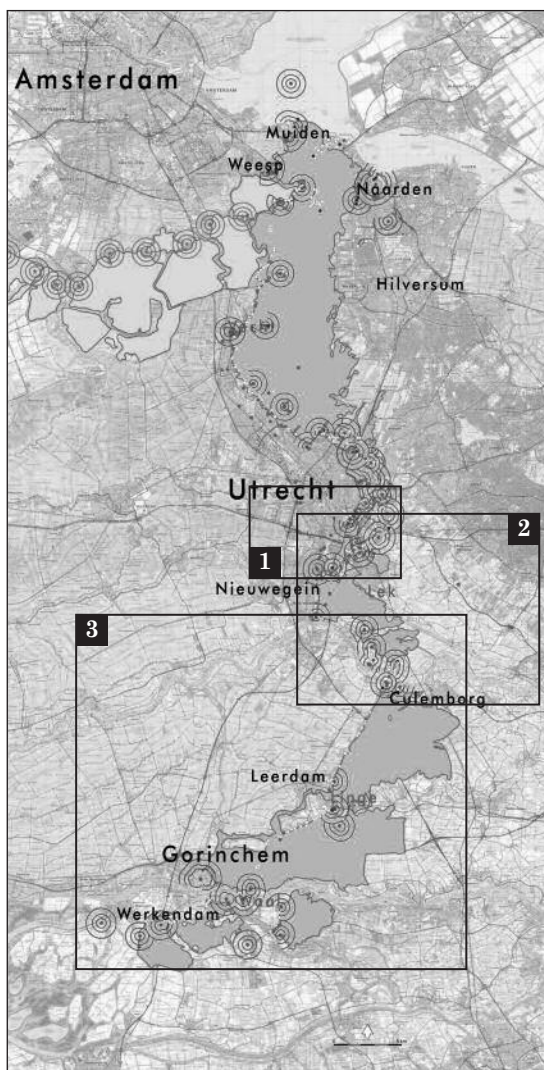


*Het waarderen van verervingswaarde
in een kosten-batenanalyse*

Project Nieuwe Hollandse Waterlinie scoort positief

Edgar Wever, Freddie Rosenberg, Martin Damen

De kosten-batenanalyse die RIGO Research en Advies heeft gemaakt voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) laat zien dat het herstel van dit militair-historisch landschap leidt tot positieve welvaartseffecten voor Nederland. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de bestaans- en verervingswaarde van de NHW.



1. Vechten/Rijnauwen
2. Linieland
3. Lingekwartier/Diefdijk

Steeds vaker worden kosten-batenanalyses (KBA's) opgesteld voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarin het behoud van een uniek landschap of monumentale panden centraal staat. Het gaat dan om de bestaans- en/of verervingswaarde (behoud voor toekomstige generaties), die vaak als PM-post worden opgenomen. Wanneer de waarden in euro's zijn uitgedrukt, is er vaak terecht kritiek op de bepaling ervan. Dankzij een geavanceerde enquêtemethode zijn wij hierin toch geslaagd. De uitkomst van de KBA die wij hebben gemaakt voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) is dat het behoud en het opknappen van dit unieke landschap aan de rand van de Randstad tot positieve welvaartseffecten leidt. De bestaans- en verervingswaarde van de NHW speelt hierbij een belangrijke rol.

Militair verleden

De Hollandse Waterlinie is een militair-historisch landschap. Tot de Tweede Wereldoorlog is het water in de Linie ingezet tegen 'de vijand', twee decennia later trad het verval in.

De Linie vertelt een verhaal: hoe we ons land vroeger hebben verdedigd en ingericht naar onze maatschappelijke behoeften. Het rijk heeft dit in 1999 erkend in de nota's Belvedere en de Architectuurnota en in de Nota Ruimte, waarin de NHW is opgenomen als onderdeel van de ruimtelijke hoofdstructuur en als Nationaal Landschap. Zonder rijksingrijpen zal het verval van de Linie doorzetten en zullen de forten grotendeels verworden tot ruïnes. Eigenaar Staatsbosbeheer kan het onderhoud ervan niet bekostigen. Steeds meer karakteristieke sluisen, dijken en kanalen zullen verdwijnen.



*drs. E. Wever,
consultant RIGO*



*drs. F. Rosenberg,
partner RIGO*



*drs. M. Damen,
partner RIGO*

Recreatiebaten

Geld speelt bij recreatiebaten een kleine rol, zonder dit project spenderen recreanten hun geld waarschijnlijk elders. De baten zitten vooral in de toegenomen beleving als gevolg van de toegankelijkheid van natuur en landschap. Mensen kunnen 'welvaart' ontleen aan natuur en landschap zonder hierbij geld te spenderen aan bijvoorbeeld consumpties. Via internet is een enquête gehouden om het aantal huidige en toekomstige Nederlandse recreanten te bepalen (representatieve steekproef waarbij N = 2000). De uitkomst was dat het opknappen van de NHW jaarlijks ruim een miljoen bezoeken meer zou trekken (het aantal bezoeken van recreanten bedraagt nu circa twee miljoen). Daarnaast zal een deel van de bestaande bezoekers langer in het gebied vertoeven. Om de baten hiervan te benaderen, is gebruikgemaakt van de reiskostenmethode. De kosten (in tijd en geld) die bezoekers kwijt zijn aan de reis naar de bestemming wordt volgens deze methode gezien als de minimale waarde die gebruikers over hebben voor dit gebied. Hierbij wordt ingecalculeerd dat zonder het project NHW de recreanten waarschijnlijk elders zouden recreëren.

Uit de enquête is bekend waar de recreanten vandaan komen. De baten kunnen nu worden berekend aan de hand van tijdwaardering (voor een recreant circa 6 euro per uur) en kilometerprijzen (19 cent per autokm).

Met name dicht bij het stedelijk gebied zullen infrastructuur, bedrijventerreinen en woningen het open karakter (schoots- en inundatievelden) aantasten. In plaats van een aantrekkelijk toeristisch, woon- en vestigingsmilieu met een typisch Hollandse karakter ontstaat aan de oostflank van de Randstad een verrommeld gebied, een niemandsland zonder identiteit en structuur.

Tabel 1.
Kosten en baten
van de NHW (Netto
Contante waarde
5,5%, prijspeil 2007)

Voor het opknappen van Vechten/Rijnauwen, Linieland en Lingekwartier/Diefdijk (zie de kaart) is rijksfinanciering in het kader van de nota Ruimtebudget aangevraagd. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die

Baten	miljoen €	%
Recreatiebaten	94,2	38,7%
Bestaans- en verervingsbaten	50,4	20,7%
Vermeden herstelkosten forten	46,4	19%
Vermeden kosten diefdijk	29,7	12,2%
Reistijd baten	12,9	5,3%
Woongenot	9,8	4%
Overig	0,2	0,1%
Totaal baten	243,6	100%
Kosten investeringen	193,3	
Saldo	50,3	
Enkele positieve PM posten: <ul style="list-style-type: none">• internationaal vestigingsklimaat• vermeden verrommeling landschap• natuurbaten en veiligheid		

hiervoor vereist is, is dit voorjaar afgerond. Voor andere deelgebieden geldt vooralsnog een andere aanpak. Soms volstaat het regulier sectoraal instrumentarium (nog), soms is er nog geen duidelijkheid over (de uitvoering van) projecten.

Alternatieven

In elke KBA worden een of meer projectalternatieven afgezet tegen een nulalternatief. Als belangrijkste maatregel voor de drie deelgebieden noemt het projectalternatief de renovatie van alle voormalige militaire forten en verdedigingswerken. Het gaat om de lunetten bij Utrecht en de forten Vechten, 't Hemeltje, Everdingen, Honswijk, Asperen, Nieuwe Steeg en Vuuren, die na de renovatie kunnen worden geëxploiteerd. Er bestaan plannen voor een 'kunsteiland', een Geofort (gericht op cartografie), verblijfsaccommodaties, restaurants en het Nationale liniecentrum (voorlichtingscentrum over de NHW). Daarnaast wordt fors geïnvesteerd in de recreatieve infrastructuur; er komen vele kilometers nieuwe fiets- en wandelpaden. Verder is in alledrie deelgebieden sprake van honderden ha (natte) natuurontwikkeling en van zeer gebiedsspecifieke maatregelen.

In het nulalternatief is de restauratie een langetermijnproject, vindt enige natuurontwikkeling plaats en worden de forten niet geëxploiteerd.

In tabel 1 zijn de kosten en baten voor de drie projecten en gebieden bij elkaar opgeteld. Voor de baten is onderscheid gemaakt in verschillende type effecten. Zoals de tabel toont, is het saldo van de drie KBA's te zamen positief, namelijk + € 50,3 miljoen. We beperken ons hier tot de bestaans- en verervingswaarde; in het kader belichten we de grootste batenpost, de recreatiebaten.

Toekomstbeelden

Uit tweeduizend respondenten van een eerdere enquête (zie kader Recreatiebaten) hebben we steekproefsgewijs een aantal mensen gelicht. Vervolgens hebben we deze groep geënquêteerd om de bestaans- en verervingswaarde van de NHW in kaart te brengen. De methode waarvoor we hebben gekozen – conjuncte analyse – is niet eerder uitgevoerd voor een ruimtelijk project als de NHW. Conjuncte analyse wordt gebruikt om voorkeuren van consumenten te onderzoeken en keuzes die consumenten zullen maken te simuleren. Respondenten beoordelen samengestelde toekomstbeelden (zie figuur 1) met steeds wisselende kenmerken.

Forten vervallen onherstelbaar**Forten worden gerenoveerd****Forten verdwijnen****Geen van deze**

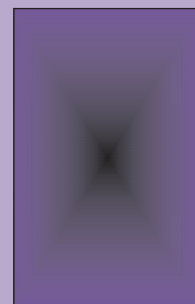
- *Beperkte gebiedsexploitatie*
- *Verbeterde bereikbaarheid*
- *€ 10 extra belasting eenmalig*



- *Aaneengesloten gebieds-exploitatie (in en rond de forten)*
- *Bereikbaarheid wordt niet verbeterd*
- *€ 0 extra belasting*



- *Aaneengesloten gebieds-exploitatie (in het NHW gebied)*
- *Verbeterde bereikbaarheid*
- *€ 30 extra belasting eenmalig*



Figuur 1.

Keuze uit mogelijke toekomstbeelden

Figuur 2.

Toelichting op aspect bereikbaarheid

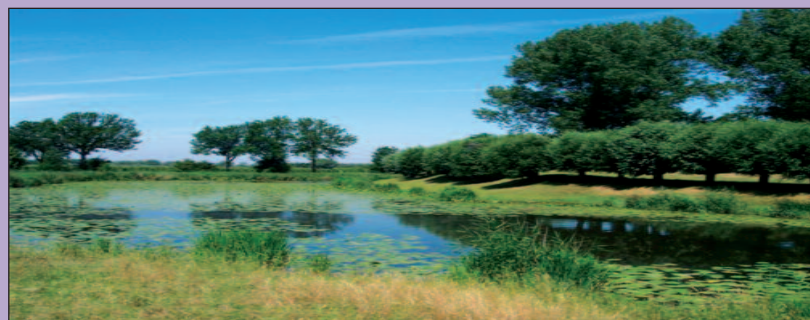
De toekomstbeelden zijn samengesteld door te variëren met de belangrijkste aspecten van het projectalternatief (in dit geval het al dan niet voortbestaan van forten en landschap, de mate van gebiedsontsluiting, de mate van exploitatie en de hoogte van een eenmalige belastingbijdrage). Op basis van de beoordeling van de toekomstbeelden kan per respondent worden vastgesteld in hoeverre elk afzonderlijk aspect van het plan een rol heeft gespeeld bij de keuze. De simulatie maakt het vervolgens mogelijk om te bepalen of men bijvoorbeeld bereid is te betalen voor het voortbestaan van de forten. De respondenten kregen 16 keuzemogelijkheden aangeboden (zie voorbeeld in figuur 1). De respondenten wisten dat de keuzebeelden betrekking hebben op de drie specifieke deelgebieden van de NHW.

De respondenten moesten bij elk van de 16 keuzebeelden steeds kiezen voor één van de (vier) alternatieven. Daarbij konden zij steeds op de informatieknoop drukken voor nadere toelichting (zie figuur 2).

In elk van de toekomstbeelden komen de volgende opties voor de toekomst aan bod:

- wat gebeurt er met de forten? (van verdwijnen tot renoveren);
- wat is het voorzieningenniveau? (van beperkte tot aaneengesloten gebiedsexploitatie);
- wat gebeurt er met de recreatieve ontsluiting? (blijft zoals het is of wordt sterk verbeterd?);
- wat voor belastingmaatregel wordt doorgevoerd? (uitgedrukt in eenmalige extra belasting in het lopende jaar van 0, 10, 20 of 30 euro).

Ontsluiting wordt niet verbeterd

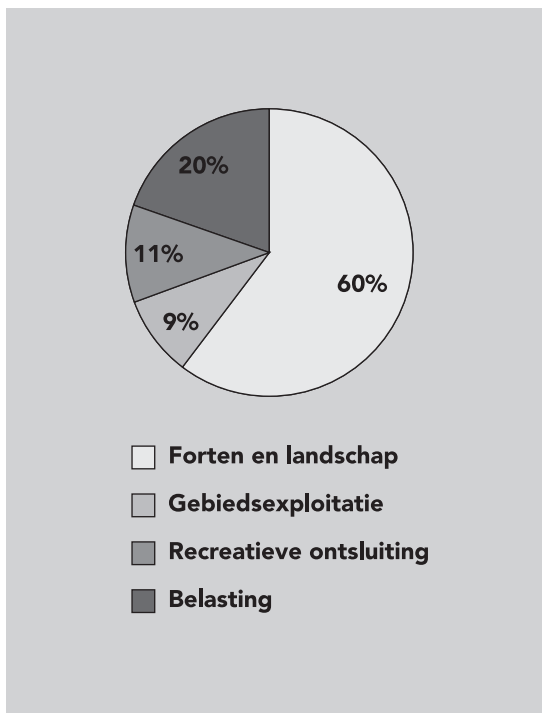


De ontsluiting van de Nieuwe Hollandse Waterlinie blijft zoals deze nu is. Er worden geen (snel)weg en spoorbarrières opgeheven en er komen geen nieuwe recreatieve voorzieningen (fietspaden, wandelpaden, ferry's etc.) ten behoeve van de bereikbaarheid bij.

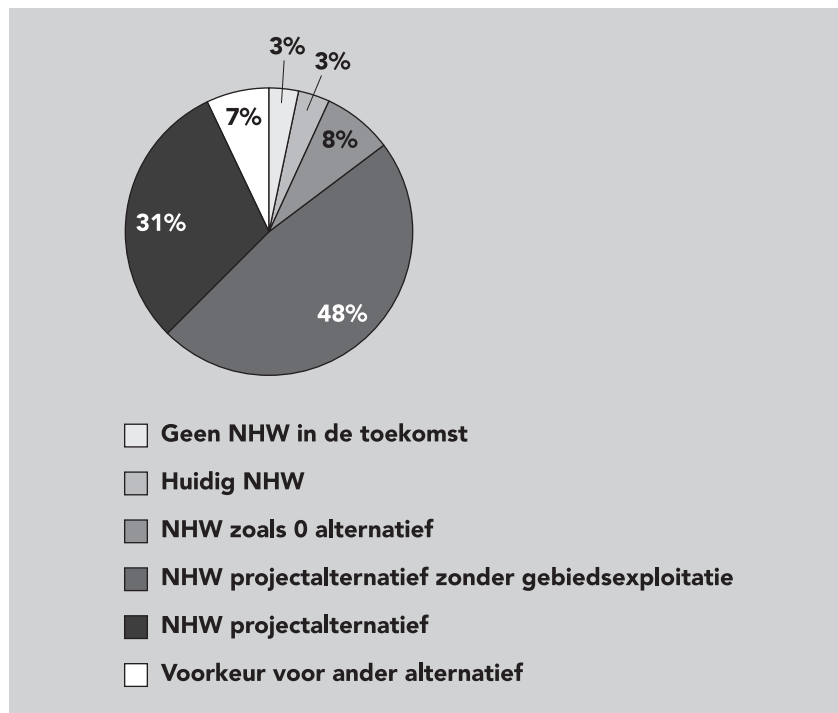
Verbeterde bereikbaarheid voor recreatie en toerisme



De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) wordt algemeen toegankelijker gemaakt voor het publiek. De bereikbaarheid wordt verbeterd. In het gebied Rijnauwen-Vechten worden de barrières A27 en A12 opgeheven en de spoorbarrières verminderd. Ook worden in dit gebied de verbindingen tussen Stad en buiten gebied (Amelisweerd en Nieuw Wulven) verbeterd om een betere spreiding van recreanten over het gebied te krijgen.



Grafiek 1.
Doorslaggevende argumenten



Grafiek 2.
Voorkeur voor authenticiteit

Belasting

De centrale vraag was hoeveel het de burger als belastingbetaler waard is dat wordt geïnvesteerd in gebied om het a) beschikbaar/bereikbaar te maken voor de burger nu en b) te behouden voor toekomstige generaties. Dat betekent dat in de beschrijvingen van de alternatieven verschil moet worden gemaakt tussen 'het voortbestaan' nu en in de toekomst en het kunnen 'bezoeken/gebruiken'. De bereikbaarheid en behoud worden gevarieerd tegen investeringen en voorzieningen dat wil zeggen dat het belang van goed bereikbare recreatieve voorzieningen in het gebied, maar bijvoorbeeld zonder fortent, kan worden gemeten.

Voor het kostenaspect wordt uitgegaan van een eenmalige bijdrage via de belasting. Dit sluit aan bij de werkelijkheid maar geeft ook aan dat het hier om een collectieve en geen private inspanning gaat. Als er wordt geïnvesteerd doet iedereen dat en via de belasting. Dat is uiteraard van invloed op de afwegingen maar zoals reeds opgemerkt ook de werkelijkheid.

In grafiek 1 is te zien dat respondenten het voortbestaan van fortent en landschap bovenproportioneel belangrijk vinden. Elke keuze wordt voor 60 procent bepaald door de waarde van het kenmerk fortent en landschap.

Respondenten worden dus in hun keuze veel sterker geleid door wat met de fortent gebeurt dan wat er plaatsvindt op het gebied van ontsluiting, exploitatie en belasting. Als je vervolgens kijkt naar de opties voor de fortent en het landschap, dan scoort de optie 'op korte termijn renoveren' zeer positief en alle andere opties (op termijn restaureren, laten vervallen en laten verdwijnen) zeer negatief.

Om de bestaans- en verervingswaarde te bepalen, is een simulatie uitgevoerd. Grafiek 2 geeft het marktaandeel van verschillende alternatieven, ook van het projectalternatief en het nulalternatief zoals deze in de KBA voor de NHW zijn gedefinieerd (zie eerdere beschrijving onder 'Alternatieven').

Het marktaandeel is gebaseerd op de 'eerste keus' van een respondent. Een goede tweede wordt niet beloond. Het projectalternatief waarbij sprake is van een belastingmaatregel van 20 euro is voor 31 procent van de respondenten de eerste keus. Bijna de helft van de respondenten kiest echter voor de sobere variant van het projectalternatief, zonder uitgebreide aaneengesloten gebiedsexploitatie. Dat zou kunnen betekenen dat de respondenten de NHW in een zuivere, niet geëxploiteerde vorm het aantrekkelijkst – authentiek – vinden. De overige alternatieven, waaronder het nulalternatief, lijken geen rol van betekenis te spelen.

9 euro

Het projectalternatief van de KBA heeft dus een marktaandeel van 31 procent. Bijna eenderde van de respondenten is bereid eenmalig 20 euro extra belasting te betalen als ze daar het projectalternatief voor terugkrijgen. Door te variëren met de hoogte van de extra belasting kan worden vastgesteld hoe gevoelig dit aandeel is voor kosten. Anders gezegd: hoeveel respondenten zijn bereid meer dan 20 euro te betalen voor het projectalternatief en hoe groot zou het aandeel zijn als het projectalternatief goedkoper (of zelfs gratis) wordt aangeboden? Het doel van de analyse is uiteraard om vast te stellen hoe groot de aandelen zijn per belastingcategorie. Hiervan kan de gemiddelde bereidheid worden afgeleid om via belasting bij te dragen aan het projectalternatief. In tabel 2 zijn deze aantallen aangegeven.

Voor heel Nederland is de bereidheid om eenmalig via de belasting bij te dragen aan het projectalternatief:

$$(0,17 \times € 30) + (0,12 \times € 20) + (0,17 \times € 10) + (0,54 \times 0) = € 9,18$$

Elk huishouden heeft dus gemiddeld eenmalig 9,18 euro over voor het voortbestaan van de forten en het landschap van de NHW. Deze uitkomst bleek niet gevoelig voor variatie in invalshoeken. Ook als via andere invalshoeken (andere alternatieven opgenomen in de simulatie, voorkeursaandelen in plaats van 'eerste keus') de resultaten van de enquête worden geanalyseerd, komen we steeds weer uit op een bedrag van circa 9 euro per huishouden. Op grond van de 7.191.000 huishoudens (bron: CBS 2008) in Nederland kunnen nu de baten worden berekend. Voor de drie deelgebieden van de NHW tezamen komen deze uit op ruim 66 miljoen euro. De contante waarde hiervan is ruim 50 miljoen euro (zie tabel uitkomsten van de KBA).

Conclusies

Uiteraard valt op deze methode voor het bepalen van de bestaans- en verervingswaarde van de NHW wat aan te merken; hoewel er geen markt bestaat voor vererving, proberen we via een omweg deze baten toch in euro's uit te drukken. In dit specifieke geval bleek het bovendien lastig te bepalen in hoeverre de maatregelen voor bereikbaarheid (aanleg van fiets- en wandelpaden) van invloed zijn geweest op de waardering

	Gewogen gemiddelde
Aandeel € 30	17%
Aandeel € 20	12%
Aandeel € 10	17%
Aandeel € 0	54%

Tabel 2.
Bereidheid tot belastingbijdrage

van het voortbestaan van de Linie. Want zonder goede ontsluiting hadden de respondenten hier minder voor over, zodat de vraag zich opdrong of de ontsluiting niet moet worden gezien als een manier om de forten recreatief te bezoeken. Uit nadere analyse bleek echter dat hier waarschijnlijk geen sprake is van een dubbeltelling in baten.

Naar onze mening heeft de methodiek echter wel degelijk meerwaarde voor het bepalen van bestaans- en verervingswaarde in KBA's. Omdat ze rekening houdt met consequenties van keuzen en afzonderlijke elementen niet apart worden beoordeeld maar in onderlinge samenhang, wordt het keuzeproces van respondenten beter gesimuleerd dan in andere methoden. Door deze opzet krijgen beleidsmakers additionele informatie over de voorkeuren van mensen, zodat ze de bestaans- en vervingswaarde kunnen afzetten tegen de investeringen.

Dit artikel verscheen eerder in ROMagazine nummer 7/8, juli/aug 2008.