

Antwoord

van Gedeputeerde Staten op vragen van

H.R. Oosterop - van Leussen (D66), J. Heuvelink (D66), J.P. Schonewille (CU&SGP) en A. Kasbergen (GroenLinks)
(d.d. 9 juli 2021)

Nummer
3775

Onderwerp
Criteria Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI)

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

Het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI) is een gedetailleerdere uitwerking van de financiële begroting van de provincie. Het doel van het PZI is te komen tot een effectieve inzet van de schaarse middelen, rekening houdend met ambities en lasten op de lange termijn. Het PZI brengt de afweging van nieuwbouw en onderhoud van infrastructuur samen, zodat goede keuzes kunnen worden gemaakt.¹

D66, CU/SGP en GroenLinks hechten grote waarde aan de infrastructurele provinciale projecten. Vandaar dat deze fracties het van groot belang achten dat de Provinciale Staten de voorstellen uit het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI) van de Gedeputeerde Staten goed kunnen beoordelen. Op dit moment is het ons onduidelijk op welke wijze de voorstellen tot stand komen die in de Provinciale Staten ter instemming worden voorgelegd. Dat maakt het voor deze fracties lastig om een weloverwogen oordeel te vormen.

Gelet op artikel 54 van het reglement van orde willen wij de volgende vragen aan het College van Gedeputeerde Staten stellen:

1. *Op welke wijze worden projecten in het PZI getoetst, alvorens besloten wordt of de betreffende projecten financiering krijgen?*

Antwoord

GS vinden het belangrijk dat PS zich geïnformeerd weten over het PZI, de projecten en de besluitvorming hierover. Daarom willen GS met PS in gesprek over het verder doorontwikkelen van de systematiek van het PZI en werken we aan de ontwikkeling van een instrument om PS meer inzicht te bieden in onder andere de afwegingskaders en spelregels.

¹ Bron: website van de Provincie Zuid-Holland.

<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/verkeer-vervoer/programma-zuid/>

Het PZI is een financiële uitwerking van de Ambitie Bereikbaar Zuid-Holland voor infrastructuur op basis van eerder genomen besluiten van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Voor infrastructurele projecten (aanleg en verbetering, voorheen het MPI) geldt allereerst de [regeling projecten](#) van Provinciale Staten. De regeling is vastgesteld door Provinciale Staten op 26 maart 2008, nummer 5921. Hierin is vastgelegd wanneer voor projecten een expliciet besluit van Provinciale Staten nodig is.

Jaarlijks kan via het Kaderbesluit bereikbaarheid (vanaf 2022 integraal onderdeel Kadernota) de financiële programmering voor bereikbaarheid worden aangepast. Dan gaat het om nieuwe reserveringen of het bijstellen van eerder opgenomen reserveringen voor mogelijke toekomstige projecten. Dit kan het gevolg zijn van verkeersanalyses, studies en verkenningen, die uitgevoerd zijn naar aanleiding van het Omgevingsbeleid en het coalitieakkoord (langjarig beleidskader). Voordat een bijstelling of nieuwe reservering wordt voorgesteld, wordt een inschatting gemaakt in welke mate deze toekomstige investeringen bijdragen aan de beleidsdoelen voor mobiliteit in relatie tot andere ambities zoals bijvoorbeeld verstedelijking, duurzaamheid en economische ontwikkeling.

Daarnaast wordt ingeschat wat de financiële gevolgen zijn (zowel voor de aanleg als mogelijk extra beheer- en onderhoud), of deze opwegen tegen de maatschappelijke baten en of deze passen binnen de beschikbare middelen in het PZI (eerder gereserveerde of vrije middelen of).

Zowel inhoudelijk en financieel gebeurt dit op hoofdlijnen omdat in vervolgstappen pas duidelijker wordt wat de maatregelen, kosten en effecten zijn. De voorstellen die inhoudelijk en financieel passen worden met afweging (toetsing) gemeld in het Kaderbesluit/Kadernota.

De kaders waarbinnen Gedeputeerde Staten acteert zijn gesteld door Provinciale Staten. Provinciale Staten is uiteindelijk diegene die de voorgenomen voorstellen goedkeuren dan wel wijzigen door middel van de aan haar toegedeelde instrumenten zoals bijvoorbeeld moties en amendementen.

De bereikbaarheid van Zuid-Holland is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en regio. De provincie werkt daarom samen met het Rijk en regiopartijen aan mobiliteitsvraagstukken in onder andere het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport). Naast een afweging van kosten en (maatschappelijke) baten wordt ook bekeken hoe de rolverdeling zou moeten zijn (uitvoering, financiering, betrokkenheid).

Na verdere uitwerking kunnen concrete projecten worden gedefinieerd. Indien het project provinciale infrastructuur betreft en/of door de provincie wordt uitgevoerd, zal, conform de regeling projecten van Provinciale Staten, voor projecten groter dan € 10 miljoen of indien Provinciale Staten dat expliciet vragen een voorbereidings- en/of uitvoeringsbesluit worden voorgelegd. Indien het project door een andere partij wordt uitgevoerd en het geen provinciale infrastructuur betreft, wordt hiervoor een subsidiebesluit voorgelegd aan Provinciale Staten conform de Algemene Subsidie Verordening of via een door Provinciale Staten ingestelde subsidieregeling (apart of via de begroting).

In een besluit wordt aangeven welke afweging is gemaakt om tot het besluit te komen. De basiscriteria die worden gebruikt verschillen per soort infrastructuur. Generiek gaat het om:

- Verkeersveiligheid (duurzaam veilig);
- Doorstroming en reistijd (in spits- en dalperioden);
- Oplossend vermogen/effectiviteit (de mate waarin knelpunt wordt opgelost);
- Leefbaarheid/milieueffecten (geluidsoverlast, luchtkwaliteit/emissies, natuur);
- Kosten (in relatie tot verwachte baten).

Voor fiets gaat het daarnaast ook over bijvoorbeeld comfort, en sociale veiligheid en bij openbaar vervoer om frequentie, betrouwbaarheid en vervoerswaarde (potentiële in- en uitstapper).

Aanvullend kunnen er ook criteria een rol spelen vanwege specifieke ruimtelijke- en economische ontwikkelingen zoals verstedelijking/woningbouw, ontwikkeling bedrijventerreinen, woon-werkrelaties, duurzaamheid (energietransitie, klimaatadaptatie en circulariteit), ruimtelijke kwaliteit (inpassing) en modal shift (van auto naar fiets en/of OV, van vrachtwagen naar binnenvaart of spoor).

Naast inhoudelijke toetsing moeten de verwachte financiële gevolgen vervolgens ook weer passen binnen de beschikbare middelen in het PZI zowel voor de realisatie als het toekomstig beheer en onderhoud ((eerder gereserveerde of vrije middelen of). Waar nodig wordt dit tussentijds met Provinciale Staten gedeeld.

Daarnaast speelt bij GS mee in hoeverre een bepaalde maatregel die in aanmerking komt om opgenomen te worden in het PZI op de agenda staan van het Rijk, de MRDH en/of lokaal bestuur (inclusief financiering).

2. *Is er sprake van heldere criteria bij deze afweging? Zo ja, welke zijn dat?*

Antwoord

Zie antwoord op vraag 1.

3. *Bent u het met D66, CU/SGP en GroenLinks eens dat criteria als duurzaamheid, bijdrage aan modal shift, klimaatadaptatie en gezondheid relevant zijn? Zijn deze criteria in de systematiek meegenomen?*

Antwoord

Ja, zie antwoord op vraag 1. Deze criteria worden, zover het vastgesteld beleid betreft, ook meegenomen bij het opstellen van de PZI spelregels.

4. *Welke risicoreserves worden aangehouden om onverwachte financiële tegenvallers die op kunnen treden bij belangrijke projecten, zoals bij projecten rond snelfietspaden, op te vangen?*

Antwoord

Dit is opgenomen in het PZI 2021-2039 (paragraaf 2.6.3 Bewust reserveren voor risico's in projectbudgetten).

Voor infrastructuurprojecten vindt het afdekken van risico's op drie niveaus plaats, namelijk:

- op concernniveau (paragraaf weerstandsvermogen in de begroting);

- op programmaniveau (vrije middelen in binnen programma's of PZI);
- op projectniveau (projectbudget o.b.v. risicodossier en eventueel project gerelateerd weerstandsvermogen).

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen calamiteiten aan bestaande infrastructuur en risico's in projecten voor onderhoud, aanleg en verbetering.

Binnen afzonderlijke projecten vormen financiële tegenvallers een risico. Specifiek bij de uitvoering kunnen incidenten optreden (zoals bijvoorbeeld bij kabels en leidingen). Voor projecten in het PZI worden deze risico's zoveel mogelijk afgedekt binnen het projectbudget maar het is niet doelmatig om alle risico's af te dekken. In een enkel geval wordt een aanvullende reservering, een zogenaamd weerstandsvermogen, opgenomen voor het afdekken van risico's van een specifiek project, zoals de RijnlandRoute en het Hoogwaardig Openbaar Vervoer net Zuid-Holland Noord. Calamiteiten aan de bestaande infrastructuur zijn wel voorzien in de risicoparaagraaf, zodat daarvoor wel een beroep kan worden gedaan op het weerstandsvermogen. Daar is echter aan gekoppeld dat de calamiteit in eerste aanleg wordt gedekt uit het PZI (gesloten systeem bereikbaarheid). Dit betekent, dat eerst wordt gekeken binnen een bestaand programmabudget (Fiets, HOV-net, Dynamisch Verkeersmanagement, Functionele verbeteringen wegen/vaarwegen en voor beheer en onderhoud de egaliseringsreserve) of er nog vrije middelen zijn en pas daarna een beroep wordt gedaan op de vrije middelen in het PZI.

De omvang van het PZI en de weerstandscapaciteit in het programma 2021-2039 zijn tot op heden voldoende robuust, zodat in de praktijk (nog) geen aanvullende weerstandscapaciteit wordt aangehouden in de paragraaf weerstandsvermogen. Gedeputeerde Staten houden Provinciale Staten hierover periodiek op de hoogte via de begroting, het PZI, Kaderbesluit/Kadernota en de Voortgangsrapportage Infrastructuur.

5. *Is het college van Gedeputeerde Staten tevreden met de huidige systematiek van besluitvorming rond projecten in het PZI?*

Antwoord

Ja, het college is tevreden met de huidige systematiek maar is uiteraard bereid om met PS in gesprek te gaan over het verder doorontwikkelen van de systematiek rond programmeren van en informeren over het PZI.

Voorgesteld wordt om een werkgroep te starten om te bepalen hoe GS een volgend PS nog beter kunnen informeren en betrekken. Qua informatieniveau is het daarbij zoeken naar een optimale balans tussen alle informatie beschikbaar stellen en de informatie die PS nodig hebben om te kunnen sturen.

Het PZI wordt ieder jaar in het najaar vastgesteld, als bijlage bij de begroting van de provincie. Provinciale Staten stellen jaarlijks investeringskredieten beschikbaar voor projecten die naar de voorbereidingsfase of uitvoeringsfase gaan. In de begroting wordt daarvoor doorverwezen naar het PZI. Bijstelling van het langjarige programma vindt plaats via het Kaderbesluit bereikbaarheid in het voorjaar en in het najaar bij het nieuwe PZI. De bijstelling van budgetten in het lopende jaar vindt plaats via de Voorjaars- en Najaarsnota.²

² idem

6. *Bent u bereid om bij de begrotingsbehandeling in het najaar van 2021 zo volledig mogelijk toe te lichten waarom de betreffende projecten van financiering worden voorzien en hoe tot die voorstellen is gekomen?*

Antwoord

Zie antwoord op vraag 1. Sinds 2014 worden in het jaarlijkse Kaderbesluit bereikbaarheid (vanaf 2022 integraal onderdeel Kadernota) de voorstellen voor lopende en nieuwe projecten en reserveringen toegelicht. Dat is ook gebeurt in het door Provinciale Staten recent vastgestelde Kaderbesluit 2022. Daarnaast worden door GS en PS separate projectbesluiten genomen op grond van de regeling projecten (sinds 2008). Het huidige PZI is een resultante van al deze besluiten.

GS zijn bereid om met ingang van de volgende Kadernota (voorjaar 2022) extra aandacht te besteden aan de onderbouwing van financiële voorstellen met betrekking tot infrastructuur.

7. *Bent u ook bereid om bij de begrotingsbehandeling toe te lichten welke projecten om welke reden niet zijn opgenomen?*

Antwoord

Indien deze vraag betrekking heeft op het recent vastgestelde Kaderbesluit bereikbaarheid is het antwoord ja. Echter als de vraag betrekking heeft op het gehele PZI (zie antwoord vraag 6) dan is het antwoord nee. Het gaat hierbij om besluiten over uitkomsten van studies en verkenningen. De provincie is opdrachtgever van en deelnemer aan een groot aantal studies/verkenningen per jaar met uiteenlopende doelen en faseringen. De uitkomsten daarvan worden normaliter waar nodig per project of geclusterd (afspraken BO-MIRT) met PS gedeeld.

Het gaat potentieel om een grote hoeveelheid aan informatie waarvoor geen arbeidscapaciteit is om deze op korte termijn te inventariseren, te presenteren en te beheren.

GS zijn wel bereid om met ingang van de volgende Kadernota (voorjaar 2022) extra aandacht te besteden aan voorstellen met betrekking tot infrastructuur die niet worden opgenomen in het PZI.

8. *Bent u bereid jaarlijks een technische sessie over het totaal van projecten te houden?*

Antwoord

Ja, voor de lopende projecten (in uitvoering en voorbereiding inclusief subsidies aan derden) en de budgetten (reserveringen voor onderwerpen/thema's) in het PZI zij wij bereid om jaarlijks voorafgaand aan de Kadernota een technische sessie te houden aanvullend op de reguliere technische sessie over de Kadernota zelf.

9. *Er zijn wel honderden grote en kleine projecten³ en afspraken waar onvoldoende zicht op is. Op welke wijze kan GS een volledig, beter en eenvoudiger inzicht kunnen geven in het volgen van al deze zaken?*

³ Concreet voorbeeld: in de Bestuursovereenkomst 'Groot onderhoud Heinenoordtunnel' is één van de overeengekomen onderwerpen dat er een parallelweg moet komen op het traject Maasdam-Kiltunnel. Deze parallelweg moet voor het voorjaar 2023 klaar zijn! In het huidige PZI wordt dit niet benoemd.

Antwoord

Zie antwoord op vraag 5.

De organisatie is nu ingericht conform de regeling projecten waarbij:

- Het PZI jaarlijks een overzicht geeft van de projecten en budgetten (aanleg/verbetering en beheer en onderhoud) en wanneer ze gereed zijn;
- Het Kaderbesluit de voorstellen voor bijstelling en nieuwe reserveringen/projecten bundelt;
- Voor projecten groter dan € 10 miljoen aparte uitvoeringsbesluiten worden voorgelegd;
- De Voortgangsrapportage Infrastructuur rapporteert over wijzigingen in planning en budget in het afgelopen jaar.

Daarnaast worden PS per project of geclusterd (afspraken BO-MIRT) geïnformeerd over uitkomsten en vervolg. Vervolgens worden in de jaarrekening de belangrijkste prestaties en afwijkingen gemeld voor de gehele ambitie Bereikbaar Zuid-Holland inclusief de PZI projecten. Over het genoemde project Parallelweg N214 staat in het op 14 juli door Provinciale Staten vastgestelde Kaderbesluit Bereikbaarheid 2022 vermeld dat in het PZI hiervoor € 1,8 miljoen aan dekking wordt opgenomen (pagina 30 en bijlage 1, tabel 1, regel 16).

In de brief van maart jl. over het Kaderbesluit is aangegeven dat op de langere termijn het streven is om een digitale projectenatlas te ontwikkelen met inhoudelijke, financiële en planningsinformatie. Indien PS dit al op kortere termijn willen hebben, inclusief inzicht in alle afspraken over studies, verkenningen etc. zal hiervoor de arbeidscapaciteit moeten worden uitgebreid.

Hierbij spelen echter wel een tweetal dilemma's. Ten eerste kunnen door het geven van meer (gedetailleerde) projectinformatie de hoofdlijnen teveel naar de achtergrond verdwijnen. Dan kan het juist moeilijker worden voor PS om het geheel van het PZI te volgen. Ten tweede kost dit veel van de schaarse ambtelijke capaciteit waarbij het risico bestaat dat door de grote omvang slechts een klein deel van PS de informatie echt kan benutten. In de aanloop naar de behandeling in PS van het PZI 2023-2039 (najaar 2022) willen GS samen met PS zoeken naar het optimum tussen de beschikbare ambtelijke capaciteit en detailinformatie versus hoofdlijnen zodat PS optimaal geïnformeerd zijn voor een ordentelijke behandeling.

Het PZI overstijgt veel statenperiodes en coalities en bevat veel besluiten die in voorgaande statenperiodes zijn genomen en reikt verder dan de huidige statenperiode door kapitaallasten. Het feit dat het PZI een gesloten systeem is, versterkt dit nog aangezien het geld dat erin zit er ook in blijft.

10. *Hoe kan zorg gedragen worden dat de besluiten van GS in overeenstemming zijn met de wensen van PS met betrekking tot het PZI?*

Antwoord

GS besluiten binnen het financieel kader dat door PS wordt vastgesteld (bij de Kadernota/Kaderbesluit en de begroting/PZI). Ondanks dat het een gesloten systeem is het financieel kader verandert door de jaren heen. Zo zijn er in de periode 2017 t/m 2019 middelen toegevoegd voor fiets (€ 21 miljoen door amendementen van PS), middelen ingeleverd om de kapitaallasten te verlagen (€ 340 miljoen bij Kaderbesluit

