



Evaluatie prijsbijstellingsystematiek investeringen Mobiliteitsfonds en Deltafonds

Bijlage bij Kamerbrief over uitvoering motie Grinwis c.s.

Datum

26 september 2024

Inhoudsopgave

Inleiding	pg. 3
1. Wat is de huidige prijsbijstellingssystematiek?	pg. 4
2. Wat zijn voordelen en nadelen van de huidige systematiek?	pg. 5
3. Welke indices zijn voorhanden om de prijsontwikkeling te volgen voor projecten binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds?	pg. 6
4. In welke mate komt het verloop van de indices overeen met de voor de fondsen ontvangen prijsbijstellingen?	pg. 11
5. In hoeverre verloopt de kostenontwikkeling binnen infrastructuurprojecten gelijk aan de indices?	pg. 15

Inleiding

Op 25 januari 2024 heeft de Tweede Kamer de motie van het lid Grinwis c.s. aangenomen. In deze motie 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.”¹

Om aan de motie te kunnen voldoen hebben het ministerie van Financiën en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samen de huidige prijsbijstellingssystematiek voor investeringen uit het Mobiliteitsfonds en Deltafonds geëvalueerd zoals verzocht in het eerste onderdeel van de motie.

De evaluatie valt uiteen in vijf verschillende deelvragen:

1. Wat is de huidige prijsbijstellingssystematiek?
2. Wat zijn voordelen en nadelen van de huidige prijsbijstellingssystematiek?
3. Welke indices zijn voorhanden om de prijsontwikkeling te volgen voor projecten binnen het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds?
4. In welke mate komt het verloop van de indices overeen met de voor de fondsen ontvangen prijsbijstellingen?
5. In hoeverre verloopt de kostenontwikkeling binnen infrastructuurprojecten gelijk aan de indices?

Na een algemene inleiding over de prijsbijstellingssystematiek en de specifieke prijsbijstellingssystematiek voor IenW (de antwoorden op vragen 1 en 2), wordt nader ingegaan op de beschikbare indices (het antwoord op vraag 3), de prijsontwikkeling van de afgelopen jaren (het antwoord vraag op 4) en tot slot wordt de kostenontwikkeling binnen infrastructuurprojecten vergeleken met de indices (het antwoord op vraag 5). Deze evaluatie is zelfstandig leesbaar en vormt de basis voor de reactie van het kabinet op de motie van de Tweede Kamer.

¹ Kamerstukken 36410 XII, 2023-24, nr. 50.

1. Wat is de huidige prijsbijstellingssystematiek?

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 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.

Huidige systematiek IenW

Het Mobiliteitsfonds en Deltafonds worden via de IBOI geïndexeerd. 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.

2. Wat zijn voordelen en nadelen van de huidige systematiek?

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 afomingen 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.

3. Welke indices zijn voorhanden om de prijsontwikkeling te volgen voor projecten binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds?

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt gecompenseerd voor prijsstijgingen in de vorm van prijsbijstelling. Voor haar eigen begroting als voor de begroting van het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Zoals bij het antwoord op vraag 1 aangegeven, gebeurt dit met het gebruik van de IBOI. De huidige systematiek is geïntroduceerd tegelijk met het ontwikkelen van het MIT en het Infrafonds (1993), de voorlopers van het MIRT (2008), Deltafonds (2013) en Mobiliteitsfonds (2022). Het Infrastructuurfonds had een looptijd tot 2020. De looptijd is in 2012 verlengd tot 2028 en in 2016 tot 2030. Sinds 2017 wordt het fonds automatisch elk jaar verlengd.

Het ministerie van Financiën berekent de indexering over de stand ontwerpbegroting van het jaar ervoor. De prijsbijstelling wordt toegevoegd aan de investeringsruimte op de fondsen. De uitkering naar de projecten geschiedt op basis van de actuele ramingen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De indexering wordt uitgekeerd over de nog niet gerealiseerde budgetten van het lopende jaar en verder. Vaak betreffen het langjarige contracten. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HBWP) wordt bijvoorbeeld tot 2050 geïndexeerd. Voor prijsbijstellingen van budgetten van de Aanvullende Post worden separate afspraken gemaakt met het ministerie van Financiën.

Prijsindices voor prijsontwikkelingen op het Mobiliteit- en Deltafonds

Naast de IBOI kunnen prijsontwikkelingen op het Mobiliteit- en Deltafonds ook op andere manieren worden bijgehouden. Voor onderstaande indices geldt dat deze zijn gebaseerd op de productprijzen zoals bijgehouden door het CBS. In het antwoord op vraag 3 wordt ingegaan op de volgende vijf indices:

- Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI)
- Inputprijsindex Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW)
- Indexen Risicoregeling Grond- Weg- en Waterbouw ("CROW-index")
- Consumentenprijsindex (CPI)
- Rijkswaterstaat-index (RWS-index)

Ad. 1 Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI)	
Kenmerken	Bron: CPB Ex ante of ex post: De prijsbijstelling is gebaseerd op een jaarlijkse raming in maart van het Centraal Economisch Plan (CEP) en vindt ex ante plaats. Huidige toepassing: De IBOI is de huidige indexatiegrondslag binnen de Rijksbegroting voor lange termijn investeringen.
<i>Toelichting</i> De IBOI is de gemiddelde prijsstijging van de bruto investeringen van de collectieve sector. De investeringen bestaan onder meer uit infrastructuur, vervoermiddelen en software. Cijfermatig staat dit onderbouwd in de nationale rekeningen in tabel G20. Hierin staan ook de wegingsfactoren; infrastructuur beslaat ruim 50% van de overheidsinvesteringen.	
<i>Totstandkoming</i> De IBOI wordt door het CPB geraamd op basis van ramingen van de gecumuleerde kostenquotes (inclusief marge-ontwikkeling) ² . Zo werken loonstijgingen voor 54% door in de investeringsprijs van de overheid; bij prijsstijgingen van de invoer van grondstoffen is het 12%. Ook wordt rekening gehouden met autonome prijsmutaties, zoals de invoering van BTW op openbaar vervoerprojecten.	
<i>Toepassing</i>	

² CPB Document 217, SAFFIER II, 1 model voor de Nederlandse Economie in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen

De IBOI wordt vaak gebruikt voor het indexeren van projecten, afspraken en begrotingen in constante prijzen. Dit geldt bijvoorbeeld voor projecten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en voor afspraken tussen een gemeente en een wegenbouwer.

Ad. 2 Inputprijsindex Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)

Kenmerken	Bron: CBS Ex ante of ex post: 4 keer per jaar, 2 maanden na peildatum. Daarmee is de GWW een ex post index. Huidige toepassing: Voor monitoring van prijsontwikkelingen.
------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Toelichting

Twee maanden na dato van de peildatum van de GWW in januari, april, juli en oktober worden de voorlopige GWW-cijfers gepubliceerd. Definitieve cijfers worden 4 tot 16 maanden na de periode waarover de cijfers worden berekend vastgesteld. Dit is afhankelijk van bij de GWW-index betrokken cao's.

Totstandkoming

De bronnen voor deze index zijn gegevens die bij het CBS aanwezig zijn. De loonontwikkeling is gebaseerd op de ontwikkeling van de contractuele loonkosten van cao-lonen. De ontwikkeling van de materieel -en de materiaalprijzen wordt berekend op basis van prijsindexcijfers die ontleend zijn aan de statistiek Producentenprijs Index (PPI), de prijsindexcijfers van de statistiek Dienstenprijzen (DPI) of de Consumentenprijsindex (CPI).

De prijsindex van de verschillende deelgebieden binnen de GWW-sector wordt berekend door het wegen van prijsontwikkelingen van bepaalde groepen die beschikbaar zijn vanuit de PPI, DPI en CPI en de ontwikkeling van de contractuele lonen. Als basis van het wegingsschema zijn de resultaten van een onderzoek naar kosten van representatieve projecten in de verschillende deelgebieden gebruikt. Daarbij is het verbruik van bouwmaterialen, diensten en arbeid vastgesteld. Het betreft het gemiddelde gebruik van bouwmaterialen, diensten en arbeid in de volgende deelgebieden:

- 4211a Wegen, fiets- en voetpaden met open verharding
- 4211b Geasfalteerde wegen en fietspaden met gesloten verharding
- 4211c Onderhoud aan wegen met gesloten verharding
- 4212 Boven- en ondergrondse spoorwegen.
- 4212a Spoorwegen; Aanleg
- 4212b Spoorwegen; Exploitatie/onderhoud
- 4213 Bruggen en tunnels; bouw van bruggen en tunnels.
- 4221 Civieltechnische werken en bouw van civieltechnische werken, voor vloeistoffen
- 4291 Waterbouwkundige werken en bouw van waterbouwkundige werken
- 4312 Bouwrijp maken van terreinen
- 4321 Elektrische installatie

Met behulp van het wegingsschema worden de prijsindices van de diverse materialen, diensten en lonen samen gewogen tot één prijsindex voor een van de deelgebieden. Om vanuit de indexcijfers van de deelgebieden te komen tot prijsindexcijfers voor de totale GWW-sector wordt gebruik gemaakt van een wegingsschema dat ontleend is aan de uitkomsten van Nationale Rekeningen (NR) van 2016 met een update naar 2018.

Toepassing

De GWW-index wordt gebruikt voor het monitoren van de prijzen in de sector door onder andere Rijkswaterstaat en ProRail. De index geeft een goed beeld van de feitelijke ontwikkeling in bouwkosten. De deelindexen 4212a, 4212b en 4213 worden toegepast in contracten van ProRail met aannemers. Voor de instandhouding van het spoor netwerk (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) houdt ProRail een egaliseringsreserve aan voor het verschil tussen IBOI en CPI. In geval de cumulatieve verschillen >2.5% van de omzet overstijgen gaan het beleidsdepartement en de uitvoeringsdienst in gesprek. Verschillen zijn in het verleden gedekt uit de investeringsruimte van het Mobiliteitsfonds.

De investeringen uit de fondsen zijn breder dan enkel de bouwkosten waaruit de GWW-index bestaat. De investeringen bestaan bijvoorbeeld ook uit grondverwervingskosten, ingenieursdiensten en subsidies. Het zwaartepunt ligt wel bij de bouwkosten.

Voor de GWW-index wordt geen raming en/of prognose opgesteld. Indexering van budgetten kan dus enkel ex post plaatsvinden. Dit druist in tegen de huidig gehanteerde systematiek binnen de Rijksoverheid. Daarbij is de GWW-index heel volatiel. De GWW-index was soms (zoals in 2015) zelfs negatief. In praktijk had het gebruik van de GWW-index dan betekend dat een afroaming op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds had moeten plaatsvinden. Dat zou grote problemen tot gevolg hebben gehad, gegeven de verplichtingen die op de fondsen rusten. Daarnaast kan aansluiten bij de prijsontwikkelingen van de GWW-sector bovendien prijsopdrijvend werken in deze sector. De GWW-index wordt niet geraamd door het CPB, is daarmee niet onafhankelijk en wijkt af van de reguliere systematiek binnen de Rijksoverheid.

Ad. 3 Indexen Risicoregeling Grond- Weg- en Waterbouw (CROW-index)

Kenmerken	Bron: kennisplatform CROW Ex ante of ex post: 12 keer per jaar vindt publicatie plaats, 4 maanden na peildatum. De index is daarmee ex post. Toepassing: Risicoregeling GWW 1995 voor verrekening loon- en prijsontwikkelingen tussen opdrachtgever en aannemer
------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Toelichting

Het kennisplatform CROW publiceert maandelijks de ontwikkeling van een aantal prijzen. Dit is niet zozeer een index van een (deel) sector, maar de ontwikkeling van sectorrelevante prijzen. Er is geen sprake van een gewogen standaard index voor de GWW-sector. Er is dus geen sprake van een algemene "CROW-index" die direct geschikt is voor toepassing op de fondsen. De CROW-index wordt niet geraamd door het CPB en wijkt daarmee af van de reguliere systematiek.

Totstandkoming

De indices zijn ontleend aan de statistiek Producentenprijs Index (PPI), de prijsindexcijfers van de statistiek Dienstenprijzen (DPI) of van de Consumentenprijsindex (CPI) van het CBS. De indices van de CROW komen overeen met de producentenprijzen die het CBS publiceert of zijn opgebouwd uit een sectorspecifieke gewogen producentenprijs van meerdere CBS producentenprijzen. De CROW index 18 betonstaal is bijvoorbeeld identiek aan de CBS producentenprijs 27106010 betonstaal. De index voor 19 staal exclusief betonstaal is daarentegen een sectorspecifieke gewogen gemiddelde van diverse CBS producentenprijzen zoals koudgewalst bandstaal, ruwstaal, gietwerk van staal etc.

De door CROW gepubliceerde indices zijn:

- 00 Loonkosten
- 01 Gasolie hoog accijnstarief
- 02 Gasolie met laag accijnstarief
- 03 Gasolie exclusief accijns
- 04 Elektriciteit
- 11 Grind en industriezand
- 12 Steenslag en brekerzand
- 13 betonmortel
- 14 betonproducten
- 15 Cement
- 16 Breuksteen
- 17 Kunststoffen inclusief PVC, exclusief geosynthetica
- 18 betonstaal
- 19 staal exclusief betonstaal
- 20 wegebouwbitumen
- 21 bitumineuze bindmiddelen exclusief wegebouwbitumen
- 22 mineraal asfaltmengsel inclusief brandstof, exclusief bitumen

Toepassing

De risicoregeling GWW 1995³ met de onderliggende indices is de GWW-sectorstandaard voor verrekening van loon- en prijsontwikkeling. In de regel gaat dat om verrekening tussen opdrachtgever en aannemer, maar wordt het ook wel toegepast tussen aannemer en toeleverancier. Er is geen sprake van een generieke gewogen index voor de gehele sector. Per contract wordt een percentage van de aanneemsom bepaald waarover loonkosten invloed hebben (loonkostenbestandsdeel). Daarnaast wordt vooraf per contract gespecificeerd welke indices van toepassing zijn. Een indexatievergoeding wordt in de regel enkel toegepast voor contracten die meerjarig zijn waarbij voor RWS contracten een vergoeding van 70% wordt gehanteerd.

Ad. 4 Consumenten Prijs Index (CPI)

Kenmerken	Bron: CBS en CPB Ex post (CBS): 12 keer per jaar. Publicatie van de raming vindt plaats op de laatste werkdag van de maand waarop de cijfers betrekking hebben of kort daarna. Ex ante (CPB): 2 keer per jaar, via het CEP en de Macro-economische verkenningen (MEV).
------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Toelichting

De CPI bevat cijfers over het prijsverloop van een pakket goederen en diensten dat een gemiddeld Nederlands huishouden aanschaft. Dit wordt de consumentenprijsindex (CPI) genoemd.

Totstandkoming

De CPI geeft de prijsontwikkeling weer van alle goederen en diensten die door de Nederlandse consumenten worden gekocht. Het gewicht waarmee deze goederen en diensten meewegen in de CPI is gelijk aan het bedrag dat de Nederlandse consumenten gemiddeld uitgeven aan deze goederen en diensten in verhouding tot de totale consumptieve uitgaven van de Nederlandse consumenten. Vervolgens worden de prijsstijgingen per categorie gewogen in het cijfer van het CPI. Het CBS meet de gegevens per kalendermaand. Het CPB doet dit jaarlijks vooruit op basis van eigen ramingsmethodiek.

Toepassing

Veel partijen gebruiken de CPI (of een onderdeel van de CPI) voor het indexeren van huurcontracten, premies of andere tarieven en prijzen. Binnen de Rijksbegroting wordt het gebruikt voor de indexering van bijvoorbeeld de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De CPI wordt geraamd door het CPB en wordt door het ministerie van Financiën reeds toegepast als indexering op bepaalde budgetten.

Ad. 5 Rijkswaterstaat-index (RWS-index)

Kenmerken	Bron: Rijkswaterstaat (RWS) Ex post of ex ante: 1 keer per jaar wordt een analyse gedaan van de gerealiseerde prijsontwikkelingen. De index is daarmee ex post. Toepassing: Analyse en monitoring prijsontwikkelingen specifiek voor RWS
------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Toelichting

Rijkswaterstaat stelt jaarlijks een analyse op van de prijsontwikkelingen van projecten in de RWS-portefeuille van de afgelopen periode. Hiervoor wordt een RWS specifieke gewogen index opgesteld opgebouwd uit diverse CROW-indices en de GWW-index. In de GWW-index weegt de prijsontwikkelingen van de bouwkosten en aannemerskosten zwaar mee. Bij de RWS-index weegt onder andere het looncomponent zwaarder. Naast de aannemerskosten is namelijk sprake van voorbereiding door ingenieursbureaus. Daarnaast wegen aspecten als grondverwervingskosten en verleggen van kabels en leidingen zwaarder mee in de RWS-index dan in de GWW-index.

Totstandkoming

De indices zijn ontleend aan de PPI, de DPI en CPI van het CBS aangevuld met sectorspecifieke producentenprijzen van het CROW.

Toepassing

³ Gepubliceerd door stichting CROW: Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.

Prijzontwikkelingen zijn doorlopend input voor de actualisatie van de RWS-kostprijzendatabase. Op basis hiervan kan RWS ramingen opstellen. De analyse wordt gebruikt om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen door de tijd heen en het signaleren van trends. De weging van de indexen worden door RWS zelf gedaan. De index is hierdoor niet onafhankelijk. Voor de index worden ook geen ramingen of prognoses opgesteld. Indexering van budgetten vindt daardoor enkel ex post plaats. De RWS-index wordt niet geraamd door het CPB en wijkt daarmee af van de reguliere systematiek.

In 2023 vond 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 hogere prijzen en andere uitvoeringsrisico's. In de motie wordt gevraagd of het nodig is om de huidige indexatiesystematiek aan te passen vanwege de gevolgen van excessieve prijsstijgingen. Het kabinet is hier om verschillende redenen zeer terughoudend in. Het kabinet wil voorkomen dat prijsbijstellingen een prijsopdrijvend effect 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. Zie hiervoor ook het antwoord onder vraag 2.

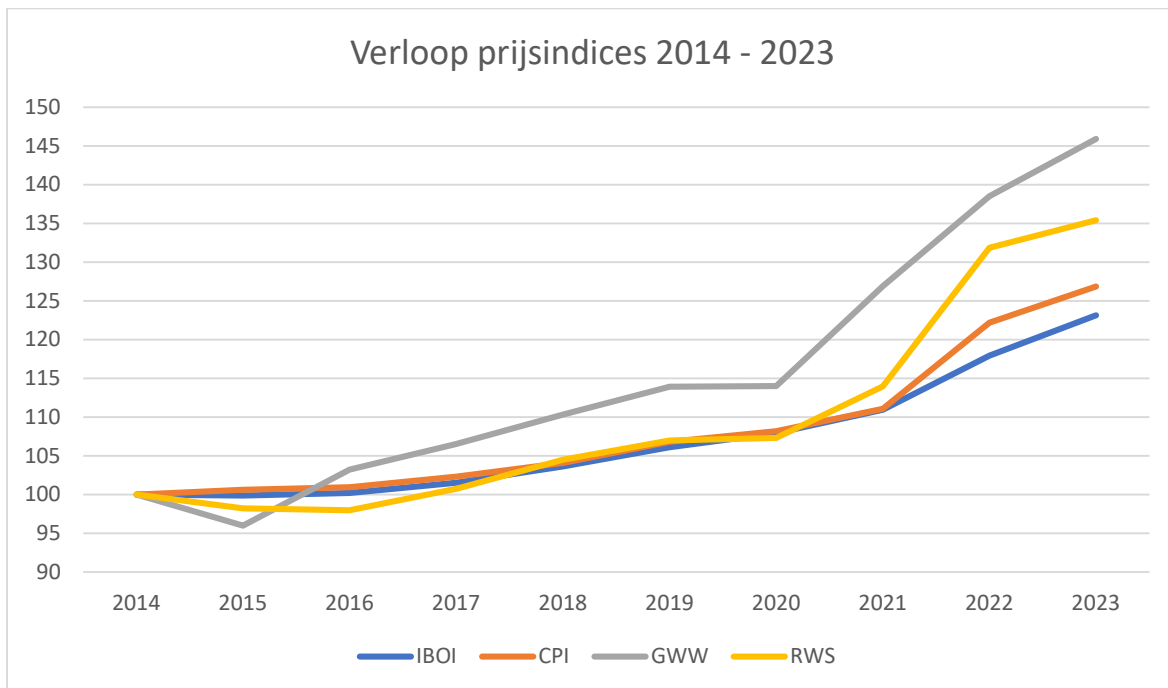
Naast de IBOI en de GWW-index kunnen prijzontwikkelingen binnen de GWW-sector ook op andere manieren in beeld worden gebracht zoals hierboven duidelijk wordt. Rijkswaterstaat (RWS) stelt jaarlijks een analyse op van de prijzontwikkelingen van projecten van Rijkswaterstaat van de afgelopen periode. Hierbij 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 Consumentenprijsindex (CPI). De CPI wordt niet gebruikt als prijsindex voor investeringen van het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. De CPI laat wel zien hoe hogere grondstofprijzen doorwerken in prijzen voor bijvoorbeeld consumenten en is daarom in de evaluatie meegenomen.

4. In welke mate komt het verloop van de indices overeen met de voor de fondsen ontvangen prijsbijstellingen?

Kwantitatieve vergelijking van de indexen

In figuur 1 is het verloop van de indices IBOI, CPI, GWW-index en RWS-index weergegeven. In het figuur zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Voor alle indices geldt index 2014=100. De CPI en GWW-index worden door het CBS als indexcijfer gepresenteerd. De IBOI en de RWS-index zijn op basis van de jaarmutaties omgerekend naar indexcijfers. Alle in de figuur opgenomen indices zijn gebaseerd op gerealiseerde waarden.
- De GWW-cijfers zijn tot en met 2022 definitief. De overige prijsindexcijfers zijn voorlopig. De periode dat de prijsindexcijfers voorlopig zijn, is afhankelijk van het moment dat de bij de GWW betrokken cao's worden afgesloten. Deze periode kan variëren van 4 tot circa 16 maanden na de periode waarover de cijfers worden berekend. Bij de IBOI is rekening gehouden met de nacalculatie in 2022 van 0,8% bovenop de oorspronkelijke IBOI in 2022 van 5,2%.
- De CPI is wel opnieuw berekend. CBS levert deze cijfers zowel in jaarlijkse mutaties als in indexcijfers, met 2015=100. Dit is omgerekend naar 2014=100, zodat overal hetzelfde basisjaar wordt gehanteerd.



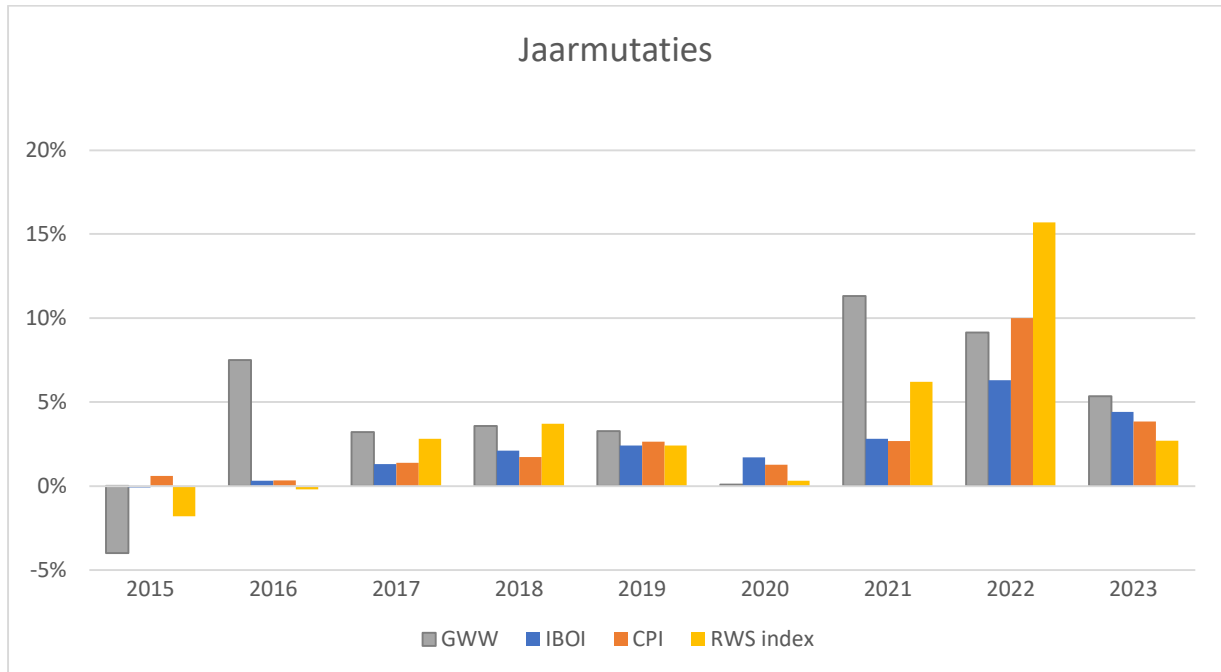
Figuur 1: ontwikkeling indices (2014-2023) (Bron: MinFin, CBS en RWS)

Uit de grafiek komt het volgende naar voren:

- De GWW-index is van 2014 naar 2015 gedaald. Dit in tegenstelling tot de overige indices, die in 2015 nagenoeg gelijk zijn gebleven. De GWW-index is in 2016 echter flink gestegen ten opzichte van 2015, waardoor de index in 2016 hoger dan de overige indices ligt.
- In de periode t/m 2020 zijn de prijsstijgingen beperkt. De GWW-index en de RWS-index stijgen wel harder dan de IBOI en CPI.
- Vanaf 2021 worden de prijsstijgingen extremer, met name veroorzaakt door de Russische inval in Oekraïne, waarbij de GWW -en RWS-index nog harder stijgen dan de IBOI en CPI.

- De GWW-index is over het algemeen volatieler dan de andere indices. Dit geldt specifiek ook voor de periode 2008-2014. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat een alternatief basisjaar in de periode 2008-2016 (nu 2014) het prijspeil van de GWW-index dichterbij de IBOI/CPI kan liggen, maar in elk geval hoger uitkomt na 2020.

In figuur 2 zijn de jaarmutaties en gemiddeldes over de periode 2015-2023 van de indices IBOI, CPI, GWW en RWS-index weergegeven. Hierbij zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij figuur 1.



Figuur 2: jaarmutaties indices (2015-2023) (Bron: MinFin, CBS en RWS)

Uit de grafiek komt het volgende naar voren:

- De GWW (4,4%) en de RWS index (3,5%) zijn in de periode 2015-2023 per jaar gemiddeld harder gestegen dan de IBOI (2,2%) en CPI (2,7%).
- De IBOI en CPI ontlopen elkaar niet veel in de periode 2015-2023. Het verschil van circa 0,5 procentpunt wordt voornamelijk veroorzaakt door de CPI van 2022.
- De GWW-index en in mindere mate de RWS-index zijn volatieler dan de IBOI en CPI. Dit wordt goed zichtbaar in 2015, 2016, 2021 en 2022. De GWW-index en de RWS-index waren in 2015 zelfs negatief.

De discrepantie tussen de IBOI en de GWW-index laat de noodzaak zien 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. 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 dit nog eens nodig blijkt. De wijze waarop het uit elkaar lopen van de IBOI en prijsontwikkelingen in de GWW-sector zich uit in budgettaire tegenvallers, kan onderdeel uitmaken van de reguliere budgettaire besluitvorming binnen het kabinet. Aankomend voorjaar is het eerstvolgende moment dat besproken wordt of aanvullende maatregelen nodig zijn.

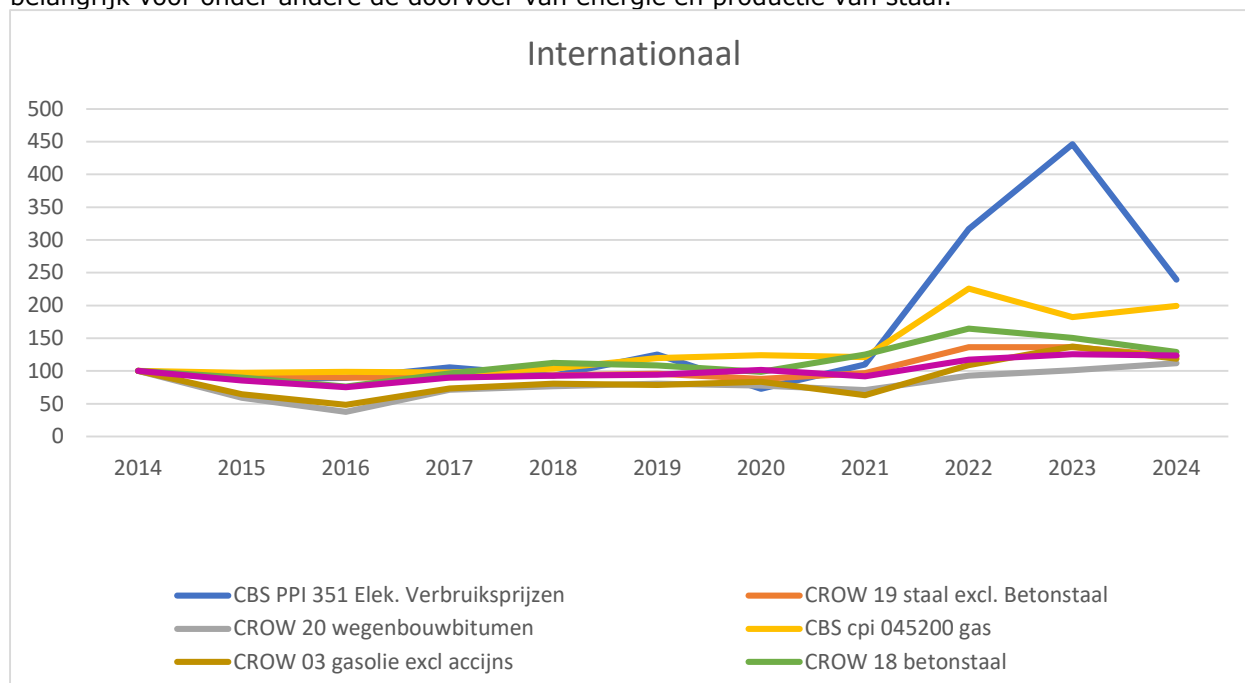
Een vooruitblik geven op de prijsontwikkelingen voor het komend decennium is ingewikkeld en ook niet passend. Toekomstige prijsontwikkelingen hangen in grote mate samen met economische ontwikkelingen. De overheid baseert zich hierbij niet voor niets op ramingen van onafhankelijke instituten. In de komende jaren valt daarmee 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.

Ter achtergrond: nadere toelichting relevante productprijzen voor IenW

In de kwantitatieve beschouwing is te zien dat alle indices min of meer dezelfde trend vertonen. Daarbij is feitelijk zichtbaar dat de GWW-index en de RWS-index netto een hoger prijspeil hebben ten opzichte van het CPI en de IBOI. Dit komt omdat de GWW-index en de RWS-index op basis van de drie belangrijkste kostenbestanddelen: het materiaal, het materieel en de loonkosten van de werkelijke kosten ontwikkeling van de infrastructuur berekend zijn. Hieronder wordt uiteengezet hoe de prijzen voor de voor IenW relevante productcategorieën zich hebben ontwikkeld.

Prijzen gerelateerd aan de internationale economie zijn relatief stabiel in de periode 2012-2020. De oorzaken voor een hoger prijspeil in de GWW-sector in de periode voor 2021 ligt voornamelijk bij de producentenprijzen die gerelateerd zijn aan de nationale economie. In 2021 beginnen staalproducten en energieprijzen enorm te stijgen, dat laatste vooral als gevolg van energiepolitiek van Rusland. In 2022, na de inval in Oekraïne, stijgt de prijs nog meer. Oekraïne was begin 2022 belangrijk voor onder andere de doorvoer van energie en productie van staal.



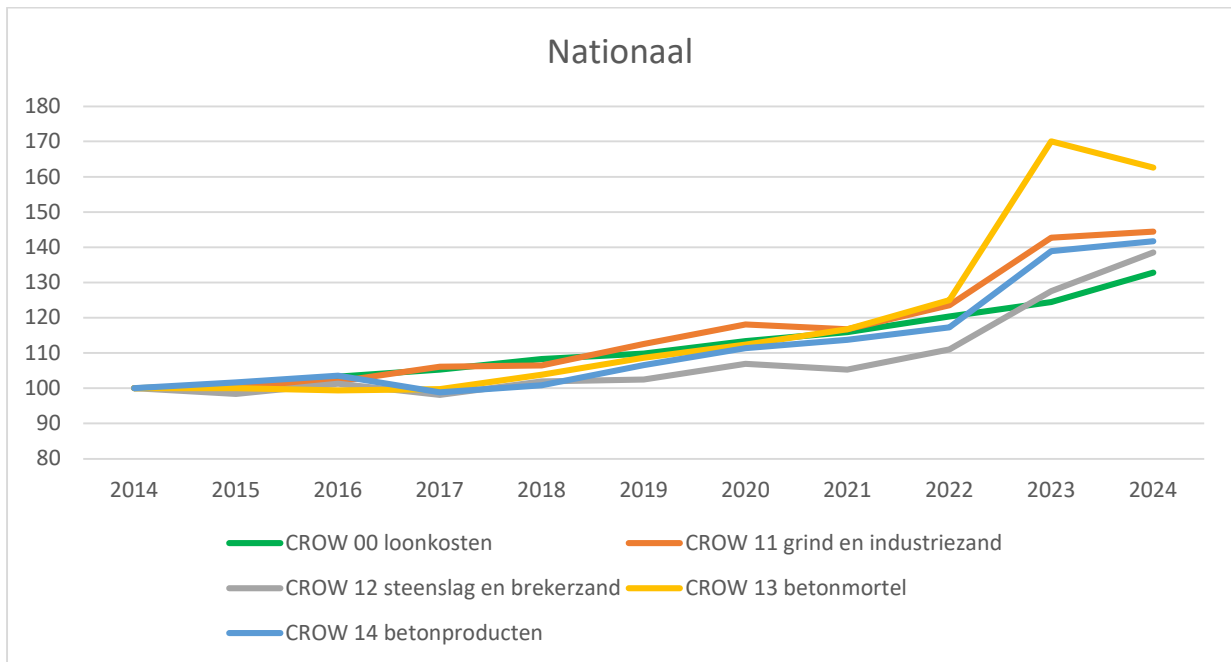
Figuur 3. Productprijzen gerelateerd aan de internationale economie

Prijzen van producten die vaak uit Nederland komen en een direct verband hebben met de nationale economie, zoals grind, beton en steenproducten, kennen sinds 2016 een groeiende trend. Dit geldt ook voor de loonkosten. Als gevolg van verschillende ontwikkelingen in de sector (digitalisering, wetgeving e.d.) is de complexiteit van het werk flink toegenomen. De afgelopen jaren zijn daardoor relatief meer uitvoerend technisch-administratieve functies (UTA) bijgekomen ten opzichte van bouwplaatsmedewerkers. Technisch-administratieve functies kennen een hoger gemiddelde loonsom. Daarnaast is de spanning op de arbeidsmarkt voor de bouw sterk toegenomen in de periode na 2016 met een piek in 2019⁴. Deze factoren dragen bij aan een hogere loonontwikkeling in de bouw ten opzichte van de gemiddelde loonontwikkeling.

Voor een viertal productcategorieën (11 Grind en industriezand, 12 Steenslag en brekerzand, 13 betonmortel, 14 betonproducten), is de trend van de prijzen vergelijkbaar met de IBOI maar is het prijspeil hoger (zie onderstaande grafiek). Het hogere prijspeil in de jaren 2014-2021 gaat mogelijk om een inhaaleffect na de financiële crisis van 2008 en de Europese schuldencrisis van 2011. Een

⁴ Economisch Instituut voor de Bouw (2024): Trends op de arbeidsmarkt 2018-2023

gevoeligheidsanalyse laat zien dat met een ander basisjaar (nu 2014) het prijspeil van de GWW dichterbij de IBOI/CPI kan liggen, maar in elk geval hoger uitkomt na 2020. Voor 2020 en verder is te zien dat Covid beperkt invloed heeft gehad. De invloed van de oorlog in Oekraïne is beperkter dan bij productprijzen die internationaal bepaald worden.



Figuur 4. productprijzen gerelateerd aan nationale economie

5. In hoeverre verloopt de kostenontwikkeling binnen infrastructuurprojecten gelijk aan de indices?

Contractvormen

Een groot deel van de kosten van infraprojecten komt voort uit contracten met de markt. De meest voorkomende contractvormen voor aanleg zijn UAV-GC-, D&C- en DBFM-contracten,⁵ en voor exploitatie en onderhoud worden prestatiecontracten gebruikt. Voor deze contracten worden door RWS opgestelde modelcontracten gehanteerd, waarin standaard de Risicoregeling GWW 1995 wordt toegepast. Deze regeling maakt duidelijk op welke prijsbijstelling de aannemer contractueel recht heeft. De regeling dekt niet de gehele prijsstijgingen af. Wel het grootste deel (circa 70%) van een vijftal vooraf bepaalde CROW-productprijnsindexen. De keuze van de productgroepen is geldig voor de volledige duur van het contract, en kan tussentijds niet worden aangepast. De verrekening vindt plaats volgens indexcijfers die periodiek door de Raadscommissie Risicoregeling GWW van het kennisplatform CROW worden vastgesteld.

Het algemene beeld voor de D&C-contracten is dat het toepassen van de contractbepalingen voldoende is om de aannemer te compenseren voor de sterk gestegen prijzen. In een aantal gevallen is sprake van een situatie waarbij maatwerk nodig is omdat na het toepassen van de contractuele indexeringsregeling nog steeds sprake kan zijn van excessieve kostenstijgingen die het ondernemersrisico overschrijden. Het ondernemersrisico is de maatlat die in het civielrecht gebruikt wordt om te bepalen of kosten nog redelijkerwijs gedragen kunnen worden door de opdrachtnemer. DBFM-contracten kennen in de aanlegfase geen indexeringsregeling (wel voor de onderhoudsfase die daardoor vergelijkbaar is met de D&C-contracten). Hierdoor worden opdrachtnemers bij deze contracten het meeste getroffen door de plotseling sterk gestegen prijzen. Ondanks dat in het contract geen afspraken over compensatie zijn gemaakt, kunnen hier maatwerkafspraken worden getroffen voor prijsstijgingen die het ondernemersrisico overschrijden.

Maatwerkafspraken

In enkele gevallen kan sprake zijn van maatwerkafspraken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Project Selectieve onttrekking in IJmuiden waarbij afgesproken is dat de opdrachtgever risicodragend is voor de staalinkoop. Deze afspraak is gemaakt, omdat ten tijde van de aanbesteding de staalprijzen enorm stegen, geen zicht was op stabilisatie van de prijzen. Bij onder andere de Nieuwe Sluis Terneuzen is in het contract opgenomen dat binnen zes maanden na gunning een termijncontract moet worden afgesloten om de inkoopprijs van staal vast te leggen. Consequentie is dat de inkoopprijs hoger uitvalt dan de op dat moment geldende inkoopprijs, maar daarmee wel het risico van prijsstijgingen en het potentiële voordeel van prijsdalingen wordt geëlimineerd. Dergelijke afspraken worden incidenteel gemaakt en zijn niet standaard onderdeel van de contracten. Baggerbedrijven sluiten bijvoorbeeld termijncontracten af voor brandstofprijzen, maar dit wordt niet altijd contractueel opgelegd door de opdrachtgever.

Ondernemersrisico

De risicoregeling dekt niet de gehele prijsstijgingen af, maar wel het grootste deel (circa 70%). Het resterende deel is voor rekening van de opdrachtnemer. Er kunnen marktomstandigheden zijn waardoor deze regeling ontoereikend kan zijn. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld:

- In de 30% die niet in aanmerking komt voor verrekening zitten toch hoge prijsstijgingen die de aannemer niet kan dragen.

⁵ D&C: Design & Construct, DBFM: Design Build Finance Maintain

- In de vooraf door de aannemer gedefinieerde productgroepen ontbreekt een productgroep die onverwacht veel stijgt. Bij contracten die lang lopen is dit risico groter.
- Sommige materialen (zoals bijv. biobrandstoffen) kennen nog geen index.
- De werkelijk prijsstijgingen zijn (in een hoog volatiele markt) hoger dan de door de Raadscommissie Risicoregeling GWW vastgestelde indexcijfers.

Deze risico's kunnen er toe leiden dat er sprake is van prijsstijgingen die niet voor verrekening in aanmerking komen. Aanvullende compensatie vindt plaats op basis van redelijkheid en billijkheid. Wat hieronder kan worden verstaan, is op basis van jurisprudentie goed te onderbouwen. Om te bepalen of sprake is van excessieve prijsstijging en mogelijk tot aanvullende compensatie door de opdrachtgever moet worden overgegaan, wordt een aantal stappen doorlopen. Het betreft de volgende stappen:

- Is één van de productgroepen (materialen) uit het contract met meer dan 10% gestegen en is de stijging hoger dan 5% van de inschrijfprijs, dan betreft het een excessieve stijging.
- Voor het deel van de aannemingsom dat niet volgens de contractuele bepaling in aanmerking komt voor verrekening had de aannemer een regulier te verwachten indexering moeten meenemen. De prijsontwikkeling wordt gecorrigeerd met deze indexering.
- De aannemer draagt zelf een deel in de vorm van ondernemersrisico.
- Hetgeen dat overblijft betreft de grondslag voor compensatie.

Kostenontwikkeling op projectniveau

De hiervoor benoemde contractuele aspecten zijn met name in de realisatiefase relevant. Voor IenW-projecten is over het algemeen de MIRT-fasering van toepassing, met vaak een meerjarige doorlooptijd per fase. De projectscope wordt in elke opvolgende fase steeds verder uitgewerkt en concreter. Elke faseovergang gaat gepaard met een expliciet besluit van de bewindspersoon. Op dat moment moeten de financiën en de projectscope in lijn zijn met elkaar.

Wanneer een project in de voorbereidingsfase (verkenning en/of planning en studiefase) zit, wordt de jaarlijkse IBOI toegevoegd aan het projectbudget. Dit is nog vóór de aanbesteding. Tussen voorbereiding en aanbesteding kunnen nog veel wijzigingen voordoen. Pas als een project wordt gegund zijn de daar voorafgegane prijsontwikkelingen daadwerkelijk gerealiseerd. Vaak is niet exact te achterhalen welk deel van de prijsontwikkeling een gevolg is van ontwikkeling van productprijzen, mee- en tegenvallers in de uitwerking, gewijzigde wet- en regelgeving of beleidskeuzes in de scope.

Voor dit onderzoek zijn geen specifieke projecten uitgelicht omdat de impact van project tot project zeer uiteen kan lopen en op individuele basis niet representatief is voor het gehele werkpakket van IenW. Voor een groot deel van de reguliere beheer- en onderhoudsprojecten valt de prijsontwikkeling binnen de bandbreedte van de indexatie. Voor een project zoals Selectieve Onttrekking en de Van Brienoordbrug werkt de prijsontwikkeling van staal sterk door. Een baggerproject ondervindt daarentegen meer gevolgen van bijvoorbeeld hogere brandstofprijzen.

De kostenontwikkelingen binnen infraprojecten zijn niet één-op-één gelijk aan de indices. Voor een groot deel van de contracten dat vanuit het Mobiliteitsfonds en Deltafonds wordt aangegaan, is de Risicoregeling GWW 1995 van toepassing. Deze regeling maakt duidelijk op welke prijsbijstelling de aannemer contractueel recht heeft. De regeling dekt niet de gehele prijsstijgingen af, maar wel het grootste deel (circa 70%) van een vijftal vooraf bepaalde CROW productprijnsindexen. Hierdoor kan voor deze contracten in de praktijk sprake zijn van een discrepantie tussen de vergoeding die IenW dient te betalen aan de opdrachtnemer en de hiervoor ontvangen prijsbijstelling (IBOI).

Dit betekent dat niet automatisch elke kostenstijging in de markt op de overheid afgewenteld kan worden. Dit is ook logisch, omdat de markt anders teveel macht krijgt en dit een prijsopdrijvend effect heeft. Er ontstaat op deze manier een gezonde spanning en de prikkel blijft bestaan om tot zorgvuldige risico-afweging te komen. Soms dekken de risicoregeling of andere specifieke

contractuele afspraken over de risico-verdeling echter het ontstane risico onvoldoende af. Dan is een maatwerkafpraak nodig, als het ondernemersrisico redelijkerwijs te groot wordt. In beide gevallen, prijsstijgingen die onder de risicoregeling vallen of incidentele maatwerkafspraken, geldt de laatste jaren dat deze niet volledig gecompenseerd konden worden door de ontvangen prijsbijstelling (IBOI). Deze kosten zijn binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds opgevangen, onder andere met de herprioritering uit 2023. Tegelijkertijd ziet het kabinet de afgelopen jaren toegenomen vertragingen ontstaan binnen het Mobiliteitsfonds en Deltafonds. Het is 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.