

**Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur
(PZI) 2018-2047**

Hoofdstuk 2
Financieel kader

8 november 2017

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

2 Financieel kader

Dit hoofdstuk geeft de financiële kaders weer waarbinnen de provinciale ambities gerealiseerd dienen te worden. Het PZI geeft inzicht in het beschikbare budget voor instandhouding en verbetering van bestaande infrastructuur en aanleg van nieuwe infrastructuur van de provincie Zuid-Holland. Ook geeft het de ontwikkeling weer van de structurele lasten die voortkomen uit beheer en aanleg van de infrastructuur over een termijn van 30 jaar. Dit is relevante informatie bij het beoordelen en vaststellen van de meerjarenbegroting 2018 – 2021.

Daarnaast geeft het informatie over de sturing op de (financiële) programmering, onzekerheden en risico's.

2.1 De achtergrond van dekkingsbronnen

Hoofdlijnenakkoord 2015 - 2019

In het Hoofdlijnenakkoord 2015 – 2019 *Zuid-Holland: slimmer, schoner en sterker*, zijn afspraken gemaakt over aanpassing van het financiële kader. Voor alle begrotingsprogramma's geldt in beginsel dat tegenvallers binnen het eigen doel of programma worden opgevangen. 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 in deze collegeperiode de nullijn en worden niet voor inflatie gecorrigeerd. Dat betekent dat prijsontwikkelingen binnen het programma moeten worden opgevangen.

Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV).

Met ingang van de Begroting 2017 worden alle investeringsuitgaven met maatschappelijk nut voortaan geactiveerd. Dit betekent concreet dat ook kleine nieuwbouwprojecten en verbeteringen aan de functionaliteit van de infrastructuur geactiveerd en afgeschreven worden (investeringsmiddelen) en niet meer direct ten laste van de exploitatiemiddelen worden gebracht. Het onderdeel aanleg en verbetering bestaat alleen nog uit investeringen en bevat geen exploitatieprojecten meer.

Exploitatie:

De bedrijfseconomische baten en lasten van alle provinciale taken die tot uitdrukking komen in de begroting, meerjarenraming en de jaarrekening.

Investing (activeren):

Het vastleggen van vermogen in een object waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt. Voorbeelden hiervan zijn een uitgave voor de aanleg van nieuwe, of het vervangen van bestaande infrastructuur, Met de investering wordt een kapitaalgoed (bezit) gerealiseerd. Op de waarde van het kapitaalgoed wordt jaarlijks afgeschreven. De afschrijvingslasten vormen samen met de rentelasten van de lening de kapitaallasten. De kapitaallasten komen ten laste van de exploitatie.

Budget voor beheer

Het budget voor instandhouding van de provinciale infrastructuur wordt eens in de vier jaar geactualiseerd (dit wordt in paragraaf 1.2 toegelicht). In dit PZI is de budgetbehoefte van dekking voorzien.

Egalisatiereserve

De NBB gaat uit van een ideaalcomplex, waarin ieder jaar een constant deel van het areaal wordt onderhouden (exploitatie) of vervangen (investeringen). Door de toestandsafhankelijke aanpak van het onderhoud, waarbij het areaal op het economisch meest rendabele moment wordt onderhouden, ontstaan pieken en dalen in de jaarlijkse uitgaven. Bij het Kaderbesluit infrastructuur 2016 is besloten een egalisatiereserve te vormen om deze schommelingen in de exploitatielasten op te vangen en voor de provinciale begroting een gelijkmatige lastenontwikkeling te presenteren (zie hoofdstuk 3 paragraaf 1).

Budget voor aanleg en verbetering

Projecten voor aanleg en verbetering in het PZI worden vanaf 2017 geheel gerealiseerd met investeringsmiddelen. Een groot deel van de investeringsmiddelen voor aanleg en verbetering van de provinciale infrastructuur is incidenteel beschikbaar gesteld met impulsen in de hoofdlijnenakkoorden van 2007 en 2011:

- 2007 € 100 miljoen impuls
- 2011 € 300 miljoen impuls

Jaarlijks is een structureel budget beschikbaar van € 39,2 miljoen voor nieuwbouwprojecten. Van dit budget wordt € 1,5 miljoen per jaar ingezet voor toekomstige extra beheerslasten als gevolg van nieuwbouwprojecten en € 1,5 miljoen per jaar voor het uitvoeren van onderzoek en verkenning (projecten in de initiatieffase).

Als gevolg van de wijziging van het BBV wordt overhead met ingang van de Begroting 2017 centraal begroot en verantwoord in plaats van op projectniveau. Voor de nieuwbouwprojecten betekent dit dat deze in de toekomst minder projectbudget nodig hebben, omdat de inzet van interne projectmedewerkers exclusief de overhead zal worden toegerekend. Hierdoor kan de structurele jaarlijkse instroom met € 2,3 miljoen en het budget voor onderzoek en verkenning met € 0,2 miljoen worden verlaagd. Dit betekent dat vanaf 2017 jaarlijks € 33,9 miljoen beschikbaar is voor nieuwbouwprojecten en € 1,3 miljoen voor onderzoek en verkenning (projecten in de initiatieffase). De projectbudgetten zijn in dit PZI ook aangepast op basis van het besluit om overhead centraal te begroten en te verantwoorden.

Het grootste deel van het investeringsbudget is t/m 2029 al toegedeeld aan projecten. Tot en met 2021 is er jaarlijks nog € 5,4 miljoen beschikbaar, in de periode 2022 t/m 2029 € 9,2 miljoen, voor 2030 en 2031 is jaarlijks nog € 37,7 miljoen beschikbaar en in 2032 € 7,4 miljoen. Na verwerking van het Kaderbesluit infrastructuur 2017 en de recente bijstellingen resteert er nog € 178,2 miljoen aan vrije middelen t/m 2032.

Het toedelen van beschikbaar budget gebeurt in principe 15 jaar vooruit vanwege de lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten. De nog niet toegedeelde middelen, incidentele meevallers/aflagingen en structurele instroom, blijven beschikbaar in het PZI voor dekking van nieuwe en ongedekte ambities. De komende jaren zullen bij Kaderbesluit naar aanleiding van nieuwe onderzoeken en verkenningen op basis van de netwerkanalyses voor o.a. openbaar vervoer en wegen voorstellen worden gedaan voor inzet van deze middelen.

Indexeren

In het Hoofdlijnenakkoord 2015 - 2019 is afgesproken om budgetten voor de collegeperiode 2015 - 2019 niet voor inflatie te corrigeren (geen indexatie). Prijsontwikkelingen moeten binnen het Programma Mobiliteit worden opgevangen. Voor de jaren 2018 en 2019 gaat het om een bedrag van circa € 6 miljoen. Omdat er strakker gestuurd wordt op risico's is er vooralsnog geen noodzaak om binnen het PZI een reservering op te nemen. Indien op een project een tekort

ontstaat als gevolg van het niet indexeren zal dit worden opgevangen binnen het gesloten systeem van mobiliteit.

Bijdragen van derden

De bijdragen van derden zijn alle inkomsten op projecten die worden uitgekeerd aan de provincie Zuid-Holland en bestaan vrijwel geheel uit projectspecifieke bijdragen van het Rijk, Metropoolregio Rotterdam - Den Haag, gemeenten en waterschappen. In overeenkomsten zijn de voorwaarden voor de bijdragen vastgelegd. Middelen van het Rijk kunnen voortkomen uit een bijdrage uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT van het Rijk geeft een overzicht van de aanleg- en benuttingsprojecten op het terrein van natte en droge infrastructuur. Deze bijdragen kunnen voortkomen uit een gedeeld belang, bijvoorbeeld bij aansluitingen van het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet of als een regionaal project effectiever is voor het oplossen van een probleem op het hoofdwegennet. Deze projecten kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit de Programmatie Aanpak Rotterdam – Den Haag en Goederencorridors Oost.

In 2005 is de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) in werking getreden. Deze wet is gericht op het verbeteren van de uitvoering van het verkeer- en vervoersbeleid op regionaal niveau in samenhang met dat op landelijk niveau. Beleidsmatig kan de provincie haar eigen afweging maken over de verdeling van de middelen binnen de bereikbaarheidsdoelen. In 2014 is de Wet BDU voor provincies gewijzigd. Deze wetwijziging heeft geleid tot een transitie van de BDU naar een Rijksbijdrage Verkeer en Vervoer via het Provinciefonds (decentralisatieuitkering). Sinds 2014 is er daarom ook geen sprake meer van een structurele toedeling uit de BDU aan projecten in het PZI. Desondanks duurt het nog meerdere jaren voordat projecten met een eerdere bijdrage uit de BDU zijn afgerond. De voormalig BDU bijdragen worden echter niet meer apart weergegeven maar zijn opgenomen in de netto bijdrage PZH.

Bijdragen aan derden

De provincie Zuid-Holland levert ook bijdragen aan infrastructuur die na realisatie door anderen in beheer wordt genomen. Deze aanpak gebeurt vaak bij fietspaden. In dat geval zijn er geen beheerlasten voor de provincie.

Beheertaken voor derden

De provincie Zuid-Holland voert enkele beheertaken uit voor derden, zoals brugbediening en gladheidsbestrijding. Deze taken komen niet ten laste van de provinciale financiële middelen omdat de kosten volledig worden doorberekend aan de betreffende beheerder.

2.2 Kapitaal- en beheerlasten

In het PZI worden de kapitaal- en beheerlasten voor mobiliteit in beeld gebracht. Bestaande kapitaal- en beheerlasten zijn van dekking voorzien. De meerjarige beheerlasten van het bestaande areaal zijn in 2016 geactualiseerd. De toekomstige beheerlasten van het te ontwikkelen areaal zijn ook gedekt op basis van een inschatting. Jaarlijks wordt bij Kaderbesluit Infrastructuur beoordeeld of deze dekking voldoende is. Dit is weergegeven in figuur 6. Het overzicht van de projecten per fase (onderhoud, nieuwbouw en verbetering) is opgenomen in de verschillende paragrafen van hoofdstuk 3.

Figuur 5: Dekking structurele lasten en mate van vermijdbaarheid per projectfase

Projectfase	Kapitaallasten van geactiveerde projecten	Beheerlasten van nieuwe infrastructuur
Bestaand	Dekking	Dekking
Realisatie na Uitvoeringsbesluit	Dekking	Dekking
Verkenning na Voorbereidingsbesluit	Dekking	Dekking Per jaar 1% van het budget
Initiatief na Kaderbesluit Infrastructuur	Dekking	Dekking Per jaar 1% van het budget
Ongedekte ambities o.b.v. Programma Mobiliteit en netwerkanalyses	Geen dekking	Geen dekking

Bestaand:

- a. *Beheerlasten van de bestaande infrastructuur;*
- b. *Kapitaallasten van toekomstige vervangingsinvesteringen;*
- c. *Kapitaallasten van geactiveerde projecten tot 2017;*

De beheerlasten zijn structureel, omdat de provincie verplicht is de bestaande infrastructuur te onderhouden. Dat is inclusief vervanging van de bestaande infrastructuur. De vervangingsinvesteringen en de beheerlasten van wegen en vaarwegen worden in de begroting geraamd in doel 2-1 voor de jaren 2018 t/m 2021 en zijn weergegeven in tabel 1. Geactiveerde projecten voor aanleg en vervanging van infrastructuur tot 2017 leiden tot structurele kapitaallasten, zolang deze investeringen nog niet (volledig) zijn afgeschreven.

Tabel 1: Meerjarig netto exploitatiebudget en investeringen voor beheer en onderhoud wegen en vaarwegen (exclusief kapitaal- en apparaatslasten) (zie ook bijlage 3)

<i>(x € 1 miljoen)</i>	<i>Dekking in jaar</i>			
	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>
Omschrijving				
Dagelijks beheer en onderhoud	27,6	27,8	24,5	24,7
Planmatig onderhoud	41,6	50,0	44,5	45,0
Totaal netto exploitatieuitgaven ¹	69,2	77,8	69,0	69,7
Planmatig onderhoud (netto investeringen in jaar activeren) ²	70,2	71,1	27,7	46,4

Realisatie na uitvoeringsbesluit:

- d. *Kapitaallasten van investeringen voor nieuwe infrastructuur;*
- e. *Beheerlasten van nieuwe infrastructuur;*

Met een uitvoeringsbesluit nemen Provinciale Staten het besluit om investeringskrediet beschikbaar te stellen voor de realisatie van een nieuwbouwproject met een netto provinciaal investeringsbedrag van minimaal € 10 miljoen (conform de Regeling Projecten Zuid-Holland). De

¹ Het budget is inclusief toevoegingen en onttrekkingen aan de egaliseringsreserve. De budgetten voor functionele verbeteringen aan bestaande infrastructuur zijn in deze tabel niet opgenomen. Deze budgetten zijn begrepen in taak 2.1.4 en taak 2.1.5 van doel 2-1.

² Het grillige verloop wordt veroorzaakt door het moment van activeren van een onderhoudsproject.

daarmee beschikbaar gekomen investeringsmiddelen voor de aanleg of verbetering van de infrastructuur worden geactiveerd nadat het project gereed is. De dekking van beheerlasten van nieuwe infrastructuur maakt integraal onderdeel uit van het uitvoeringsbesluit. De beheerlasten zijn zichtbaar als toekomstige structurele lasten op de provinciale begroting.

Verkenning na voorbereidingsbesluit:

- f. *Kapitaallasten van de investeringen die beschikbaar zijn gesteld voor nieuwe infrastructuur;*
- g. *Inschatting van de beheerlasten;*

Met een voorbereidingsbesluit nemen Provinciale Staten het besluit om een investeringskrediet beschikbaar te stellen voor het starten van een verkenning voor aanleg of verbetering van infrastructuur. Daarmee zijn ook de investeringsmiddelen gereserveerd voor de uitvoeringsfase van een project. In de langjarige ontwikkeling van de structurele lasten zijn de toekomstige beheerlasten - mocht het project worden gerealiseerd – van dekking voorzien. Omdat de nieuwe infrastructuur nog niet gedetailleerd is uitgewerkt worden de beheerlasten geschat op 1% van de totale aanlegkosten (van dat project) per jaar.

Initiatief na Kaderbesluit Infrastructuur:

- h. *Kapitaallasten van de investeringen die beschikbaar zijn gesteld voor nieuwe infrastructuur;*
- i. *Inschatting van de beheerlasten;*

Met een Kaderbesluit Infrastructuur nemen Provinciale Staten in meer algemene termen het besluit om budget toe te delen, terwijl de specifieke projecten nog moeten worden uitgewerkt. Als het initiatief leidt tot aanleg of verbetering van infrastructuur, dan wordt het gedekt uit investeringsmiddelen. In de langjarige ontwikkeling van de structurele lasten is dekking opgenomen voor de toekomstige beheerlasten op basis van de inschatting van 1% van de totale aanlegkosten (van dat project) per jaar.

De langjarige ontwikkeling van realisatie van nieuwe infrastructuur en verbeteringen aan bestaande infrastructuur zijn weergegeven in tabel 2. De verschillende paragrafen worden in hoofdstuk 3 uitgewerkt weergegeven. De optelsom van projectbudgetten die daar worden weergegeven wijken iets af van de totalen in deze tabel vanwege afrondingsmarges. De budgetten voor nieuwbouw en verbeteringen aan bestaande infrastructuur zijn opgenomen in de begroting onder doel 2-1 en 2-2. Voor projecten die niet onder de Regeling Projecten Zuid-Holland vallen wordt via het PZI op programmaniveau budget beschikbaar gesteld inclusief dekking voor de toekomstige beheerlasten.

Tabel 2: Langjarige ontwikkeling realisatie voor aanleg en verbetering infrastructuur

<i>(x € 1 miljoen)</i>	Budget	Dekking op basis van	
Omschrijving	<i>Totaal</i>	<i>Netto PZH</i>	<i>Derden overig</i>
Wegen	1.961,3	1.047,3	914,0
Openbaar vervoer	687,9	335,7	352,2
Fiets	116,8	97,7	19,1
Verkeersveiligheid	123,3	88,4	34,9
Vaarwegen	164,0	150,3	13,7
Nog beschikbaar voor toedeling	178,2	178,2	-
Totaal	3.231,5	1.897,6	1.333,9

Voor verkenningen en projecten in de initiatiefase is binnen het PZI onderzoeksbudget (exploitatie) beschikbaar. Dit budget wordt niet besteed aan beleidsverkenningen en beleidsvorming op het gebied van Mobiliteit maar aan onderzoeken voor toekomstige infrastructuurprojecten waarvoor (nog) geen voorbereidingskrediet beschikbaar is. In de regel gaat het om projecten waarvoor nog geen voorbereidings- of voorkeursbesluit is genomen. Ook werkzaamheden voor projecten van derden die in voorbereiding zijn kunnen hieruit worden gedekt.

Voor de jaren 2018 en 2019 is er € 5,5 miljoen beschikbaar voor onderzoeken en werkzaamheden in het kader van onder andere de Duinpolderweg, N207 Zuid, Gebiedsverkenning Westland, Goederencorridor-Oost (15), de N59 en A16 Rotterdam en Blankenburgverbinding.

Ambities op basis van het Programma Mobiliteit:

- j. Inschatting van potentiële beheerlasten als dekking wordt gevonden voor de ambitie om nieuwe infrastructuur te realiseren;*
- k. Kapitaallasten van de investeringen die beschikbaar moeten komen om de geambieerde nieuwe infrastructuur te realiseren.*

Voor een deel van de ambitie voor aanleg van infrastructuur ontbreekt (nog) dekking: de ongedekte ambitie. De schatting van de ambities zijn aangepast ten opzichte van het vorige PZI op basis van jaarlijkse actualisatie van knelpunten. De ongedekte ambitie omvat momenteel een geschatte budgetbehoefte van € 481,0 miljoen (zie tabel 18 in hoofdstuk 3).

Doordat het budget hiervoor ontbreekt of nog niet is toegedeeld vloeien uit deze categorie geen structurele lasten voort. Voor de ongedekte ambitie is t/m 2032 beperkt investeringsruimte beschikbaar vanuit de structurele jaarlijkse instroom en de incidenteel beschikbare middelen (zie paragraaf 2.1 onder *Budget voor aanleg en verbetering*).

In de langjarige ontwikkeling van de structurele lasten t/m 2047 is alleen rekening gehouden met inzet van de structurele instroom van 2032 en de jaren die daarop volgen.

2.3 Langjarige ontwikkeling van structurele lasten

In de langjarige ontwikkeling van structurele lasten van infrastructuur wordt rekening gehouden met alle structurele lasten (a. tot en met i. uit paragraaf 2.2) en met de structurele instroom van nieuwe investeringsmiddelen vanaf 2032 en verder. Daarbij wordt vanaf 2032 gerekend met de aanname dat de investering wordt geactiveerd in het jaar waarin het beschikbaar komt. Als de middelen eerder worden uitgegeven (investering wordt eerder geactiveerd), nemen de structurele lasten sneller toe. Andersom geldt dat, als uitgaven op een later moment worden geactiveerd (investering wordt later geactiveerd), de structurele lasten minder snel toenemen.

Enkele jaren geleden is geconstateerd dat de provincie op termijn (>2023) een structureel tekort op de begroting heeft. Dit komt door de oplopende kapitaal- en beheerlasten voor mobiliteit in combinatie met een aantal forse kortingen op het provinciefonds in de afgelopen kabinetsperiode. Het structurele tekort is afgelopen jaren minder geworden (o.a. door meevallers in de inkomsten). Een eventueel resterend tekort kan over een langere periode worden opgevangen door inzet van reserves (o.a. algemene reserve, reserve doorgeschoven kapitaallasten).

2.4 Prijsontwikkeling

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. Op dit moment is de prijsontwikkeling historisch gezien gering. In de meest recente CPB publicatie van augustus jl. wordt voor 2017 een prognose afgegeven van 0,1% en voor 2018 van 1,3%. Als dit percentage stijgt, dan betekent het ook dat de prijzen sneller stijgen. Dan kan in theorie minder worden gerealiseerd voor het beschikbare budget in het PZI. Vooralsnog leidt het ontbreken van de indexering in deze collegeperiode niet tot knelpunten bij projecten. Eventuele tekorten op projectniveau als gevolg van het niet indexeren kunnen worden opgevangen binnen het gesloten systeem voor mobiliteit. Een stijging van het rentepercentage heeft ook effect op de kapitaallasten, die bestaan uit rente- en afschrijvingslasten. In de prognose van de kapitaallasten is de lage rekenrente constant gehouden. Als het rentepercentage stijgt, dan nemen de kapitaallasten toe.

De beheerlasten van de bestaande infrastructuur zijn structureel. De dekking van de beheerlasten van nieuwe infrastructuur wordt tijdig voorzien en opgenomen in het PZI. Hierna worden de beheerlasten zichtbaar in het meerjarenbudget voor beheer. Voor de projecten in de voorbereidingsfase worden de toekomstige beheerlasten geschat op 1% van de totale kosten. Pas bij de overgang naar de realisatiefase wordt duidelijk wat de daadwerkelijke toekomstige beheerlasten van projecten zijn. In bijlage 4 zijn de cumulatieve beheerlasten voor projecten in de voorbereidings- en initiatieffase zichtbaar.

2.5 Financiële sturing en risico's

In de afgelopen jaren zijn al meerdere verbeteringen opgestart en doorgevoerd met betrekking tot sturing op de (financiële) programmering. Zo wordt er in de huidige situatie op project- en programmaniveau al gestuurd op totaalbudget en planning en wordt bij grote projecten al probabilistisch gepland en geraamd. Dit moet zorgen voor betere prognoses. Daarbij wordt sinds 2014 jaarlijks een Kaderbesluit Infrastructuur gemaakt als sturingsinstrument voor aanpassing en verdeling van de financiële middelen (dekking) binnen het PZI. Ook is er sinds 2014 meerjarig dekking opgenomen voor de extra beheerlasten als gevolg van lopende en in voorbereiding zijnde nieuwbouwprojecten.

Met ingang van 2017 wordt er ook gewerkt met een egaliseringsreserve beheer en onderhoud om het verschil tussen het beschikbare budget (gebaseerd op een gemiddelde budgetbehoefte) en de daadwerkelijke realisatie (gebaseerd op wat nodig is) te verevenen.

Daarnaast is in het Kaderbesluit Infrastructuur 2017 aangekondigd dat er in het PZI meer informatie wordt opgenomen over risico's en risicoserveringen in projecten en programma's. Zoals in het Kaderbesluit Infrastructuur gemeld, is onderzoek gedaan naar de reserveringen die in het nieuwbouwdeel van het PZI zijn opgenomen voor projectrisico's (in de projectbudgetten) en andere onzekerheden (bijv. weerstandsvermogen bij de Rijnlandroute).

Deze paragraaf geeft als eerste inzicht in het voorspellend vermogen in het programma en de projecten. Ten tweede geeft het in eerste instantie een inventarisatie van de risicoserveringen. Jaarlijks wordt de paragraaf uitgebreid met nieuwe sturingsinformatie over voorspellend vermogen en bijvoorbeeld risicobereidheid.

Voorspellend vermogen

De komende jaren zal verder worden gewerkt aan optimalisatie van de reeds opgestarte en doorgevoerde verbeteringen ten aanzien van de financiële sturing op projecten. Daarnaast worden de volgende verbeterpunten opgepakt:

- Meer op output sturen en toelichten in de P&C producten (vertellen). De sturing en verantwoording over projecten is gekoppeld aan mijlpalen en niet aan de (financiële) realisatie in een (begrotings)jaar. De sturing is dus jaargrensoverschrijdend in tegenstelling tot de jaarlijkse verantwoording op concernniveau via de jaarrekening. Een onderbesteding in een jaarschijf betekent dus niet direct dat een project vertraagd is maar dat het kasritme van uitgaven is veranderd;
- Het probabilistisch plannen en ramen (waarbij risico's worden vertaald in planning en budget) wordt al toegepast bij de grote projecten en verder uitgerold. Dit leidt tot een beter inzicht in de spreiding in de tijd en kosten (voorspellen);
- Koppeling risicoreserveringen in projectbudgetten (zoveel mogelijk) aan planning (fases en mijlpalen) en budget, zodat deze vaker en op vaste momenten worden geanalyseerd en geactualiseerd. De risicoreserveringen zouden daarbij ook opgeknipt kunnen worden in een projectdeel en een programmadeel. Niet alle risico's zullen immers optreden;
- Anders omgaan met risico's door meer systematisch te kijken naar risico's en de afdekking hiervan. Hiervoor moet onder andere de mate van risicobereidheid worden bepaald;
- Er wordt uitgewerkt of en waar overprogrammering mogelijk en zinvol. Te denken valt aan het budget voor functionele verbeteringen (vaar)wegen. Uit de uitwerking zal blijken of dit haalbaar is.

Er is blijvende alertheid ten aanzien van het goed prognosticeren. 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. Dit komt voornamelijk door de lange periode tussen de initiële begroting en de uiteindelijke jaarrekening. Om dit te ondervangen zijn een aantal maatregelen in gang gezet om scherper te sturen op de prognoses:

- Extra actualisatie van de prognoses voor 2018 van de grotere nieuwbouwprojecten. Dit heeft geresulteerd in bijstelling van de prognoses op een aantal projecten. Deze zijn verwerkt in dit PZI. Daarnaast wordt er voor de Najaarsnota zeer conservatief geprognosticeerd wanneer er nog een grote onzekerheid in het project zit (nog geen aanbesteding of subsidieaanvraag, nog geen overeenkomst afgesloten etc.);
- Analyse prognose 2018 en vergelijking met realisatie voorgaande jaren. Op basis van de risicodossiers is bij de grotere nieuwbouwprojecten bepaald hoe groot de kans is dat uitgaven over de jaargrens heen schuiven en wat dit mogelijk voor de prognoses betekent. Omdat het moeilijk is te schatten in welk risico in welk project zal optreden, is een bijstelling op programmaniveau gedaan. Daarin is rekening gehouden met realisatie in voorgaande jaren.

De totale verwachte uitgaven van de nieuwbouwprojecten in het PZI bedragen voor 2018 circa € 286 miljoen. Dit is na de extra actualisatie van de prognoses van de grotere projecten (prognose uitgaven 2018 > € 2 miljoen). Vervolgens is deze geactualiseerde prognose geanalyseerd op basis van ervaring en een vergelijking over voorgaande jaren om in te schatten waar risico's leiden tot een specifieke kans op vertraging. Bij een aantal van de grotere projecten is er risico op uitloop in ruimtelijke procedures en/of kabels en leidingen. Hierdoor is uitloop van uitgaven over de jaargrens mogelijk. 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 het kasritme wijzigt.

Hierin zijn ook de forse uitgaven voor de Rijnlandroute beschouwd. Bij dit complexe en dynamische project is het ook mogelijk dat er uitloop plaatsvindt van uitgaven over de jaargrens zonder dat het totaalproject vertraagt. De prognose van uitgaven wordt regelmatig gewijzigd door de vele ontwikkelingen binnen het project. Uitgaven kunnen later gedaan worden vanwege risico's in grondverwerving en kabels en leidingen. Het is echter ook mogelijk dat een deel van de uitgaven nog gedaan wordt in 2017.

Op basis van deze analyse is het mogelijk dat de daadwerkelijke realisatie circa € 30,0 miljoen lager kan uitvallen dan de geactualiseerde prognose. Daarom wordt op programmaniveau een risicobuffer ingebouwd van € 30,0 miljoen waarmee de prognose voor 2018 is bijgesteld naar € 256,0 miljoen. Deze prognose is hoger dan de realisatie in voorgaande jaren voornamelijk vanwege de Rijnlandroute.

Voor de onderhoudsprojecten in het PZI wordt eenzelfde werkwijze toegepast, waarbij de prognose voor het volgende jaar wordt geanalyseerd, vergeleken met voorgaande jaren en indien nodig aangepast.

Bewust reserveren voor risico's in projectbudgetten

Voor infrastructuur moet onderscheid worden gemaakt in calamiteiten aan bestaande infrastructuur en risico's in projecten voor onderhoud, aanleg en verbetering. Het reserveren van budget voor risico's kan vervolgens op drie niveaus plaatsvinden (zie figuur 6), namelijk:

- op concernniveau (paragraaf weerstandsvermogen in de begroting);
- op programmaniveau (vrije middelen in PZI);
- op projectniveau (projectbudget o.b.v. risicodossier).

Figuur 6: werkwijze reserveren voor risico's



De paragraaf weerstandsvermogen van de provincie Zuid-Holland (zie begroting) is een standaard werkwijze en heeft op dit moment geen directe functie voor het opvangen van financiële tegenvallers in projecten. Omdat mobiliteit een 'gesloten systeem' is, is binnen het PZI apart weerstandscapaciteit beschikbaar voor het opvangen van deze financiële tegenvallers. Binnen afzonderlijke projecten vormen financiële tegenvallers een risico. Specifiek bij de uitvoering kunnen incidenten optreden die niet waren voorzien (zoals bijvoorbeeld ernstig bouwfalen, calamiteiten als gevolg van de werkzaamheden, faillissementen van uitvoerende partijen). Voor projecten in het PZI worden deze risico's zoveel mogelijk afgedekt binnen het project maar het is niet doelmatig om alle risico's af te dekken. Geïventariseerd zal worden in welke mate bij lopende projecten op dit moment rekening is gehouden in het budget met dergelijke risico's, in hoeverre de materiële gevolgen van deze risico's zijn gedekt door een verzekering en wat mogelijke restgevolgen voor de provincie zijn en waar deze doelmatig kunnen

worden afgedekt. Projectrisico's worden vooralsnog niet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.

Calamiteiten aan de bestaande infrastructuur zijn wel voorzien in de risicoparagraaf, zodat daarvoor wel een beroep zou kunnen worden gedaan op het weerstandsvermogen. Daar is echter aan gekoppeld dat de calamiteit in eerste aanleg wordt gedekt uit het PZI. De omvang van het PZI en de weerstandscapaciteit in het programma is voldoende robuust, dat in de praktijk (nog) niet wordt toegekomen aan inzet van het weerstandsvermogen.

Het beheer- en onderhoudsdeel (instandhouding) van het PZI bevat een risicoreservering op programmaniveau. De beheerlasten van de bestaande infrastructuur zijn structureel. De budgetbehoefte voor instandhouding is gebaseerd op de kosten van in het verleden uitgevoerde projecten. Extra kosten vanwege uitgaven die bij de start van projecten onvoorzien en onzeker waren zijn hierin verdisconteerd. In de planmatig onderhoudsprojecten wordt daarbij gewerkt met een risicoreservering van 10%. Financiële tegenvallers in de beheerlasten worden opgevangen door meevallers en de risicoreservering op programmaniveau.

De totale risicoreservering binnen de projecten voor aanleg en verbetering bedraagt circa € 183,0 miljoen. Daarnaast zijn er twee bijzondere risicoreserveringen op programmaniveau opgenomen in het PZI. Het betreft € 123,0 miljoen voor de Rijnlandroute en € 42,8 miljoen voor het HOV-net Zuid-Holland Noord. Dereserveringen maken geen onderdeel uit van de projectbudgetten en zijn bedoeld voor het opvangen van excessieve risico's die zich kunnen voordoen bij deze projecten. Indien deze excessieve risico's zich niet voordoen komen deze budgetten weer beschikbaar in het PZI voor nadere toedeling. De totale risicoreservering in het PZI bedraagt dus 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. In figuur 7 is ter informatie een overzicht opgenomen van risicoreserveringen in projecten met een netto provinciale bijdrage van meer dan € 10,0 miljoen.

Figuur 7: Overzicht risicoreserveringen in projecten met bijdrage PZH > € 10 miljoen

Projectnummer	Projectnaam	Risicoreservering x € 1.0 miljoen
B120756	N 207-Corridor, aanleg Bentwoudlaan en Vredenburglaan	2,0
B120762	N207 Verbeteren doorstroming Passage Leimuiden	1,9
B121139	MIRT Haaglanden capaciteitsmaatregelen N211	3,6
EVW010509	Bochtafsnijding Delftse Schie	2,5
EVW081202	Vervangen Steekterbrug	1,0
B260000	HOV-NET Zuid-Holland Noord	57,6
B122246A	N222a Verdubbeling Veilingroute N466-Lange Broekweg	5,5
B100631	N206 Rijnlandroute	92,5
B122237	N222 Verlengde Veilingroute (3in1)	0,7

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. Het betreft de herprioriteerbare en vrije middelen (nog beschikbaar voor toedeling), zie 1.4 flexibiliteit in het PZI. De inzet van de herprioriteerbare en vrije middelen voor opvang van een optredend risico, waarvoor geen dekking binnen een project is, gaat dan ten koste van andere ambities binnen het programma.

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 de risicobereidheid kan worden gekozen. Dit is de verhouding tussen enerzijds de omvang van de risico's en anderzijds de omvang van reserveringen. De totale risicoreservering zal niet op programmaniveau kunnen worden beïnvloed zo lang een risicoreservering volledig deel is van het projectbudget. Wel kan een prognose worden gemaakt van vrijval van reserveringen in de tijd op basis van de gekozen risicobereidheid. Dat levert aanvullende informatie voor een betrouwbaarder prognose van bestedingen en over mogelijke vrijval van budget zodat tijdig geprogrammeerd kan worden.