

Onderwerp

Nota onderhoud kapitaalgoederen 2024-2027, deel infrastructuur

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Om de provinciale infrastructuur, zoals wegen, vaarwegen en (beweegbare) kunstwerken goed te laten functioneren en kapitaalvernietiging door achterstanden in onderhoud te voorkomen, moet het worden onderhouden. Om te zorgen dat hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn is in de [Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021](#) opgenomen dat iedere vier jaar een Nota onderhoud kapitaalgoederen moet worden opgesteld. Het gewenste prestatie- of onderhoudsniveau is van invloed op de te hanteren onderhoudsstrategie en daarmee de benodigde middelen.

Voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur is in het [Coalitieakkoord 2023-2027](#) Krachtig Zuid-Holland de volgende ambitie geformuleerd: *“Aanleg, beheer en onderhoud houden we boven het aansprakelijkheidsniveau en laten we zo efficiënt mogelijk plaatsvinden. We doen dit op een manier met zo min mogelijk kosten, uitstoot en overlast voor de vaarweg- en weggebruiker en omgeving. Waarbij we tijdens de werkzaamheden het belang van de fietser en voetganger zwaar laten meewegen. We zetten in op innovaties bij werkzaamheden om naast de kosten te beperken ook de uitstoot te verminderen.”*

Deze ambitie kan worden opgedeeld in drie delen. Het eerste deel, beheer en onderhoud boven het aansprakelijkheidsniveau, zegt iets over het gewenste prestatieniveau. Het deel ‘zo min mogelijk overlast’ spreekt de ambitie uit ten aanzien van flankerende maatregelen om de hinder te beperken. Het derde deel ‘zo min mogelijk uitstoot’ sluit aan op het provinciebrede Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) en het realiseren van de duurzaamheidsambitie om toe te werken naar CO₂ neutraal en volledig circulair beheer en onderhoud conform het akkoord [Provinciale Ambitiebepaling voor Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur](#) (PKCI). Met deze ambitie wordt ook de stikstofemissie bij beheer en onderhoud gereduceerd.

In de voor besluitvorming aangeboden Nota onderhoud kapitaalgoederen, beleidsuitgangspunt 1, wordt het in het coalitieakkoord genoemde prestatieniveau door u bevestigd. De zes andere beleidsuitgangspunten in deze nota bevatten de (financiële) kaders waarbinnen het beheer en onderhoud wordt vormgegeven en de wijze waarop u hier sturing aan kunt geven en over de bereikte resultaten wordt geïnformeerd. De nota is het vervolg van de in maart 2023 aan u aangeboden [Notitie toename kosten beheer en onderhoud provinciale infrastructuur](#). Daarin is benoemd dat op korte termijn een incidenteel tekort op investeringsmiddelen is van ongeveer € 75 mln. Het structurele tekort op exploitatiemiddelen wordt gedekt door de omvang van de egaliseriereserve te laten dalen van ca. € 123,5 mln. ultimo 2023 naar € 67,4 mln. ultimo 2038. Om het tekort van € 75 mln. investeringskrediet en de daaruit voortvloeiende jaarlijkse kapitaallasten, geraamd op € 2,5 mln., te dekken zullen wij u met de Kadernota 2025 binnen het gesloten systeem Bereikbaarheid voorstellen doen.

In aanvulling op de Notitie toename kosten beheer en onderhoud provinciale infrastructuur is in de NOK nu rekening gehouden de ambities, duurzaamheid en flankerende maatregelen, uit het coalitieakkoord. Afhankelijk van de invulling van deze ambitie is hiervoor structureel € 4 mln. tot € 10 mln. aan middelen nodig. Binnen het gesloten systeem Bereikbaarheid zijn hiervoor geen middelen beschikbaar. Dit betekent dat hiervoor algemene middelen moeten worden ingezet. Wij stellen voor om duurzaamheid en hinderbeperkende maatregelen en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties te betrekken in het proces Kadernota 2025 en daarbij dekkingsvoorstel(len) te doen zodat Provinciale Staten bij de besluitvorming een integrale afweging kunnen maken.

Inhoud

Assetmanagement

De provinciale infrastructuur is een middel, een asset, om de bereikbaarheidsambities van de provincie te realiseren. Knelpunten in de bereikbaarheid kunnen ontstaan door onvoldoende functionele beschikbaarheid van de infrastructuur, onvoldoende technische beschikbaarheid van de infrastructuur of onjuist gebruik van de infrastructuur. Functionele onbeschikbaarheid wordt opgepakt door nieuw areaal aan te leggen of het bestaande areaal te verbeteren. Technische onbeschikbaarheid wordt voorkomen door goed beheer en tijdig onderhoud van het areaal. Goed beheer en onderhoud van het areaal voorkomt ook dat achterstallig onderhoud ontstaat en kapitaalvernietiging plaatsvindt. Met vergunningverlening, handhaving en toezicht wordt onjuist gebruik van de infrastructuur zoveel mogelijk vermeden. Met incidentmanagement en verkeersmanagement, waaronder de bediening (op afstand) van beweegbare kunstwerken, wordt de doorstroming gestuurd. Dit geheel van taken en onderliggende (informatie)systemen en processen wordt ook aangeduid als assetmanagement. Hiervoor bestaat een internationale normering. Sinds 2018 is de Dienst Beheer Infrastructuur in bezit van het [certificaat](#) voor assetmanagement ISO 55001.

Voor het uitvoeren van het assetmanagement zijn financiële middelen nodig. Deze maken onderdeel uit van het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur, en bestaan uit twee delen. Ten eerste de middelen voor het aanleggen van nieuw areaal of het verbeteren van de inrichting van bestaand areaal. Het tweede deel betreft beheer en onderhoud.

De omvang van de benodigde middelen voor beheer en onderhoud is afhankelijk van de ambities die worden geformuleerd ten aanzien van het technisch functioneren. Hoe hoger het gewenste prestatie- of onderhoudsniveau, hoe meer maatregelen moeten worden getroffen om dit te realiseren. Aan deze maatregelen zijn kosten verbonden.

*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 risicoacceptatieniveau 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 leid 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.

Nota onderhoud kapitaalgoederen, gewenst onderhoudsniveau en financiële dekking

In de financiële verordening staat dat Provinciale Staten iedere vier jaar de Nota onderhoud kapitaalgoederen, deel infrastructuur vaststellen. Met deze nota stellen Provinciale Staten enerzijds het gewenste prestatieniveau vast. Hiermee wordt tevens geborgd dat kapitaalvernietiging door achterstallig onderhoud wordt voorkomen (beleidsuitgangspunt 1). Anderzijds worden kaders meegegeven die waarborgen dat tijdig voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld om het vastgestelde prestatieniveau te realiseren (beleidsuitgangspunt 2 tot en met 6). Via de bestuurlijke planning- en controlcyclusproducten worden de financiële middelen die nodig zijn voor het gewenste prestatieniveau beschikbaar gesteld.

De normkosten zijn in 2022 opnieuw berekend (beleidsuitgangspunt 2). Over de resultaten hiervan zijn uw Staten geïnformeerd met de [Notitie toename kosten beheer en onderhoud provinciale infrastructuur](#). Daarin is benoemd dat op korte termijn een incidenteel tekort op investeringsmiddelen is van ongeveer € 75 mln. Het structurele tekort op exploitatiemiddelen wordt gedekt door de omvang van de egaliseringsreserve te laten dalen van ca. € 123,5 mln. ultimo 2023 naar € 67,4 mln. ultimo 2038. In de notitie zijn een aantal mogelijkheden benoemd om de kapitaallasten die samenhangen met deze extra benodigde investeringsmiddelen te dekken.

Ten behoeve van de Begroting 2024-2027 en het onderliggende Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur is het Meerjarenonderhoudsprogramma opnieuw doorgerekend. Deze doorrekening bevestigt de in de notitie gemelde meerjarige tekorten op investeringskredieten. Naar verwachting beschikt de egaliseringsreserve beheer en onderhoud over de looptijd van het meerjarenonderhoudsprogramma over voldoende middelen en kan deze ook worden betrokken in

het vraagstuk voor het vinden van een structurele dekking voor het incidentele tekort aan investeringsmiddelen.

Coalitieakkoord en aanvullende kaders van de met beheer en onderhoud te realiseren ambities

In het Coalitieakkoord 2023-2027 Krachtig Zuid-Holland is de volgende ambitie geformuleerd: *“Aanleg, beheer en onderhoud houden we boven het aansprakelijkheidsniveau en laten we zo efficiënt mogelijk plaatsvinden. We doen dit op een manier met zo min mogelijk kosten, uitstoot en overlast voor de vaarweg- en weggebruiker en omgeving. Waarbij we tijdens de werkzaamheden het belang van de fietser en voetganger zwaar laten meewegen. We zetten in op innovaties bij werkzaamheden om naast de kosten te beperken ook de uitstoot te verminderen.”*

Deze ambitie kan worden opgedeeld in drie delen. Het eerste deel, beheer en onderhoud boven het aansprakelijkheidsniveau, zegt iets over het gewenste prestatieniveau (beleidsuitgangspunt 1). Deze definitie wijkt in de basis niet af van de in de vorige coalitieperiode gehanteerde strategie. Het deel ‘zo min mogelijk overlast’ spreekt de ambitie uit ten aanzien van flankerende maatregelen om de hinder te beperken. Het derde deel ‘zo min mogelijk uitstoot’ sluit aan op het provinciebrede Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) en het realiseren van de duurzaamheidsambitie om toe te werken naar CO₂ neutraal en volledig circulair beheer en onderhoud. Over deze laatste twee ambities staat onder beleidsuitgangspunt 7 in de Nota onderhoud kapitaalgoederen dat hiervoor geen middelen vanuit beheer en onderhoud beschikbaar zijn.

In de onderstaande paragrafen wordt inzicht gegeven in de behoefte aan financiële middelen om deze twee andere ambities te kunnen waarmaken.

Hinder als gevolg van onderhoud beperken met aanvullende flankerende maatregelen

Het uitvoeren van onderhoud aan de infrastructuur leidt onvermijdelijk tot hinder. De capaciteit van het areaal wordt tijdelijk verminderd, waardoor bij een gelijkblijvend verkeersaanbod risico ontstaat op knelpunten in de doorstroming. De reistijd kan ook toenemen door ingestelde omleidingsroutes.

Om de mate van hinder te verminderen kunnen flankerende maatregelen worden ingezet. In het kostenmodel is alleen rekening gehouden met de minimale verkeersmaatregelen om het werk voldoende veilig te kunnen uitvoeren voor zowel de uitvoerende partij als de verkeersdeelnemers. Voorbeelden hiervan zijn verkeersbegeleiders, het instellen van beborde omleidingsroutes, of het plaatsen van tijdelijke verkeersmaatregelen zoals geleidebakens, verkeersregelininstallaties etc.

Om de hinder verder te beperken kunnen doelgroep gerichte aanvullende maatregelen worden getroffen. Voorbeelden hiervan zijn een tijdelijke pontverbinding voor fietsers tijdens een afsluiting van een kruising weg/water, een extra busverbinding, het begeleiden van transporten op omleidingsroutes om omgevingshinder door extra verkeer te minimaliseren. Afhankelijk van de te bereiken doelgroep zijn er maatwerk mogelijkheden om de hinder te beperken. Aan deze maatregelen zijn kosten verbonden.

Op basis van ervaringen uit het verleden is de verwachting dat hiervoor een bedrag van € 0,5 mln tot € 1,0 mln per jaar noodzakelijk is. Afhankelijk van het door u beschikbaar gestelde bedrag wordt op basis van criteria, zoals de noodzakelijke duur van maatregel, het aantal verwachte gebruikers en de specifieke doelgroep, besloten waar de inzet het meest effectief is.

Duurzaamheid en uitstoot

In het Omgevingsbeleid staan ambities ten aanzien van duurzaamheid geformuleerd ten aanzien van de thema's CO₂, circulariteit, energie, biodiversiteit en klimaat. Bij het dagelijks en planmatig onderhoud is de afgelopen periode met beperkte middelen al gewerkt aan deze ambities. Omdat de lat stapsgewijs steeds hoger komt te liggen, komt de grens in zicht van wat budgetneutraal te realiseren is.

Een van de ambities binnen het thema duurzaamheid is het reduceren van de CO₂ uitstoot en uiteindelijk naar CO₂ neutraal te werken. Provincie Zuid-Holland heeft de ambitie haar CO₂ uitstoot aanzienlijk te verminderen en uiteindelijk naar 0 terug te brengen. De oorspronkelijke doelstelling was dit in 2050 te bereiken. Het recente akkoord [Provinciale Ambitiebepaling voor Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur](#) (PKCI) heeft deze ambitie, in analogie met de doelstellingen van het Rijk, zo veel mogelijk naar voren gehaald, richting 2030. Met deze ambitie wordt ook de stikstofemissie bij beheer en onderhoud gereduceerd.

Aanleg, Beheer en Onderhoud van de provinciale infrastructuur heeft een groot aandeel, 49%, in de uitstoot van de provinciale organisatie. Het openbaar vervoer heeft eenzelfde aandeel van 49%. De resterende 2% is toe te rekenen aan bijv. mobiliteit van de medewerkers, het onderhoud en energievoorziening van de provinciale huisvesting en systemen. Om aan de provinciale doelstellingen van CO₂ neutraliteit te voldoen is het terugdringen van de emissies bij Beheer en Onderhoud een belangrijke succesfactor.

Er is op dit moment geen eenduidige berekening van de financiële implicaties van de duurzaamheidsambities. We hebben de financiële onderbouwingen van andere provincies en Rijkswaterstaat beschouwd en deze toegepast in de Zuid-Hollandse situatie. Het is belangrijk om hier de komende jaren met wegbeheerders in samen te werken, zodat financiële prognoses in relatie tot de duurzaamheidsambities steeds beter worden.

We schetsen hier drie scenario's op basis van verschillende ambitieniveaus waaruit uw Staten kunnen kiezen:

- A) Oorspronkelijke ambities CO₂ neutraal en circulair in 2050;
- B) Aangescherpte ambitie CO₂ neutraal en circulair in 2030;
- C) Incidentele maatregelen, daar waar grote impact te maken is.

Omdat we te maken hebben met lopende contracten, kunnen we de ambities niet in één keer verwerken. We introduceren daarom een ingroeimodel. Het gaat bij scenario A of B om structurele bedragen. Voor een deel zullen deze middelen worden ingezet ter dekking van de kapitaallasten voor vervangingsinvesteringen. Voorbeelden van vervangingsinvesteringen zijn het na een aantal decennia vervangen van een oever of fundering. Bij scenario C, incidentele bedragen, is dit laatste niet

mogelijk, waardoor met name de mogelijkheden om duurzaamheidsmaatregelen te treffen bij vervangingsinvesteringen beperkt zijn.

A. OORSPRONKELIJKE AMBITIE CO₂ NEUTRAAL EN CIRCULAIR IN 2050				
	2025	2026	2027	Vanaf 2028
percentage	0,5 %	1,0 %	1,5 %	2,0 %
Exploitatie (in mln €)	0,87	1,75	2,62	3,50
B. AANGESCHERPTE AMBITIE CO₂ NEUTRAAL EN CIRCULAIR IN 2030				
	2025	2026	2027	Vanaf 2028
percentage	0,5 %	1,5 %	3,0 %	5,0 %
Exploitatie (in mln €)	0,87	2,62	5,24	8,74
C. INCIDENTELE MAATREGELLEN, DAAR WAAR GROTE IMPACT TE MAKEN IS				
	2025	2026	2027	2028
Exploitatie (in € mln)	0,5	1,5	3	5

De bedragen bij scenario A en B lopen op en worden structureel vanaf 2028. De bedragen bij C zijn incidenteel en stoppen in principe na 2028. De vraag is echter of met dit financiële scenario de ambities bereikt zullen worden.

Samenvatting financiële impact en hoe te dekken

In de voorgaande paragrafen is de financiële impact benoemd welke samenhangt met het vaststellen van de Nota onderhoud kapitaalgoederen. Deze wordt hieronder samengevat:

(*€ 1 mln.)	Incidenteel / Structureel	Per jaar
Kapitaallasten als dekking verhoging investeringskrediet € 75 mln.	S	2,5
Ambitie CO ₂ -neutraal en circulair		
- Scenario A, oorspronkelijke CO ₂ -ambitie	S	3,5
- Scenario B, aangescherpte CO ₂ -ambitie	S	8,7
- Scenario C, incidentele maatregelen	I	Eenmalig 10
Flankerende, hinder beperkende maatregelen boven wettelijk niveau met name gericht op fietsers en voetgangers	S	0,5 – 1

In de Notitie toename kosten beheer en onderhoud provinciale infrastructuur zijn een aantal mogelijkheden benoemd om de kapitaallasten die samenhangen met deze extra benodigde investeringsmiddelen te dekken. Deze oplossingen worden binnen het gesloten systeem van Bereikbaarheid gevonden.

De dekking voor de duurzaamheidsmaatregelen en de hinder beperkende maatregelen kan niet binnen het gesloten systeem worden opgelost. Hiervoor zijn structurele middelen nodig vanuit de algemene middelen. In welke mate deze middelen voor deze ambities beschikbaar zijn is een afweging binnen het geheel van provinciale ambities. Dit vraagstuk, met de mogelijke scenario's, zal

worden betrokken bij de integrale afweging die bij de Kadernota 2025 aan uw Staten zal worden aangeboden.

Proces

De Nota onderhoud kapitaalgoederen wordt iedere vier jaar opgesteld. In 2022 is het kostenmodel opnieuw opgebouwd. Het kostenmodel wordt gebruikt voor het bepalen van de budgetbehoefte behorende bij het meerjarenonderhoudsprogramma voor de komende 15 jaar. Met de Notitie toename kosten beheer en onderhoud provinciale infrastructuur bent u over de uitkomsten geïnformeerd. De notitie is toegelicht tijdens een technische sessie over het Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur.

Met de planning- en controlcyclusproducten wordt ieder jaar inzicht gegeven in het actuele programma en de ontwikkeling in de technische staat van het areaal. Deze ontwikkeling is ook weer input voor bijstelling van het meerjarenonderhoudsprogramma. Onderhoud vindt immers toestandsafhankelijk plaats. Op die manier wordt het onderhoud zo efficiënt mogelijk uitgevoerd.

Procedure

De Nota onderhoud kapitaalgoederen wordt iedere vier jaar opnieuw vastgesteld. Het coalitieakkoord dient hiervoor als uitgangspunt.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 10 oktober 2023, met het besluitnummer PZH-2023-840177264;

Gelet op:

De Financiële verordening, artikel 4.1 en 4.3;

Besluiten:

1. Vast te stellen de Nota onderhoud kapitaalgoederen 2024-2027– deel infrastructuur met daarin het beleidskader met zeven uitgangspunten voor het beheer en onderhoud waaronder het beoogde onderhoudsniveau ‘sober en doelmatig’;
2. Bij Voorjaarsnota 2024 / Kadernota 2025 te besluiten over:
 - a. de dekking van € 75 mln. voor investeringskredieten binnen het huidige gesloten systeem Bereikbaarheid;
 - b. de keuze voor een duurzaamheidsscenario en de bijbehorende dekking vanuit de algemene middelen.

Den Haag, 13 december 2023

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Wvd. Griffier
Mr. M. Pe

Voorzitter
drs. J. Smit

Bijlagen:

Nota onderhoud kapitaalgoederen 2024-2027, deel infrastructuur

Den Haag, 24 oktober 2023

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter
drs. J. Smit