

Vergaderjaar 2021–2022

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 905

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2022

Op 15 december jl. heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat verzocht om vóór het commissiedebat op 24 februari 2022 te reageren op een brief van de Alliantie Tegen Uitbreiding MAA (hierna: ATUM). In deze brief, die de commissie op 6 december 2021 heeft ontvangen, wordt verwezen naar een integriteitsklacht van de ATUM met betrekking tot het onderzoeksbureau SEO. De commissie verzoekt hierop te reageren en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van CE Delft van juni 2021¹ daarbij te betrekken.

Met deze brief geef ik invulling aan dit verzoek. Daarbij ga ik eerst in op de integriteitsklacht en daarna op de MKBA van CE Delft.

De integriteitsklacht van de ATUM is verwoord in een document van 1 december 2021 dat samen met een persbericht hierover als bijlage bij de brief van ATUM was gevoegd. Uit dit document blijkt dat de klacht zich ten eerste richt op de in juli 2021 gepubliceerde «Werkwijzer luchtvaart-specifieke MKBA's versie 1.0»². Deze werkwijzer is in opdracht van mijn ministerie opgesteld door een consortium onder leiding van SEO. De andere partijen van het consortium waren Decisio, To70 en Twynstra Gudde. Daarnaast richt de klacht zich op de nota van uitgangspunten voor de MKBA over Maastricht Aachen Airport (MAA) die op dit moment wordt uitgevoerd door een consortium tevens onder leiding van SEO, echter in opdracht van de provincie Limburg.

Essentie van de klacht van de ATUM is dat de wetenschappelijke integriteit van de werkwijzer en de nota van uitgangspunten voor de MKBA over MAA in twijfel wordt getrokken. Specifiek over de werkwijzer zegt de ATUM dat deze in de plaats is gekomen van de «Algemene

¹ MKBA groei en krimp Schiphol. Analyse van groei en krimp voor welvaart van Nederland en de Schipholregio – CE Delft

² Kamerstuk 31 936, nr. 869

Leidraad voor MKBA's» van het CPB en het PBL en dat de werkwijzer zodanig is opgesteld dat luchtvaartspecifieke MKBA's nog maar één mogelijke uitslag kennen, namelijk dat méér vliegen leidt tot méér welvaart.

Hieronder volgt mijn reactie op deze klacht. Daarbij beperk ik mij tot hetgeen gezegd wordt in relatie tot de werkwijzer. Het is niet aan mij om te oordelen over de klacht met betrekking tot de MKBA inzake MAA, omdat deze MKBA in opdracht van de provincie wordt uitgevoerd ten behoeve van provinciale besluitvorming. In het kader van het provinciale traject met betrekking tot de MKBA MAA kunnen de betrokken bureaus ingaan op de ingediende zienswijzen en suggesties.

Het is niet correct om te stellen dat de werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA's «in de plaats is gesteld» van de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses. De Algemene MKBA-leidraad is in 2013 opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL). Deze algemene MKBA-leidraad beschrijft de stappen die gezet moeten worden om een MKBA op te stellen en welke eisen aan de verschillende onderdelen van de uitgevoerde MKBA worden gesteld. Naast voorschriften en richtlijnen biedt de algemene leidraad ruimte om de MKBA, waar nodig, in werkwijzers meer specifiek toe te snijden op verschillende beleidsterreinen. De algemene MKBA-leidraad biedt zo het kader waaraan iedere MKBA minimaal moet voldoen³.

Het gaat bij de werkwijzer dus niet om vervanging, maar om een nadere sectorspecifieke uitwerking van de algemene leidraad. Deze sectorspecifieke uitwerking op het gebied van luchtvaart is niet uniek. Er zijn tevens werkwijzers beschikbaar die zich specifiek richten op het sociaal domein, het milieu, de MIRT Verkenningen (m.b.t. diverse vormen van transportinfrastructuur), Natuur en de digitale overheid. Een belangrijk voordeel van sectorspecifieke werkwijzers is dat zij eventuele verschillen in uitgangspunten transparant maken, waarbij relevante gevoeligheidsanalyses aanbevolen kunnen worden.

Aanleiding voor de luchtvaartspecifieke werkwijzer was een in september 2019 ingediende motie van de Kamerleden Bruins en Paternotte⁴. In deze motie werd gevraagd om de verschillende uitgangspunten en richtlijnen voor MKBA's te duiden en te onderzoeken hoe deze richtlijnen en uitgangspunten op het gebied van luchtvaart concreet kunnen worden verbeterd en gespecificeerd. Om tegemoet te komen aan deze motie en vanuit de overtuiging dat neutrale nadere duiding in de vorm van specifieke richtlijnen meer helderheid zou kunnen verschaffen in de discussies van destijds over MKBA's en welvaartsstudies op het gebied van luchtvaart, is in overleg met het PBL, het CPB en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) besloten om deze specifieke werkwijzer op te laten stellen⁵.

Ik hecht eraan om te benadrukken dat ik mij niet herken in de kwalificatie dat de werkwijzer is «voorgeprogrammeerd». Het project is geheel volgens de regels van betrokkenheid als opdrachtgever bij onafhankelijk onderzoek in de Gedragscode Integriteit Rijk verlopen⁶. Er zijn aan meerdere partijen offertes gevraagd en de uiteindelijke keuze voor het

³ Meer informatie over de Algemene MKBA-leidraad is te vinden op Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) | Ministerie van Financiën – Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

⁴ Kamerstuk 31 936, nr. 680

⁵ Per brief en in antwoord op Kamervragen (Kamerstuk 31 936, nr. 823; Kamerstuk 31 936, nr. 827) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

⁶ Gedragscode Integriteit Rijk (minienm.nl)

consortium dat de werkwijzer mocht uitvoeren is met instemming van de beide planbureaus PBL en CPB (onder meer vertegenwoordigd door de auteurs van de Algemene MKBA-leidraad uit 2013) en het KiM tot stand gekomen. Naast deskundigheid, waren neutraliteit en onafhankelijkheid belangrijke aspecten bij die keuze. De voortgang van het onderzoek en de opstelling van de werkwijzer is bewaakt door een begeleidingsgroep waarin de planbureaus CPB en PBL alsmede experts op het gebied van MKBA's van het KiM waren vertegenwoordigd. Naast literatuurstudie en analyse heeft het consortium veel uiteenlopende experts geïnterviewd, waaronder de relevante instituten en adviesbureaus. Na oplevering is de werkwijzer volgens voorschrift door het PBL en het CPB getoetst aan hun Algemene MKBA-leidraad. De conclusie van deze toets was dat de werkwijzer een adequate leidraad is voor het opstellen van luchtvaartspecifieke MKBA's. De kwaliteitsstoets is samen met de werkwijzer aan de Tweede Kamer gezonden⁷.

Onder meer uit de inhoudelijke uitwerking van de klacht van de ATUM blijkt dat er bij experts verschillende inzichten zijn over methodieken voor luchtvaartspecifieke MKBA's. Deze verschillen zijn de moeite waard om nader te onderzoeken. Bij de werkwijzer is een onderzoeksagenda gevoegd waarin aangegeven wordt welke kennis er volgens het consortium nog ontbreekt of moet worden aangevuld om de aanbevelingen te verbeteren. Nieuwe inzichten zullen uiteindelijk leiden tot een herziene werkwijzer, waarbij gestreefd wordt naar zo breed mogelijke consensus over de uitgangspunten bij deskundigen. Zoals PBL en CPB ook aangeven in de toets blijft het tot die tijd de taak van elke MKBA-opsteller om de meest recente kennis over input en methodes voor MKBA's in de uitwerking mee te nemen. Waar nodig kan met gevoeligheidsanalyses gewerkt worden.

Tot slot wil ik graag nog ingaan op de opmerkingen van de ATUM ten aanzien van de MKBA van CE Delft van juni 2021. Deze MKBA heeft betrekking op Schiphol en is in opdracht van de gemeente Aalsmeer uitgevoerd. Toen CE Delft deze MKBA opstelde, was de werkwijzer nog niet gepubliceerd. De aannames en uitgangspunten in het rapport wijken op onderdelen af van de werkwijzer. Zo lijken bijvoorbeeld de klimaat-effecten hoger en de reistijdeffecten lager vanwege andere uitgangspunten dan in de werkwijzer. Dit is een neutrale constatering die volgt uit het vergelijken van deze betreffende MKBA van CE Delft met de huidige werkwijzer. Daarmee wordt de MKBA geenszins «ongeldig verklaard», zoals de ATUM in haar brief de reactie⁸ van de Minister interpreteert. Hoe de verhoudingen tussen geschatte welvaartseffecten precies zullen uitpakken in toekomstige MKBA's op basis van de werkwijzer én rekening houdend met voortschrijdende inzichten die op basis van aanvullend onderzoek beschikbaar zijn of komen, zal moeten blijken.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 869

⁸ Ahangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3730