

Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland

Een veranderende kijk op het in stand houden van de provinciale infrastructuur

Provincie Zeeland

Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland

Een veranderende kijk op het in stand houden van de Provinciale infrastructuur

Datum	19 december 2017
Auteur	Projectgroep implementatie Assetmanagement
Versienummer	1.0

Inhoudsopgave

Samenvatting 4
1. Inleiding 5
2. Doel en werkwijze van het Beheerkader 8
2.1. Doel van het Beheerkader 8
2.2. Uitvoering van het Beheerkader 9
2.3. Principes van assetmanagement 9
2.4. Plaats van het Beheerkader 11
3. Scope 12
4. Prestaties 15
4.1. Basis - instandhouding 15
4.2. Beleid - ambitie 16
4.3. Verhouding tussen de vijf aspecten 18
4.4. Line of Sight 18
5. Risico's 19
5.1. Inleiding 19
5.2. Basis – instandhouding 20
5.3. Beleid - ambitie 20
5.4. Beheersmaatregelen 21
6. Kosten 22
6.1. Financieel kader 22
6.2. Maatregelcategorieën 23
6.3. Benodigd budget instandhouding 24
6.4. Uitgangspunten bij het inzetten van de budgetten 25
7. Scenario's op maatregelniveau 26
8. Bijlage 1 – Grotere investeringen infrastructuur Zeeland afgelopen 20 jaar 27
9. Bijlage 2 – Line of Sight 28
10. Bijlage 3 – Meerjarig budgetoverzicht 2018-2027 29
Colofon 30

Samenvatting

De Provincie is als (vaar)wegbeheerder verantwoordelijk voor de droge en natte infrastructuur die zij beheert. In die rol dient de Provincie ervoor te zorgen dat het areaal in goede staat van onderhoud verkeert en voldoet aan de eisen die daaraan op grond van vigerende wet- en regelgeving en beleidsplannen worden gesteld. Ook nu de Provincie in toenemende mate wordt geconfronteerd met ontwikkelingen die direct (onder andere meer en zwaarder verkeer en kunstwerken die het einde van hun levensduur bereiken) en indirect (uitwerking van de maatschappelijke opgaven) hun invloed hebben op de (vaar)weginfrastructuur.

Om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden wordt assetmanagement geïmplementeerd. Dit is een integrale werkwijze die streeft naar het optimaal beheren van de (vaar)weginfrastructuur Daarbij wordt een bestuurlijk vast te stellen balans gevonden tussen de pijlers prestaties, risico's en kosten. De vigerende wet- en regelgeving en de beleidsdoelen van de Provincie gelden daarbij als uitgangspunt. Met andere woorden, doen we de juiste dingen en doen we die dingen die we doen op de goede manier? In het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland is vastgelegd op welke manier daar invulling aan wordt gegeven.

Het in stand houden van de (vaar)weginfrastructuur richt zich op drie onderdelen. Dit zijn de inrichting (fysieke inrichting moet voldoen de geldende normen), de conditie (technische staat van onderhoud) en de dienstverlening (faciliteren van de (vaar)weggebruiker). De maatregelen die de (vaar)wegbeheerder moet uitvoeren zijn gebaseerd op vijf punten. De eerste twee, rechtsstatelijkheid (voldoen aan wet- en regelgeving, richtlijnen en normen) en het verantwoord omgaan met middelen (zich gedragen als een goed rentmeester) vormen de basis. Voorkomen dient te worden dat de infrastructuur structureel onder deze ondergrens komt. Daarnaast zijn er drie beleidsdoelen waaraan de infrastructuur kan bijdragen. Dit zijn de doorstroming (betrouwbaar, snel en veilig systeem van infrastructuur), het milieu (beperken van negatieve invloed van infrastructuur op het milieu) en de leefbaarheid (beperken van ongunstige aspecten van Zeeland als plattelandsprovincie en eilandstructuur).

De prestaties die de infrastructuur dient te leveren is voor wat betreft de basis neergelegd in de daarvoor geldende wet- en regelgeving inclusief de algemeen gehanteerde richtlijnen en normen. Ten aanzien van het verantwoord omgaan met financiële middelen zijn er verplichtingen opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt daarover verantwoording afgelegd. De prestaties die op grond van ambities moeten worden gerealiseerd zijn vastgelegd in de verschillende beleidsdoelstellingen. Het leveren van prestaties, in welke mate dan ook betekent automatisch dat er ook sprake is van risico's. In beginsel geldt dat wanneer het gewenste prestatieniveau hoog is er sprake is van een laag risicoprofiel en omgekeerd. Het in stand houden van infrastructuur brengt risico's met zich mee. Deze zijn grofweg in vier categorieën te onderscheiden: (verkeers)veiligheid, financieel, juridisch en imago.

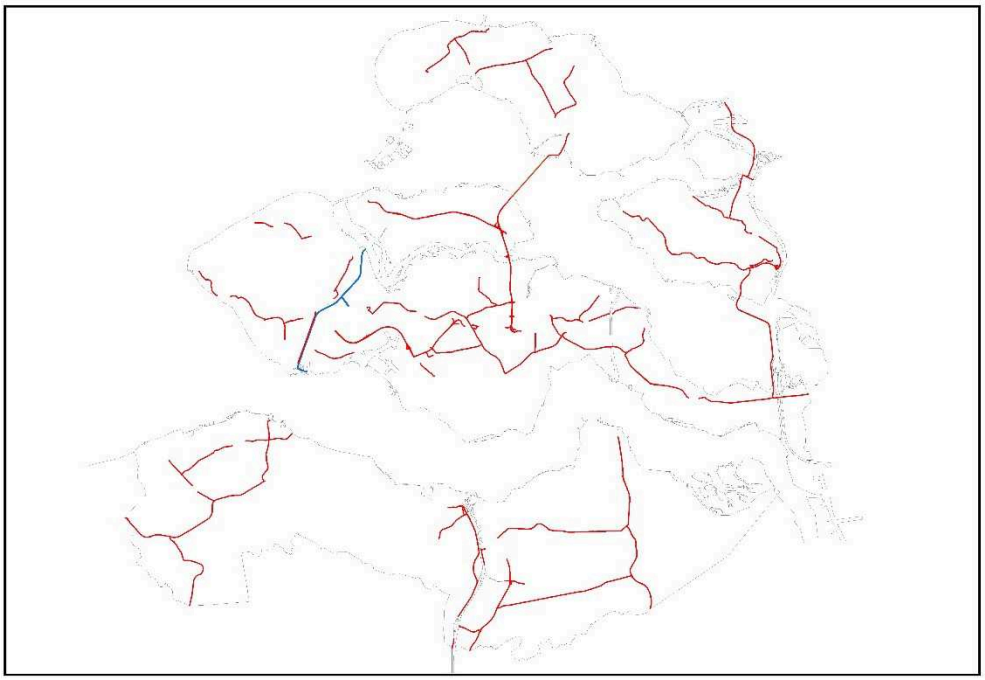
Om invulling te kunnen geven aan de basis is in de periode 2018-2027 een budget nodig van € 108 miljoen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in budgetten voor regulier onderhoud en exploitatie, groot onderhoud, vervanging en reconstructie en aanleg van nieuwe infrastructuur. Deze hebben ieder hun eigen dekkingssystematiek. Daarnaast is voor de periode tot en met 2021 nog een budget beschikbaar voor € 0,5 miljoen om uitvoering te geven aan de beleidsdoelstellingen.

De uitgangspunten uit het Beheerkader worden voor de verschillende kapitaalgoederen uitgewerkt in uitvoeringsstrategieën.

1. Inleiding

De Provincie is als (vaar)wegbeheerder verantwoordelijk voor de droge en natte infrastructuur die zij beheert. Ten aanzien van de wegen gaat het daarbij om circa 400 kilometer hoofdrijbaan, 100 kilometer parallelweg, 300 kilometer fietspad. Met betrekking tot de vaarwegen gaat het om de Zeelandbrug en het 13 kilometer lange Kanaal door Walcheren inclusief de daarin en daarover liggende civiele kunstwerken, zoals (beweegbare) bruggen, tunnels en viaducten. De provinciale infrastructuur heeft een totale vervangingswaarde van grofweg € 850 miljoen.

In de rol van (vaar)wegbeheerder dient de Provincie ervoor te zorgen dat het areaal in goede staat van onderhoud verkeert en voldoet aan de eisen die daaraan op grond van vigerende wet- en regelgeving en beleidsplannen worden gesteld. De kosten hiervan schommelen de afgelopen jaren rond de 1,2% van de vervangingswaarde. Daarmee vertegenwoordigt het in stand houden van de infrastructuur een aanzienlijk deel van de jaarlijkse Provinciale begroting.



Figuur 1: De provinciale (vaar)weginfrastructuur

De afgelopen twee decennia is er samen met andere wegbeheerders flink geïnvesteerd in de kwaliteit van de infrastructuur in Zeeland. Denk hierbij aan de aanleg van de Westerscheldetunnel (N62), de verdubbeling van de N61 (de oost-west verbinding op Zeeuws-Vlaanderen), de aanleg van het ontbrekende stuk N57 op Walcheren, de realisatie van de bypasses bij de sluizen van Bruinisse (N59) en de Zandkreekdam (N256), de Sluiskiltunnel (N62) en de in uitvoering zijnde verdubbeling van de Sloe- en Tractaatweg (N62). Samen met de aanleg van het ontbrekende deel A4 heeft dit ervoor gezorgd dat de wegenstructuur in en rondom Zeeland flink verbeterd is (bijlage 1). Ook op het gebied van de vaarwegen is er de afgelopen jaren veel veranderd. Denk daarbij aan het op afstand bedienen van de bruggen en sluizen en het renoveren van de Zeelandbrug en de bruggen over het Kanaal door Walcheren. Het is zaak deze nieuwe en ook de reeds bestaande (vaar)weginfrastructuur samen met de andere (vaar)wegbeheerders in Zeeland zo doelmatig mogelijk in stand te houden.

De Provincie heeft dit als volgt in haar missie verwoord: *'In haar rol als (vaar)wegbeheerder is de Provincie verantwoordelijk voor de aanleg en instandhouding van de Provinciale droge en natte infrastructuur volgens een vastgesteld Beheerkader. Leidend bij de uitvoering daarvan zijn de drie v's: vlot, veilig en verantwoord. Hiermee wordt ingezet op optimale dienstverlening aan de (vaar)weggebruiker. Kernwaarden daarbij zijn deskundig, integer, kostenbewust, resultaatgericht en integraal.'*.

Op het gebied van (droge) kunstwerken, dat in waarde zo'n 60% van de infrastructurele kapitaalgoederen vertegenwoordigd, is het vervangingsvraagstuk actueel. De twintigste eeuw kende twee bouwpieken: de periode van 1930-1940 en de periode 1965-1975. Veel kapitaalgoederen die destijds zijn gebouwd, bereiken de komende jaren het einde van hun technische levensduur. Waar voorheen nog kon worden volstaan met ad-hoc onderhoud, zoals het herstellen van relatief kleine schades, zijn tegenwoordig grotere maatregelen nodig om de functionaliteit van deze kapitaalgoederen (assets) te kunnen garanderen en de levensduur te verlengen. Dit wordt nog versterkt door het intensiever gebruik van de infrastructuur door meer en zwaarder (vracht)verkeer. Dat betekent dat naast het verder optimaliseren van het (vaar)wegennet het ook steeds belangrijker wordt om er voor zorgen dat de bestaande infrastructuur haar functie kan blijven vervullen.

Daarnaast wordt de Provincie ook geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen die niet direct een relatie hebben met de infrastructuur waarvoor zij verantwoordelijk is. De belangrijkste zijn samengevat in maatschappelijke opgaven:

- Leefbaarheidsagenda: werken aan leefbaarheid en stedelijke aantrekkelijkheid door het adequaat inspelen op voor leefbaarheid relevante ontwikkelingen (demografisch, ruimtelijk, sociaal).
- Kwaliteitskust: het versterken van de kwaliteit van de Zeeuwse kust en het achterland als drager van identiteit, kwaliteit en aantrekkingskracht.
- Zichtbaar Zeeland: laten erkennen en herkennen van ware, specifieke Zeeuwse kracht door te investeren in het imago van Zeeland als vestigingsregio voor talent.
- Energietransitie: bijdragen aan klimaatdoelen door het stimuleren van de transitie naar groene economische groei en verduurzaming.

Deze maatschappelijke opgaven en andere relevante ontwikkelingen met betrekking tot de (vaar)weginfrastructuur (voertuigtechnologie, big data, etc.) vinden hun doorvertaling in (de herziening van) de verschillende provinciale beleidsdocumenten, waaronder de Mobiliteitsvisie 2028. Van daaruit vinden ze in de vorm van uitwerking tot concrete maatregelen weer hun doorvertaling naar dit Beheerkader. In die hoedanigheid is de infrastructuur die de Provincie beheert niet enkel een kostenpost. Het kan ook helpen invulling te geven aan de verschillende maatschappelijke opgaven en beleidsdoelen. Zo zorgt goede infrastructuur er voor dat woonkernen en sociale- en economische voorzieningen goed bereikbaar zijn. Dat heeft weer een positief effect op de leefbaarheid en het vestigingsklimaat. Deze maatschappelijke meerwaarde is echter niet in geld uit te drukken.

Om goed in te kunnen spelen op de geschetste ontwikkelingen is behoefte aan een integrale aanpak waarbij gebruik gemaakt wordt van een efficiënte en solide onderhoudssystematiek met meerjarige instandhoudingsplannen.

Enerzijds is er de basistaak van de wegbeheerder, die voortvloeit uit wet- en regelgeving: het in stand houden van de infrastructuur (de basis). Anderzijds zijn er de ambities en doelstellingen, die volgen uit de maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen: de wensen (het beleid).

Om duidelijk te maken op welke wijze invulling wordt gegeven aan de basis en de ambities/doelstellingen als ook aan het inzichtelijk maken van de afwegingen die daarin worden gemaakt, is assetmanagement geïntroduceerd. Bij assetmanagement wordt gestreefd naar het optimaal beheren van de infrastructuur waarbij de vigerende wet- en regelgeving en de beleidsdoelen van de Provincie als uitgangspunt gelden en een bestuurlijk vast te stellen balans wordt gevonden tussen prestaties, kosten en risico's. In dit Beheerkader wordt beschreven hoe de Provincie Zeeland de komende jaren invulling wil geven aan assetmanagement.

De opbouw van het Beheerkader is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt het doel van het Beheerkader beschreven. Daarna komt in hoofdstuk 3 de scope aan bod. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt achtereenvolgens ingegaan op de prestaties, risico's en kosten van de (vaar)weginfrastructuur. Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de uitvoeringsstrategieën die voor de verschillende kapitaalgoederen worden opgemaakt.

2. Doel en werkwijze van het Beheerkader

2.1. Doel van het Beheerkader

In dit Beheerkader wordt beschreven op welke manier de Provincie invulling geeft aan het in stand houden van haar (vaar)weginfrastructuur. De kapstok hiervoor wordt gevormd door de wet- en regelgeving en de doelstellingen uit de verschillende beleidsplannen. Het Beheerkader is bedoeld als praktisch document en is richtinggevend voor de toekomstige uitvoeringsstrategieën en bijbehorende instandhoudingsplannen, die op grond van het vastgestelde Beheerkader voor de afzonderlijke kapitaalgoederen (assets) worden opgemaakt. In het Beheerkader worden ook worden de afspraken tussen de eigenaar en de beheerder van de kapitaalgoederen vastgelegd (wat moet er worden bereikt?).

Het Beheerkader levert daarmee het volgende op:

- Het maken van duidelijke keuzes die aan iedereen uitlegbaar zijn, vooral aan de (vaar)weggebruiker.
- Een gecombineerde afweging tussen de inrichting van de weg, de conditie ervan en de dienstverlening aan de (vaar)weggebruiker (zie ook hoofdstuk 3).
- Het inzichtelijk maken van de gevolgen van de (combinatie van de) in hoofdstuk 1 genoemde ontwikkelingen en opgaven waarmee de Provincie wordt geconfronteerd en de eventuele risico's die daaraan verbonden zijn. Op basis daarvan worden de prioriteiten gesteld.



2.2. Uitvoering van het Beheerkader

Assetmanagement is een methode die zich goed leent om de eerder geschetste ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. De voorbereiding op de implementatie van assetmanagement is reeds een aantal jaren geleden gestart. Ook bestuurlijk heeft assetmanagement al enige tijd de aandacht. In het coalitieakkoord 2015-2019 ('Krachten bundelen - Perspectief voor Zeeland') is dit als volgt verwoord: *'Om kosten te besparen op het beheer en onderhoud van het wegennetwerk, sturen we aan op een intelligenter en doelmatiger systeem van onderhoudsplanning. De Provincie zet menskracht en middelen in om dit systeem van 'assetmanagement' te organiseren en te implementeren. Daarbij is de insteek om onze kapitaalgoederen efficiënt te beheren, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit en de veiligheidsnormen. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de wensen van de toezichthouder BZK.'.*

Met de invoering van assetmanagement wordt de manier van werken (meer) gericht op doelen en functies, er wordt (meer) gedacht in prestaties en risico's (risicomanagement) en het leidt tot meer kostenbewust en efficiënt handelen (levensduurbenadering).

Het goed toepassen van assetmanagement geeft antwoord op twee vragen:

1. Doen we de juiste dingen? (enkel die dingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving en/of vastgesteld beleid);
2. Doen we de dingen die we moeten doen op de goede manier? (worden de beschikbare middelen op een dusdanige manier ingezet dat het gewenste effect wordt bereikt?).

2.3. Principes van assetmanagement

Werkwijze

Het werken volgens de systematiek van assetmanagement heeft gevolgen voor de bestaande rol- en taakverdeling binnen de organisatie. Deze wijzigt omdat assetmanagement inhoudt dat er op een meer procesmatige manier gewerkt wordt.

Een van de voordelen van het werken volgens de systematiek van assetmanagement is dat rollen en verantwoordelijkheden helder worden vastgelegd. Er is in hoofdlijnen sprake van drie rollen die zich op verschillende niveaus in de organisatie bevinden:

1. Eigenaar van de kapitaalgoederen (*asset owner*): stelt op strategisch niveau de kaders vast. In beginsel is dat Provinciale Staten;
2. Beheerder van de kapitaalgoederen (*asset manager*): vertaalt de kaders op tactisch niveau naar functionele eisen en bepaalt wat er moet gebeuren. Deze rol is formeel belegd bij de afdelingsmanager van de afdeling Infrastructuur en Vastgoed. In de praktijk wordt deze rol door meerdere personen ingevuld die hiërarchisch onder deze afdelingsmanager vallen (themabeheerders);
3. De uitvoerder (*service provider*): voert op operationeel niveau de door de beheerder vastgestelde maatregelen uit. Deels wordt deze taak uitgevoerd door medewerkers van de Provincie Zeeland. Het gaat dan voornamelijk om het uitvoeren van relatief eenvoudige maatregelen en dienstverlening. Het uitvoeren van de grotere maatregelen gebeurt hoofdzakelijk door externe opdrachtnemers.

Binnen het proces van assetmanagement is sprake van zes processtappen die grofweg opvolgend worden doorlopen. Dit zijn:



1. Vaststellen van het uitvoeringsbeleid en het bepalen van de beheerstrategie van de kapitaalgoederen;
2. Beheren van de areaalgegevens en het integraal afstemmen en programmeren van de maatregelen die op grond van het beleid en strategie en de vigerende wet- en regelgeving moeten worden uitgevoerd;
3. Plannen en voorbereiden van de geprogrammeerde maatregelen;
4. Uitvoeren van de geprogrammeerde maatregelen en het in stand houden van de gerealiseerde en bestaande (vaar)weginfrastructuur;
5. Monitoren van de uitgevoerde maatregelen en het analyseren van de effecten;
6. Evalueren van de maatregelen en bijsturen als niet het gewenste en beoogde effect is bereikt.

Figuur 2: De 6 processtappen van de systematiek van assetmanagement.

Drie pijlers van assetmanagement

Het toepassen van assetmanagement betekent dat er steeds een integrale afweging wordt gemaakt in de driehoek prestaties, risico's en kosten. Deze drie pijlers houden verband met elkaar. Wanneer een hoog prestatieniveau wordt nagestreefd dan zullen de kosten om dit te realiseren relatief hoog zijn en het bijbehorend risicoprofiel relatief laag. Omgekeerd geldt echter het tegenovergestelde. Als er relatief weining eisen gesteld worden aan de prestaties van de kapitaalgoederen zullen de benodigde kosten ook laag zijn. De bijbehorende risico's daarentegen zullen in dat geval echter navenant toenemen. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt beschreven hoe de Provincie daar met betrekking tot het instandhouden van de (vaar)weginfrastructuur mee om wenst te gaan.

Levensduurbenadering

Werken volgens de systematiek van assetmanagement betekent dat wordt uitgegaan van de totale levensduur van de kapitaalgoederen (TCO: Total Cost of Ownership). In het verleden werd bij de aanleg van de nieuwe infrastructuur weinig tot geen aandacht besteed aan de kosten van het in stand houden ervan tijdens de gebruiksfase en de hinder die dit oplevert voor de gebruiker. Dat is bij assetmanagement verleden tijd. Bij het bepalen van de te nemen maatregelen wordt direct ook gekeken wat over de gehele levensduur het optimale kostenplaatje is in relatie tot de te bereiken doelstellingen. Let wel, dit kan per kapitaalgoed en/of per traject verschillen. Zo zal op een druk bereden traject eerder gekozen worden voor een duurder maar onderhoudsarm ontwerp omdat het niet gewenst is dat het verkeer tijdens het gebruik steeds hinder ondervindt van de onderhoudsmaatregelen die worden uitgevoerd. Doorstroming van het verkeer heeft in een dergelijke situatie prioriteit. In een ander geval kan er bewust worden gekozen voor een ontwerp dat relatief kort mee gaat omdat de verwachting is dat de functie van het betreffende kapitaalgoed op relatief korte termijn wijzigt als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen of de komst van een nieuw bedrijventerrein. De kostenraming van een voorgenomen maatregel bevat dus niet alleen de kosten van aanleg, maar ook die van het in stand houden ervan tijden de gebruiksfase en de sloop daarna.

2.4. Plaats van het Beheerkader

De processtappen bevinden zich net als de hiervoor onder 'werkwijze' beschreven rollen op strategisch-, tactisch- en operationeel niveau. Bovenin (figuur 2) bevindt zich het strategische deel, in het middelste deel vinden de tactische activiteiten plaats en in het onderste stuk zitten de operationele taken.

Het Beheerkader bevindt zich in de stappen Beheren en Programmeren en (deels in) Plannen en Voorbereiden.

- Beheren en Programmeren: op basis van het Beheerkader wordt voor alle kapitaalgoederen de visie voor de komende jaren vastgelegd. Deze visie wordt verwoord in zogeheten uitvoeringsstrategieën en bevatten een beschrijving van:
    - De keuze voor vervanging, rehabilitatie, instandhouding of uitfasering van de kapitaalgoederen.
    - De prestaties waaraan moet worden voldaan ten aanzien van bijvoorbeeld beschikbaarheid, betrouwbaarheid en capaciteit.
    - De onderhoudsconcepten van de kapitaalgoederen die in stand moeten worden gehouden Dit zijn strategische plannen waarin functionele eisen en risiconormen zijn opgenomen.
    - De financiële doorvertaling van het meerjarenprogramma. De kosten van de kapitaalgoederen worden geoptimaliseerd voor de volledige levensduur.
    - Prioritering van de verschillende maatregelen en benoemen van de risico's.
    - De wijze waarop en de mate waarin invulling wordt gegeven aan de wet- en regelgeving en de verschillende beleidsdoelen (o.a. duurzaamheid).
- Plannen en Voorbereiden: De maatregelen die op grond van het meerjarenprogramma voor nieuwbouw, herstructurering en instandhouding moeten worden uitgevoerd worden klaargemaakt voor uitvoering. Dat betekent onder andere:
    - Ontwerpen van de maatregelen en keuze maken voor de uitvoeringsvariant:
    - Afhankelijk van de gewenste prestaties en risicoprofiel het omzetten van de maatregelen in een technisch programma van eisen.
    - Keuze maken voor de wijze waarop de maatregelen in de markt wordt gezet.
    - Plannen van en toezicht houden op de uitvoering.



3. Scope

Het Beheerkader beschrijft hoe wordt omgegaan met het functioneren van de infrastructuur. Het gaat daarbij om de wijze waarop de infrastructuur een bijdrage levert aan de doelen van de organisatie ten aanzien van bijvoorbeeld doorstroming en veiligheid binnen de geldende wet- en regelgeving. Tevens wordt bepaald op welke manier de kwaliteit van de infrastructuur daarin een rol speelt.

In hoofdlijnen gaat het bij het in stand houden van de infrastructuur om drie zaken die nauw met elkaar zijn verbonden. Deze zijn in het vorige hoofdstuk al kort benoemd. Hieronder is per onderdeel beschreven wat daar precies onder valt:

- De *inrichting* van de infrastructuur (mate waarin de (vaar)wegen volgens de geldende regelgeving en richtlijnen zijn aangelegd):
    - Het vervangen van infrastructuur waar dit puur tot doel heeft de bestaande infrastructuur op die locatie in stand te houden. Hieronder valt bijvoorbeeld het rehabiliteren van asfaltverharding (volledige vervanging van de verharding, inclusief fundering) en het vervangen van een bestaand kunstwerk. Hierbij wordt geen extra functionaliteit toegevoegd.
    - Het aanpassen van de bestaande infrastructuur. Denk aan het verbreden van een bestaand fietspad omdat de richtlijnen zijn aangepast of omdat de intensiteiten aanzienlijk zijn toegenomen.
- De *conditie* van de infrastructuur (technische staat van onderhoud waarin de (vaar)wegen zich bevinden):
    - De verhardingen van de provinciale (parallel)wegen en fietspaden.
    - Het Kanaal door Walcheren (als vaarweg).
    - De droge en natte kunstwerken (viaducten, tunnels, (beweegbare) bruggen inclusief Zeelandbrug, aanlandingsvoorzieningen voor het Fietsvoetveer, duikers, sluizen, geleiderails).
    - Het (vaar)wegmeubilair (openbare verlichting, bewegwijzering, bebording, haltevoorzieningen, carpoolplaatsen en overige zaken die zijn aangebracht om het (vaar)wegverkeer te faciliteren).
    - De afwateringssystemen (riolering, drainage, kolken, et cetera).
    - Het onderhoud aan groenvoorzieningen, zoals bomen, beplanting, wegbermen, slootkanten, taluds, oevers et cetera.
- De *dienstverlening* aan de gebruiker van de infrastructuur (mate waarin het gebruik van de (vaar)wegen wordt gefaciliteerd):
    - Het juridisch/administratief beheer van de bestaande infrastructuur (verlenen van vergunningen en ontheffingen).
    - Uitvoeren van verkeersmanagement (o.a. Incident Management, uitvoeren gladheidbestrijding) en het bedienen van de bruggen en sluizen.

Niet alle provinciale (vaar)weginfrastructuur behoort tot de scope van het Beheerkader. Uitgezonderd zijn:

- Het aanleggen van infrastructuur waarbij duurzame meerwaarde (functionaliteit) wordt toegevoegd, zoals een rondweg op een locatie waar op dat moment nog geen (provinciale)infrastructuur aanwezig is. Ook het verdubbelen van een bestaand tracé, het realiseren van een parallelweg of het aanleggen van een rotonde op een bestaand kruispunt val hier (deels) onder. Dat aandeel van het project waardoor functionaliteit wordt toegevoegd maakt onderdeel uit van de investeringsstrategie. De investeringsstrategie is één van de onderdelen van de Investeringsagenda wegen die periodiek door Provinciale Staten wordt vastgesteld. Hierbij geldt dat de eventuele structurele kosten (life cycle costs) voor instandhouding via reguliere budgetten worden gedekt.
- Het Sluiskiltunneltracé: De afspraken met betrekking tot het beheer en onderhoud hiervan liggen op grond van een bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de Provincie voor een periode van 10 jaar vast.
- Het Westerscheldetunneltracé: De afspraken met betrekking tot het beheer en onderhoud hiervan liggen op grond van de Tunnelwet vast tot en met 2033.
- Het openbaar vervoer. Dit wordt op grond van verschillende concessies uitbesteed. Met betrekking tot de veerdienst Vlissingen-Breskens betekent dit dat ook de twee boten die worden ingezet voor de dienstregeling niet tot de scope behoren.
- Bedrijfsvoeringskosten: kosten voor materieel, gebouwen en inzet medewerkers maken geen deel uit van dit beheerkader

De omvang van de provinciale infrastructuur is dynamisch. Deze neemt continu toe of af als gevolg van maatregelen die worden uitgevoerd. Wanneer op een kruispunt een rotonde wordt aangelegd zal het aantal lichtmasten en in het areaal toenemen. Als op een druk bereden schoolroute de breedte van de fietspaden wordt afgestemd op de vigerende richtlijnen zal de totale oppervlakte aan verhardingen stijgen.

Looptijd van het Beheerkader

De looptijd van dit Beheerkader is in beginsel drie tot vijf jaar. De exacte looptijd is afhankelijk van de snelheid en mate waarin in de periode na vaststelling nieuwe beleidsdoelstellingen worden vastgesteld en/of wet- en regelgeving wordt aangepast die van invloed zijn op dit Beheerkader. In principe is het de bedoeling om halverwege de volgende collegeperiode (2019-2023) een nieuwe versie van het Beheerkader op te maken en bestuurlijk vast te laten stellen. Voor zover van belang kunnen dan ook de hoofdlijnen van het nog op te maken organisatieplan en de belangrijkste uitgangspunten en invloeden van de eveneens nog op te maken uitvoeringsstrategieën zoals hiervoor genoemd.

Op het moment dat er een nieuwe versie van het Beheerkader wordt opgesteld wordt bekeken of de scope ook moet worden aangepast.



4. Prestaties

Het vertrekpunt bij assetmanagement zijn de prestaties die de (vaar)weginfrastructuur moet leveren. De provinciale infrastructuur dient meerdere doelen. In eerste instantie moet de infrastructuur bijdragen aan het primaire doel waarvoor ze zijn gerealiseerd: het (vaar)wegverkeer moet zich vlot, veilig en verantwoord kunnen verplaatsen. Instandhouding van het (vaar)wegennet moet zich hierop richten. Daarbij mag geen sprake zijn van kapitaalvernietiging. Dit vormt de basis. In de tweede plaats kan de provinciale infrastructuur helpen invulling te geven aan beleidsdoelen. Deze vormen de ambities.

4.1. Basis - instandhouding

De basis bestaat uit een tweetal aspecten: rechtsstatelijkheid en verantwoord omgaan met middelen. Een wegbeheerder is verplicht om de onder zijn beheer vallende wegen naar behoren te onderhouden. Met deze verplichting hangt ook het zorgdragen voor verkeersveiligheid, berijdbaarheid en bereikbaarheid samen. Het overgrote deel van de kosten dat nodig is voor het in stand houden van de functie van de (vaar)weginfrastructuur behoort tot de basis.

4.1.1. Rechtsstatelijkheid

Bij het in stand houden van de infrastructuur is de wegbeheerder gebonden aan wet- en regelgeving.
Voor de wegen gelden de Wegenwet, de Wegenverkeerswet en de Wegenverordening Zeeland 2010. Hierin zijn de zorgplicht en onderhoudsplicht voor de wegbeheerder vastgelegd. De zorgplicht omvat onder andere de (verkeers)veiligheid, de bereikbaarheid en het beperken van de milieuhinder. De onderhoudsplicht omvat de plicht voor de wegbeheerder om de wegen in een dusdanig staat te onderhouden dat de weg aan zijn opgelegde functie kan blijven voldoen. Ook zijn de verschillende provinciale verordeningen en beleidsrichtlijnen van toepassing.
De uitvoering van de taken vindt in beginsel plaats overeenkomstig de algemeen geaccepteerde landelijke richtlijnen van het CROW en de geldende NEN-normen. De Provincie heeft als wegbeheerder een schuld- en risicoaansprakelijkheid op het moment dat een gebrek aan de weg of nalatigheid in het onderhoud daarvan schade aan personen en/of zaken kan veroorzaken. De Provincie zal aan moeten kunnen tonen dat zij ten aanzien van haar taken voldoet aan de geldende wet- en regelgeving, normen en richtlijnen. Op het moment dat zij daar niet aan voldoet dient er te worden ingegrepen.

De basis voor het beheer van het Kanaal door Walcheren is geregeld in het Koninklijk Besluit Kanaal door Walcheren. Hierin is het onderhoudsniveau van het kanaal vastgelegd. Bij Koninklijk Besluit van 21 november 1991 is het beheer en eigendom van het Kanaal door Walcheren in het kader van 'Brokx Nat' overgedragen aan de Provincie Zeeland.
De Waterwet, van kracht sinds 1 januari 2010 regelt het beheer van de vaarwegen in Nederland. In deze wet is onder andere bepaald dat het vaarwegbeheer van niet-rijkswateren door iedere Provincie geregeld moet worden in de provinciale waterverordening voor 1 januari 2013. Met betrekking tot de vaarwegen dient ook het nautisch beheer te worden geregeld. Dit is gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet en het Binnenvaartpolitiereglement.
Naast de verschillende wet- en regelgeving die specifiek is toegespitst op de (vaar)wegen is er ook meer algemene wetgeving die van invloed is op de manier waarop het (vaar)wegbeheer wordt uitgevoerd. Zo bevat de Wet natuurbescherming regels ten aanzien van de periodes waarin het onderhoud aan wegbermen mag worden uitgevoerd. In de Wet geluidhinder staan de maximale waarden voor geluidbelasting aan gevels van woningen benoemd en de nieuwe Omgevingswet ondersteunt en bevordert onder meer de omslag naar een duurzame samenleving.

4.1.2. Verantwoord omgaan met middelen (goed rentmeesterschap)

Als eigenaar en beheerder van de (vaar)weginfrastructuur heeft de Provincie de maatschappelijke plicht om zich te gedragen als een goed rentmeester en de infrastructuur duurzaam en doelmatig te onderhouden. Wanneer er onnodig achterstallig onderhoud dreigt te ontstaan dienen er maatregelen te worden getroffen. Als dat niet gebeurt, is er sprake van (theoretische) kapitaalvernietiging.

Deze plicht is, naast dat het een morele verantwoording naar de inwoner en belastingbetaler is, ons opgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin is beschreven dat wij op verantwoorde wijze om dienen te gaan met onze middelen. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (onderdeel van de Jaarrekening) leggen we hier dan ook verantwoording over af. Om dat te kunnen doen, dient op grond van objectieve gegevens over de staat van onderhoud van de kapitaalgoederen een goede afweging gemaakt te worden of het al dan niet noodzakelijk is om een onderhoudsmaatregel uit te voeren. Uiteraard wordt daarbij ook gekeken naar het slim combineren van maatregelen. Daarvoor wordt onder meer gebruik gemaakt van een informatiebeheersysteem (iAsset).



4.2. Beleid - ambitie

De beleidsdoelen waaraan de provinciale infrastructuur aan kan bijdragen, zijn opgesplitst in drie aspecten: doorstroming, milieu en leefbaarheid. De kosten die op dit moment gemaakt worden om de ambities te realiseren zijn vele male lager in vergelijking met de kosten die gemaakt worden om te (kunnen) voldoen aan de basis. Daarbij is uiteraard sprake van een directe realatie tussen de aard en omvang van de ambities en de kosten die nodig zijn om deze te reailseren. In het huidige Beheerkader wordt uitgegaan van de vastgestelde beleidsdoelen zoals die zijn opgenomen in de verschillende beleidsplannen en/of maatschappelijke opgaven.

4.2.1. Doorstroming

Doorstroming heeft betrekking op de mate waarin een maatregel bijdraagt aan de taak van de (vaar)wegbeheerder om te zorgen voor een betrouwbaar, snel en veilig systeem van infrastructuur en collectieve mobiliteit. Voor verschillende beleidsnota's geldt de provinciale infrastructuur als randvoorwaarde. De Provincies hebben dit in hun gezamenlijke toekomstvisie (Kompas 2020) ook

geformuleerd als een van de kerntaken Een goed functionerend wegennet vormt bijvoorbeeld een belangrijke basis voor economische ontwikkeling. Beleidsambities kunnen aanvullende eisen stellen op het gebied van doorstroming. Op het moment dat de infrastrucuur voor zowel de inrichting, de conditie als de dienstverlening niet meer strookt met de eisen die daaraan op grond van het beleid worden gesteld zullen we aanvullende maatregelen moeten treffen. Een voorbeeld hiervan is het toepassen van incidentmanagement op de belangrijkste provinciale wegen. In de mobiliteitsvisie is bepaald dat we aan de provinciale wegen die belangrijke economische centra verbinden, hogere eisen op gebied van doorstroming stellen. Door incidentmanagement toe te passen kunnen we weg na ongevallen sneller weer beschikbaar maken. Ten aanzien van de doorstroming op het Kanaal door Walcheren wordt het systeem van 'blauwe golf' toegepast, waardoor de tijd die schepen nodig hebben om het Kanaal door Walcheren door te varen, is geoptimaliseerd.

4.2.2. Milieu

Het is de taak van de Provincie om de negatieve invloed die mobiliteit heeft op het milieu zoveel als mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Op het moment dat blijkt dat het gebruik van de infrastructuur hinder oplevert voor de omgeving of er is sprake van verontreiniging dan zal er moeten worden ingegrepen. Dat kan overlast zijn als gevolg van geluid dat het verkeer produceert maar ook door de straling van de openbare verlichting (lichtvervuiling). Het gaat daarbij om situaties die niet direct vallen onder (milieu) wet- en regelgeving, zoals bedoeld onder rechtsstatelijkheid (paragraaf 4.1.1). In dat verband past de provincie op ongeveer 20% van de wegbermen ecologisch bermbeheer toe. Op dat deel wordt het gemaaide gras opgeruimd om de biodiversiteit te bevorderen. Ook worden de maatregelen uitgevoerd volgens de Green Deal Duurzaam GWW.

4.2.3. Leefbaarheid

Onder het aspect leefbaarheid wordt verstaan dat de (vaar)wegbeheerder de taak heeft om de ongunstige aspecten van Zeeland als plattelandsprovincie met eilandstructuur te beperken. Er wonen relatief weinig mensen in Zeeland in verhouding tot de oppervlakte van de provincie. Dat stelt eisen aan de bereikbaarheid van de verschillende voorzieningen. De Provincie zal maatregelen moeten nemen wanneer blijkt dat de bereikbaarheid van de sociale en economische voorzieningen niet overeenkomt met de beleidsdoelstellingen.



4.3. Verhouding tussen de vijf aspecten

De verhouding tussen de verschillende aspecten bepaalt met name de urgentie wanneer ingegrepen dient te worden. De aspecten rechtsstatelijkheid en verantwoord omgaan met middelen zijn de belangrijkste twee binnen het Beheerkader. Zij vormen samen de ondergrens. De infrastructuur mag niet structureel onder de ondergrens komen, zo is in wet- en regelgeving vastgelegd. Deze aspecten hebben dan ook het grootste gewicht bij het prioriteren van de maatregelen). Daarna volgt het aspect doorstroming gevolgd door milieu en leefbaarheid. Dit betekent uiteraard níet dat we de aspecten milieu en leefbaarheid als sluitpost zien. Het moet zo gezien worden dat we eerder ingrijpen als we niet voldoen aan wet- en regelgeving, dan wanneer beleidsdoelen op gebied van bijvoorbeeld milieu in het gedrang komen.

4.4. Line of Sight

De hiervoor beschreven kaders zijn vertaald in een zogeheten Line of Sight. Deze visualiseert de verbinding tussen de wettelijke kaders, de strategische (beleids)doelen van de organisatie en de operationele activiteiten. De Line of Sight geeft weer waarom bepaalde activiteiten worden uitgevoerd. Dat werkt twee kanten op. Zowel van het strategisch niveau naar het operationeel niveau als omgekeerd. In het eerste geval helpt het om enkel die taken uit te voeren die een bijdrage leveren aan de geformuleerde strategische beleidsdoelen. Het is ongewenst om onnodige activiteiten uit te voeren die wel inzet van schaarse middelen vragen maar geen bijdrage leveren aan de (beleids)doelstellingen. De andere kant op gekeken kan aan de hand van monitoringsgegevens gerapporteerd worden over de effecten van de maatregelend die zijn uitgevoerd.

Een goede opzet van de Line of Sight maakt het makkelijker om samen te werken aan een bepaalde opgave. Daarnaast wordt het eenvoudiger om de juiste keuzes te maken ten aanzien van de maatregelen die worden uitgevoerd. Die keuzes kunnen vervolgens goed worden onderbouwd.

De Line of Sight is als bijlage 2 bij dit Beheerkader gevoegd.

5. Risico's

5.1. Inleiding

De tweede pijler van assetmanagement wordt gevormd door de risico's die samenhangen met het in stand houden van de provinciale (vaar)weginfrastructuur. Het leveren van prestaties, op welk niveau dan ook, betekent automatisch dat er ook sprake is van een zeker mate van risico's. In beginsel zal in een situatie waarbij hoge prestaties worden gevraagd van de infrastructuur sprake zijn van een laag risicoprofiel en omgekeerd. Het is zaak om per kapitaalgoed of combinatie van kapitaalgoederen, zoals bijvoorbeeld een traject, te zoeken naar de optimale verhouding. De eigenaar van de kapitaalgoederen, Provinciale Staten, bepaalt uiteindelijk per asset wat onacceptabel is en wat niet. Daarmee bepaalt de eigenaar ook het risicoprofiel.

De risico's kunnen grofweg in een viertal categorieën worden ingedeeld:

- (Verkeers)veiligheid: bij lagere eisen ten aanzien van de prestaties van de (vaar)weginfrastructuur zal de verkeersveiligheid afnemen. Dat vergroot de kans op (ernstige) ongevallen;
- Financieel: het bewust uitstellen van maatregelen of in het geheel afzien van het treffen daarvan levert risico op. Vaak zijn de kosten van het uitvoeren van achterstallig onderhoud hoger dan van preventief;
- Juridisch: lagere prestaties van de infrastructuur kunnen leiden tot schade bij gebruikers van de (vaar)weginfrastructuur. De Provincie kan hiervoor aansprakelijk worden gesteld.
- Imago: lagere prestaties van de infrastructuur kan leiden tot een negatief beeld van de politiek bij de (vaar)weggebruikers.

Bij een goed beheer van de infrastructuur bijven de risico's van de kapitaalgoederen binnen acceptabele grenzen. Daarbij is het van belang dat de mate waarin de risico's kunnen optreden en de mogelijke gevolgen daarvan goed worden ingeschat. Vervolgens dienen ook de maatregelen die worden getroffen om de mogelijke gevolgen van het optreden van risico's te beheren op een goede manier te worden toegepast. Dat kan per kapitaalgoed verschillen. De gevolgen van één kapotte lichtmast bij een rotonde zijn over het algemeen minder groot dan wanneer de Zeelandbrug als gevolg van een storing voor langere tijd is gestremd. Dat vraagt een andere risicobenadering van de verschillende kaptiaalgoederen. Het is daarbij van belang om vast te stellen welke risico's acceptabel zijn en welke niet. Dat bepaalt mede de omvang van de maatregelen die woren getroffen om bepaalde risico's te vermijden. Zo zal de hiervoor genoemde storing van de brug onaccepetabel gevonden worden en een kapotte lamp niet. Dat vraagt om andere maatregelen ten aanzien van het in standhouden.

5.2. Basis – instandhouding

In zijn algemeenheid geldt dat risico's ten aanzien van de basis (rechtsstatelijkheid en goed rentmeesterschap) moeten worden voorkomen dan wel tot een vooraf vastgesteld minimum worden beperkt. Er mag in ieder geval geen sprake zijn van het optreden van onverwachte risico's. Dat geldt ook voor risico's die een grote impact hebben zoals het hiervoor genoemde voorbeeld van de storing aan de Zeelandbrug of in het geval dat een viaduct als gevolg van het niet tijdig uitvoeren van onderhoudsmaatregelen op een gegeven moment uit veiligheidsoverwegingen afgesloten moet worden.



5.2.1. Rechtsstatelijkheid

Op het moment dat de infrastructuur wordt onderhouden volgens de vigerende wet- en regelgeving en conform de geldende richtlijnen en normen worden de risico's tot een aanvaardbaar (minimum)niveau teruggebracht. Dat vraagt de nodige inspanningen. Helemaal wegnemen is niet mogelijk. Zo zal er altijd kans zijn dat er als gevolg van de toestand van de infrastructuur situaties ontstaan waardoor gebruikers schade kunnen ondervinden. Bijvoorbeeld scheurvorming en/of ongelijk liggende tegels.

5.2.2. Verantwoord omgaan met middelen (goed rentmeesterschap)

Er dient voor gezorgd te worden dat er voldoende budget beschikbaar is om te zorgen dat de kapitaalgoederen de gewenste prestaties kunnen leveren. Wanneer dat budget op grond van tijdig uitgevoerd inspecties op de juiste manier wordt ingezet zal er geen of slechts in geringe mate sprake zijn van onnodig achterstallig onderhoud. De risico's van (theoretische) kapitaalvernieiting zijn in dat geval beheersbaar.

5.3. Beleid - ambitie

De risico's ten aanzien van de ambities bevinden zich in een andere categorie. Deze hebben dan vooral te maken met het risico dat de in de beleidsplannen en maatschappelijke opgaven benoemde doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden. De risico's bevinden zich dan niet zozeer directe in de sfeer van (verkeers)veiligheid en financiën maar veel meer op het gebied van imago en bijvoorbeeld economie (indirect financiën).

5.3.1. Doorstroming

Risico's op het gebied van doorstroming hebben in hoofdzaak een financieel economisch karakter. Deze zijn in principe niet direct nadelig voor de Provincie. Denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van files in de ochtendspits of als gevolg van ongevallen. Ze zijn echter wel ongewenst. Problemen met de doorspromiong hebben namelijk wel een negatieve impact op het imago van Zeeland in het kader van de maatschappelijke opgave Leefbaarheidsagenda waarin Zeeland zich wil profileren als een Provincie met een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

5.3.2. Duurzaamheid

Wanneer niet voldaan kan worden aan de gestelde beleidsdoelstellingen kan de Provincie daar op worden aangesproken. Vooral waar het gaat om de landelijke afspraken ten aanzien van de energietransitie kan dat gevoelig liggen. In beginsel zal het daarbij blijven met risico's voor het imago van de Provincie. Ook omdat de Provincie zich profileert als voorbeeld waar het gaat om het toepassen van biobased materialen of circulaire economie. Indirect kan ook hier gelden dat de opstelling van Zeeland in dat verband een negatief effect heeft op het vestigingsklimaat.

5.3.3. Leefbaarheid

Net als bij doorstroming en duurzaamheid beperken de risico's zich ook bij leefbaarheid tot het imago.

5.4. Beheersmaatregelen

Bij de risicoprofielen horen verschillende beheersmaatregelen (preventief en curatief) met bijbehorende kosten. Afhankelijk van de prestaties die van een bepaald kapitaalgoed worden gevraagd zal bij de aanleg (ontwerp) en verdere in standhouding (onderhoud) een bepaald pakket van maatregelen worden vastgesteld. In de uitvoeringsstrategieën zoals hierna in hoofdstuk 7 genoemd wordt per kaptiaalgoed nader ingegaan op het risicoprofiel en de gevolgen die dat heeft voor de wijze waarop deze in stand worden gehouden.

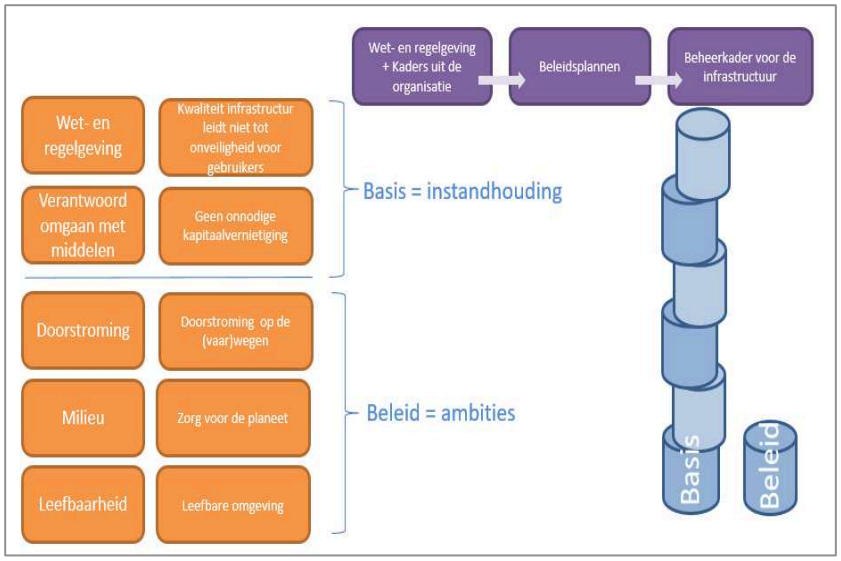
Bij het treffen van maatregelen wordt gebruik gemaakt van verschillende typen onderhoud en de daaraan gekoppelde risicoprofielen:

- Gebruiksafhankelijk onderhoud (GAO): Er wordt onderhoud uitgevoerd op basis van het daadwerkelijke gebruik van de asset. Denk aan het aantal draaiuren van een motor die gebruikt wordt voor het draaien van een brug. Dit is vaak gekoppeld aan vaste onderhoudsintervallen die op basis van ervaring zijn vastgesteld.
- Storingsafhankelijk onderhoud (SAO): Er wordt pas onderhoud uitgevoerd op het moment dat het kapitaalgoed niet meer functioneert. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn dat een hectometerpaaltje pas wordt vervangen als deze kapot is.
- Toestandsafhankelijk onderhoud (TAO): Het moment van uitvoeren van onderhoud is gekoppeld aan de feitelijke staat van onderhoud die op grond van inspecties wordt vastgesteld. Dat is bijvoorbeeld het geval bij lichtmasten. Die worden periodiek geïnspecteerd. Als op grond van de inspectiegegevens blijkt dat de mast de technische levensduur heeft bereikt wordt deze vervangen.

Het vooraf in kaart brengen van de mogelijke risico's en de gevolgen daarvan al ze daadwerkelijk optreden, als ook het treffen van maatregelen om het optreden van de risico's te voorkomen dan wel de gevolgen ervan te beperken, staat bekend onder risicomanagement. Het op deze manier bewust omgaan met risico's is een wezenlijk onderdeel van assetmanagement en daarmee ook van de verschillende infrastructurele projecten.

6. Kosten

De provinciale infrastrucuur kost de Provincie geld: het maaien van bermen, het strooien van wegen en het onderhouden van bruggen. Dit geldt uiteraard niet alleen voor de provinciale infrastructuur, maar voor álle infrastructuur. Zoals al eerder beschreven, levert de infrastructuur ons ook veel op. Het maakt voorzieningen bereikbaar (wegen), oversteken veilig (VRI's of rotondes), oversteken van water met de auto mogelijk (bruggen en duikers), etcetera. Allemaal erg voor de hand liggend, uiteraard. Maar vrijwel onmogelijk in geld uit te drukken. Toch moeten we ergens aantonen dat we het geld op de juiste wijze uitgeven aan de infrastructuur. Om dit te kunnen beoordelen, kijken we naar prestaties (zie het hoofdstuk hiervoor). Een tweetal zaken is zeker: de Provincie moet voldoen aan de eisen met betrekking tot rechtsstatelijkheid (wet- en regelgeving) en ze heeft de maatschappelijke plicht om verantwoord om te gaan met de middelen die we tot onze beschikking hebben (goed rentmeesterschap). Dit vormt de basis. Daarbovenop komt het beleid: op onderdelen hebben we aanvullende ambitities en stellen we hogere eisen aan de infrastructuur.



Figuur 3: visuele weergave van basis en beleid

6.1. Financieel kader

Ten aanzien van de financiële verantwoording is de Provincie gehouden aan het Besluit Begroting en Verantwoording zoals dat is vastgesteld door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit besluit bevat de regels waaraan onder andere de provinciale begroting en de meerjarenramingen moeten voldoen. Het doel daarvan is een transparante informatievoorziening. Ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen dient de Provincie in de begroting een paragraaf op te nemen waaruit blijkt wat het beleidskader ten aanzien van deze goederen is en wat de financiële consequenties van de uitvoering hiervan zijn. Intern geldt tevens de Financiële verordening Zeeland 2017. Daarin zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid vastgesteld. Zo staat er onder andere in dat er een voorziening wordt ingesteld voor het groot onderhoud aan de infrastructuur. Ook is hierin bepaald dat investeringen in grond-, weg- en waterbouwkundige werken over een termijn van maximaal 30 jaar lineair worden afgeschreven.

De huidige budgetten zijn gebaseerd op de omvang van het areaal en de kwaliteitsniveaus zoals die in 2006 en 2010 zijn vastgesteld (zie ook paragraaf 5.1). Een andere werkwijze waarbij uitgegaan wordt van prestaties in plaats van kwaliteitsniveaus betekent ook dat de benodigde budgetten op een andere manier worden berekend. Dat leidt tot een ander cijfer ten opzichte van de huidige situatie. Dat verschil wordt niet alleen verklaard door de andere werkwijze. Ook de evaluatierondes van de afgelopen jaren met als sluitstuk de zerobased begroting van 2016, de uitbeiding van het aantal kapitaalgoederen zonder dat er budget beschikbaar is gesteld om deze uitbreiding in stand te kunnen houden en de naderende vervanging van een aantal grotere kunstwerken als gevolg van het bereiken van de technische levensduur spelen daarbij een

rol. Deze zaken zijn wel meegenomen bij de berekening van de benodigde budgetten voor de komende tien jaar zoals die hieronder zijn benoemd.

De benodigde budgetten komen op verschillende manieren tot stand. Welke systematiek wordt gehanteerd is afhankelijk van het type investering dat er mee moet worden gedaan. Zo is dit voor de dekking van het dagelijks onderhoud (conditie) anders geregeld dan voor de aanleg van een rotonde (inrichting).

6.2. Maatregelcategorieën

De maatregelen aan de provinciale infrastructuur kunnen naar aard, omvang en uitvoeringsfrequentie in een viertal verschillende categoriën worden verdeeld, met ieder een eigen dekkingssystematiek:

1. Regulier onderhoud en exploitatie (klein/dagelijks onderhoud);
2. Groot onderhoud;
3. Vervanging en reconstructie;
4. Aanleg van nieuwe infrastructuur;

Deze categorieën worden hieronder verder uitgewerkt.

6.2.1. Regulier onderhoud en exploitatie

Veel activiteiten die worden uitgevoerd om de (vaar)weginfrastructuur in stand te houden hebben een kortcyclisch karakter. Dit wordt ook wel het dagelijks onderhoud genoemd. Denk aan het schoonhouden van de verharding, het maaien van de wegbermen, het herstellen van schade en het uitvoeren van de gladheidbestrijding. Voor deze categorie gelden de volgende voorwaarden:

- Planbare activeiten met een frequentie van < 1 jaar;
- Niet-planbare activiteiten (calamiteiten);
- Alles wat niet in de voorziening groot onderhoud zit.

De budgetten voor het dagelijks onderhoud worden ieder jaar opnieuw vastgesteld. Dit wordt gebaseerd op de omvang van het areaal op dat moment en de op grond van dit Beheerkader uit te voeren maatregelen.

6.2.2. Groot onderhoud

Naast de frequent terugkerende maatregelen zijn er ook activiteiten die met een lagere frequentie worden uitgevoerd maar die wel relatief goed planbaar zijn. Dit wordt het groot onderhoud genoemd. Voorbeelden hiervan zijn het opnieuw asfalteren van de wegen, het plaatsen van een nieuwe sluisdeur en het vervangen van lichtmasten. Voor het dekken van het groot onderhoud aan de (vaar)weginfrastructuur wordt een voorziening ingesteld. Deze voorziening bevat voor een periode van 10 jaar het budget voor de maatregelen die aan de verschillende kapitaalgoederen worden uitgevoerd. De raming voor de voorziening wordt jaarlijks geactualiseerd aan de hand van de actuele situatie. Met het toepassen van een voorziening kan er flexibeler met de verschillende budgetten worden omgegaan. Er kan zowel voor een bepaalde asset tussen de verschillende jaren worden geschoven als tussen de verschillende assets onderling in een bepaald jaar. Op die manier kunnen de beschikbare middelen zo optimaal mogelijk worden ingezet.
Onder de voorziening groot onderhoud vallen:

- Planbare activiteiten met een frequentie van > 1 jaar;
- Vervanging van objectonderdelen;
- Vervangen gehele objecten < € 250.000.

De budgetten worden vastgesteld op grond van een meerjarig onderhoudsplan. Dit wordt bijgesteld bij de behandeling van de begroting voor het jaar daarop.

6.2.3. Vervanging en reconstructie

Vervanging en (grote) reconstructie van bestaande infrastructuur valt niet onder de voorziening. Denk hierbij aan het vevangen van een viaduct of het reconstueren van de bruggen over het Kanaal door Walcheren. Voor de dekking hiervan dient per geval apart een investeringskrediet te worden aangevraagd. In de jaarlijkse begrotingscyclus zijn er twee momenten waarop een dergelijk krediet kan worden aangevraagd: de voorjaars- en de najaarsnota. De aangevraagde kredieten zijn gebaseerd op een investeringsplan.





Regulier onderhoud & Exploitatie	Groot onderhoud	Vervanging / Reconstructie
Exploitatie	Voorziening [voor periode 10 jaar]	Investering
Planbare activiteiten met frequentie < 1 jaar Niet-planbare activiteiten (calamiteiten) Maaien, gladheidbestrijding	Planbare activiteiten met frequentie > 1 jaar Vervangen van object*onderdelen* Vervangen gehele objecten tot € 250.000,- Asfalteren, groot onderhoud kunstwerken	Vervangen van gehele objecten vanaf € 250.000,- reconstrueren

Figuur 4: Overzicht maatregelcategorieën en dekkingssystematiek

6.2.4. Aanleg van nieuwe infrastructuur

De laatste categorie betreft het realiseren van nieuwe infrastructuur met als doel het verbeteren van de bestaande situatie (functionaliteit toevoegen). Voorbeelden hiervan zijn de aanleg van een vrijliggend fietspad langs een weg waar de fietsers eerst gebruik maakten van de hoofdrijbaan of een rotonde op een kruispunt waar voorheen de doorstroming enkel met bebording was geregeld. Het financieren van deze maatregelen gaat (deels) via het instrument van de Investeringsagenda wegen. Dit onderdeel valt buiten de scope van dit Beheerkader, maar er is wel degelijk een relatie. Op grond van een investeringstrategie worden prioriteiten gesteld met betrekking tot de uit te voeren maatregelen.

De investeringsagenda wegen heeft een looptijd van 4 jaar. Deze wordt ieder jaar geactualiseerd. Zowel met betrekking tot de projecten die er reeds op stonden als door het toevoegen van een 'nieuw' vierde jaar met bijbehorende projecten.

6.3. Benodigd budget instandhouding

Om de provinciale infrastructuur in overeenstemming met de gestelde eisen in stand te houden zijn voor de komende tien jaar de volgende budgetten nodig.

Regulier onderhoud en exploitatie	€ 42,5 mln.
Groot onderhoud	€ 67,2 mln.
Vervanging en reconstructie	€ 5,7 mln.

Beleid: dekking voor ecologisch bermbeheer: tot en met 2021 €83.000,- per jaar, incident management: tot en met 2021 €50.500,- per jaar.

In bijlage 3 zijn de benodigde budgetten per kapitaalgoed en per jaar uiteengezet.

Op het moment dat in beleid ambities vastgesteld worden die een andere verdeling van middelen tot consequentie heeft, is dit uiteraard mogelijk, mits er voldoende middelen beschikbaar gesteld worden. De basis is belangrijker dan de ambitie, als er door gebrek aan middelen keuzes gemaakt moeten worden. We kunnen al onze bermen ecologisch beheren, als het verschil in kosten tussen de huidige manier van maaien (voldoen aan wetgeving plus een klein deel ecologisch) en het volledig ecologisch beheren beschikbaar gesteld wordt.

6.4. Uitgangspunten bij het inzetten van de budgetten

Bij het bepalen van het inzetten van de beschikbare budgetten gelden de volgende uitgangspunten:

- Er is voldoende budget beschikbaar voor de maatregelen die op grond van de basis moeten worden getroffen.
- Basis gaat boven beleid. Wanneer er onvoldoende budget is om de gewenste prestaties te kunnen realiseren worden eerst die maatregelen genomen die op grond van de basis (rechtsstatelijkheid en goed rentmeesterschap) nodig zijn.
- Er wordt enkel budget ingezet voor maatregelen die een bijdrage leveren aan het realiseren van de gewenste prestaties. Dat betekent dat er kritisch wordt gekeken naar de noodzaak van het treffen van maatregelen. We doen alleen die dingen die nodig zijn.
- Het budget wat beschikbaar is gesteld voor beleidsmaatregelen wordt enkel ingezet voor het realiseren van die beleidsdoelstellingen. Er worden geen maatregelen uitgevoerd als daar geen budget voor beschikbaar is gesteld. Wanneer op basis van beleidsplannen doelstellingen zijn geformuleerd worden deze vanuit de (vaar)weginfrastructuur niet vertaald in maatregelen als daarvoor geen budget beschikbaar wordt gesteld.



7. Scenario's op maatregelniveau

De prestaties die de (vaarweg)infrastructuur dient te leveren zijn over het algemeen over heel de linie hetzelfde. Om deze prestaties te kunnen realiseren dienen maatregelen uitgevoerd te worden. Hetzij op grond van de vigerende wet- en regelgeving, dan wel op grond van vastgestelde beleidsdoelstellingen. De aard en frequentie van deze maatregelen verschilt per kapitaalgoed. Het gaat te ver om deze allemaal in dit Beheerkader te beschrijven. Dat gebeurt in de uitvoeringsstrategiën die op grond van dit Beheerkader worden opgesteld.

Op grond van het Beheerkader worden er uitvoeringsstrategieën opgemaakt voor de volgende kapitaalgoederen:

- Verhardingen;
- Kunstwerken nat en vaarwegen (Kanaal door Walcheren met sluizen en beweegbare bruggen inclusief Zeelandbrug);
- Kunstwerken droog (tunnels, viaducten, duikers);
- Geleiderails;
- Groen (wegbermen, sloten, bomen en struiken);
- Verkeersregelinstallaties (VRI);
- Openbare verlichting;
- Bewegwijzering;
- Bebording (verkeersborden, hectometerborden);
- Markering;
- Dienstverlening.

Naast de hiervoor genoemde kapitaalgoederen komen er ook uitvoeringsstrategieën die niet direct betrekking hebben op één kapitaalgoed maar het hele areaal beslaan. Zo komt er een aparte uitvoeringsstrategie voor het op de markt zetten van de uit te voeren maatregelen.



8. Bijlage 1 – Grotere investeringen infrastructuur Zeeland afgelopen 20 jaar



Provincie Zeeland

9. Bijlage 2 – Line of Sight

10. Bijlage 3 – Meerjarig budgetoverzicht 2018-2027

Colofon

Tekst
Provincie Zeeland

Beeld
Beeldbank Laat Zeeland Zien

Contact
...@zeeland.nl