

**Uitwerking hoe om te gaan met zee- en
luchthavens in de nieuwe werkwijzer
MKBA bij MIRT Verkenningen (RWS,
2018)**

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

1	Aanleiding 4
2	Conclusie 5
3	Toelichting zeehavens 6
4	Toelichting luchthavens 8
	Literatuur 9
	Colofon 11

1 Aanleiding

Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's) van projecten die vallen onder het MIRT worden uitgevoerd volgens vaststaande voorschriften en regels. MKBA's voor Reguliere MIRT-projecten dienen te voldoen aan de vereisten uit het 'Kader MKBA bij MIRT Verkenningen' (MinIenM, 2012; hierna te noemen: kader). Zee- en luchthavenprojecten vielen (vooralsnog) niet onder het kader. Voor zeehavens werd verwezen naar de voorschriften uit de Nota Zeehavens (Min VenW, 2004). Dit is overigens nu niet meer de vigerende beleidsnota voor zeehavens: dat is de SVIR (MinIenM, 2012a).

Aangezien het kader niet gold, dienden MKBA's van zee- en luchthavenprojecten te voldoen aan de vereisten uit de OEI Leidraad (CPB en NEI, 2000)¹. 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 en zo ja hoe zee- en luchthavens ook onder de 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.

Deze notitie werkt uit hoe om te gaan met MKBA's voor zee- en luchthavenprojecten.

¹ 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 Conclusie

De nieuwe werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen geldt voor MKBA's die uitgevoerd moeten worden in de verkenningsfase van reguliere MIRT-projecten, dus in principe ook voor zee- en luchthavenprojecten als deze onderdeel zijn van het MIRT, dat wil zeggen (mede-)gefinancierd worden uit het Infra(Mobiliteits)fonds en volgens de spelregels van MIRT worden uitgevoerd. Om hierin te voorzien gaat de nieuwe werkwijzer in op het opstellen van MKBA's bij zee- en luchthavenprojecten. Als het gaat om andersoortige nationale beslissingen rondom zee- en luchthavens (dus niet om infrastructuurinvesteringen in het kader van MIRT) kan eveneens een MKBA worden opgesteld. Voor dergelijke MKBA's geldt de algemene MKBA leidraad (MinFin, 2013).

Deze conclusie geldt voor 'reguliere' MIRT-projecten. Een project kan ook als Groot Project of anderszins als speciaal rijksproject worden aangewezen. Voor deze projecten is een afzonderlijk memo opgesteld (KIM, 2018).

3 Toelichting zeehavens

Redenen waarom zeehavens niet onder het kader vielen

MKBA's voor zeehavens vielen niet onder het Kader MKBA bij MIRT-verkenningen omdat het Kader in eerste instantie vooral betrekking had op lijninfrastructuur, zoals wegen, vaarwegen- en spoorprojecten.

Zee- (en luchthavens) zijn zogeheten puntinfrastructuurprojecten en kunnen daardoor andere kenmerken hebben. Deze kunnen naast effecten op de bereikbaarheid ook effecten door investeringen in de ruimtelijke kwaliteit met zich meebrengen, waardoor ook synergie ontstaat tussen ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen. Hierom kan een andere aanpak vereist zijn. Dit is specifiek uitgewerkt in een zogeheten 'Aanvulling op de OEI leidraad' (MinVenW en CPB, 2004). Dit heeft dan met name betrekking op netto grondopbrengsten, maar kan ook betrekking hebben op indirecte effecten zoals schaalvoordelen en effecten op de arbeidsmarkt die groter zouden kunnen zijn dan bij lijninfrastructuurprojecten. Of dit het geval is hangt af van de projectdefinitie:

1. Een project kan sec betrekking hebben op capaciteitsvergroting of bijvoorbeeld het accommoderen van grotere schepen. In dit geval is er sprake van dezelfde effecten als bij lijninfrastructuur – alleen geldt bij zeehavens dat er vaak alleen in de begin- of eindpunten van de 'lijn' geïnvesteerd hoeft te worden.
2. Er kan een combinatie zijn van investeringen in de capaciteit en het havengebied zelf (bedrijventerreinen en dergelijke). In dit geval is er sprake van een combinatie van lijn- en knooppuntinfrastructuurprojecten.

Voor MKBA's van zeehavenprojecten gold dat deze, conform de OEI-leidraad werden opgesteld (MinVenW, 2004). Sinds 2012 is in het kader ook een format voor integrale ruimtelijke ontwikkelingen dus hoeft dit geen belemmering te zijn om ook zeehavens onder het Kader te laten vallen.

Overzicht MKBAs van zeehavenprojecten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van een aantal MKBA's van havenprojecten die sinds het uitkomen van de OEI leidraad zijn uitgevoerd in opdracht van het Rijk (obv Syconomy, 2015; WCT terminal is toegevoegd).

Tabel 3.1

Overzicht Haven-MKBAs

Bron: RWS (2012); BCI

(2011); CPB ea (2001);

Ecorys (2010); Arcadis ea

(2007); Ecorys (2008);

Ecorys (2006); AVV

(2005); Rigo (2009).

Project	Kenmerken	Indirecte effecten
Zeesluis IJmuiden	Sec vergroting capaciteit. Alleen transportbaten meegenomen.	Percentage van de transportkostenvoordelen
Eemshaven	Zowel vergroting capaciteit als investering in havengebied.	Werkgelegenheidseffecten van investeringen in havengebied.
Maasvlakte II	Zowel vergroting capaciteit als investering in havengebied.	Afzonderlijk bepaald. Vrijwel nihil.
Kanaal Gent Terneuzen	Sec vergroting capaciteit.	Percentage van de transportkostenvoordelen
Verdieping Westerschelde	Sec vergroting capaciteit.	Niet meegenomen.

Lichter en IJmond	Sec vergroting capaciteit	Niet in geld uitgedrukt.
Westerscheldeterminaal (niet in opdracht van Rijk)	Mn havenexploitatieproject. Daarnaast bereikbaarheidsbaten.	Wekgelegenhedseffecten in geld uitgedrukt.
Basculebruggen Terneuzen	Sec vergroting capaciteit.	Geen indirecte effecten
Verdieping Maasgeul	Sec vergroting capaciteit	Geen indirecte effecten

Zoals uit dit overzicht blijkt is het aantal zeehaven-MKBA's beperkt. Van de 9 MKBA's heeft de projectdefinitie in zes van de negen projecten alleen betrekking op capaciteitsvergroting. In drie van de gevallen betreft het een integraal ruimtelijk project van capaciteitsvergroting en een investering in het havengebied en/of -terminal. Hierbij geldt overigens altijd het principe dat het Rijk alleen de infrastructuur (mee)bekostigt, de overige investeringen worden door de havenbedrijven gedaan en dienen dus in beginsel financieel rendabel te zijn.

Wat betreft de bepaling van de indirecte effecten wordt grofweg de trend gevolgd die in de loop der tijd zichtbaar is (Syconomy, 2015). Aanvankelijk zijn deze effecten expliciet bepaald dan wel niet meegenomen. In de latere MKBA's is conform de methode bij andere transportinfrastructuurprojecten een vast percentage van de bereikbaarheidsbaten meegenomen. Er is dan geen kwantitatieve studie meer uitgevoerd. Alleen bij uitbreiding van het havengebied worden extra werkgelegenhedseffecten in veel gevallen expliciet bepaald.

Conclusie

Uit de bovengenoemde analyse kan het volgende geconcludeerd worden.

- Een groot deel van de zeehavenprojecten heeft betrekking op capaciteitsverruiming. Deze zijn wat betreft methodiek vergelijkbaar met lijninfrastructuurprojecten: de baten van de bereikbaarheidsverbetering worden bepaald. Er is geen inhoudelijke reden waarom dit type project niet in het kader opgenomen kan worden.
- Het kader gaat ook voor integrale ruimtelijke projecten. Er is geen reden waarom zeehavenprojecten die naast een investering in de infrastructuur ook investeringen in het havengebied omvatten, hiervan geen onderdeel kunnen uitmaken.
- De Nota Zeehavens is inmiddels als vigerende beleidsnota vervangen door de SVIR. Deze laatste doet geen uitspraken over welke leidraad of werkwijzer geldt voor zeehavenprojecten. Ook in die zin is er geen reden om zeehavenprojecten niet onder het kader te laten vallen.

Reguliere zeehavenprojecten, die in het MIRT zijn opgenomen kunnen voortaan onder het kader vallen, nu werkwijzer geheten. MKBA's voor zeehavenprojecten hoeven dan niet meer conform de OEI-leidraad te worden opgesteld. De OEI-leidraad kan nog wel worden gebruikt als achtergronddocument.

Als een project valt onder de procedureregeling Grote Projecten of anderszins als Speciaal Rijksproject aangewezen wordt kan een andere procedure gelden. Voor deze projecten is een aparte notitie opgesteld.

4 Toelichting luchthavens

Voor luchthavens worden MKBA's opgesteld. Deze vielen niet onder het Kader MKBA bij MIRT-verkenningen om vergelijkbare redenen als bij zeehavens.

Het aantal MKBA's over luchthavens in opdracht van het Rijk is beperkt. Begin jaren '0 is er een MKBA uitgevoerd voor de 6^e en 7^e baan (CPB, 2002). Later is er een MKBA uitgevoerd ten behoeve van 'het Alders-akkoord' (Decisio ea., 2008). Deze had betrekking op het verplaatsen van 'niet-mainportgebonden' vluchten naar regionale luchthavens. Deze is vervolgens in 2014 geactualiseerd (Decisio ea, 2014). Daarnaast zijn er enkele MKBA's uitgevoerd ten behoeve van investeringen in regionale luchthavens – deze zijn in opdracht van regionale overheden dan wel de luchthavens uitgevoerd.

Investeringen in luchthavens vinden plaats door luchthavens en niet door het rijk. Deze vielen dan ook niet onder het MIRT. Voor investeringen door het Rijk in de landzijdige bereikbaarheid van luchthavens vonden wel gewoon via het MIRT plaats.

Conclusie

Bovenstaande analyse leidt tot de volgende conclusies:

- Aangezien het Rijk in het verleden niet heeft geïnvesteerd in luchthavens, behoudens in de landzijdige bereikbaarheid, vielen luchthavenprojecten niet onder het MIRT. Ook werd het MIRT proces niet gevolgd.
- Er zijn sinds het uitkomen van de OEI-leidraad maar een beperkt aantal MKBAs voor luchthavenprojecten in opdracht van het Rijk uitgevoerd. Dit betrof 'maatwerk'.

In het geval dat een luchthavenproject wordt opgenomen in het MIRT dan geldt de nieuwe werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. Voor dergelijke projecten is het opstellen van een MKBA verplicht. De huidige werkwijzer is minder voorschrijvend dan het Kader en biedt daarmee voldoende ruimte voor maatwerk.

Als het gaat om andersoortige nationale beslissingen rondom zee- en luchthavens kan eveneens een MKBA worden opgesteld. Voor dergelijke MKBA's geldt de algemene MKBA leidraad (MinFin, 2013).

Literatuur

Arcadis, Technum, Resource Analysis en IMDC, 2007, Ontwerp-Tracébesluit Verruiming vaargeul Westerschelde Achtergronddocument Actualisatie MKBA.

AVV, 2005, Kentallen KBA vervanging basculebruggen Westsluis Terneuzen, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rijkswaterstaat.

BCI, 2011, MKBA Infrastructuurinvesteringen Energypark Eemshaven.

CPB, 2002, Gevolgen van Uitbreiding Schiphol; Een Kengetallen Kosten-Batenanalyse.

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

CPB, NEI en RIVM, 2001, Welvaartseffecten van Maasvlakte 2; Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning.

Decisio, Bureau Louter en SEO, 2008, Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn.

Decisio, SEO en To70 (2014) Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn, bijschaling en actualisatie kengetallen en scenario's.

Ecorys, 2006, Maatschappelijke kostenbatenanalyse van de Westerschelde Container Terminal.

Ecorys, 2008, Quick scan kKBA nieuwe lichterlocatie IJmond.

Ecorys, 2010, MKBA Oplossingsrichtingen Kanaalzone Gent-Terneuzen.

KiM, 2016, Voorstel hoe om te gaan met speciale rijksprojecten in het nieuwe Kader MKBA bij MIRT Verkenningen (CONCEPT), intern memo.

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

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

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

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Nota Zeehavens; Ankers van de Economie.

MinVenW en CPB, 2004, Directe Effecten Infrastructuurprojecten; Aanvulling op de OEI Leidraad.

Rigo, 2009, Kosten en baten Capaciteits-verruiming Maasgeul.

Rijkswaterstaat, 2012, Maatschappelijke Kosten-batenanalyse Planstudie Nieuwe Zeesluis IJmuiden – fase 1, opgesteld door RHDHV.

Syconomy, 2015, Inventarisatie KBAs transportinfrastructuur 2001-2014.

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
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via kimpublicaties@minienm.nl) of als PDF te downloaden van onze website 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.