

NOTITIE TOENAME KOSTEN BEHEER EN ONDERHOUD PROVINCIALE INFRASTRUCTUUR

Februari 2023

De kosten voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur nemen toe. In het komende coalitieakkoord zijn daarom maatregelen nodig om het provinciale areaal op het gewenste niveau te blijven onderhouden. De provincie Zuid-Holland is met 3,7 mln inwoners en bijna 0,5 mln bedrijfsvestigingen op 3.403 km² de drukste provincie van Nederland. In de zuidelijke Randstad wordt 21% van het BNP (Bruto Nationaal Product) van Nederland verdiend. Om alle reizigers en het goederenvervoer te verwerken is infrastructuur nodig.

Met 500 km provinciale wegen, 130 km provinciale vaarwegen, 162 km fietspaden, 250 km oevers en bijna 700 bruggen, sluizen, viaducten, tunnels en duikers speelt de provincie Zuid-Holland een belangrijke rol. Het is onze wettelijke taak om de eigen infrastructuur (bestaande uit assets of kapitaalgoederen) te bedienen, beheren, onderhouden en geschikt te houden voor veilig gebruik.

Om deze wettelijke taak te illustreren, vergelijken we in onderstaande tekstkader het onderhouden van het provinciale areaal met de privésituatie van een huishouden.

Het beheer en onderhoud van het provinciale areaal wijkt qua (financiële) omvang af van het beheer en onderhoud aan een eigen huis of auto, maar volgt in essentie dezelfde methodiek. Ook het eigen huis vereist onderhoud, zoals het gedurende het jaar schoonhouden van het interieur, het periodiek onderhouden van de cv-ketel, het eens in de zoveel jaar schilderen van het houtwerk. Daarnaast moet de cv-ketel worden vervangen of de dakbedekking worden vernieuwd. Met name de vervangingsopgave biedt mogelijkheden tot koppelkansen. Kies je voor één-op-één vervanging van de cv-ketel of de installatie van een warmtepomp?

Het NIBUD (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) adviseert woningeigenaren jaarlijks 1% van de woningwaarde te reserveren voor het onderhoud. De Vereniging Eigen Huis hanteert een maandelijks gemiddelde van € 250 voor het onderhoud aan een woning en biedt een model aan om de kosten in kaart te brengen.

Wij werken niet anders en begroten ook ieder jaar geld voor beheer en onderhoud van infrastructuur. Hiervoor gebruiken we rekenmodellen. Er worden verschillende variabelen meegenomen en de onderhoudsstrategie is gebaseerd op een afweging tussen gewenste prestatie, risico en kosten. Ten aanzien van storingen heeft de provincie een andere risico-acceptatieniveau dan een particulier. Als de auto niet wil starten leidt dit tot individueel ongemak zoals vertraging (wachten op storingsonderhoud – inzet alternatieve vervoersmethode) en eventuele extra kosten (spoedreparatie – vervangend vervoer). Verstoring van de beschikbaarheid en technische veiligheid van het areaal leidt tot maatschappelijk ongemak. Vele mensen zijn voor hun reis afhankelijk van het provinciale areaal. Om het gewenste beschikbaarheidsniveau te waarborgen is het uitvoeren van het onderhoudsprogramma essentieel. Het onderhoudsprogramma kent pieken en dalen. In de jaren met weinig onderhoud (in vergelijking met de woning: het schilderen van het houtwerk is in dat jaar niet nodig) wordt geld toegevoegd aan de egaliseringsreserve (spaarrekening van de woning). In de jaren dat er veel onderhoud is (de schilder voert het noodzakelijke schilderwerk uit), wordt dit gedekt uit deze reserve. Daarmee zijn de gemiddelde beheerlasten voor het areaal constant en komt door het schilderwerk (extra uitgaven) de vakantie niet in de verdrukking.

Provinciale Staten hebben in beleidsuitgangspunt 2 van de Nota onderhoud kapitaalgoederen (NOK) besloten om de normkosten en budgetbehoefte iedere vier jaar te analyseren. De laatste analyse was in 2020, halverwege de coalitieperiode. Dit is bestuurlijk, na vaststelling van het coalitieakkoord, een minder praktisch moment. Daarom is besloten om de systematiek van het rekenmodel met normkosten en onderhoudsprogrammering al in 2022 in plaats van 2024 te analyseren. Hiervoor is met ondersteuning van kostendeskundigen het rekenmodel doorgelicht en zijn de normkosten geactualiseerd. Een onafhankelijke kostendeskundige heeft een second opinion uitgevoerd op de systematiek om te komen tot een meerjarige raming van de voor het beheer noodzakelijke middelen. Dit leidde tot een positief oordeel over het rekenmodel met een aantal aanbevelingen ter verbetering. Deze zijn verwerkt.

Daarbij wordt uitgegaan van het onderhoudsniveau 'Sober en Doelmatig', wat betekent dat voorkomen wordt dat er een achterstand in onderhoud ontstaat. De systematiek voor het bepalen van de meerjarenonderhoudsplanning is gebaseerd op de Beheersystematiek Openbare Ruimte (voorheen de CROW publicatie 147, Wegbeheer). Binnen deze systematiek worden inspecties uitgevoerd en op basis van de score wordt het actuele onderhoudsniveau bepaald en het onderhoudsjaar ingepland:

A: planmatig onderhoud over minimaal 5 jaar;

B: planmatig onderhoud binnen 3 tot 5 jaar;

C: planmatig onderhoud binnen 2 jaar;

D: er bestaat een achterstand in onderhoud.

Onderhoudsniveau	Omschrijving	Indicatie kwaliteit	Relatie met wegbeheer
A+	Zeër hoog	Nagenoeg ongeschonden	Er is geen schade
A	Hoog	Mooi en comfortabel	Er is enige schade, maar de waarschuwingsgrens is nog niet overschreden
B	Basis	Functioneel	De waarschuwingsgrens is overschreden: er is klein onderhoud nodig of binnen vijf jaar is groot onderhoud nodig
C	Laag	Onrustig beeld, discomfort of enige vorm van hinder	De richtlijn is overschreden: er is binnen twee jaar groot onderhoud nodig
D	Zeër laag	Kapitaalvernietiging, uitlokking van vernieling, functieverlies, juridische aansprakelijkstelling [1] of sociale onveiligheid	De richtlijn is meer dan één klasse overschreden: er is direct groot onderhoud nodig

Bron: CROW, publicatie Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2018

Het Meerjarenonderhoudsprogramma is erop gericht te voorkomen dat er assets op niveau D terecht komen.

De kosten van het beheer afgezet tegen de beschikbare middelen

We hebben het ontwikkelde rekenmodel gebruikt om een actuele raming te maken voor de kosten van beheer en onderhoud voor de komende vijftien jaar. De eerste kolom geeft de cijfers weer zoals eerder gepresenteerd bij de behandeling van de begroting 2023. Vervolgens geeft kolom 2 de jaarlijkse budgetbehoefte volgens de geactualiseerde doorrekening weer. De laatste kolom geeft de beschikbaar gestelde exploitatiemiddelen en investeringskredieten weer (begroting 2023-2026). De tabel geeft gemiddelden per jaar weer. Om in de toekomst niet voor grote financiële uitdagingen te staan, streven we naar een evenwicht tussen budgetbehoefte en beschikbare middelen.

TABEL 1. GEMIDDELDE KOSTEN EXPLOITATIE EN BEGROTING

Bedragen in € mln	Jaarlijkse Budgetbehoefte (stand begroting 2023)	Jaarlijkse Budgetbehoefte (actuele raming*)	Jaarlijks Beschikbare middelen (Begroting 2023- 2026**)
Exploitatie	115,8	116,0	114,7
Investerings	35,6	44,5	39,1

* Prijspeil 1 januari 2023. Conform het indexeringsbeleid zijn de lasten voor toekomstige prijsstijgingen begroot op een afzonderlijke provinciebrede stelpost (Ambitie 8) in de begroting en worden in een afzonderlijk besluit beschikbaar gesteld voor beheer en onderhoud (doel 2-2).

** na correctie van het niet overdragen van de N468

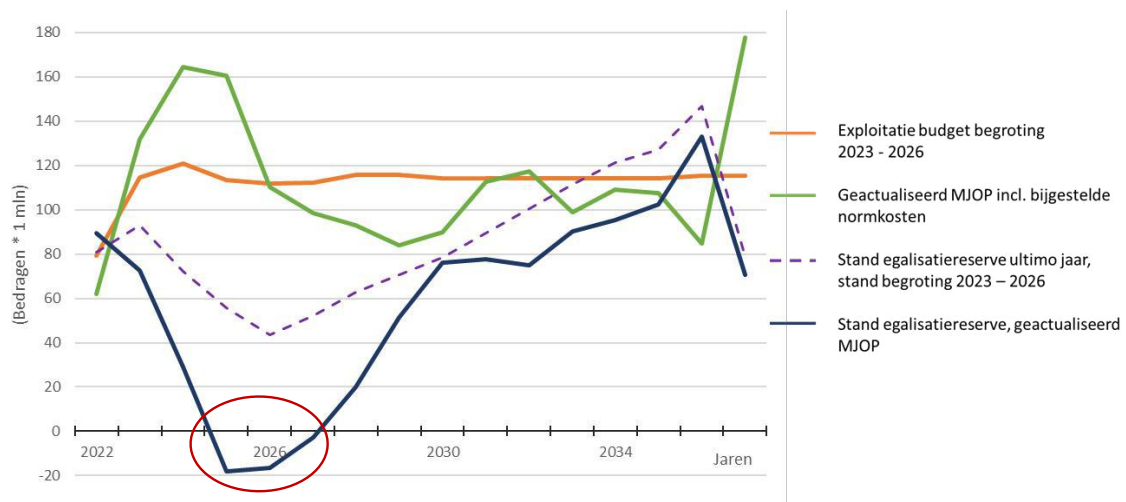
Er is 116,0 mln per jaar nodig aan exploitatiemiddelen. Hiervoor is op dit moment jaarlijks € 114,7 mln begroot. Dit geeft voor de komende vijftien jaar een tekort van jaarlijks € 1,3 mln, circa 1% van het beschikbare budget.

Gemiddeld is er jaarlijks € 44,5 mln benodigd aan investeringskredieten. Op dit moment is jaarlijks € 39,1 mln investeringskrediet beschikbaar. Dit betekent een tekort van jaarlijks € 5,4 mln of circa 14% van het nu beschikbare budget.

Er is een onderscheid tussen middelen voor exploitatie en investeringen. Deze werken verschillend door op de provinciale financiën. De exploitatielasten komen jaarlijks ten laste van de begroting, zoals de kosten voor het schilderen van het huis direct betaald worden. De investeringen zijn te vergelijken met de hypotheek van een huis: jaarlijks komen de aflossing en de rente ten laste van de begroting. Er is een wettelijk kader dat bepaalt welke beheer- en onderhoudskosten onder exploitatie vallen (bijvoorbeeld nieuw wegdek voor wegen) en welke als investeringen (bijvoorbeeld vervangen van oevers of de funderingen van een weg) gezien moeten worden.

Het onderhoudsprogramma (te zien in onderstaande grafiek, groene lijn) kent pieken en dalen. Om de schommelingen op te vangen is er een egaliseriereserve (blauwe lijn). Bij onderhoudspieken wordt de financiële omvang van de reserve kleiner en bij jaren met minder dan gemiddeld onderhoud neemt de omvang van de reserve toe.

FIGUUR 1. ONTWIKKELING EXPLOITATIEMIDDELEN EN -RESERVE EN BEGROTING



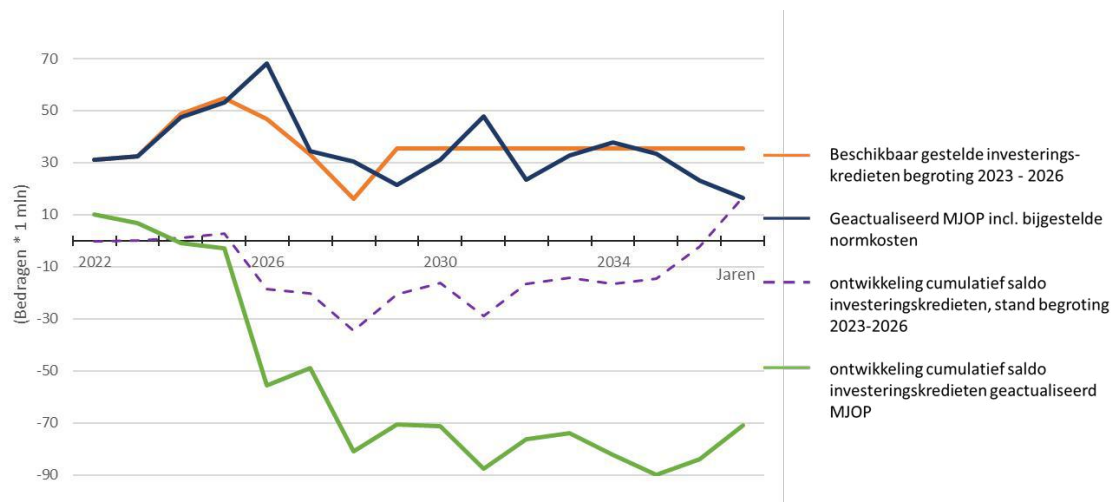
Door het verschil tussen kosten van het programma en het budget van € 1,3 mln per jaar is de stand van de egalisereserve in 2037 circa € 10 mln lager dan de stand eind 2022. Door de grote onderhoudsopgave in de komende collegeperiode komt de egalisereserve gedurende een korte tijd onder nul (rode ovaal in figuur 1). Dit is in strijd met de financiële uitgangspunten. Om het areaal toch op het gewenste onderhoudsniveau te onderhouden zijn tijdelijk extra middelen nodig.

Voor investeringen zijn er twee financiële aspecten van belang: de investeringskredieten en de kapitaallasten die hierdoor ontstaan. De kapitaallasten zijn van invloed op het begrotingssaldo. (in de vergelijking met het huis: wat is gezien je inkomsten, bijvoorbeeld loon, de maximale hoogte van de hypotheek die je kunt afsluiten. Het aflossen van de hypotheek en de betaling van de rente leidt immers tot structurele vaste lasten. Je moet voldoende inkomsten hebben om die te kunnen betalen. Gemiddeld is er jaarlijks € 44,5 mln benodigd aan investeringskredieten. Op dit moment is jaarlijks € 39,1 mln investeringskrediet beschikbaar. Dit betekent een tekort van jaarlijks € 5,4 mln of circa 16%.

Het totale tekort aan investeringskredieten ontstaat de komende coalitieperiode en bedraagt in totaal circa € 75 mln door een piek aan investeringen in de komende jaren. Dit tekort dient aangevuld te worden. Investeringskredieten leiden tot kapitaallasten. De hoogte van de kapitaallasten is afhankelijk van de afschrijvingstermijn. Voor wegen is de afschrijvingstermijn 30 jaar en voor oevers en beweegbare kunstwerken 40 jaar. De benodigde investeringskredieten leiden structureel tot circa € 2,5 mln per jaar aan extra kapitaallasten voor rente en aflossing.

In figuur 2 wordt het benodigde krediet voor het uitvoeren van vervangingsinvesteringen (blauwe lijn) afgezet tegen de met begroting beschikbaar gestelde middelen (oranje lijn).

FIGUUR 2. ONTWIKKELING INVESTERINGEN EN INVESTERINGSKREDIETEN



Nieuwe nota om doelen vast te leggen

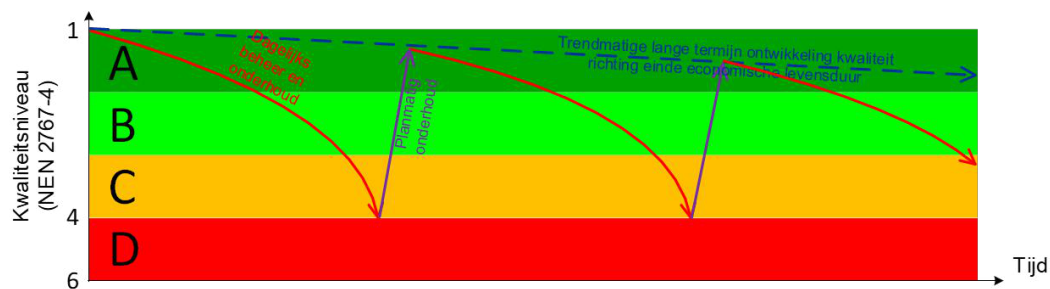
Deze geraamde kosten zijn exclusief de kosten om de duurzaamheidsambities uit het Omgevingsbeleid te realiseren. Voor de raming van de komende coalitieperiode wordt het percentage van 2% voorgesteld dat ook Rijkswaterstaat met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft afgesproken. Dit percentage maakt het mogelijk om beproefde en beschikbare maatregelen in te zetten die de CO₂-uitstoot omlaag brengen, besparen en de circulariteit bevorderen. Naar verwachting zal door de wet van de afnemende meeropbrengst dit percentage de komende periode toenemen.

Handelingsperspectief

Geen besparingen mogelijk door verlagen onderhoudsniveau

Omdat er zonder extra middelen in de toekomst te weinig financiële middelen zijn om het onderhoudsniveau te handhaven, is het de vraag of er mogelijkheden zijn om met het verlagen van het onderhoudsniveau geld te besparen. Het huidige onderhoudsniveau, sober en doelmatig, wordt gerealiseerd door toestandsafhankelijk onderhoud. Dit betekent dat met het dagelijks beheer en onderhoud de degeneratie van het areaal gecontroleerd plaatsvindt (zie figuur 3). Als het technisch onveilig is (het rode blok in figuur 3), wordt planmatig onderhoud uitgevoerd. Het overlagen van het asfalt, het vervangen van installaties of het baggeren van de vaarwegen zijn voorbeeld van planmatig onderhoud. Aan het eind van de economische levensduur vindt totale vervanging plaats. Voorbeelden hiervan zijn het vervangen van de oevers of het vervangen van de wegfundering.

FIGUUR 3. ONTWIKKELING KWALITEITSNIVEAU IN DE LOOP DER TIJD



Het verlagen van het onderhoudsniveau verhoogt de risico's op ongewenste stremmingen door spoedreparaties, onveilige situaties als het rijgedrag niet wordt aangepast op de verslechterde staat van het areaal en imagoschade. Bovendien leidt dit tot hogere kosten in de toekomst, omdat er grotere schade wordt veroorzaakt. Het verlagen van het onderhoudsniveau biedt om deze reden weinig financiële ruimte, zeker niet op de langere termijn.

Om de provinciale infrastructuur op het gewenste niveau te onderhouden zijn dus extra middelen nodig. De uitgevoerde analyse van de systematiek van het rekenmodel met normkosten en onderhoudsprogrammering vormt hiervoor de onderbouwing. Omdat dit financiële vraagstuk speelt tijdens de komende coalitieperiode, adviseren we om dit onderdeel te maken van de komende coalitieonderhandelingen.

Exploitiemiddelen

Als het onderhoudsniveau gehandhaafd blijft, ontstaat een tijdelijk tekort aan exploitatiemiddelen van € 20 mln. De egaliseringsreserve beheer en onderhoud biedt onvoldoende financiële ruimte om de eerstkomende piek in onderhoud uit te voeren. Een mogelijkheid is om, indien de situatie zich werkelijk voordoet, de benodigde middelen tijdelijk te onttrekken aan een andere reserve binnen de ambitie Bereikbaar Zuid-Holland (mee- en tegenvallers worden opgevangen binnen de middelen voor de ambitie Bereikbaar Zuid-Holland). Deze tijdelijk onttrokken middelen worden weer teruggestort zodra de egaliseringsreserve beheer en onderhoud weer een positieve waarde heeft.

Investerings

Er ontstaat een tekort aan investeringskrediet van € 75 mln, dat leidt tot structureel € 2,5 mln per jaar aan kapitaallasten (zie bijlage 1: Afschrijvingstermijnen). Er zijn verschillende mogelijkheden om deze kapitaallasten te dekken. Een combinatie van de verschillende opties is ook mogelijk.

Mogelijke dekking extra kapitaallasten:

1. Buiten het gesloten systeem ambitie Bereikbaar Zuid-Holland
Overeenkomstig de met de begroting 2019 gemaakte afspraken worden de kapitaallasten ten laste van de algemene middelen gebracht¹. Het verhogen van de investeringskredieten voor beheer en onderhoud met € 75 mln heeft daardoor effect op het rekeningresultaat. Deze oplossing heeft als consequentie dat de financiële ruimte voor andere beleidsambities kleiner wordt.
2. Binnen het gesloten systeem Ambitie Bereikbaar Zuid-Holland
 - a. Verlagen van de voor beheer en onderhoud beschikbare exploitatiemiddelen
De financiële omvang van de egaliseringsreserve zal door de verlaging van de voor beheer en onderhoud beschikbare exploitatiemiddelen minder toenemen. De exploitatiemiddelen

¹ Het bedrag voor het PZI/de ambitie Bereikbaar Zuid-Holland is hiervoor met € 77 mln verminderd.

verschuiven van het gesloten systeem naar de algemene middelen ter dekking van de kapitaallasten. Het rekeningresultaat blijft hierdoor ongewijzigd. Het risico bestaat dat de egalisereserve onvoldoende middelen bevat om de volgende onderhouds piek (rond 2040) op te vangen;

- b. Investeringsprojecten van aanleg en verbetering niet of beperkt uitvoeren.
De bijbehorende investeringsmiddelen kunnen dan worden ingezet voor de noodzakelijke vervangingsopgaven binnen het bestaande areaal. Het nadeel van deze maatregel is dat de gemaakte afspraken en ambities ter verbetering van de bereikbaarheid of verkeersveiligheid binnen de provincie Zuid-Holland niet of later worden gerealiseerd;
- c. Heroverwegen van overige opgaven binnen de ambitie Bereikbaarheid.
Bijvoorbeeld door minder onderzoeken te doen naar mogelijke oplossingen voor bereikbaarheidsknelpunten. Overeenkomstig de toelichting bij optie 2a verschuiven deze exploitatiemiddelen dan vanuit het gesloten systeem naar de algemene middelen. Het rekeningresultaat blijft hierdoor ongewijzigd. De consequentie is dat voor onderzoeken naar bereikbaarheidsknelpunten minder middelen beschikbaar zijn, daarmee het feitelijk oplossen van knelpunten in de tijd vertraagt en de knelpunten langer blijven bestaan.

De behoefte aan investeringsmiddelen treedt al op in de komende coalitieperiode vanwege een onderhouds piek in de komende jaren. De opties 2a en 2b bieden pas een oplossing na 2030. De egalisereserve (optie 2a) heeft tot 2030 onvoldoende omvang voor een structurele onttrekking van € 2,5 mln per jaar. De vrije investeringsmiddelen voor aanleg en verbetering (optie 2b) komen pas na 2030 beschikbaar. Het pas later beschikbaar stellen van de investeringskredieten betekent dat de vervangingsopgave pas later in de tijd kan worden uitgevoerd. Om de tussenliggende periode te overbruggen, komen alleen oplossingsrichtingen 1 en 2c in aanmelding.

Het verhogen van de investeringskredieten (optie 1, 2a en 2c) hebben consequenties voor de ontwikkeling van de netto schuldquote en de wettelijke financiële normen voor renterisico en kasgeldlimiet.

Conclusie

De kosten voor beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur nemen de komende vijftien jaar toe. De toename geldt voor zowel het dagelijks beheer en onderhoud en planmatig onderhoud (exploitatiemiddelen), als voor investeringen (vervangingen). Er zijn financiële middelen nodig om het areaal technisch veilig in stand te blijven houden en het risico op falen te beperken.

De behoefte aan exploitatiemiddelen neemt toe van € 115,8 mln naar € 116,0 mln per jaar. Dit kan over de gehele periode opgevangen worden binnen de egalisereserve. Deze neemt uiteindelijk af met € 10 mln. Er is op korte termijn een tijdelijk tekort van € 20 mln, omdat de egalisereserve onder nul dreigt te komen. Om dit te voorkomen kunnen andere reserves binnen de ambitie Bereikbaar Zuid-Holland een oplossing bieden.

Er dient zich een aanzienlijk tekort aan investeringsmiddelen aan: gemiddeld jaarlijks € 5,4 mln, circa 14% van het nu beschikbare krediet. Dit tekort ontstaat echter niet gelijkmatig maar doet zich op korte termijn voor en bedraagt in totaal circa € 75 mln. De bijbehorende structurele kapitaallasten voor rente en afschrijving zijn jaarlijks ca. € 2,5 mln. Voor het dekken van deze kapitaallasten zijn meerdere oplossingsrichtingen gepresenteerd. Bij de vorming van het Coalitieakkoord zal hierover een besluit genomen moeten worden. De uitkomst van deze keuze van de oplossingsrichting(en) vormt een belangrijk kader voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur voor de komende periode en heeft mogelijk consequenties voor infrastructurele projecten in de toekomst.

Bijlage 1: Afschrijvingstermijnen

De afschrijvingstermijnen zijn vastgelegd in de Financiële verordening van de provincie Zuid-Holland 2021, hoofdstuk 4, artikel 4.15:

Artikel 4.15 Afschrijvingstermijnen

1. Materiële vaste activa worden lineair afgeschreven.
2. Voor materiele vaste activa gelden de volgende afschrijvingstermijnen:
 - a. 40 jaar voor vaarwegen, recreatieobjecten en landschapszorg;
 - b. 30 jaar voor gebouwen, wegen en fietspaden;
 - c. 25 jaar voor dienstvaartuigen;
 - d. 15 jaar voor technische installaties in gebouwen en veiligheidsvoorzieningen voor gebouwen;
 - e. 10 jaar voor inrichting en bekabeling ICT en telefooninstallaties;
 - f. 5 jaar voor transportmiddelen en kantoormachines;
 - g. 3 jaar voor communicatiemiddelen, automatiseringsapparatuur en -programmatuur (ICT-middelen).
3. Voor onderdelen van de gebouwen, waarvoor een kortere levensduur dan 30 jaar wordt verwacht, wordt, in afwijking van het tweede lid onder b, de componentenmethode toegepast.
4. Gronden en terreinen die samenhangen met of onderdeel zijn van activa met een economisch nut worden niet afgeschreven tenzij aanwijsbaar sprake is van waardevermindering.
5. Bij het bepalen van de afschrijvingslasten wordt geen restwaarde gehanteerd.