Planbureau voor de Leefomgeving

> Retouradres Postbus 30314 2500 GH Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directeur-Generaal Mobiliteit
Bescherming Persoonlijke Levensfeer
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Nederland

Planbureau voor de Leefomgeving

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
Nederland
www.pbl.nl

T 070 328 87 00

Contactpersoon
Bescherming persoonlijke levensfeer

Onze referentie
20240041

Uw referentie
IENW/BSK/1595670

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

Datum 2 oktober 2024
Betreft Toetsing van de nieuwe werkwijzer MKBA bij MIRT

Geachte heer Bescherming Persoonlijke Levensfeer

In de Kabinetsbrief van 6 december 2013[1] bij de Algemene leidraad voor Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA)[2] is aangekondigd dat werkwijzers voor specifieke beleidsterreinen van de algemene MKBA-leidraad zullen worden afgeleid. Deze werkwijzers geven voor de beleidsterreinen nadere invulling aan de richtlijnen en voorschriften die in de algemene leidraad worden beschreven. Het initiatief voor het uitwerken van werkwijzers ligt bij de departementen. In de Kabinetsbrief is ook aangekondigd dat CPB en PBL zullen toetsen of de werkwijzers aan de algemene leidraad voldoen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: IenW) heeft aan het consortium bestaande uit Ecorys en SEO de opdracht gegeven om de werkwijzer MKBA bij MIRT te actualiseren. Deze werkwijzer[3] is door CPB en PBL getoetst aan de richtlijnen en voorschriften die in de Algemene MKBA leidraad zijn opgenomen inclusief de vorig jaar gepubliceerde aanvulling op het gebied van brede welvaart[4]. Ook is gekeken of er aandachtspunten worden voorzien voor het gebruik van de werkwijzer in de praktijk. Deze brief bevat de bevindingen van deze toetsing[5].

De werkwijzer geeft een beschrijving van de manier waarop MKBA's in het MIRT dienen te worden opgesteld. Hieronder vallen grote door het rijk gefinancierde infrastructuurprojecten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur

[1] Brief van de minister van Financiën (6 december 2013), kamerstuk 33 750 IX, nr. 9, Den Haag.
[2] Renes, G. en G. Romijn (2013), Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, CPB / PBL, Den Haag.
[3] Hulsker, W., W. Spit, M. Modijefski, B. Witmond en C. Koopmans (2024), Werkwijzer MKBA bij MIRT.
[4] Bos, F., B. Hof en J. Tijm (2022), Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad, CPB / PBL Notitie juni 2022, Den Haag.
[5] De toetsing zoals in deze brief beschreven is uitgevoerd op de versie van de werkwijzer die op 4 maart 2024 is aangereikt.

Ruimte en Transport (MIRT); hiervoor is toetsing van het voorkeursalternatief door een MKBA verplicht. De werkwijzer gaat daarom in op onderwerpen op de beleidsterreinen van water, mobiliteit en gebiedsontwikkeling. De werkwijzer kan in Nederland ook gebruikt worden voor infrastructuurprojecten gefinancierd door lokale overheden.

De nieuwe werkwijzer is uitgebreider dan de voorgaande. Dit is duidelijk zichtbaar in het aantal pagina's: dit is verdubbeld. Dit weerspiegelt dat enkele nieuwe onderwerpen, zoals brede welvaart en niet-infrastructuurmaatregelen, worden besproken en dat de toepassing van MKBA op specifieke beleidsterreinen uitgebreider aan bod komt. De nieuwe werkwijzer heeft gebruik gemaakt van nieuwe MKBA-werkwijzers en rapporten over onder andere het beter meenemen van effecten op milieu en natuur, de discontovoet en flexibele en adaptieve besluitvormingen. Voor een deel is de nieuwe werkwijzer ook omvangrijker door herhalingen in de werkwijzer zelf, waarvoor is gekozen vanwege zelfstandige leesbaarheid van onderdelen.

Op een conceptversie van deze nieuwe werkwijzer hebben wij commentaar geleverd om de teksten inhoudelijk en voor de gebruiker duidelijker te krijgen. In de uiteindelijke versie van de nieuwe werkwijzer is dat commentaar verwerkt. Daarmee stemt deze Werkwijzer MKBA bij MIRT in grote lijnen overeen met de voorschriften en richtlijnen van de algemene MKBA-leidraad en besteedt daarbij terecht aandacht aan brede welvaart.

Wel willen we graag nog enkele andere overwegingen meegeven. Idealiter is een nieuwe werkwijzer gebaseerd op een systematische evaluatie van de MKBA-praktijk in het MIRT: het (laten) opstellen, presenteren en het gebruik van de MKBA. Dit betreft het beantwoorden van vragen als: In hoeverre worden de richtlijnen gevolgd? Wat zijn de belangrijkste methodologische en dataproblemen? Wat zijn de beperkingen en misverstanden bij het gebruik van MKBA in de beleidspraktijk?

Afgelopen 10 jaar is een dergelijke evaluatie echter niet gemaakt. Het lijkt ons daarom verstandig om in voorbereiding op een volgende versie wel zo'n evaluatie uit te voeren. Mogelijk leidt dit tot aanvullende acties. Een specifiek aandachtspunt hierbij zijn kostenoverschrijdingen bij investeringsprojecten. In 2022 is voor I&W onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken van kostenoverschrijdingen bij aanlegprojecten.[6] Voor zover ons bekend is hierbij niet

[6] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/09/16/beheersing-kostenoverschrijdingen-grote-bouwprojecten. Eerder onderzoek betreft bijvoorbeeld Flyvbjerg, B. en D.W. Bester (2021), The Cost-Benefit Fallacy: Why Cost-Benefit Analysis is Broken and How to Fix It, Journal of Benefit-Cost Analysis, 12 (3), 395-419, Cantarelli, C.C., Flyvbjerg, B. en Buhl, S.L. (2012a), Geographical variation in project cost performance: The Netherlands versus worldwide, Journal of Transport Geography, Vol. 24, 324-331 en Cantarelli, C.C., Molin, E.J., van Wee, B. en Flyvbjerg, B. (2012b), Characteristics of cost overruns for Dutch transport infrastructure projects and the importance of the decision to build and project phases, Transport Policy, Vol. 22, 49-56.

Planbureau voor de Leefomgeving

1 oktober 2024

Onze referentie
20240041

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

specifiek de relatie gelegd met ex ante kostenschattingen die in MKBA's worden gebruikt. Vervolgonderzoek zou zich hierop kunnen richten; mogelijk kan dit leiden tot een verbeterde systematiek van ex ante kostenramingen en gevoeligheidsanalyses in MKBA's.

Voor een goed gebruik van MKBA bij MIRT-projecten en andere infrastructuurprojecten is het belangrijk dat de kennis wordt vergroot over wat een MKBA is en welke rol deze speelt bij de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld door ontwikkeling van een breed toegankelijke cursus hierover. In deze cursus kunnen voorbeelden van MKBA centraal staan die aansluiten op de beleidsdossiers bij MIRT en bij een lokale overheid op het gebied van infrastructuur. In de cursus kan ook de vormgeving van het opdrachtgeverschap voor een MKBA worden besproken.

Bij het opstellen van een MKBA geldt het algemene principe dat de MKBA-onderzoeker zelf verantwoordelijk is voor het op een zo goed mogelijke manier in beeld brengen van alle aspecten die relevant zijn bij een MKBA. De werkwijzer helpt hierbij door aan te geven wat geschikte methoden of afwegingen zijn. Praktijkervaring kan aanleiding geven tot aanpassingen, aanvullingen en preciseringen van de werkwijzer. Voor de werkwijzer geldt, net als voor de algemene MKBA-leidraad en de aanvulling Brede Welvaart, dat er altijd ruimte moet zijn voor de MKBA-opsteller om gemotiveerd van de voorschriften en richtlijnen af te wijken.

Wij hopen dat met medeneming van genoemde aandachtspunten deze nieuwe werkwijzer snel in de praktijk zal worden toegepast en daarmee beleidsafwegingen zal ondersteunen.

Met vriendelijke groet,

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Bescherming Persoonlijke Levensfeer

Plv. directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Bescherming Persoonlijke Levensfeer

Onderdirecteur Centraal Planbureau