

# Specifieke inflatie-indices voor defensie toch nuttig

Het Ministerie van Defensie vermoedt dat prijzen van militair materieel sneller stijgen dan de gemiddelde inflatie. Door het Centraal Bureau voor de Statistiek ontwikkelde defensie-specifieke inflatie-indices laten zien dat dat niet zo is. Toch kan het gebruik van zulke indices nuttig zijn.

**ERIC JAN DE BAKKER**

Marineofficier  
buiten dienst en zelf-  
standig consultant

**ROBERT BEERES**

Hoogleraar  
defensie-economie  
aan de Nederlandse  
Defensie Academie

**A**l vele jaren maakt het Ministerie van Defensie (MinDef) zich zorgen over de stijgende prijzen van militair materieel. Het richtinggevend Defensierapport *Verkenningen* noemt twee redenen voor die prijsstijgingen (Ministerie van Defensie, 2010). Prijsstijgingen als gevolg van een gebrek aan concurrentie in de markt voor militair materieel (Ockhuysen, 2018), en prijsstijgingen doordat militair materieel aan steeds hogere eisen moet voldoen – betere wapens winnen de oorlog, maar zijn wel duurder.

Defensie wordt jaarlijks voor prijsstijgingen van militair materieel gecompenseerd met een overheidsbrede inflatiemaatstaf. De voornaamste bron van zorg is dat de jaarlijkse compensatie onvoldoende is omdat de prijzen bij Defensie harder stijgen dan elders binnen de overheid, en ook in de economie als geheel. Dit fenomeen heet ‘boveninflatoire prijsstijging’ of ‘defensiespecifieke inflatie’ en is ook in andere landen bekend (Hartley en Solomon, 2016).

Onderzoek naar de prijsstijgingen van groot militair materieel en van exploitatie-artikelen door de Auditdienst Rijk (ADR, 2015) leverde aanwijzingen voor boveninflatoire prijsstijgingen op. De minister achtte daarom aanvullend onderzoek noodzakelijk en vroeg het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) defensie-specifieke prijsindices voor militair materieel te ontwikkelen (Tweede Kamer, 2015/2016). Aan de hand van de door het CBS ontwikkelde indices voor de defensie-inflatie onderzoeken wij of het vermoeden juist is, dat de prijsbijstellingen voor Defensie te laag zijn.

## INFLATIESCHATTINGEN

Ieder jaar in maart besluit het kabinet hoe de Rijksbegroting aan prijsstijgingen wordt aangepast op basis van inflatie-

schattingen van het Centraal Planbureau (CPB) voor datzelfde jaar. Voor prijscompensatie op materieel gebied worden twee indices gebruikt: de eerste betreft de bruto-overheidsinvesteringen, zoals veranderingen in prijzen voor nieuwe infrastructuur, vervoermiddelen en militair materieel. De tweede index, de netto materiële overheidsconsumptie, heeft betrekking op de materiële exploitatie, zoals prijswijzigingen bij energie, huisvesting en inhuur van uitzendkrachten. Beide indices zijn generiek: ze worden gebruikt om de begrotingen van alle departementen bij te stellen en gelden dus voor de gehele collectieve sector.

Figuur 1a en b tonen deze generieke indices vanaf 2010 naast de twee defensiespecifieke inflatie-indices die het CBS ontwikkeld heeft in opdracht van Defensie. Het gaat om een Prijsindex Defensie voor Investeringsuitgaven en een Prijsindex Defensie voor Exploitatie-uitgaven. Omdat het CBS de waarden van specifieke indices pas achteraf heeft bepaald, zijn ook voor de generieke indices de CBS-cijfers gebruikt en niet de schattingen destijds van het CPB. In deze periode heeft het CPB de inflatie overschat (figuur 1c en d).

Het verloop van de defensiespecifieke indices verschilt niet erg van dat van de generieke indices. Binnen de Defensieonderdelen zijn er echter flinke verschillen. Zo zijn in de periode 2010–2014 de aanschafprijzen van Landmachtmaterieel toegenomen, terwijl in 2014–2015 de stijging van de dollarkoers de aanschaf van Amerikaans materieel voor de Luchtmacht en de Marine fors duurder maakte. Dat verklaart de stijging van de defensie-investeringsindex ten opzichte van die van de overheidsinvesteringen. Qua exploitatiekosten is vooral de grotere consumptie van olieproducten voor Defensie van belang. De olieprijs steeg in de periode 2011–2012 en daalde daarna. Daarentegen werd het onderhoud van lucht- en zee-materieel na 2012 duurder. Dat verklaart de afvlakking van de exploitatie-index voor defensie in de jaren 2012–2015, terwijl de index voor de materiële overheidsconsumptie steeg.

## BUDGETTAIRE CONSEQUENTIES

Als de defensiespecifieke inflatie-indices in plaats van de generieke indices waren toegepast, was het Defensiebudget in 2011, 2012 en 2015 groter geweest en in 2013 en 2014 kleiner (figuur 2). Defensie genoot in 2013 en 2014 eerder de lusten van de lagere prijzen van het defensiematerieel,

dan de lasten van de hogere prijzen ten opzichte van andere materiële overheidsuitgaven. Het cumulatieve verschil van 2011 tot en met 2015 is 0 miljoen euro.

Verondersteld is hierbij dat in de periode 2011–2015 de daadwerkelijke compensatie zou zijn gebaseerd op de feitelijke prijsontwikkeling. De onderliggende calculaties houden rekening met jaarlijkse fluctuaties van de omvang van investeringen en exploitatie binnen het budget. Verder is het Defensiebudget gecorrigeerd voor de gecumuleerde uitgekeerde prijsbijstellingen.

Als het kabinet de defensiespecifieke index als norm had gehanteerd in plaats van zijn uitkeringsbesluit destijds, zou het Defensiebudget in 2011 en 2012 iets groter zijn geweest. Maar in 2013 zou het budget iets kleiner geweest zijn, ondanks dat het kabinet in dat jaar de prijsbijstelling geheel achterwege liet. In 2014 en 2015 zou het toepassen van de defensiespecifieke index tot een flink lager Defensiebudget hebben geleid. Het cumulatieve verschil in de periode 2011–2015 is –59 miljoen euro.

## DISCUSSIE

Bij MinDef en de ADR leeft het vermoeden dat de huidige compensatie voor prijsveranderingen van defensiematerieel onvoldoende is. Echter, voor de periode 2011–2015 is MinDef wel voldoende gecompenseerd, wat met name is toe te schrijven aan de te hoge ramingen van de generieke inflatie door het CPB (zie figuur 1c en d).

Dat pleit echter niet *tegen* het gebruik van defensiespecifieke indices. Dat de compensatie in de onderzochte periode van vijf jaar voldoende blijkt, berust immers op toeval, veroorzaakt door te hoge schattingen van het CPB. Wat *voor* de toepassing van specifieke indices pleit, is dat zij een ander verloop hebben dan generieke indices. Door ze toe te passen is de prijsontwikkeling van bepaalde uitgavengroepen, zoals brandstof en instandhouding, beter in de Defensieplanning te verwerken. Dit verbetert de bedrijfsvoering bij MinDef.

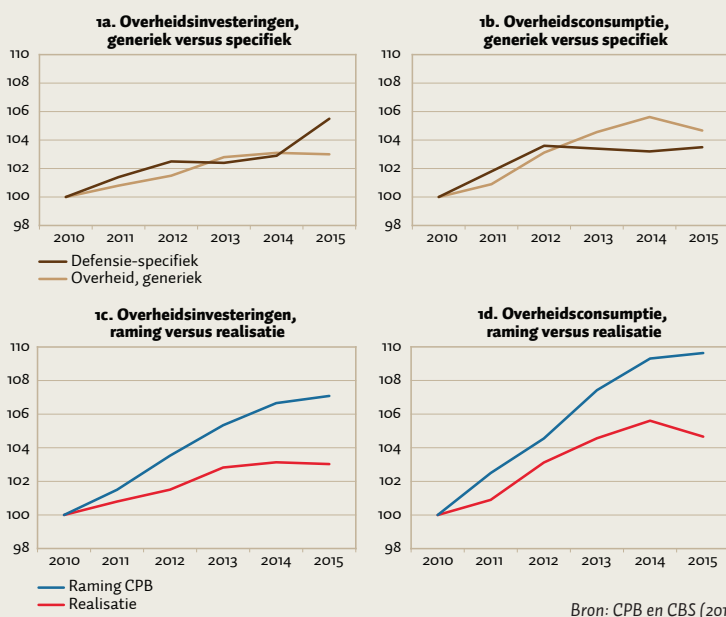
Het gebruik van defensiespecifieke inflatie-indices is wel een statistische uitdaging, want ze worden vastgesteld door de prijzen van een groep producten met dezelfde productspecificaties op twee verschillende tijdstippen te vergelijken. Juist bij Defensie veranderen de productspecificaties in rap tempo, en worden producten in de loop der tijd vervangen door artikelen met andere, betere eigenschappen. Een hogere prijs van een product kan dan het gevolg zijn van kwaliteitsverbetering en niet van inflatie. Daarnaast kunnen indices achterlopen, omdat nieuwe producten, ontwikkeld in de beschouwde periode, niet worden meegenomen. Beide complicaties leiden ertoe dat indexerend altijd een zekere mate van onnauwkeurigheid behelst (Van Mulligen, 2003).

Verder kost de raming en samenstelling van aparte inflatie-indices voor Defensie tijd en moeite voor het CPB, CBS en MinDef. Hierbij past de kanttekening dat deze jaarlijks terugkerende kosten op dat moment niet bekend zijn en tegen andere initiatieven moeten worden afgezet.

Naarmate indices echter meer gericht zijn op een specifieke productgroep, zijn ze beter toe te passen. Zo bezien past de totstandkoming van defensiespecifieke indices in de lijn die door het CBS is ingezet om meer indicatoren te ontwikkelen voor inflatie.

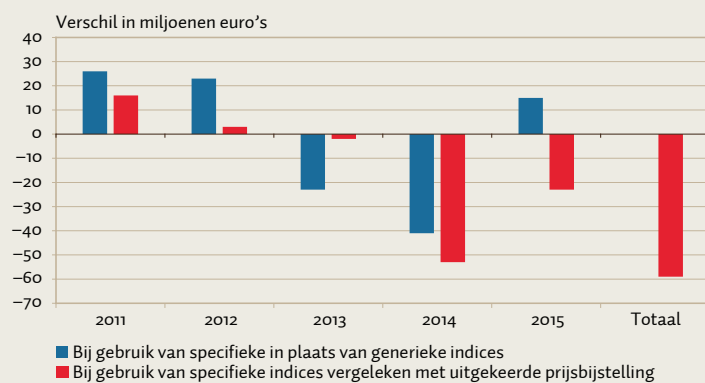
## Inflatie-indices, 2010 = 100

FIGUUR 1



## Defensiebudget bij verschillende inflatie-indices

FIGUUR 2



ADR (2015) *Rapport van bevindingen prijsbijstellingen bij Defensie*. Den Haag: Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk.

CBS (2017) *Prijnsindices voor de uitgaven van het ministerie van Defensie. Investerings en exploitatie*. Den Haag: CBS.

Hartley, K. en B. Solomon (2016) Special issue: defence inflation. *Defence and Peace Economics*, 27(2), 172–175.

Ministerie van Defensie (2010) *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Eindrapport. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Mulligen, P.H. van (2003) *Quality aspects in price indices and international comparisons: applications of the hedonic method*. Proefschrift, 25 maart. Rijksuniversiteit Groningen.

Ockhuysen, K. (2018) Contract-audits als hulpmiddel voor aanvaardbare prijzen. *ESB*, 103(4757), 42–45. Tweede Kamer (2015–2016) *Materieelprojecten*. Kamerstuk 27830-172.

## In het kort

- Specifieke indices voor Defensie-inflatie kunnen de Defensieplanning verbeteren.
- In de periode 2011–2015 waren prijsbijstellingen van het Defensiebudget voldoende om de inflatie te ondervangen.