

Schadeberekening Marinierskazerne Vlissingen

Opdrachtgever: Provincie Zeeland

Rotterdam, 10 juni 2020



Schadeberekening Marinierskazerne Vlissingen

Opdrachtgever: Provincie Zeeland

Michel Briene
Jerien den Blanken
Walter Hulsker

Rotterdam, 10 juni 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Inkadering en werkwijze	11
1.3 Leeswijzer	12
2 Schadebepalende factoren	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Casuïstiek	13
2.3 Schadebepaling vanuit theoretisch perspectief	15
2.3.1 Fasen in het planvormingsproces	15
2.3.2 Schadegrondslag	17
2.3.3 Schadefactor	18
2.4 Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden	18
2.5 Conclusie	19
3 Raming structurele schade	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Bepaling jaarlijkse bestedingsimpuls	21
3.2.1 Omvang salarissom	22
3.2.2 Bestedingen regionale economie	22
3.3 Van netto bestedingen naar schadebedrag	24
3.4 Invloed van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden	26
4 Conclusies	27
Geraadpleegde bronnen	29

Voorwoord

Naar aanleiding van het besluit van het ministerie van Defensie in 2012 om de kazerne in Doorn te verplaatsen naar een nieuwe locatie in Vlissingen, zijn zorgen ontstaan rondom het behoud en de werving van mariniers. Om de toekomstbestendigheid en continuïteit van het Korps Mariniers te waarborgen is het besluit uit 2012 in heroverweging genomen. Op 14 februari 2020 is het voorgenomen besluit genomen besloten om definitief af te zien van het bouwen van de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen.

Uit een eerder door Ecorys in 2012 uitgevoerde (en in 2018 geactualiseerde) studie, blijkt dat de komst van de marinierskazerne voor Vlissingen en omgeving een forse impuls had betekend voor de lokale en regionale economie. Het voorgenomen besluit de nieuwe kazerne voor mariniers niet in Vlissingen te realiseren, leidt derhalve tot negatieve effecten in de regio. Vlissingen loopt door het recente kabinetsbesluit immers beoogde werkgelegenheid en daaraan verbonden bestedingen mis. Daarnaast zijn in de voorbereidingsfase door allerlei partijen, waaronder de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland, inspanningen verricht en kosten gemaakt om de verplaatsing mogelijk te maken.

In maart 2020 is speciaal adviseur Bernard Wientjes aangesteld om langs drie sporen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een ruimhartig compensatiepakket:

- 1) Schade gerelateerd aan de kazerne en het voorgenomen kabinetsbesluit om de kazerne niet in Vlissingen te plaatsen;
- 2) Pakket aan concrete maatregelen waarmee de sociaaleconomische structuur in Zeeland en Vlissingen kan worden versterkt vergelijkbaar in effect met de komst van de mariniers;
- 3) De mogelijkheden om het beeld van het vestigingsklimaat in Zeeland te versterken.

Gelet op het kabinetsbesluit en bijbehorende gevolgen, heeft de provincie Zeeland behoefte aan een studie waarbij de economische schade en misgelopen inkomsten voor de Zeeuwse economie in beeld worden gebracht. De nu voorliggende studie is vooral, voor interne Zeeuws gebruik, bedoeld als vertrekpunt voor spoor 2, om te bezien in welke orde van grote het compensatiepakket zou moeten liggen, dat gelijkwaardig is aan de sociaal-economische effecten van de Marinierskazerne met circa 1.800 fte personeel.

Vanuit de opdrachtgever is de studie begeleid en gecoördineerd door Mathieu van Woerkom en Richard Wiskerke (Provincie Zeeland). Wij zijn de opdrachtgever erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen naar aanleiding van tussentijdse resultaten. De eindverantwoordelijkheid voor aanpak, resultaten en inhoud van deze rapportage berust uiteraard uitsluitend bij Ecorys.

Samenvatting

Vraagstelling

Dhr. Bernard Wientjes is aangesteld om langs drie sporen te komen tot een ruimhartig compensatiepakket voor Zeeland:

1. Vergoeden van gemaakte kosten en misgelopen inkomsten.
2. Een compensatiepakket gelijkwaardig aan de economische impact van een marinierskazerne.
3. Versterken van het beeld van het Zeeuwse vestigingsklimaat.

Voor onderdeel 1 is door de regio een claim opgesteld die (extern) is beoordeeld. Aan Ecorys is gevraagd om, voor intern Zeeuws gebruik, een financiële benchmark voor onderdeel 2 te bepalen, met de eerder uitgevoerde impact studie van Ecorys als basis.

Invalshoeken schadeberekening

Om de structurele schade voor de economie te bepalen, zijn verschillende invalshoeken denkbaar:

- a) Uitgaan van het aanvankelijke investeringsbedrag (circa 200 miljoen) en hiervoor een alternatief investeringspakket samenstellen. Nadeel hiervan is dat niet iedere geïnvesteerde euro dezelfde economische impact heeft.
- b) Uitgaan van de jaarlijks misgelopen inkomsten voor de lokale/ regionale economie.

In de ramingen van Ecorys staat invalshoek b) centraal.

Methodiek schadeberekening

Naast praktijkcases kan voor het bepalen van een schadebedrag ook worden gekeken vanuit een theoretische perspectief. Belangrijke bouwstenen hierbij zijn de te hanteren schadegrondslag en de te hanteren schadefactor die iets zegt over de periode die in beschouwing wordt genomen om tot een totaal bedrag te komen. De structurele (totale) schade kan als volgt worden bepaald:

$$(a) \text{ schadegrondslag} \times (b) \text{ schadefactor} = (c) \text{ totale schade}$$

Bepaling (structurele) totale schade

Schadegrondslag

Voor het berekenen van de schadegrondslag, is de totale salarissom van de werknemers (1.780 fte) van de marinierskazerne als uitgangspunt genomen. Rekening houdend met de verschillende rangen en daarbij behorende (bruto) salarisschalen, bedraagt de totale salarissom op jaarbasis circa 46 miljoen euro.

Om te komen tot het netto bedrag dat daadwerkelijk ten goede komt aan de lokale/regionale economie, is allereerst rekening gehouden met het aandeel boordslapers (40%) waardoor een bedrag resteert van 28 miljoen euro (60% van 46 miljoen euro).¹

¹ Ecorys (21 januari 2013), *Impact Marinierskazerne Vlissingen* & Ecorys (24 september 2018), *Impact Marinierskazerne Vlissingen – actualisatie*, Rotterdam.

Verder is rekening gehouden met het feit dat slechts een deel van het salaris door de ontvanger consumptief wordt besteed en sprake is van koopkrachtafvloeiing omdat goederen en diensten ook elders (buiten de regio) worden ingekocht (denk bijvoorbeeld aan de uitgaven voor een vakantie elders in Nederland of in het buitenland). Als hiermee rekening wordt gehouden, resteert (afhankelijk van de definitie) een netto bedrag van grofweg 11,3 tot 14,9 miljoen euro per jaar.

Schadefactor

Voor het bepalen van de schadefactor, zijn eveneens verschillende invalshoeken denkbaar:

- a) Uitgaande van de Onteigeningswet wordt in het uiterste geval bij structurele schade uitgegaan van een (maximale) schadefactor 10.
- b) Vanuit economisch perspectief kan ook worden uitgegaan van de zogenaamde netto contante waarde (waarbij de jaarlijks opgelopen schade in de toekomst bij elkaar wordt opgeteld en via de gehanteerde discontovoet vervolgens contant wordt gemaakt). Uitgaande van een discontovoet van 4,5% bedraagt de maximale "schadefactor" 22.

Totale schade

Uitgaande van de genoemde schadegrondslag en de schadefactoren bedraagt de totale economische schade derhalve (afgerond) minimaal 115 miljoen euro ($11,3 \text{ miljoen euro} * 10$) en maximaal 325 miljoen euro ($14,9 \text{ miljoen euro} * 22$).

Dit schadebedrag neemt af als er alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan voor het gebied dat nu bestemd is voor de ontwikkeling van de marinierskazerne.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Definitief besluit om af te zien van nieuwe marinierskazerne in Vlissingen

Het ministerie van Defensie heeft in 2012 gekozen voor uitplaatsing van de Van Braam Houckgeestkazerne in Doorn naar een nieuwe locatie in Vlissingen². De huidige opstallen en de inrichting van het terrein in Doorn zijn verouderd en aan renovatie toe. Omdat de huidige locatie ook na een “grootscheepse, tijdrovende en kostbare” renovatie echter te weinig ruimte biedt, is voor uitplaatsing gekozen. Naar aanleiding van het besluit om de kazerne in Doorn te verplaatsen naar een nieuwe locatie in Vlissingen, zijn zorgen ontstaan rondom het behoud en de werving van mariniers. Om de toekomstbestendigheid en continuïteit van het Korps Mariniers te waarborgen is het besluit uit 2012 in heroverweging genomen. Op 14 februari 2020 is het voorgenomen besluit genomen besloten om definitief af te zien van het bouwen van de nieuwe marinierskazerne in Vlissingen.³

Komst marinierskazerne naar Vlissingen had geleid tot forse economische impuls

Uit een eerder door Ecorys in 2012 uitgevoerde (en in 2018 geactualiseerde) studie blijkt dat de komst van de marinierskazerne voor Vlissingen en omgeving een forse impuls had betekend voor de lokale en regionale economie⁴. De uiteindelijke openstelling van de kazerne had werk aan bijna 1.800 fte geboden, naast de tijdelijke werkgelegenheid tijdens de bouw in de bouwnijverheid en aanverwante sectoren. De komst van de kazerne had bovendien het draagvlak voor allerlei voorzieningen in de omgeving van de kazerne vergroot.

Studie om economische schade voor Zeeuwse economie in beeld te brengen

Het voorgenomen besluit de nieuwe kazerne voor mariniers niet in Vlissingen te realiseren leidt tot negatieve effecten in het gebied. Vlissingen loopt hierdoor immers beoogde werkgelegenheid en daaraan verbonden bestedingen mis. Daarnaast zijn in de voorbereidingsfase door allerlei partijen, waaronder de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland, inspanningen verricht en kosten gemaakt om de verplaatsing mogelijk te maken. Hierbij kan ook worden gedacht aan het effect op de grondexploitatie van bijvoorbeeld de woningbouw in Vlissingen en omgeving. Gelet op het negatieve kabinetsbesluit en bijbehorende gevolgen heeft de provincie Zeeland behoefte aan een studie (voortbouwend op het eerder door Ecorys opgestelde rapport *Impact Marinierskazerne Vlissingen*) waarbij de economische schade en misgelopen inkomsten voor de Zeeuwse economie in beeld worden gebracht.

1.2 Inkadering en werkwijze

Drie sporen om schade te compenseren

Tegelijkertijd met het besluit van het kabinet om de marinierskazerne niet in Vlissingen te bouwen is ook het besluit genomen om gezamenlijk met Zeeland te werken aan “ruimhartige compensatie”⁵.

² Ministerie van Defensie (31 augustus 2012), *Behoeftestelling Marinierskazerne Zeeland* (brief aan de Tweede Kamer, ref BS/2012027993), Den Haag.

³ Ministerie van Defensie (14 februari 2020), *Voorgenomen besluiten inzake verhuizing Korps Mariniers en compensatie Zeeland*, ref BS2020002690, Den Haag.

⁴ Ecorys (21 januari 2013), *Impact Marinierskazerne Vlissingen* & Ecorys (24 september 2018), *Impact Marinierskazerne Vlissingen – actualisatie*, Rotterdam.

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 33358-24, nr. 24, p.1.

In maart 2020 is speciaal adviseur Bernard Wientjes aangesteld om langs drie sporen te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een ruimhartig compensatiepakket:

- 1) Schade gerelateerd aan de kazerne en het voorgenomen kabinetsbesluit om de kazerne niet in Vlissingen te plaatsen. Hierbij wordt apart inzichtelijk gemaakt welke componenten daarin onderscheiden kunnen worden (aandacht voor directe en indirecte kosten en gemiste inkomsten) en wat de hoogte is van de benodigde (financiële) compensatie.
- 2) Pakket aan concrete maatregelen waarmee de sociaaleconomische structuur in Zeeland en Vlissingen kan worden versterkt vergelijkbaar in effect met de komst van de mariniers (o.a. mensen/gezinnen die zouden komen, economische spin-off, ozb).
- 3) De mogelijkheden om het beeld van het vestigingsklimaat in Zeeland te versterken.

Voorliggend onderzoek gericht op spoor 2 “versterking sociaaleconomische structuur”

Voor spoor 1 is inmiddels door de regio een inventarisatie gemaakt van de gemaakte kosten en misgelopen inkomsten zoals OZB. De nu voorliggende studie is met name bedoeld als vertrekpunt voor spoor 2 om te bezien in welke orde van grote het compensatiepakket zou moeten liggen, dat gelijkwaardig is aan de sociaal-economische effecten van de Marinierskazerne met circa 1.800 fte.

Eerdere Ecorys rapport “Impact Marinierskazerne Vlissingen” als vertrekpunt

In het eerdere Ecorys rapport uit 2013 (en het geactualiseerde rapport uit 2018) is de economische impact van de komst van de marinierskazerne naar Vlissingen in beeld gebracht⁴. Voor het bepalen van de economische impact is gekeken naar de tijdelijke werkgelegenheid die samenhangt met de realisatie van de voorgenomen voorzieningen waaronder het bouwrijp maken en inrichten van het beoogde terrein en de bouw van de geplande gebouwen en andere opstallen en naar de structurele werkgelegenheid op het moment dat de kazerne operationeel zou zijn.

In deze studie kijken we niet naar de impact van de kazerne in termen van werkgelegenheid, maar wordt het effect van het afzien van de verplaatsing uitgedrukt in een schadebedrag. Voor het bepalen van dit schadebedrag wordt wel zoveel als mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van de eerdere studie uit 2018.

1.3 Leeswijzer

- In **hoofdstuk 2** wordt allereerst vanuit theoretisch perspectief gekeken naar de factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de (economische) schade van het niet doorgaan van de verplaatsing van de marinierskazerne.
- Op basis van de relevante schadebepalende factoren wordt vervolgens in **hoofdstuk 3** nader ingegaan op de hoogte van de schade van het afzien van de verplaatsing van de marinierskazerne naar Vlissingen voor de lokale en regionale economie in Zeeland.
- De belangrijkste conclusies worden in **hoofdstuk 4** op een rij gezet.

Het rapport wordt voorafgegaan door een **samenvatting** waarin de belangrijkste uitkomsten van de analyse worden beschreven.

2 Schadebepalende factoren

2.1 Inleiding

Om tot een bepaling van het schadebedrag te komen wordt in **paragraaf 2.2** allereerst gekeken naar beschikbare casuïstiek. Belangrijke conclusie hierbij is dat het aantal vergelijkbare casussen waarbij het besluit tot een grote overheidsinvestering wordt ingetrokken, gering is.

Vervolgens wordt in **paragraaf 2.3** vanuit theoretisch perspectief gekeken naar factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de (economische) schade van het niet doorgaan van de verplaatsing van de marinierskazerne. Relevant hierbij zijn onder andere de fasen in het planvormingsproces die in beschouwing worden genomen, de schadegrondslag en de gehanteerde schadefactor.

Paragraaf 2.4 tenslotte gaat nader in op de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden. Bij het niet doorgaan van de verplaatsing komt de voorgenomen locatie vrij en kan (bij voldoende marktvraag) op een andere wijze worden ingevuld. Maatgevend hiervoor is onder andere de vraag vanuit de markt.

In **paragraaf 2.5** worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet.

2.2 Casuïstiek

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop in voorkomende gevallen tot een “passende compensatie” wordt gekomen, kijken we in deze paragraaf op basis van casuïstiek naar enkele andere min of meer soortgelijke casussen. Uit de gemaakte inventarisatie blijkt dat het aantal casussen, waarbij het besluit tot een grote overheidsinvestering wordt ingetrokken, gering is. Het afzien van de Zuiderzeelijn in 2007 is een van de weinige voorbeelden waarbij een besluit tot een grote overheidsinvestering in een fysiek project nog voor de realisatiefase wordt teruggedraaid. Wat vaker voorkomt is het sluiten/verplaatsen van publieke organisaties met verlies van banen tot gevolg. De sluiting van de militaire luchthaven Twenthe, en de centralisatie van overheidsdiensten zijn hiervan voorbeelden. Casuïstiek van andere aard, maar toch goed vergelijkbaar, zijn (wettelijke) beperkingen van overheidswege die direct invloed hebben op de bedrijfsvoering van de betreffende bedrijven en instellingen. Zij kunnen door de opgelegde beperkingen niet of slechts gedeeltelijk blijven voortbestaan waardoor banen verloren gaan. Het wettelijke verbod op de pelsdierhouderij dat op 15 januari 2013 in werking is getreden is hiervan een concreet voorbeeld.

Afzien van de Zuiderzeelijn (2007)

De Zuiderzeelijn is een beoogde (maar niet gerealiseerde) spoorverbinding van Schiphol of Amsterdam via Almere/ Lelystad naar Groningen. In de jaren tachtig en later rond de eeuwwisseling, werden plannen uitgewerkt om de Zuiderzeelijn op korte termijn aan te leggen. De initiële maximale Rijksbijdrage aan de Zuiderzeelijn was vastgesteld op € 2,73 miljard⁶. Later bleek uit verschillende berekeningen dat de totale kosten van tracés en modaliteiten die onder de noemer Zuiderzeelijn vallen, meer dan € 4,8 miljard zouden gaan kosten⁷. In 1986 werd de aanleg op de lange baan geschoven. In het coalitieakkoord van 2007 werd beschreven dat wanneer de

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29283-9.html>;

⁷ O.a. in Aanvulling op de Structuurvisie Zuiderzeelijn (2006)

Zuiderzeelijn niet gerealiseerd zou worden er een “alternatief samenhangend pakket” wordt samengesteld waarvan infrastructurele maatregelen een substantieel deel uitmaken⁸. Eind 2007 werd besloten om de lijn definitief niet aan te leggen.

In lijn met het coalitieakkoord kwam er een alternatief Regiospecifiek Pakket waarin het Rijk in totaal circa € 2,2 miljard investeerde in de noordelijke provincies. Er is zodoende geen sprake van een directe financiële schadecompensatie, maar van de realisatie van een samenhangend pakket aan maatregelen om de economische gevolgen van het afzien van de Zuiderzeelijn voor het noorden te compenseren.

Sluiting militaire luchthaven Twenthe

In 2003 werd besloten over de toekomstige opheffing en sluiting van vliegbasis Twenthe. De Kamer ging akkoord, maar drong er bij staatssecretaris Van der Knaap van defensie wel op aan “naar vermogen bij te dragen aan het realiseren van een nieuw perspectief voor Twente”.⁹ De sluiting geschiedde eind 2007 met het vertrek van de laatste militairen uit Twente.

De regio Twente en de provincie Overijssel wilden in 2004 dat de overheid 300 miljoen euro beschikbaar zou stellen om de negatieve effecten van de sluiting van Vliegbasis Twenthe op te vangen (geschat verlies van ruim 2500 arbeidsplaatsen). Het kabinet erkende dat de voorgenomen sluiting van de vliegbasis Twenthe negatieve gevolgen zou hebben voor de sociaal-economische positie van de regio. Omdat de sluiting voortkwam uit eerder besloten bezuinigingen van Defensie was dit ministerie niet in staat Twente financiële compensatie te bieden.¹⁰

De regio heeft naar aanleiding van de voorgenomen sluiting in 2004 een beleidsagenda opgesteld, *Nieuw Perspectief voor Twente*, waarin ontwikkelingen aan de orde komen die van belang zijn voor de regionale economie en de werkgelegenheid en een nieuw perspectief bieden na de sluiting van de vliegbasis. Uiteindelijk heeft de minister van defensie toegezegd om het Dienstencentrum Human Resources (in potentie circa 600 arbeidsplaatsen) in Twente te huisvesten. Tevens zeiden enkele bewindspersonen toe om op te treden als coördinerend bewindspersoon voor drie belangrijke thema's uit Nieuw Perspectief voor Twente: zorg en technologie, ruimte en mobiliteit en Europese programma's¹¹.

Centralisatie rijksdiensten

In het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is sinds 2007 rijks breed gewerkt aan een kleinere en betere overheid¹². De taakstelling van het programma Vernieuwing Rijksdienst was het terugdringen van het ambtenarenkorps met 12.700 personen, oftewel een vijfde van het totale ambtenarenapparaat bij het rijk. Het daaropvolgende kabinet bouwde voort op de fundamenten van genoemd programma en wilde het aantal ambtenaren eveneens verder verkleinen. In het toenmalige regeerakkoord stond hierover: “Het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen wordt verminderd, onder meer door decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten....”¹³.

Een vermindering van het aantal (rijks)ambtenaren had ook gevolgen voor de Provincie Zeeland. Zo was het Rijk voornemens om verschillende rijksinstanties in Zeeland te reorganiseren dan wel in te krimpen. Het ging hierbij bijvoorbeeld om de volgende instanties: politie, belastingdienst, rechtbank, parket en Rijkswaterstaat. Mede vanwege protesten vanuit de regio en vanuit de

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv>

⁹ <https://www.trouw.nl/nieuws/kabinet-stelt-twente-teleur~bc685f23/>

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29200-X-107.html>

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-X-74.html>

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3

¹³ VVD-CDA (2010), Regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid, Den Haag.

Tweede Kamer is Zeeland (als een van de krimpregio's) uiteindelijk ontzien. De toegezegde komst van de marinierskazerne was hierbij met name bedoeld als compensatie voor de negatieve effecten van de centralisatie van rijksdiensten.

Verbod op de pelsdierhouderij (2013)

Het wettelijk verbod behelst onder meer een verbod tot het houden, doden of doen doden van een pelsdier. Deze wet, die op initiatief van de Tweede Kamer tot stand is gekomen, beoogde een einde te maken aan nertsenhouderijen in Nederland. Dit verbod zal ingaan na een periode van uitfasering (10 jaar), namelijk op 1 januari 2024. De facto betekent dit dat de sector pelsdierhouderijen met ingang van (uiterlijk) 1 januari 2024 zal zijn opgehouden te bestaan in Nederland. Wageningen University & Research raamde de jaarlijkse omzet van de sector in 2007 op circa 360 miljoen euro en de exportwaarde op circa 300 miljoen euro hetgeen een indicatie geeft van de impact van het ingestelde verbod¹⁴.

Door de overheid is aangevoerd dat de gestelde uitfaseringsperiode moet worden gezien als een compensatie voor het ingestelde verbod. De achterliggende gedachte hierbij was dat nertsenhouderijen nog 10 jaar de tijd zouden krijgen om hun productie voort te zetten en derhalve ook inkomen en winst te genereren en daarmee ook de mogelijkheid zouden krijgen om het bedrijf op andere wijze voort te zetten of te zoeken naar alternatieve inkomstenbronnen. Om dit proces te vergemakkelijken en de negatieve effecten van de wet voor de pelsdierhouders te verminderen is in de wet aansluitend beleid opgenomen. Zo is er een subsidie voor het slopen en/of ombouwen van stallen of gebouwen en is voorzien in een tegemoetkoming als pelsdierhouders in hun pensioenvoorziening onredelijk zijn getroffen door het verbod. Het hiervoor gereserveerde bedrag is beperkt in verhouding tot de jaarlijkse omzet van de sector¹⁵.

2.3 Schadebepaling vanuit theoretisch perspectief

Naast praktijkcases kan voor het bepalen van een schadebedrag ook worden gekeken vanuit een theoretische perspectief. Belangrijke bouwstenen hierbij zijn de te hanteren schadegrondslag en de te hanteren schadefactor die iets zegt over de periode die in beschouwing wordt genomen om tot een totaal bedrag te komen. De structurele (totale) schade kan als volgt worden bepaald:

$$(a) \text{ schadegrondslag} \times (b) \text{ schadefactor} = (c) \text{ totale schade}$$

In deze paragraaf gaan we hierop nader in. Om de schadegrondslag en schadefactor in het juiste perspectief te plaatsen kijken we eerst naar de verschillende fasen in het planvormingsproces en de daarvan af te leiden financiële stromen en effecten.

2.3.1 Fasen in het planvormingsproces

Voor het bepalen van de schade is het belangrijk om te kijken naar de verschillende fasen die zijn te onderscheiden bij een daadwerkelijk uitplaatsing van de marinierskazerne en de daarbij behorende ontwikkeling van de beoogde locatie in Vlissingen. Wij onderscheiden hierbij:

- a) de voorbereidingsfase waarbij de plannen concreet vorm hebben gekregen, de locatie is aangewezen en een concreet plan voor de invulling van de locatie is opgesteld;
- b) de planontwikkelingsfase waarin kosten worden gemaakt voor de verwerving van de noodzakelijke gronden en de kosten voor het bouwrijp maken van de gronden;

¹⁴ <https://www.nu.nl/economie/5733732/nertsenfokkers-laten-lege-stallen-en-miljoenenomzet-achter.html>

¹⁵ ibid

- c) de realisatiefase waarin de benodigde infrastructuur en kazerne daadwerkelijk worden aangelegd;
- d) de beheerfase op het moment dat de kazerne gereed is en operationeel is.

Ad a) Voorbereidingsfase, fase van de planontwikkeling

De verschillende betrokken partijen waaronder de Provincie Zeeland hebben in de voorbereidingsfase en de planontwikkelingsfase al allerlei kosten gemaakt om de realisatie van de kazerne ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Deze kosten zijn door de regio al in een apart spoor beeld gebracht en zijn door een externe partij beoordeeld.

Realisatiefase

Met de feitelijke realisatie van de kazerne was nog geen aanvang gemaakt op het moment dat het kabinet besloten heeft om af te zien van de verplaatsing. De benodigde infrastructuur is door de regio daarentegen wel al aangelegd. De daarmee samenhangende investeringen zijn in de nu voorliggende studie eveneens niet meegenomen.

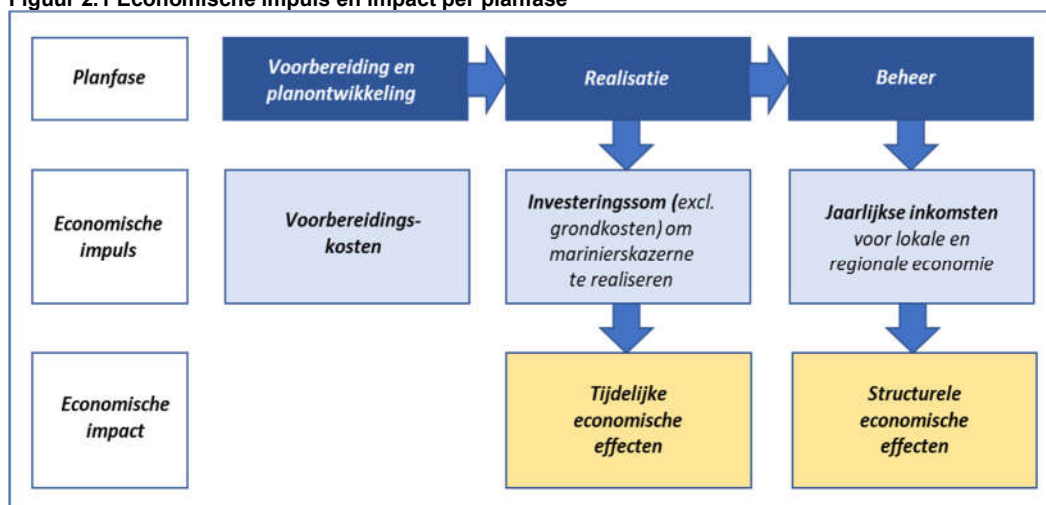
Beheerfase

Op het moment dat de marinierskazerne operationeel zou zijn, ontvangen de medewerkers van de kazerne een salaris dat (voor een deel) ten goed komt aan de lokale en regionale economie. Via de inkoop van goederen en diensten door defensie profiteren ook allerlei toeleveranciers. Het niet door gaan van de verplaatsing komt dan tot uitdrukking in de misgelopen inkomsten voor de lokale en regionale economie.

Economische impuls en economische impact

Bij de onderscheiden fasen in het planvormingsproces horen verschillende type economische effecten. Gedurende de voorbereiding en realisatiefase zal tijdelijke werkgelegenheid ontstaan bij met name de bouwrijverheid en allerlei aanverwante sectoren. Maatgevend hiervoor is de omvang van de investeringssom. De mate waarin de Zeeuwse economie hiervan profiteert is afhankelijk van de uitkomsten van het aanbestedingsproces. Als gevolg van genoemde investeringssom wordt een marinierskazerne gerealiseerd die jaarlijks inkomsten oplevert voor de lokale en regionale economie. De hiermee samenhangende economische effecten zijn min of meer permanent van aard en leveren derhalve een structurele bijdrage aan de (regionale) economie.

Figuur 2.1 Economische impuls en impact per planfase



Bron: Ecorys

2.3.2 Schadegrondslag

Schadebepaling met en zonder compensatie

Voor het bepalen van de economische schade is het van belang welke financiële stromen moeten worden meegenomen. Deze keuze wordt in belangrijke mate bepaald door de toekomstige situatie. Omdat het besluit is genomen om gezamenlijk met Zeeland te werken aan ruimhartige compensatie gaat het niet om een vergelijking tussen wel of niet investeren (situatie A in figuur 2.2), maar om een vergelijking tussen een situatie waarin wordt geïnvesteerd in het ene of in het andere project (situatie B1 of B2 in figuur 2.2).

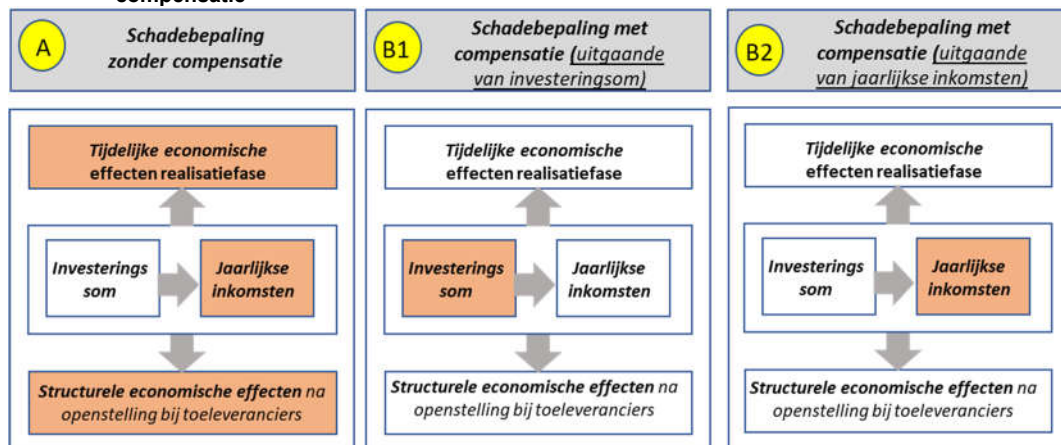
Indien beide type projecten min of meer vergelijkbaar zijn van aard vallen de financiële (schade) stromen die samenhangen met de inkoop van goederen en diensten in ieder geval weg. Dat geldt ook voor andere financiële stromen en daarvan af te leiden (tijdelijke) effecten gedurende de realisatiefase. Deze worden immers in het vergelijkbare alternatief ook gerealiseerd. Wat dan overblijft aan schade is de salarissom die moet worden gecompenseerd.

Kijken naar investeringssom of de daarvan af te leiden jaarlijkse inkomsten

Voor het bepalen van de economische schade vanwege het afzien van de uitplaatsing van de marinierskazerne kan worden uitgegaan van de investeringssom die nodig zou zijn om de kazerne te realiseren of van de jaarlijkse inkomsten die het gevolg zouden zijn van genoemde investeringssom. Indien de (mislagen) investeringssom als vertrekpunt voor de schadebepaling wordt genomen en ervan wordt uitgegaan dat het schadebedrag gelijk is aan deze investeringssom, gaat het in totaal om een schadebedrag van € 100 à 200 miljoen uitgaande van de oorspronkelijke investeringsramingen¹⁶.

Bij de verdere uitwerking in deze studie kijken we niet naar de investeringssom, maar staan de misgelopen jaarlijkse inkomsten en de daarvan af te leiden schade centraal.

Figuur 2.2 Relevante financiële stromen/ effecten (oranje gekleurd), in situatie met en zonder compensatie



Bron: Ecorys

Schadebeperkende factoren

Voor het bepalen van de uiteindelijke schadegrondslag dient verder nog rekening te worden gehouden met het feit dat niet de gehele salarissom daadwerkelijk ten goede komt aan de lokale/ regionale economie. Zo woont een deel van de mariniers elders en dient verder rekening te worden

¹⁶ In de brief van de Minister van Defensie aan de Tweede Kamer van 31 augustus 2012 wordt aangegeven dat “de totale investeringsuitgaven voor de nieuwe marinierskazerne vallen in de bandbreedte van € 100 tot € 200 miljoen (prijsspeil 2012, inclusief 21 procent BTW)”. Zie ook: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33358-1.html>.

gehouden met het feit dat slechts een deel van het salaris consumptief wordt besteed en sprake is van koopkrachtafvloeiing (denk bijvoorbeeld aan de uitgaven voor een vakantie in het buitenland).

2.3.3 Schadefactor

Naast de (jaarlijkse) schadegrondslag dient ook rekening te worden gehouden met een schadefactor waarmee de (jaarlijkse) schade moet worden vermenigvuldigd om tot de totale schade te komen. Voor het bepalen van de schadefactor zijn meerdere invalshoeken denkbaar. In deze paragraaf kijken we achtereenvolgens naar de economische levensduur, de ervaringen met de Onteigeningswet en als laatste de wijze waarop in de economische theorie wordt omgegaan met tijdsvoorkeuren.

Economische levensduur

Voor de levensduur van vastgoed kan een onderscheid worden gemaakt in economische en technische levensduur. Waar de economische levensduur simpelweg de levensduur waarin het vastgoed zijn functie vervult betreft, bestaat de technische levensduur uit de tijdsduur waarin het productiemiddel fysiek in staat is zijn functie in het bedrijfsproces te vervullen. Door veranderingen in behoefte, innovaties en andere veranderingen is de economische (functionele) levensduur van vastgoed doorgaans korter dan de technische levensduur. De economische levensduur van vastgoed ligt in de regel tussen de dertig en vijftig jaar. Na deze periode is er veelal nog sprake van een restwaarde van vastgoed. Indien de economische levensduur voor het bepalen van het schadefactor als uitgangspunt wordt genomen dient rekening te worden gehouden met de tijdsvoorkeur (zie ook verderop in de tekst).

Onteigeningswet

Een andere manier om naar de hoogte van de mogelijk schadefactor te kijken, is om aan te sluiten bij de onteigeningswet. De onteigeningswet schrijft voor wanneer en hoe de overheid bijvoorbeeld grond kan onteigenen van burgers en bedrijven. Wie onteigend wordt, heeft recht op een volledige schadeloosstelling. Deze schadeloosstelling wordt vastgesteld in het vonnis van de rechtbank.

Bij de berekening van de schadeloosstelling bij onteigening wordt gewoonlijk gewerkt met een kapitalisatiefactor: de factor die wordt gehanteerd om jaarlijks terugkerende schade te berekenen naar het moment van de waardepeildatum (contant te maken naar heden). De kapitalisatiefactor wordt primair bepaald door de periode.

Tijdsvoorkeur in de economie

Binnen de economische theorie wordt ervan uitgegaan dat geld waarover men nu kan beschikken (in de regel) hoger wordt gewaardeerd dan geld dat pas later in de tijd beschikbaar komt. Om rekening te houden met deze tijdsvoorkeur dient bij een toekomstige reeks van kasstromen op verschillende tijdstippen uit te worden gaan van de contante waarde. Om de contante waarde te bepalen worden de euro's in de toekomst terug gerekend met een vast percentage per jaar. Een ander woord voor dit percentage is de discontovoet. Deze discontovoet kan worden geïnterpreteerd als een jaarlijkse rendementseis die de overheid stelt op investeringen. De hoogte van de discontovoet wordt bepaald door een daarvoor ingestelde werkgroep.

2.4 Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden

De uiteindelijke (netto) schade is mede afhankelijk van de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden. Vanwege het niet doorgaan van de verplaatsing van de marinierskazerne naar Vlissingen komt

immers de beoogde locatie vrij voor de vestiging van andere (economische) activiteiten. Een belangrijke bepalende factor hierbij is de marktvraag.

2.5 Conclusie

Weinig vergelijkbare praktijkcases over afzien van voorgenomen overheidsinvesteringen

Uit de hierboven beschreven casuïstiek kan worden opgemaakt dat er weinig cases zijn die een-op-een vergelijkbaar zijn met het afzien van de verplaatsing van de marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen. Op het moment dat er wordt afgezien van een grote investering (Zuiderzeelijn) of wordt besloten een overheidsinstelling te sluiten/verplaatsen dan is er geen sprake van directe schadecompensatie. Wel zien we dat de regio die het betreft op andere wijze wordt gecompenseerd door een alternatieve invulling van (een deel van) de arbeidsplaatsen die verloren gaan. De rijksoverheid lijkt hierbij de voorkeur te hebben voor het inzetten van pakketten die zorgen voor structurele versterking van de regionale economie. Het Rijk lijkt daarbij oog te hebben voor regio's die het vanuit economisch perspectief al lastiger hebben.

Schade vanuit theoretisch perspectief

Naast praktijkcases kan voor het bepalen van een schadebedrag ook worden gekeken vanuit een theoretische perspectief. Belangrijke bouwstenen hierbij zijn de te hanteren schadegrondslag en de te hanteren schadefactor die iets zegt over de periode die in beschouwing wordt genomen om tot een totaal bedrag te komen.

- **Schade grondslag**

Voor het bepalen van de economische schade vanwege het afzien van de uitplaatsing van de marinierskazerne kan worden uitgegaan van de investeringssom die nodig zou zijn om de kazerne te realiseren of van de jaarlijkse inkomsten die het gevolg zouden zijn van genoemde investeringssom. Indien de (misgelopen) investeringssom als vertrekpunt voor de schadebepaling wordt genomen en ervan wordt uitgegaan dat het schadebedrag gelijk is aan deze investeringssom gaat het in totaal om een schadebedrag van € 100 à 200 miljoen. Bij de verdere uitwerking in deze studie kijken we niet naar de investeringssom, maar staan de misgelopen jaarlijkse inkomsten en de daarvan af te leiden schade centraal.

- **Schadefactor**

Naast de (jaarlijkse) schadegrondslag dient ook rekening te worden gehouden met een schadefactor waarmee de (jaarlijkse) schade moet worden vermenigvuldigd om tot de totale schade te komen. Voor het bepalen van de schadefactor zijn meerdere invalshoeken denkbaar. Er is achtereenvolgens gekeken naar de economische levensduur, de ervaringen met de onteigeningswet en als laatste de wijze waarop in de economische theorie wordt omgegaan met tijdsvoorkeuren. Uitgaande van deze drie invalshoeken bedraagt de schadefactor respectievelijk 10, 15 en 22.

3 Raming structurele schade

3.1 Inleiding

Op basis van de relevante schadebepalende factoren wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de hoogte van de schade van het afzien van de verplaatsing van de marinierskazerne naar Vlissingen voor de lokale en regionale economie in Zeeland. Omdat de hoogte van de schade vanuit verschillende perspectieven kan worden bekeken, hanteren we hierbij een bandbreedte.

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven baseren we de schadeberekening op een vergelijking tussen een situatie waarin wordt geïnvesteerd in het ene of in het andere (min of meer vergelijkbare) project. Een vergelijking tussen wel of niet investeren is hier niet aan de orde omdat het voorgenomen besluit is genomen om gezamenlijk met Zeeland te werken aan ruimhartige compensatie.

3.2 Bepaling jaarlijkse bestedingsimpuls

Voor het bepalen van de jaarlijkse bestedingsimpuls maken we voor de schade berekening een onderscheid in de bruto bestedingsimpuls bestaande uit het beoogde aantal personeelsleden (uitgedrukt in fte's) dat op de marinierskazerne emplooi zou vinden en de salarissom die daarmee samenhangt. Om van bruto naar netto bestedingsimpuls te komen kijken we naar de vraag in hoeverre de berekende salarissom ook daadwerkelijk ten goede komt aan de lokale en regionale economie in Zeeland.

Beoogde aantal personeelsleden

De komst van de marinierskazerne zorgt voor een flinke werkgelegenheidsimpuls ter plaatse. Uitgaande van de brief van het Ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer (d.d. 31 augustus 2012) gaat het om een personele omvang van in totaal circa 1.780 fte's. Van dit totaal is 7% officier, 21% onderofficier en 72% korporaals/manschappen. In het Ambitiedocument (Ministerie van Defensie, 2017) wordt van een vergelijkbaar aantal personeelsleden (1.800 fte's) uitgegaan. De werkzaamheden van de marinierseenheden worden uitgevoerd op en vanuit de kazerne. Ongeveer de helft van het jaar (28 weken) worden de oefeningen en trainingen in Nederland gehouden, ongeveer 18 weken wordt in het buitenland geoefend en getraind, terwijl 6 weken per jaar zijn gereserveerd voor (vakantie)verlof.

Tabel 3.1 Directe werkgelegenheid marinierskazerne Vlissingen naar type (% en fte's)

	Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	
	Aandeel (%) ^{a)}	Absoluut (fte's) ^{b)}
Officieren	7%	125
Onderofficieren	21%	375
Korporaals/ manschappen	72%	1.280
Totaal	100%	1.780

Bron: a) Ministerie van Defensie/ Provincie Zeeland (2012), b) Ministerie van Defensie (2012),

3.2.1 Omvang salarissom

Voor het bepalen van de salarissom sluiten we aan bij de betreffende (bruto) salarisschalen voor de militairen van de Koninklijke Marine. Net als in de vorige Ecorys studie sluiten we hierbij omwille van de vergelijkbaarheid aan bij de salaristabel die m.i.v. 1 januari 2018 is gehanteerd. Bovenop de bruto-salarissen heeft een militair nog recht op een vakantietoeslag van 8% van het brutosalaris en enkele andere toeslagen waaronder een eindejaarsuitkering. Voor het bepalen van de economische schade zijn deze toeslagen niet verder meegenomen omdat is aangenomen dat deze in belangrijke mate zullen afvloeien naar elders (zie ook paragraaf 3.2.2).

Tabel 3.2 Bruto loonsom marinierskazerne Vlissingen naar type (euro per maand)

	Min	Max	Gemiddeld
Officieren	€ 2.582,-	€ 6.466,-	€ 4.524,-
Onderofficieren	€ 1.497,-	€ 3.582,-	€ 2.540,-
Korporaals/ manschappen	€ 988,-	€ 2.633,-	€ 1.811,-

De totale bruto loonsom (tabel 3.3.) is bepaald door de gemiddelde bruto loonsom per type medewerker uit tabel 3.2 te vermenigvuldigen met de bijbehorende aantallen voor de onderscheiden categorieën medewerkers.

Tabel 3.3 Totale bruto loonsom marinierskazerne Vlissingen naar type (euro per jaar)

	Totale (bruto) loonsom per jaar (x miljoen euro)
Officieren	€ 6,8
Onderofficieren	€ 11,4
Korporaals/ manschappen	€ 28,0
Totaal	€ 46,2

De totale bruto loonsom vormt de basis voor de berekening van de netto bedragen en bestedingen. In paragraaf 3.2.2. wordt dit nader toegelicht.

3.2.2 Bestedingen regionale economie

Aandeel boordslapers

Boordslapers zijn werknemers van Defensie die doordeweeks op de kazerne overnachten, maar elders hun officiële woonadres hebben. Ervan uitgaande dat het aandeel boordslapers uiteindelijk 40% zal bedragen (in de huidige situatie is dit bijna 30%), resteert van genoemd bedrag voor de lokale en regionale economie in Zeeland circa € 28 miljoen ($0,6 * € 46,2$ miljoen). Genoemd percentage is een gemiddelde. In de praktijk zal dit percentage kunnen verschillen per rang, maar specifieke cijfers hierover zijn niet beschikbaar.

Genoemd percentage van 40% had bij een daadwerkelijk verplaatsing van de kazerne naar Zeeland hoogst waarschijnlijk in de eerste jaren (veel) hoger gelegen waardoor de bijdrage aan de lokale en regionale economie in Zeeland in het begin lager zal uitkomen. Niet alle medewerkers zouden immers meteen verhuizen naar de nieuwe locatie. Met de instroom van nieuw personeel zou dit aandeel naar verwachting langzaam afnemen omdat nieuwe werknemers bewust kiezen om nabij hun werklocatie te gaan wonen. Daarbij ligt het in de lijn der verwachtingen dat het recruteringsgebied ook langzaam zou zijn verschoven naar de regio Vlissingen.

Aandeel consumptieve bestedingen

De salarissom die uiteindelijk zou zijn beklifd voor de lokale en regionale economie in Zeeland wordt niet alleen bepaald door het aandeel boordslapers, maar in belangrijke mate ook door het aandeel van de consumptieve bestedingen in de totale loonsom en de mate van koopkrachtbinding. De daarbij gehanteerde percentages zijn opgenomen in de navolgende tabel.

Voor de bepaling van het aandeel (consumptieve) bestedingen is gebruik gemaakt van het CBS Budgetonderzoek waarin (eens in de vijf jaar) gegevens worden verzameld over (consumptieve) bestedingen van particuliere huishoudens om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van het bestedingspatroon van huishoudens, gerelateerd aan kenmerken van de huishoudens. De bestedingen aan goederen en diensten zijn in het CBS Budgetonderzoek ingedeeld in 14 hoofdgroepen. Binnen deze groepen is vervolgens weer een verdere onderverdeling in subgroepen gemaakt¹⁷. De gehanteerde bandbreedte in het aandeel consumptieve bestedingen in de totale loonsom wordt bepaald door het wel of niet mee nemen van woonuitgaven.

Koopkrachtbinding

Om de mate van koopkrachtbinding te bepalen is voor elk van de onderscheiden bestedingscategorieën indicatief bepaald welk aandeel toevalt aan de regio. Het berekende percentage (68%, zie tabel 3.4) is in lijn met de uitkomsten van een onderzoek van de Rabobank (2018) en inschattingen van de gemeente Vlissingen (2011)¹⁸.

Tabel 3.4 Aandeel consumptieve bestedingen en koopkrachtbinding

	Min	Max
Aandeel consumptieve bestedingen in totale loonsom a)	0,60	0,79
Koopkrachtbinding	68%	

- a) De bandbreedte wordt bepaald door het wel of niet meenemen van de woonuitgaven in de consumptieve bestedingen

Netto bestedingsimpuls

Rekening houdend met het voorafgaande resteert een netto bestedingsimpuls van 11,3 tot 14,9 miljoen euro per jaar. Deze netto bestedingsimpuls is het dus het bedrag dat de Zeeuwse economie jaarlijks daadwerkelijk misloopt in de situatie dat de uitplaatsing van de marinierskazerne niet wordt gerealiseerd.

Tabel 3.5 Aandeel consumptieve bestedingen en koopkrachtbinding

	Min	Max
a) Totale loonsom	€ 46,2 miljoen	€ 46,2 miljoen
b) Percentage fte;s met woonplaats Zeeland	60%	60%
c) Aandeel consumptieve bestedingen in totale loonsom	0,60	0,79

¹⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/07/bestedingen-huishoudens-2015>

¹⁸ Rabobank (2018) dat laat zien dat de mate van koopkrachtafvoeiing verschilt per branche en de stedelijkheid van de woongemeente. Daarbij wordt er een verschil in koopkrachtbinding gevonden tussen dagelijkse bestedingen en niet-dagelijkse bestedingen. Van de bestedingen die Nederlanders doen in de detailhandel, komt gemiddeld twee derde in de eigen gemeente terecht. In de dagelijkse sector is dit 76 procent en in de niet-dagelijkse sector 56 procent. De gemeente Vlissingen gaat in haar detailhandel structuurvisie (2011) uit van een koopkrachtbinding van 95% voor dagelijkse bestedingen. Voor de niet-dagelijkse sector rekent men "met een zeer hoog ingeschatte koopkrachtbinding van 60 à 70%".

	Min	Max
d) Percentage koopkrachtbinding	68%	68%
Netto bestedingsimpuls (a*b*c*d)	€ 11,3 miljoen	€ 14,9 miljoen

- a) De bandbreedte wordt bepaald door het wel of niet meenemen van de woonuitgaven in de consumptieve bestedingen

3.3 Van netto bestedingen naar schadebedrag

Onteigeningswet

Bij de berekening van de schadeloosstelling bij onteigening wordt gewoonlijk gewerkt met een kapitalisatiefactor: de factor die wordt gehanteerd om jaarlijks terugkerende schade te berekenen naar het moment van de waardepeildatum (contant te maken naar heden). De kapitalisatiefactor wordt primair bepaald door de periode.

Echter wordt er niet in iedere afzonderlijke zaak gekeken naar de vermoedelijke periode van voortzetting van het bedrijf en vermoedelijke doorlooptijd van periodieke schadeposten, maar wordt er uitgegaan van dertien jaren. Deze dertien jaren leiden in combinatie met een rentevoet van 4% tot een kapitalisatiefactor van 10: de jaarlijks terugkerende schade wordt met tien vermenigvuldigd.¹⁹

Het is vaste jurisprudentie dat voor de meest verstrekkende inperking door onteigening een kapitalisatiefactor 10 wordt toegepast.²⁰

Lam 1953 (I) heeft getracht de herkomst van de factor 10 op te sporen en schrijft (p. 159): 'Het is mij niet gemakkelijk gevallen de herkomst van het axioma der 13 jaren op te sporen. Als ik goed ben ingelicht zou eens een onteigeningsdeskundige van groot gezag een berekening hebben gemaakt van de gemiddelde levensduur van een bedrijf. Op grond van allerlei statistisch materiaal zou die deskundige toen tot de conclusie zijn gekomen, dat die gemiddelde levensduur op 13 jaren was te stellen, met dien verstande, dat een uitzondering moest worden gemaakt voor grote bedrijven, wier veronderstelde langere levensduur de factor 16 zou rechtvaardigen. Voor publiekrechtelijke lichamen, wier levensduur wel als oneindig kan worden aangenomen, zou zelfs de factor 20 of 25 moeten worden aangenomen. (...) Een andere lezing omtrent de herkomst van het getal 13 is, dat onteigeningsdeskundigen, staande tegenover het probleem der bedrijfsschadetaxatie, gemeend hebben, dat de eenvoudigste oplossing zou zijn het bedrag van de jaarlijkse winstderving met 10 te vermenigvuldigen.'²¹

Tijdsvoorkeur in de economie

Voor het bepalen van de contante waarde worden de jaarlijkse euro's in de toekomst terug gerekend met een vast percentage per jaar. Een ander woord voor dit percentage is de discontovoet. Deze discontovoet kan worden geïnterpreteerd als een jaarlijkse rendementseis die de overheid stelt op investeringen.

De hoogte van de discontovoet wordt bepaald door een daarvoor ingestelde werkgroep. De standaarddiscontovoet bedraagt 3% (risicovrije discontovoet van 0% en een risico-opslag van 3%). De commissie adviseert om op sommige beleidsterreinen af te wijken van de standaarddiscontovoet. Voor publieke fysieke investeringen met substantiële vaste kosten adviseert de werkgroep een discontovoet van 4,5% (risicovrije discontovoet van 0% en een risico-

¹⁹ P. 112 <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/17739/dissertatie%5B1%5D.pdf?sequence=1>

²⁰ HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6267

²¹ J.A.M.A. Sluysmans (2011). De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken. pag. 100 via <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/17739/dissertatie%5B1%5D.pdf?sequence=1>

opslag van 4,5%)²². Onder vaste kosten verstaat de werkgroep die kosten die niet of maar zeer beperkt meebewegen met de benutting van het project. Het kan hierbij gaan om de investeringskosten aan het begin van een project (sunk cost), zoals de kosten van het aanleggen van een weg, maar ook om vaste kosten tijdens de looptijd, zoals vaste exploitatiekosten en vaste onderhoudskosten. Dat zijn de kosten van het in stand houden van een investering, ongeacht het gebruik. Vaste kosten maken de netto baten van een project gevoeliger voor fluctuaties in het gebruik en daardoor meer risicovol in economische termen, vandaar de hogere discontovoet.

Economische levensduur

In de behoeftebepaling van de minister van defensie wordt aangegeven dat de levensduur voor het permanent vastgoed van de marinierskazerne op 25 jaar wordt gesteld en voor tijdelijk vastgoed op tien jaar.²³ Als antwoord op Kamervragen schrijft de minister dat “de ervaring heeft geleerd dat vastgoed na 25 tot 30 jaar aan renovatie toe is. Renovatie betekent vaak dat een gebouw voor veel geld op de wettelijk vereiste technische norm wordt gebracht, maar functioneel niet meer precies is toegesneden op de functie. Vervanging na 25 tot 30 jaar door een nieuw gebouw op maat is in vergelijking met de traditionele 50-jarige levensduur van een gebouw qua exploitatie goedkoper bij nagenoeg gelijke investeringen.”²⁴

Tabel 3.6 Schadefactoren

	Min	Max
Vanuit juridisch perspectief (op basis van onteigeningswet)	10	10
Investeringsperspectief (op basis van “economische” levensduur a)	15	15
Economisch perspectief (op basis van tijdsvoorkeur en discontovoet b)	22	22

a) Uitgaande van economische levensduur van 25 jaar en discontovoet van 4,5%

b) Uitgaande van contante waarde voor eeuwigdurende en gelijke inkomsten en discontovoet van 4,5%.

Tabel 3.6 Schadebedragen vanuit verschillende perspectieven (x € miljoen, afgerond)

	Min	Max
Vanuit juridisch perspectief (op basis van onteigeningswet)	€ 110 miljoen	€ 150 miljoen
Investeringsperspectief (op basis van “economische” levensduur a)	€ 170 miljoen	€ 220 miljoen
Economisch perspectief (op basis van tijdsvoorkeur en discontovoet b)	€ 250 miljoen	€ 330 miljoen

a) Uitgaande van economische levensduur van 25 jaar en discontovoet van 4,5%

b) Uitgaande van contante waarde voor eeuwigdurende en gelijke inkomsten en discontovoet van 4,5%.

²² <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/richtlijnen/rapport-werkgroep-discontovoet-2015/>

²³ Ministerie van Defensie (31 augustus 2012), Behoeftebepaling Marinierskazerne Zeeland (brief aan de Tweede Kamer, ref BS/2012027993), Den Haag.

²⁴ Antwoord op Kamervragen 59 en 60 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33358-2-n1.html>

3.4 Invloed van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden

Bij de bepaling van het uiteindelijke schadebedrag moet tenslotte nog rekening worden gehouden met de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie. Indien deze locatie vrijkomt en (via de markt) kan worden aangewend om andere economische activiteiten tot ontwikkeling te brengen dan wordt de geleden schade (althans) voor een deel gecompenseerd. Vanuit het huidige economische perspectief is het echter lastig om dergelijke activiteiten te benoemen. Wel kan worden geconstateerd dat de genoemde schadebedragen de bovengrens vormen en dus maximaal zijn indien rekening wordt gehouden met het feit dat dergelijke alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden (in een bepaalde mate aanwezig) zijn.

4 Conclusies

1) **Weinig vergelijkbare praktijkcases over afzien voorgenomen overheidsinvesteringen**

Uit de in dit rapport beschreven casuïstiek, kan worden opgemaakt dat er weinig cases zijn die een-op-een vergelijkbaar zijn met het afzien van de verplaatsing van de marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen. Op het moment dat er wordt afgezien van een grote investering (Zuiderzeelijn) of wordt besloten een overheidsinstelling te sluiten/verplaatsen dan is er geen sprake van directe schadecompensatie. Wel zien we dat de regio die het betreft op andere wijze wordt gecompenseerd door een alternatieve invulling van (een deel van) de arbeidsplaatsen die verloren gaan. De rijksoverheid lijkt hierbij de voorkeur te hebben voor het inzetten van pakketten die zorgen voor structurele versterking van de regionale economie. Het Rijk lijkt daarbij oog te hebben voor regio's die het vanuit economisch perspectief al lastiger hebben.

2) **Schadebepaling op basis van investeringssom**

Voor het bepalen van de economische schade vanwege het afzien van de uitplaatsing van de marinierskazerne kan worden uitgegaan van de investeringssom die nodig zou zijn om de kazerne te realiseren of van de jaarlijkse inkomsten die het gevolg zouden zijn van genoemde investeringssom. Indien de (misgelopen) investeringssom als vertrekpunt voor de schadebepaling wordt genomen en ervan wordt uitgegaan dat het schadebedrag gelijk is aan deze investeringssom gaat het in totaal om een schadebedrag van € 100 à 200 miljoen, uitgaande van de oorspronkelijke investeringsramingen.

3) **Bouwstenen voor schadebepaling op basis van jaarlijkse inkomsten**

Bij de verdere uitwerking in deze studie is niet gekeken naar de investeringssom, maar staan de misgelopen jaarlijkse inkomsten en de daarvan af te leiden schade centraal. Belangrijke bouwstenen hierbij zijn de te hanteren schadegrondslag en de te hanteren schadefactor die iets zegt over de periode die in beschouwing wordt genomen om tot een totaal bedrag te komen.

4) **Schadegrondslag**

Voor het berekenen van de schadegrondslag, nemen we de totale salarissom van de werknemers (1.780 fte) van de marinierskazerne als uitgangspunt. Rekening houdend met de verschillende rangen en daarbij behorende salarisschalen bedraagt de totale salarissom op jaarbasis circa 46 miljoen euro. Om te komen tot het netto bedrag dat daadwerkelijk ten goede komt aan de lokale/ regionale economie is vervolgens rekening gehouden met het aandeel boordslapers (40%), met het feit dat slechts een deel van het salaris consumptief wordt besteed en sprake is van koopkrachtafvloeiing. Als hiermee rekening wordt gehouden resteert (afhankelijk van de definitie) een netto bedrag van grofweg 11,3 tot 14,9 miljoen euro per jaar.

5) **Schadefactor op basis van verschillende invalshoeken**

Naast de (jaarlijkse) schadegrondslag dient ook rekening te worden gehouden met een schadefactor waarmee de (jaarlijkse) schade moet worden vermenigvuldigd om tot de totale schade te komen. Voor het bepalen van de schadefactor zijn meerdere invalshoeken denkbaar. In deze studie is achtereenvolgens gekeken naar de ervaringen met de onteigeningswet, de wijze waarop in de economische theorie wordt omgegaan met tijdsvoorkeuren en naar de economische levensduur. Uitgaande van deze drie invalshoeken bedraagt de schadefactor respectievelijk 10, 15 en 22.

6) Totale schade op basis van jaarlijkse inkomsten

Uitgaande van de genoemde schadegrondslag en de schadefactoren bedraagt de totale schade (afgerond) minimaal 110 miljoen euro (11,3 miljoen euro * 10) en maximaal 330 miljoen euro (14,9 miljoen euro * 22).

7) Invloed van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden

Bij de bepaling van het uiteindelijke schadebedrag moet nog rekening worden gehouden met de alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie. Indien deze locatie vrijkomt en (via de markt) kan worden aangewend om andere economische activiteiten tot ontwikkeling te brengen dan wordt de geleden schade (althans) voor een deel via de markt gecompenseerd. Vanuit het huidige economische perspectief is het echter lastig om dergelijke activiteiten te benoemen. Wel kan worden geconstateerd dat de genoemde schadebedragen de bovengrens vormen en dus maximaal zijn indien rekening wordt gehouden met het feit dat dergelijke alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden (in een bepaalde mate aanwezig) zijn.

8) Uitgangspunt voor schadebepaling is compensatie op basis van gelijkwaardig project

Een belangrijk uitgangspunt voor het bepalen van de totale schade, is het feit dat ter compensatie wordt geïnvesteerd in een min of meer vergelijkbaar project (in Vlissingen of elders in de provincie) gericht op economische structuurversterking. Hierbij is het bijvoorbeeld denkbaar om te investeren in de vestiging van een andere overheidsdienst naar Zeeland. De gecreëerde werkgelegenheid leidt in dat geval eveneens tot jaarlijkse inkomsten voor de lokale en regionale economie en zorgt mede vanwege de komst van de gezinnen ook voor vergroting van het draagvlak voor bijvoorbeeld scholen en andere maatschappelijke en culturele voorzieningen.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

- CBS (2018)**, *Nationale Rekeningen 2017*, Den Haag/ Heerlen.
- Ecorys (2013)**, *Impact Marinierskazerne Vlissingen*, Rotterdam.
- Ecorys (2018)**, *Impact Marinierskazerne Vlissingen – actualisatie*, Rotterdam.
- Gemeente Vlissingen (2012)**, *Marinierskazerne: Stand van zaken. Presentatie 6 december 2012*. Vlissingen.
- Gemeente Vlissingen (2014)**, *De Economische Agenda Vlissingen 2014 – 2017*. Vlissingen.
- Gemeente Vlissingen (2018)**, *Coalitieakkoord 2018-2022: Samen zijn we Vlissingen*. Vlissingen.
- H. ter Beek & Jaap Boer (2012)**, *Vlissingen economisch bekeken: wat doen we , wat werkt en is het doelmatig (studie in opdracht van Rekenkamercommissie Vlissingen)*, Amsterdam.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3**
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 33358-24, nr. 24, p.1**
- Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland (2009)**, *Gemeente Vlissingen in beeld 2009: Sociaal-economische analyse van de gemeente Vlissingen*, Middelburg/Breda.
- Ministerie van Defensie/ Provincie Zeeland (2012)**, *Marinierskazerne Zeeland: rapport van een gezamenlijke werkgroep ingesteld door de Commissaris van de Koningin in de provincie Zeeland en de minister van Defensie (versie 1 maart 2012)*, Den Haag/ Middelburg.
- Ministerie van Defensie (2012)**, *Behoeftestelling Marinierskazerne Zeeland, Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 31 augustus 2012*, Den Haag,
- Ministerie van Defensie (2017)**, *Ambitiedocument MARKAZ Vlissingen | versie 1.4 | februari 2017*
Den Haag.
- Ministerie van Defensie (14 februari 2020)**, *Voorgenomen besluiten inzake verhuizing Korps Mariniers en compensatie Zeeland, ref BS2020002690*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Ministerie van Economische Zaken (EZ) (2006)**, *Structuurvisie Zuiderzeelijn : onderzoek naar nut en noodzaak*, Den Haag.
- Rebel (2010)**, *Projectvoorstel Stadshavens Vlissingen. Rapportage ten behoeve van aanvraag FES-middelen in het kader van herstructurering bedrijventerreinen*. Rotterdam.
- Taskforce Compensatie Vliegbasis Twente (Provincie Overijssel, de Regio Twente en**

Netwerkstad Twente) (2004), *Nieuw Perspectief voor Twente*, Zwolle/ Enschede.

VVD-CDA (2010), *Regeerakkoord: Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag.

Internet

www.vlissingen.nl

<https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/vastgoed/projecten-in-aanbesteding/vlissingen-marinekazerne>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29283-9.html>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/02/07/coalitieakkoord-balkenende-iv>

<https://www.trouw.nl/nieuws/kabinet-stelt-twente-teleur~bc685f23/>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29200-X-107.html>

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-X-74.html>

<https://www.nu.nl/economie/5733732/nertsenfokkers-laten-lege-stallen-en-miljoenenomzet-achter.html>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/07/bestedingen-huishoudens-2015>

<https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/17739/dissertatie%5B1%5D.pdf?sequence=1>

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas