

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2025

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2025

Met deze brief wordt de nieuwe Werkwijzer MKBA bij MIRT aan de Tweede Kamer aangeboden. Hiermee wordt de toezegging nagekomen uit de verzamelbrief MIRT voorjaar 2024¹. De nu aangeboden werkwijzer vervangt de werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen uit 2018 en het addendum Brede welvaart uit 2022. De werkwijzer wordt vanaf heden verplicht voor gebruik bij maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) die als onderdeel van de verkenningsfase in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) worden opgestart.

In de werkwijzer MKBA bij MIRT is de Algemene MKBA-leidraad van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor MKBA's bij MIRT-projecten uitgewerkt. De werkwijzer bevat vaste regels voor het doen van een MKBA bij MIRT-projecten, waardoor voor projecten steeds op soortgelijke wijze belangrijke informatie voor het maken van beslissingen inzichtelijk wordt. Dit draagt bij aan het waarborgen van de kwaliteit en de transparantie van de MKBA's. Ook geeft de nieuwe werkwijzer praktische adviezen voor opdrachtgevers en uitvoerders van MKBA's op het gebied van infrastructuur, mobiliteit en watermanagement bij het Rijk of bij medeoverheden.

De voornaamste reden om de werkwijzer uit 2018 te vernieuwen was de behoefte om brede welvaart beter in de werkwijzer te integreren. Dit was ook het advies van CPB en PBL in de aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad uit 2022². Daarnaast is ook een aantal nieuwe onderwerpen in de werkwijzer meegenomen, zoals gebiedsontwikkeling en klimaat. Dit zorgt ervoor dat de richtlijnen en adviezen weer de nieuwste

¹ Kamerstuk 36 410 A, nr. 61

² CPB en PBL (2022) Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-leidraad. Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl)

inzichten en methodieken bevatten en passen bij het soort projecten dat binnen het MIRT wordt gedaan. In dit licht is het kabinet ook voornemens om dit jaar, in aanvulling op de aanpassing van de werkwijzer MKBA, mogelijkheden en beperkingen in beeld te brengen om grote structuurversterkende infraprojecten van de grond te krijgen die systeemsprongen ten behoeve van economie, mobiliteit en woningbouw mogelijk maken.

Bij nieuwe versies van MKBA-werkwijzers wordt altijd door het CPB en het PBL gecontroleerd of deze in lijn zijn met de algemene MKBA-leidraad. Het CPB en het PBL concluderen dat de nieuwe Werkwijzer MKBA bij MIRT in grote lijnen aansluit bij de voorschriften en richtlijnen van de algemene MKBA-leidraad en daarbij voldoende aandacht voor brede welvaart heeft. Het toetsingsadvies voor de Werkwijzer MKBA bij MIRT is toegevoegd als bijlage bij deze brief.

Het vervolg van deze brief beschrijft hoe de MKBA kan worden gebruikt om de besluitvorming te ondersteunen. Daarna wordt toegelicht hoe brede welvaart in de werkwijzer terugkomt en welke andere nieuwe onderwerpen zijn toegevoegd. Als laatste wordt ingegaan op het toetsingsadvies van het CPB en PBL. Met deze brief worden vier moties afgedaan³.

Hoe helpt een MKBA de besluitvorming over mogelijke MIRT-investeringen

Een MKBA biedt een overzicht van de te verwachten effecten van een project of maatregel. Deze effecten worden bepaald door verschillende beleidsalternatieven te vergelijken met de situatie waarin hiertoe niet besloten zou worden, het zogenaamde nulalternatief. Daarbij worden de effecten van deze beleidsalternatieven bepaald en zoveel als mogelijk naar euro's omgerekend. Het resultaat is een overzicht van de voor- en nadelen en de financiële kosten van de beleidsalternatieven, ten opzichte van het nulalternatief. De MKBA laat zien in hoeverre verschillende beleidsalternatieven binnen een project doeltreffend en doelmatig zijn. In de MKBA wordt gekeken naar de effecten voor de hele maatschappij. In het geval van MIRT-projecten betreft het veel soorten effecten, zoals effecten op de bereikbaarheid, maar ook op de veiligheid en de leefomgeving. Een MKBA geeft volgens vaste regels een overzicht van de voor- en nadelen van verschillende mogelijke oplossingen binnen een project of maatregel, zodat deze met elkaar vergeleken kunnen worden.

In het MIRT-proces wordt onderbouwd wat het effect is van een mogelijke investering in een MIRT-project. In de verkenningsfase van het MIRT is een MKBA verplicht. In de MKBA worden de kosten, effecten en baten voorafgaand aan de uitvoering van een project of maatregel ingeschat. Bij voorspellingen zijn er altijd onzekerheden. De uitkomsten van een MKBA kennen dus een bandbreedte. In de MKBA-rapportage wordt hierbij stil gestaan.

De MKBA is niet het enige hulpmiddel dat bij lenW wordt gebruikt om te kijken welke effecten een investering heeft. Een voorbeeld van een ander hulpmiddel is de Participatieve waarde evaluatie (PWE). De werkwijzer beschrijft andere hulpmiddelen kort, zodat de lezer kan kiezen welke aanvullende hulpmiddelen bij het vraagstuk passen. Informatie uit andere onderzoeken kunnen ook onderdeel zijn van het besluit voor een voorkeursmaatregel in het MIRT.

³ Het gaat om de Kamerstukken 36 410 A, nr. 56; 36 200 A, nr. 28; 29 398, nr. 1047; en 36 200 A, nr. 37.

Het kabinet vindt de MKBA een waardevol en belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming over MIRT-projecten. Dit betekent echter niet dat de voorkeursmaatregel altijd de maatregel met de beste MKBA-score hoeft te zijn. Een MKBA is niet meer en niet minder dan een instrument dat vooraf gaat aan politieke weging. De politieke prioriteiten, zoals deze bijvoorbeeld in een regeerprogramma vastgelegd zijn, geven richting aan de besluitvorming door het kabinet over de voorkeursbeslissing. Zo zal het kabinet met name kijken naar de effecten van investeringsbeslissingen op de Nederlandse samenleving. De Kamer vormt zich, onder meer via de notaoverleg MIRT en het begrotingsproces, een eigenstandig oordeel over de voorkeursbeslissing.

Brede welvaart in de nieuwe werkwijzer

Brede welvaart gaat over de kwaliteit van leven hier en nu. Het gaat ook over wat deze kwaliteit van leven latere generaties en mensen elders in de wereld aan kwaliteit van leven kost. Brede welvaart is niet in een eenduidige meetbare norm te vatten. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt Brede Welvaart ingevuld langs de vier thema's die PBL onderscheidt: veiligheid, bereikbaarheid, gezondheid en leefomgeving⁴. Daarnaast is een belangrijk onderdeel van brede welvaart ook de aandacht voor de verdeling van welvaart, in het heden maar ook tussen generaties. Het verzamelen van informatie over brede welvaart, maakt het mogelijk om dit mee te nemen in een politieke weging.

In 2022 hebben het CPB en het PBL de algemene MKBA-leidraad aangevuld met adviezen om brede welvaart beter in de MKBA mee te nemen. In de werkwijzer MKBA bij MIRT zijn deze adviezen meegenomen. De werkwijzer legt uit hoe je onder andere effecten op de bereikbaarheid, veiligheid, leefomgeving en gezondheid goed meeneemt in een MKBA. Ook beschrijft de werkwijzer dat er binnen het MKBA-onderzoek naar de verdeling van de effecten moet worden gekeken. Dit onderzoek kan bijvoorbeeld gaan over hoe de effecten verschillen voor buurtbewoners rond een nieuw spoor of voor mensen die met de trein over het spoor gaan. Ook de gevolgen voor mensen met verschillende inkomens of inwoners uit andere regio's horen hierbij. De werkwijzer omschrijft ook hoe de brede welvaartseffecten en verdelingseffecten in het MKBA-rapport kunnen worden laten zien.

De werkwijzer geeft ook aan hoe om te gaan met effecten die moeilijk in cijfers uit te drukken zijn (kwantificeren) en/of te vertalen naar geld (monetariseren) zijn. Zo neemt een MKBA niet alleen financiële effecten mee, maar ook een bredere set van effecten. De werkwijzer schrijft voor dat de niet te kwantificeren en/of monetariseren effecten duidelijk gepresenteerd moeten worden. Verder wordt het opnemen van verdelingseffecten duidelijker voorgeschreven, die naast de kosten en baten ook relevante beslisinformatie opleveren. In de nieuwe werkwijzer staat uitgelegd hoe de MKBA helpt bij het in beeld brengen van de informatie om beslissingen te maken.

Overige nieuwe onderwerpen

Naast het beter meenemen van brede welvaartseffecten laat de nieuwe werkwijzer ook zien hoe je een MKBA maakt bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Bij steeds meer projecten wordt een heel gebied aangepast, daarom is het belangrijk dat de werkwijzer hier aandacht voor heeft en ook de baten van ruimtelijke ontwikkeling meeneemt. Verder geeft de

⁴ PBL (2021) Brede welvaart en Mobiliteit Brede welvaart en mobiliteit | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl)

nieuwe werkwijzer meer informatie over het meenemen van verschillende effecten, zoals effecten op natuur, water en klimaatadaptatie, in de MKBA.

Toetsingsadvies van het CPB en PBL

Uit de toets van het CPB en PBL blijkt dat de nieuwe Werkwijzer MKBA bij MIRT in grote lijnen aansluit bij de voorschriften en richtlijnen van de algemene MKBA-leidraad en daarbij voldoende aandacht voor brede welvaart heeft.

Verder worden er door CPB en PBL twee adviezen meegegeven:

1. De afgelopen tijd is niet beoordeeld hoe de MKBA in de praktijk wordt gebruikt bij MIRT-projecten. Hierbij gaat het om het beantwoorden van vragen zoals: in hoeverre worden de richtlijnen gevolgd? Welke vraagstukken liggen voor met betrekking tot de methodiek? En welke misverstanden zijn er bij het gebruik van de MKBA? Het CPB en PBL vragen ook specifiek aandacht voor het vergelijken van de werkelijke kosten van aanlegprojecten met de kosteninschattingen die vooraf in een MKBA worden gemaakt. Door dit te onderzoeken kan het gebruik van de MKBA worden verbeterd.
2. Het is belangrijk dat mensen die MKBA's gebruiken bij het nemen van beslissingen goed weten wat een MKBA is en hoe een MKBA daarbij helpt. Dit kan bijvoorbeeld door een cursus te ontwikkelen met voorbeelden die aansluiten bij het werk van de deelnemers.

Deze twee adviezen maken duidelijk dat het belangrijk is dat de werkwijzer MKBA bij MIRT in de praktijk goed wordt gebruikt en dat dit beter wordt onderzocht. Aan het tweede advies wordt al gewerkt. Er wordt binnen het ministerie verder onder de aandacht gebracht wat een MKBA is, wat er nieuw is aan de nieuwe werkwijzer en hoe een MKBA helpt om besluiten te nemen.

Om te onderzoeken of het goed lukt om de nieuwe werkwijzer in de praktijk toe te passen, zijn we voornemens om bij een lopend project te kijken welke nieuwe inzichten het gebruik van de geactualiseerde werkwijzer verschaft en te kijken wat er nog beter zou kunnen. In lijn met het eerste advies van het CPB en het PBL hoort dit bij een grotere inventarisatie over hoe de MKBA in de praktijk wordt toegepast in het MIRT. Hieruit komen mogelijk nieuwe acties voort om het gebruik van de werkwijzer te verbeteren, zoals het ontwikkelen of vernieuwen van kengetallen.

Tot slot

De nieuwe werkwijzer MKBA bij MIRT zorgt ervoor dat de vaste regels voor MKBA's die bij MIRT-projecten worden gemaakt actueel zijn. In de werkwijzer staat hoe brede welvaartseffecten in een MKBA binnen het MIRT kunnen en moeten worden meegenomen. Verder geeft de werkwijzer ook informatie over hoe MKBA-opstellers een MKBA kunnen maken bij gebiedsontwikkeling en hoe klimaatadaptie kan worden meegenomen. De bedoeling van de werkwijzer is dat deze het proces van het opstellen van een MKBA verduidelijkt en dat het makkelijker wordt om de nieuwste inzichten mee te nemen. Met de oplevering van deze nieuwe werkwijzer zijn ook vier moties vanuit de Tweede Kamer afgedaan.

Het is vanaf nu de bedoeling dat iedereen die binnen het MIRT met een MKBA begint, de nieuwe werkwijzer volgt. MKBA's die eerder zijn

geïnitieerd, kunnen gebruik blijven maken van de vorige werkwijzer (MKBA bij MIRT-verkenningen, 2018) en het addendum brede welvaart daarbij.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen