

**Uitwerking hoe om te gaan met speciale  
rijksprojecten in relatie tot de werkwijzer  
MKBA bij MIRT-verkenningen**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Johan Visser

Juni 2018

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM heeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Aanleiding 4</b>
<b>2</b>	<b>Conclusies 5</b>
<b>3</b>	<b>Toelichting speciale rijksprojecten 7</b>
<b>4</b>	<b>Verschillen met reguliere projecten 9</b>
<b>5</b>	<b>De rol van de OEI leidraad 10</b>
	Literatuur 11
	Colofon 12

## 1 Aanleiding

Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's) van projecten, die vallen onder het MIRT, worden uitgevoerd volgens vaststaande voorschriften en regels. Reguliere projecten (afgezien van zee- en luchthavenprojecten) dienden te voldoen aan de vereisten uit het 'Kader MKBA bij MIRT Verkenningen' (MinIenM, 2012; hierna te noemen: kader). Speciale rijksprojecten dienden te voldoen aan de vereisten uit de OEI Leidraad (CPB en NEI, 2000)<sup>1</sup>. Dit is bij het aanbieden van de algemene MKBA Leidraad (MinFin, 2013) herbevestigd: hier wordt de OEI leidraad naast het kader genoemd als specifieke 'werkwijzer' voor infrastructurele en ruimtelijke projecten.

Er is onder projectleiderschap van het Steunpunt Economische Evaluatie (SEE) van Rijkswaterstaat een nieuwe versie van het kader opgesteld, namelijk de werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. Eén van de discussiepunten hierbij was, of het mogelijk en gewenst is om speciale rijksprojecten ook onder deze nieuwe werkwijzer te laten vallen. De OEI leidraad kan dan als het ware 'uitgefaseerd' worden. Aan het KIM is gevraagd dit aspect uit te werken.

Dit memo werkt uit hoe om te gaan met MKBA's voor speciale rijksprojecten. In de conclusies is een uitwerking opgenomen van speciale rijksprojecten voor de nieuwe werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. In de toelichting wordt ingegaan op wat speciale rijksprojecten zijn. Daarbij wordt geanalyseerd waarom ze niet onder het reguliere kader vielen.

<sup>1</sup> Deze leidraad was de oorspronkelijke leidraad die beschrijft hoe een MKBA uitgevoerd dient te worden en waar die aan dient te voldoen. OEI staat hierbij voor Overzicht Effecten Infrastructuur, later wordt voor OEI de term MKBA gebruikt.

## 2 Conclusies

De nieuwe Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen stelt dat voor speciale rijksprojecten maatwerk is vereist en dat er een verplichte toetsing plaatsvindt door een onafhankelijke partij, in de vorm van een second opinion.

Speciale rijksprojecten kunnen zeer verschillend van aard zijn. Vanwege de bestuurlijke complexiteit kennen deze projecten een eigen dynamiek en is de standaard MIRT-systematiek niet van toepassing. Door de grote omvang van dit soort projecten is er bij het opstellen van een MKBA maatwerk vereist. Dit betekent nader onderzoek naar de directe en de indirecte effecten en naar de waardering van effecten.

Speciale rijksprojecten vallen in principe dus niet onder de werkwijzer. Als kader voor de speciale rijksprojecten geldt de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Romijn en Renes, 2013), waarbij voor de infrastructuurprojecten de OEI-leidraad als naslagwerk gehanteerd kan worden.

Als een speciaal rijksproject onderdeel is van het MIRT en dus wel het MIRT-proces (zie werkwijzer MKBA) volgt, dan zijn voor speciale rijksprojecten extra controles of processtappen vereist:

1. De eerste inhoudelijke stap bij een MIRT verkenning is het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (RenD). Deze beschrijft de uitgangspunten van de MKBA en andere studies en de wijze waarop deze uitgewerkt worden. In het kader kan opgenomen worden dat bij speciale rijksprojecten expliciet aangegeven dient te worden of 'maatwerk' nodig is en zo ja, via welke methoden de effecten bepaald gaan worden.
2. Indien 'maatwerk' vereist is, dient in de Notitie RenD (of een apart document) een 'maatwerk' voorstel gedaan te worden, dat getoetst kan worden door een onafhankelijke instantie (zoals CPB, PBL, KIM) en/of een externe toetsingscommissie. Er dient getoetst te worden op de state-of-the-art wetenschappelijke inzichten omtrent MKBA's. Voor het bepalen van de mate van diepgang bij maatwerk dient de OEI-leidraad als naslagwerk. Een dergelijke manier van toetsen is zoals eerder uitgewerkt al staande praktijk bij complexe projecten.
3. Als kwaliteitsborging voor reguliere MIRT projecten is nu een interne toets door een Rijkswaterstaat-dienst (nu WVL) in het werkwijzer opgenomen. Voor speciale (of reguliere) projecten waarvoor 'maatwerk' vereist is, is een externe toetsing in de vorm van een second opinion door een onafhankelijke organisatie verplicht. Ook dit is staande praktijk en blijft gehandhaafd.

Bovengenoemde uitwerking leidt er toe dat er in het beginstadium expliciet en getoetst aangegeven wordt of er maatwerk vereist is. Mocht er sprake zijn van andere verwachte effecten, een meer dan gebruikelijke complexiteit (in de zin dat effecten samenhangen of het bepalen van het type effecten niet op een standaardwijze kan gebeuren) dan is maatwerk vereist. Bij projecten van een grote omvang geldt verder ook dat de onderzoekslast groter mag zijn, zodat het belang van het besluit en het niveau waarop onderzoek is uitgevoerd op elkaar aansluiten.

**Uitwerking hoe om te gaan met speciale rijksprojecten in relatie tot de werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen**

Verder blijft de voorgeschreven externe inhoudelijke toetsing gehandhaafd. Deze zorgt voor een extra inhoudelijke controle op de kwaliteit en kan gebruikt worden in het – veelal complexe – besluitvormingsproces. De verwijzing naar de OEI leidraad kan worden vervangen door te verwijzen naar de 'state of the art wetenschappelijke inzichten'. De OEI-leidraad, inclusief aanvullingen, dient louter als naslagwerk.

### 3 Toelichting speciale rijksprojecten

Ten tijde van het uitkomen van de OEI leidraad was er sprake van speciale rijksprojecten die een afzonderlijk (extra uitgebreid) planologisch onderzoeks- en besluitvormingsproces doorliepen: het zogeheten PKB+ proces (Planologische Kernbeslissing). Aanvankelijk was het uitvoeren van een MKBA alleen verplicht voor deze projecten (zie bijvoorbeeld KIM, 2007). Bij het opstellen van een MBKA diende de OEI-leidraad (CPB en NEI, 2000) te worden gevolgd.

Later werd besloten een MKBA ook verplicht te stellen voor reguliere MI(R)T projecten. Hiertoe werden afzonderlijke werkwijzers (later: kader) geschreven. Deze geven aan welke (typen) effecten er meegenomen dienen te worden en geven in voorschriften of richtlijnen aan hoe deze bepaald dienen te worden (bijvoorbeeld: welke verkeersmodellen, waar staan te gebruiken kengetallen etc.). Deze werkwijzers en kaders zijn door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden, waarbij elke keer vermeld werd dat deze niet van toepassing waren op de speciale rijksprojecten (eerder werd ook de term 'projecten van nationaal belang' gebruikt).

In de loop van de jaren '0 ontstond er naar aanleiding van de adviezen van de TCI commissie een nieuwe categorie projecten: de zogeheten 'Grote Projecten'. Dit zijn projecten waarvan de Tweede Kamer besluit dat ze tot deze categorie behoren, het kabinet heeft hier in beginsel geen invloed op. Voor deze projecten geldt de 'Regeling Grote Projecten' (wetten.overheid.nl, 2016). De volgende criteria worden hierin genoemd:

1. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
2. het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
3. er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
4. er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
5. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
6. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Jaarlijks rapporteert de vaste commissie voor Financiën (2017) over de voortgang van deze projecten. In 2004 waren er 15 grote projecten aangewezen, het aantal liep terug tot 9 in 2009-2012, in 2016 zijn er 11 grote projecten. Het betreft de volgende projecten:

- IenM: HSL-Zuid, Hoogwaterbeschermingsprogramma, Zandmaas/Grensmaas, Project Mainport Rotterdam, RRAAM, Ruimte voor de Rivier en ERTMS.
- Defensie: verwerving F35 (JSF), Pantservoertuigen, Onderzeeboten
- EZ: Ecologische Hoofdstructuur.

Bij deze regeling Grote Projecten kan het dus gaan om uiteenlopende typen Grote Projecten van het Rijk, dus niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan infrastructuur –

het kader richtte zich wel alleen op projecten uit het MIRT en niet zijnde zee- en luchthavens<sup>2</sup>. De regeling geeft met name richtlijnen voor de informatievoorziening aan de Kamer (via regelmatige voortgangsrapportages). De regeling stelt verder dat het verplicht is een MKBA uit te voeren, maar stelt hieraan geen voorwaarden en geeft geen verdere richtlijnen.

Bij het definiëren van speciale rijksprojecten is in het verleden aangegeven dat deze in elk geval de grote projecten omvatten. Hiermee valt de MKBA voor Grote Projecten onder de OEI-leidraad.

Daarnaast kunnen projecten aangewezen worden door het kabinet (kamerbrief 29800 A nr. 42 vergaderjaar 2004-2005 Vaststelling van de begrotingsstaat van het infrastructuurfonds voor het jaar 2005). Hiervoor zijn geen criteria opgesteld. Voor zover bekend is dit overigens nooit gebeurd.

<sup>2</sup> Voor zee- en luchthavens is een vergelijkbare notitie opgesteld om te bepalen of deze onder de nieuwe werkwijzer kunnen vallen.



## 4 Verschillen met reguliere projecten

Het kader (MinIenM, 2012) gaf expliciet aan dat de speciale rijksprojecten er niet onder vallen. Wel werden inhoudelijk de uitgangspunten van de OEI leidraad gevolgd en waren opzet en basisuitgangspunten identiek. De diepgang van de MKBA verschilde echter. Het kader ging uit van het gebruik van kengetallen en een standaard format aan effecten om de onderzoekslast te beperken. Impliciet werd er vanuit gegaan dat bij speciale rijksprojecten meer maatwerk en een uitgebreider MKBA onderzoek nodig waren.

De vraag is dan waarom bij een speciaal (of Groot) project een diepgaander onderzoek mogelijk gewenst is dan het Kader aangeeft. Er zijn ruwweg twee inhoudelijke redenen waarom speciale projecten niet per definitie onder het kader vallen:

1. Speciale projecten kunnen een zeer grote omvang hebben.
  - a. standaardinstrumenten (zoals gebruikelijke verkeersmodellen) kunnen de effecten dan niet goed doorrekenen
  - b. de projecten kunnen dan wellicht de hoogte van kengetallen beïnvloeden. Zo kunnen projecten een dusdanige grootte hebben dat ze marktprijzen beïnvloeden, waardoor bepaalde kengetallen niet gebruikt mogen worden.
2. Speciale projecten zijn dusdanig complex dat een standaardaanpak niet automatisch werkt en of er andere effecten zijn dan het kader beschrijft.

Daarnaast kan het procesmatig van belang zijn een meer diepgaand onderzoek uit te voeren. Sowieso is het besluit gezien de grootte van het project zwaarwichtiger en zal het veelal meer discussie oproepen. De diepgang van het onderliggende onderzoek – waaronder de MKBA – dient hierop aan te sluiten. Vanuit dit oogpunt kan het daarom wenselijk zijn een meer diepgaande MKBA op te stellen, stakeholders er meer intensief dan gebruikelijk bij te betrekken en deze MKBA's meer uitgebreid te toetsen dan reguliere MKBA's.

## 5 De rol van de OEI leidraad

In 2000 is de OEI leidraad gepubliceerd. Sinds midden jaren '0 zijn daarnaast diverse uitgewerkte werkwijzers en kaders gepubliceerd die praktische uitwerkingen zijn van de voorschriften in de OEI leidraad en min of meer vaste formats geven voor het uitvoeren van MKBAs in de MI(R)T fasen.

De OEI leidraad, de bijlagen daarbij en de in 2004 gepubliceerde aanvullingen bevatten de destijds geldende state-of-the-art wetenschappelijke inzichten hoe een MKBA voor infrastructuurprojecten wordt uitgevoerd. Sindsdien is de theoretische basis niet veranderd: dit is de economische welvaartstheorie. Wel geldt dat er sindsdien weer veel nieuwe methodologische ontwikkelingen zijn geweest en afspraken zijn gemaakt. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de terminologie, de classificatie van effecten en de wijze van presentatie. Ook zijn er in veel gevallen nieuwe inzichten ontstaan over bepaalde aspecten, een bekend voorbeeld is het opnemen van BTW aan de kosten- en batenkant. Verder zijn er diverse kengetallen, scenario's en voorschriften in de loop der tijd veranderd.

In de praktijk van toetsen wordt er altijd rekening gehouden met deze nieuwste inzichten en kengetallen: nieuwe MKBA's moeten daar aan voldoen en die gebruiken. In inhoudelijke zin wordt er dus in praktijk getoetst aan de state-of-the-art wetenschappelijke inzichten, waarbij de OEI leidraad één van de (belangrijke) bronnen is. Voor speciale rijksprojecten, luchthavens en zeehavens werd als 'werkwijzer' verwezen naar de OEI leidraad.

Het kader was voorgeschreven als leidraad voor de meeste reguliere MIRT projecten: zoals aangegeven in het kader voldoen de formats en voorschriften aan de voorschriften in de OEI leidraad. Ook bood het kader de mogelijkheid voor reguliere MIRT projecten om 'maatwerk' uit te voeren indien het format niet voldoet.

Omdat MKBA's meer en meer ook op andere beleidsterreinen worden opgesteld en de OEI-leidraad verouderd was, is in 2013 door het CPB en PBL een Algemene Leidraad MKBA opgesteld. De algemene MKBA-leidraad biedt het kader waaraan iedere maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) minimaal dient te voldoen (kabinetsbrief 6 december 2013, IRF/2013/993). Daarbij is afgesproken dat de bestaande werkwijzers en kaders voor MKBA hierop worden aangepast.

## Literatuur

CPB en NEI, 2000, Evaluatie van Infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, KBA bij MIRT-verkenningen Kader voor het invullen van de OEI-formats.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur; Een Samenvatting.

Ministerie van Financiën, 2013, Kabinetsbrief bij de algemene MKBA Leidraad, dd. 6 december 2013.

Romijn, G. en Renes G., 2013<sup>a</sup>, Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Vaste Commissie voor Financiën, 2017, Jaarrapportage Procedureregeling Grote Projecten, Twee Kamer 26 399, nr. 18.

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2006-06-22>; geraadpleegd op 9 mei 2016.

## Colofon

Dit is een uitgave van het  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Juni 2018  
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Auteur:  
Johan Visser

Vormgeving en opmaak:  
Huisstijl MinIenW

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965

Website : [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl)  
E-mail : [info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via [kimpublikaties@minienm.nl](mailto:kimpublikaties@minienm.nl)) of als PDF te downloaden van onze website [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl). U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

*Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.*