis van de analyse met Google Trends luidt daarom dat er rond de top weliswaar verhoogde belangstelling voor ‘Den Haag’ en ‘The Hague’ is waar te nemen – zowel in het algemeen als in specifieke categorieën – maar dat er geen aanwijzingen zijn voor een effect dat langer duurt dan één of enkele weken. Ook blijken seizoenpatronen en andere gebeurtenissen zoals ontwikkelingen bij het Strafhof voor Den Haag en voor Nederland het WK voetbal een even groot of zelfs groter effect te hebben. De gevonden tijdelijke effecten wijzen daarmee niet op een blijvend imago-effect bij potentiële bezoekers.

Het is aannemelijk dat het tijdelijke effect in de categorie ‘hotels en accommodaties’ (voor zover dit daadwerkelijk een effect is dat is toe te schrijven aan de NSS) in welvaartstermen reeds is meegenomen in de analyse in paragraaf 4.1. Dit alles sluit echter niet uit dat er imago-effecten zijn in veel specifiekere segmenten, zoals de locatie van congressen en

internationale organisaties, waarvoor Google Trends een te grof instrument is. De volgende paragrafen gaan daar verder op in.³²

5.2 Imago effecten in de markt voor congressen

Een kwart van de ruim drie miljoen inkomende zakelijke reizigers in Nederland in 2012 kwam specifiek voor een congres, beurs of (grote) vergadering. Ten opzichte van een gewone toerist geeft dit type zakelijke reiziger relatief veel uit.³³ Landen en steden concurreren dan ook niet alleen met elkaar om ‘gewone’ toeristen, maar ook steeds vaker om het aantrekken van internationale congressen die via de relatief hoge bestedingen van de buitenlandse bezoekers voor welvaartsbatens kunnen zorgen.

Op basis van gegevens van internationale brancheorganisaties als de ICCA³⁴ en de UIA wordt duidelijk dat Nederland relatief veel internationale congressen weet aan te trekken. Nederland stond in 2013 op respectievelijk de tiende en dertiende plaats op de ranglijst van de ICCA en de UIA als het gaat om het aantal internationale congressen dat in een land heeft plaatsgevonden.³⁵ Het marktaandeel van Nederland (aantal internationale congressen als percentage van alle internationale congressen in Europa) op basis van cijfers van de ICCA lag in 2013 op 5% (zie figuur 5.5) waarmee het op een zesde plaats in Europa komt.

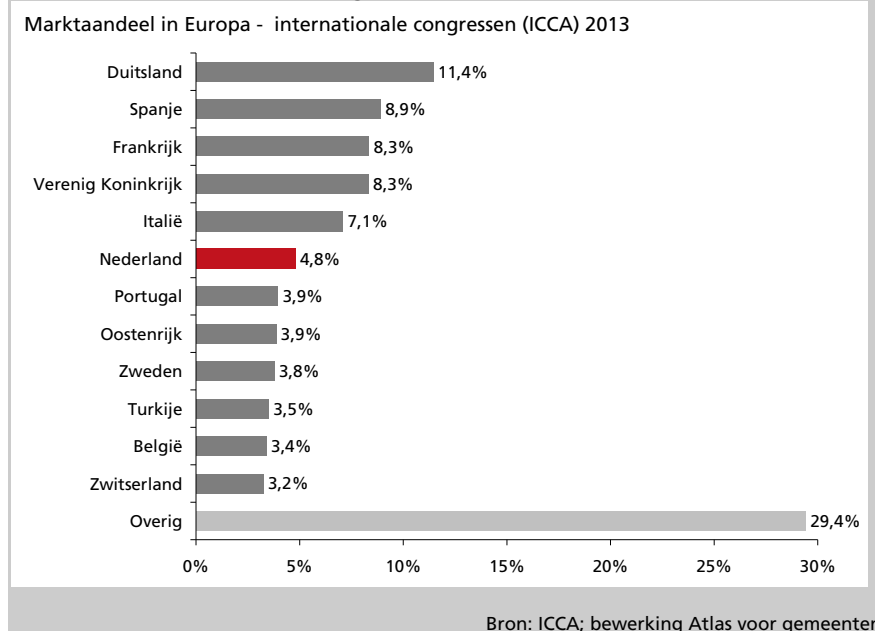
³² Ook is het in theorie mogelijk dat evenementen zoals de NSS nodig zijn voor het onderhouden van het imago van de stad, ook al uit zich dat niet direct in een verhoogde belangstelling. Het punt is dat we de ontwikkeling van de lijnen in figuur 5.1-5-3 niet kennen wanneer de NSS *niet* in Den Haag was georganiseerd. De patronen in figuur 5.1 en 5.2 geven echter geen concrete ondersteuning voor een dergelijk argument en ook de veel hogere pieken voor The Netherlands rond het WK voetbal hebben geen zichtbaar blijvend effect.

³³ NBTC, 2014; M&C scan 2013 (NBTC, Den Haag).

³⁴ Respectievelijk de International Congress and Convention Association en de Union of International Associations. Beide organisaties houden een andere definitie aan (o.a. wat betreft de duur van het congres, % buitenlandse bezoekers en aantal bezoekers). De gegevens van beide organisaties wijken hiernaast ook af van de aantallen congressen die steden of landen zelf tellen.

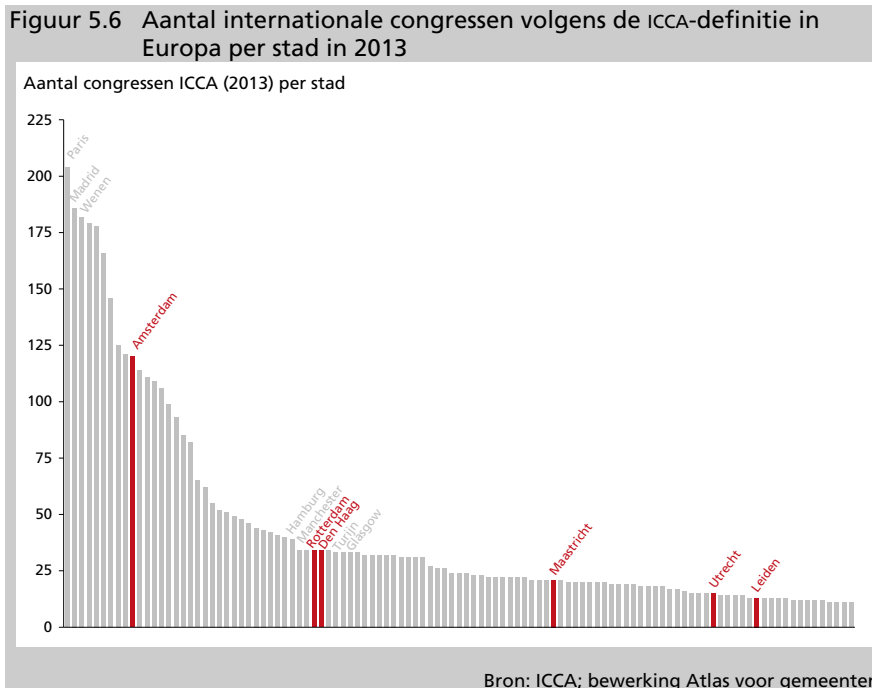
³⁵ ICCA The International Association Meetings Market 2013 en de UIA Statistics Report 2013.

Figuur 5.5 Marktaandeel Nederland in Europa op de markt voor internationale congressen in 2013 (definitie van ICCA)



De relatief sterke positie van Nederland is vooral te danken aan Amsterdam. Verreweg het grootste deel van deze congressen vond daar plaats. Amsterdam behoort (net) top de top-10 van Europese congressteden, terwijl Den Haag eerder tot de Europese ‘middenmoot’ behoort, samen met Rotterdam en steden als Glasgow, Turijn en Manchester (figuur 5.6). Een sterkte-zwakke analyse van het NBTC³⁶ concludeert dan ook dat de aantrekkelijkheid van Amsterdam in de internationale congres- en beurswereld een sterkte van Nederland is. Maar ook dat de relatieve onbekendheid van andere opties buiten Amsterdam en de daaraan gerelateerde terughoudendheid van Nederlandse congresorganisatoren om congressen buiten Amsterdam te plannen een zwakte is.

³⁶ NBTC, 2014; M&C scan 2013 (NBTC, Den Haag).



Deze gegevens suggereren dat Den Haag in het jaar voor de NSS in elk geval niet tot de meest voor de hand liggende bestemmingen werd gerekend voor een internationaal congres. Dat is in lijn met bevindingen in een rapport van Gaining Edge³⁷ in opdracht van de gemeente Den Haag waarin één van de conclusies luidt: *'The Hague is not a top-of-mind meetings destination'*.

Het is aannemelijk dat de organisatie van de NSS tot een verandering in het imago van Den Haag als potentiële locatie voor internationale congressen heeft geleid. De NSS is immers vanwege het grote aantal internationale regeringsleiders een 'prestigieus' congres met veel media-aandacht dat veel veiligheidsmaatregelen op een hoog niveau vereiste. Het succesvol laten verlopen van een dergelijk congres heeft dan ook een sterk 'show-case' effect: Den Haag heeft 'bewezen' dit type congressen te kunnen organiseren. Hierdoor is het goed denkbaar dat door de organisatie van de NSS, bedrijven en instellingen sneller Den Haag als potentiële locatie voor een

³⁷ Gaining Edge, 2013; Development of the Business Events Sector for the City of The Hague.

internationaal congres in overweging nemen dan in een situatie waarin de NSS in een andere stad in Nederland zou hebben plaatsgevonden.

Dit imago-effect zou zich dan moeten vertalen in een groei van het aantal (internationale) congressen dat in 2015 en de jaren erna in Den Haag wordt georganiseerd. De vraag is vervolgens hoe groot de mogelijke groei is die aan de NSS kan worden toegeschreven. Het World Forum geeft aan dat in hun ogen de organisatie van de NSS heeft bijgedragen aan het ‘binnenhalen’ van ten minste drie congressen. Op basis van cijfers van de gemeente Den Haag zelf zijn er in 2013 in het World Forum 21 internationale congressen geweest.³⁸ Op basis van dit aantal zou een toename van drie internationale congressen een procentuele groei van 14% in het World Forum betekenen. In Den Haag als geheel zijn er in 2013 69 internationale congressen geweest, waarvan 48 in andere locaties dan het World Forum. Als het groeipercentage van 14% ook geldt voor andere congreslocaties in Den Haag zouden er hier in 2015 nog eens zeven congressen bijkomen.³⁹

Een gemiddeld internationaal congres in het World Forum leidde tot 3.269 congresdeelnemersdagen (aantal deelnemers vermenigvuldigd met het aantal dagen dat het congres duurt). Dit zou een groei van ruim 9.800 additionele congresdeelnemersdagen in Den Haag betekenen. Een gemiddeld internationaal congres buiten het World Forum leidde tot 627 congresdeelnemersdagen. Zeven additionele congressen buiten het World Forum zouden dan tot bijna 4.400 additionele congresdeelnemersdagen leiden. Opgeteld zou het imago-effect dan leiden tot bijna 14.200 congresdeelnemersdagen.

Een gemiddelde bezoeker van een internationaal congres geeft € 412 per dag uit waarmee de totale additionele bestedingen uit € 5,9 miljoen zou bestaan, wat na aftrek van btw neerkomt op bijna € 5,0 miljoen. Omdat dit congressen zijn die – in tegenstelling tot de NSS – in lijn liggen met de ‘standaard’ congressen die worden georganiseerd is het niet aannemelijk dat hierbij sprake is van een even grote *windfall profit* als bij de NSS. Wel kan het

³⁸ Wat door definitieverschillen dus afwijkt van de aantallen zoals bijgehouden door het ICCA.

³⁹ Hoewel het lastig is om te bepalen wat exact het effect is geweest van het organiseren van een internationale top is uit ICCA-gegevens op te maken dat voor Kopenhagen in het jaar (2009) dat zij de Klimaatop organiseerden het aantal internationale congressen met 14,5% toenam ten opzichte van het jaar ervoor (wereldwijde toename 2%), in Seoul (2012) nam het aantal internationale congressen in het jaar na de NSS met 25% toe (wereldwijd met 5%) en in Washington (2010) met ruim 5% (wereldwijd -2%). Een groei van 14% in Den Haag wijkt hier qua orde grootte niet veel van af.

zo zijn dat door door het imago-effect er (tijdelijk) een hogere prijs kan worden gerekend. Daarom wordt ervan uitgegaan dat er voor deze additionele congressen in 2015 een winstmarge is van 25%. Dit komt neer op een welvaartseffect van bijna € 1,2 miljoen in 2015.

Het imago-effect zal na 2015 naar verwachting wel ‘uitdoven’ – al was het maar omdat andere steden met grote evenementen dan mogelijk profiteren van een vergelijkbaar effect (wat ten koste gaat van andere steden). Daarom is de aanname dat in 2016 het effect 50% is van dat in 2015 en in 2017 is verdwenen. Omdat de mogelijkheid om van het imago-effect te profiteren in de vorm van hogere prijzen ook lager is geworden wordt daarnaast uitgegaan van een winstmarge van 10% in 2016. Dit maakt dat de welvaartsbaten van het imago-effect in de congreswereld in 2016 op een kleine € 450.000 komen (10% winstmarge op 50% van € 5,0 miljoen). Als deze baten in 2015 en 2016 worden omgerekend naar euro’s in 2014 (‘contant worden gemaakt’) komen de totale baten op € 1,4 miljoen.

Of dat imago-effect ook daadwerkelijk optreedt, is natuurlijk de vraag. Deze kan pas later in de toekomst worden beantwoord (als het eventuele imago-effect feitelijk gemeten kan worden). Daar staat tegenover dat het hier ingeschatte bedrag een conservatieve inschatting is. Het is immers denkbaar dat een imago-effect zich langer voortzet, als Den Haag zich met de NSS (en de daaruit voortvloeiende congressen) verder als een ‘niche-speler’ in de markt voor congressen rond de thema’s vrede, recht en veiligheid weet te ontwikkelen. Als dit het geval is dan wordt de welvaartswinst hoger. Vanwege de onzekerheden rond dit effect wordt in deze MKBA uitgegaan van de conservatieve inschatting van deze welvaartswinst.⁴⁰

Tot slot profiteren mogelijk ook andere steden in Nederland van het feit dat de NSS in Den Haag heeft plaatsgevonden. Als door de organisatie van de NSS (internationale) congresorganisatoren meer geneigd zijn om naast Amsterdam ook andere steden in Nederland als potentiële locatie te zien, kan het aantal congressen in Nederland toenemen. Vanwege de focus op de effecten voor Den Haag is dit effect echter buiten beschouwing gelaten.

⁴⁰ In de vorige voetnoot genoemde steden waren er – voor zover de data dit toelieten – geen aanwijzingen dat dit effect meerdere jaren zou duren.

5.3 Internationale bedrijven en instellingen

Den Haag profileert zichzelf al jaren als ‘internationale stad van vrede en recht’. Het is aannemelijk dat die profilering vooral van invloed is op bedrijven en instellingen die werkzaam zijn op dit gebied. Op dit moment huisvest de stad diverse internationale organisaties die zich bezighouden met (internationaal) recht, vrede en veiligheid. De meest bekende organisatie is waarschijnlijk het Internationale Strafhof (ICC) maar hiernaast zijn er verschillende andere grotere en kleinere organisaties zoals Eurojust en Europol. Rond de NSS werd ook bekend dat de NAVO haar zogenaamde cyber security activiteiten (met 50-100 medewerkers op het gebied van informatietechnologie, digitale beveiliging van de eigen netwerken en raketafweer) concentreert in Den Haag. Het onderwerp van de NSS sluit inhoudelijk goed aan bij het imago van ‘internationale stad van vrede en recht’ en het is waarschijnlijk dat de NSS dit imago verder heeft versterkt.

Een recent onderzoek⁴¹ telt in 2012 240 internationale organisaties en 129 ambassades (of aan ambassades gerelateerde organisaties) in de regio Den Haag met gezamenlijk 19.549 medewerkers. Het aantal vestigingen en banen is volgens dat onderzoek ook toegenomen ten opzichte van 2004 (72 internationale organisaties en 95 ambassades). Bij deze cijfers zijn twee kanttekeningen noodzakelijk. In de eerste plaats komt deze groei door zowel een feitelijke groei van het aantal organisaties als door het feit dat er steeds meer organisaties in beeld zijn (die er dus al waren maar niet eerder zijn opgemerkt). In de tweede plaats is de definitie van internationale organisatie hierbij erg breed: naast ruim 130 NGO's, 18 intergouvernementele/VN-organisaties en 25 Europese instellingen (zoals het Europese patentbureau) tellen ook 25 onderwijsinstellingen (o.a. internationale scholen) en 27 *expat service* organisaties mee.

Het is aannemelijk dat door de organisatie van de NSS de kans dat een internationale organisatie Den Haag als vestigingslocatie kiest groter is geworden. Vooral bij intergouvernementele organisaties is het aannemelijk dat naast ‘harde’ locatiefactoren (zoals de nabijheid van een luchthaven en aanwezigheid verwante organisaties) ook het imago en de mate waarin een land of stad ‘iets wordt gegund’ een rol speelt. Het is denkbaar dat door de

⁴¹ C. van Ommeren e.a., 2014; Den Haag ‘Internationale Stad van Vrede en Recht’ – Economische impact internationale organisaties, NGO's, ambassades, internationale scholen en kennisinstellingen (Decisio, Amsterdam).

organisatie van de NSS er internationaal ‘credits’ zijn opgebouwd. De positie van Nederland en Den Haag in de internationale concurrentie om vestigingen van bijvoorbeeld de VN (met bijvoorbeeld Wenen of Genève in Europa) kan hierdoor zijn versterkt, waardoor Den Haag in het locatiekeuzeprocess wellicht net in het voordeel is.

Ook het omgekeerde is denkbaar. Het investeren in events zoals de NSS zorgt er mogelijk voor dat bepaalde organisaties die overwegen om weg te gaan, juist wel in Den Haag blijven. Hoe groot een dergelijk effect is, kan niet of zeer lastig worden gekwantificeerd. Daarom wordt er in dit geval uitgegaan van een zogenoemd ‘what-if-scenario’: wat zou het effect zijn als door de NSS de kans dat er de komende jaren een additionele internationale organisatie met 50 voltijdsmedewerkers zich in Den Haag vestigt met 25% toeneemt?⁴²

Verschillende onderzoeken⁴³ concluderen dat er diverse en relatief hoge maatschappelijke baten zitten aan de vestiging van internationale organisaties. Dat komt onder andere doordat de werknemers vaak bestaan uit hoogopgeleide buitenlanders die worden betaald door niet-Nederlandse organisaties (zoals de VN), maar die een groot deel van hun inkomen wel besteden in Nederland. Ook zijn er bestedingseffecten door de inkoop van ondersteunende diensten als schoonmaak en beveiliging, die of leiden tot een lagere werkloosheid of tot hogere lonen in Nederland en de regio Den Haag.

Een recente studie naar de economische impact van internationale organisaties in de regio Den Haag concludeert dat de totale directe en indirecte bestedingsimpuls van deze organisaties € 5,2 miljard bedraagt. Met in totaal 19.500 (voltijds)medewerkers zou dat een jaarlijkse bestedingsimpuls van ruim € 260.000 per medewerker betekenen.

Als door de NSS zich één extra internationale organisatie zou vestigen met in totaal vijftig voltijd banen, zou dit volgens deze cijfers dus een jaarlijkse bestedingsimpuls van zo’n € 13,3 miljoen voor Nederland betekenen.

⁴² Of het omgekeerde: wat zou het effect zijn als door de NSS de kans dat een internationale organisatie met 50 FTE verdwijnt met 25% kleiner wordt?

⁴³ Zie o.a. M. de Nooij en J. Teeuwes, 2002; kosten en baten van vestiging en verblijf van internationale organisaties en C. van Ommeren e.a., 2014; Economisch belang intergouvernementele organisaties in Nederland (Decisio, Amsterdam) in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Volgens hetzelfde onderzoek komt gemiddeld 46% van de bestedingsimpuls van internationale organisaties ook daadwerkelijk in de stad Den Haag terecht, wat een jaarlijkse bestedingsimpuls van € 6,1 miljoen zou betekenen. Na aftrek van de btw is deze impuls € 5,1 miljoen per jaar. Ook voor deze bestedingen geldt dat ze niet gelijk zijn aan welvaartsbaten. Omdat dit structurele bestedingen zijn, is een *windfall profit* (zoals bij evenementen) niet aannemelijk. Daarom wordt uitgegaan van een winstmarge van 10%, wat tot een welvaartsbaat van € 0,5 miljoen per jaar zou leiden. Dit zijn jaarlijks terugkerende baten (zolang de organisatie in de huidige vorm blijft bestaan). Om jaarlijks terugkerende baten te kunnen vergelijken met andere (eenmalige) baten worden deze omgerekend naar de netto contante waarde (de huidige waarde van de toekomstige baten). De netto contante waarde van dit effect (gemeten over dertig jaar met een discontovoet van 4,5% en een reële groeivoet van 0,5%) is € 8,8 miljoen.

Tegenover deze jaarlijkse baten staan ook vaak kosten. Het gaat dan om het feit dat veel internationale organisaties een exploitatiesubsidie ontvangen van het land waarin ze zich vestigen of anderszins voor bepaalde kosten⁴⁴ worden gecompenseerd.⁴⁵ Omdat deze kosten in de praktijk vaak door het Rijk worden gedragen spelen die hier geen rol.

Een alternatieve manier om de baten te berekenen is door gebruik te maken van kentallen uit eerdere kosten-batenstudies. Voor zover bekend is er alleen in 2002⁴⁶ een analyse gemaakt waarin zowel de kosten als de baten van de internationale organisaties inzichtelijk is gemaakt. In deze studie is voor drie internationale organisaties (waaronder het Joegoslavië-tribunaal) het saldo van de kosten en baten voor Nederland als geheel berekend. Hierin is uitgegaan van een winstmarge van 50% over bestedingen die echter over een periode van tien jaar uitdooft naar 0%. Per medewerker komen de netto baten van een internationale organisatie uit op een range van € 215.000 tot € 266.000 (netto contante waarde) in prijzen van 2002.

Uitgaande van een gemiddelde inflatie van 2% zou dit in prijzen van 2014 een range van € 292.000 tot € 337.000 zijn. De baten voor Nederland van een extra internationale organisatie met vijftig medewerkers zouden tussen

⁴⁴ Zo betaalde Nederland de kosten voor de verbouwing van cellen ten faveure van het Joegoslavië-tribunaal in 1998 en 1999 die boven de € 5 miljoen uitkwamen.

⁴⁵ Zie onder andere M. de Nooij en J. Teeuwes, 2002; kosten en baten van vestiging en verblijf van internationale organisaties (SEO, Amsterdam).

⁴⁶ M. de Nooij en J. Teeuwes, 2002; kosten en baten van vestiging en verblijf van internationale organisaties (SEO, Amsterdam).

de € 13,6 miljoen en € 16,9 miljoen liggen. Als er vanuit wordt gegaan dat de verdeling van deze baten tussen Den Haag en de rest van Nederland conform de ruimtelijke verdeling van het gemiddelde bestedingseffect van internationale organisaties in Den Haag van dit moment is, komen de baten voor Den Haag tussen € 6,3 miljoen en € 7,8 miljoen uit (46% van de range voor Nederland als geheel). Omdat in deze getallen ook de kosten (die vooral bij het Rijk neerslaan) zitten, benadert dit eerder de onderkant van de baten dan de bovenkant. Daarom wordt een range aangehouden van € 6,3 miljoen tot € 8,8 miljoen, wat als de bovengrens geldt.

De komst van een extra intergouvernementele organisatie naar Den Haag met vijftig medewerkers zou de stad een welvaartsbaat van tussen de € 6,3 en € 8,8 miljoen opleveren. In dit what-if-scenario is ervan uitgegaan dat het organiseren van de NSS de kans dat dit gebeurt met 25% heeft verhoogd, wat zou betekenen dat van deze baten tussen € 1,6 en € 2,2 miljoen aan de NSS zouden kunnen worden toegeschreven. Deze baten vinden echter niet direct in 2015 plaats maar naar verwachting ergens in de komende jaren. Als wordt aangenomen dat deze baat zich in 2017 voordoet, bedraagt de netto contante waarde (discontovoet van 4,5%) tussen € 1,4 miljoen en € 1,0 miljoen.

Dit is nadrukkelijk een inschatting van een what-if-scenario. Als de NSS (of vergelijkbare events) bijdragen aan de komst van internationale organisaties naar Den Haag dan kunnen de effecten groot zijn. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren als gevolg van de NSS is lastig te bepalen. Naast het waarschijnlijk geachte 'credits'- en imago-effect spelen ook vele andere factoren een rol. Bovenstaande berekening laat wel zien dat dit effect relatief groot kan zijn – groter dan bijvoorbeeld het bestedingseffect van bezoekers. Het lijkt vanuit dat perspectief dus zinvol om bij een toekomstige afweging rond de organisatie van een dergelijke top in te schatten of a) de VN of andere intergouvernementele organisaties ergens een nieuwe vestiging/organisatie wil opzetten en b) of de kans dat deze vestiging in Den Haag (of Nederland) terechtkomt, wordt vergroot door het organiseren van een dergelijke top. Vanwege de onzekerheden over het optreden van dit effect is in deze MKBA uitgegaan van het laagste van de twee berekende bedragen.

Naast Den Haag is het mogelijk dat ook andere steden profiteren van een imago-effect op dit gebied. Enerzijds omdat een deel van de baten van de komst van internationale instellingen in de rest van het land terechtkomen

(naast belastinginkomsten voor het Rijk ook een deel van de bestedingseffecten). Anderzijds kan het zo zijn dat een nieuwe internationale organisatie zich niet in Den Haag vestigt maar in de regio.

5.4 Diplomatieke wereld

Het is mogelijk dat Nederland in de internationale diplomatieke wereld aan aanzien heeft gewonnen door de NSS te organiseren. Er worden elk jaar verschillende grote politieke events georganiseerd (de G7/8, klimaatop enzovoorts) waardoor het logisch is dat elk land wel eens aan de beurt is om als gastheer op te treden. Door dit – succesvol – te doen kan de ‘goodwill’ jegens een land toenemen. In lijn met het eventuele effect op de komst van internationale organisaties kan hierdoor in bepaalde processen de positie van Nederland net wat beter zijn geworden.

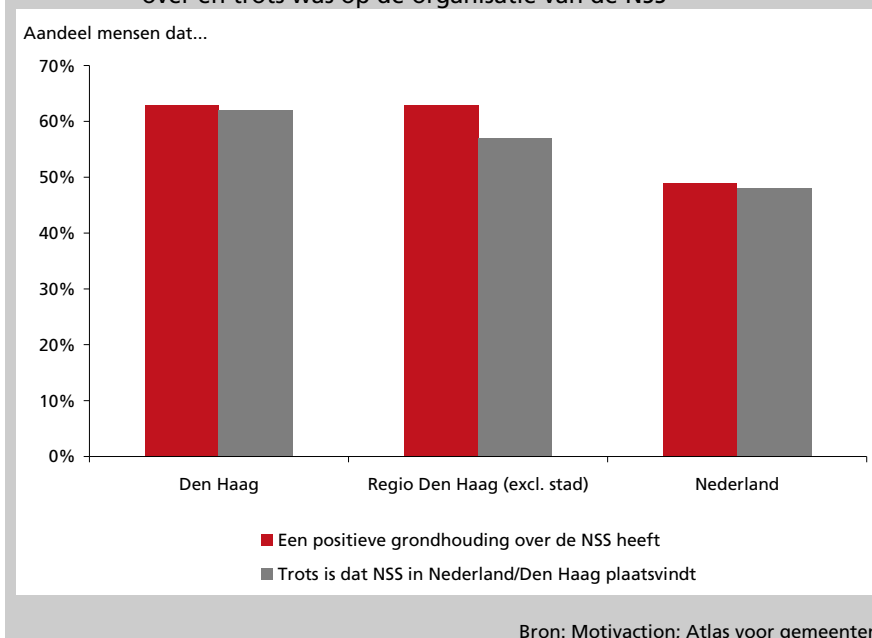
Er vonden rond de NSS ook een staatsbezoek van de Chinese president, officiële bezoeken van de Verenigde Staten, Vietnam en Kazachstan plaats en werkbezoeken van de president van Zuid-Korea, de minister-president van Canada en de vicepresident van Indonesië. Ook zijn er rond de NSS overleggen geweest tussen de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken enerzijds en delegaties van een groot aantal landen anderzijds. Hoewel dergelijke bezoeken en overleggen ook zonder de NSS zouden hebben plaatsgevonden maakte de NSS het mogelijk om de diplomatieke banden op korte termijn (en mogelijk tegen lagere kosten) te versterken.

De eventuele baten komen echter niet specifiek ten goede aan de stad Den Haag, maar aan Nederland als geheel. Daarbij komt dat in het nulalternatief (de NSS in een andere stad in Nederland) deze baten zich ook hadden voorgedaan. In deze MKBA is deze baat daarom op nul gesteld. In een landelijke MKBA van de NSS waarin het nulalternatief de organisatie van de NSS in een ander land is, zou dit in potentie wel een relatief grote welvaartswinst kunnen zijn, die berekend zou moeten worden.

5.5 (Potentiële) bewoners

Naast de imago-effecten in de markt voor congressen en de ‘markt’ voor internationale organisaties kan de NSS ook voor een positief imago-effect bij de (potentiële) bewoners van Den Haag hebben gezorgd. Voor en na de NSS zijn er een onder inwoners van (de regio) Den Haag en de rest van Nederland enquêtes afgenomen. Hierin is onder andere gevraagd naar hoe men aankijkt tegen het feit dat de NSS in Nederland wordt gehouden (wel of geen ‘positieve grondhouding’) en of men trots is dat de NSS in Den Haag/Nederland is georganiseerd. Figuur 5.7 laat zien dat (net na de NSS) ruim 60% van de inwoners van Den Haag een positieve grondhouding had ten opzichte van het feit dat de NSS was georganiseerd en dat een bijna even groot percentage trots op dit feit was. Deze percentages liggen wat lager in de rest van Nederland. De drie belangrijkste redenen waarom men trots was, waren a) het feit dat een ‘klein land’ als Nederland de top goed heeft georganiseerd, b) dat de top goed en zonder problemen is verlopen en c) dat er veel media-aandacht uit de rest van de wereld was.

Figuur 5.7 Aandeel van de inwoners dat na afloop van de NSS positief was over en trots was op de organisatie van de NSS



Deze trots leidt mogelijk tot een welvaartswinst. In lijn met bijvoorbeeld het feit dat (een deel van de) inwoners van Nederland trots is op de historische steden in Nederland, of *De Nachtwacht*, kan de organisatie van de NSS hebben bijgedragen aan een gevoel van trots over de stad Den Haag.

Een manier om dit imago-effect van de top te berekenen is door mensen te vragen hoeveel geld ze over zouden hebben voor het houden van nog een dergelijke top in hun stad, los van alle effecten die ze ervaren zoals overlast en baten indien ze profiteren van de extra bestedingen. Een grootschalige enquête valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Bovendien blijken dergelijke enquêtes in de praktijk vaak onbetrouwbare uitkomsten op te leveren, waardoor het beter is te kijken of deze welvaartswinst kan worden afgeleid van het (veranderde) gedrag van mensen (*revealed preferences* versus *stated preferences*).

Toegenomen trots op de stad Den Haag kan zich uiten in woongedrag. Als mensen trots zijn op hun stad of wijk, zullen ze minder snel geneigd zijn om die stad of wijk te verlaten. Zo blijkt bijvoorbeeld ook dat de (trots op) prestaties van de plaatselijke betaald-voetbalclub van invloed is op (het uitblijven van) verhuizingen en de waarde van woningen in een stad.⁴⁷

Iets dergelijks zou hier ook kunnen optreden. Door toegenomen trots op de stad zou het kunnen zijn dat minder mensen overwegen de stad te verlaten. En door de positieve publiciteit rond de top kan de stad Den Haag voor meer mensen in het vizier zijn gekomen als potentieel aantrekkelijke woonstad. Beide mechanismen hebben een positief effect op de vraag naar woningen, en dus de waarde van woningen in Den Haag, en leveren zo welvaartswinst op.

Om die te kunnen berekenen is echter meer tijd nodig, omdat een dergelijk effect, als het optreedt, zich met enige (waarschijnlijk zelfs relatief grote) vertraging zal voordoen. In potentie kan dit wel een relatief grote additionele welvaartswinst voor de stad Den Haag opleveren. Uit eerder onderzoek bleek namelijk dat de aantrekkingskracht van, en de waarde van woningen, in de stad Den Haag lager is dan op basis van de kwaliteiten van de stad verwacht mocht worden.⁴⁸ Dat wijst op een negatief imago-effect, en

⁴⁷ G.A. Marlet, 2009: *De aantrekkelijke stad. Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden* (VOC Uitgevers, Nijmegen).

⁴⁸ *Stadsfoto Den Haag. Afdruk 2008 (Atlas voor gemeenten, Utrecht)*.

dus op potentieel grote winst als de stad Den Haag erin zo slagen om haar imago als woonstad te verbeteren.

Het is natuurlijk een illusie te denken dat het organiseren van de top daarvoor voldoende is. Als onderdeel van een groter pakket aan investeringen (het WK Hockey, culturele evenementen, city marketing, etc.) is het echter niet uit te sluiten dat de NSS hieraan een steentje heeft bijgedragen. Als er meer tijd is verstreken, is het mogelijk om dat eventuele effect van de NSS geïsoleerd (dus los van de overige effecten op het imago van de stad) te meten, en in geld uit te drukken. Tot die tijd is voor deze post een positieve PM in de MKBA opgenomen.

6 Overige effecten

Naast de imago-effecten is er een aantal andere indirecte effecten te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er diverse investeringen (in Den Haag) die versneld hebben plaatsgevonden als gevolg van de NSS. In de tweede plaats was Den Haag gedurende de twee dagen van de NSS slecht bereikbaar en hebben veel mensen die voor hun werk naar Den Haag zouden gaan hiervan afgezien. Tot slot zijn er door de aanwezigheid van een groot aantal regeringsleiders ook handelsakkoorden gesloten en heeft er een aantal handelsmissies plaatsgevonden. In dit hoofdstuk wordt op deze effecten ingegaan.

6.1 Versnelling (geplande) investeringen

Door de NSS is in Den Haag een aantal investeringen versneld uitgevoerd die in het nulalternatief op een later moment hadden plaatsgevonden. Twee van deze investeringen in de stad Den Haag springen in het oog. Op de eerste plaats is er vanwege de organisatie van de NSS extra geïnvesteerd in het World Forum. In 2013 is de gemeente Den Haag (opnieuw) eigenaar geworden van het gebouw na faillissement van de vorige eigenaar. Een deel van de geplande investeringen van rond de € 25 miljoen is vanwege de NSS naar voren gehaald. Op de tweede plaats is er in het Gemeentemuseum een glazen overkapping over de tuin gekomen. Daardoor werd het mogelijk om hier de persconferentie te houden. Ook voor deze investering geldt dat vanwege de NSS deze investering naar voren is gehaald.

Het is de vraag wat het additionele welvaartseffect is van het naar voren halen van dergelijke investeringen. Het saldo van de kosten en baten van de individuele investeringen blijft in principe gelijk ten opzichte van het nulalternatief, alleen worden de ('netto') welvaartseffecten in de tijd naar voren gehaald. Als het saldo van de kosten en baten van beide investeringen positief is, bestaat het netto positieve welvaartseffect dus uit het verschil in de netto contante waarde (NCW) van de baten als gevolg van het naar voren halen van de investering (de 'plus' wordt groter). In het nulalternatief waren deze investeringen en daarmee samenhangende kosten en baten immers ook gedaan, alleen later. Mocht het zo zijn dat de investeringen (t.o.v. van een alternatieve bestemming) geen positief welvaartseffect hebben dan werkt dat

op een omgekeerde manier door: het negatieve effect is in de tijd naar voren gehaald en daardoor (in NCW) groter geworden.

Om te bepalen of de aparte investeringen zelf welvaartsverhogend of -verlagend waren, zijn eigenlijk aparte MKBA's van elke maatregel nodig, wat buiten de scope van dit onderzoek valt. Wel geldt, net als bij verschuivingen in bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte (zie hoofdstuk 4), dat een afwijking van een originele planning (als gevolg van de NSS) betekent dat er in een eerder moment (voordat bekend werd dat de NSS zou komen) het blijkbaar rationeel of optimaal leek om de investeringen later te doen. Als er vanuit wordt gegaan dat de planning in het nulalternatief gedaan is op basis van het optimaliseren van de welvaartsbaten dan zou dit betekenen dat het verschuiven van de investeringen dus tot lagere baten leidt dan in het nulalternatief. Dit zou betekenen dat dit effect een PM post is die waarschijnlijk tussen de nul en negatief zal liggen. Tegelijkertijd is niet uit te sluiten dat de investering welvaartsverhogend is, waardoor dit effect en de PM-post zowel positief als negatief kan zijn. De omvang van deze post is naar verwachting echter niet erg groot. Het gaat immers niet om het wel of niet doen van een investering, maar om het verschil in de netto contante waarde van het welvaartseffect als gevolg van het eerder of later doen van een investering.⁴⁹

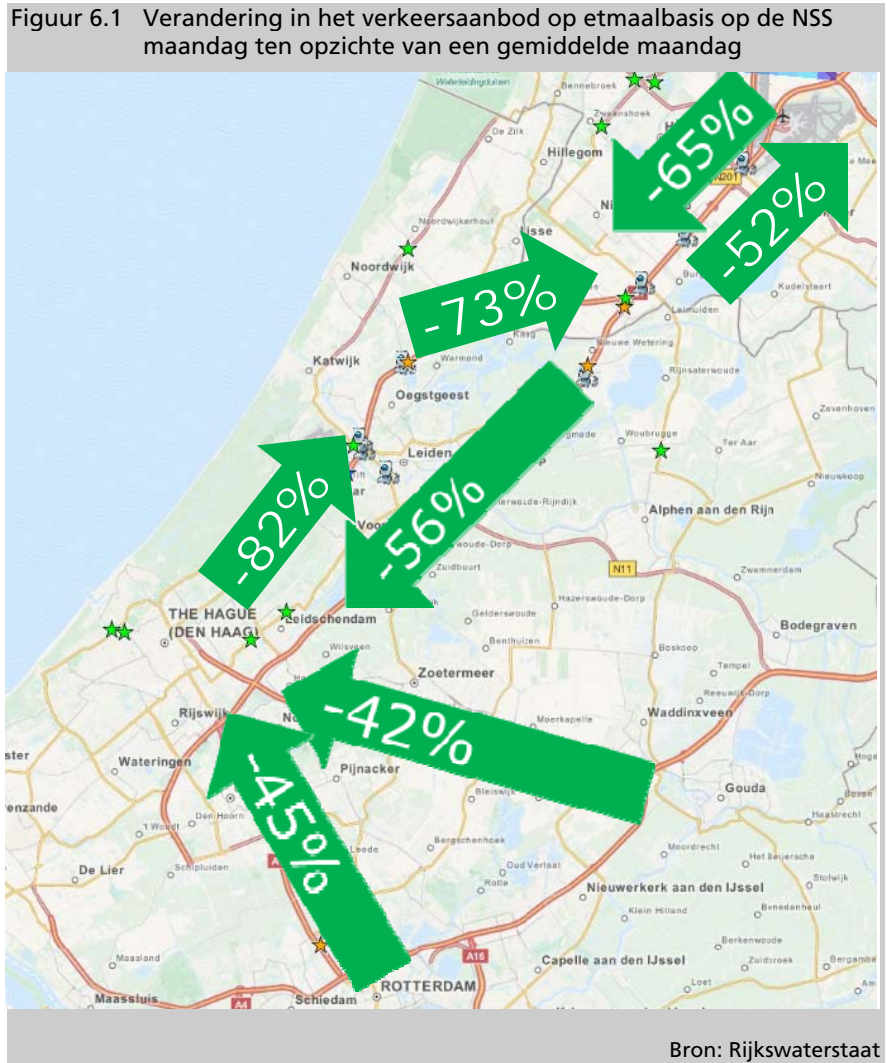
6.2 Langere reistijd en -kosten

Omwille van de veiligheid waren tijdens de NSS verschillende (snel)wegen van en naar Den Haag (tijdelijk) afgezet of gesloten waardoor de stad slecht te bereiken was. Vooraf was de inschatting op basis van verkeersmodellen dat de files wel eens twee keer zo lang konden worden. Om een dergelijke situatie te voorkomen, is van te voren opgeroepen Den Haag indien mogelijk te mijden. Daarnaast heeft de NS extra treinen ingezet om een deel van de mensen te kunnen vervoeren die normaal met auto zouden zijn gegaan.

Veel mensen hebben gehoor gegeven aan deze oproep om niet met de auto van of naar Den Haag te reizen: cijfers van Rijkswaterstaat laten zien dat de filedrukke in plaats van hoger, fors lager was dan gemiddeld. Zo bleek op

⁴⁹ Het (negatieve) welvaartseffect kan groter worden wanneer door het naar voren halen van deze investeringen andere investeringen met een positief welvaartssaldo naar achter worden geschoven.

etmaalbasis dat er in totaal 60% minder verkeer op de A4 en bijna 40% minder verkeer op de A12 was. In figuur 6.1 zijn de afwijkingen op de NSS maandag (in een specifieke rijrichting) ten opzichte van een gewone maandag weergegeven.⁵⁰



⁵⁰ Gegevens over de dagen na de NSS zijn niet beschikbaar waardoor het niet mogelijk is om in te schatten of er later in de week juist extra drukte ontstaat omdat veel (zakelijk) verkeer dan alsnog naar Den Haag gaat.

Dit betekent dat er in tegenstelling tot de verwachting dus niet of nauwelijks welvaartsverlies als gevolg van extra files is geweest. Wel is het aannemelijk dat er een negatief welvaartseffect uitgaat van het feit dat veel mensen een dag vrij hebben genomen, zijn gaan thuiswerken of hun afspraak hebben verzet. Het is immers niet hun eerste keuze geweest. In een situatie zonder NSS waren zij wel gaan werken in Den Haag of hadden zijn hun afspraak wel op maandag of dinsdag gepland. Het ligt dus voor de hand dat de alternatieve situatie suboptimaal was, en tot een lager 'nut' voor de betreffende persoon en het betreffende bedrijf (in de vorm van een lagere productiviteit) heeft geleid.

Dit effect komt voornamelijk ten laste van de werkgevers van deze mensen. Als werknemers die door de NSS bijvoorbeeld thuis zijn gaan werken daar minder productief zijn dan op het werk, dan is er minder geproduceerd terwijl de kosten wel gelijk zijn gebleven. Het gaat daarbij om bedrijven in de stad (en regio) Den Haag waarvan een deel van de werknemers die dag minder productief was, maar ook om bedrijven elders in Nederland waarvan de werknemers woonachtig zijn in de stad (en regio) Den Haag. Omdat deze MKBA zich toespitst op de stad Den Haag staat alleen het effect op de werkgevers in Den Haag centraal.

De vraag is dus hoeveel mensen er tijdens de NSS niet in Den Haag zijn gaan werken of naar een werkafspraak zijn gegaan vanwege de NSS en wat het verschil in productiviteit is geweest. In dezelfde enquête waarin gevraagd werd naar de 'trots' van mensen, is ook gevraagd wie tijdens de NSS iets anders heeft ondernomen (en wat dan) dan zijn of haar reguliere reis naar Den Haag. Hieruit blijkt dat van de mensen die voor hun werk naar Den Haag zouden reizen 60% die dag iets anders heeft gedaan (bijvoorbeeld vrij genomen of thuisgewerkt).

Volgens gegevens van het CBS bedroeg de inkomende pendel (aantal mensen woonachtig buiten Den Haag en werkend in Den Haag) eind 2011 119.000. Een gemiddelde (werkende) Nederlander werkt 30,5 uur per week,⁵¹ wat gemiddeld dan 6,1 uur per dag in de werkweek is.⁵² Als 60% van deze 119.000 inkomende pendelaars tijdens de twee NSS-dagen thuis of elders is

⁵¹ L. Verkooijen, 2012; Gewerkte uren in Nederland in Europees perspectief. Economisch Statistische Berichten, jaargang 97 (4848).

⁵² Hiermee is indirect gecorrigeerd voor het feit dat een deel van de pendelaars op de NSS maandag of dinsdag ook in het nulalternatief niet zou werken.

gaan werken, gaat het in totaal om ruim 870.000 uur⁵³ waarop de productiviteit lager zou liggen dan in een situatie zonder NSS.

Per gewerkt uur zijn werkgevers volgens het CBS gemiddeld € 33,10 kwijt wat gemiddeld genomen ook de productiviteit weerspiegelt. De vraag is vervolgens wat het productiviteitsverlies is. Naar verwachting is dat relatief bescheiden. Als iemand bijvoorbeeld op een andere kantoorlocatie of thuis is gaan werken (of vrij heeft genomen en die dag op een ander moment heeft ingehaald) dan zal de gemiddelde productiviteit mogelijk wat lager liggen omdat de primaire keuze nu eenmaal werken in Den Haag was, maar het verschil zal niet erg groot zijn. Als er vanuit wordt gegaan dat het productiviteitsverlies een bescheiden twee procent is, dan komt dat bij die gemiddelde dag van 6,1 uur overeen met een tijdsverlies van 7,5 minuut. Het welvaartsverlies voor de werkgevers in Den Haag zou dan per uur uitkomen op twee procent van € 33,10, ofwel 66 cent. Bij een totaal aantal van ruim 870.000 uren betekent dit een negatief welvaartseffect van ruim € 575.000. Het is denkbaar dat dit effect zich bij een beperkt aantal bedrijven geconcentreerd heeft voorgedaan, maar dat maakt voor het effect voor Den Haag als geheel niet uit.

Naast mensen die normaal pendelen naar Den Haag, zijn er ook werkafspraken verzet van mensen die bijvoorbeeld voor een overleg naar Den Haag zouden moeten. Ook hiervan gaat een potentieel negatief welvaartseffect uit (bijvoorbeeld een project dat uitloopt) dat nog niet in het bovenstaande bedrag is meegenomen. Hierdoor is het denkbaar dat dit bedrag in de praktijk nog wat hoger kan worden. Er is tot slot in het nulalternatief vanuit gegaan dat de top in een stad in Nederland zou plaatsvinden die ver genoeg van Den Haag ligt om geen of een verwaarloosbare verslechtering van de bereikbaarheid van Den Haag tot gevolg te hebben.

6.3 Overlast en irritatie

Naast afgezette wegen waren er in Den Haag zelf ook drie plekken afgezet voor bedrijven en omwonenden: rond het Kurhaus, rond het World Forum en rond Huis ten Bosch. Hoewel de afgezette gebieden relatief klein waren

⁵³ 2 dagen x 60% x 119.000 mensen x 6,1 uur per dag.

en daarmee het aantal mensen dat hierdoor gedupeerd is ook, kunnen deze afzettingen in theorie tot overlast hebben geleid en daarmee tot een welvaartsverlies.

De gemeente heeft echter veel geïnvesteerd om de overlast tot een minimum te beperken. Zo zijn aan bedrijven alternatieve locaties aangeboden zodat tijdelijk op een wel (relatief) makkelijk te bereiken locatie kon worden gewerkt. Ook is bekeken of er bewoners met een bijzondere situatie waren in de afgezette gebieden, bijvoorbeeld ouderen die slecht ter been zijn of hoogzwangere vrouwen. Daarbij zijn er van te voren informatieavonden geweest waar onder andere de burgemeester aanwezig was om omwonenden te informeren. Dit betekent niet dat de feitelijke overlast minder is geworden, maar naar verwachting heeft dit de mate van 'irritatie of ergernis' over afgezette woon- of werkgebieden wel beperkt. Omdat het daarnaast om relatief weinig mensen en bedrijven ging, is deze post in de MKBA op nul gesteld.

6.4 Versnelling handelsakkoorden en handelsmissies

In het kielzog van de NSS zijn er verschillende handelsakkoorden en -contracten gesloten en zijn er handelsmissies in Nederland op bezoek geweest. Een onderzoek naar de effecten van dergelijke 'economische politiek' laat zien dat de baten hiervan over het algemeen de kosten overtreffen. China, Canada, Kazachstan en Vietnam hebben bijvoorbeeld een bedrijvendelagatie meegebracht en er zijn 35 overeenkomsten ondertekend: achttien met China en zeventien met Kazachstan met een totale bruto waarde van een kleine twee miljard euro. Hoewel ook zonder de NSS deze akkoorden waarschijnlijk wel waren gesloten en deze handelsmissies ook wel hadden plaatsgevonden, is het waarschijnlijk dat door 'het momentum van de NSS' er een versnelling heeft plaatsgevonden.⁵⁴

Deze versnelling heeft – aangenomen dat het netto effect van zowel een akkoord als een missie voor Nederland positief is – een welvaartsvoordeel, omdat baten zich sneller voordoen dan in het nulalternatief. Mogelijk is er hiernaast nog een (kleine) baat doordat de handelsmissies efficiënter konden plaatsvinden.

⁵⁴ Het is niet uit te sluiten dat sommige deals juist even 'opgespaard zijn' om ze op de top te kunnen bezegelen; per saldo lijkt een versnelling aannemelijk.

De eventuele baten hiervan komen echter niet ten goede aan de stad Den Haag, maar aan Nederland (en andere landen) als geheel. Daarbij komt dat ook deze baat (net als bijvoorbeeld het imago-effect in de diplomatieke wereld) zich ook zou hebben voorgedaan in het nulalternatief waar de NSS in een andere Nederlandse stad zou hebben plaatsgevonden. In deze MKBA is deze baat daarom op nul gesteld. In een landelijke MKBA van de NSS waarbij het nulalternatief een NSS in een ander land zou zijn, is dit in potentie wel een belangrijke welvaartswinst, die bovendien goed te berekenen is.

Top, of de *bill* [Atlas voor gemeenten]

7 Kosten, baten en onzekerheden

In tabel 7.1 worden de resultaten van de berekeningen in de voorgaande hoofdstukken weergegeven in duizenden euro's voor de stad Den Haag. Om de verschillende effecten met elkaar te kunnen vergelijken zijn alle welvaartseffecten die zich (mogelijk) in de toekomst voordoen teruggerekend naar de waarde daarvan in 2014. Hierbij is uitgegaan van een discontovoet van 4,5% (2,5% + 2% risico-opslag).

Tabel 7.1 Overzicht kosten en baten en het maatschappelijk saldo voor de stad Den Haag (* € 1000)

1. Kosten	
Organisatie NSS	3.000
2. Baten	
a. Bezoekers en bestedingen	
Bestedingen bezoekers top	1178
Uitgaven organisatie	500
Glasvezelnetwerk	229
Gebruikswaarde bezoekers <i>side events</i> & NSS-toeristen	2
Bestedingen bezoekers <i>side events</i> & NSS-toeristen	2
Verdringing	-92
b. Imago	
Bezoekers binnenland	0
Bezoekers buitenland	0
Congressen	1392
Internationale organisaties en bedrijven	1375
Diplomatieke wereld	0
Bewoners	pm+
c. Overig	
Versnelling investeringen	pm -/0/+
Langere reistijd en verkeersdrukte	-577
Overlast en irritatie	0
Handelsmissies en -akkoorden	0
Totaal	4.009
3. Saldo	1.009

Het saldo van kosten en baten blijkt voor de stad Den Haag positief te zijn. De NSS heeft de stad een maatschappelijke winst van ruim één miljoen euro opgeleverd. Dit impliceert dat het vanuit Haags welvaartseconomisch perspectief een zinvolle investering is geweest om de NSS in Den Haag te organiseren.

De grootste winst komt voort uit het imago-effect. Als door het imago-effect van de NSS er inderdaad meer congressen in de stad worden georganiseerd en de kans wordt vergroot dat een extra internationale organisatie zich in de stad vestigt, komen deze baten rond de € 2,8 miljoen uit. Deze imago-effecten zijn echter het meest onzeker. Als deze imago-effecten niet optreden, lijkt het niet aannemelijk dat de baten hoger liggen dan de kosten. Het saldo zou dan uitkomen rond de € 1,7 miljoen negatief.

Na het imago-effect zijn de bestedingseffecten van de bezoekers met € 1,2 miljoen de grootste post, gevolgd door de bestedingseffecten vanuit de organisatie zelf (€ 0,5 miljoen). Gegeven de kosten van € 3 miljoen betekent dit dat de bestedingseffecten alleen de kosten van de organisatie niet goed maken. Dit is in lijn met veel andere kosten-batenanalyses naar (grootschalige) evenementen waar de welvaartseffecten van bestedingen in de praktijk vaak veel lager uitvallen dan verwacht.

8 Naar een afwegingskader: aanbevelingen

Op basis van deze MKBA is een aantal aanbevelingen te formuleren. Deze kunnen als input dienen voor een afwegingskader voor toekomstige evenementen. Dit hoofdstuk bespreekt deze aanbevelingen en geeft een eerste aanzet voor een dergelijk afwegingskader.

8.1 Aanbevelingen

Aan evenementen worden vooraf vaak grote maatschappelijke baten toegedicht die na afloop nogal eens op wensdenken gebaseerd blijken te zijn.⁵⁵ Vooral de effecten van de bestedingen van bezoekers blijken vaak lager dan vooraf gedacht. Daarnaast wordt vaak gewezen op het imago-effect dat uitgaat van evenementen. Omdat dit onzeker en lastig te meten is, wordt dit echter vaak niet expliciet gemaakt en als PM-post opgenomen.

Hoewel het nadrukkelijk een (zo realistisch mogelijke) inschatting is, blijkt uit deze MKBA van de NSS dat juist deze imago-effecten een groter welvaartseffect kunnen hebben dan de bestedingseffecten van de bezoekers. Het kan daarom lonen om na te denken over een langetermijnstrategie rond evenementen, waarbij de vraag centraal zou moeten staan welk imago de stad onder welk publiek wil hebben en hoe bepaalde evenementen daar aan kunnen bijdragen. Niet elk evenement leidt immers tot dezelfde imago-effecten. Van een groot internationaal politiek congres als de NSS liggen vooral imago-effecten in de congreswereld en bij organisaties die zich bezighouden met recht, vrede en veiligheid voor de hand, terwijl een effect op toerisme en dagjesmensen niet of nauwelijks aannemelijk is. Andere evenementen dragen daar naar verwachting meer aan bij. Binnen een langetermijnstrategie kunnen verschillende typen evenementen elkaar mogelijk versterken.

Het ontwikkelen van een langetermijnstrategie past ook bij de gedachte dat als een stad geen enkel evenement organiseert het imago kan verslechteren, maar dat er nu eenmaal beperkte middelen beschikbaar zijn voor evenementen. Hiernaast is er altijd een kans dat er negatieve imago-effecten

⁵⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking van deze discrepantie: M. de Nooij, M. van den Berg en C. Koopmans, 2010: Brood of Spelen. Kosten-batenanalyse van het WK voetbal in Nederland, in: TPEdigitaal, jaargang 4(3), pp. 79-100.

uitgaan van een (politiek) evenement, als er incidenten zijn of de top mislukt. In een ex-ante MKBA (vooraf) naar een bepaald evenement zou deze mogelijkheid ook moeten worden meegenomen.

Een aandachtspunt bij de afweging om in de toekomst wel of niet een ander internationaal politiek evenement te organiseren, kan de vraag zijn of de VN (of een andere internationale organisatie zoals de NAVO) op korte termijn een keuze maakt over de vestiging van een specifieke internationale instelling (of omgekeerd: dat op korte termijn vertrek dreigt). Hier blijken immers potentieel hoge baten mee samen te hangen. Als het organiseren van een politiek evenement een dergelijke beslissing kan beïnvloeden is dat een factor die zeker van belang kan zijn. Mocht dit gegeven de timing van een evenement niet waarschijnlijk zijn, dan zullen andere potentiële baten groot genoeg moeten zijn om een dergelijke investering (vanuit welvaartspectief) te rechtvaardigen, of kan het slimmer zijn om een paar jaar te wachten.

Terugkijkend op de NSS zijn er diverse factoren die er mogelijk voor hadden kunnen zorgen dat de baten voor de stad (nog) hoger waren geweest. In de eerste plaats was het misschien mogelijk geweest om ook het imago als toeristische bestemming (verder) te versterken door gebruik te maken van de aanwezige buitenlandse pers. Door bijvoorbeeld een cultureel evenement te organiseren, zoals de opening van een uniek gebouw, was het wellicht mogelijk geweest om naast aandacht voor de top zelf ook persaandacht voor Den Haag als toeristische bestemming te genereren.

In de tweede plaats had Den Haag haar imago als 'internationale stad van vrede en veiligheid' mogelijk nog verder kunnen versterken als ook de verwante congressen voor de wetenschap en het bedrijfsleven in de stad hadden plaatsgevonden. Mogelijk is dit omwille van bijvoorbeeld veiligheid, bereikbaarheid of hotelcapaciteit niet gelukt. Als deze congressen wel in Den Haag waren geweest, zou het imago-effect in het bedrijfsleven en de wetenschap mogelijk groter zijn geweest. Hiernaast zou dit voor Haagse bedrijven en instellingen, die zich bezighouden met vrede en veiligheid, mogelijk hebben gezorgd voor nieuwe samenwerkingspartners. Tot slot zou er ook een additioneel bestedingseffect zijn geweest.

In de derde plaats hadden de bestedingseffecten hoger kunnen uitvallen als er naast deelnemers en journalisten ook dagjesmensen op de NSS waren

afgekomen. Door veiligheidsmaatregelen en wegafzettingen (en de gecommuniceerde ‘onbereikbaarheid’ van Den Haag) en het feit dat er geen publiek moment was (zoals een ‘balkonscène’), zijn die er in de praktijk niet geweest. Hoewel het uiteraard de vraag is of het logistiek haalbaar was geweest, zou een dergelijk publiek moment voor Den Haag tot extra baten kunnen leiden.

Tot slot zou het door het anders positioneren of inzetten van *side events* wellicht mogelijk zijn geweest om hogere baten te behalen (door in te zetten op meer bezoekers) of tegen lagere kosten hetzelfde resultaat te behalen (betrekken inwoners bij de NSS).

8.2 Naar een afwegingskader voor evenementen

Deze MKBA levert behalve een positief saldo voor Den Haag (het landelijke saldo is niet berekend), ook – met deze aanbevelingen – een eerste aanzet op voor een afwegingskader voor toekomstige festivals en evenementen. Dit onderzoek heeft laten zien dat bij een politiek evenement de bestedingseffecten niet al te hoog mogen worden ingeschat, maar dat er vooral baten van imago-effecten in de ‘professionele’ wereld te verwachten zijn. Dit kan leiden tot extra congressen en organisaties op het gebied van van vrede en veiligheid. Door in de toekomst weer in te zetten op dat type congressen kan dit imago verder worden versterkt.

Daar staat tegenover dat er geen aanwijzingen zijn voor baten op het gebied van toerisme. Ander typen evenementen zijn hier meer voor geschikt. De OECD heeft in een studie⁵⁶ geprobeerd een overzicht te maken van welk type evenementen op welke gebieden relatief veel of weinig baten kunnen genereren (tabel 8.1). Voorzichtigheid is daarbij wel op zijn plaats, want elk project is anders, en pakt ook anders uit als het gaat om maatschappelijke kosten en baten. De hieronder gepresenteerde tabel is dan ook alleen bedoeld als hulpmiddel bij het denkproces rond een optimale inzet van gemeenschapsgeld – een ‘afwegingskader’. Voor een precieze afweging tussen concrete projecten, of besluitvorming over een specifiek project, is een ex-ante MKBA noodzakelijk. Een dergelijke ex-ante MKBA kan relatief snel en kostenefficiënt worden uitgevoerd op basis van de methodologie en het afwegingskader die in dit rapport zijn ontwikkeld.

⁵⁶ L. Clark, 2008; Local Development Benefits from Staging Global Events (OECD, Parijs).

Tabel 8.1 Verwachte kosten en baten van bepaalde typen evenementen (van gelijke omvang) voor de stad Den Haag

Type baat:	Bezoekers & bestedingen	Imago	Aantrekkingskracht (op bedrijven & organisaties)	Blijvende/zichtbare investeringen ⁵⁷
Type evenement:				
1. Politiek ⁵⁸	+	++	++	+
2. Commercieel ⁵⁹	++	+++	+++	+
3. Cultureel ⁶⁰	++	++	+	++
4. Sport ⁶¹	+++	+++	+	+++

Gebaseerd op: L. Clark, 2008; Local Development Benefits from Staging Global Events (OECD, Parijs)

Volgens de OECD-definitie valt de NSS onder de categorie politieke evenementen. Een voordeel van een politiek evenement voor een stad als Den Haag is dat veel van de kosten niet door de stad zelf betaald worden, terwijl de voordelen van die uitgaven wel voor een belangrijk deel in die stad terecht komen. Dat is relatief gunstig vergeleken met commerciële evenementen (tentoonstellingen en beurzen), culturele evenementen en sportevenementen, waarvoor de stad zelf meestal een groot deel van de kosten draagt.

Ook zijn de imago-effecten van een politiek evenement op de internationale professionele wereld relatief groot. Die komen echter niet alleen in de stad terecht, maar voor een belangrijk deel (zeker de diplomatie) ook in het land als geheel.

De imago-effecten op potentiële bezoekers en bewoners van de stad zijn van een politiek evenement juist relatief klein. Die effecten zijn naar verwachting groter van een sportevenement van gelijke omvang of van een cultureel evenement van gelijke omvang. Ook zijn de bestedingseffecten voor de stad van dergelijke evenementen naar verwachting groter dan van politieke evenementen zoals de NSS, omdat er meer bezoekers op afkomen.

De algemene conclusie is dat de kans dat een politieke evenement zoals de NSS voor een stad als Den Haag een positief maatschappelijk saldo oplevert

⁵⁷ Infrastructuur, voorzieningen, etc.

⁵⁸ Van partijcongres tot G8-top.

⁵⁹ Van huishoudbeurs tot wereldtentoonstelling.

⁶⁰ Van Rothko en Eurovisie Songfestival tot Rembrandt en Culturele Hoofdstad.

⁶¹ Van WK Hockey en Gay games tot WK voetbal en Olympische Spelen.

groot is, omdat de kosten voor de stad relatief laag zijn. Voor imagooversterking in de professionele/institutionele wereld zijn dergelijke politieke evenementen (naast commerciële evenementen) naar verwachting het meest geëigend. Als de stad echter beoogt om met evenementen meer toeristen te trekken en/of de aantrekkingskracht op potentiële nieuwe inwoners te vergroten, dan liggen andere typen evenementen meer voor de hand.