

Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI) 2018-2047

Samenvatting

8 november 2017

**Vastgesteld door Provinciale Staten
Provincie Zuid-Holland**

Samenvatting

Voor u ligt het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur (PZI). Het PZI is de financiële uitwerking van de ambitie van het bestuur van de provincie Zuid-Holland om de bereikbaarheid te verbeteren. Deze ambitie is neergelegd in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM), het Programma Mobiliteit, de Nota onderhoud kapitaalgoederen infrastructuur (NOK) en de uitwerkingen daarvan. In het Hoofdlijnenakkoord 2015 - 2019 is de beschreven ambitie bevestigd en zijn de prioriteiten van het college van Gedeputeerde Staten aangegeven. Het wordt jaarlijks vastgesteld, tegelijk met de begroting van de provincie Zuid-Holland.

Het geeft inzicht in het budget dat in de begroting (2018-2021) is opgenomen voor aanleg en beheer van infrastructuur. Het geeft daarnaast een doorkijk van het budget dat is gereserveerd voor de periode daarna (2021 en verder). Het biedt solide informatie om de ambities ter verbetering van de bereikbaarheid integraal af te wegen, rekening houdend met de daaruit voortvloeiende ontwikkeling van kapitaal- en beheerlasten op de lange termijn (30 jaar vooruit). Dit leidt tot een effectievere inzet van schaarse financiële middelen zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019. In het PZI is geen nieuw beleid opgenomen, er zijn wel verschuivingen en aanpassingen gedaan passend binnen het bestaande beleidskader.

Financieel kader

De budgetten in het PZI zijn het gevolg van afzonderlijke project- en programmabesluiten en het jaarlijkse Kaderbesluit Infrastructuur. Er is enige ruimte/flexibiliteit om budgetten in het PZI te heroverwegen bijvoorbeeld bij het Kaderbesluit Infrastructuur. Daarnaast is flexibiliteit belangrijk om tegenvallers in afzonderlijke projecten op te vangen. De flexibiliteit verschilt per nieuwbouwproject en -fase (initiatief, voorbereiding, realisatie) en wordt bepaald door verplichtingen die al zijn aangegaan. Bij een grotere mate van verplichting zijn de gevolgen van heroverweging over het algemeen groter. In het actuele projecten portfolio voor aanleg en verbetering is 76 % van de projecten juridisch verplicht of bestuurlijk gecommiteerd. De flexibiliteit is daardoor begrensd. De budgetten voor beheer en onderhoud van het bestaande areaal zijn meerjarig beklemd. Deze middelen zijn immers nodig om het vastgesteld kwaliteitsniveau te behalen en te voorkomen dat achterstanden in onderhoud ontstaan.

In het Hoofdlijnenakkoord 2015 – 2019 zijn afspraken gemaakt over aanpassing van het financiële kader. Voor mobiliteit en openbaar vervoer geldt het principe van een gesloten systeem. Meevallers blijven voor het programma beschikbaar en tegenvallers worden binnen het programma opgevangen. Alle budgetten volgen de nullijn en worden niet voor inflatie gecorrigeerd. Dat betekent dat prijsontwikkelingen binnen het programma moeten worden opgevangen.

De langjarige ontwikkeling van de structurele lasten is opgebouwd uit kapitaal- en beheerlasten. Bestaande kapitaal- en beheerlasten zijn van dekking voorzien. De meerjarige beheerlasten van het bestaande areaal zijn in 2016 geactualiseerd in de vastgestelde Nota Budgetbehoefte. De toekomstige beheerlasten van het (nieuw) te ontwikkelen areaal zijn ook gedekt op basis van een inschatting. Jaarlijks wordt bij Kaderbesluit Infrastructuur beoordeeld of deze dekking voldoende is. In het PZI is de langjarige ontwikkeling van structurele lasten voor mobiliteit weergegeven. Er is rekening gehouden met alle structurele lasten en met structurele instroom van investeringsruimte vanaf 2032 en verder.

Instandhouding, verbetering en nieuwe infrastructuur

De beheerlasten voor instandhouding van infrastructuur komen structureel ten laste van de exploitatie. Alleen als sprake is van vervangingsinvesteringen kunnen de uitgaven worden geactiveerd als investering.

De budgetbehoefte voor instandhouding van de bestaande infrastructuur wordt bepaald door drie factoren: de opbouw en omvang van het areaal (Q), de gemiddelde frequentie van de uit te voeren beheermaatregelen (F) om het areaal op het gewenste onderhoudsniveau te houden, en het bedrag per eenheid van de beheermaatregel (P). Een keer per vier jaar wordt de budgetbehoefte opnieuw bepaald. De eerstvolgende keer zal in 2020 zijn.

De provinciale ambities voor mobiliteit worden uitgewerkt en geconcretiseerd in netwerkanalyses, onderzoeken verkenningen. De provincie doet dit steeds vaker gebiedsgericht om knelpunten en kansen voor de toekomst te inventariseren en mogelijke verbetermaatregelen te definiëren. De huidige programma's, projecten en toekomstige reserveringen voor aanleg van nieuwe en verbetering van bestaande infrastructuur zijn uitgewerkt in vijf paragrafen: Wegen, Openbaar Vervoer, Fiets, Verkeersveiligheid en Vaarwegen. Onderwerpen als Dynamisch Verkeersmanagement en Goederenvervoer zijn onderdeel van de paragrafen.

Voor een deel van de ambitie voor aanleg en verbetering van infrastructuur ontbreekt nog dekking of is geen budget toegedeeld. De ongedekte ambitie is op basis van actualisatie van de netwerkanalyses voor wegen, vaarwegen, openbaar vervoer en de Uitvoeringsagenda fiets geactualiseerd.

Financiële sturing en risico's

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat prijsontwikkelingen binnen het Programma Mobiliteit worden opgevangen. Het doel van het niet indexeren is om financieel scherper te kunnen sturen op het programma Zuid-Hollandse Infrastructuur. Vooralsnog leidt het ontbreken van de indexering in deze collegeperiode niet tot knelpunten bij projecten.

In de afgelopen jaren zijn al verbeteringen opgestart en doorgevoerd met betrekking tot sturing op de (financiële) programmering en het prognosticerend vermogen (voorspellen). Omdat al vroeg in het jaar (april) in het kader van de Begroting een prognose voor het volgende jaar moeten worden gegeven, vinden er bij Voorjaarsnota en Najaarsnota nog vaak forse bijstellingen plaats vanwege de vele onzekerheden ten aanzien van onder andere risico's. Er is blijvende alertheid ten aanzien van het goed prognosticeren. Zo wordt vanaf 2018 beter op risico's en onzekerheden gestuurd, is er een extra check gedaan op de prognoses en wordt op programmaniveau een risicobuffer gehanteerd.

In het kader van versnellen, voorspellen en vertellen is aangekondigd de (on)mogelijkheden van overprogrammering te onderzoeken in navolging van en succesvol voorbeeld zoals in de paragraaf Fiets. Momenteel wordt onderzocht of overprogrammering kan worden toegepast op de budgetten voor functionele verbeteringen (vaar)wegen. In het volgende Kaderbesluit Infrastructuur zal hierover worden gerapporteerd.

Dit jaar is er ook extra aandacht besteed aan het beter prognosticeren door middel van een extra actualisatie van de prognoses voor 2018 van de grotere projecten. Dit heeft geresulteerd in bijstelling van de prognoses op een aantal projecten. Ook is de prognose 2018 geanalyseerd en vergeleken met realisatie voorgaande jaren. Op basis van de risicodossiers is bij de grotere projecten bepaald hoe groot de kans is dat uitgaven over de jaargrens heen schuiven en wat dit mogelijk voor de prognoses betekent. Dit betekent niet dat er op het totale project vertraging optreedt, de planning is immers gebaseerd op het risicodossier, maar alleen dat de prognose van de uitgaven wijzigt.

Omdat het moeilijk is te schatten in welk risico in welk project zal optreden, wordt een bijstelling op programmaniveau gedaan. Op basis van analyse is het mogelijk dat de daadwerkelijke

realisatie circa € 30,0 miljoen lager uitvalt dan de geactualiseerde prognose. Daarin is rekening gehouden met realisatie in voorgaande jaren. De prognose voor 2018 wordt daarom op programmaniveau bijgesteld tot € 256 miljoen.

In het Kaderbesluit Infrastructuur 2017 is aangekondigd dat er in het PZI een aparte paragraaf wordt opgenomen over risicoreserveringen. Deze paragraaf zal in eerste instantie bestaan uit een inventarisatie van de risicoreserveringen. Jaarlijks wordt de paragraaf uitgebreid met nieuwe sturingsinformatie over bijvoorbeeld risicobereidheid. De totale risicoreservering in het PZI bedraagt circa € 346,0 miljoen. Omdat de risicoreserveringen regelmatig worden geactualiseerd betreft dit een momentopname, de daadwerkelijke risicoreservering wijzigt door voortgang en afronding van projecten, maar ook door het starten van nieuwe projecten.

Naast de risicoreserveringen in projecten is er nog extra weerstandscapaciteit in het PZI. Dat zijn de middelen die beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden om financiële tegenvallers op te vangen. Dat is budget dat nog niet juridisch of bestuurlijk verplicht is.

In de toekomst wordt de totale weerstandscapaciteit in beeld gebracht, zowel in het PZI als concernbreed. Hierbij zal worden gekeken naar de balans tussen het bedrag voor de risicoreservering en de risico's die daarmee worden afgedekt. Met die informatie kan op programmaniveau een risicoanalyse worden gemaakt op basis waarvan Provinciale Staten de risicobereidheid kunnen bepalen.

Ten slotte zijn de budgetten voor instandhouding, nieuwbouw en verbetering weergegeven samen met enkele belangrijke ontwikkelingen voor wegen, vaarwegen, fiets, verkeersveiligheid en openbaar vervoer. In de projectenatlas is een selectie opgenomen van een aantal nieuwbouw- en onderhoudsprojecten. Voor aanleg en verbetering met name de projecten waar aanzienlijke kosten mee gemoeid zijn en die politiek en bestuurlijk de aandacht hebben. Voor onderhoud wordt een selectie weergegeven die de diversiteit van de werkzaamheden aantoont. De selectie geeft daarmee een overzicht van de verschillende onderdelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de ambitie van de provincie Zuid-Holland.