



17029151

Gedeputeerde Staten**de voorzitter van Provinciale Staten van Zeeland**

T.a.v. de Statengriffie

onderwerpBeheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland:
invoering assetmanagement**kenmerk**

17028650

**behandeld door**J.J.G. Steenbakker
+31 118 631058**verzonden**

Middelburg, 19 december 2017

Geachte voorzitter,

In onze vergadering van 19 december 2017 hebben wij ingestemd met het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland. Wij leggen dit hierbij ter vaststelling aan u voor. Het concept Statenvoorstel dat wij met betrekking daartoe hebben opgesteld ontvangt u hierbij.

Op 22 september 2017 hebben wij uw Staten in een zicht op beleid bijeenkomst geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van assetmanagement. Daarin hebben wij de komst van dit Beheerkader reeds aangekondigd.

Met betrekking tot de behandeling van het Statenvoorstel in de Commissie Economie willen wij u graag nader inhoudelijk bijpraten over het Beheerkader. In overleg met de Statengriffie zullen wij hiervoor nog een datum vastleggen.

Tijdens de behandeling van de voorjaarsnota 2016 (zerobased heroverweging) hebben uw Staten een motie aangenomen (nr. 21) met betrekking tot de invoering van assetmanagement. Met het aanbieden van het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland geven we antwoord op die motie.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen: 1 (statenvoorstel met bijlagen).



Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: nvt
Bedrag: € 0,00

Financiële consequenties opdracht / uitbesteding:

Kostensoort:
Bedrag: € 0,00

Gedeputeerde
belast met
behandeling: A.J. van der Maas

Vergadering PS: 2 februari 2018
Nr:
Agenda nr:
Vergadering GS: 19 december 2017
Nr: 17028627

Onderwerp: Vaststellen Beheerkader Provinciale Infrastructuur:
invoering assetmanagement

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

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. Daarom hebben Provinciale Staten in 2006 (en herzien in 2010) het Beheerplan Wegen vastgesteld. Daarbij zijn tevens de budgetten beschikbaar gesteld die nodig zijn om de in het Beheerplan vastgestelde kwaliteitsniveaus te realiseren.

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die vragen om een andere, meer integrale aanpak van het in stand houden van de infrastructuur dan op grond van het genoemde Beheerplan Wegen. Deze werkwijze staat ook bekend als assetmanagement en gaat uit van het optimaal beheren van de (vaar)weginfrastructuur op grond van een bestuurlijk vast te stellen balans tussen prestaties, risico's en kosten. In het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland is vastgelegd op welke manier daar invulling aan wordt gegeven.

Het invoeren van assetmanagement is ook opgenomen in het coalitieakkoord 2015-2019 ('krachten bundelen – perspectief voor Zeeland'). Met het vaststellen van dit Beheerkader wordt antwoord gegeven op de motie die Provinciale Staten hebben aangenomen bij de behandeling van de voorjaarsnota 2016 (ZeroBased heroverweging) (nr. 21).

In het Beheerkader is onderscheid gemaakt in maatregelen die uitgevoerd moeten worden op grond van de basis (wet- en regelgeving en het verantwoord omgaan met middelen), ook wel de ondergrens genoemd, en maatregelen op grond van de doelstellingen die in de verschillende beleidsplannen zijn opgenomen (ambitie).

Om invulling te kunnen geven aan de basis, het minimale niveau waaraan de infrastructuur dient te voldoen, is conform de huidige berekeningen in de periode 2018-2027 een budget nodig van € 114,1 miljoen. Daarnaast is voor de periode tot en met 2021 nog een budget beschikbaar voor € 0,5 miljoen om uitvoering te geven aan een beperkt aantal vastgestelde beleidsdoelstellingen. Op grond van de huidige budgetten betekent dit voor de komende 10 jaar een tekort van € 12,8 miljoen. Als dit tekort niet wordt aangevuld zullen we niet in staat zijn om te voldoen aan de ondergrens met betrekking tot het in stand houden van de (vaar)weginfrastructuur. Het gevolg daarvan is dat de risico's zullen toenemen. Voor 2018 zijn de budgetten nog toereikend om aan de basis te kunnen voldoen. Vanaf 2019 lukt dat niet meer.

Het voorstel voor het aanvullen van de budgetten wordt op basis van de meest recente cijfers

meegenomen in de begrotingscyclus van 2018. Met betrekking daartoe zal de eerste afweging plaatsvinden bij de behandeling van de voorjaarsnota.

Voorgesteld wordt het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland vast te stellen.

Wat willen we bereiken?

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. De afgelopen jaren is de Provincie in toenemende mate geconfronteerd met ontwikkelingen die hun invloed hebben op de (vaar)weginfrastructuur. Zowel direct, onder andere als gevolg van meer en zwaarder verkeer en kunstwerken die het einde van hun levensduur bereiken, als indirect met de uitwerking van de maatschappelijke opgaven die wij in 2016 hebben benoemd. Daarnaast zijn er bestuurlijk ook ambities die zijn vastgelegd in beleidsdoelstellingen. Die gaan verder dan de basis. De genoemde ontwikkelingen vragen om een integrale werkwijze waarbij de (vaar)weginfrastructuur op een sobere en doelmatige wijze optimaal in stand gehouden wordt met een bestuurlijk vast te stellen balans tussen prestaties, kosten en risico's. De vigerende wet- en regelgeving en de beleidsdoelen van de Provincie gelden daarbij als uitgangspunt. Deze werkwijze is ook wel bekend als assetmanagement.

Het invoeren van assetmanagement is ook opgenomen in het coalitieakkoord 2015-2019 ('krachten bundelen – perspectief voor Zeeland'). Met het vaststellen van dit Beheerkader wordt antwoord gegeven op de motie die Provinciale Staten hebben aangenomen bij de behandeling van de voorjaarsnota 2016 (ZeroBased heroverweging) (nr. 21).

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

De provinciale infrastructuur dient meerdere doelen. Het maakt verplaatsen mogelijk, draagt bij aan leefbaarheid, milieu, etc. Hierbij is het van belang een ondergrens te bepalen, namelijk wat we wettelijk gezien moeten. Deels is dat bepaald in wetgeving, normen en richtlijnen, en deels komt dat voort uit de verplichting een goed rentmeester te zijn met betrekking tot de kapitaalgoederen die beheerd moeten worden. Deze vertegenwoordigen immers een aanzienlijke vervangingswaarde van ca. € 850 mln. waarbij de afgelopen jaren de instandhoudingskosten hiervan rond de 1,2% bedroegen.

De ondergrens noemen we de basis. Waar we voorheen spraken in kwaliteitsniveaus (R en R⁺), maken we de omslag naar wat we in ieder geval moeten (basis) en wat we willen (beleid). Met assetmanagement denken we niet meer niet meer in die termen van kwaliteit. 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 het Beheerkader Provinciale Infrastructuur omschrijven we welke werkwijze hiervoor noodzakelijk is, en wat de consequenties hiervan zijn.

Het in stand houden van de (vaar)weginfrastructuur richt zich op drie onderdelen. Dit zijn de inrichting van de infrastructuur (fysieke inrichting moet voldoen de geldende normen), de conditie (technische staat van onderhoud) ervan en de dienstverlening (faciliteren van de (vaar)weggebruiker).

De maatregelen die de (vaar)wegbeheerder uitvoert zijn in te delen in vijf categorieën. 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 zijn 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 in de jaarrekening wordt daarover verantwoording afgelegd. De prestaties die op grond van ambities moeten worden gerealiseerd zijn vastgelegd in de

verschillende beleidsdoelstellingen. Deze komen ook terug in de maatschappelijke opgaven zoals wij die in 2016 hebben benoemd.

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. Met het toepassen van assetmanagement worden de verschillende risico's in beeld gebracht en wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze daar met de te nemen maatregelen mee wordt omgegaan.

De speelruimte zit in het uitvoering geven aan de beleidsdoelstellingen. Deze is op dit moment zeer beperkt omdat de huidige budgetten nagenoeg enkel toereikend zijn om invulling te geven aan de basis.

Wat doen we daarvoor?

Om invulling te geven aan assetmanagement is het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland opgesteld. Met het uitvoeren hiervan wordt de manier van werken (meer) gericht op doelen en functies, wordt er (meer) gedacht in prestaties en risico's (risicomangement) en het leidt tot meer kostenbewust en efficiënt handelen (levensduurbenadering). We kunnen daarmee antwoord geven 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?).

Wanneer conform het Beheerkader wordt gewerkt dan levert dat het volgende op:

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

De open en transparante werkwijze die wij met het werken volgens het Beheerkader beogen heeft ook zijn effect op de manier waarop de budgetten worden ingezet. Wij hebben daarvoor een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- Er moet voldoende budget beschikbaar zijn voor de maatregelen die op grond van de basis moeten worden getroffen.
- Basis gaat boven beleid. Voorkomen moet worden dat het niveau van instandhouden zich structureel onder de ondergrens bevindt. Dat is slechts incidenteel mogelijk. 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.

De maatregelen die moeten worden uitgevoerd zijn onderverdeeld in drie categorieën met ieder een eigen financieringssysteem. Dit zijn de budgetten voor het uitvoeren van dagelijks onderhoud, de voorziening voor het financieren van maatregelen in het kader van groot onderhoud en projecten in het kader van vervanging en reconstructie waarvoor per geval afzonderlijk een krediet moet worden aangevraagd.

De op grond van het Beheerkader te nemen maatregelen worden afgestemd met de maatregelen die op grond van de Investeringsagenda wegen worden uitgevoerd. Niet alleen draag dit bij aan de efficiency, ook wordt de hinder voor het (vaar)wegverkeer beperkt als maatregelen gecombineerd kunnen worden uitgevoerd.

Wat zijn de klimaateffecten?

Het treffen van maatregelen met als doel het in stand houden van de provinciale infrastructuur heeft in beginsel een negatief effect op het klimaat. Het uitvoeren van deze maatregelen heeft immers de uitstoot van CO₂ tot gevolg. Assetmanagement is echter ook gericht op het beperken van deze negatieve effecten. Uitvoering van de maatregelen vindt plaats op een sobere en doelmatige wijze. In dat kader wordt rekening gehouden met de kosten van het in stand houden gedurende de gehele levensduur van de kapitaalgoederen. Er wordt gezocht naar het optimale kostenplaatje in relatie tot de te bereiken doelstellingen. Daarnaast worden bij de keuze van de maatregelen de uitgangspunten van Duurzaam GWW gehanteerd zoals wij die begin 2017 bij de ondertekening van de Green Deal Duurzaam GWW 2.0 hebben onderschreven.

Wat mag het kosten?

Om de provinciale infrastructuur in overeenstemming met de gestelde eisen in stand te houden zijn voor de komende tien jaar (2018-2027) op basis van de huidige berekeningen de volgende budgetten nodig. De bedragen die we hanteren zijn opgesteld in samenwerking met een aantal externe deskundigen (oa DON-bureau, ingenieursbureau Westenberg, IV-Infra, iAsset).

Basis:

Regulier onderhoud en exploitatie	€	42,5 mln.	
Groot onderhoud	€	67,2 mln.	
Vervanging en reconstructie	€	<u>5,6 mln.</u>	±
Totaal	€	114,1 mln.	

Beleid:

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

Het hiervoor benodigde budget voor vervanging en reconstructie kan de komende jaren nog wijzigen als gevolg van de uitkomsten van inspecties.

De budgetten voor ecologische bermbeheer en incident management zijn incidenteel geraamd. Wanneer besloten wordt om ook na de genoemde data ecologisch bermbeheer uit te voeren dan wel incidentmanagement toe te passen zal er opnieuw budget beschikbaar gesteld moeten worden.

Op grond van de huidige budgetten betekent dit voor de komende 10 jaar een tekort van € 12,8 miljoen. Als dit tekort niet wordt aangevuld, zijn we niet in staat om te voldoen aan de ondergrens met betrekking tot het in stand houden van de (vaar)weginfrastructuur. Op grond van de eerder geformuleerde uitgangspunten betekent dit dat er binnen de huidige budgetten op dit moment geen ruimte is om aanvullende beleidsdoelstellingen te realiseren als daar geen aanvullend budget voor beschikbaar wordt gesteld.

Het besluit dat op dit moment voorligt, is het vaststellen van het Beheerkader Provinciale Infrastructuur. In de voorjaarsnota zullen wij naar aanleiding van uw besluit de financiële vertaling van het beleidskader op basis van de meest recente onderhoudsplannen vertalen naar de exacte financiële consequenties voor de meerjarenbegroting. Bij het opstellen van beleid wordt meegenomen hoe de provinciale infrastructuur een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen, en welke inspanningen (kosten, inzet medewerkers) daarmee gemoeid zijn. In de voorgestelde lijn (onderscheid tussen basis en beleid) ligt er een verzoek tot het beschikbaar stellen van een investeringskrediet voor. Naar aanleiding van een incident op de Sloebrug is het bedienproces tegen het licht gehouden. Hieruit is gebleken dat een aantal verbeteringen doorgevoerd moeten worden om het proces in lijn te brengen met de laatste normen en richtlijnen. In het nieuwe kader is dit een investering die onder de noemer "basis" valt.

Financiële consequenties

In de huidige budgetten is minder geld opgenomen dan de komende tien jaar nodig is om de infrastructuur conform de basis in stand te houden. In onderstaand overzicht is de meerjarenplanning voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur opgenomen, afgezet tegen de dekking die reeds in de begroting is opgenomen. Hierin is nog geen rekening gehouden met de jaarlijkse indexering van de kosten en de budgetten.

	benodigd		opgenomen in begroting		verschil
	exploitatie	groot onderhoud	exploitatie	groot onderhoud	
2018	€ 4.033.249	€ 8.175.334	€ 4.034.959	€ 7.880.310	€ -293.314
2019	€ 4.104.799	€ 7.727.092	€ 4.106.509	€ 7.341.740	€ -383.642
2020	€ 4.345.104	€ 7.536.743	€ 4.346.814	€ 5.440.739	€ -2.094.294
2021	€ 4.426.753	€ 5.465.248	€ 4.428.463	€ 4.823.238	€ -640.300
2022	€ 4.263.212	€ 6.399.762	€ 4.194.696	€ 5.511.436	€ -956.842
2023	€ 4.364.345	€ 6.205.512	€ 4.295.829	€ 4.351.557	€ -1.922.471
2024	€ 4.235.772	€ 5.293.885	€ 4.167.256	€ 3.750.536	€ -1.611.865
2025	€ 4.235.772	€ 6.353.201	€ 4.167.256	€ 4.740.736	€ -1.680.981
2026	€ 4.235.772	€ 8.291.797	€ 4.167.256	€ 6.608.736	€ -1.751.577
2027	€ 4.235.772	€ 5.768.703	€ 4.167.256	€ 4.385.936	€ -1.451.283

Om te kunnen voldoen aan de basis betekent dat er voor de periode 2018-2027 conform de huidige berekeningen een budget nodig is van € 114,1 miljoen. Op grond van de huidige budgetten betekent dit een tekort van in totaal € 12,8 miljoen. Als dit tekort niet wordt aangevuld zijn we niet in staat om te voldoen aan de ondergrens met betrekking tot het in stand houden van de (vaar)weginfrastructuur. Zelfs met het toekennen van de extra financiële middelen is er weinig tot geen speelruimte om invulling te geven aan de verschillende beleidsdoelen. Het gevolg daarvan is dat de risico's zullen toenemen.

Met betrekking tot het financieren van investeringen worden de consequenties jaarlijks richting de voorjaarsconferentie in kaart gebracht. Waar investeringskredieten noodzakelijk zijn, wordt tegelijkertijd een voorstel met betrekking tot de dekking van afschrijvingslasten gedaan.

Het voorstel voor het aanvullen van de budgetten wordt op basis van de meest recente cijfers meegenomen in de begrotingscyclus van 2018. Dat is een probleem én een uitdaging. Met betrekking daartoe zal de eerste afweging plaatsvinden bij de behandeling van de voorjaarsnota, mede in relatie tot de Commissie Jansen.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 19 december 2017, nr. 17028627;

besluiten:

Het Beheerkader Infrastructuur Provincie Zeeland vast te stellen.