> Retouradres Postbus 30314, 2500 GH Den Haag

Ministerie van Financiën
Inspectie der Rijksfinanciën
Bureau Strategische Analyse, MKBA Kernteam
Postbus 20201 2500 EE ’s-Gravenhage

Locatie Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
www.pbl.nl

T 070 – 32 88 700

Datum 9 juni 2021

Betreft: Beoordeling Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA’s

NB: Gezamenlijke brief door PBL en CPB
NB: gezamenlijke brief door PBL en CPB

Uw referentie

Onze referentie
PBL20210035

Kopie aan

Bijlagen

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

In de Kabinetsbrief van 6 december 2013[1] bij de algemene MKBA-leidraad[2] is aangekondigd dat van de algemene MKBA-leidraad werkwijzers voor specifieke beleidsterreinen 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 heeft aan het consortium bestaande uit SEO Economisch Onderzoek, Decisio, To70 en Twynstra Gudde de opdracht gegeven om een werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA’s op te stellen. Deze werkwijzer voor luchtvaartspecifieke MKBA’s[3] is door CPB en PBL getoetst aan de richtlijnen en voorschriften die in de Algemene MKBA leidraad zijn opgenomen. Ook is nagegaan in welke mate er afwijkingen van en aanvullingen op de algemene leidraad zijn en of deze goed onderbouwd zijn en zinvol zijn voor de beleidsterreinen. Ten slotte is nagegaan in welke mate concrete empirische informatie beschikbaar is om een MKBA te kunnen opstellen. Deze brief bevat de bevindingen van deze toetsing.[4]

---

[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] Lieshout, R. et al. (2021), Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's, Versie 1.0, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
[4] De toetsing zoals in deze brief beschreven is uitgevoerd op de versie van de Werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA’s die op woensdag 26 mei 2021 is aangereikt.

De werkwijzer geeft een uitgebreide beschrijving van de manier waarop luchtvaartspecifieke MKBA's moeten worden opgesteld. Zo wordt uitgebreid beschreven wat de effecten zijn voor gebruikers en producenten. Ook gaat de werkwijzer in op bredere economische effecten en op effecten op klimaat en de (leef)omgeving. Tevens wordt de beschikbare empirische informatie in de werkwijzer gepresenteerd. Dit levert een duidelijke en voor de MKBA-opsteller behulpzame werkwijzer op.

Onderdeel van deze werkwijzer is een hoofdstuk over het proces van een MKBA waarin de rol van de MKBA in de besluitvorming wordt beschreven. Daarbij komen onder meer het zorgen voor draagvlak, het betrekken van stakeholders en de kwaliteitsborging van de MKBA aan de orde. Investeringen en beleidsmaatregelen rondom luchtvaart kunnen grote maatschappelijke impact hebben. Aandacht voor het proces rondom de uitvoering van luchtvaartspecifieke MKBA's is daarom belangrijk. Dit hoofdstuk vinden wij een nuttige toevoeging aan deze werkwijzer. Wij onderschrijven daarbij het belang van het laten uitvoeren van onafhankelijke second opinions op MKBA's.

Daarnaast vraagt deze werkwijzer aandacht voor verdelingseffecten. Conform de richtlijnen van de algemene leidraad wordt aanbevolen om deze in beeld te brengen in geval de kosten en baten scheef zijn verdeeld. In deze werkwijzer wordt aanbevolen om in ieder geval de negatieve effecten voor omwonenden in beeld te brengen en ook de verdeling over regio en Nederland als geheel. Ook is er aandacht voor compenserende maatregelen. Terecht besteedt de werkwijzer daar aandacht aan.

De werkwijzer luchtvaartspecifieke MKBA's stemt in grote lijnen overeen met de voorschriften en richtlijnen van de algemene MKBA-leidraad. Er is een aantal aandachtspunten bij het gebruik van deze werkwijzer, te weten:

1. In de eerste jaren zal bij gebruik van deze werkwijzer expliciet rekening moeten worden gehouden met het herstel na de coronapandemie. Onzekerheden in de vraag naar luchtvaart na corona moeten bijvoorbeeld nadrukkelijk aandacht krijgen bij de daadwerkelijke uitvoering van MKBA's.
2. Bij de werkwijzer is een onderzoeksagenda opgesteld om kennislacunes in te vullen en bestaande kennis te updaten. Voor een aantal onderwerpen uit deze agenda, zoals het updaten van de WLO scenario's en de reistijdwaardering, is al duidelijk dat die uitgevoerd zullen worden. Meer in het algemeen kan er in de (nabije) toekomst onderzoek beschikbaar komen dat van belang is voor het opstellen van een (luchtvaartspecifieke) MKBA. Het blijft de taak van de MKBA-opsteller om de meest recente informatie in de uitwerking op te nemen.
3. Over effecten op natuur en andere omgevingseffecten merkt de werkwijzer op dat er niet altijd gegevens beschikbaar zijn om deze effecten te kunnen inschatten en waarderen. We onderstrepen hierbij het belang om bij iedere MKBA te inventariseren welke (netto) effecten op natuur en omgeving substantieel kunnen zijn, en om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om deze effecten kwalitatief te duiden, te kwantificeren of zelfs te monetariseren.

4. De werkwijzer licht niet expliciet toe wat onder welvaartseffecten wordt verstaan en hoe deze kunnen worden ingedeeld bij luchtvaartspecifieke MKBA's, bijvoorbeeld in de fase van het inventariseren (de identificatie) van effecten. De in de werkwijzer gehanteerde indeling blijkt uit hoofdstuk 4: effecten voor gebruikers en producenten, bredere economische effecten, klimaateffecten, omgevingseffecten en verdelingseffecten.
5. Een kleiner punt is de presentatie van de behandeling van de discontovoet in MKBA's. Deze is nu opgenomen in het hoofdstuk over gevoeligheids- en variantenanalyse. Discontering van toekomstige baten en kosten is echter altijd nodig.

Als met deze aandachtspunten rekening wordt gehouden, kunnen wij stellen dat deze werkwijzer een adequate leidraad vormt voor het opstellen van luchtvaartspecifieke MKBA's.

Bij het toepassen van onderzoekmethoden in de verschillende onderzoeksstappen 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. Als sprake is van een algemene consensus dan is de werkwijzer voorschrijvend. Als er meerdere geschikte methoden zijn of er onduidelijkheid bestaat over de geschiktheid van methoden, dan geeft de werkwijzer een aanbeveling en is er meer keuzevrijheid voor de MKBA-onderzoeker.

Praktijkervaring zal kunnen leiden tot aanpassingen, aanvullingen en preciseringen van de werkwijzer. Voor de werkwijzer geldt, net als voor de algemene MKBA-leidraad, dat er altijd ruimte moet zijn voor de MKBA-opsteller om gemotiveerd van de voorschriften en richtlijnen af te wijken.

Wij hopen dat deze werkwijzer snel in de praktijk zal worden toegepast.

Prof. Dr. Ir. J.T. Mommaas

Prof. Dr. M.P. Timmer

Directeur Planbureau
voor de Leefomgeving

Onderdirecteur Centraal
Planbureau