

NAAR HET STRAND

Een zandkasteel of woningen?

De maatschappelijke effecten van bebouwing op de kustlijn

PAUL VERSTRATEN

Wetenschappelijk medewerker
bij het Centraal Planbureau

PETER ZWANEVELD

Programmaleider bij het Centraal Planbureau

Wakker worden met het geluid van een ruisende zee en een frisse ochtendbries die de smaak van zout water draagt. Met een sprong uit bed, teenslippers aan, en gewapend met schep en emmertje loop je het strand op, het ruime sop tegemoet. Vandaag maak je je even niet druk om de vluchtelingenproblematiek, de ongewisse gevolgen van kwantitatieve geldverruiming, de Zuid-Europese schuldenbergen, en alle overige politiek-economische beslommeringen. Nee, vandaag staat alles in het teken van zonnebrandcrème, verkoelende vruchtendrankjes en zandkastelen.

Het moge duidelijk zijn dat een vakantiewoning aan de Nederlandse kust tal van geneugten met zich meebrengt. Er zijn ook duidelijk nadelen aan verbonden. Niet iedereen is dan ook even enthousiast over het vooruitzicht van een 'volgebouwde kustlijn'. Toen minister Schultz (Infrastructuur en Milieu) aankondigde dat het kabinet plannen maakte om de regels voor kustbebouwing te versoepelen, kwam er een stortvloed van reacties die deze plannen afkeurden. Coalitiepartij PvdA en een groot deel van de oppositie verdrongen zich ontstemd bij de microfoon, en vele Nederlanders ondertekenden een petitie die pleit voor een betere bescherming van het kust- en duinlandschap.

Deze kwestie is kenmerkend voor de lastige verstandhouding die wij Nederlanders hebben met ruimtelijk-ordeningsbeleid. Nederland behoort tot een van de meest dichtbevolkte stukjes land ter wereld, en daarmee is grond in ons land schaars en kostbaar. Hierdoor balanceert het ruimtelijk-ordeningsbeleid voortdurend tussen enerzijds het accommoderen van de economische groei, en anderzijds het behouden van ongerepte natuur. Voorbeelden hiervan zijn vraagstukken met betrekking tot het openhouden van het Groene Hart, het aanleggen van infrastructuur, uitbreidingen van Schiphol of de bouw van windparken in de Noordzee.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is bij dergelijke vraagstukken een nuttig instrument om ex-ante de verschillende gevolgen van beleidsopties in kaart te brengen. Hiermee ondersteunt een MKBA de besluitvorming over beleidsopties, zodat een afweging op objectieve gronden kan worden gemaakt. Ook het debat over het wel of niet versoepelen van bouwrestricties langs de kustlijn kan worden ondersteund door een MKBA. Maar met welke maatschappelijke effecten zou een dergelijke MKBA dan rekening moeten houden? Voor deze zomerse cadeau-editie van *ESB* verkennen we enkele aspecten van een dergelijke MKBA.

PROBLEEMANALYSE EN BELEIDSOPTIES

Hoe pak je een MKBA aan? En waar loop je tegenaan bij het maken van een MKBA over het aanpassen van bouwrestricties rondom de kust? De algemene MKBA-leidraad, opgesteld door het CPB en PBL, biedt een helder stappenplan voor de uitvoering van een MKBA. De ervaring leert dat het maken van een goede MKBA begint met een grondige probleemanalyse: welk knelpunt of welke kans doet zich voor en hoe ontwikkelt deze zich? Dit is dan ook stap 1. Stap 2 is het vaststellen van het zogeheten ‘nulalternatief’: de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder beleid. Stap 3 betreft het vaststellen van de beleidsalternatieven. Bouwrestricties kunnen namelijk op veel verschillende manieren en op verschillende locaties worden gewijzigd. Ze kunnen daarbij zowel strenger als versoepeld worden.

Helaas kunnen we in deze bijdrage niet veel zeggen over de eerste drie stappen. Het aantal mogelijke beleidsopties is namelijk eindeloos en ze zullen door de verantwoordelijke beleidsmakers eerst moeten worden verkend. Bijvoorbeeld, is er behoefte aan meer bebouwing rond de kust? Zo ja, is er dan behoefte aan meer recreatiewoningen, meer reguliere woningen, infrastructuur of attracties? Of is er juist behoefte aan meer rust en ruimte bij de kust om – vrij vertaald naar de Nederlandse Eurovisie-inzending Douwe Bob – het rustiger aan te doen? Boeiende vragen waarop we het antwoord vooralsnog schuldig moeten blijven. Voor een korte verkenning van de maatschappelijke baten (stap 4) en kosten (stap 5), zullen we ons daarom richten op een hypothetische beleidsoptie die hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot substantiële maatschappelijke kosten én baten. Namelijk, de bouw van recreatiewoningen aan de kust.

DE MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN VAN BEBOUWING LANGS DE KUSTLIJN

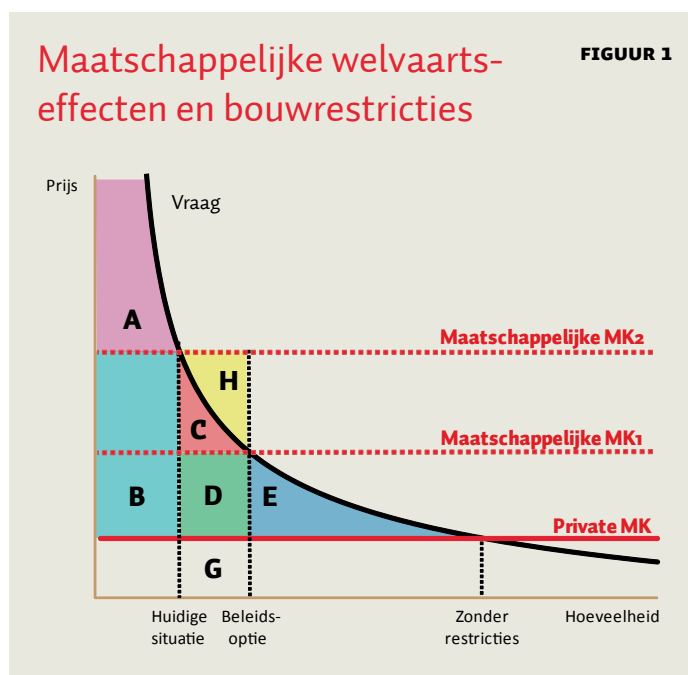
We beschouwen eerst de theorie, en vervolgens de private en externe effecten.

De theorie

Bij het bouwen van recreatiewoningen langs de kustlijn, kunnen we een onderscheid maken tussen de private baten en kosten, en de (negatieve) externe effecten. De private baten van recreatiewoningen worden in figuur 1 weergegeven door de vraagcurve, terwijl de private kosten worden weerspiegeld door de private marginale-kostencurve. Deze private marginale kosten (PMK) bestaan bijvoorbeeld uit de kosten voor het ontginnen van bouwgrond en het bouwen van recreatiewoningen. De externe effecten hebben als kenmerk dat er geen markt voor bestaat, waardoor de actie van de ene partij ongecompenseerde effecten zal hebben op een andere partij. Voorbeelden hiervan zijn horizonvervuiling, geluidsoverlast en verlies aan biodiversiteit. Deze externe effecten vormen samen met de PMK de maatschappelijke marginale kosten (MMK). In een MKBA ligt de focus primair op deze MMK.

Wanneer het ontwikkelen van recreatiewoningen aan zee geen externe effecten met zich meebrengt, zijn de MMK gelijk aan de PMK. In dit geval zou het vanuit maatschappelijk welvaartsperspectief optimaal zijn om geen bouwrestricties te hanteren. Het totale private surplus, het oppervlak tussen de vraag- en PMK-curve ($A + B + C + D + E$), is dan immers gemaximaliseerd. Echter, wanneer er wél substantiële en negatieve externe effecten voortvloeien uit de bouw van recreatiewoningen, wat bij deze casus zeker het geval zal zijn, dan liggen de MMK boven de PMK. Vanuit maatschappelijk oogpunt is aanbodbeperking dan optimaal.

De exacte ligging van de MMK bepaalt welke mate van aanbodbeperking maatschappelijk optimaal is. Bijvoorbeeld, in het geval van MMK2 zijn de bouwrestricties in de huidige situatie welvaartsoptimaal. Het private surplus is namelijk gelijk aan $A + B$, terwijl de negatieve externe effecten gelijk zijn aan B . Per saldo is de maatschappelijke welvaart dan gemaximaliseerd en gelijk aan A . Soepelere (maar ook strengere) bouwrestricties





zullen in dit geval de maatschappelijke welvaart verlagen. Dit zien we bijvoorbeeld in het geval van de weergegeven beleids optie – de bouw van recreatiewoningen aan de kust – in figuur 1. Deze beleids optie om de bouwrestricties te versoepelen, zal in het geval van MMK2 leiden tot een toename van het private surplus ($C + D$) en tot negatieve externe effecten ($C + D + H$). Per saldo zal de beleids optie dus leiden tot een verlaging van de maatschappelijke welvaart, gelijk aan H .

Wanneer er sprake is van MMK1, dan leiden de huidige bouwrestricties tot een welvaartsverlies en kan versoepeling van de bouwrestricties wél leiden tot welvaartswinst. Het is immers mogelijk om het private surplus te laten toenemen met $C + D$, terwijl het negatieve externe effect zich beperkt tot D , wat leidt tot een welvaartswinst gelijk aan C . Het omgekeerde geldt echter wanneer de MMK boven MMK2 liggen (niet weergegeven in de figuur). In dit geval zijn de huidige bouwrestricties vanuit welvaarts perspectief niet streng genoeg.

De exacte ligging van de vraagcurve en maatschappelijke marginale kostencurve zijn in de praktijk echter niet bekend, waardoor het op voorhand niet triviaal is of een wijziging van de bouwrestricties welvaartsverhogend of -verlagend zal uitpakken. Om de welvaartsimplicaties van een beleids optie in kaart te brengen, zal een MKBA daarom doorgaans onderscheid maken tussen verschillende soorten welvaartseffecten. Het eerder gemaakte onderscheid tussen private en externe effecten komt hierbij opnieuw van pas.

De private effecten

Figuur 1 laat ook zien hoe de bouw van recreatiewoningen aan de kust kan leiden tot private effecten. In de huidige situatie wordt het aanbod van deze recreatiewoningen beleidsmatig beperkt. Hierdoor ontstaat er, nog afgezien van mogelijke externe effecten die later aan bod komen, een welvaartsverlies ($C + D + E$) voor de private partijen (te weten de gebruikers van de recreatiewoningen en de bouwers ervan). Het versoepelen van de bouwrestricties kan het aanbod van recreatiewoningen laten toenemen en daarmee de private welvaartsbaten vergroten (met $C + D$).

In de figuur is verondersteld dat er een aanzienlijke toename van het aanbod recreatiewoningen aan zee plaatsvindt. Dit leidt tot een daling van de marktprijs, wat resulteert in een daling van het producentensurplus ten gunste van het consumentensurplus. Uit de figuur blijkt ook dat de huidige eigenaren van recreatiewoningen aan de kust nadeel ondervinden van de prijsdaling. De nieuwe eigenaren profiteren echter in eenzelfde mate.

Dit theoretische raamwerk biedt handvatten om het private effect te kwantificeren. Laten we beginnen met methoden om surplus D (producentensurplus) te kwantificeren. De meest pragmatische aanpak is het opstellen van een business case waarbij vanuit het oogpunt van een private investeerder de verwachte kosten en opbrengsten van nieuwe recreatiewoningen in kaart worden gebracht. De verwachte opbrengst van de nieuwe recreatiewoningen is dan gelijk aan de nieuwe marktprijs van recreatiewoningen maal de vergroting van het aanbod ($D + G$). De huidige marktprijs van een recreatiewoning kan als uitgangspunt dienen, maar hierbij dient wel rekening te worden gehouden met een eventuele daling van de

marktprijs. De kosten voor de investeerder zullen bestaan uit G .

Dan nu het kwantificeren van het consumentensurplus C . Het is niet ongebruikelijk dat een MKBA veronderstelt dat de toename van het aanbod relatief beperkt is, waardoor er nauwelijks een verandering in de marktprijs zal optreden. Echter, wanneer de bouwrestricties langs de kustlijn aanzienlijk worden versoepeld, is deze veronderstelling hoogstwaarschijnlijk niet op zijn plaats. In dit geval is C bij benadering gelijk aan de toename van het aanbod maal de verandering in de marktprijs maal de helft. Dit laatste, maal de helft, staat ook wel bekend als de 'rule of half' en reflecteert het basisprincipe dat de betalingsbereidheid voor een extra recreatiewoning afneemt naar mate de hoeveelheid recreatiewoningen toeneemt.

De externe effecten

Om tot een volledig overzicht te komen van alle relevante maatschappelijke kosten en baten, is het cruciaal dat de opsteller van een MKBA ook de externe effecten in kaart brengt. Een voorbeeld van een extern effect is de waterveiligheid. In theorie kan het ontwikkelen van recreatiewoningen langs de kust bestaande waterkeringen aantasten. Denk hierbij aan het uitgraven van het duinlandschap om bouwgrond te ontginnen. Indien de duinen in tact blijven, dan kunnen de woningen ook een extra hindernis voor het water vormen waardoor de veiligheid voor het achterland juist wordt vergroot. Praktisch gezien, vermoeden we dat beide effecten niet groot zijn. De waterveiligheid van de nieuwe recreatiewoningen zelf is mogelijk wel aanzienlijk slechter dan in Nederland gebruikelijk. Zouden de kopers dit beseffen en al in de prijs hebben verdisconteerd? Of vereist de Waterwet dat er additionele investeringen moeten worden gedaan voor deze woningen? Kunnen die extra investeringen in waterkeringen een integraal onderdeel vormen van de businesscase?

De meest relevante externe effecten zijn waarschijnlijk die met betrekking tot geluidshinder, horizonvervuiling, verlies van open ruimte en biodiversiteit, en overige schade aan het milieu. Het zijn voornamelijk deze negatieve externe effecten die ertoe hebben geleid dat politici en natuurbeschermers massaal protesteerden tegen de plannen om bouwrestricties te versoepelen. De geluidshinder volgt uit de nieuwe toestroom van toeristen en de horizonvervuiling uit de bebouwing zelf. Qua natuurschade moet men bedenken dat het duinlandschap al duizenden jaren geleden is ontstaan en plek biedt aan tal van plant- en diersoorten die elders hoogstwaarschijnlijk niet goed gedijen. Bebouwing langs de kustlijn zal hierdoor leiden tot schade die niet gemakkelijk ongedaan kan worden gemaakt of kan worden gecompenseerd door het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden.

Het kwantificeren van deze externe effecten is lastig. Het is namelijk complex om een prijskaartje te koppelen aan een decibel geluidsoverlast of een bepaalde mate van horizonvervuiling. Dit betekent niet dat deze effecten onbelangrijk zijn. In tegendeel zelfs: een adequaat beeld en waardering ervan is cruciaal voor een evenwichtige MKBA. Meting van betalingsbereidheid van recreanten biedt mogelijk een uitkomst om deze externe effecten te kwantificeren. Ook waardedaling van woningen door verlies aan uitzicht of nabijheid van natuurgebieden geeft mogelijk aanleiding om de effecten te kwantificeren. Een deel van de externe effecten is echter nagenoeg onmogelijk te becijferen. Zo kent het uitsterven van een plant- of diersoort of het verlies van een uniek landschap geen monetaire waarde.

TOT SLOT

Deze beschouwing laat zien dat er winnaars en verliezers zijn bij de bouw van recreatiewoningen. De winnaars zijn de kopers, gebruikers, bouwers en grondeigenaren van de nieuwe recreatiewoningen. De verliezers zijn de recreanten die genieten van het huidige landschap. Een MKBA zal deze beide zaken en andere effecten evenwichtig moeten presenteren opdat de politiek kan bepalen welke mate van aanbodbeperking gewenst is. Ons belangrijkste advies is echter om te beginnen met stap 1 van het maken van een MKBA. En dat is het opstellen van een probleemanalyse en op basis daarvan nadenken over de mogelijke beleidsopties. Wat zou het mooi zijn als we een optie vinden waarbij iedereen erop vooruit gaat die van de Nederlandse kust houdt. Waarschijnlijk een utopische gedachte, maar wel een mooi onderwerp om over weg te dromen op een handdoekje aan het strand.

