

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2025

36 600 J

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds voor het jaar 2025

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2024

Op 25 januari 2024 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Grinwis c.s. aangenomen. In deze motie (Kamerstuk 36 410 XII, nr. 50) vraagt de Kamer om:

1. Een evaluatie uit te voeren naar de prijsbijstellingssystematiek voor investeringen uit het Mobiliteitsfonds en Deltafonds in het afgelopen decennium;
2. Daarbij tevens vooruit te kijken op het komende decennium en;
3. Waar nodig en mogelijk met verbetervoorstellen te komen zodat de prijsbijstellingssystematiek de reële kostenontwikkeling structureel bijhoudt.

In onderstaande reactie wordt, na een algemene inleiding, op elk gevraagd onderdeel van de motie ingegaan. In de bijlage vindt u de volledige evaluatie. Het is helaas niet gelukt om de beantwoording, conform verzoek in de motie, af te ronden voor de begrotingsbehandeling 2025 van Infrastructuur en Waterstaat, omdat de afstemming meer tijd vergde dan verwacht.

De prijsstijgingen in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector) liepen in het afgelopen decennium niet altijd gelijk op met de prijsbijstellingen voor het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Een belangrijke oorzaak is de inflatieschok door de oorlog in Oekraïne en de daaropvolgende energie- en staalcrisis¹. Daarom heeft het vorige kabinet een extra tranche loon- en prijsbijstelling uitgekeerd bij Voorjaarsnota 2023 voor het jaar 2022². Echter, met deze correctiemaatregel bleef een verschil bestaan tussen de uitgekeerde prijsbijstelling en de prijsstijgingen in de markt. In 2023 vond

¹ 17^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte – Bijsturen met het oog op de toekomst

² De eenmalige extra prijsbijstelling over 2022 komt voort uit de toezegging uit de Najaarsnota 2022 om extra prijsbijstelling uit te keren om de (semi-)collectieve sector structureel extra te compenseren voor de hoge inflatie. Deze systematiek is niet-regulier.

mede vanwege dit verschil een herprioriteringsopgave op het Mobiliteitsfonds plaats. De herprioritering betekende een schuif van 2,7 miljard euro aan beschikbaar budget voor projecten in de verkenning -en plan/studiefase naar projecten in de aanlegfase. De schuif was nodig omdat bij de projecten in aanleg sprake was van (onvoorziene) tegenvallers als gevolg van de hogere prijzen en uitvoeringsrisico's. In de motie wordt gevraagd of het nodig is om de huidige indexatiesystematiek aan te passen vanwege deze tegenvallers door excessieve prijsstijgingen. Het kabinet is hier om verschillende redenen zeer terughoudend in. Het kabinet wil voorkomen dat prijsbijstellingen automatisch de marktontwikkelingen volgen waardoor de bijstellingen effect (bijvoorbeeld prijsopdrijving) hebben in een markt waar grondstoffen en arbeid schaars zijn. Daarnaast wil het kabinet voorkomen dat de uitvoerbaarheid van de huidige systematiek onder druk komt te staan. Tevens wil het kabinet de onafhankelijkheid en stabiliteit van prijsbijstellingen waarborgen.

Het kabinet komt tot de conclusie dat de huidige prijsbijstellingssystematiek op dit moment geen (structurele) wijzigingen behoeft. Dit neemt niet weg dat prijsontwikkelingen van de GWW-sector in de praktijk tot budgettaire knelpunten op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds kunnen leiden. Dit heeft dan ook de aandacht van het kabinet en kan aan de orde komen tijdens de jaarlijkse budgettaire besluitvorming. Aankomend voorjaar is het eerstvolgende moment dat besproken wordt of aanvullende maatregelen nodig zijn. Dit najaar wordt ook, zoals ieder jaar gebruikelijk, per artikel van de begroting onderzocht of de toegewezen prijsindex passend is. De komende jaren blijft het kabinet de prijsontwikkelingen van de GWW-sector op de voet volgen.

Algemeen

Over de jaren heen stijgen prijzen in de economie. Als op de begroting geen rekening wordt gehouden met deze ontwikkeling, is het budget voor uitgaven die vandaag worden geraamd, tegen de tijd van besteding (bijvoorbeeld enkele jaren later) onvoldoende waard om (het oorspronkelijke doel van) de uitgave te financieren. Om dit probleem te ondervangen maakt het kabinet gebruik van de prijsbijstellingssystematiek. Bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota beslist het kabinet om de voor dat jaar bepaalde prijsbijstelling over te hevelen naar de departementale begrotingen. Departementen bepalen vervolgens zelf hoe zij de prijsbijstelling op hun begroting inzetten, waarbij zij zich uiteraard houden aan wettelijk bindende afspraken met partijen over indexatie (bijvoorbeeld vastgelegd in contracten). Zij kunnen besluiten een deel van de prijsbijstelling in te zetten voor een ander doel dan de gestegen prijzen. Dat gebeurt in de praktijk met regelmaat.

Werking van de prijsbijstellingssystematiek

Een prijsstijging in de economie wordt inflatie genoemd. De prijsstijging per product of dienst kan worden verwerkt in een index. Een index is een bepaalde mix van goederen en diensten waarvan de gemiddelde stijging van de prijzen over een bepaalde periode wordt bijgehouden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bepaalt de samenstelling van de index. De bekendste index om de inflatie te duiden is de consumentenprijsindex (CPI). Voorbeelden van andere indices zijn de prijsindex materiële overheidsconsumptie (IMOC), de grond- weg- en waterbouw-index (GWW-index) en de index bruto overheidsinvesteringen (IBOI). Per index verschilt de samenstelling van de goederen -en dienstenmix. In de systematiek van de prijsbijstelling maakt het kabinet gebruik van zeven van deze door het CBS bepaalde prijsindices.

Iedere uitgave op de begroting wordt gekoppeld aan de index die het meest aansluit bij het type uitgave. Zo worden uitgaven gerelateerd aan overheidsinvesteringen geïndexeerd met de IBOI en kantooruitgaven met de IMOC. De classificering gebeurt door het verantwoordelijke beleidsdepartement en wordt vervolgens getoetst, in het najaar, door het Ministerie van Financiën. Het Mobiliteitsfonds en Deltafonds worden via de IBOI geïndexeerd. Het verloop van de gebruikte prijsindices wordt meerjarig geraamd in de macro economische ramingen van het Centraal Planbureau (CPB). Het gebruik van onafhankelijk geraamde indices van het CPB is conform de wet Houdbare Overheidsfinanciën (de wet HOF). Het kabinet gebruikt de ramingen van het CPB om het daadwerkelijke bedrag van de uit te keren prijsbijstelling te bepalen.

Doel prijsbijstellingssystematiek

Met de prijsbijstellingssystematiek wil het kabinet een deel van de prijsstijgingen die departementen ervaren compenseren. Het beperkte aantal van zeven prijsindices maakt de huidige prijsbijstellingssystematiek uniform en algemeen. Het kan daardoor voorkomen dat de daadwerkelijke prijsstijgingen in een specifieke sector, bijvoorbeeld de grond- weg- en waterbouwsector, niet volledig aansluit bij de door het kabinet uitgekeerde prijsbijstelling aan het departement. Departementen kunnen daardoor in het voorjaar meer of minder prijsbijstelling ontvangen ten opzichte van prijsontwikkelingen in de markt. Het is in eerste instantie aan het departement om dit verschil op te vangen. Bij grote afwijkingen tussen de verwachte prijzen en de gerealiseerde prijzen kan het kabinet besluiten om departementen extra te compenseren voor prijsstijgingen zoals bij Voorjaarsnota 2023 is gebeurd. Met deze extra compensatie zijn overigens niet alle prijsstijgingen volledig gecompenseerd.

De keuze voor de huidige prijsbijstellingssystematiek kent een aantal redenen:

- a. Het in stand laten van een prijsprikkel: Indexering heeft niet als doel prijscompensatie te bieden. Stijgende prijzen zijn veelal een oorzaak van schaarste in bijvoorbeeld personeel en/of grondstoffen. De oorzaak van schaarste is een hogere vraag dan aanbod. Indien prijsstijgingen volledig worden gecompenseerd, gaan inkopers van de overheid niet meer op zoek naar een goedkoper alternatief en blijft de vraag (te) hoog. Door generiekere indices te hanteren blijft deze prijsprikkel voor de inkopers bij de overheid in stand omdat niet de volledige prijsstijging wordt gecompenseerd. Wanneer bijvoorbeeld de staalprijs stijgt, is het belangrijk dat dit inkopers stimuleert om naar alternatieven te zoeken.
- b. Voorkomen prijsopdrijvend effect markt: Hoe specifieker de groep diensten, personeel of materieel op basis waarvan de prijsbijstelling wordt berekend, hoe meer de prijsbijstelling te beïnvloeden is door een kleine groep aanbieders. Het risico is dat de beperkte groep aanbieders steeds hogere prijzen hanteert ten koste van de overheidsfinanciën. Daarnaast neemt volledige compensatie van prijsstijgingen de prikkel weg voor aanbieders om met elkaar te concurreren en naar goedkope of nieuwe innovatieve alternatieven te zoeken.
- c. Hoge mate van stabiliteit: De goederen -en dienstenmix in een prijsindex kan een breed en een smal scala aan goederen en diensten bevatten. Des te smaller de index des te hoger de volatiliteit van de index. Een volatiele index is lastiger te ramen en biedt departementen minder zekerheid dan een index die is samengesteld uit een breder assortiment aan goederen en diensten. Met het oog op stabiele en betrouwbare ramingen kiest het kabinet daarom voor breder samengestelde prijsindices. Smallere indices als de GWW-index kunnen in specifieke jaren zelfs tot afromingen leiden. Dit kan in de praktijk tot

grote problemen leiden, aangezien departementen al rekening hebben gehouden met het ontvangen van prijsbijstelling.

- d. Goed uitvoerbaar: De huidige prijsbijstellingssystematiek is een relatief eenvoudige methode om departementen te compenseren voor prijsstijgingen in de economie. Het gebruik van de zeven onafhankelijk geraamde indices is overzichtelijk en administratief goed uitvoerbaar. Volledige prijscompensatie per sector zou werken met een wildgroei aan indices betekenen, met als resultaat toenemende administratieve lasten bij verschillende ambtelijke organisaties.

1. Evaluatie prijsbijstellingssystematiek voor investeringen uit het Mobiliteitsfonds en Deltafonds in het afgelopen decennium

Op basis van de huidige prijsbijstellingssystematiek worden prijsbijstellingen binnen het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds grotendeels gebaseerd op de IBOI. De IBOI wordt gebruikt omdat deze index gebaseerd is op de door het CPB berekende prijsstijgingen van de bruto investeringen in de collectieve sector. Deze investeringen bestaan onder meer uit infrastructuur, vervoersmiddelen en software. Infrastructuur beslaat ruim 50% van de overheidsinvesteringen en weegt relatief gezien zwaar mee in de IBOI.

De totale kosten van infrastructurele projecten zijn niet alleen afhankelijk van stijgingen van prijzen van materieel en personeel. De stijging van kosten kan ook te maken hebben met het verloop van een project. Denk hierbij aan tegenvallers bij projecten zoals slechtere kwaliteit van de bodem dan verwacht en vertraging door herstelwerkzaamheden van constructiefouten. Dit type stijging van kosten staat los van de prijsstijgingen en het gebruik van de prijsindices.

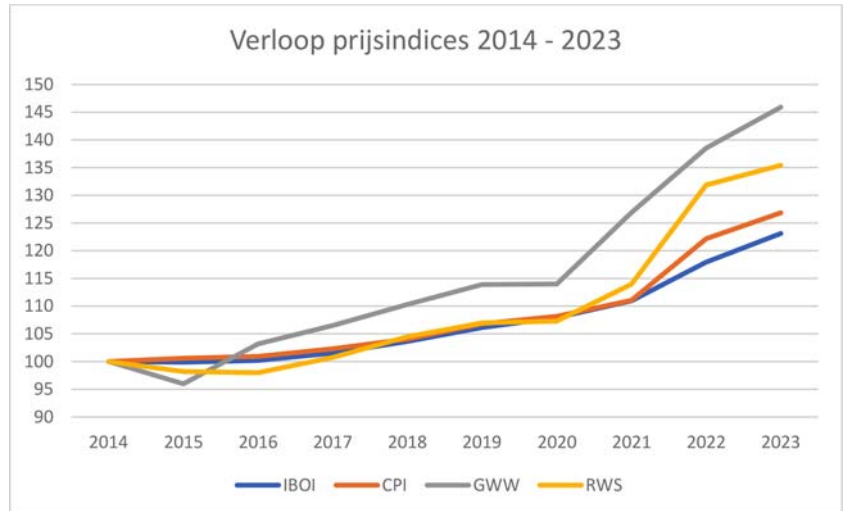
De prijsstijgingen in de GWW-sector waren afgelopen jaren echter zo hoog ten opzichte van de ontvangen indexatie, dat op het Mobiliteitsfonds een herprioritering nodig was om – naast tegenvallers in de uitvoering – deze prijsstijgingen op te vangen. Tegenvallers op de prijs zijn opgevangen door een lager productievolume. Daarbij speelde een rol dat de markt en Rijkswaterstaat tegen grenzen in de uitvoering aan liepen.

Naast de IBOI en de GWW-index kunnen prijsontwikkelingen binnen de GWW-sector op andere manieren in beeld worden gebracht. Rijkswaterstaat (RWS) stelt bijvoorbeeld jaarlijks een analyse op van de prijsontwikkelingen van projecten van Rijkswaterstaat van de afgelopen periode. Dit doet zij op basis van diverse deelindexen waaronder de GWW-index. Hierbij geldt wel dat de index van RWS niet onafhankelijk is zoals wel het geval is bij een index geraamd door het CBS. De RWS-index laat wel een vollediger beeld zien van de daadwerkelijke prijsstijgingen bij RWS dan alleen de GWW-index of de CPI. De CPI wordt niet gebruikt als prijsindex voor investeringen van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds maar laat wel zien hoe hogere grondstofprijzen doorwerken in prijzen voor bijvoorbeeld consumenten en is daarom in de evaluatie meegenomen.

Figuur 1 toont het verloop van de vier indices (de GWW-index, de IBOI, de RWS-index en de CPI) gedurende het afgelopen decennium. In de periode 2014–2020 toont de GWW-index eerst een dalende en vervolgens een sterk stijgende lijn, met name vanaf 2020. De IBOI laat een stabiel stijgend verloop zien, terwijl de RWS-index licht boven en onder de IBOI fluctueert. Vanaf 2020 zien we een breuk tussen de GWW-index, de RWS-index en de IBOI. Dit is onder andere het gevolg van sterk gestegen prijzen van grondstoffen en energie vanwege de oorlog in Oekraïne. Vanaf 2023 lijken de ontwikkeling bij onder andere de GWW-index, de index van RWS, de

CPI en de IBOI weer parallel te lopen maar wel op een ander niveau. Hierbij ligt de IBOI nog iets beneden de CPI.

Figuur 1



Hoewel bovenstaand figuur een grote discrepantie laat zien tussen de IBOI en de GWW-index, vindt het kabinet dit geen aanleiding tot ingrijpen. De GWW-sector is een afgebakende sector en de afgelopen 20 jaar is de GWW-index volatiel geweest. De GWW-index was soms (zoals in 2015) zelfs negatief. In praktijk had het gebruik van de GWW-index dan betekend dat een afroming op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds had moeten plaatsvinden. Daarnaast kan aansluiten bij de prijsontwikkelingen van de GWW-sector bovendien prijsopdrijvend werken in deze sector, zoals op pagina 3 van deze Kamerbrief uiteengezet.

Wel onderstreept de discrepantie tussen de IBOI en de GWW-index de noodzaak tot het scherp blijven monitoren van het verloop van de verschillende indices. In de praktijk doen zich wel degelijk budgettaire knelpunten voor op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds als gevolg van prijsstijgingen. Dit is met name het gevolg van de afspraken over de verdeling van risico's tussen de markt en Rijkswaterstaat en ProRail in contracten. In veel gevallen is de overheid verplicht om tot ca. 70% van de kostenstijgingen op basis van de GWW-index te vergoeden. In andere gevallen zijn maatwerkafspraken gemaakt. Hierbij wordt altijd vooraf gezocht naar een goede balans tussen enerzijds voldoende prikkels om risico's aan de voorkant goed in kaart te brengen en afspraken te maken wie voor welke risico's verantwoordelijk is, en anderzijds redelijkheid en billijkheid van de overheid ten aanzien van het ondernemersrisico.

Tot nu toe zijn alle te vergoeden prijsstijgingen opgevangen binnen beide fondsen. De gestegen prijzen waren een van de oorzaken (naast andere tekorten op projecten door tegenvallers in de uitvoering) voor de herprioritering op het Mobiliteitsfonds in 2023. Het valt niet uit te sluiten dat een herprioritering vanwege onder andere gestegen prijzen nog eens nodig blijkt. Het is daarom belangrijk om de ontwikkeling van de GWW-sector in relatie tot de IBOI te blijven monitoren, en de effecten van deze ontwikkeling op de financiële situatie van beide fondsen te betrekken bij reguliere budgettaire besluitvormingsmomenten binnen het kabinet. Aankomend voorjaar is het eerstvolgende moment dat besproken wordt of aanvullende maatregelen nodig zijn.

2. Vooruitblik voor het komend decennium

Een vooruitblik geven op de prijsontwikkelingen voor het komend decennium is ingewikkeld en niet passend. Toekomstige prijsontwikkelingen hangen in grote mate samen met economische ontwikkelingen. De overheid baseert zich hierbij niet voor niets op ramingen van onafhankelijke instituten. De IBOI en het CPI worden vijf jaar vooruit geraamd door het CPB. De IBOI laat tot en met 2028 een constante groei zien van gemiddeld 2,34% per jaar. Voor het CPI geldt hier een gemiddelde groei van 2,76% per jaar. Een inschatting van het verloop in latere jaren is nog niet beschikbaar. De GWW-index is alleen achteraf te bepalen en druist daarmee in tegen de prijsbijstellingssystematiek van de Rijksoverheid. Een raming van de RWS-index is lastig te maken omdat het verloop van projecten op voorhand moeilijk te voorspellen is.

In de komende jaren valt niet uit te sluiten dat de indices zoals de GWW-index, de RWS-index, de CPI en de IBOI opnieuw naar elkaar tenderen zoals in het verleden eerder is gebeurd. Dit is echter zeer afhankelijk van de ontwikkelingen in de wereld en specifiek de ontwikkelingen op de markt van energie (onder andere gas) en grondstoffen zoals staal.

3. Verbetervoorstellen zodat de prijsbijstellingssystematiek de reële kostenontwikkeling structureel bijhoudt

Uit figuur 1 blijkt dat de kosten van infrastructuurprojecten op basis van de GWW-index en RWS-index de afgelopen jaren harder zijn gestegen dan de uitgekeerde prijsbijstelling op basis van de IBOI. Dit levert budgettaire spanning op in de uitvoering van huidige en toekomstige projecten. Het kabinet is echter van mening dat op dit moment geen (structurele) wijzigingen nodig zijn in de huidige prijsbijstellingssystematiek.

Het kabinet kiest bewust voor de huidige systematiek vanwege de voordelen die deze met zich meebrengt zoals eerder in deze brief uiteengezet. Gezien het eenmalige karakter van de prijsschok op de energiemarkt, is het niet onwaarschijnlijk dat de betreffende indices in de komende jaren opnieuw naar elkaar tenderen zoals in het verleden eerder is gebeurd. Dit is echter zeer afhankelijk van de ontwikkelingen in de wereld en specifiek de ontwikkelingen op de markt van energie (onder andere gas) en grondstoffen zoals staal.

Als het realiseren van beleidsdoelstellingen van departementen in de knel dreigt te komen, is het nodig om een gesprek binnen het kabinet te voeren over de oorzaken. De prijsbijstelling is een onderdeel van dit gesprek, maar zeker niet het enige onderdeel. Als de prijzen van bepaalde grondstoffen bijvoorbeeld structureel harder stijgen, dan kan dit ook vragen om heroverweging van keuzes. In de praktijk wordt het kabinet gedwongen dit soort keuzes te maken. Tegelijkertijd ziet het kabinet de afgelopen jaren toenemende vertragingen ontstaan binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Conform het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte is het belangrijk om rekening te houden met de uitvoerbaarheid van plannen in een markt waar grondstoffen en arbeid schaars zijn, juist om prijsopdrijvende effecten te voorkomen. De afgelopen jaren zijn het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hierover constructief in gesprek.

Tot slot

Prijsontwikkelingen van de GWW-sector blijven de aandacht hebben van het kabinet. Dit najaar wordt daarom ook, zoals ieder jaar gebruikelijk, per artikel van de begroting onderzocht of de toegewezen prijsindex passend is.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener