



## 69

### **Besluit van 23 januari 1992, houdende regels ten aanzien van bijdragen in de kosten van beheer en onderhoud van waterstaatswerken (Besluit bijdragen waterstaatswerken)**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 5 september 1991, nr. RJ1 102399, Hoofddirectie van de Waterstaat, Hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 2, tweede lid, van de Wet van 24 april 1991, houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat (Stb. 1991, 255);

Gezien de adviezen van het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;

Gehoord de Raad voor de Gemeentefinanciën;

De Raad van State gehoord (advies van 4 december 1991, nr. W09.91 0489);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 14 januari 1992, nr. RJ1 113251, Hoofddirectie van de Waterstaat, Hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1. Begripsomschrijvingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;
- b. bijdrage: een bijdrage als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat (Stb. 1991, 255);
- c. waterstaatswerken: waterstaatswerken als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat;
- d. nieuwe beheerder: de provincie dan wel de gemeente, waarbij bij een koninklijk besluit op grond van artikel 1, tweede lid, van de Waterstaatswet 1900 (Stb. 176) een waterstaatswerk in beheer of onderhoud is gebracht.

## **Artikel 2. Voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen**

Voor een bijdrage komt in aanmerking de nieuwe beheerder van een waterstaatswerk dat een of meer functies ten algemene nutte heeft.

## **Artikel 3. Functies ten algemene nutte**

1. De bijdrage wordt verleend zolang de in artikel 2 bedoelde functies aanwezig zijn.

2. De nieuwe beheerder geeft aan Onze Minister jaarlijks een verklaring af, inhoudende dat de functie ten algemene nutte van het waterstaatswerk nog aanwezig is.

3. Indien de nieuwe beheerder evenwel voornemens is de functies van het waterstaatswerk zodanig te wijzigen dat deze niet meer overeenstemmen met de functies op het tijdstip waarop het waterstaatswerk bij hem in beheer of onderhoud is gebracht, blijft het tweede lid buiten toepassing. In dat geval treedt de nieuwe beheerder tijdig in overleg met Onze Minister over een evenredige aanpassing van het uitkeringsbedrag.

## **Artikel 4. Hoogte, vaststelling en aanpassing van de uitkeringsbedragen**

1. De hoogte van de uitkeringsbedragen per rechthebbende op het tijdstip waarop het betrokken waterstaatswerk bij de nieuwe beheerder in beheer of onderhoud wordt gebracht, wordt vastgesteld bij het koninklijk besluit, bedoeld in artikel 1, onderdeel d.

2. Bij de vaststelling van het uitkeringsbedrag wordt rekening gehouden met de mate waarin het waterstaatswerk functies ten algemene nutte vervult.

3. Indien in de functies van het waterstaatswerk wijzigingen zijn aangebracht als bedoeld in artikel 3, derde lid, wordt het uitkeringsbedrag bij koninklijk besluit naar evenredigheid aangepast.

## **Artikel 5. Samenstelling van de bijdrage**

De bijdrage bestaat uit de volgende bestanddelen:

- a. een vergoeding voor de vaste jaarlijkse kosten van het personeel;
- b. een vergoeding voor de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten;
- c. een voor een periode van 30 jaren vanaf het tijdstip van overdracht benodigd bedrag voor de niet-jaarlijkse onderhoudskosten. Bij voornoemde kosten wordt nog een onderscheid gemaakt naar fluctuaties van minder of meer dan vijf jaar.

## **Artikel 6. Indexering**

1. De bijdrage wordt jaarlijks door Onze Minister aangepast overeenkomstig het gestelde in het tweede en derde lid.

2. De in het eerste lid genoemde jaarlijkse aanpassing vindt plaats door vermenigvuldiging van de bijdrage met:

$$\frac{a(C-U)}{U} + 1$$

3. In de in het tweede lid genoemde formules stellen voor:  
a: coëfficiënt, ter correctie van de stijging van het nominale loonniveau;

C: het door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde indexcijfer van regelingslonen van volwassen werknemers (lonen per

week en per maand voor alle werknemerscategorieën, inclusief spaarloon, vakantietoeslag en andere uitkeringen), in de maand voorafgaande aan de maand waarin het in artikel 1, onderdeel d, bedoelde koninklijk besluit van kracht wordt;

U: het indexcijfer voor de maand dat als prijsbasis heeft gediend voor de vaststelling van de bijdrage.

4. De coëfficiënt a heeft voor het onderhoudskostenbestanddeel de waarde 0,7 en wordt iedere vijf jaar door Onze Minister opnieuw vastgesteld. Aan de hand van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde indexcijfers van regelingslonen voor de overheidssector wordt door Onze Minister de waarde van de coëfficiënt a voor het personeelskostenbestanddeel ieder jaar opnieuw vastgesteld.

#### **Artikel 7. Wijze van betaling van de bijdrage en het bedrag van de aanpassing**

1. Onze Minister betaalt de bijdrage jaarlijks in vier gelijke delen.
2. De in het eerste lid bedoelde delen worden uiterlijk op de vijftiende dag van de tweede maand van elk kwartaal van het desbetreffende uitkeringsjaar betaald.
3. Het bedrag van de aanpassing van de bijdrage wordt betaald in het jaar dat volgt op het desbetreffende uitkeringsjaar, uiterlijk op 30 november van dat jaar.

#### **Artikel 8. Tijdsduur van de geldigheid van de bijdrageregeling**

1. Onze Minister behoudt te allen tijde de bevoegdheid om het verstrekken van een jaarlijkse bijdrage, dan wel gedeelten daarvan, te beëindigen onder het doen van een uitkering ineens waarvan de hoogte wordt berekend volgens de systematiek zoals omschreven in het rapport Afkoopsommen 1979 (Tweede Kamer, 1979-1980, 15 679, nr. 6, blz. 3 tot en met 8).
2. Onze Minister doet van zijn voornemen tot beëindiging van de jaarlijkse bijdrage, dan wel gedeelten daarvan, uiterlijk op 15 december van het lopende kalenderjaar schriftelijk mededeling aan de nieuwe beheerder.
3. De verstrekking van de bijdrage wordt eveneens beëindigd met ingang van de datum waarop het beheer en onderhoud van de betrokken waterstaatswerken worden bekostigd door middel van de uitkeringen uit het Provinciefonds onderscheidelijk het Gemeentefonds.

#### **Artikel 9. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

#### **Artikel 10. Citeertitel**

Dit besluit kan worden aangehaald als: Besluit bijdragen waterstaatswerken.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tevens zal het advies met de daarbij terinzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 10 maart 1992 nr. 49.

Lasten en bevelen dat dit besluit met daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 23 januari 1992

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen

Uitgegeven de *twintigste* februari 1992

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

Bij beschikking van 7 juni 1988 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken ingesteld. Deze stuurgroep staat onder voorzitterschap van mr G. Ph. Brokx, Burgemeester van de Gemeente Tilburg.

De stuurgroep heeft tot taak Bestuurlijk Overleg voor te bereiden over de mogelijkheden om te komen tot overdracht van het beheer en onderhoud van waterstaatswerken met een functie voor de scheepvaart, de waterhuishouding of de waterkering, verder te noemen (natte) waterstaatswerken, van het Rijk naar de provincies, gemeenten en waterschappen. Achterliggende gedachte bij deze decentralisatie van waterstaatszorg is dat het Rijk slechts die zorg dient uit te oefenen, die uitsluitend adequaat door het Rijk kan worden behartigd. Het rijksbeheer van waterstaatswerken beperkt zich dus in beginsel tot die waterstaatswerken die behoren tot de hoofdsystemen en die bovendien van een zodanige schaal zijn en dynamiek hebben, dat alleen het Rijk deze doelmatig kan beheren.

De stuurgroep is daartoe in het bijzonder belast met het doen van voorstellen voor de bestuurlijke en financiële uitgangspunten en bestuurlijke beginselen die bij de overdrachten van natte waterstaatswerken gehanteerd zullen worden. Voornoemde beginselen en uitgangspunten spelen derhalve een grote rol bij het decentrale overleg teneinde overeenstemming te bereiken over concrete overdrachten.

Bij deze overdrachten betaalt het Rijk een vergoeding die nodig is voor behoorlijk beheer en onderhoud, uitgaande van de bestaande functies ten algemene nutte van het waterstaatswerk op het tijdstip van overdracht.

Het Rijk streeft zoveel mogelijk naar het geven van vergoedingen in de vorm van afkopsommen. Hierdoor kan worden bereikt dat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid in één hand blijven. Gezien het feit, dat thans afkoop vanwege de budgettaire situatie van het Rijk slechts in beperkte mate mogelijk is, betekent dit dat jaarlijkse bijdragen aan de betrokken beheerders als bekostigingswijze vooralsnog zijn te rechtvaardigen.

In het kader van de beperking van specifieke uitkeringen dient bij de financiering van kostenvergoedingen van beheersoverdrachten het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen zoveel mogelijk vermeden te worden. Een structurele vergoeding aan provincies en gemeenten geschiedt derhalve in principe via het Provincie- en/of Gemeentefonds.

De stuurgroep is echter gebleken, dat voor wat betreft overdrachten aan gemeenten en provincies, financiering via voornoemde fondsen – gelet op de ongelijkmatige spreiding van de kosten over de provincies en de gemeenten – zonder onaanvaardbare herverdeeleffecten bij de huidige verdeelsystematiek van het Provincie- en Gemeentefonds niet mogelijk is.

De betrokken partijen achten overheveling naar de fondsen evenwel het meest wenselijk en zullen binnen vier jaar na datum van overdracht, en in ieder geval zodra zich een geschikte gelegenheid voordoet, medewerking verlenen om in gezamenlijk overleg te bezien of financiering via de fondsen alsnog mogelijk is.

Aan de jaarlijkse bijdragen zijn slechts minimale voorwaarden verbonden, opdat de beleidsvrijheid van de nieuwe beheerder, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, de beleidsvrijheid dient te benaderen die hij zou hebben gehad, indien de bijdrage zou zijn betaald uit de fondsen. Deze voorwaarden hebben alleen betrekking op de functies ten algemene nutte die het waterstaatswerk had op het moment van overdracht.

De vergoeding voor behoorlijk beheer en onderhoud die het Rijk bij de overdrachten betaalt bestaat uit vaste jaarlijkse bijdragen voor de personeelskosten, de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten, alsmede een voor een periode van dertig jaar benodigd bedrag voor de niet-jaarlijkse onderhoudskosten (renovaties, onderhoudsbaggerwerk e.d.). Zie verder hetgeen is opgemerkt bij de artikelsgewijze toelichting, onder artikel 5.

Bij de overdrachtsoperatie van natte waterstaatswerken zijn ruim 250 waterstaatswerken en tussen de 250 en 500 Rijkswaterstaatsmedewerkers betrokken. Het maximale bedrag dat bij de decentralisatie gemoeid is als volledige overeenstemming over alle overdrachten met de nieuwe beheerders is bereikt bedraagt ongeveer 85 miljoen per jaar. Uitgangspunt bij de overdrachten is dat deze voor het Rijk budgettair neutraal zijn.

De voornoemde financieringswijze via de specifieke uitkering alsmede de daaraan gekoppelde voorwaarden zijn onderwerp van discussie geweest in het Bestuurlijk Overleg van 12 september 1990. De betrokken partijen, zijnde het Rijk (Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Financiën), het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben hieromtrent overeenstemming bereikt. Een en ander is vastgelegd in het Eindrapport van de Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken, getiteld «Beginselen en uitgangspunten bij de overdracht van beheer en onderhoud van natte waterstaatswerken», van februari 1991 (TK, vergaderjaar 1990-1991, 14 391, nr. 34).

Dit besluit heeft een beperkte strekking zodat voor de dereguleringsaspecten kan worden volstaan met een toetsing aan de hand van de beknopte vragenlijst van de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (Stcrt. 1985, 18).

Dit besluit geeft ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, van de Wet van 24 april 1991, houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het terrein van Verkeer en Waterstaat (Stb. 1991, 255), regels ten aanzien van de verlening van bijdragen in de kosten van beheer en onderhoud van waterstaatswerken met een functie voor de scheepvaart, de waterhuishouding of de waterkering.

Het besluit voorziet in een delegatie aan de Kroon voor wat betreft de aanwijzing van waterstaatswerken die voor een bijdrage in aanmerking komen alsmede voor de wijze van vaststelling van de hoogte van de bijdrage. De normstelling ligt in het besluit zelf vast. Er zijn geen bestaande of in voorbereiding zijnde regelingen die samenhang of overlappings vertonen met de doelstelling en de werkingssfeer van dit besluit. Voor de uitvoering van dit besluit worden geen nieuwe organen of bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Uit dit besluit vloeien geen extra lasten voor overheid, burger, bedrijfsleven en non-profitinstellingen voort. De door het Rijk te betalen vergoedingen voor behoorlijk beheer en onderhoud blijven ook na de overdrachten op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat drukken, zij het niet meer

op het onderhouds- en personeelsartikel, maar op de uitkeringsartikelen aan provincies en gemeenten. De Minister van Verkeer en Waterstaat behoudt evenwel de bevoegdheid om de te betalen vergoedingen af te kopen. Ook overheveling naar het Provincie- dan wel Gemeentefonds behoort in de toekomst tot de mogelijkheden. Voor het justitiële apparaat zijn er geen gevolgen.

Over deze algemene maatregel van bestuur heeft overleg plaatsgevonden met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, hetgeen tot overeenstemming heeft geleid.

Aan de Raad voor de Gemeentefinanciën, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is advies gevraagd over deze algemene maatregel van bestuur.

De Raad voor de Gemeentefinanciën heeft instemmend gereageerd; het concept-Besluit bijdragen waterstaatswerken kan worden opgevat als een correct raambesluit, waarin op een juiste, bescheiden wijze algemene en uniforme regels worden neergelegd teneinde de te verstrekken specifieke uitkeringen van een wettelijke basis te voorzien, waarbij in voldoende mate aandacht is besteed aan de rechtszekerheid van de belanghebbenden. Over de mogelijkheid om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeente- en/of Provinciefonds merkt de raad op dat hij de slaagkans daartoe niet erg hoog inschat. De evaluatie van de Financiële Verhoudingswet (Stb. 1983, 650) zou een gelegenheid zijn om te bezien of overheveling naar het gemeentefonds mogelijk is. Gelet op de voortgang van het onderhandelingsproces tussen de oude en nieuwe beheerders is het niet mogelijk al in de loop van 1992 gegevens over de spreiding van de uitgaven te verstrekken ten behoeve van de evaluatie van voornoemde wet.

Het Interprovinciaal Overleg merkt ondermeer op dat naast de in artikel 2 bedoelde functies ten algemene nutte ook andere functies in het geding zijn. Zou bijvoorbeeld de eerstgenoemde functie verdwijnen dat kan het waterstaatswerk nog in ieder geval op een bepaalde wijze worden onderhouden. Deze constatering van het Interprovinciaal Overleg is juist. Onder functie ten algemene nutte kan ook begrepen zijn een recreatieve functie. Een voorziening voor het verdwijnen van functies is gegeven in artikel 3, derde lid. De overige opmerkingen van het Interprovinciaal Overleg geven geen aanleiding tot gewijzigde inzichten.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft ten aanzien van de tekst van het concept-Besluit bijdragen waterstaatswerken, gezien de besluitvorming die in het kader van de decentralisatie van het beheer van natte waterstaatswerken reeds heeft plaatsgevonden, geen nadere opmerkingen.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1. Begripsomschrijvingen**

Onderdeel d. Artikel 1 van de Waterstaatswet 1900 bepaalt dat waterstaatswerken, in beheer en onderhoud bij het Rijk, niet dan krachtens een wet, in het beheer en onderhoud van anderen kunnen worden overgebracht. Inmiddels is deze bepaling bij Wet van 8 november 1988 (Stb. 1988, 676) gewijzigd in die zin dat bedoelde overdrachten die niet van nationaal belang zijn en waarover overeenstemming bestaat bij koninklijk besluit kunnen plaatsvinden. De bedoeling hiervan is de overdracht van waterstaatswerken aan lagere overheden te vereenvoudigen, met name met het oog op de beoogde decentralisatie van beheer van natte waterstaatswerken. Bovenbedoelde

wijzigingswet is overigens nog niet in werking getreden. Bij de parlementaire behandeling heeft de Tweede Kamer door de aanvaarding van het amendement Rienks (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 639, nr. 12) uitgesproken dat de wijzigingswet eerst op een zodanig tijdstip in werking treedt, dat de Tweede Kamer heeft kunnen kennis nemen van en eventueel met de Regering van gedachten heeft kunnen wisselen over de voorstellen van de Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken inzake de bij de overdrachten van die werken te hanteren bestuurlijke en financiële uitgangspunten.

In artikel VIII van voornoemde wet is door aanvaarding van het amendement bepaald dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Dit tijdstip is op z'n vroegst twee maanden na de datum waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat het voornemen om een zodanig besluit voor te dragen aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld.

De decentralisatie van het beheer van natte waterstaatswerken geschiedt dus niet door middel van wetgeving zoals de herverdeling van het wegenbeheer over Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en daarmee samenhangende herziening van de financiering van de wegeenzorg (wetsvoorstel herverdeling wegenbeheer).

Het in artikel 1, onderdeel d, bedoelde koninklijk besluit tot overdracht in beheer en onderhoud regelt de formele overdracht van waterstaatswerken die bij het Rijk in beheer en onderhoud zijn en aan provincies en gemeenten worden overgedragen indien overeenstemming tussen partijen is bereikt.

Voorafgaande aan de formele overdracht moet gezamenlijk overleg tussen de oude en de nieuwe beheerder er toe leiden dat consensus wordt bereikt over de overdracht in beheer en onderhoud van een waterstaatswerk.

In het koninklijk besluit tot overdracht wordt naast de omschrijving van het waterstaatswerk dat wordt overgedragen, de overheid die het beheer en onderhoud overdraagt en de overheid aan wie het beheer en onderhoud wordt overgedragen ook de hoogte van de financiële vergoeding vastgesteld.

## **Artikel 2. Voorwaarden om voor een bijdrage in aanmerking te komen**

De in dit artikel gehanteerde terminologie «functie ten algemene nutte» stemt niet overeen met de door de Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken gebruikte terminologie. In het eindrapport wordt gebruik gemaakt van het begrip «publieke functie». Gelet op het feit dat het begrip «ten algemene nutte» veelvuldig in bestaande (waterstaats)wetgeving wordt gehanteerd, zoals bijvoorbeeld in de Waterstaatswet 1900 (Stb. 176), de Belemmeringenwet Privaatrecht (Stb. 1927, 159) en de onteigeningswet (Stb. 1851, 125) lijkt het juist bij deze terminologie aan te sluiten.

## **Artikel 3. Functies ten algemene nutte**

Tweede lid. Specifieke uitkeringen worden opgenomen in de begroting en rekening van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ze dienen als vergoeding aan de nieuwe beheerder voor het behoorlijk beheer en onderhoud, uitgaande van de functies ten algemene nutte die het waterstaatswerk heeft op het moment van de overdracht. Begro-



tingen zijn onderworpen aan de controle en goedkeuring van het Parlement. De financiële verantwoording wordt ten behoeve van de minister gecontroleerd door de Accountantsdienst; de controle ten behoeve van het Parlement wordt uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer, die daarbij gebruik maakt van de accountantsverklaring van de Accountantsdienst.

Om van een accountant een goedkeurende verklaring te verkrijgen is minimaal, ten behoeve van de controle door de accountant, een verklaring van de nieuwe beheerder nodig. Deze verklaring dient aan te geven dat de functies ten algemene nutte die het waterstaatswerk op het tijdstip van overdracht had, inderdaad nog steeds bestaan en dat de taken die hieruit voortvloeien door de nieuwe beheerder nog steeds worden behartigd.

Voorname verklaring dient ondertekend te zijn door het provincie danwel gemeentebestuur. Op deze functies is de vergoeding immers gebaseerd en met het verstrijken der jaren is het allermindst denkbeeldig dat een of meer functies zouden verdwijnen. Genoemde verklaring dient om te voorkomen dat er een vergoeding wordt gegeven voor een taak die niet meer bestaat.

Over de besteding van de gelden behoeft de nieuwe beheerder geen verantwoording af te leggen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Derde lid. Gelet op de bestuurlijke afspraken die specifiek op dit punt door het Rijk met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn gemaakt is het niet noodzakelijk om aan de in dit artikellid opgelegde verplichting voor de nieuwe beheerder om tijdig met Onze Minister in overleg te treden een sanctie te verbinden.

#### **Artikel 5. Samenstelling van de bijdrage**

Bij de niet-jaarlijks terugkerende onderhoudskosten wordt door Onze Minister een onderscheid gemaakt naar fluctuaties van minder of meer dan vijf jaar. Bij die van minder dan vijf jaar worden deze kosten rekenkundig gemiddeld en als vaste jaarlijkse kosten beschouwd; bij die van meer dan (of gelijk aan) vijf jaar worden deze kosten berekend volgens de methodiek zoals beschreven in bijlage 9 («Methodiek vergoeding pieken in investeringen») van het voorgenoemde Eindrapport van de Stuurgroep Decentralisatie van Beheer van Natte Waterstaatswerken (Bijlage II).

#### **Artikel 6. Indexering**

Derde lid. In het rapport Afkoopsommen 1979 (zijnde bijlage IX van het Eindrapport Functionele Beleidsgroep Overdracht Waterstaatswerken van juli 1978 en tevens als bijlage gevoegd bij de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de behandeling van het wetsvoorstel «Overbrenging in beheer en onderhoud bij de gemeente Smilde van een in die gemeente gelegen gedeelte van de Molenwijk», Tweede Kamer 1979-1980, 15 679, nr. 6) is voor het bepalen van de prijsontwikkeling uitgegaan van de algemene loonontwikkeling, die vervolgens voor de prijsontwikkeling van een specifiek onderdeel van de vergoeding wordt gecorrigeerd door toepassing van de coëfficiënt  $a$ .

Deze coëfficiënt  $a$  is in het rapport Afkoopsommen uitgewerkt voor de onderhouds- en vernieuwingskosten en op een waarde van 0,7 vastgesteld. De voornoemde stuurgroep heeft, ten behoeve van afronding van haar eindrapport, eind 1990 het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) te 's-Gravenhage om advies gevraagd welke waarde

thans de coëfficiënt a gegeven moet worden voor de onderhouds- en vernieuwingskosten. Het IOO heeft in zijn advies van november 1990 aanbevelingen gedaan omtrent een nadere precisering van de definitie van de coëfficiënt a (Bijlage I).

Op basis van deze verbeterde definitie en het statistische materiaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Economisch Instituut voor de bouwnijverheid (EIB) en het Centraal Planbureau, heeft het IOO tevens geadviseerd om voor de periode 1991-1995 de waarde van de coëfficiënt a voor het onderhoudskostenbestanddeel vast te stellen op 0,7. Voorts is geadviseerd deze waarde iedere vijf jaar te actualiseren. Voor het personeelskostenbestanddeel concludeerde het IOO dat de gevolgde interpretatie van de in het rapport Afkoopsommen beschreven formule consequenties kan hebben voor de prijsindex van de kosten van het overgaande overheidspersoneel. Dit onderwerp was evenwel niet aan de orde in het kader van het onderzoek.

De waarde van de coëfficiënt a wordt dan ook door Onze Minister voor het personeelskostenbestanddeel aan de hand van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde indexcijfers van regelingslonen voor de overheidssector ieder jaar opnieuw vastgesteld. De waarde van de coëfficiënt a is voor wat betreft de personeelskosten als volgt vast te stellen:

$$a = \frac{(O - U_0)}{(C - U)}$$

In het geval van jaarlijkse bijdragen stelt «O» in deze formule voor het door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde indexcijfer van regelingslonen voor de overheidssector op 1 december voorafgaande aan het desbetreffende uitkeringsjaar. In het geval van afkopen, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, stelt «O» in deze formule voor het door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde indexcijfer van regelingslonen voor de overheidssector in de maand voorafgaande aan de maand waarin de verplichting tot afkopen is aangegaan.

«U<sub>0</sub>» stelt in deze formule voor het indexcijfer van regelingslonen voor de overheidssector voor de maand dat als prijsbasis heeft gediend voor de vaststelling van de bijdrage voor de personeelskosten.

Omdat de waarde van de coëfficiënt a voor de personeelskosten jaarlijks van jaar tot jaar zal verschillen is hiervoor, in tegenstelling tot de waarde van de coëfficiënt a voor het onderhoudskostenbestanddeel, geen vaste waarde bepaald, doch zal de waarde steeds opnieuw worden berekend.

#### **Artikel 7. Wijze van betaling van de bijdrage en het bedrag van de aanpassing**

Derde lid. Over de betaling van het bedrag van de aanpassing van de bijdrage kan nog het volgende worden opgemerkt. Vooruitlopend op een berekening van de indexering in een bepaald jaar (n) wordt de loonontwikkeling in dat jaar geschat. De betalingen in het jaar (n) worden aan de hand hiervan aangepast. Pas in het jaar (n + 1) kan gezien worden hoe de werkelijke indexering voor het jaar (n) had moeten zijn. Dat leidt tot een correctie in het jaar (n + 1). Het in het jaar (n) eventueel te veel of te weinig betaalde wordt verrekend in het jaar (n + 1). Daarnaast wordt uiteraard ook over het jaar (n + 1) weer opnieuw een aanpassing op basis van een schatting van de loonontwikkelingen in dat jaar uitgekeerd.

## **Artikel 8. Tijdsduur van de geldigheid van de bijdrageregeling**

Met betrekking tot de tijdsduur van de bijdrage kan worden opgemerkt dat deze in principe ongelimiteerd is, behalve als deze op den duur toch, al dan niet samen met andere specifieke uitkeringen in het provincie en/of gemeentefonds wordt opgenomen. Het wordt daarom tevens gewenst geacht een andere mogelijkheid open te houden, namelijk afkopen volgens de systematiek van het rapport Afkoopsommen 1979. Vooral voor bijdragen aan gemeenten is dit voorlopig de enige mogelijkheid van beëindiging.

In de financiële planning wordt echter wel uitgegaan van jaarlijkse uitkeringen; mochten er zich echter mogelijkheden voordoen om (een deel van) een of meer specifieke uitkeringen af te kopen dan zal hiervan gebruik worden gemaakt.

De Minister Van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Majj-Weggen

**Indexering van vergoedingen bij de overdracht van natte waterstaatswerken**

-concept eindrapportage-

drs. H. L. van Kolk  
drs. F. C. Kuik  
drs. J. A. A. Poppelaars

Bijlage behorende bij de Nota van Toelichting

Mij bekend,  
De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen

's-Gravenhage, november 1990

## 1. Inleiding en probleemstelling

Onlangs heeft in de Stuurgroep die de decentralisatie van het beheer van «natte waterstaatswerken» voorbereidt, besluitvorming plaatsgevonden over de bestuurlijke en financiële uitgangspunten van die operatie. Tot de financiële uitgangspunten behoort de wijze waarop prijscompensatie zal plaatsvinden bij de aan de overdracht van waterstaatswerken verbonden vergoedingen. Besloten is dat prijscompensatie zal plaatsvinden overeenkomstig de formule zoals die is beschreven in het rapport «Afkoopsommen» uit 1979.<sup>1</sup> Afgesproken is om de waarde van de in die formule genoemde «coëfficiënt a» opnieuw te laten onderzoeken. De stuurgroep heeft aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven gevraagd dit onderzoek uit te voeren en naar aanleiding daarvan te adviseren over:

- de te hanteren waarde van de coëfficiënt a;
- de frequentie van actualisering van de coëfficiënt;
- de daarbij te hanteren bronnen en de berekeningswijze van de coëfficiënt.

Deze rapportage doet verslag van het onderzoek en mondt uit in het gevraagde advies.

De factor a in het rapport Afkoopsommen is een coëfficiënt ter correctie van de stijging van het nominale loonniveau. Als maatstaf voor dit nominale loonniveau geldt het door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gepubliceerde indexcijfer van de regelingslonen van volwassen werknemers (lonen per week en per maand voor alle werknemerscategorieën).

De (correctie)factor a is als volgt gedefinieerd:

$$a = \frac{(\text{loonstijging} * \text{loonkostenaandeel}) + (\text{materieelprijsstijging} * \text{materiaalaandeel}) - \text{produktiviteitsstijging}}{\text{loonstijging}}$$

Nader beschouwd blijkt niet helemaal duidelijk welke interpretatie aan factor a moet worden gegeven.

Een eerste interpretatie die aan «a» gegeven kan worden is dat deze factor corrigeert voor het feit dat niet alleen nominale loonontwikkeling relevant is, maar eveneens de prijsontwikkeling van materialen en de produktiviteit. Gegeven deze interpretatie zou het voor de hand liggen om zowel voor de prijsstijging van materiaal en de produktiviteitsstijging als voor de lonen nationale (macro)gegevens te gebruiken. In het rapport Afkoopsommen worden alleen voor de loonstijging ook in de teller van de formule macro-gegevens gehanteerd; voor de overige variabelen in de teller worden sectorspecifieke gegevens gebruikt.

Een andere interpretatie die mogelijk is, is dat factor a eveneens de nominale loonstijging beoogt te corrigeren voor de afwijking van ontwikkelingen in de sector ten opzichte van die in de nationale economie. Bij zo'n specifieke invulling zou het voor de hand liggen dat in de teller van de formule consequent van sectorspecifieke gegevens wordt uitgegaan, die gerelateerd worden aan de algemene nominale kostenstijging in de noemer van de formule.

Geen van beide interpretaties is in het rapport Afkoopsommen consequent gevolgd. Dit geeft ruimte om een eigen weg te gaan.

In dit rapport zal de volgende lijn worden gevolgd. Achtergrond van de indexering is dat over een langere periode bezien met de vergoeding eenzelfde hoeveelheid onderhoud kan worden verricht. Met andere woorden: de vergoeding moet op langere termijn waardevast zijn.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 679, nr. 6

Daarnaast is er de wens dat de index eenvoudig en op basis van objectieve en actuele bronnen ondubbelzinnig moet zijn vast te stellen. Als beschikt kan worden over bronnen die aan genoemde eisen voldoen, en als de ontwikkelingen in de sector ook over een langere periode aanmerkelijk afwijken van de nationale ontwikkelingen, dan heeft een sectorspecifieke invulling van factor a de voorkeur. Parallel zou men kunnen overwegen om bij het vergoeden van de kosten van overgang van personeel een dergelijke correctiefactor te hanteren. Dit aspect valt echter buiten het aan het Instituut gevraagde advies.

De opbouw van de notitie is als volgt. Paragraaf 2 geeft een overzicht van de inventarisatie en vergelijking van de bronnen die aan de analyse ten grondslag liggen. In paragraaf 3 volgt een gevoeligheidsanalyse op de verschillende elementen die indexeringsfactor a vastleggen. Een afweging van mogelijke varianten in paragraaf 4 resulteert tot slot in een advies (paragraaf 5).

## 2. Inventarisatie en vergelijking van bronnen

In het kader van een inventarisering van te gebruiken bronnen voor de kwantificering van de componenten van factor a is een aantal cijferreeksen opgesteld die in principe bruikbaar zijn voor het beoogde doel.

Een consultatieronde bij het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft de betrekkelijke zekerheid opgeleverd dat de onderstaande cijferopstellingen het beste aansluiten op het gewenste detailniveau. Gestreefd is naar een zo lang mogelijke en recent mogelijke tijdreeks. De meeste registraties gaan echter niet verder terug dan 1980, terwijl de actualiteit ook nogal eens te wensen overlaat (twee à drie jaar «achterstand» is geen uitzondering). Derhalve is de lengte van sommige reeksen beperkt.

De onderlinge vergelijkbaarheid van reeksen, die in principe dezelfde waarnemingen beogen, is ook nogal eens beperkt door verschillen in de steekproefpopulatie en definitieverschillen. Het met elkaar confronteren van in beginsel vergelijkbare reeksen dient om aan te geven welke consequenties de keuze voor de ene of de andere reeks kan hebben op het resultaat.

Onderstaand wordt toelichting gegeven op potentieel bruikbare cijfers ten aanzien van een viertal factoren:

1. De ontwikkeling van de lonen in de gww-sector, cq. de bouwnijverheid in het algemeen, in vergelijking met de nationale regelingslonen;
2. De ontwikkeling van de materiaalprijzen ten behoeve van de bouwsector;
3. De ontwikkeling van het loonaandeel, c.q. materieelaandeel;
4. De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de gww-sector.

De cijferreeksen zelf zijn opgenomen in de bijlage (tabel 1 tot en met 5).

### *De ontwikkeling van de lonen*

De loonontwikkelingen kan men op verschillende niveaus in kaart brengen. Het hoogste niveau betreft de ontwikkeling van de landelijke regelingslonen (CBS<sup>2</sup>, zie bijlage, tabel 2 reeks c). Een nader specifiek niveau betreft de ontwikkeling van de regelingslonen in de bedrijfstak bouwnijverheid (CBS<sup>3</sup>, bijlage, tabel 2 reeks a). Beide cijferreeksen hebben als voordeel dat er zeer recent materiaal van voorhanden is. In de CBS Maandstatistiek van de prijzen van augustus 1990 staan de indexcijfers voor de regelingslonen weergegeven tot en met mei 1990. Er zij wel op gewezen dat de cijfers over 1990 nog een voorlopig karakter

<sup>2</sup> CBS, Maandstatistiek van de prijzen

<sup>3</sup> Zie noot 2.

dragen. Bij de bepaling van het jaarindexcijfer voor 1990 is van de veronderstelling uitgegaan dat vanaf mei 1990 de indexcijfers voor de resterende maanden (juni–december) op hetzelfde niveau zullen liggen (zie bijlage, tabel 2 reeks a en b). Op een nog specifiekere niveau kan men de ontwikkelingen in de gww-sector afzonderlijk waarnemen (CBS-statistiek Loonsommutaties). Dit cijfermateriaal is wel vrij recent, maar gaat niet ver terug in het verleden en is om deze reden minder bruikbaar en daarom ook niet in de bijlage opgenomen. Ten slotte is met EIB-gegevens door te dringen tot de ontwikkelingen in subsectoren van de gww-sector.<sup>4</sup> Het gaat hierbij om sectoren als straatwerk, grondboring, kabel/buizenwerk, droog en nat baggerwerk en betonwerk. Geen van deze deelsectoren is echt representatief voor het onderhoud van natte waterstaatswerken. Bovendien is het niet eenvoudig mogelijk voor de natte waterstaat vast te stellen hoe de verhouding is tussen de verschillende deelsectoren. Gezien deze nadelen zijn in de analyse alleen de gegevens gebruikt over de ontwikkeling van de lonen in de totale gww-sector. Deze cijfers hebben ten opzichte van de hiervoor genoemde CBS-statistiek als nadeel dat de actualiteit wat te wensen overlaat. De meest recente gegevens hebben namelijk betrekking op 1988. Uitgaande van de gemiddelde jaarlijkse loonmutatie over de periode 1980–1988 zijn de loonmutaties voor de jaren 1989 en 1990 op het gemiddelde niveau gesteld (zie bijlage, tabel 2 reeks b). Gezien de overeenkomstige ontwikkelingen volgens de CBS-statistiek (tabel 2 reeks a en c) geeft de voornoemde veronderstelling waarschijnlijk een redelijke indicatie van de loonontwikkeling in de gww-sector.

Vergelijkt men het verloop van de ontwikkelingen op de verschillende aggregatieniveaus dan blijkt dat er zeker sprake is van onderlinge verschillen. In het begin van de jaren tachtig was er in de bouw sprake van een aanzienlijk omstuimiger loongroei dan in de overige sectoren, waarna er in het midden van de jaren tachtig juist minder groei was, gevolgd door een opleving in de afgelopen jaren.

De overweging ten aanzien van de bruikbaarheid van de gegevens is dat het bij een accent op de exactheid van de gegevens aanbeveling verdient om gebruik te maken van specifieke gww-gegevens (van het EIB, *De bouwbedrijven in 19..*). Betreft men de overweging actualiteit in de beschouwing dan voldoen de EIB-cijfers duidelijk in mindere mate.

#### *De ontwikkeling van de materiaalprijzen*

Ten aanzien van de ontwikkeling van de materiaalprijzen is het veel moeilijker om voldoende relevante gegevens te vinden, die aan de specifieke materiaalbehoefte bij de beoogde beheer- en onderhoudswerkzaamheden recht doen. Uit de mogelijkheden die de (CBS)-statistiek<sup>5</sup>, die de ontwikkeling van de bouwmaterialenprijzen beoogt weer te geven, biedt is gekozen voor beton/cementwaren als meest relevante materialen (zie bijlage, tabel 3, reeks II). Gezien de heterogeniteit van de over te dragen werken is hier wel een en ander op af te dingen. Daarom zijn ook de prijsontwikkelingen in de totale bouwmaterialenindustrie aangegeven (tabel 3 reeks I).

#### *De ontwikkeling van de kostenstructuur in de gww-sector*

De kostenstructuur van een bedrijfstak geeft aan welk aandeel respectievelijk de loonkosten, de materiaalkosten, – in de bouwsector – de kosten van onderaannemers en de overige kosten in de totale kosten van de totstandkoming van de producten hebben. De jaarlijkse ontwikkeling in de kostenstructuur geeft indicaties van de produktiviteitsontwikkelingen in de betreffende bedrijfstak.

<sup>4</sup> EIB, *De bouwbedrijven in 19..* (verschijnt jaarlijks).

<sup>5</sup> CBS, *Maandstatistiek van de prijzen*.

Zowel CBS<sup>6</sup> – als EIB-cijfers<sup>7</sup> geven indicaties van de relatieve kosten-aandelen van arbeid, materiaal en onderaannemers in de gww-sector. Een onderlinge vergelijking gaat niet geheel op omdat, zoals blijkt uit de totale omzetcijfers, de EIB-gegevens een beperkter waarnemingsveld betreffen. Een probleem bij beide waarnemingen vormt de kostencomponent onderaannemers, waarvan niet bekend is welk deel arbeidskosten en welk deel materiaalkosten betreft. Het is weliswaar zo dat EIB-onderzoek heeft uitgewezen dat binnen de gww-sector alleen bij grondwerk en wegenbouw op enige schaal sprake is van uitbesteding aan onderaannemers, maar een voor de hand liggende veronderstelling om van de onderaannemerij af te zien houdt toch een zeker risico in. Voorzichtigheidshalve is er van uitgegaan dat de relatieve kostenaandelen van arbeid en materiaal bij onderaannemers gelijk zijn aan die bij de hoofdaannemers.

Tabel 1 van de bijlage geeft een beeld van loonkostenaandeel respectievelijk materiaalkostenaandeel voor de periode 1981–1990. Gezien het vrij stabiele verloop van de relatieve kostenaandelen is voor de periode 1988–1990 (CBS) en de jaren 1989 en 1990 (EIB) bij ontbrekende jaarcijfers uitgegaan van een gelijkblijvende ontwikkeling op het niveau van de periodegemiddelden.

#### *De ontwikkeling van de produktiviteit in de bouwnijverheid*

Een vergelijking van de arbeidsproduktiviteitsontwikkeling van de bouwnijverheid (zie bijlage, tabel 4 reeks A) met die in alle bedrijven tezamen (tabel 4 reeks B) voor een periode van 10 jaar levert een significant verschil in het gemiddelde op, namelijk 2,3 procent versus 1,6 procent.<sup>8</sup>

Bij nadere beschouwing van de reeks die de arbeidsproduktiviteit in de bouw weergeeft blijkt dat 1988 een uitzonderlijk hoog produktiviteitscijfer heeft opgeleverd. Als achterliggende oorzaak hiervoor is de samenloop van klimatologische en conjuncturele omstandigheden te noemen. De zeer zachte winter van 1988, volgend op de zeer strenge winter van 1987 bracht een zeer sterke groei van het aantal werkbare dagen met zich mee waardoor de eveneens sterk gegroeide vraag naar bouwproductie met relatief weinig extra werknemers behoefde te worden opgevangen. Omdat de winters van 1989 en 1990 ook zeer mild waren, bij een betrekkelijke hoogconjunctuur in de bouw is deze incidentele arbeidsproduktiviteitsgroei (1988) niet weer teniet gedaan. Op de langere termijn worden dit soort incidentele ontwikkelingen onderling weer afgevlakt.

Waar de periode 1981–1990 een gemiddelde groei van de arbeidsproduktiviteit in de bouw van 2,3 procent te zien geeft (tegenover 1,6 procent in de totale bedrijvensector) blijkt dat de periode 1975–1990 een gemiddelde groei van 1,57 procent oplevert. Gezien de mate waarin de bouwsector blootstaat aan weers- en conjuncturele invloeden lijkt het beter om uit te gaan van een gemiddelde groei over een langere periode ofwel van een algemene produktiviteitsgroei in de bedrijven (1,6%).

De bovengenoemde produktiviteitscijfers, zowel voor de bedrijven als meer specifiek voor de bouwsector, zijn weergegeven in tabel 4 van de bijlage. Tevens is ten behoeve van het doorrekenen van meer realistische varianten een rij produktiviteitscijfers opgenomen die de gemiddelde produktiviteitsstijging in de bouw over de periode 1975–1990 weergeeft (tabel 4 reeks A').

<sup>6</sup> CBS, Produktiestatistiek bouwnijverheid.

<sup>7</sup> EIB, De bedrijfseconomische situatie van bouwbedrijven in 19.. (verschijnt jaarlijks).

<sup>8</sup> Zie voor beide reeksen: CPB, Macro Economische Verkenning 19.. (verschijnt jaarlijks).

### **3. Gevoeligheidsanalyse**

Om een beeld te krijgen van de gevoeligheid voor alternatieve waarden van de verschillende elementen die de indexeringsfactor a vastleggen, is



een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De resultaten van de gevoeligheidsanalyse zijn weergegeven in tabel 3.1. Omdat de relatieve gevoeligheid van factor a afhankelijk is van gekozen basiswaarden voor de onderscheiden elementen, wordt in de tabel uitgegaan van voorbeeldwaarden voor de indexeringscomponenten die (volgens de statistische informatie uit voorgaande paragrafen) de gemiddelde verhoudingen in de jaren tachtig redelijk representeren. Deze voorbeeldwaarden leiden op grond van onderstaande formule tot een factor a van 0,7.

$$a = \frac{(LS * L) + (MP * M) - P}{LT}$$

waarbij:

L = Loonkostenaandeel

M = Materieelkostenaandeel

LS = Nominale loonstijging sector

MP = Materieelprijsstijging

P = Produktiviteitsstijging

LT = Nominale loonstijging totaal

Vervolgens zijn per variabele (of combinaties van samenhangende variabelen) + 10%-mutaties op de voorbeeldwaarden aangebracht. Dit resulteert in verschillende waarden voor indexeringsfactor a. In tabel 3.1 is bij iedere variant aangegeven hoe groot de afwijking van de nieuwe waarde voor factor a ten opzichte van de voorbeeldwaarde van 0,7 is. Dit geeft een beeld van de relatieve gevoeligheid van de indexeringsfactor a voor veranderingen in de variabelen die deze factor vastleggen.

Tabel 3.1: Resultaten gevoeligheidsanalyse

	Voorbeeldwaarde	L+10%	M+10%	LS+10%	MP+10%	P+10%	LT+10%	LS, LT +10%
Loonkostenaandeel (L)	58.0	63.8	53.8	58.0	58.0	58.0	58.0	58.0
Materiaalaandeel (M)	42.0	36.2	46.2	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0
Nominale loonstijging sector (LS)	3.0	3.0	3.0	3.3	3.0	3.0	3.0	3.3
Materiaalprijsstijging (MP)	2.5	2.5	2.5	2.5	2.8	2.5	2.5	2.5
Produktiviteitsstijging (P)	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.8	1.6	1.6
Nominale loonstijging totaal (LT)	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.9	1.9
Factor a	0.70	+ 0.02	- 0.01	+ 0.10	+ 0.06	- 0.09	- 0.06	+ 0.03

Gezien de omvang van de verschillende afwijkingen ten opzichte van de voorbeeldwaarde van a (variërend van 0,0 tot 0,01) kan worden geconcludeerd dat de relatieve gevoeligheid voor de elementen die a bepalen het grootst is bij de sectorspecifieke loonstijging (LS). Een toename van LS met 10 procent verhoogt factor a met 0,1. Dit is een toename van bijna 15 procent ten opzichte van de uitgangswaarde van a. De 10%-mutatie van LS gaat uit van de veronderstelling dat de overige variabelen hun basiswaarde behouden. Het is echter aannemelijk dat met name tussen de sectorspecifieke loonstijging en de algemene loonstijging (LT) een samenhang op langere termijn bestaat. Op grond hiervan is in de gevoeligheidsanalyse ook een gecombineerde 10%-mutatie voor LS en LT doorgerekend (zie tabel 3.1). Doordat in de hiervoor genoemde formule-teller- en noemereffect elkaar deels compenseren blijkt de gevoeligheid van factor a voor deze gecombineerde mutatie veel kleiner te zijn (0,03). Hiermee is factor a relatief het meest gevoelig voor veranderingen in de produktiviteitsstijging (P) die tot uitdrukking komt in een afname van factor a met 0,09 (bijna 13%).

Gezien de grote gevoeligheid voor produktiviteitsontwikkeling en (indien separaat genomen) de sectorspecifieke loonontwikkeling

verdienen deze variabelen bij de afweging van de mogelijke varianten in de navolgende paragraaf extra aandacht.

#### 4. Afweging van varianten

In paragraaf 2 bleek dat voor een aantal variabelen verschillende bronnen beschikbaar zijn. Dit brengt met zich dat meerdere combinaties van cijferreeksen mogelijk zijn waaruit de factor a berekend kan worden. Uit de analyse van de bronnen blijkt dat de reeksen zowel in de tijd als onderling nogal wat spreiding in de uitkomsten vertonen. De gevoeligheidsanalyse van paragraaf 3 leert dat de factor a vooral gevoelig is voor veranderingen in de produktiviteit en ontwikkelingen in de lonen in de sector (in afwijking van de algemene loonontwikkeling). De selectie van bronnen en de keuze van periode werkt vooral bij die variabelen door in de omvang van factor a.

Bij de selectie van bronnen spelen de volgende criteria een rol:

- de actualiteit van het materiaal: deze factor neemt aan gewicht toe naarmate de variatie in de tijd groter is;
- de objectiviteit van de bronnen: deze is zowel bij het CBS-, het CPB- als het EIB-materiaal voldoende gewaarborgd;
- de lengte van de reeksen: gelet op de betrekkelijk grote variatie in het materiaal, en de wens om te komen tot een bestendige ontwikkeling in de vergoedingen zijn langere reeksen gewenst;
- de gegevens moeten recht doen aan de ontwikkelingen (op langere termijn) in de sector;
- de berekening moet in de toekomst eenvoudig te herhalen zijn.

Tegen de achtergrond kan vervolgens een selectie van te hanteren reeksen worden gemaakt.

Voor de loon- en materiaalkostenaandelen kan worden gekozen uit twee bronnen. De gevoeligheid van factor a voor deze factoren is relatief beperkt. Omdat bij onderhoudswerk het loonaandeel doorgaans relatief hoog is gaat de voorkeur uit naar de gegevens uit de CBS-produktiestatistiek. Omdat over een langere periode gemeten het loon-, respectievelijk materiaalaandeel betrekkelijk stabiel is weegt het bezwaar dat het CBS-materiaal iets minder actueel is niet zo zwaar. De meer integrale waarneming bij de CBS-statistiek mag ook als voordeel worden genoemd.

Van de reeksen waarvoor over een voldoende lange periode gegevens beschikbaar waren zijn na deze eerste keuze 12 denkbare varianten te berekenen. De uitkomsten staan vermeld in tabel 5 van de bijlage. Hierbij verwijzen de codes van de varianten telkens naar een combinatie van cijfers uit de tabellen 1 tot en met 4. Bij voorbeeld in variant 2a1A' wordt factor a volgens de formule berekend met als input de relatieve kosten-aandelen uit de reeksen 2 van tabel 1, de nominale (sector)loonstijging uit reeks a van tabel 2, de materiaalprijsstijging uit reeks I van tabel 3 en de produktiviteitsstijging uit reeks A' van tabel 4. Overigens wordt in alle varianten uitgegaan van de algemene loonstijging zoals weergegeven in reeks c van tabel 2 (LT in de noemer van de formule voor indexerings-factor a).

Een eerste beschouwing van de resultaten leert dat de uitkomsten zowel binnen een jaar tussen de varianten (de kolommen) als binnen een variant tussen de jaren (de rijen) sterk uiteen kunnen lopen. De keuze van bron die de nominale loonstijging weergeeft blijkt derhalve een grote gevoeligheid in zich te herbergen. De verschillen blijken in een specifiek jaar te kunnen oplopen tot een factor 5. Ook over een periode van tien jaar bezien kan een maximaal verschil van een factor 3 geconstateerd

worden (vergelijk 2a1A' met 2c1A'). De reden hiervoor is het cumuleren van de spreiding in de gemiddelde jaarlijkse loonmutaties, die gemiddeld in de bouwnijverheid 3,4% bedragen, in de gww-sector 2,3% en in het gehele bedrijfsleven slechts 1,7%.

Gelet op het feit dat de loonontwikkelingen in de sector ook over een langere periode gemiddeld aanmerkelijk afwijken van de algemene loonontwikkeling verdient het de voorkeur sector-specifieke gegevens te hanteren, zodat de ontwikkeling in de vergoedingen over een langere periode bezien zoveel mogelijk recht doet aan ontwikkelingen in de sector. Deze overweging resulteert in een voorkeur voor de gww-cijfers of eventueel de algemene bouwgegevens (tabel 2 reeks b respectievelijk a). De gww-gegevens over de lonen zijn specifiek dan de CBS-gegevens. Daar staat echter tegenover dat de CBS-gegevens actueler zijn, en qua definitie en meetmethode beter te vergelijken zijn met de algemene maand- en weekgegevens over de loonontwikkeling, die de basis vormen van de noemer van de formule voor factor a. De keuze tussen de twee reeksen heeft verstrekking gevolgen voor de uitkomsten van factor a (vergelijk varianten 2a.. en 2b..). Gelet op het feit dat een inhoudelijke voorkeur tussen deze twee reeksen moeilijk is maar de gevolgen wel verstrekking zijn wordt geadviseerd een gemiddelde van de beide reeksen als uitgangspunt te hanteren.

De bronkeuze betreffende de materiaalkostentoename is vanwege het betrekkelijk geringe onderlinge verschil tussen de twee alternatieven veel minder doorslaggevend voor de waarde van factor a. Een gemiddelde stijging van 3% in plaats van 2,5% geeft een verschil in de a waarde van 0,1. Gezien het type materiaalgebruik voor het onderhoudswerk dat in dit verband aan de orde is ligt een keuze voor de algemene prijsindex voor bouwmaterialen het meest voor de hand.

Tenslotte resteert de keuze voor een algemeen produktiviteitscijfer of een bouwproductiviteitscijfer. De uitkomst van de waarde a is hiervoor zeer gevoelig. Een half procentpunt hogere of lagere arbeidsproductiviteitsgroei leidt tot een respectievelijk 0,3 lagere of hogere waarde van de factor a. In de beschrijving van de bronnen is reeds de nodige aandacht besteed aan de conjunctuur- en weersgevoeligheid van de bouwarbeidsproductiviteit. In de variantenvergelijking is om de genoemde redenen uitgegaan van een gemiddelde jaarlijkse arbeidsproductiviteitsstijging in de bouwsector van 1,57 (op basis van de periode 1975-1990). Deze wijkt dusdanig af van de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei in de gehele bedrijvensector dat de berekening slechts kleine onderlinge verschillen laten zien.

Het voorgaande resulteert in een voorkeur voor het berekenen van de factor a op basis van een gemiddelde van de volgende varianten: 2a1A', 2a1B', 2b1A en 2b1B. Dit resulteert in een waarde voor factor a van 0,68. Het is eveneens mogelijk de periodegemiddelden van de reeksen a en b en A' (over de periode 1975-1990) en B eerst te berekenen en daarna factor a te berekenen. Deze variant (2 (ab)I(A'B)) leidt tot nagenoeg dezelfde uitkomst voor factor a: 0,67.

Tot slot wordt hieronder weergegeven welke specifieke bronnen nodig zijn om variant 2(ab)I(A'B) te kunnen berekenen. Hierbij staat telkens vóór de bron aangeduid op welke deel van de variantcode de bron betrekking heeft.

(2) CBS, Produktiestatistiek bouwnijverheid.

Zie tabel: Grond-, water- en wegenbouwkundige bedrijven, samenvattend overzicht (verbruik materiaal, arbeidskosten);

(a) CBS, Maandstatistiek van de prijzen

Zie tabel: Regelingslonen per week en per maand van volwassen werknemers (bouwnijverheid en -installatiebedrijven);

(b) EIB, De bouwbedrijven in 19..,

Zie tabel: Het gemiddelde brutojaarloon per manjaar in gulden per type bedrijf (grond-, water- en wegenbouw, totaal);

(l) CBS, Maandstatistiek van de prijzen.

Zie tabel: Producentenprijsindexcijfers van de afzet van de nijverheid, per bedrijfsklasse en bedrijfsgroep (klasse 32: bouwmaterialen-, aardewerk en glasindustrie, totale afzet);

(A'B) CPB, Macro Economische Verkenning.

Zie tabel: Productie, werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit (arbeidsproductiviteit bouwnijverheid en totaal bedrijven);

(c) CBS, Maandstatistiek van de prijzen.

Zie tabel: Regelingslonen per week en per maand van volwassen werknemers (totaal).

## 5. Advies

Op grond van de voorgaande analyse en afweging kan een advies worden geformuleerd over de te hanteren index en de frequentie en wijze van actualiseren. Daarbij gelden de volgende overwegingen.

– Ontwikkelingen in lonen, prijzen en produktiviteit vertonen van jaar op jaar grote schommelingen, die mede berusten op incidentele factoren en meetproblemen. Om ongewenste fluctuaties in, en onnodige onzekerheid over vergoedingen te voorkomen verdient het aanbeveling lange reeksen te hanteren (10 jaar). Gelet op de grote seizoenseffecten in de produktiviteitscijfers van de bouw zou voor die gegevens een nog langere reeks gekozen moeten worden (15 jaar).

– De overwegingen bij de selectie van te hanteren reeksen staan in paragraaf 4.

– Als over een aantal opeenvolgende jaren zich belangrijke van het historisch patroon afwijkende ontwikkelingen zouden voordoen zal de behoefte aan actualiseren van factor a groot worden bij belanghebbende partijen. Om die overwegingen is een actualiseringstermijn van 5 jaar een redelijke.

Ons advies met betrekking tot de indexering luidt als volgt:

1. Hanteer voor de periode 1991–1995 een sectorspecifieke invulling van de formule voor indexering van het rapport Afkoopsommen met als waarde van factor a: 0,7.

2. De te hanteren bronnen en de berekeningswijze zijn conform variant 2(ab)I(A'B), zoals beschreven in paragraaf 4. Dat de gevolgde interpretatie van de in het rapport Afkoopsommen beschreven formule consequenties kan hebben voor de prijsindex van de kosten van het overgaand overheidspersoneel is mogelijk, maar is geen onderwerp dat in het kader van dit onderzoek aan de orde is.

3. Actualiseer factor a elke 5 jaar. Hanteer voor de factor a voor de periode  $t + 1$  tot en met  $t + 5$  (1996–2000) en opvolgende 5 jaar-perioden gegevens over de periode  $t-11$  tot en met  $t-2$ ), met uitzondering van de gegevens voor de produktiviteitsontwikkeling in de bouw. Daarvoor wordt de periode  $t-16$  tot en met  $t-2$  gehanteerd.

4. Mocht één of meerdere van de bronnen in de toekomst niet langer beschikbaar zijn, dan wordt voor andere bronnen gekozen, zoveel mogelijk in overeenstemming met de in dit rapport gekozen uitgangspunten en overwegingen.

# Bijlage

Tabel 1

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Gemidd.
<b>Loonkostenaandeel</b>											
1 EIB	45.7	48.7	47.3	49.6	45.6	46.9	47.0	44.4	46.9	46.9	46.9
2 CBS	61.5	60.3	58.8	55.8	54.5	56.8	57.0	57.8	57.8	57.8	57.8
<b>Materiaalaandeel</b>											
1 EIB	54.3	51.3	52.7	50.4	54.4	53.1	53.0	55.6	53.1	53.1	53.1
2 CBS	38.5	39.7	41.2	44.2	45.5	43.2	43.0	42.2	42.2	42.2	42.2

Tabel 2

Nominale loonstijging (jaarlijkse mutaties)

a mnd/wk-lonen bouw (CBS)	9.9	13.4	3.5	0.1	0.4	1.1	-1.1	0.6	2.8	3.3	3.4
b gww (EIB)	4.6	6.2	4.7	-1.5	1.4	1.3	1.0	0.8	2.3	2.3	2.3
c mnd/wk-lonen totaal (CBS)	2.6	6.5	0.9	-0.4	0.6	1.1	0.7	0.6	1.6	2.4	1.7

Tabel 3

Materiaalprijsstijging (jaarlijkse mutaties)

1 bouwmaterialen (CBS)	6.0	4.7	0.0	1.8	2.7	3.4	0.8	1.9	1.9	1.9	2.5
II cementw.ind (CBS)	6.4	5.6	0.3	0.9	3.4	4.3	0.8	1.6	2.8	3.6	3.0

Tabel 4

Productiviteitsstijging (jaarlijkse mutaties)

A bouw (MEV)	1.5	6.5	4.0	2.5	-4.0	-2.5	1.3	9.8	2.8	1.0	2.3
A' bouw (MEV'75-'90)	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
B totaal (MEV)	0.8	1.0	3.0	3.0	0.8	0.8	0.5	2.0	2.5	1.8	1.6

Tabel 5

Varianten factor a

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Periode gemidd.
2aIA'	2.6	1.3	0.6	2.0	-0.2	0.5	-2.5	-0.6	0.5	0.5	0.87
2aIB	2.9	1.4	-1.0	6.0	1.0	1.2	-1.0	-1.3	-0.1	0.4	0.85
2aIIA'	2.7	1.3	0.7	3.1	0.3	0.8	-2.6	-0.9	0.8	0.8	0.98
2aIIB	3.0	1.4	-0.9	7.0	1.6	1.6	-1.1	-1.5	0.2	0.7	0.96
2bIA'	1.4	0.6	1.3	4.4	0.7	0.6	-0.9	-0.4	0.4	0.2	0.50
2bIB	1.7	0.7	-0.2	8.3	1.9	1.4	0.6	-1.1	-0.2	0.2	0.48
2bIIA'	1.4	0.7	1.5	5.4	1.2	0.9	-0.9	-0.7	0.6	0.5	0.61
2bIIB	1.7	0.8	-0.1	9.4	2.5	1.7	0.6	-1.4	0.0	0.5	0.59
2cIA'	0.9	0.6	-1.1	2.7	0.0	0.5	-1.1	-0.6	0.1	0.3	0.27
2cIB	1.2	0.7	-2.7	6.6	1.3	1.2	0.4	-1.3	-0.5	0.2	0.26
2cIIA'	1.0	0.7	-1.0	3.7	0.5	0.8	-1.1	-0.8	0.3	0.6	0.39
2cIIB	1.3	0.8	-2.5	7.7	1.8	1.6	0.4	-1.5	-0.3	0.5	0.37
2(ab)I(A'B)	2.2	1.0	0.2	5.2	0.9	0.9	-1.0	-0.9	0.1	0.3	0.67

bij eindrapport Stuurgroep Decentralisatie Beheer van Natte Water-  
staatswerken

METHODIEK VERGOEDING PIEKEN IN INVESTERINGEN

Bijlage behorende bij de Nota van Toelichting

Mij bekend,  
De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen

**Voorbeeld-berekening**

In het volgende is stapsgewijs aan de hand van een voorbeeld aangegeven hoe de vergoeding van pieken in het niet-jaarlijks terugkerende onderhoud wordt berekend en wordt aangepast aan de prijsontwikkeling. Het voorbeeld betreft een waterstaatswerk, waarbij in 1993, 1994, 1999, en in 2008 steeds fl. 1 miljoen (prijs '89) moet worden uitgegeven voor niet-jaarlijks onderhoud.

Uitgangspunten berekening:

1. Investerings ad. fl. 1 000 000.- in diverse jaren.
2. Contant maken op basis prijspeil 1989.
3. Contante waarde berekenen tegen 7.5%.
4. Contante waarde vergoeden door middel van jaarlijkse annuïteit.
5. Contante waarde jaarlijks aanpassen aan gestegen inflatie.
6. Ieder jaar annuïteit berekenen aan de hand van aan de inflatie aangepaste contante waarde, met dien verstande dat wordt berekend met de tot dat jaar bekend inflatie, voor de rest van de looptijd wordt vooralsnog de inflatie op 0% gesteld.
7. De vanaf het tweede jaar te vergoeden annuïteit wordt verhoogd met het bedrag dat in vorige jaren te weinig ontvangen is.
8. Vanaf het eerste jaar na de laatste investering wordt de annuïteit opnieuw berekend over de restant looptijd. Teneinde de annuïteit oplopend te doen zijn vindt ieder jaar vanaf dat moment een correctie plaats op de te vergoeden annuïteit. In dit voorbeeld is gerekend met een verlaging van fl. 7000,-.
9. In dit voorbeeld is uitgegaan van een jaarlijkse investering in 1993, 1994, 1999 en 2008 per 1 januari van ieder jaar. In de praktijk zal worden uitgegaan van een aangenomen tijdstip van 1 juli van ieder jaar.
10. De rente (7,5%) en de aangegeven inflatiepercentage zijn louter aannames.
11. Tezijnertijd zullen afspraken moeten worden gemaakt over het te hanteren rentepercentage en het inflatieaanpassingsmechanisme (nog in discussie).