

## Bijlage 2: Achtergrond en werkwijze voorzieningen groot (planmatig) onderhoud

### Ter inleiding

In de GS-brief 'Afschaffen gesloten systemen' is op pagina 4 toegelicht dat we het voornemen hebben om één of meerdere onderhoudsvoorzieningen in te stellen voor het groot (planmatig) onderhoud van kapitaalgoederen van bereikbaarheid, en mogelijk ook van recreatiegebieden. De in de huidige egaliseringsreserve beheer en onderhoud opgenomen middelen voor toekomstig groot (planmatig) onderhoud aan infrastructuur worden dan overgeheveld naar de nieuw te vormen voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud. In deze bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op de achtergrond en werkwijze van dergelijke onderhoudsvoorzieningen

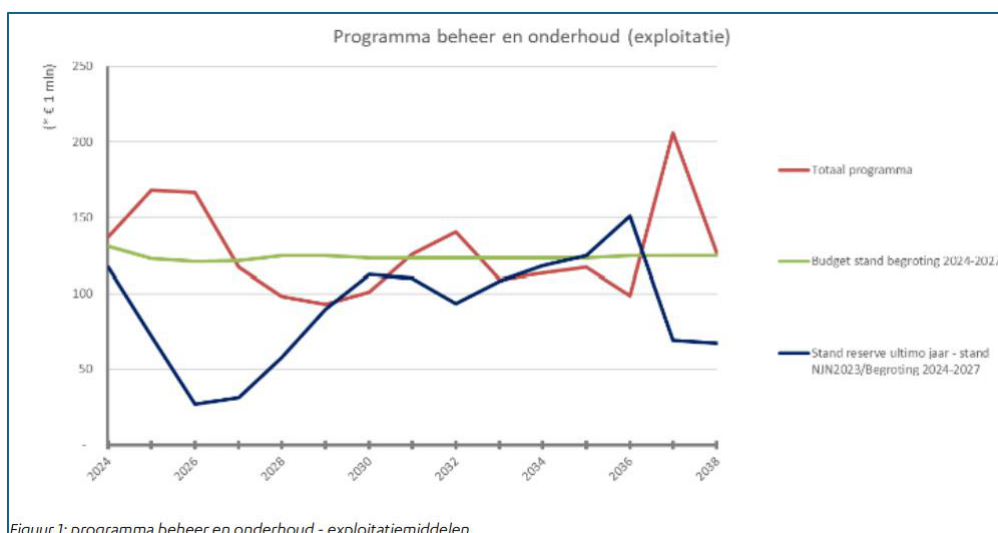
Reserves en voorzieningen zijn twee balansposten die van grote invloed kunnen zijn op de financiële positie en daarmee de kengetallen. Ondanks het feit dat deze posten vaak in een adem worden genoemd is hun aard en oorsprong wezenlijk anders:

- **Reserves** zijn onderdeel van het eigen vermogen. Provinciale Staten kunnen sturen op de reserves via de instelling, looptijd en voorwaarden rondom de besteding van de middelen in deze reserves.
- **Voorzieningen** daarentegen maken onderdeel uit van het vreemd vermogen. Daarbij geldt dat de bestemming vastligt: de middelen in de voorziening mogen alleen worden ingezet voor de activiteiten die aan die voorziening ten grondslag liggen. In het geval van een voorziening voor groot (planmatig) onderhoud geldt dus die middelen alleen voor die activiteiten mogen worden ingezet die ook zijn opgenomen in het beheerplan (= meerjarenonderhoudsplan) dat ten grondslag ligt aan de voorziening. Een voorziening voor groot (planmatig) onderhoud heeft tot doel om de kosten die in toekomstige begrotingsjaren worden gemaakt gelijkmatig te verdelen over een aantal begrotingsjaren. Om een dergelijke voorziening te kunnen vormen moet er een recent beheerplan (= meerjarenonderhoudsplan) van maximaal vijf jaar oud aanwezig zijn.

In het vervolg van deze bijlage wordt nader ingezoomd op de in te stellen voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud van infrastructuur vanwege de majeure financiële bedragen die daarmee samenhangen. De systematiek en werkwijze is echter ook van toepassing op eventuele andere in te stellen onderhoudsvoorzieningen, zoals voor recreatiegebieden en gebouwen.

### Terugblik op Nota onderhoud kapitaalgoederen: infrastructuur

In de vergadering van Provinciale Staten van 6 maart 2024 is de 'Nota onderhoud kapitaalgoederen 2024-2027: deel Infrastructuur' vastgesteld. Het Statenbesluit en de daarbij behorende stukken zijn via bijgaande [link](#) terug te vinden. In de Nota onderhoud kapitaalgoederen (hierna: NOK) is op pagina 2 bijgaand figuur opgenomen:



Figuur 1: programma beheer en onderhoud - exploitatiemiddelen

De rode lijn laat het beoogde uitgavenpatroon zien van het beheer en onderhoud. Deze lijn kent hoge pieken en diepe dalen die veroorzaakt worden door de geplande uitvoering van groot (planmatig) onderhoud. Dit type onderhoud vindt toestandsafhankelijk plaats. Dat wil zeggen dat het alleen wordt uitgevoerd wanneer dit noodzakelijk is en dus niet op basis van een vaste frequentie (bijvoorbeeld elke 4 jaar).

#### Nadelen huidige werkwijze

Deze fluctuaties in de beoogde uitgaven worden in de huidige situatie ook zo begroot in de exploitatiebegroting van beleidsdoel 2-2. Het meerjarig lastenniveau van de ambitiebegroting wisselt hierdoor behoorlijk. Een nadeel daarvan is dat het voor Provinciale Staten lastig is om een goede vergelijking te maken van bijvoorbeeld de begroting 2024 ten opzichte van de realisatie 2023. Die vergelijking kan nu niet goed gemaakt worden doordat er in sommige jaren fors meer uitgaven voor groot (planmatig) onderhoud zijn begroot dan in andere jaren.

Een ander nadeel van de huidige werkwijze is dat de fluctuerende uitgaven voor groot (planmatig) onderhoud als structurele lasten worden aangemerkt, terwijl de dekking vanuit de egalisatiereserve als een incidentele baat wordt aangemerkt. Een gevolg hiervan is dat het structurele begrotingssaldo sterk fluctueert, wat Provinciale Staten belemmert in haar rol om erop toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is (artikel 193 Provinciewet).

#### Gewenste werkwijze

Een manier om deze fluctuaties in de exploitatiebegroting, en als gevolg daarvan het structurele begrotingssaldo, op te lossen is door het instellen van één of meerdere onderhoudsvoorzieningen voor groot (planmatig) beheer en onderhoud. De fluctuerende uitgaven worden dan namelijk ten laste van de voorzieningen gebracht (via de balans) en niet langer via de exploitatiebegroting. De voorzieningen zelf worden gevoed vanuit een jaarlijkse dotatie van gelijke omvang die in beleidsdoel 2-2 wordt begroot. Dit heeft als voordeel dat de meerjarenbegroting een gelijkmatig beeld gaat vertonen en er daarmee meer inzicht komt in de ontwikkeling van het reële en structurele begrotingssaldo.

Welke voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud worden er ingesteld?

Door de Commissie BBV is in de notitie 'Materiële vaste activa' (2020) aangegeven dat per categorie van kapitaalgoederen er een afzonderlijke voorziening ingesteld dient te worden. Onderhoudsvoorzieningen van verschillende categorieën van kapitaalgoederen mogen niet worden samengevoegd. Vanuit het BBV volgt dat er minimaal een onderscheid dient te zijn in de volgende categorieën van kapitaalgoederen:

1. Wegen;
2. Riolering;
3. Water;
4. Groen;
5. Gebouwen.

In de laatst vastgestelde 'Nota onderhoud kapitaalgoederen 2024-2027: deel Infrastructuur' wordt onderscheid gemaakt naar de volgende assetgroepen:

1. Wegen;
2. Vaarwegen;
3. Vaste kunstwerken;
4. Beweegbare kunstwerken;
5. Groen;
6. Verkeerssystemen;
7. Bediencentrales en IC-desk.

De uitvoering van groot (planmatig) onderhoud aan de genoemde assetgroepen wordt in dagelijkse praktijk veelal gecombineerd. De facturen die hiervoor vervolgens aan de provincie worden gestuurd zijn dan ook niet eenvoudig in de administratie te splitsen. Rekening houdend met het minimale onderscheid dat vanuit het BBV is voorgeschreven wordt het volgende voorgesteld:

| Minimale onderscheid (BBV) | Welke assetgroepen vallen hier onder                                                                            | Beoogde naam voorziening                      |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Wegen                      | Wegen<br>Vaste kunstwerken<br>Beweegbare kunstwerken<br>Groen<br>Verkeerssystemen<br>Bediencentrales en IC-desk | Voorziening groot onderhoud infrastructuur    |
| Riolering                  | n.v.t.                                                                                                          | n.v.t.                                        |
| Water                      | Vaarwegen                                                                                                       | Voorziening groot onderhoud vaarwegen         |
| Groen                      | n.v.t. (in beheer bij domein Water, Klimaat en Natuur)                                                          | Voorziening groot onderhoud recreatiegebieden |
| Gebouwen                   | n.v.t. (in beheer bij domein Bedrijfsvoering)                                                                   | n.v.t.                                        |

Bij de verdere uitwerking in aanloop naar de Voorjaarsnota 2025 zal over de beoogde instelling van de voorzieningen nog afstemming plaatsvinden met de accountant.

Wat betekent dit voor de begroting?

In de huidige meerjarenbegroting is in beleidsdoel 2-2 een structureel fluctuerend budget opgenomen voor groot (planmatig) onderhoud. Het meerjarig gemiddelde structurele budget bedraagt € 66,6 mln. Dit budget kan worden omgezet in een jaarlijkse dotatie aan de onderhoudsvoorzieningen. De precieze bedragen worden in de uitwerking richting de Voorjaarsnota 2025 becijferd, waarbij de meest actuele versie van het meerjarenonderhoudsplan wordt gehanteerd. Daarbij zal

ook een onderscheid worden gemaakt naar groot (planmatig) onderhoud dat via de voorziening wordt geboekt en de uitgaven die, op grond van de verslaggevingsregels, als investering worden aangemerkt (geactiveerd).

#### Hoe houden we zicht op de uitgaven van het groot (planmatig) beheer en onderhoud?

Voor zowel de Begroting als de Jaarstukken geldt de verplichting om invulling te geven aan de Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen. In die paragraaf wordt onder andere inzicht gegeven in ontwikkeling van de voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud op basis van de begrote dotaties (de voorziening neemt toe) en de begrote onttrekkingen (de voorziening neemt af). De begrote onttrekkingen volgen vanuit het programma voor beheer en onderhoud dat minimaal per vier jaar door Provinciale Staten wordt vastgesteld. Op basis van voortschrijdend inzicht kan het college via de Voorjaarsnota of Najaarsnota de begrote onttrekkingen bijstellen. Eventuele afwijkingen in de gerealiseerde onttrekkingen ten opzichte van de begrote onttrekkingen worden zichtbaar gemaakt in de Jaarstukken en toegelicht in de Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen.

#### Kan de dotatie aan de voorzieningen wijzigen?

De benodigde omvang van de jaarlijkse dotatie aan de voorzieningen is berekend op basis van het meerjarenonderhoudsplan met een termijn van minimaal 15 jaar. Voor dit meerjarenonderhoudsplan wordt gebruik gemaakt van een kostenmodel met normkosten dat minimaal eens per vijf jaar wordt geactualiseerd. In de praktijk wordt dit meerjarenonderhoudsplan jaarlijks geactualiseerd op basis van voortschrijdend inzicht van de planning en uitvoering van werkzaamheden. In die jaarlijkse actualisatie worden ook de gewijzigde (GWW)-indexcijfers betrokken. Indien daaruit blijkt dat de dotatie aangepast dient te worden, dan zal dit jaarlijks uiterlijk bij de begroting worden verwerkt.

#### Wat betekent dit voor de financiële kengetallen?

Voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud worden op de balans onder de schulden verantwoord. De huidige egaliseringsreserve beheer en onderhoud wordt op de balans onder het eigen vermogen verantwoord. Bij de vorming van de voorzieningen voor groot (planmatig) onderhoud betekent dit een verschuiving van circa € 130 mln van het eigen vermogen naar de schulden. Dit beïnvloedt met name de solvabiliteitsratio. De solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de provincie. Op basis van de stand jaarrekening 2023 zou dit betekenen dat deze ratio afneemt van 44% naar 38%. Dat is overigens nog steeds ruim boven de signaleringswaarde van 20%.