

College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel

DATUM	1 november 2016	NUMMER PS	PS2016MME12
AFDELING	WEGEN	COMMISSIE	MME
STELLER	A.J. Niessen en M.I. Zeilstra	DOORKIESNUMMER	0618300522
DOCUMENTNUMMER	819D70EB	PORTEFEUILLEHOUDER	Verbeek-Nijhof

Titel : Vaststelling nota infrastructurele kapitaalgoederen wegen en vaarwegen 2016

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit pag. 4

Toelichting pag. 5

Bijlage(n): 1) Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen Wegen en Vaarwegen 2016 en 2) Standaardmodel instellen reserves en voorzieningen

Aan Provinciale Staten,

Inleiding

In de provincie Utrecht is een goede bereikbaarheid in een duurzame omgeving heel belangrijk. Bereikbaarheid is immers een essentiële voorwaarde voor een goede economische en sociale ontwikkeling. Goede bereikbaarheid valt of staat met robuuste en veilige infrastructurele verbindingen. Het optimaal en veilig beheren van de kapitaalgoederen op onze wegen en vaarwegen draagt hier aan bij. Kapitaalgoederen zijn goederen in eigendom van de provincie, waarin de provincie heeft geïnvesteerd en die een zekere waarde vertegenwoordigen. We spreken hier van infrastructurele kapitaalgoederen omdat het de kapitaalgoederen op onze wegen en vaarwegen betreft. Een ander woord voor kapitaalgoederen is assets.

De provincie Utrecht heeft veel geld geïnvesteerd in haar kapitaalgoederen. Om de functie van de kapitaalgoederen zo goed mogelijk te behouden, worden de kapitaalgoederen beheerd en onderhouden. We onderscheiden acht hoofdgroepen van infrastructurele kapitaalgoederen, namelijk verhardingen, kunstwerken (bruggen, viaducten etc), wegmeubilair, verkeersregelinstallaties, openbare verlichting, groenvoorzieningen er om heen, verkeersmanagement en vaarwegen. Voor het onderhoud hiervan heeft de provincie een wettelijke zorgplicht. De wettelijke zorgplicht wordt uitgevoerd op basis van landelijke richtlijnen en normen.

Om het beheer en onderhoud zo goed mogelijk uit te voeren en te anticiperen op toekomstige vervangingen van de kapitaalgoederen, is er behoefte aan meer inzicht in langjarig beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen. De nota infrastructurele kapitaalgoederen biedt u hiervoor een sturingsinstrument. In deze nota staat beschreven welke kapitaalgoederen de provincie Utrecht bezit (exclusief openbaar vervoer), op welk kwaliteitsniveau ze in stand worden gehouden en hoeveel geld hiervoor nodig is van 2016 tot en met 2055.

In deze brief vragen wij u om vanuit uw kaderstellende rol de nota infrastructurele kapitaalgoederen wegen en vaarwegen 2016 vast te stellen. In dit voorstel leest u achtereenvolgens welke type onderhoud en onderhoudsniveau we onderscheiden, en welke aanpak we hierbij hanteren zowel voor de korte als de lange termijn. Ook geven we inzicht in de kosten die volgens landelijke normen nodig zijn om alle kapitaalgoederen voor de komende veertig jaar te kunnen onderhouden en beheren.

Voorgeschiedenis

In 2009 heeft de Randstedelijke rekenkamer een onderzoek gedaan naar de prestaties van de provincie Utrecht op het gebied van civiele kunstwerken (bijvoorbeeld bruggen en viaducten). De aanbevelingen, die zich destijds vooral richtten op planmatig beheer, hebben we ter harte genomen en uitgebouwd door in te zetten op verdere professionalisering van het beheer en onderhoud. De afgelopen jaren heeft de accountant de noodzaak aangegeven de financiering van het beheer en onderhoud van alle infrastructurele kapitaalgoederen ook te baseren op lange(re) termijn planningen, en tevens te anticiperen op nieuwe richtlijnen uit het Besluit Begroting Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV).

Essentie/samenvatting

De provincie Utrecht is eigenaar en beheerder van een grote hoeveelheid infrastructurele kapitaalgoederen, zoals bruggen en viaducten over of op provinciale wegen en vaarwegen. Om het beheer en onderhoud zo goed mogelijk uit te voeren en te anticiperen op toekomstige vervangingen van de kapitaalgoederen, is er behoefte aan meer inzicht in langjarig beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen. Hoe we deze kapitaalgoederen op de lange termijn onderhouden, is vastgelegd in de nota kapitaalgoederen. In deze nota staat beschreven welke kapitaalgoederen de provincie Utrecht bezit, op welk kwaliteitsniveau ze in stand worden gehouden en hoeveel geld hiervoor nodig is van 2016 tot en met 2055.

Typen onderhoud

Bij het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen worden de volgende drie typen onderscheiden: vast onderhoud (bijvoorbeeld het maaien van bermen), variabel onderhoud (bijvoorbeeld het vervangen van deklagen van een weg) en vervangingsinvesteringen. Hiermee vervalt de oude terminologie van klein en groot onderhoud. Vast en variabel onderhoud dragen bij aan de levensduurverlenging van bijvoorbeeld een brug of verkeerslichten. Soms kan niet meer worden volstaan met nog meer onderhoud en dient de brug of verkeerslicht te worden vervangen als het einde van de levensduur is bereikt. Het einde van de levensduur is voor een verkeerslicht (dertig jaar) anders dan bijvoorbeeld bij een kunstwerk (honderd jaar). We spreken dan van een vervangingsinvestering.

Onderhoudsniveau

In de landelijke CROW-systematiek (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek) wordt een indeling gehanteerd van A+ als zijnde zeer hoge kwaliteit, B (basiskwaliteit) en C (lage kwaliteit) tot aan D met een zeer lage kwaliteit. Vrij vertaald loopt dit van nieuwstaat (A+) tot aan kapitaalvernietiging (D). De functionaliteit en de kwaliteit van de kapitaalgoederen worden op peil gehouden, conform de ambities en normen uit de programmabegroting van de provincie Utrecht. Dit komt in de praktijk gemiddeld neer op een basiskwaliteitsniveau (niveau B). Het niveau is sober en doelmatig, en zonder franje. We spreken bewust van een *gemiddeld* kwaliteitsniveau B, omdat we bij de toepassing op straat, afgestemd op de functie van de weg en de wensen met betrekking tot onder andere veiligheid en doorstroming, soms ook hogere (of lagere) kwaliteitsniveaus hanteren. Zo gaan we op een aantal zeer drukke kruispunten op provinciale wegen bij verkeerslichten uit van het hogere kwaliteitsniveau A. We kijken dus altijd kritisch en genuanceerd naar de gewenste prestaties die een asset in een specifieke situatie moet leveren.

Beheersysteem

De omvang van de assets wijzigt in de loop der tijd door uitbreiding, herinrichting, beleidswijzigingen en dergelijke. Voor het opstellen van de nota is het hele areaal van de provincie Utrecht tegen het licht gehouden, en zijn alle assets en subassets vastgelegd op 1 juni 2016. We hebben zo gedetailleerd mogelijk in kaart gebracht hoeveel assets en subassets zoals kunstwerken, hectometerborden, geleiderail etc we in ons bezit hebben. In 2016 hebben we een begin gemaakt met de omzetting van deze beheer- en onderhoudsgegevens in verschillende systemen naar één geautomatiseerde beheersysteem. De komende jaren vullen we dit systeem verder in. Het beheersysteem stelt ons in staat om gedetailleerde gegevens bij te houden, zoals bijvoorbeeld het aantal en type storingen dat optreedt bij verkeerslichten of openbare verlichting. Tevens kunnen we met dit systeem onderhoudsplanningen en meerjarenramingen maken op basis van inspecties, onderhoudsstaat, de gewenste kwaliteit, risico's en prestatie.

Planmatige aanpak korte en lange termijn

Gezien het grote belang van mobiliteit op de weg en de daarmee gemoeide kosten van beheer en onderhoud van de infrastructuur, voeren we het onderhoud uit aan de hand van bestuurlijk vastgestelde kaders. Om daaraan op adequate wijze inhoud te kunnen geven, is een planmatige aanpak essentieel. Dit strookt met het advies van de Rekenkamer (2009) over het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken. Rekening houden met de kosten op korte en lange termijn vormt hier onderdeel van.

Voor de korte termijn (periode van vier jaar) stellen we meerjarenplannen beheer en onderhoud en meerjaren investeringsplannen nieuwbouw op. De relatie tussen nieuwbouw en onderhoud ligt in de gecombineerde aanpak van onderhoud en investeringen. Daar waar mogelijk combineren we nieuwbouw en onderhoud, hetgeen we onderzoeken in trajectstudies. De meerjarenplannen beheer en onderhoud, en nieuwbouw actualiseren we om de vier jaar en bieden we binnen het kader van de begrotingsbehandeling ter vaststelling aan u aan.

Voor de lange termijn is in de nota kapitaalgoederen een doorkijk gemaakt voor de komende 40 jaar en is de langjarige behoefte aan onderhoudsmiddelen geraamd om al het areaal te kunnen onderhouden en beheren. Er is een normbudget berekend door een onafhankelijk ingenieursbureau dat op verschillende manieren is getoetst. Het normbudget voor vast en variabel onderhoud en vervangingsinvesteringen is vergeleken met de beschikbare budgetten volgens de begroting 2016. Op lange termijn wordt een tekort voorzien voor met name het variabel onderhoud en de vervangingsinvesteringen. De voornaamste redenen voor dit verschil liggen in het feit dat het hele areaal tegen het licht is gehouden, alle (sub)assets in kaart zijn gebracht en voor alle assets vervangingsinvesteringen zijn geraamd. Zo is er bijvoorbeeld bij de aanleg van kunstwerken en de bouw van de

verkeersmanagementcentrale in het verleden geen rekening gehouden met de langere termijn kosten van vervanging hiervan.

Herziening

De administratieve vormgeving van de financiën die nodig is voor het beheren en onderhouden van de kapitaalgoederen, wordt op advies van de accountant in overeenstemming met de nieuwe richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) gebracht, en op een aantal punten herzien. Op deze wijze ontstaat meer flexibiliteit en transparantie rondom de bestedingen en dekking van kosten voor beheer en onderhoud.

- De huidige voorzieningen voor het variabele onderhoud van de wegen en vaarwegen worden omgevormd tot één nieuwe bestemmingsreserve beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen. Voor de kenmerken van de nieuwe bestemmingsreserve verwijzen wij u naar bijlage 2.
- Het vaste volume aan variabel onderhoud (9,0 miljoen euro per jaar) wordt gedekt uit de reguliere exploitatiebudgetten voor beheer en onderhoud. Plussen en minnen worden daarbij verrekend met de nieuwe bestemmingsreserve. Dat wil zeggen dat als we minder dan 9,0 miljoen euro per jaar uitgeven aan variabel onderhoud er een bedrag gestort wordt in de bestemmingsreserve, en als we meer uitgeven dan 9,0 miljoen per jaar er een bedrag onttrokken wordt uit de bestemmingsreserve.
- De huidige voorzieningen beheer en onderhoud wegen en vaarwegen worden opgeheven en de positieve saldi die in de voorzieningen zitten en de jaarlijks beschikbare budgetten uit de voorzieningen worden overgeheveld: een deel van de saldi wordt overgeheveld naar de reguliere exploitatiebudgetten voor beheer en onderhoud, en het andere deel wordt gestort in de te vormen bestemmingsreserve.
- De vervangingsinvesteringen worden geactiveerd en over de levensduur jaarlijks afgeschreven (kapitaalslasten), en gedekt uit de te vormen bestemmingsreserve.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

De nota infrastructurele kapitaalgoederen biedt Provinciale Staten vanaf 2016 een sturingsinstrument gericht op kwaliteit en kosten van het langjarig beheer en onderhoud van de provinciale wegen en vaarwegen in de provincie Utrecht. Dit gebeurt in samenhang met de begroting (vanaf 2017) waarin de raming van de vaste en variabele onderhoudskosten alsmede vervangingskosten op de lange termijn worden opgenomen.

De nota zal worden gebruikt als uitgangspunt bij het opstellen van het meerjaren beheerplan beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen.

Financiële consequenties

Er is sprake van een structureel verschil van 12 miljoen euro per jaar tussen het werkelijke beschikbare budget en het berekende normbudget. Met behulp van de volgende maatregelen is er op korte termijn geen noodzaak extra financiële middelen vrij te maken voor beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen:

- de positieve saldi in de voorzieningen van 25,5 miljoen euro (stand per 1 januari 2016) worden ingezet en daarbij deels overgeheveld naar reguliere exploitatiebudgetten (2,1 miljoen) en de nieuwe bestemmingsreserve (23,4 miljoen);
- de vervangingsinvesteringen worden vanaf 1 januari 2017 gekapitaliseerd. Dat wil zeggen dat de vervangingsinvesteringen niet in één keer in zijn geheel ten laste van de begroting worden gebracht maar worden verspreid over meerdere jaren (op basis van levensduur). Dit zijn kapitaallasten. Hierdoor ontstaat er meer financiële ruimte om de tekorten te ondervangen.

De komende vier jaar gebruiken we om het verloop van de kapitaallasten nader in beeld te brengen en af te stemmen op concernbrede kaders. In een volgende nota kapitaalgoederen die gekoppeld wordt aan een nieuwe coalitieperiode, zal worden aangegeven in hoeverre de huidige maatregelen afdoende zijn, dan wel dat er noodzaak is extra middelen vrij te maken.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

1. Volgens de normberekeningen zijn er voor de lange termijn extra gelden nodig voor variabel onderhoud en vervangingen van de infrastructurele kapitaalgoederen. Echter, goed onderhoud en tijdig sparen voor vervangingsinvesteringen draagt bij aan een betere sturing op kosten, kwaliteit en risico's, en draagt daarmee bij aan een verbeterde doorstroming op de wegen.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

1. Het vaststellen van de nota kapitaalgoederen geeft invulling aan de aandachtspunten ten aanzien van de voorzieningen wegen en vaarwegen van de accountant uit de managementletter bij de jaarrekening 2015. De wijze van financiering volgt daarmee het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, en de Verordening interne zaken van de provincie.
2. Bij de berekeningen van de normkosten is uitgegaan van het kwaliteitsniveau B. Het hanteren van een lager onderhoudsniveau van de assets, niveau C, levert volgens de normberekeningen slechts een

- geringe besparing op van 0,9 miljoen euro per jaar. Nog een onderhoudsniveau lager (D) levert een besparing op van 4,2 miljoen per jaar. In dit laatste geval is sprake van kapitaalvernietiging.
3. Met de vaststelling van de nota kapitaalgoederen wordt de totale opgave (financieringsvraagstukken binnen het domein mobiliteit) in behapbare stukken opgedeeld. Daarmee wordt u in de gelegenheid gebracht om op de verdere uitwerking stapsgewijs te sturen.

Effecten op duurzaamheid

Bij het verdere professionaliseren van het beheer en onderhoud is het streven op een kostenefficiënte wijze om te gaan met de beschikbare financiële middelen. Daarbij ligt de focus op kosten en opbrengsten over de gehele levenscyclus. Hierbij wordt gebruik gemaakt van levenscycluskosten (LCC- analyse) om een weloverwogen keuze te maken tussen de diverse varianten van een project, bijvoorbeeld door innovatieve toepassingen zoals Lage Energie Asphalt Beton toe te passen of te kiezen voor levensduurverlenging of het besparen en/of opwekken van energie.

Voorstel

We stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Ontwerp-besluit

Provinciale Staten van Utrecht;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van Utrecht, afdeling Wegen, d.d. 1 november 2016, nummer 819D70EB;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten tot vaststelling van de nota infrastructurele kapitaalgoederen wegen en vaarwegen 2016;

Overwegende dat een professionalisering van de planning en uitvoering van het beheer en onderhoud van de infrastructurele kapitaalgoederen tot een transparanter besluitvorming kan leiden;

Gelet op de nieuwe richtlijnen van het Besluit Begroting Verantwoording Provincies en Gemeenten, en de aanbevelingen van de accountant tot een herschikking van de financiële kaders;

Besluiten:

1. de nota infrastructurele kapitaalgoederen wegen en vaarwegen 2016 vast te stellen;
2. met ingang van 31 december 2016 een nieuwe bestemmingsreserve beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen te vormen, met de kenmerken als aangegeven in bijlage 2.
3. de positieve saldi in de voorziening beheer en onderhoud wegen en de voorziening vaarwegen over te hevelen naar de reguliere exploitatiebudgetten beheer en onderhoud (ad. 2,1 miljoen euro), en de bestemmingsreserve beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen (ad. 23,4 miljoen euro);
4. de voorziening beheer en onderhoud wegen en de voorziening vaarwegen met ingang van 31 december 2016 op te heffen.
5. de jaarlijks beschikbare middelen voor vervangingen wegen en vaarwegen in de bestemmingsreserve beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen te storten.

Voorzitter,

Griffier,

Toelichting

1. Wettelijke grondslag

Artikel 158: Provinciewet

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

2. Beoogd effect

De nota infrastructurele kapitaalgoederen biedt Provinciale Staten vanaf 2016 een sturingsinstrument gericht op kwaliteit en kosten van het langjarig beheer en onderhoud van de provinciale wegen en vaarwegen in de provincie Utrecht. Een en ander in samenhang met de begroting (vanaf 2017) waarin de raming van de vaste en variabele onderhoudskosten alsmede vervangingskosten op de lange termijn worden opgenomen.

De nota zal worden gebruikt als uitgangspunt bij het opstellen van het meerjaren beheerplan beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen.

3. Effecten op duurzaamheid

Bij het verdere professionaliseren van het beheer en onderhoud is het streven op een kostenefficiënte wijze om te gaan met de beschikbare financiële middelen. Daarbij ligt de focus op kosten en opbrengsten over de gehele levenscyclus. Hierbij wordt gebruik gemaakt van levenscycluskosten (LCC- analyse) om een weloverwogen keuze te maken tussen de diverse varianten van een project, bijvoorbeeld door innovatieve toepassingen zoals Lage Energie Asphalt Beton toe te passen of te kiezen voor levensduurverlenging of het besparen en/of opwekken van energie.

4. Argumenten

1. De voorliggende nota kapitaalgoederen biedt Provinciale Staten vanaf 2016 een sturingsinstrument, gericht op kwaliteit en kosten van het langjarig beheer en onderhoud van de provinciale wegen en vaarwegen van de provincie Utrecht.
2. De nieuwe financiële inrichting sluit aan bij de (vernieuwing van het) Besluit Begroting Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en de aandachtspunten van de accountant uit de managementletter bij de jaarrekening. De wijze van financiering volgt daarmee het BBV en de Verordening interne zaken van de provincie. Hiermee ontstaat tevens meer flexibiliteit en transparantie rondom de bestedingen en dekking van kosten voor beheer en onderhoud, en wordt een bestendige gedragslijn gevoerd.

5. Kanttekeningen

In de nota kapitaalgoederen wordt gewerkt met de beschikbare normonderhoudskosten van het CROW. Daar waar deze niet beschikbaar zijn, heeft een externe bureau haar langjarige expertise over landelijke kengetallen ingezet. Kenmerkend voor dit type raming is, dat de zekerheid omtrent de juistheid van de berekeningen afneemt naarmate het onderhoud verder in de toekomst is gepland. Dit hangt samen met factoren als voortschrijdende kwaliteitsverbetering, wijziging in eisen aan de assets, wijziging in functie en dergelijke. De werkelijk benodigde middelen komen in beeld in het meerjaren beheerplan beheer en onderhoud voor alle infrastructurele assets. Dat beheerplan wordt eens per vier jaar opgesteld.

6. Financiën

Er is sprake van een structureel verschil van 12 miljoen euro per jaar tussen het werkelijke beschikbare budget en het berekende normbudget. Met behulp van de volgende maatregelen is er op korte termijn geen noodzaak extra financiële middelen vrij te maken voor beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen:

- de positieve saldi in de voorzieningen van 25,5 miljoen euro (stand per 1 januari 2016) worden ingezet en daarbij deels overgeheveld naar reguliere exploitatiebudgetten (2,1 miljoen) en de nieuwe bestemmingsreserve (23,4 miljoen);
- de vervangingsinvesteringen worden gekapitaliseerd. Dat wil zeggen dat de vervangingsinvesteringen niet in één keer in zijn geheel ten laste van de begroting worden gebracht maar worden verspreid over meerdere jaren (op basis van levensduur). Dit zijn kapitaallasten. Hierdoor ontstaat meer financiële ruimte om de tekorten te ondervangen.

De komende vier jaar gebruiken we om het verloop van de kapitaallasten nader in beeld te brengen en af te stemmen op concernbrede kaders. In een volgende nota kapitaalgoederen die gekoppeld wordt aan een nieuwe coalitieperiode, zal worden opgeschreven in hoeverre er eventueel extra financiële middelen nodig zijn.

7. Realisatie

De nota vormt het strategische kader voor de elke vier jaar op te stellen meerjarenbeheerplan beheer en onderhoud en meerjareninvesteringsplannen voor nieuwbouw. In de jaarrekening, paragraaf kapitaalgoederen, wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderhoud.

8. Juridisch

De beschikking van de begrotingsposten met het laten vervallen van de voorzieningen en de inrichting van een bestemmingsreserve is overeenkomstig het Besluit Begroting Verantwoording Provincies en Gemeenten, en de Verordening interne zaken (update 2016).

9. Europa

Het voorliggende voorstel heeft geen samenhang met Europa.

10. Communicatie

De nota betreft een interne strategische nota over de bedrijfsvoering bij het beheer en onderhoud. Hierover hoeft geen actieve communicatie naar buiten toe te worden gevoerd.

11. Bijlagen

1. Nota infrastructurele kapitaalgoederen wegen en vaarwegen 2016
2. Informatie vorming nieuwe bestemmingsreserve Beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen