

Maatschappelijke kosten-batenanalyse cultuur- en erfgoedontwikkelingen Heerlen-Centrum Managementsamenvatting



Juni 2024

G-VT-24058

GINDER

Brugstraat 1A

5211 VS 's-Hertogenbosch





1. Context: binnen welke kaders vinden de beoogde ontwikkelingen plaats?

Aan het begin van deze eeuw leek een schone, veilige en onderscheidende binnenstad voor Heerlen nog heel ver weg. Sindsdien zijn diverse ontwikkelingen doorgezet in de stad, zoals het nieuwe theater, de restauratie van het Glaspaleis, de transformatie van het stationsgebied en het vernieuwde poppodium. In 2016 heeft de gemeenteraad van Heerlen ingestemd met het bidbook 'Urban Heerlen' om die ontwikkelingen in de binnenstad mogelijk te maken. Dit is een langdurige koers die nog steeds loopt en in samenspraak met partners, als provincie Limburg, Stadsregio Parkstad, IBA Parkstad en het Rijk, is opgezet. Die koers uit 2016 is met het in 2022 vastgestelde ambitiesdocument 'Samen maken we het centrum' geïntensiveerd en versneld.

Deze ambitiesdocumenten zijn met een doel geschreven: toekomstperspectief. Heerlen heeft ingezet op een compacter centrum en daarbij is winkel- en werkruimten naar wonen getransformeerd. In de verschillende documenten wordt duidelijk dat de vitaliteit en uitstraling van de binnenstad een positief effect moet hebben op de rest van de gemeente. Daarbij ligt de focus op het verder verbeteren van de veiligheid en sociaaleconomische omstandigheden van de inwoners. Het uiteindelijke doel van de gemeente is een schoner, levendiger en bekender centrum dat voor iedereen bereikbaar en begaanbaar is. Een binnenstad waar inwoners trots op zijn en daardoor, met meer geluk, de persoonlijke doelen na te jagen. Het centrum moet daarbij dienen als podium, voor zowel jong én oud.

De gemeente Heerlen neemt geen genoegen met 'gewoon goed' en streeft naar de hoogste kwaliteit. Daar is wel consistentie voor nodig, daarom zijn er drie samenhangende wegen opgesteld:

1. Grootst mogelijke impact

De terugkeer van het onderwijs naar de binnenstad in combinatie met hoogwaardige openbare ruimte. Meer jonge- en hoogopgeleide mensen op straat moeten zorgen voor meer uitstraling op gebied van levendigheid, kleur en economische kracht.

2. Dragers nieuwe binnenstad

Het verbeteren van de stad voor de huidige en toekomstige inwoners betekent ook het stukje voor stukje aanpakken en verbeteren van het erfgoed. Grote kansen zijn daarbij reeds aangepakt, zoals het Mijnmuseum, de Nieuwe Nor en het Maankwartier. Hiermee wordt het vestigingsklimaat verbeterd en het erfgoed (verhaal van Heerlen) behouden.

3. Flankerende acties

Dit gaat om het verbeteren van de veiligheid, energie, klimaatadaptie, openbaar vervoer, biodiversiteit, opleiding en burgerbetrokkenheid. Deze gaan altijd samen met de grote ingrepen die zijn en worden gedaan.

In het kader van 'Dragers nieuwe binnenstad' zet Heerlen in op de volgende stap, met een drietal projecten. Deze hebben als doel om de regionale identiteit te versterken, het culturele klimaat een impuls te geven en bij te dragen aan de gezondheid van de inwoners:

1. Het Romeins Museum – Het ombouwen van het Thermenmuseum naar het Romeins Museum, moet zorgen voor een innovatief met (inter-)nationale aantrekkingskracht heeft. Het museum moet het beheer, behoud en toegankelijk maken van het Romeinse badhuis borgen en daarbij een bredere programmering ontwikkelen.
2. Cinema Royal – Het huidige Rijksmonument Royal Theater wordt in ere hersteld en aangepast naar de moderne tijd. Er moet een volwaardig filmhuis ontstaan wat kan dienen als thuishaven van iedereen die bezig is met activiteiten op audiovisueel gebied.
3. Stadsbad – Ruim 25 jaar geleden raakte Heerlen het Sportfondsenbad in het centrum kwijt. Het terug laten keren van een Stadsbad raakt onder andere de gezondheidsdoelstellingen en binnenstedelijke vitaliteit van de gemeente.

Deze projecten ondersteunen de ambitie om te groeien tot een stad met 100.000 inwoners. Die ambitie kan niet alleen met woningbouw worden verwezenlijkt, het vraagt ook om goede en aantrekkelijke voorzieningen omdat deze vaak de 'trigger' vormen om in een stad te gaan/blijven wonen, werken en uit te gaan. Hiermee wordt het vestigingsklimaat voor zowel inwoners als bedrijven derhalve verbeterd. Daarnaast maakt het de binnenstad een aantrekkelijke verblijfsplaats voor bezoekers uit Nederland en daarbuiten. Heerlen moet voor hen worden gezien als de entree tot de Parkstad regio, wat met aantrekkelijke voorzieningen en interessante programmering beter mogelijk is.

2. Wat is een MKBA en waarom is deze hier nodig?

Een maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) is een methode om systematisch de voor- en nadelen van een project of beleid in beeld te brengen, waarbij niet alleen financiële, maar ook andere, vaak moeilijker te bepalen effecten worden meegewogen. Bij een MKBA worden zowel de kosten (zoals investerings- en onderhoudskosten) als de baten (zoals economische waarde, effect op woon- en vestigingsklimaat en gezondheidsvoordelen) in kaart gebracht. Ze bieden een uitgebreid overzicht van de impact van een project op de samenleving als geheel, waardoor beter kan worden afgewogen of een project de investering waard is. Dit zorgt ervoor dat middelen efficiënt en effectief worden ingezet. Kortom, een MKBA draagt bij aan een goed afgewogen en verantwoorde besluitvorming.

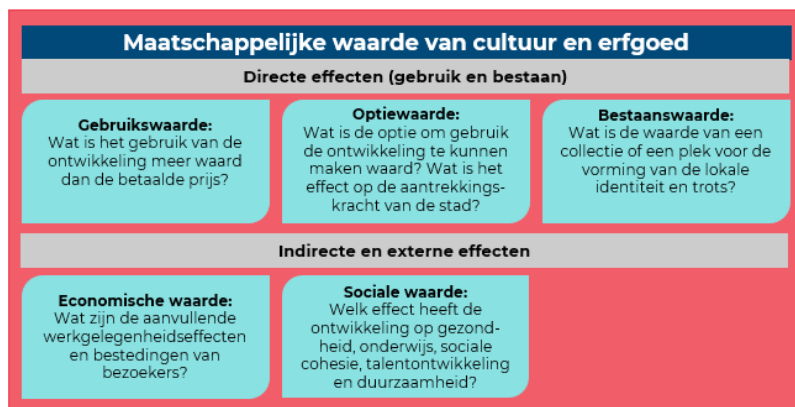
Maatschappelijke kosten

De financiering van een beoogde ingreep/projecten omvat eenmalige en structurele kosten. De eenmalige kosten zijn de bouwkosten, bijkomende kosten en grondkosten die nodig zijn voor de ontwikkelingen (inclusief aankoop). Dit kan worden samengevat tot de stichtingskosten van de ingreep/projecten. De structurele kosten betreft de kosten voor het beheer en onderhoud in de jaren na de ingreep en het verschil tussen de operationele kosten (subsidies) en opbrengsten (huur).

Maatschappelijke waarde/baten

De waarde van cultuur en sport omvat een breed economisch welvaartsbegrip met zowel financiële als maatschappelijke voordelen. Het gaat dus niet alleen om kwantificeerbare economische effecten, maar ook om het genot dat mensen ontleen aan bijvoorbeeld cultuur en sport, de sociale en gezondheidseffecten van deelname aan deze activiteiten, en het effect op het woonklimaat en imago van de stad.

Om de maatschappelijke waarde van culturele en erfgoedontwikkelingen te bepalen, worden in de wetenschappelijke literatuur vijf typen waarden onderscheiden: dat zijn de gebruikswaarde, optiewaarde, bestaanswaarde (die behoren tot de directe waarde), en economische waarde en sociale waarde (die behoren tot de indirecte waarde). Daarbij dient voldoende aandacht te zijn voor het voorkomen van dubbeltellingen, en dus overschatting van effecten.



Gebaseerd op Marlet en Poort (2011). *De waarde van cultuur in cijfers*.

- **Gebruikswaarde:** de extra waarde die mensen hechten aan deelname aan activiteiten (zoals museumbezoek, filmbezoek of sport), bovenop de ticketprijs, zoals uitgedrukt in hun bereidheid om extra te betalen voor de ervaring. Dit staat ook wel bekend als het consumentensurplus, waarbij rekening wordt gehouden met reis- en verblijfstijd en met vervangende activiteiten. Deze waarde gaat over het gebruik van de voorziening.
- **Optiewaarde:** de waarde die mensen hechten aan de mogelijkheid om van cultuur, sport en erfgoed te genieten, ongeacht daadwerkelijk gebruik. De waarde komt terug in hogere prijzen voor koopwoningen in de nabijheid van bepaalde typen voorzieningen. In Nederland is uitgebreid onderzoek gedaan naar de relatie tussen vastgoedprijzen en aanbodfactoren als musea, filmtheaters en monumenten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde hedonische prijsmethode. De optiewaarde geeft weer in hoeverre de aantrekkingskracht van de stad Heerlen wordt gewaardeerd.
- **Bestaanswaarde:** de waarde die mensen hechten aan het bestaan van kunst, cultuur en erfgoed zonder er zelf gebruik van te maken, zoals de nationale trots voor "De Nachtwacht". Het is moeilijk te berekenen omdat het gedrag van mensen dit niet direct toont, wat kan leiden tot dubbeltellingen met de gebruiks- en optiewaarde. Daarom wordt deze waarde kwalitatief beschreven.
- **Economische waarde:** dit omvat de bijdrage van een ontwikkeling aan het functioneren van de economie. Bezoekers (inwoners uit Heerlen en de regio, toeristen) doen vaak additionele bestedingen elders in Heerlen als zij een bezoek afleggen aan een museum of een filmtheater. Dat zorgt voor extra werkgelegenheid en extra winsten voor ondernemers. Deze vormen een stimulering van de lokale economie. Werkgelegenheidseffecten tellen alleen mee als ze structurele werkloosheid verminderen of de productiviteit verhogen. Ook imago-effecten vallen onder de economische waarde.
- **Sociale waarde:** dit omvat de indirecte positieve effecten van de deelname aan activiteiten, zoals een verbeterde leefbaarheid, gezondheid, talentontwikkeling en educatie, en productiviteit. Hoewel vermoedelijk significant, is de directe relatie niet altijd duidelijk en zijn er vaak onvoldoende gegevens om deze effecten nauwkeurig te kwantificeren. Daarom wordt ook deze waarde kwalitatief beschreven.

Bij MKBA's wordt rekening gehouden met een zogenaamde discontovoet. Deze is er om toekomstige kosten en baten te vertalen naar de huidige waarde. Als een effect een jaar later in de toekomst plaatsvindt, wordt het effect minder waard gelijk aan de discontovoet. Geld heeft namelijk een tijdswaarde: een euro vandaag is meer waard dan een euro in de toekomst vanwege de mogelijkheid om het geld nu te investeren en rendement te behalen. Discontovoeten maken huidige baten waardevoller dan toekomstige. Omgekeerd worden huidige kosten zwaarder gewogen dan toekomstige kosten, omdat mensen kosten liever uitstellen. We gaan uit van een discontovoet van 2,25%, conform landelijke standaarden. We beschouwen in de analyse de baten en kosten over een periode van 40 jaar. Er is gekozen voor deze periode, omdat de gemeente deze termijn ook hanteert als afschrijvingstermijn voor bedrijfsgebouwen.

3. Om welke projecten en om welke alternatieve uitwerkingen gaat het?

In de MKBA vergelijken we de effecten van een nulalternatief met de effecten van een beleidsalternatief. Zo wordt de extra of additionele welvaartswinst zichtbaar, en dus ook de meerwaarde. In dit geval gaat het om drie individuele ontwikkelingen. Daarbij is er voor het Romeins Museum, Cinema Royal en het Stadsbad afzonderlijk een nul- en beleidsalternatief gemaakt. Het nulalternatief is een scenario wat sowieso uitgevoerd moet/zal worden. Bijvoorbeeld voor het behoud van een monument of om een voorziening toegankelijk te houden. Het beleidsalternatief laat de meest ideale ontwikkeloptie zien volgens de gemeente Heerlen. Hieronder is puntsgewijs en per project het onderzochte nul- en beleidsalternatief beschreven.

Het Romeins Museum		
	Nulalternatief	Beleidsalternatief
Type bouwproject	• Enkel essentiële renovatie huidig complex • Behoud van het badhuis als rijksmonument	• Nieuwbouw museum en overkapping badhuis, met behoud van bestaande structuren • Behoud van het Badhuis als Rijksmonument
Eenmalige kosten	€ 14,0 mln.	€ 27,5 mln.



Exploitatievorm	Bezit en exploitatie blijft bij gemeente binnen 'Historisch Goud'	Nieuw te vormen stichting, verzelfstandigd van de gemeentelijke organisatie. Gebouw blijft eigendom van de gemeente
Programmering	Geen uitbreiding mogelijk	• Betere en bredere toegankelijkheid Romeins badhuis • Innovatieve tentoonstellingen zijn mogelijk met toevoeging van artefacten en interactieve elementen • Faciliteiten voor wisselende tentoonstellingen
Bezoekers	23.000	40.000 – 60.000 (45.000 in businesscase)
Andere functies	Bestaande functies blijven behouden, geen uitbreiding mogelijk	• Toegankelijke, ondergeschikte horeca • Uitbreiding naar centrum voor Romeinse archeologie voor studenten, archeologen en onderzoekers • Faciliteiten voor educatieve en lesprogramma's • Faciliteiten voor (bedrijfs-)evenementen • Tentoonstelling en presentatie in samenwerking met Rijksmuseum van Oudheden • Centrum voor Archeologie in De Vondst • Aanhaking bij Via Belgica • Versterking Romeins Kwartier
Samenwerkingsmogelijkheden	Bestaande samenwerkingen blijven behouden, geen uitbreiding mogelijk	• Door exploitatie via nieuwe stichting meer mogelijkheden op externe fondsenwerving • Verdere professionalisering museumorganisatie mogelijk
Overige effecten	Geen	
Verwacht openingsjaar	2026	2027

Cinema Royal		
	Nulalternatief	Beleidsalternatief
Type bouwproject	• Enkel essentiële renovatie Royal • Geen wederopbouw Rivoli	• Essentiële renovatie en verbetering Royal • Volledige nieuwbouw Rivoli
Eenmalige stichtingskosten	€ 4,5 mln.	€ 17,0 mln.
Exploitatievorm	Door Stichting Filmhuis de Spiegel	Door Stichting Filmhuis de Spiegel
Programmering	Geen uitbreiding mogelijk, 1 filmzaal	• Uitbreiding naar 3 filmzalen • Meer ruimte voor maatschappelijke thema's • Ruimte in programmering voor projecten van studenten en onderwijsinstellingen • Ruimte om te experimenteren met nieuwe technieken, zoals E-sports en virtual reality
Bezoekers	21.000 (film, educatie, verhueringen)	70.000 (film, educatie, verhueringen, horeca)
Mogelijkheden andere functies	Bestaande functies blijven behouden, geen uitbreiding mogelijk	• Faciliteiten voor openbaar toegankelijk restaurant/café • Faciliteiten voor (bedrijfs-)evenementen • Faciliteiten voor samenwerkende organisaties 'Centrum voor Beeld & Geluid en Presentatie' door CineSud, het Limburg Film Office en het Dutch Mountain Filmfestival
Samenwerkingsmogelijkheden	Bestaande samenwerkingen blijven behouden, geen uitbreiding mogelijk	• Intensivering samenwerking CineSud • Bredere samenwerking (onderwijs-)instellingen als Brightlands, het Vista College, de Open Universiteit en Zuyd Hogeschool
Overige effecten	Geen	• Uitstraling op gebiedsontwikkeling Stationsplein • Verdere professionalisering Stichting Filmhuis de Spiegel mogelijk
Verwacht openingsjaar	2025	2026

Stadsbad Heerlen		
	Nulalternatief	Beleidsalternatief
Type bouwproject	• Nieuwbouw zwembad Putgraaf	• Renovatie Sint-Franciscus van Assisikerck • Inpassing zwembad binnen bestaande kerkstructuur
Eenmalige stichtingskosten	€ 13,5 mln. (aanname)	€ 13,5 mln. (aanname)
Exploitatievorm	Door Sportfondsen Heerlen, binnen reeds aanbesteed exploitatiecontract	Door Sportfondsen Heerlen, binnen reeds aanbesteed exploitatiecontract
Programmering	Doelgroepenzwembad (25-meter)	Doelgroepenzwembad (25-meter)
Bezoekers	54.000	60.000
Mogelijkheden andere functies	• Restaurant/café	• Restaurant/café • Openbaar bezoekdeel • Buurtstichting Eikenderveld (wijkvoorziening) • Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Samenwerkingsmogelijkheden	• Onderwijspartners (in relatie tot schoolzwemmen)	• Onderwijspartners (in relatie tot schoolzwemmen)
Overige effecten	• Draagt bij aan de gezondheidsopgave van Heerlen	• Behoud van monumentale waarden zoals kunstschilderingen en glas-in-loodramen



		• Verwerving van voormalig klooster/pastorie en voormalig gemeenschapshuis wat gebruikt kan worden voor nieuwbouw basisschool • Zwembad is uniek en iconisch, wat toeristisch interessant is • Draagt bij aan de gezondheidsopgave van Heerlen
Verwacht openingsjaar	2027	2027

Met bovenstaande samenvattende tabellen wordt duidelijk dat de verschillende beleidsalternatieven grote meerwaarde kunnen hebben. Er staan wel hogere investeringskosten tegenover en ook andere effecten dienen te worden meegenomen. Middels deze MKBA geven we inzicht in die effecten. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk wat alle (maatschappelijke) kosten en baten zijn. Na deze analyse is het beter mogelijk om een gefundeerde en becijferde beslissing te maken.

4. Wat zijn de uitkomsten van de analyse (op hoofdlijnen)?

Middels een analyse van bestaande businesscases en aan de hand van kengetallen zijn onderstaande kosten en baten in beeld gebracht. Het betreft een totaalbeeld van de drie beschreven ontwikkelingen. In de rapportage van de MKBA zijn de effecten uitgesplitst naar ontwikkeling en ook onderverdeeld in effecten voor Heerlen, Limburg en Nederland. Sommige effecten zijn namelijk niet (alleen) van toepassing op inwoners van Heerlen. Zowel voor de nulalternatieven als voor de beleidsalternatieven zijn de effecten in kaart gebracht, ook is het verschil aangegeven. Een aantal effecten is enkel kwalitatief beschreven, deze staan met –, 0 of + Beschreven. Daarbij geeft – een negatief effect aan, 0 dat er geen effect zal zijn (of geen verschil in effect tussen het beleids- en nulalternatief), en + dat het effect waarschijnlijk positief is.

		Drie ontwikkelingen		
Verschil tussen nul- en beleidsalternatief		Heerlen	Limburg	Nederland
Maatschappelijke baten				
Gebruikswaarde		€ 3,4 mln.	€ 6,1 mln.	€ 9,5 mln.
Optiewaarde		€ 31,0 mln.	€ 31,0 mln.	€ 31,0 mln.
Bestaanswaarde		0	0	0
Economische waarde	Additionele bestedingen, winsten en werkgelegenheid	€ 2,4 mln.	€ 2,6 mln.	€ 2,6 mln.
	Imago-effecten	+	+	+
Sociale waarde	Duurzaamheid	+	+	+
	Educatie en talentontwikkeling	+	+	+
	Sociale cohesie	+	+	+
	Gezondheid	0/+	0/+	0/+
Totaal, maatschappelijke baten		€ 36,8 mln.	€ 39,8 mln.	€ 43,2 mln.
Maatschappelijke kosten				
Stichtingskosten		- € 24,5 mln.	- € 24,5 mln.	- € 24,5 mln.
Beheer en onderhoud		- € 7,3 mln.	- € 7,3 mln.	- € 7,3 mln.
Operationele kosten en opbrengsten		- € 4,7 mln.	- € 4,7 mln.	- € 4,7 mln.
Inverdieneffect BTW		-	-	- € 6,6 mln.
Totaal, maatschappelijke kosten		- € 36,5 mln.	- € 36,5 mln.	- € 43,1 mln.
Saldo MKBA		€ 0,3 mln.	€ 3,3 mln.	€ 0,1 mln.
Verhouding baten/kosten		1,01	1,09	1,00

Tabel 1. Verhouding maatschappelijke baten en kosten, verschil tussen beleids- en nulalternatief

De stichtingskosten zijn eenmalig en worden op één moment uitgegeven. De beheer- en onderhoudskosten en de operationele kosten zijn structurele jaarlijkse kosten, maar in het overzicht berekend naar een periode van 40 jaar. Voor het nationale niveau moet worden gecorrigeerd voor zogenoemde inverdieneffecten. Het totaal van deze eenmalige en structurele lasten vormt de vergelijkingsbasis voor de baten.

Ook voor de baten is eerst een berekening per jaar gemaakt en vervolgens contant gemaakt voor een periode van 40 jaar. Alle waardes moeten namelijk vergeleken worden met de totale investering, die wordt afgeschreven over een periode. Met de berekende baten in het beleidsalternatief, is te zien dat het verschil in baten net iets groter is dan het verschil in lasten. Het beleidsalternatief is daarmee een aantrekkelijke optie ten opzichte van het nulalternatief, vooral door alle kwalitatieve voordelen die het nog heeft. De kwalitatief beschreven waardes bieden ten opzichte van de totaal berekende baten namelijk nog opwaarts potentieel. Daarnaast is in de analyse duidelijk geworden dat de maatschappelijke baten ook sterk in de gemeente Heerlen terechtkomen.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de kosten (paragraaf 5) en de baten (paragraaf 6). Voor een totaaloverzicht met de technische berekeningen en uitsplitsing per ontwikkeling, verwijzen we naar het hoofddrapport.

5. Kosten nul- versus beleidsalternatief

De financiering van de drie ontwikkelingen omvat eenmalige en structurele kosten voor de gemeente Heerlen. De eenmalige kosten zijn de bouwkosten, bijkomende kosten en grondkosten die nodig zijn voor de ontwikkelingen (inclusief aankoop in het geval van de Sint-Franciscus van Assisikerk in het beleidsalternatief). De structurele kosten betreft onder meer het verschil tussen de operationele kosten (subsidies) en opbrengsten (huur). In het geval van het Romeins Museum is sprake van een ontvlechting van de gemeente Heerlen tot een zelfstandige stichting. Andere structurele kosten voor de gemeente Heerlen zijn de vastgoedkosten die horen bij het eigendom van de locaties en vallen onder het vastgoedbedrijf van de gemeente.

Eenmalige (stichtings-)kosten

Voor Stadsbad Heerlen is, in overleg met de gemeente en op basis van eerdere onderzoeken, een aanname van de stichtingskosten gemaakt van circa € 13 tot € 14 miljoen. Deze kosten zijn voorlopig gelijkgesteld voor beide alternatieven, maar nader onderzoek is nodig. Voor Cinema Royal en het Romeins Museum leiden de beleidsalternatieven tot hogere stichtingskosten vergeleken met de nulalternatieven. Voor deze twee ontwikkelingen heeft de gemeente de stichtingskosten recent laten doorrekenen.

Door achterstallig onderhoud aan de rijksmonumenten bij het Romeins Museum en Cinema Royal krijgt de gemeente Heerlen ook in het nulalternatief met relatief hoge eenmalige kosten te maken. Deze zijn in het nulalternatief ongeveer € 30,7 mln. In het beleidsalternatief zijn de eenmalige kosten geraamd op € 55,2 mln. Bij beide bedragen is sprake van de contante waarde, ofwel de waarde van (toekomstige) investeringen vertaald naar de huidige waarde. Het verschil tussen beleids- en nulalternatief in contante waarden is daarmee ongeveer € 24,5 miljoen. Er is in de analyse geen onderscheid gemaakt tussen bijdragen van de gemeente Heerlen, andere overheidslagen, zoals de provincie en het Rijk, of fondsen aan de projecten. Aanspraak maken op bijdragen uit fondsen wordt beter mogelijk bij de oprichting van een stichting voor het Romeins Museum.

Structurele beheer- en onderhoudskosten

De structurele kosten voor de gemeente Heerlen bestaan uit twee onderdelen, namelijk beheer en onderhoud en operationele kosten (subsidies, minus huur).

In de categorie beheer en onderhoud vallen alle kosten voor het vastgoedbedrijf van de gemeente Heerlen. Het dagelijks beheer en onderhoud (bijvoorbeeld schoonmaak en kleinschalige vervangingen) valt onder de verantwoordelijkheid van de exploitanten. Zowel het nulalternatief als het beleidsalternatief brengen kosten met zich mee voor de gemeente Heerlen. De gemeente heeft voor de beleidsalternatieven meerjaren onderhoudsprogramma's (MJOP) opgesteld, die de basis voor onze raming vormen. Voor Cinema Royal is



een MJOP opgesteld voor de Royal- en Rivoli-delen samen, terwijl in het nulalternatief alleen het Royal-deel is meegerekend. Bij Stadsbad Heerlen is voor het nulalternatief rekening gehouden met het gegeven dat de locatie nieuwbouw is, en dus in de eerste jaren de beheer- en onderhoudskosten lager zullen zijn. Voor het Romeins Museum is er alleen een MJOP voor het beleidsalternatief beschikbaar gesteld. Voor het nulalternatief zijn beheer- en onderhoudskosten aangenomen met dezelfde verhouding als in de eenmalige investeringen.

Het verschil in contante waarde voor beheer en onderhoud tussen het beleids- en nulalternatief bedraagt over de periode van 40 jaar ongeveer € 7,3 mln. Bij keuze voor het beleidsalternatief zijn de maatschappelijke kosten dus hoger. Het Romeins Museum en Cinema Royal dragen het sterkst bij aan het verschil in kosten voor beheer en onderhoud. Bij keuze voor het beleidsalternatief zijn de beheer- en onderhoudskosten ongeveer twee keer zo hoog als in het nulalternatief.

Structurele operationele kosten

De verwachting is dat bij de keuze voor het beleidsalternatief van het Romeins Museum en Cinema Royal de bezoekersaantallen sterk zullen toenemen ten opzichte van de huidige situatie (die vergelijkbaar is met het nulalternatief). In het geval van Stadsbad Heerlen wordt ook een hoger aantal bezoekers verwacht, al is het verschil met het nulalternatief niet bijzonder groot. De hogere bezoekersaantallen zorgen ervoor dat de eigen inkomsten van de drie voorzieningen in het beleidsalternatief zullen toenemen ten opzichte van het nulalternatief. Daar staat tegenover dat ook voor programmering en organisatie de kosten zullen toenemen. Het beleidsalternatief vraagt een professionalisering op diverse vlakken. De structurele bijdrage vanuit de gemeente (subsidie) is voor Cinema Royal en het Romeins Museum daarom hoger in het beleidsalternatief.

Tegenover deze hogere subsidie staat ook een hogere post aan huurinkomsten voor de gemeente, betaald door de exploitanten van de drie ontwikkelingen. Het verschil tussen het nul- en beleidsalternatief wordt daarmee verkleind. Het verschil in contante waarde voor operationele kosten en opbrengsten tussen het beleids- en nulalternatief bedraagt ongeveer € 4,7 mln. in de periode van 40 jaar.

Totaal

Wanneer de verschillen in kosten tussen het nul- en beleidsalternatief worden opgeteld, dan zijn deze in totaal (in contante waarde) € 36,5 mln. Het nulalternatief komt namelijk uit op een totale kostenpost (in contante waarde) van € 95,1 mln. en bij het beleidsalternatief op € 131,5 mln. De gemeente maakt dus hogere kosten per jaar bij de keuze voor het beleidsalternatief, maar ook als bijvoorbeeld alleen voor renovatie van het Royal Theater en het Thermenmuseum/Romeins Museum wordt gekozen maakt de gemeente jaarlijkse kosten. In de onderstaande tabel is de correctie op nationaal niveau niet toegepast.

	Het Romeins Museum		Cinema Royal		Stadsbad Heerlen		Totaal	
	Nulalternatief	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Beleidsalternatief	Nulalternatief	Beleidsalternatief
Stichtingskosten	- € 13,5 mln.	- € 26,0 mln.	- € 4,4 mln.	- € 16,4 mln.	- € 12,8 mln.	- € 12,8 mln.	- € 30,7 mln.	- € 55,2 mln.
Beheer en onderhoud	- € 4,6 mln.	- € 8,9 mln.	- € 2,7 mln.	- € 5,0 mln.	- € 2,8 mln.	- € 3,5 mln.	- € 10,1 mln.	- € 17,4 mln.
Operationele kosten	- € 40,0 mln.	- € 43,4 mln.	- € 6,1 mln.	- € 7,4 mln.	- € 7,6 mln.	- € 7,6 mln.	- € 53,8 mln.	- € 58,4 mln.
Totaal	- € 58,1 mln.	- € 78,3 mln.	- € 13,2 mln.	- € 28,8 mln.	- € 23,2 mln.	- € 23,9 mln.	- € 94,6 mln.	- € 131,1 mln.
Verskil tussen beleids- en nulalternatief	- € 20,2 mln.		- € 15,6 mln.		- € 0,7 mln.		- € 36,5 mln.	

Tabel 2. Totale maatschappelijke kosten als gevolg van drie ontwikkelingen

Alle bedragen in contante waarden met een periode van 40 jaar en een discontovoet van 2,25%. De bedragen zijn afgerond op honderdduizenden. Als de effecten op nationaal niveau worden bekeken, moet een correctie voor BTW en accijnzen worden toegevoegd. Dan zijn de totale kosten € 43,1 mln.

6. Baten nul- versus beleidsalternatief

Gebruikswaarde

De gebruikswaarde gaat over het directe gebruik van de drie ontwikkelingen door bezoekers. Met de gebruikswaarde meten we de bereidheid van de bezoekers om tijd (voor reis en verblijf) en kosten te besteden aan zo'n bezoek. Daarbij wordt ook rekening gehouden met eventuele andere activiteiten die iemand had kunnen ondernemen. Zo wordt het effect niet overschat. De gebruikswaarde is in het beleidsalternatief ongeveer € 9,5 mln. hoger dan in het nulalternatief (door meer bezoek, langere bezoekduur, hogere bestedingen), en is als volgt opgebouwd:

- Het Romeins Museum zal bezoekers uit het hele land trekken en zorgt dus ook voor gebruikswaarde over het hele land. Bezoekers van verder weg reizen bovendien langer en nemen daarvoor meer moeite (en dus kosten). De contante waarde van de gebruikswaarde over de onderzochte periode is in het nulalternatief ongeveer € 1,5 mln. en in het beleidsalternatief ongeveer € 4,5 mln. Dat maakt het verschil circa € 3,0 mln. Dit is de welvaartswinst die bezoekers van het Romeins Museum ervaren.
- Voor Cinema Royal geldt dat de gebruikswaarde vooral ontstaat door inwoners van Heerlen. Veel van de bezoekers van Royal komen uit de eigen gemeente namelijk. De contante waarde over de gehele periode bedraagt ongeveer € 7,5 mln. in het beleidsalternatief en ongeveer € 2,4 mln. in het nulalternatief. Dat maakt het verschil, en dus de extra welvaartswinst voor uitbreiding van Cinema Royal, circa € 5,1 mln. De gebruikswaarde door bezoekers voor zakelijke verhuringen is niet gekwantificeerd, de gebruikswaarde is daarmee nog een onderschatting. Horecabezoek is wel meegenomen in de raming.
- Bij Stadsbad Heerlen gaan we ervan uit dat bij een locatie in de Sint-Franciscus van Assisikerk de gemiddelde bezoekduur iets zal toenemen, vanwege hogere aantallen recreatieve zwemmers. Daarmee neemt ook de gebruikswaarde toe. De contante waarde is circa € 4,2 mln. in het beleidsalternatief en circa € 2,8 mln. in het nulalternatief. Dat maakt de extra welvaartswinst bij een zwembad in de kerk dus circa € 1,4 mln. De gebruikswaarde door alle overige bezoekers die de kerk bezoeken (maar niet zwemmen) is dus niet gekwantificeerd.

De gebruikswaarde hangt samen met de herkomst van de bezoekers; de welvaartswinst komt bij bezoekers terecht. Ongeveer 35% van de gebruikswaarde ontstaat door bezoekers uit de gemeente Heerlen.

Economische waarde

Bezoekers combineren vaak culturele activiteiten zoals museum- of theaterbezoek met eten, winkelen, of een stadswandeling. Dit zal ook gelden voor bezoekers aan de drie ontwikkelingen in Heerlen. Zij zorgen daarmee voor extra bestedingen in de binnenstad. Bezoek aan een museum wordt het vaakst gecombineerd (65%) met andere activiteiten, zoals andere culturele voorzieningen, lunch/diner of stadswandelingen. Filmbezoek (24%) en zwembadbezoek (22%) worden minder vaak gecombineerd. Voor veel filmbezoekers is een horecabezoek in het filmtheater zelf al een onderdeel van het uitje. Zo geeft bijna de helft (48%) van bezoekers van filmtheaters aan wel eens voorafgaand aan een film in het theater iets te drinken of eten, bijna 60% doet dit (ook) na afloop. Bezoekers van reguliere bioscopen doen dit in veel mindere mate (respectievelijk 19% en 14%). Dat kan verklaren waarom er verder niet veel meer andere activiteiten ondernomen worden, naast filmbezoek. De aanvullende bestedingen zijn per combinatiebezoek het hoogst bij filmbezoek en het laagst bij zwembadbezoek.

De nieuwe ontwikkelingen kunnen ook leiden tot extra overnachtingen, vooral door het Romeins Museum en Cinema Royal. Heerlen heeft kansen om zich beter als poort naar het Heuvelland te positioneren. Naar schatting zullen er jaarlijks 5.000 tot 7.000 extra overnachtingen zijn van de bezoekers aan de ontwikkelingen. Hiertoe komen we door de toename van het aantal bezoeken (van 44.000 naar 115.000 bij Royal en het Romeins Museum) en een realistisch marktaandeel van 7,5 tot 10%. De totale extra bestedingen in het centrum van Heerlen (voor logies, horeca, detailhandel, entree dagrecreatie en parkeren)



zijn daarmee ongeveer € 1,0 miljoen in het beleidsalternatief en € 0,3 miljoen in het nulalternatief. Dit zijn alleen bestedingen van mensen die (ook) één van de drie ontwikkelingen bezoeken. Op de langere termijn lopen de bestedingen dus op, zeker als een periode van 40 jaar wordt aangehouden.

In maatschappelijke kosten-batenanalyses wordt vooral gekeken naar de gevolgen van extra bestedingen, zoals extra werkgelegenheid en bedrijfswinsten. In het beleidsalternatief is er ongeveer 22 FTE extra werkgelegenheid: bij Royal, het Romeins Museum en het Stadsbad en in het centrum van Heerlen. Veel van deze banen worden ingevuld door mensen die ook elders aan de slag kunnen (of misschien nog wel zijn). In Heerlen ligt de werkloosheid tegenwoordig ook dicht bij het landelijk gemiddelde aan, en is de arbeidsmarkt krappere geworden. De We gaan daarom uit van ruim 2 tot 4 FTE nieuwe werkgelegenheid. Dat zorgt voor een positief financieel effect van € 50.000 tot € 90.000 per jaar. De extra bestedingen zorgen ieder jaar ook voor extra bedrijfswinsten bij ondernemers.

De welvaartswinst van de beleidsalternatieven is ongeveer € 4,4 miljoen, tegenover € 1,7 miljoen voor de nulalternatieven. Het beleidsalternatief levert dus € 2,7 miljoen extra welvaartswinst (contante waarde) op. Deze komt voornamelijk in Heerlen en deels in Limburg terecht, aangezien de bestedingen lokaal worden gedaan. Dit gaat vaak ten koste van bestedingen in andere delen van Nederland, maar hoeveel is niet duidelijk.

Imago-effecten

De cultuur- en erfgoedontwikkelingen in Heerlen bieden mogelijkheden voor extra publiciteit en imago-effecten. Het Romeins Museum trekt nu al landelijk meer aandacht, terwijl Cinema Royal bekend staat als één van de mooiste filmtheaters in Nederland. Vooral in combinatie met het omliggende Maankwartier en Stationsplein zijn er kansen om het imago van Heerlen te versterken. Het Stadsbad zal met de unieke combinatie van zwembad en erfgoed nationaal en internationaal aandacht genereren, vergelijkbare initiatieven zijn er wereldwijd immers nauwelijks. De projecten leiden ook tot samenwerkingen op nationaal en soms zelfs internationaal niveau (vooral bij het Romeins Museum en Cinema Royal). Cinema Royal richt zich ook op talentontwikkeling en professionele samenwerkingen, wat Heerlen tot een filmhub in Zuid-Nederland maakt. Evenementen en zakelijke verhuur vergroten verder het bereik. Kortom: de economische waarde gaat verder dan alleen de extra bestedingen van bezoekers in de binnenstad.

Voor Heerlen is het cruciaal om deze ontwikkelingen te gebruiken voor een aantrekkelijke verblijfsplek die (ook) interessant is voor (herhaal-)bezoeken. Eerder gezette stappen met SCHUNCK, Parkstad Limburg Theaters, het Mijnmuseum, de Nieuwe Nor en het Maankwartier dragen hier al aan bij. Nieuwe logies-ontwikkelingen, hoogwaardige winkel- en horeconconcepten, en het hervestigen van onderwijsinstellingen in het centrum kunnen de levendigheid verder vergroten. Dit kan Heerlen helpen om zich sterker als centrumstad van Parkstad te profileren. Daar is nog ruimte voor verbetering, in het meest recente Koopstromenonderzoek bleek bijvoorbeeld dat de binding van bestedingen voor niet-dagelijkse detailhandel achterbleef bij die van vergelijkbare steden. Met een sterkere centrumfunctie is een veelvoud aan extra bestedingen te genereren voor Heerlen. Dat geldt ook bij een grootschalige logiesontwikkeling. Een nieuw hotel met 80 kamers kan circa 30.000 tot 40.000 extra overnachtingen én significante bestedingen in het centrum genereren.

Optiewaarde

Eerder onderzoek (op basis van data van Nederlandse steden, inclusief Heerlen) heeft aangetoond dat mensen bereid zijn meer te betalen voor een koopwoning dichtbij culturele voorzieningen, zelfs als ze deze zelden gebruiken. Dit effect, de optiewaarde, vertaalt de waarde die voorzieningen hebben voor het vestigings- en woonklimaat van een stad, wat een sterk argument vormt voor investeringen in (culturele)



voorzieningen. Ook in Heerlen moeten de ontwikkelingen resulteren in een gunstigere businesscase voor nieuwe woningen.

Naast culturele voorzieningen hebben ook factoren zoals nabijheid van werk, stedelijke voorzieningen, natuurgebieden, en historisch erfgoed een positieve invloed op huizenprijzen. Basisvoorzieningen zoals commerciële bioscopen en sportfaciliteiten hebben dit effect niet. Het Stadsbad, gevestigd in een Rijksmonument, biedt echter een unieke propositie die de huizenprijzen positief kan beïnvloeden, vanwege het historische erfgoed dat voor de sportvoorziening wordt gebruikt. Het heeft bovendien grote uitstralings- en imago-effecten, zoals musea dat ook hebben.

De optiewaarde van de drie ontwikkelingen hebben we gebaseerd op de verhouding tussen de gebruiks- en optiewaarde in eerdere onderzoeken. Vaak wordt namelijk gewezen op het verband tussen deze twee waardes. Het is aannemelijk dat mensen die bereid zijn meer te betalen voor een koopwoning vanwege de ligging nabij culturele instellingen er ook waarde aan hechten om deze (vaker) te bezoeken, alleen of met familie, vrienden en andere gasten. De optiewaarde is bij musea gemiddeld bijna vier keer groter dan de gebruikswaarde en vijf keer bij filmtheaters. Bij musea is de optiewaarde iets lager omdat mensen bereid zijn verder te reizen, waardoor de locatie minder cruciaal is dan bij theaters of filmtheaters. Voor het Stadsbad hanteren we de verhoudingscijfers voor musea vanwege de vergelijkbare uitstralings- en imago-effecten.

In totaal bedraagt het verschil in optiewaarde tussen beleids- en nulalternatief ongeveer € 31 miljoen (in contante waarde), over een periode van 40 jaar. Het Romeins Museum en Cinema Royal dragen het meest bij door hun programmering en aantrekkingskracht. Hoewel deze raming alleen betrekking heeft op koopwoningen, is een positief effect op huurwoningen ook aannemelijk, wat het belang van investeringen in culturele voorzieningen benadrukt. Er is geen rekening gehouden met geplande nieuwbouwprojecten, die de optiewaarde verder kunnen vergroten.

Bestaanswaarde

Naast gebruiks- en optiewaarde hebben met name musea vaak ook een bestaanswaarde, de waardering voor het bestaan van musea en collecties, ongeacht bezoek. Dit draagt bij aan nationale identiteit en cultuur, zoals bij "De Nachtwacht" dat voor veel Nederlanders doet. Onderzoeken tonen aan dat mensen bereid zijn te betalen om vernietiging van erfgoed te voorkomen, wat wijst op een aanzienlijke bestaanswaarde. Voor gestolen schilderijen uit de Rotterdamse Kunsthal wilden respondenten 4-16% van de vier andere waarden (gebruik, optie, economisch, sociaal) betalen om vernietiging te voorkomen, en voor de verwoesting van een tempelcomplex in Palmyra werd een extra waarde van 25% geschat.

Er is geen specifiek onderzoek naar de bestaanswaarde van het Romeins badhuis gedaan, maar als oudste stenen gebouw in Nederland heeft het een hoge uniciteit. Ook elders in Nederland kunnen mensen om die reden waarde hechten aan het badhuis. Er is dus waarschijnlijk bestaanswaarde, maar deze is moeilijk te kwantificeren. Bij keuze voor het beleidsalternatief valt te verwachten dat de reputatie van en collectieve trots ten aanzien van het badhuis meer toeneemt door een bredere bekendheid ermee.

Sociale waarde

De drie ontwikkelingen in Heerlen hebben effecten op duurzaamheid, educatie en talentontwikkeling, sociale cohesie en gezondheid. Hoewel de directe relaties en cijfers soms nog niet te kwantificeren zijn, zijn de kwalitatieve effecten wel bekend. Deze effecten zijn niet te onderschatten voor Heerlen, omdat de stad nog opgaven heeft op sociaaleconomisch en sociaalmaatschappelijk vlak. Deze effecten onderscheiden we:

- **Duurzaamheid.** De doorontwikkeling van het Romeins Museum en het Royal Theater omvat een verduurzaming van de energievoorziening, die in het nulalternatief ontbreekt. In het beleidsalternatief wordt het Romeins Museum voorzien van een adequate klimaatvoorziening om nieuwe

tentoonstellingen mogelijk te maken en het monument te beschermen. Het Royal Theater kan in het beleidsalternatief profiteren van duurzame nieuwbouwstandaarden van het Rivoli-deel. Bij het Stadsbad zijn de effecten minder direct. Wel geldt dat het behoud van bijzondere rijksmonumenten zoals de Sint-Franciscus van Assisikerkerk wordt bevorderd bij keuze voor het beleidsalternatief. In het nulalternatief is juist sprake van nieuwbouw.

- **Educatie en talentontwikkeling.** Het Romeins Museum en Cinema Royal bevorderen cultuureducatie en amateurkunsteducatie, wat bijdraagt aan het zelfvertrouwen en de sociale vaardigheden van mensen. Onderzoeken tonen aan dat educatie maatschappelijke baten heeft, namelijk € 220,- per jaar voor kinderen en € 110,- voor volwassenen. In het beleidsalternatief nemen de mogelijkheden voor educatieve programma's toe, wat de maatschappelijke baten verhoogt. Talentontwikkeling wordt versterkt door meer fysieke ruimte en samenwerkingen, zoals met het Rijksmuseum van Oudheden en regionale partners. Bij Cinema Royal wordt sterk ingezet op talentontwikkeling in samenwerking met onder meer CineSud. Het gebied rondom het Royal Theater wordt het Centrum voor Beeld & Geluid en Presentatie, waar de gehele filmketen van Zuid-Nederland zich verder kan ontwikkelen.
- **Sociale cohesie.** Bij keuze voor de beleidsalternatieven voor het Romeins Museum en Cinema Royal worden ontmoetingsplekken gecreëerd die de sociale cohesie bevorderen. Brede programmering en vrij toegankelijke horeca trekken diverse doelgroepen aan en bevorderen de interactie tussen deze groepen.
- **Gezondheid.** Het Stadsbad draagt bij aan de gezondheid van Heerlenaren door zwemvaardigheden te bevorderen en inwoners te stimuleren om te sporten. De unieke locatie van het Stadsbad kan de drempel verlagen en meer inwoners aansporen om te zwemmen. Elke extra zwemmer levert een hogere sociaaleconomische waarde op, en draagt bij aan de gezondheidsopgave onder de Heerlense bevolking.

Totaal

In de onderstaande tabel zijn de diverse maatschappelijke baten van de ontwikkelingen in Heerlen-Centrum samengebracht, op verschillende geografische niveaus. De gebruikswaarde, optiewaarde en economische waarde zijn gekwantificeerd, de bestaanswaarde en sociale waarde zijn kwalitatief uitgedrukt. Uit de tabellen blijkt:

- Het verschil in maatschappelijke baten tussen het nul- en beleidsalternatief van de drie ontwikkelingen is geraamd op ongeveer € 43 mln. op het landelijke niveau. Op het niveau-Heerlen is het effect iets minder groot, omdat de gebruikswaarde wordt toegerekend aan de bezoekers en die wonen vaak ook buiten de gemeente. Op dat niveau bedraagt deze ongeveer € 36 mln.
- In deze waarde is geen rekening gehouden met de diverse kwalitatieve effecten die optreden, met name op sociaalmaatschappelijk en economisch vlak. Deze vergroten de maatschappelijke waarde van de beleidsalternatieven vergeleken met de nulalternatieven. De financiën om deze effecten te realiseren (zoals een hoger duurzaamheidsniveau, educatie en talentontwikkeling, hoger gezondheidsniveau) zijn aan de kostenzijde doorgaans wel meegenomen, via de eenmalige investeringen en operationele kosten (subsidies).

		Drie ontwikkelingen		
Nulalternatief		Heerlen	Limburg	Nederland
Gebruikswaarde		€ 3,2 mln.	€ 5,2 mln.	€ 6,6 mln.
Optiewaarde		€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.
Bestaanswaarde		+	+	+
Economische waarde	Additionele bestedingen, winsten en werkgelegenheid	€ 1,6 mln.	€ 1,7 mln.	€ 1,7 mln.
	Imago-effecten	0/+	0/+	0/+
Sociale waarde	Duurzaamheid	0/+	0/+	0/+
	Educatie en talentontwikkeling	0/+	0/+	0/+
	Sociale cohesie	0/+	0/+	0/+
	Gezondheid	+	+	+

Totaal		€ 34,2 mln.	€ 36,3 mln.	€ 37,7 mln.
Beleidsalternatief		Heerlen	Limburg	Nederland
Gebruikswaarde		€ 6,6 mln.	€ 11,3 mln.	€ 16,1 mln.
Optiewaarde		€ 60,4 mln.	€ 60,4 mln.	€ 60,4 mln.
Bestaanswaarde		+	+	+
Economische waarde	Additionele bestedingen, winsten en werkgelegenheid	€ 4,0 mln.	€ 4,4 mln.	€ 4,4 mln.
	Imago-effecten	+	+	+
Sociale waarde	Duurzaamheid	+	+	+
	Educatie en talentontwikkeling	+	+	+
	Sociale cohesie	+	+	+
	Gezondheid	+	+	+
Totaal		€ 71,0 mln.	€ 76,1 mln.	€ 80,9 mln.
Verschil beleids- en nulalternatief		€ 36,8 mln.	€ 39,8 mln.	€ 43,2 mln.

Tabel 3. Totale maatschappelijke baten als gevolg van drie ontwikkelingen

7. Conclusies

Heerlen heeft sinds 2016 het streven om de binnenstad te (her-)ontwikkelen, een koers die in recente ambitedocumenten is geïntensiveerd. Binnen dit kader worden drie culturele/erfgoedontwikkelingen nagestreefd om het voorzieningenniveau van de stad aan te vullen en aantrekkelijker te maken voor bewoners en bezoekers. Deze ontwikkelingen zijn bedoeld als extra 'trigger' om mensen aan te trekken om in de stad te wonen of deze te bezoeken. Ze moeten dus ook de businesscase voor wonen in Heerlen positief beïnvloeden.

Voor deze ontwikkelingen is het beleidsalternatief met het nulalternatief vergeleken. Het beleidsalternatief is een ambitieuzer beleidsscenario dat extra impulsen geeft aan de binnenstad op het gebied van bereik, bezoek en uitstraling. Bij het nulalternatief zijn de investeringen voornamelijk gericht op het handhaven en renoveren van de huidige situatie. De meerwaarde van het beleidsalternatief ten opzichte van het nulalternatief is in kaart gebracht met behulp van een *light* versie van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dat betekent dat niet alle effecten zijn gekwantificeerd, sommige zijn kwalitatief beschreven en beoordeeld. De analyse helpt bij het maken van een weloverwogen keuze tussen beide alternatieven.

Welke conclusies volgen uit de kwantitatieve vergelijking van maatschappelijke kosten en baten?

- De maatschappelijke baten en maatschappelijke kosten zijn op de lange termijn onder de huidige veronderstellingen nagenoeg gelijk aan elkaar.
- Het beleidsalternatief (dus keuze voor doorontwikkeling Romeins Museum, Cinema Royal en Stadsbad in de kerk) leidt tot meer bezoekers en hogere maatschappelijke baten, maar óók tot hogere maatschappelijke kosten dan in het nulalternatief. Er is immers meer geld nodig voor beheer en onderhoud, er zijn hogere investeringen aan de voorkant nodig en er zijn (in het geval van Royal en het Romeins Museum) hogere subsidies nodig voor de exploitatie dan in het nulalternatief.
- Het betekent óók dat de investeringen in de ontwikkelingen zorgen voor welvaartswinst. Dat is bij culturele ontwikkelingen niet altijd een vanzelfsprekendheid.

Welke belangrijke nuances moeten worden gemaakt bij de interpretatie van deze resultaten?

Dit rapport is een *light* versie van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dat betekent dat niet alle maatschappelijke effecten zijn gekwantificeerd, maar dat de nadruk is gelegd op de financiële effecten voor de gemeente en op drie andere factoren: 1. de waarde van het directe gebruik van de voorzieningen, 2. de

economische waarde die de bezoekers van deze voorzieningen elders in de stad veroorzaken, en 3. het effect van de ontwikkelingen op Heerlen als aantrekkelijke woongemeente.

Dit houdt in dat diverse maatschappelijke waarden niet (of niet volledig) in de kwantitatieve vergelijking van kosten en baten zitten, en dus tot een onderschatting van de baten leiden:

- Onder de **sociale waarde** zijn diverse baten die alleen kwalitatief in de vergelijking opgenomen zijn, maar wel degelijk de welvaartswinst vergroten. Als deze gekwantificeerd konden worden, zou het verschil tussen baten en kosten groter zijn. De kosten zijn vaak namelijk al wel in de kwantitatieve vergelijking opgenomen. Cinema Royal en het Romeins Museum zetten bijvoorbeeld sterk in op educatie als de uitbreiding van het filmtheater en museum doorgaat. Dit heeft een bewezen positieve uitwerking op jongeren én volwassenen. De baten van de bezoeken aan deze instellingen zijn niet opgenomen in de kwantitatieve vergelijking, maar de kosten ervoor wel. De educatieprogramma's worden immers vervaardigd en uitgevoerd door docenten/medewerkers mede dankzij de exploitatiesubsidies van de gemeente. Hetzelfde geldt voor het Stadsbad: de gezondheidswinst wordt niet gekwantificeerd, maar de kosten (exploitatiesubsidie, beheer en onderhoud, initiële investeringen) om mensen te kunnen laten zwemmen zijn wel gekwantificeerd.
- De **bestaanswaarde** is kwalitatief beschreven. Het gaat om erfgoed dat zo belangrijk is voor een stad, regio of land dat men bereid is hiervoor extra te betalen, ook al maakt men er geen gebruik van. Dit zou voor Heerlenaren (maar ook voor mensen in andere gemeenten in de Parkstadregio) het Romeinse badhuis kunnen zijn vanwege de historische en uniciteitswaarde ervan. In andere onderzoeken wordt gewezen op een meerwaarde variërend van 4% tot 25% bovenop de overige maatschappelijke waardes (gebruik, optie, economisch en sociaal).
- Bij de **optiewaarde** zijn alleen de effecten van culturele voorzieningen op de prijzen van koopwoningen meegenomen, terwijl een vergelijkbaar positief prijseffect op huurwoningen ook mogelijk is. In de raming is bovendien geen rekening gehouden met de mogelijke/verwachte groei van het woningcontingent in Heerlen. Met de verwachting van 100.000 inwoners in de toekomst zal er gebouwd gaan worden - ook in het centrum - waar de effecten van deze voorzieningen het grootst zijn.
- Op het niveau van de drie ontwikkelingen is er bovendien een onderschatting van de baten, omdat de baten die ontstaan door de **zakelijke verhuringen** in het Royal Theater niet meegenomen zijn. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke baten uit de activiteiten van partners als CineSud, die voor talentontwikkeling zorgen. Deze baten zijn moeilijk te kwantificeren. Het effect van het bezoek van niet-zwimmers die het Stadsbad in de Sint-Franciscus van Assisikerker bezoeken vanwege de unieke combinatie van een rijksmonumentale kerk met een zwemfunctie is nog onbekend, omdat er nog geen bezoekersraming voor dit type bezoeker is gemaakt.

De maatschappelijke baten van de ontwikkelingen in Heerlen kunnen dus toenemen zonder extra kosten als bovenstaande effecten worden gekwantificeerd. Een belangrijke, nog niet gekwantificeerde, baten is het bredere effect op het stadscentrum, die buiten het kader van de huidige beleids- en nulalternatieven blijft. Dit bredere effect betreft de vliegwielerwerking die de gemeente beoogt. Die komt maar ten dele terug via bezoekers van het Romeins Museum, Cinema Royal en het Stadsbad, via bestedingen bij andere ondernemers in het centrum.

De ontwikkelingen zijn een volgende stap om Heerlen nog aantrekkelijker te maken als verblijfsplek. Dat zou moeten leiden tot meer herhaalbezoeken, ook van mensen zonder directe interesse in één van de ontwikkelingen. In de afgelopen 10-15 jaar zijn al diverse initiatieven genomen, zoals SCHUNCK, Parkstad Limburg Theaters, het Mijnmuseum, het Maankwartier en murals in de stad. Deze initiatieven creëren samen een kritische massa die Heerlen aantrekkelijk maakt voor nieuwe bezoekers, eerst voor dagbezoek



en op termijn voor verblijfsbezoek. Verdere stappen kunnen bestaan uit meer logiesontwikkelingen, kwalitatief hoogwaardige ketens en concepten in winkelstraten en op horecapleinen. Ook de beoogde hervestiging van onderwijs in het centrum is zo'n effect. Deze ontwikkelingen fungeren als katalysator voor verdere groei, vergelijkbaar met de positieve effecten in steden als Rotterdam, Tilburg en Eindhoven.

De waarde van herhaalbezoek of het (beter) functioneren als centrumstad is moeilijk te kwantificeren, maar potentieel zeer significant. De economische waarde is momenteel laag geschat, omdat alleen naar bezoekers van de drie specifieke ontwikkelingen is gekeken. In 2019 was de omzet van de niet-dagelijkse detailhandel in het centrum van Heerlen ongeveer € 156 mln., maar viel wel op dat de binding van bestedingen van inwoners achterbleef bij vergelijkbare steden. Dit betekent dat Heerlenaren vaak elders winkelen, waardoor het centrum economische impulsen misloopt. Als Heerlen zich steeds sterker als regionale centrumstad, als dagje uit tijdens een korte vakantie in het Heuvelland of zelfs als verblijfsplek weet te profileren, kan de economische meerwaarde veel groter zijn.

Is het beeld bij de maatschappelijke kosten compleet?

Ook aan de kostenzijde zijn enkele maatschappelijke kosten buiten beschouwing gebleven, zoals de kosten als gevolg van geluid en hinder van verkeer. De meeste maatschappelijke kosten zijn echter in beeld.

Het is waarschijnlijker dat sprake is van een overschatting van de maatschappelijke kosten voor de gemeente Heerlen. In de analyse zijn de totale investeringen namelijk opgenomen, zonder onderscheid naar investerende partij of geografisch niveau. Als het Rijk, de provincie Limburg, fondsen en loterijen cofinanciering toekennen, dan zullen de benodigde investeringen vanuit de gemeente Heerlen afnemen. In het raadsvoorstel wordt uitgegaan van ongeveer 20% externe financieringsbronnen voor Cinema Royal en het Romeins Museum. Als dit de realiteit wordt, heeft dit ook gevolgen voor de totale maatschappelijke kosten die Heerlen moet dragen (en voor de verhouding tussen kosten en baten). Het eindbeeld voor Heerlen in tabel 1 zou in dat geval aanmerkelijk gunstiger worden, met € 27,1 mln. maatschappelijke kosten als het verschil tussen het beleids- en nulalternatief. Dan zijn de maatschappelijke baten ruim 35% hoger dan de maatschappelijke kosten voor de gemeente Heerlen.

Wat zeggen alle nuanceringen over het maatschappelijk rendement?

De eindconclusie is dat de inzet op de doorontwikkeling van het Romeins Museum, Cinema Royal en Stadsbad Heerlen in de Sint-Franciscus van Assisikerk toegevoegde waarde biedt ten opzichte van het nulalternatief. Het beleidsalternatief scoort op de kwantitatief geraamde effecten onder de huidige uitgangspunten min of meer gelijkwaardig aan het nulalternatief, maar scoort op de meer kwalitatief te beoordelen aspecten op vrijwel alle punten beter. Ook zijn diverse maatschappelijke baten buiten beschouwing gebleven en zijn alle investeringen voorlopig aan de gemeente Heerlen toegerekend. Met name dat laatste punt maakt op Heerlens niveau een groot verschil.

