

μCONSULT



Financiële omvang instandhouding provinciale infrastructuur

Eindrapport

Datum mei 2015
Kenmerk PR052.003

MuConsult B.V.
Postbus 2054
3800 CB Amersfoort
Telefoon 033 – 465 50 54
Fax 033 – 461 40 21
E-mail INFO@MUCONSULT.NL
Internet WWW.MUCONSULT.NL

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
Doel	2
1.2 - en vraagstelling onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	2
2. Budgetbehoefte beheer en onderhoud en vervanging	3
2.1 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen	3
2.2 Welk inzicht hebben provincies zelf?	4
2.3 Huidig uitgavenniveau	10
2.4 Toekomstige opgaven	10
2.5 Vergelijking met beschikbare middelen	14
3. Inkomsten	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Wat is er binnen het Provinciefonds bestemd voor instandhouding infrastructuur?	15
3.3 Toekomstige ontwikkelingen in inkomsten	18
4. Conclusies	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Provincies hebben de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur, zijnde (land)wegen, vaarwegen en kunstwerken. Goed onderhouden infrastructuur levert een bijdrage aan de verkeersveiligheid, de bereikbaarheid en de regionale economie. Provincies voorzien een (verdere) toename van de kosten voor de instandhouding van provinciale infrastructuur in de komende decennia. Daarbij zijn er signalen dat de beschikbare middelen op langere termijn ontoereikend zijn om het beheer en onderhoud, waaronder alle noodzakelijke vervangingsinvesteringen, uit te kunnen voeren. Voornaamste oorzaken voor de toename van vervangingsinvesteringen aan provinciale wegen zijn:

- ▶ een aanhoudende toename van het verkeer bij een min of meer gelijkblijvend areaal, waardoor de druk op het wegennet en daarmee de behoefte aan onderhoud toeneemt;
- ▶ meer en zwaardere vrachtverkeer, waardoor wegen sneller slijten (o.a. scheur- en spoorvorming), mede als gevolg van een tijdelijke gewichtsbepijking tot maximaal 100 ton op het hoofdwegennet ter hoogte van een aantal kunstwerken¹;
- ▶ het grote aantal kunstwerken dat na de oorlog is aangelegd en waarvan de technische levensduur de komende decennia eindigt zodat vervanging noodzakelijk is;
- ▶ strengere (Europese) eisen ten aanzien van milieu, leefomgeving en veiligheid, waardoor beheer- en onderhoudskosten toenemen (bijvoorbeeld het gebruik van andere soorten asfalt om aan geluidsnormen te kunnen voldoen, maar die tot drie keer zo snel slijten);
- ▶ lagere budgetten voor beheer en onderhoud als gevolg van bezuinigingen op het Provinciefonds in combinatie met hogere grondstofprijzen, leidend tot lagere onderhoudsnormen waardoor vervangingsinvesteringen in de toekomst versneld uitgevoerd moeten worden.

Ook bij vaarwegen is een toename van de beheer- en onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen te verwachten, onder meer om de volgende redenen:

- ▶ meer en zwaardere scheepvaart, hetgeen zorgt voor versnelde erosie van bodems en oevers;
- ▶ harde oeverconstructies die het einde van hun technische ontwerp levensduur naderen;
- ▶ het grote aantal bruggen en sluzen dat vervangen moet worden omdat zij het einde van hun functionele levensduur naderen.

Tegelijkertijd houden provincies er rekening mee dat de middelen die voor beheer en onderhoud van wegen en vaarwegen beschikbaar zijn, de komende jaren verder onder druk zullen komen te staan. Dit terwijl de middelen in de huidige omstandigheden ontoereikend zijn om alle beheer- en onderhoudskosten te dekken. Provincies lossen dit nu op door vervangingsinvesteringen te activeren of te bezuinigen op beheer en onderhoud.

¹ In het eerste kwartaal van 2014 waren er op negen locaties in het Nederlandse hoofdwegennet gewichtsbepijkingen van kracht bij bruggen, viaducten en andere kunstwerken (bron: Algemene Rekenkamer (2014), *Instandhouding hoofdwegennet*, p. 15).

1.2 Doel - en vraagstelling onderzoek

Op basis van een eerste globale inschatting van de omvang van vervangingsinvesteringen is de verwachting dat provincies (op langere termijn) onvoldoende middelen zullen hebben voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Gezien de geschatte omvang van het tekort en de korte termijn waarop de gevolgen van dit tekort merkbaar zullen worden, bestaat er behoefte aan een nadere onderbouwing op korte termijn van de financiële omvang van de beheer- en onderhoudsopgave waarvoor provincies zich gesteld zien en de mate waarin er financiële dekking voor deze opgave bestaat. Het IPO heeft MuConsult opdracht verleend voor een onderzoek dat antwoord moet geven op de volgende vraag:

Hebben provincies tot aan 2060 genoeg financiële middelen beschikbaar voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoeveel financiële middelen zijn er nodig voor regulier beheer en onderhoud van de provinciale wegen en vaarwegen en hoeveel is er beschikbaar tot aan 2060?
2. Hoeveel financiële middelen zijn er nodig voor vervanging en renovatie van infrastructuur in het provinciaal areaal en hoeveel is er beschikbaar tot aan 2060?
3. Neemt de omvang van het beheer en onderhoud van provinciale wegen en vaarwegen toe ten opzichte van de afgelopen 10 jaar?
4. Neemt de omvang van vervanging en renovatie van infrastructuur in het provinciaal areaal toe ten opzichte van de afgelopen 10 jaar?
5. Wat is er binnen het Provinciefonds bestemd voor de instandhouding van infrastructuur?
6. Zijn er ontwikkelingen c.q. dreigingen in de inkomsten van provincies die er voor kunnen zorgen dat er minder geld aan beheer en onderhoud uit kan worden gegeven in de toekomst?

Mede gelet op het tijdsbestek waarbinnen het onderzoek moest worden uitgevoerd, is gekozen voor een pragmatische aanpak waarbij bestaande ramingen van de provincies het vertrekpunt vormen en we zoveel mogelijk gebruik maken van gegevens die provincies zelf gebruiken om hun beheer- en onderhoudsplannen op te stellen en door te rekenen. Deze aanpak levert een eerste, globale en generieke inschatting op van de toekomstige kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Het onderzoek vormt daarmee een eerste stap in het in beeld brengen van de problematiek. In een eventuele vervolgfase is het aan te bevelen een meer gedetailleerde analyse van de financiële omvang uit te voeren.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de aanpak en de resultaten van het onderzoek naar de omvang van de toekomstige opgave op het gebied van beheer en onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur. In hoofdstuk 3 komt aan de orde welke inkomsten provincie nu en de komende tijd ontvangen bestemd voor de instandhouding van de infrastructuur. Het afsluitende hoofdstuk bevat conclusies een geeft antwoord op de onderzoeksvragen.

2. Budgetbehoefte beheer en onderhoud en vervanging

2.1 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Er is gekozen voor een pragmatische aanpak waarbij bestaande ramingen van de provincies het vertrekpunt vormen en we zoveel mogelijk gebruik maken van gegevens die provincies zelf gebruiken om hun beheer- en onderhoudsplannen op te stellen en door te rekenen.

Daarbij is wel kritisch gekeken naar de onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens en analyses. Om deze reden is bij de bestaande ramingen van de provincie een inventarisatie gemaakt van de volgende elementen:

- ▶ **Definities van de begrippen beheer, onderhoud en vernieuwing**
Beheer, onderhoud en vernieuwing zijn containerbegrippen die iedere provincie anders kan invullen. Het is daarom belangrijk inzicht te hebben in wat elke provincie precies onder deze containerbegrippen verstaat; met andere woorden, welke activiteiten tot het beheer, het onderhoud en de vernieuwing van de provinciale infrastructuur behoren. De vraag is bijvoorbeeld of apparaatskosten van provincies ook meegerekend worden.
- ▶ **Omvang areaal en areaalmerken**
De omvang van het wegen- en vaarwegennet verschilt per provincie. Ook kunnen er verschillen zijn voor wat betreft gemiddelde leeftijd van het areaal, de kwaliteit van het areaal (is er bijvoorbeeld sprake van achterstallig onderhoud) enzovoort. De omvang en de kenmerken van het provinciale areaal hebben uiteraard invloed op de hoogte van de beheer- en onderhoudskosten en toekomstige vervangingsopgave.
- ▶ **Methodieken ter bepaling van onderhoudstoestand en -kosten**
Provincies kunnen verschillen in de methoden die zij hanteren om de onderhoudstoestand en onderhoudskosten van hun areaal te bepalen. Ook kan het na te streven kwaliteitsniveau van het onderhoud onderling verschillen. Verder is het relevant na te gaan welke scenario's en veronderstellingen provincies hanteren bij de ramingen van toekomstige uitgaven.

Tijdens het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

1. **Verzameling en analyse gegevens.** Inventarisatie van beschikbare gegevens en kostenramingen bij provincies. Waaronder ook een inventarisatie van areaalgegevens (omvang en kwaliteit) en gehanteerde methoden voor de bepaling onderhoudstoestand en –kosten. Daarnaast hebben wij zelf gegevens verzameld, zoals jaarrekeningen en begrotingen, circulaires over het Provinciefonds, etc.
2. **Analyse en vertaling naar landelijk beeld.** Inventarisatie van de witte vlekken en het invullen van deze witte vlekken via een eigen inschatting. Niet alle provincies hebben (al) een volledig beeld van de verwachte opgaven m.b.t. beheer en onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur in de periode tot aan 2060. Sommigen daarvan hebben dit inzicht voor slechts een gedeelte van het areaal, bijvoorbeeld alleen voor kunstwerken. Anderen moeten nog starten met het langetermijnperspectief en hebben alleen gegevens over de eerstkomende vijf tot tien jaar. Om toch een compleet beeld te schetsen voor de provincies als geheel, is door ons een eigen inschatting gemaakt voor de ontbrekende gegevens.

2.2 Welk inzicht hebben provincies zelf?

Als eerste stap hebben wij geïnventariseerd welke informatie de twaalf provincies zelf beschikbaar hebben als het gaat om (de kosten van) het beheer en onderhoud en de vernieuwing van provinciale infrastructuur. Concreet ging het om de volgende gegevens:

1. **Gehanteerde definities.** De door de provincie gebruikte definitie van de volgende begrippen:
 - Instandhouding;
 - Beheer en onderhoud;
 - Vernieuwing;
 - Vervanging;
 - Vallen apparaatkosten onder de kosten van beheer en onderhoud?
2. **Areaal.** De actuele en toekomstige omvang, opbouw, leeftijd en onderhoudsstaat van het areaal, onderverdeeld naar wegen en vaarwegen en naar kostenbepalende objectcategorieën, bijvoorbeeld volgend uit een asset management systeem.
3. **Methodiek bepaling onderhoudstoestand.** Welke methodiek hanteert de provincie om de onderhoudstoestand van het areaal te bepalen (bijvoorbeeld CROW-normen of NEN-2767-1)? Hoe bepaalt de provincie de onderhoudsstaat van de vaarwegen?
4. **Raming kosten van beheer en onderhoud.** De wijze waarop kosten voor beheer en onderhoud en vernieuwing van wegen en vaarwegen worden geraamd, bijvoorbeeld blijkend uit een spreadsheet en/of een overzicht van normkosten die worden gehanteerd;
5. **Gerealiseerde kosten 2005 – 2014.** De gerealiseerde kosten voor beheer en onderhoud en vernieuwing van wegen en vaarwegen in de afgelopen tien jaar, waar relevant voorzien van informatie over uitstel van onderhoudsactiviteiten, bijvoorbeeld blijkend uit financiële jaarverslagen van de betreffende afdeling/dienst;
6. **Meerjarenkostenraming 2015 - 2060.** De geraamde kosten voor beheer en onderhoud en vernieuwing van wegen en vaarwegen op de korte, middellange en lange termijn, bijvoorbeeld blijkend uit meerjarenramingen en/of beleidsnota's;
7. **Beschikbare toekomstige middelen 2015 -2060.** De beschikbare middelen voor beheer en onderhoud en vernieuwing van wegen en vaarwegen onderverdeeld naar inkomstenbronnen, bijvoorbeeld blijkend uit meerjarenbegrotingen.

Alle provincies hebben gereageerd op het informatieverzoek en hebben beschikbare gegevens toegestuurd. MuConsult heeft vervolgens de gegevens verzameld, aangevuld met informatie uit andere bronnen en samengevat in een beknopte notitie per provincie. Deze notitie is toegestuurd naar de contactpersonen bij de provincies voor een toets op volledigheid en juistheid van de gegevens.

Uit de door provincies opgeleverde definities blijkt dat zij allen grofweg dezelfde definities hanteren. Alle provincies hanteren de NEN-norm of CROW-normen. Enkele provincies vullen dit aan met inzichten die zij hebben opgedaan in jaren ervaring van onderhoud van het eigen areaal. De meeste provincies hanteren normkosten om de toekomstige kosten van beheer en onderhoud te ramen. Meestal zijn deze normkosten gebaseerd op ervaringscijfers van de betreffende provincie.

Tabel 2.1 bevat een overzicht van de door provincies opgestelde meerjarenkostenramingen en de reikwijdte daarvan in termen van type infrastructuur en type werkzaamheden waar de

raming betrekking op heeft. Verder is aangegeven welke periode de kostenraming beslaat.

In de tabel hebben de provincies een kleur gekregen. Groen betekent min of meer compleet, namelijk dat de betreffende provincie ramingen heeft opgesteld met een langetermijnperspectief (d.w.z. ten minste tot het jaar 2030), het gehele areaal beslaan (zowel wegen, vaarwegen als kunstwerken) en betrekking hebben op zowel regulier beheer en onderhoud als vervanging.

Oranje houdt in dat de ramingen van de betreffende provincie niet compleet zijn, omdat de raming betrekking heeft op slechts een gedeelte van het areaal en/of een deel van de aspecten (bijvoorbeeld wel regulier beheer en onderhoud, maar geen vervanging).

Provincies met de kleur rood hebben alleen gegevens over de eerstkomende vijf jaar en moeten nog een start maken met ramingen met een langetermijnperspectief.

Uit de tabel blijkt dat iets meer dan de helft van de provincies een redelijk compleet beeld heeft van de meerjarige opgaven op het gebied van beheer en onderhoud en vervanging van de provinciale infrastructuur. De andere provincies hebben dat beeld (nog) niet of is het inzicht (nog) niet volledig. Voor alle provincies geldt wel dat het onderwerp van de meerjarige opgave (in ieder geval op ambtelijk niveau) op het netvlies staat. De provincies die beschikken over een meerjarige raming met langetermijnperspectief hanteren meestal een horizon van 2030/2040. Het aantal ramingen voor de periode 2040 – 2060 is vrij beperkt.

Tabel 2.1 Overzicht

Provincie	Type infrastructuur	Type werkzaamheden	Vooruitblik
Drenthe	Wegen kunstwerken Vaarwegen	Beheer en Onderhoud Vervangingsopgave	85 jaar (2013 – 2100)
	Kunstwerken (nat)	Vervangingsopgave	74 jaar (2014 – 2089)
	Kunstwerken (droog)	Beheer en Onderhoud	57 jaar (2014 – 2072)
Flevoland	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Beheer en Onderhoud Vervangingsopgave	7 jaar (2013 – 2022)
	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Vervangingsopgave	7 jaar (2013 – 2022, doorkijk na 2022)
Fryslân	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Beheer en Onderhoud	3 jaar (2015-2018)
	Wegen	Groot onderhoud	4 jaar (2015-2019)
	Kunstwerken	Vervanging	15 jaar (2015-2030)
Gelderland	Wegen (verhardingen) Kunstwerken	Beheer en Onderhoud Vervanging	17 jaar (2013 – 2032)
	Groningen	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Beheer en Onderhoud Geen vervanging.
Wegen Kunstwerken Vaarwegen		Grootschalig onderhoud en vervanging	25 jaar (2020 – 2040)
Wegen		Beheer en onderhoud	45 jaar (2014 -2060)
Limburg	Wegen Kunstwerken	Grootschalig onderhoud en vervanging	2 jaar (2014-2017)
Noord-Brabant	Wegen	Beheer en onderhoud	3 jaar (2015-2018)
	Kunstwerken	Dagelijks beheer en onderhoud Grootschalig onderhoud Vervanging	45 jaar (2014 – 2060)
Noord-Holland	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Vast en variabel onderhoud, (vervangings-) investerings	7 jaar (2015-2019, doorkijk tot 2022)
	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Normbudget vast en variabel onderhoud en vervanging	25 jaar (2014-2040 en te extrapoleren)
Overijssel	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Beheer en Onderhoud Vervanging	14 jaar (2016 – 2019, doorkijk tot 2029)
Utrecht	Wegen	Beheer en Onderhoud	2 jaar (2012-2017)
Zeeland	Wegen Vaarwegen	Beheer en Onderhoud	9 jaar (2015 – 2024)
	Wegen	Beheer en Onderhoud	9 jaar (2015 – 2024)
	Kunstwerken	B&O en groot onderhoud	9 jaar (2015 – 2024)
	Wegen	(Vervangings-) investeringen	4 jaar (2014-2019)
Zuid-Holland	infrastructuur	Kapitaal- en beheerlasten	13 jaar (2018-2028)
	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	groot onderhoud, dagelijks beheer en onderhoud en bedrijfsvoering	29 jaar (2015-2032, doorkijk tot 2044)
	Wegen Kunstwerken Vaarwegen	Investerings en ambities infra	14 jaar (2015-2029)

Karakteristieken meerjarenramingen

In tabel 2.2 op de volgende pagina zijn enkele karakteristieken benoemd die uit de ontvangen meerjarenramingen af te leiden zijn. We benoemen:

- ▶ of er sprake is van achterstallig onderhoud aan de provinciale infrastructuur;
- ▶ of de provincie invloedsfactoren in beeld heeft die belangrijk zijn voor de kosten;
- ▶ of de vervangingsopgave in beeld is;
- ▶ of de dekking daarvan geregeld is;
- ▶ welk managementsysteem men hanteert; en
- ▶ of men scenario's gebruikt om een bandbreedte in de ramingen te brengen.

Als wij bij wijze van voorbeeld de provincie Flevoland eruit lichten, dan zien we dat de provincie heeft aangegeven dat er sprake is van achterstallig onderhoud en dat de provincie dit via een vervangingsprogramma wegwerkt. Deze provincie heeft een aantal invloedsfactoren in beeld waaronder een toename van het verkeer. Ook heeft zij voor wegen, vaarwegen en kunstwerken de vervangingsopgave in beeld. Dekking is geregeld voor de uitgaven, al is niet bekend tot wanneer. De provincie heeft vanaf medio 2015 een asset-managementsysteem geïmplementeerd. Wel werkt Flevoland met onderhoudsscenario's bij het doorrekenen van kosten.

Achterstallig onderhoud

Vier provincies geven aan helemaal geen achterstallig onderhoud te hebben, en voor drie provincies is het probleem bekend en wordt op korte termijn opgelost. Voor de overige provincies is er voortdurend sprake van enig achterstallig onderhoud, wat men als acceptabel ziet omdat het aandeel achterstallig onderhoud niet toeneemt. Er zijn ook enkele provincies waarvoor de informatie niet beschikbaar was.

Invloedsfactoren gedeeltelijk in beeld

Uit onze inventarisatie is naar voren gekomen dat provincies (nog) niet in alle gevallen rekening houden met de in paragraaf 1.1 beschreven factoren die mogelijk van invloed zullen zijn op de toekomstige instandhoudingskosten van de provinciale infrastructuur. De meeste provincies houden bij het opstellen van ramingen rekening met verwachte kostenstijgingen in de GWW-sector, door middel van jaarlijkse indexering. Verder heeft een aantal provincies scenario's opgesteld die uitgaan van een intensiever toekomstig gebruik van de provinciale infrastructuur. Het effect van zwaarder vrachtverkeer is echter maar door een beperkt aantal provincies in beeld gebracht. Ook is er geen volledig inzicht in de effecten van toekomstige (strengere) wettelijke eisen rond veiligheid, milieu en leefbaarheid.

Tabel 2.2 Karakteristieken meerjarenramingen

Provincie	Sprake van achterstallig onderhoud?	Invloedsfactoren in beeld?	Vervangingsopgave in beeld?	Dekking geregeld?	Asset Management ?	Scenario's
Drenthe	Nee	Onduidelijk	Ja	Ja, tot 2030	Onduidelijk	Onduidelijk
Flevoland	Beperkt, maar wordt weggewerkt	Prijsstijgingen Toename verkeer Areaaluitbreiding	Wegen en kunstwerken Vaarwegen gedeeltelijk	Ja, t/m 2019	Medio 2015 gereed	Ja
Fryslan	Nee, behalve Van Harinxmakanaal (gedekt door afkoopsom)	Prijsstijgingen Areaaluitbreiding Stil asfalt	Deels voor kunstwerken	Voor kunstwerken	In de toekomst	Ja
Gelderland	5/6% wegen geldt als acceptabel	Prijsstijging, toename verkeer, bevolking	Ja	Ja, voor kunstwerken. Bij wegen onvoldoende t.b.v. ambitie	Ja	Nee
Groningen	Bij boordvoorzieningen vaarwegen (dekking onduidelijk)	Prijsstijgingen	Ja	Onduidelijk	Onduidelijk	Ja
Limburg	Nee, bij kunstwerken recentelijk ingelopen	Alleen indexering	Nee	Ja, t/m 2017 geraamd, tekortesignaleerd	Onduidelijk	Ja
Noord-Brabant	Onduidelijk	Onduidelijk	Alleen kunstwerken	Nee	Gestart met implementatie	Ja
Noord-Holland	Nee	Toename verkeer, areaaluitbreiding, prijsstijging	Ja	Ja, t/m 2019 geregeld, erna verwachting ok	Ja	Nee
Overijssel	Nee	Zwaarder verkeer, milieueisen, indexering, bevolking	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Nee
Utrecht	Ja, men minimaliseert het risico v/d toekomst	Bevolkingsgroei en -kenmerken, zwaarder verkeer	Onderzoek loopt	Ja, t/m 2017	Risicogestuurd (Assetmanagement)	Ja
Zeeland	2010: wegen, 6%, na 2015 opgelost. Kunstwerken onduidelijk.	Indexering deels, prijsstijging en areaaluitbreiding niet	Nee	Ja, t/m 2019 gepland: tekort bij vaarwegen, kunstwerken, dreigend tekort bij wegen	Budgetgestuurd	Nee
Zuid-Holland	Wegen: bijna opgelost. Kunstwerken: planning in 2015 rond.	Areaaluitbreiding, prijsstijging	Ja	Ja, t/m 2032	Ja	Nee

Vervangingsopgave in beeld

Zes provincies hebben de vervangingsopgave in beeld van zowel wegen, vaarwegen als kunstwerken. Verder zijn er provincies die momenteel onderzoek doen naar de vervangingsopgave. Andere provincies hebben (nog) geen (compleet) beeld.

Vrijwel alle provincies zijn zich ervan bewust dat het belangrijk is de vervangingsopgave in beeld te brengen. Hierin brengen zij soms nog rangorde aan; kunstwerken worden dan gezien als de grootste toekomstige post en het in beeld brengen is daarom het meest belangrijk. Meerdere provincies laten weten dat het lastig is om in te schatten wanneer een kunstwerk aan het eind van zijn levensduur is. De technische levensduur levert in de praktijk geen goede schatting op van het moment dat een kunstwerk vervangen moet worden. Kunstwerken zijn in de praktijk vaak sterker dan op papier vanwege overcompensatie. Anderzijds zijn oudere kunstwerken gebouwd met minder zwaar belastend verkeer in gedachten. Dit kan leiden tot vervroegde vervanging van het kunstwerk.

Een kunstwerk te vroeg vervangen is kapitaalvernietiging. Desondanks plannen de meeste provincies wel met de technische levensduur in beeld, maar gaan zij pas tot daadwerkelijke vervanging over als de controles daartoe aanleiding geven. Enkele provincies geven aan dat zij verwachten dat de kunstwerken het (veel) langer volhouden dan men op basis van de technische levensduur zou verwachten. Daarom plannen zij niet, of ver in de toekomst pas vervangingen in. Er zijn dus verschillen in de inschatting van de omvang van de vervangingsopgave. Deze onzekerheid heeft grote consequenties voor de ramingen voor vervangingsopgave. Provincies die te weinig geld reserveren voor vervanging kunnen voor een dure verrassing komen te staan. Anderzijds kan het reserveren van grote sommen geld als ondoelmatig worden gezien wanneer deze middelen jarenlang ongebruikt blijven omdat er nog niet tot vervanging hoeft te worden overgegaan. Bij één provincie heeft deze situatie ertoe geleid dat eerder gereserveerd geld weer in de algemene kas teruggestort is.

Dekking geregeld

Provincies hebben een heel wisselend beleid als het gaat om de dekking. Een aantal provincies regelt dekking maximaal vier jaar vooruit. In andere provincies is het beleid om een vast jaarlijks budget vast te leggen dat in principe oneindig is, afgezien van wijzigingen in het areaal. Daarnaast worden in sommige provincies voor langere tijd gelden gereserveerd voor de vervangingsopgave, terwijl in andere provincies Gedeputeerde Staten bij elke groot project financiële middelen moeten vragen van de Provinciale Staten.

Managementsysteem

In zeven provincies wordt gebruik gemaakt van een assetmanagementsysteem of is men dit momenteel aan het invoeren. In vier provincies is het voor ons niet duidelijk welk systeem men hanteert. In één provincie is er sprake van budgetgestuurd management.

Life cycle management is nog niet overal gangbaar. In veel provincies is men bezig met de voorbereiding op life cycle planning, maar wordt dit nog niet toegepast.

Scenario's

Verscheidene provincies werken met scenario's bij het opstellen van kostenramingen voor beheer en onderhoud. De scenario's verschillen onderling van elkaar (onder andere) in het na te streven kwaliteitsniveau van de infrastructuur. Deze kwaliteitsniveaus kunnen worden vertaald naar een bepaalde onderhoudsopgave en bijbehorende kosten. Op deze manier

ontstaat een beeld van de consequenties van de verschillende kwaliteitsniveaus voor onderhoudskosten en voor achterstallig onderhoud.

2.3 Huidig uitgavenniveau

Op basis van cijfers van de afgelopen jaren hebben we een inschatting gemaakt van het huidige uitgavenniveau aan B&O en vervanging. De gerealiseerde kosten voor B&O en vervanging van de jaren 2010-2014 gelden daarbij als uitgangspunt voor de schatting van het huidige uitgaveniveau. Wij hebben daarbij apparaatkosten (kosten van de provinciale organisatie die zich bezig houdt met beheertaken) en kosten gemoeid met gladheidsbestrijding buiten beschouwing gelaten. De aan beheertaken gerelateerde apparaatkosten worden door provincies vaak niet apart inzichtelijk gemaakt. Gladheidsbestrijding is niet direct gerelateerd aan de instandhouding van infrastructuur.

Wij hebben niet van alle provincies een volledig beeld van de huidige uitgaven voor beheer en onderhoud. Het bleek voor provincies relatief lastig om voor dit onderwerp gegevens te verzamelen. Wanneer er voor een provincie onvoldoende cijfers beschikbaar waren voor de jaren 2010-2014, hebben we deze zelf ingeschat op basis van andere bronnen. Wij hebben daarvoor een combinatie van de volgende alternatieve bronnen gebruikt:

- ▶ Gerealiseerde uitgaven B&O in de periode 2005-2009.
- ▶ Ramingen voor de uitgaven in de jaren 2015-2019, in de veronderstelling dat deze gerelateerd zijn aan de uitgaven in de periode 2010-2014.
- ▶ Een inschatting op basis van de kosten die andere provincies gerealiseerd hebben in de afgelopen jaren. Daarbij is rekening gehouden met de omvang van het areaal en kenmerken van de provincie zoals in termen van weglengte en ondergrond.

Uit deze werkwijze volgt dat in Nederland in de jaren 2010-2014 gemiddeld ongeveer 420 miljoen euro per jaar is uitgegeven aan beheer en onderhoud en vervanging van provinciale infrastructuur (dus exclusief apparaatkosten en kosten van gladheidsbestrijding). Daarvan is een bedrag van 350 miljoen euro gebaseerd op de eigen opgaven van de provincies en is het overige gedeelte waarover cijfers ontbraken door ons ingeschat op 70 miljoen euro.

2.4 Toekomstige opgaven

In deze rapportage is er, mede op verzoek van de provincies zelf, bewust voor gekozen om alleen geaggregeerde cijfers te presenteren voor alle provincies tezamen. De reden is dat op dit moment de focus ligt op het verkrijgen van een globaal en generiek beeld van de toekomstige opgaven m.b.t. beheer en onderhoud. De rapportage gaat daarom niet in op individuele provincies. Zoals eerder aangegeven zijn de eigen meerjarige ramingen van de provincies de basis voor onze inschatting van de toekomstige opgaven m.b.t. beheer en onderhoud. Deze basisgegevens zijn tijdens het onderzoek door de individuele provincies verstrekt en/of getoetst.

B&O en vervanging

De toekomstige uitgaven aan de provinciale infrastructuur zijn onderverdeeld in de geraamde kosten voor beheer en onderhoud en voor vervanging en renovatie. Voor beheer

en onderhoud zijn de kosten over het algemeen beter in te schatten dan de kosten voor vervanging en renovatie. Dit wordt veroorzaakt doordat er veel ervaring is op het gebied van regulier B&O, zowel binnen de provincies zelf als bij instituten zoals het CROW en ingenieursbureaus. Er zijn ervaringscijfers en normkosten beschikbaar, die kunnen worden aangepast aan de leeftijd en ondergrond van het areaal.

Dat geldt echter in mindere mate voor vervanging en renovatie van provinciale infrastructuur. Ten eerste is er minder (recente) ervaring met vervanging (zeker waar het kunstwerken betreft) en gaat vervanging regelmatig samen met een functieverandering. Daarnaast is het met name bij kunstwerken moeilijk in te schatten wanneer het object aan vervanging toe is. In de provincies is ervaren dat sommige kunstwerken een langere feitelijke levensduur hebben dan hun technische levensduur. Daarentegen zijn er ook objecten die voortijdig vervangen moeten worden, bijvoorbeeld doordat de belasting in de praktijk zwaarder is dan waarvoor het object ontworpen is.

Twee ramingen

Op basis van de beschikbare cijfers is een raming gemaakt. Uitgangspunt van onze ramingen zijn de door provincies beschikbaar gestelde ramingen. We hebben echter eerder al geconstateerd dat niet alle provincies ramingen hebben opgesteld van de kosten van het onderhoud van de provinciale infrastructuur. Zo hebben veel provincies weliswaar een inschatting van de kosten van beheer en onderhoud gemaakt, maar loopt deze prognose niet tot 2059. Ook hebben niet alle provincies de kosten van vervanging ingeschat – soms is er nog geen beeld beschikbaar van de omvang van de vervangingsopgave, zelfs niet voor de nabije toekomst.

Om een totaalbeeld voor de provinciale infrastructuur als geheel te krijgen, hebben wij de witte vlekken in de gegevens vervolgens opgevuld. Dat hebben we op twee verschillende manieren gedaan, teneinde een bandbreedte te krijgen waarbinnen de werkelijke kosten naar verwachting zullen vallen. In raming 1, een ‘doorgetrokken provincieraming’, gebruiken we alle beschikbare gegevens van provincies, leiden daar een representatief gemiddelde uit af en gebruiken dit gemiddelde om witte vlekken bij te schatten. In raming 2, de ‘gecorrigeerde doorgetrokken provincieraming’, hebben wij zelf een raming gemaakt op basis van de beschikbare gegevens. Dit wordt nader toegelicht in het onderstaande.

Raming 1

Methodiek

We gaan uit van ongeïndexeerde ramingen, dat wil zeggen uitgedrukt in huidige prijzen. Verder zijn de ramingen exclusief personele kosten en exclusief kosten voor gladheidsbestrijding. We maken een onderscheid naar areaaltype (wegen, vaarwegen en kunstwerken) en naar beheertaak (B&O en vervanging).

Voor de periode 2015-2019 hebben we van 9 provincies een compleet beeld. Van de andere drie provincies weten we niet alles, maar hebben bijvoorbeeld alleen een raming voor kosten van B&O. Naarmate de horizon verder weg ligt in de tijd, neemt het aantal provincies met een volledig beeld af. Tot aan 2030 hebben zeven provincies een min of meer compleet beeld van de opgaven op het gebied van B&O en vervanging. Voor de periode na 2030 hebben we van 4 provincies een min of meer complete raming en van de overige provincies een incomplete raming of helemaal geen raming.

We gebruiken voor de schattingen de geraamde kosten van de provincies waarvan we complete gegevens hebben. Voor de periode 2015 -2019 bijvoorbeeld komen wij op basis van de beschikbare cijfers van negen provincies tot geraamde kosten van in totaal 2.100 miljoen euro. Hiervan is vervolgens een gemiddelde per areaal bepaald (bijvoorbeeld gemiddelde vervangingskosten per kilometer weglengte) en vervolgens toegepast op het areaal van de resterende provincies. We houden daarbij rekening met de kenmerken van het areaal waarover we de kosten van B&O moeten schatten, waaronder de bodemgesteldheid en gebruiksintensiteit. Wij houden dus rekening met het feit dat sommige provincies hogere of lagere kosten moeten maken vanwege de kenmerken van het te beheren areaal. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van dezelfde areaalgegevens die worden gebruikt om de voor beheertaken beschikbare middelen uit het Provinciefonds over de provincies te verdelen. Op deze manier zijn de B&O- en vervangingskosten van de resterende provincies ingeschat op in totaal 270 miljoen euro. Voor het gehele provinciale areaal komen de kosten voor B&O en vervanging daarmee op 2.370 miljoen euro in 2015-2019.

Voor de perioden na 2019 is dit op soortgelijke wijze gedaan. Naarmate we verder in de toekomst kijken zijn er minder provincies die een raming hebben voor de kosten van beheer en onderhoud.

Resultaat

Tabel 2.3 toont de gerealiseerde en geraamde uitgaven tussen 2010 en 2059, telkens per periode van vijf jaar. Eerst presenteren we de kosten van B&O en vervanging afzonderlijk. Als we de kosten van B&O en vervanging optellen zien we de ontwikkeling in zijn geheel in de rij 'totaal'. De rij 'index' bevat het indexcijfer van de kosten per 5 jaar ten opzichte van de kosten tussen 2010-2019.

Als basiswaarde voor de index zijn de gemiddelde uitgaven tussen 2010-2019 gebruikt: deze zijn afkomstig uit gerealiseerde kosten en de begrote (en gedekte) uitgaven voor de nabije toekomst. Gemiddeld wordt er in de jaren 2010-2019 jaarlijks 450 miljoen euro uitgegeven: per vijf jaar is dat 2.250 miljoen euro. Merk op dat het uitgavenniveau in de periode 2015 - 2019 substantieel hoger ligt dan wat provincies gedurende de dezelfde periode daarvoor hebben uitgegeven aan B&O en vervanging.

Voor alle provincies samen is de opgave in de periode 2020 tot en met 2024 volgens raming 1 in totaal 2.597 miljoen euro. Het indexcijfer is daarom 115. In de jaren 2030-2034 is dat verder toegenomen tot 2.903 miljoen euro en het daalt naar 2.807 miljoen euro in 2055-2059. Gemiddeld over de periode 2015 – 2059 moet er per periode van vijf jaar 2.708 miljoen euro worden besteed voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Gemiddeld betekent dat een 20% hoger uitgavenniveau dan in de jaren 2010-2019.

Tabel 2.3: Raming kosten instandhouding provinciale infrastructuur 2015-2059, per 5 jaar (*mln. euro, huidig prijspeil): raming 1

	2010-2014	2015-2019	2020-2024	2025-2029	2030-2034	2035-2039	2040-2044	2045-2049	2050-2054	2055-2059	Gem. 2015-2059
B&O	1.229	1.367	1.482	1.531	1.629	1.557	1.560	1.579	1.606	1.577	1.543
Vervanging	901	1.003	1.115	1.158	1.274	1.153	1.107	1.194	1.248	1.230	1.165
Totaal	2.130	2.370	2.597	2.689	2.903	2.710	2.667	2.773	2.854	2.807	2.708
Index	95	105	115	119	129	120	119	123	127	125	120

Raming 2

Methodiek

We gebruiken in raming 2 als basis dezelfde cijfers als in raming 1. Uit de analyses is echter gebleken dat sommige provincies meer uitgeven dan gemiddeld en een aantal provincies juist (fors) minder. Deze afwijkingen van het gemiddelde kunnen niet volledig verklaard worden door verschillen in kostendrijvers als de bodemgesteldheid en gebruiksintensiteit. Het vermoeden bestaat dat sommige provincies minder uitgeven aan beheer en onderhoud dan optimaal is, terwijl enkele andere provincies juist meer uitgeven dan strikt noodzakelijk. In raming 2 is daarom een correctie aangebracht voor deze uitschieters. Het nettoresultaat is een hogere raming, omdat er meer provincies zijn die onder het gemiddelde uitgavenpatroon zitten dan provincies die er boven zitten.

Eerder hebben wij in tabel 2.2 geconstateerd dat provincies bij het opstellen van de ramingen niet altijd alle invloedsfactoren hebben meegenomen. Effecten van mogelijk strengere wetgeving of de toekomstige impact van zwaarder vrachtverkeer zijn bijvoorbeeld nog maar beperkt verwerkt in de provinciale ramingen. Het effect van deze (nog niet opgenomen) invloedsfactoren is door ons niet gekwantificeerd. Mogelijkerwijs leidt dit tot een onderschatting van de kostenraming.

Resultaat

Uit tabel 2.4 valt af te leiden dat de opgave in de periode 2015 tot en met 2019 geraamd wordt op 2.770 miljoen euro. In de jaren 2030-2034 is dat toegenomen tot 3.682 miljoen euro en in 2055-2059 is het 3.489 miljoen euro. Gemiddeld over de hele periode 2015 – 2059 zijn de instandhoudingskosten 3.384 miljoen euro per vijf jaar. Dat betekent een toename van 38% ten opzichte van de het huidige uitgavenniveau (gemiddelde van 2010-2019).

Tabel 2.4: Raming kosten instandhouding provinciale infrastructuur 2015-2059, per 5 jaar (*mln. euro, huidig prijspeil): raming 2

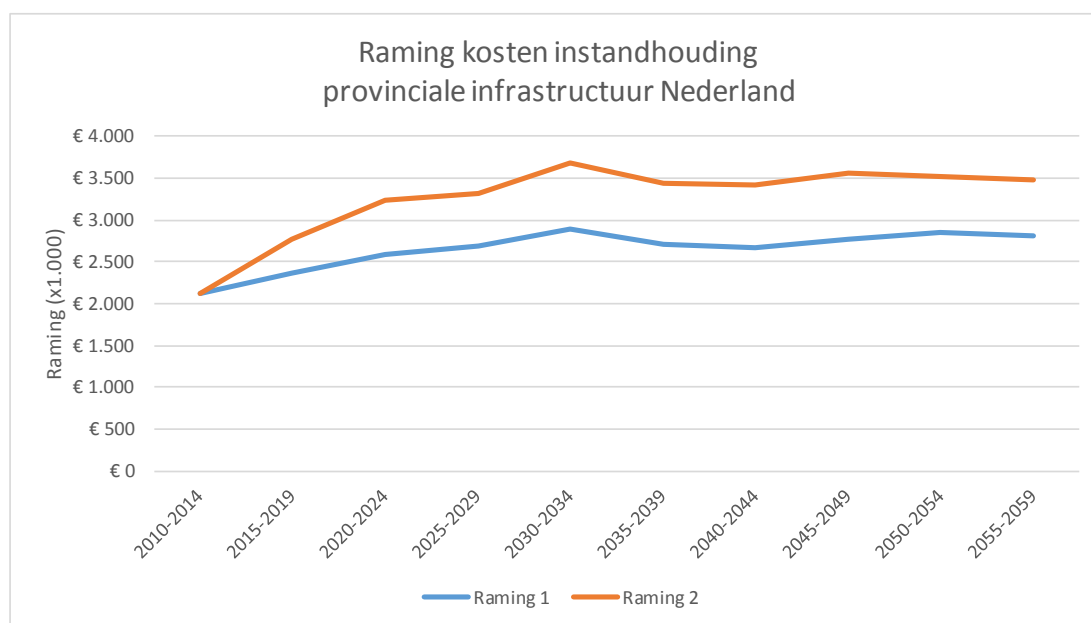
	2010-2014	2015-2019	2020-2024	2025-2029	2030-2034	2035-2039	2040-2044	2045-2049	2050-2054	2055-2059	Gem. 2015-2059
B&O	1.229	1.708	1.856	1.853	1.949	1.847	1.849	1.865	1.865	1.865	1.851
Vervanging	901	1.062	1.384	1.458	1.733	1.602	1.572	1.702	1.661	1.623	1.533
Totaal	2.130	2.770	3.239	3.311	3.682	3.449	3.420	3.568	3.526	3.489	3.384
Index	87	113	132	135	150	141	140	146	144	142	138

2.5 Vergelijking met beschikbare middelen

De meeste begrotingen van provincies hebben een horizon van vier tot vijf jaar vooruit, dus tot 2019/2020. Voor de periode daarna is meestal niet vastgesteld welke middelen beschikbaar zijn. De vraag of er op langere termijn voldoende middelen beschikbaar zijn valt dus niet goed te beantwoorden. Wel kunnen wij een vergelijking maken met de middelen die momenteel of in de komende paar jaar beschikbaar zijn gesteld via de begrotingen.

In figuur 2.1 zien we de geraamde kosten uit raming 1 en raming 2. De kosten zijn weergegeven per periode van vijf jaar. In de periode 2010-2014 hebben de gezamenlijke provincies 2.130 miljoen euro uitgegeven aan B&O en vervanging en in de komende periode van 2015 – 2019 is 2.370 miljoen euro beschikbaar.

Figuur 2.1 Raming kosten instandhouding provinciale infrastructuur



In de figuur zien we dat in raming 1 de middelen nodig om de infrastructuur in stand te houden ongeveer 20% hoger liggen dan de (momenteel) beschikbare middelen. Vergelijken we raming 2 met de (momenteel) beschikbare middelen dan zien wij dat de benodigde middelen gemiddeld zo'n 38% hoger liggen. In beide gevallen is de budgetbehoefte vrij gelijkmatig verdeeld in de tijd. Dat komt omdat nu nog niet is in te schatten in welk jaar precies een bepaald object vervangen moet worden. Provincies anticiperen hierop door een voorziening op te nemen.

3. Inkomsten

3.1 Inleiding

Provincies krijgen vanuit verschillende bronnen middelen die zij voor mobiliteitsdoeleinden, waaronder de instandhouding van provinciale infrastructuur, in kunnen zetten. Vanuit het Rijk ontvangen zijn middelen via het Provinciefonds en de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU). Verder beschikken zij over provinciale middelen, waaronder de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en de overige eigen middelen (OEM). In dit hoofdstuk gaan wij in op de middelen die provincies vanuit het Provinciefonds ontvangen.

3.2 Wat is er binnen het Provinciefonds bestemd voor instandhouding infrastructuur?

Algemene principes Provinciefonds

Via het Provinciefonds ontvangen provincies algemene middelen ter dekking van de kosten die provincies moeten maken bij de uitoefening van hun taken, waarbij rekening wordt gehouden met hun structuurkenmerken (kostenoriëntatie) en de inkomsten die ze zelf kunnen realiseren (draagkracht).

Het Provinciefonds² onderscheidt zeven clusters van taken, waarvan het cluster Verkeer en Vervoer er één is. Binnen het taakgebied Verkeer en Vervoer in het provinciefonds wordt een onderscheid gemaakt naar beheer en ontwikkeling:

- ▶ Beheer: dit betreft de lasten en baten van het in stand houden c.q. onderhouden of vervangen van bestaand 'areaal' (zoals beheer en vervanging van provinciale wegen, inclusief de bijbehorende ambtelijke capaciteit voor beleid/regie);
- ▶ Ontwikkeling: het aanleggen van nieuw 'areaal' of het aanbrengen van structuurveranderingen in bestaand 'areaal' (zoals aanleg van nieuwe wegen, rotondes/ongelijkvloerse kruisingen en dergelijke, inclusief de bijbehorende ambtelijke capaciteit voor beleid/regie).

De middelen die provincies vanuit het Provinciefonds ontvangen zijn niet geoormerkt. Dat houdt in dat Gedeputeerden en Provinciale Staten vrij zijn om accenten in het uitgavenpatroon te verleggen of om middelen aan geheel andere doelen toe te kennen. Daarbij is de verdeling van de middelen voor beheertaken gekoppeld aan de werking van objectieve verdeelmaatstaven, die verschillen in kosten(ontwikkelingen) tussen typen provincies globaal volgen. De verdeling van de middelen voor ontwikkeltaken is afgestemd op de specifieke provinciale opgaven voor een bepaalde periode en dient door de beheerders van het Provinciefonds periodiek beoordeeld te worden in hoeverre de verdeling aanpassing behoeft in afstemming op de toekomstige provinciale ontwikkelopgaven.

De inkomsten uit het Provinciefonds worden deels via normfactoren gecorrigeerd voor de inkomsten die provincies met de opcenten motorrijtuigenbelasting kunnen genereren en voor de overige eigen middelen (OEM, waaronder opbrengsten uit (voormalig) aandelenbezit van o.a. nutsbedrijven). Voor elke provincie wordt een normatief bedrag in mindering gebracht op de uitkering van het Provinciefonds. De bruto uitkeringen voor beheer- en ontwikkeltaken verminderd met de normatieve inhoudingen bepalen uiteindelijk de algemene uitkering uit

² Soms wordt ook wel gesproken van het provinciefonds *model*. In deze rapportage bedoelen wij met provinciefonds en provinciefondsmodel hetzelfde.

het Provinciefonds. Merk op dat de inkomsten uit de opcenten op de MRB behoren tot de algemene middelen van de provincie en dus niet noodzakelijkerwijs verband houden met de uitgaven aan verkeer en vervoer.

De omvang van het Provinciefonds ademt mee met de Rijksbegroting. Dit betekent dat wijzigingen in de omvang van de Rijksbegroting (bezuinigingen of extra uitgaven) proportioneel van invloed zijn op het Provinciefonds (het trap op trap af mechanisme).³

Beheertaken verkeer en vervoer

De hoogte van de inkomsten van provincies voor de beheertaken verkeer en vervoer, wordt in het Provinciefonds aan de hand van vier verdeelmaatstaven⁴ bepaald, te weten (met tussen haakjes de gemiddelde aandelen in de verdeling):

- ▶ Gewogen weglengte (52%): dit is de lengte van provinciale wegen, maal een bodemfactor maal een dichtheidsfactor. De dichtheidsfactor wordt bepaald met de volgende formule: $(\text{inwoners} + \text{banen}) / \text{oppervlakte land}$;
- ▶ Woonruimten (31%): dit is de som van het aantal woningen, wooneenheden, recreatiewoningen en capaciteit bijzondere woongebouwen;
- ▶ Oeverlengte (14%): dit is de lengte van oevers;
- ▶ Oppervlakte water (2%): dit is de totale oppervlakte van binnen- en buitenwater.

Dit betekent dat de uitkering voor beheer en onderhoud van provinciale infrastructuur via het Provinciefonds die een provincie ontvangt, afhangt van de volgende kostendrijvers:

- ▶ Omvang van het areaal, uitgedrukt in lengte (vaar-)wegennet en oppervlakte water.
- ▶ Bodemfactor die gerelateerd is aan de 'slapte' van de bodem. Op deze manier wordt rekening gehouden met hogere onderhoudskosten van infrastructuur die op slappe bodem ligt.
- ▶ Inwoners, banen en woonruimten. Dit zijn maatstaven voor de verschillen in gebruiksintensiteit als kostenverhogende factor (effecten van slijtage van de infrastructuur).

Deze maatstaven (behalve de bodemfactor, die varieert niet) worden jaarlijks geactualiseerd, eerst per gemeente en dan gesommeerd naar provincies. De basisgegevens voor deze maatstaven komen bij het CBS vandaan. De uitkomsten hiervan staan ook in de circulaire van het ministerie van BZK over het Provinciefonds. Het betekent dus dat een provincie meer middelen uit het Provinciefonds ontvangt als bijvoorbeeld het areaal toeneemt.

De maatstaven worden vermenigvuldigd met een bedrag per eenheid, en met de zogenaamde uitkeringsfactor. Deze uitkeringsfactor wordt toegepast om de scores van alle provincies op de maatstaven bij elkaar opgeteld af te stemmen op de voor het Provinciefonds beschikbare middelen, die is gekoppeld aan de Rijksuitgaven. De uitkeringsfactor maakt dat de uitkeringen aan de provincies en de omvang van het Provinciefonds aan elkaar gelijk zijn. Zowel de bedragen per eenheid als de uitkeringsfactor zijn terug te vinden in de circulaire van BZK. De bedragen per eenheid zijn stabiel in de tijd. Dat wil zeggen dat er geen inflatiecorrectie wordt toegepast. Dit betekent dat provincies

³ Daarbij wordt via de door de beheerders van het Provinciefonds vastgestelde uitkeringsfactor ook rekening gehouden met o.a. prijsontwikkelingen.

⁴ Tezamen vormen deze het financiële ijkpunt: geobjectiverde kostennormen per taakgebied, rekening houdend met structuurkenmerken, die voor alle provincies beschikbaar zijn en jaarlijks worden geactualiseerd.

vanuit het Provinciefonds niet gecompenseerd worden voor eventuele kostenstijgingen in de GWW-sector.

De beheerders van het Provinciefonds beoordelen periodiek in hoeverre de verdeling van het Provinciefonds nog aansluit bij de feitelijke kostenverschillen tussen provincies, teneinde de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel te waarborgen. Wanneer wordt beoordeeld dat dit in onvoldoende mate het geval is (bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen in de wet- en regelgeving of een toename van zwaar vrachtverkeer), kunnen de beheerders besluiten de verdeling in het Provinciefonds te herijken. De huidige maatstaven voor beheer Verkeer en Vervoer zijn voor het laatst herijkt in 2012, op basis van een onderzoek naar de werkelijke uitgaven van beheer en onderhoud (inclusief vervanging) door provincies in 2008-2010.⁵ De huidige maatstaven zijn dus afgestemd op de uitgaven van beheer en onderhoud die in die periode zijn gedaan. Daarbij is uitgegaan van een sober en doelmatig uitgavenniveau, dat ruim 4% onder het niveau van de feitelijke uitgaven van provincies ligt. Bij de herijking is aangesloten bij een situatie dat provinciale wegen in 30 jaar worden afgeschreven.

Deze systematiek zorgt ervoor dat de honorering van de beheerkosten voor verkeer en vervoer in het Provinciefonds de ontwikkeling van de belangrijkste kostendrijvers op dit taakgebied volgt. De clusters zijn geen richtlijn voor wat een provincie aan een bepaalde taak moet uitgeven. Wel kan op basis van de informatie uit de circulaires van BZK worden herleid wat provincies ontvangen (zie tabel 3.1).

Uit tabel 3.1 valt op te maken dat de provincies gezamenlijk jaarlijks via het Provinciefonds ongeveer 500 mln. euro ontvangen voor het uitvoeren van de taken in het kader van het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Dit bedrag fluctueert van jaar op jaar vanwege wijzigingen in de maatstaven en de toepassing van de uitkeringsfactor.⁶

⁵ Cebeon (2011) Nieuw verdeelmodel uitgavenclusters provinciefonds. Verdeelvoorstellen voor beheer- en ontwikkeltaken. 28 maart 2011

⁶ Ter illustratie: de uitkeringsfactor van 0,957 in 2015 betekent dat dit jaar een korting van 4,3% is toegepast.

Tabel 3.1 Bruto uitkering Provinciefonds voor beheertaken verkeer en vervoer 2012 – 2015 (mln. euro)

	2012	2013	2014	2015
Groningen	29,3	28,8	29,1	27,9
Fryslân	37,0	36,6	37,2	36,1
Drenthe	23,4	23,1	23,3	22,6
Overijssel	40,9	40,5	41,2	39,8
Gelderland	67,2	65,9	66,8	64,7
Utrecht	31,9	31,8	32,3	31,2
N-Holland	68,2	67,8	69,3	67,2
Z-Holland	82,8	81,6	83,0	80,1
Zeeland	23,1	22,9	23,6	22,9
N-Brabant	47,9	47,4	48,5	46,5
Limburg	28,5	28,0	28,6	27,6
Flevoland	23,1	22,7	23,2	22,5
Totaal	503,3	497,1	506,1	489,1
Vershil t.o.v. voorgaand jaar		-1,2%	1,8%	-3,4%
Uitkeringsfactor	0,992	0,972	0,989	0,957

Bron: eigen berekening op basis van Provinciefonds septembercirculaires 2012 – 2014 van ministerie BZK

3.3 Toekomstige ontwikkelingen in inkomsten

De vraag is of er ontwikkelingen c.q. bedreigingen in de inkomsten van provincies zijn die er voor kunnen zorgen dat er minder geld aan beheer en onderhoud kan worden uitgegeven in de toekomst. Het is niet mogelijk om op basis van officiële publicaties kwantitatieve uitspraken te doen over de ontwikkeling in de inkomsten over een lange termijn. De meest recente circulaire van het ministerie van BZK over het provinciefonds (decembercirculaire 2014) bevat 'slechts' gegevens over de verwachte inkomsten van provincies vanuit het Provinciefonds tot en met 2019. Voor 2019 wordt een substantiële toename van de algemene uitkering gerapporteerd, hetgeen opvallend is gelet op de ontwikkeling in de periode 2014-2018 (zie onderstaande tabel). De jaarlijkse fluctuaties in de algemene uitkering worden voor een groot deel veroorzaakt door wijzigingen in het provinciale takenpakket (een voorbeeld is de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten). Bij dergelijke plotselinge veranderingen is daarom terughoudendheid op zijn plaats als het gaat om het doortrekken van trends.

Tabel 3.2 Verwachte ontwikkeling algemene uitkering provinciefonds 2014-2019 (mln. euro, lopende prijzen)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene uitkering	725	685	609	621	619	633
Vershil t.o.v. vorig jaar		-5,5%	-11,1%	2,0%	-0,3%	2,3%
Vershil 2019 t.o.v. 2014						-12,7%

Bron: septembercirculaire 2014 Ministerie van BZK

Het is niet mogelijk om te ramen hoeveel middelen vanuit het Provinciefonds provincies in de toekomst zullen ontvangen voor de uitoefening van hun taken op het gebied van beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Deze uitkering hangt immers af van de ontwikkeling van de onderliggende maatstaven. Wel hebben wij kunnen zien dat de fluctuaties in deze maatstaven de afgelopen jaren relatief beperkt zijn geweest. Als wij dit doortrekken naar de toekomst dan kunnen wij de verwachting uitspreken dat de uitkering uit het Provinciefonds ten behoeve van beheer en onderhoud de komende jaren redelijk constant zal blijven, rekening houdend met wijzigingen in de onderliggende maatstaven. Dit past ook bij het uitgangspunt van een kosten georiënteerde uitkering. Wel is het provinciefonds onderhevig aan de normeringssystematiek die ervoor zorgt dat het provinciefonds 'meeademt' met de rijksbegroting (zie hieronder).

De inkomsten die provincies ontvangen voor ontwikkeltaken zijn niet gebaseerd op maatstaven (en dus niet dynamisch), maar afgestemd op de specifieke provinciale opgaven voor een bepaalde periode. Dit is daarom niet te vertalen naar de toekomst.

Gelet op het voorgaande kiezen we ervoor om de verwachte ontwikkeling in de inkomsten kwalitatief te beschrijven. Daarbij besteden we aandacht aan een aantal mogelijke risico's die provincies aan de inkomstenkant lopen.

Specifieke kortingen op het Provinciefonds van het Rijk

De ontwikkeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Volgens de normeringssystematiek (trap op trap af) hebben wijzigingen in de rijksuitgaven direct invloed op de omvang van de algemene uitkering. De jaarlijkse toename of afname van de algemene uitkering voortvloeiend uit de normeringssystematiek wordt het accres genoemd. Het effect van deze accres is verwerkt in de cijfers die in tabel 3.2 zijn gepresenteerd over de verwachte toekomstige ontwikkeling van de algemene uitkering.

Taakmutaties

Op grond van wijzigingen in de wet- en regelgeving kan het provinciale takenpakket worden gewijzigd. Voor zover taakmutaties financiële consequenties hebben voor provincies, kunnen bijbehorende middelen aan het Provinciefonds worden toegevoegd (bijvoorbeeld bij decentralisaties) of worden uitgenomen uit het Provinciefonds (bijvoorbeeld bij overheveling van VTH-taken⁷ van provincies naar gemeenten).

Een belangrijk voorbeeld van een voorgenomen decentralisatie waarmee substantiële budgetten gemoeid zijn, is de overheveling van middelen van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) naar het Provinciefonds. Met ingang van 2016 zullen de voor de provincies bestemde BDU-middelen worden toegevoegd aan het Provinciefonds (in totaal wordt momenteel met de BDU circa 1,8 miljard euro verdeeld). Dit is inclusief de middelen van het viertal opgeheven plusregio's Arnhem Nijmegen, Twente, Eindhoven en Utrecht. De middelen voor de twee vervoerregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag blijven verstrekt worden als specifieke uitkering door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het is nog onduidelijk hoe de overheveling van de BDU naar het Provinciefonds zal worden vormgegeven en wat daarvan de gevolgen zijn. Merk op dat de BDU geen middelen bevat voor beheer en onderhoud van infrastructuur, zodat de overheveling van de BDU naar het

⁷ Het betreft taken in de sfeer van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot voorheen provinciale inrichtingen die met ingang van 2014 aan gemeenten zijn overgedragen.

provinciefonds naar verwachting geen effect zal hebben op de beschikbare middelen voor beheer en onderhoud.

BTW-compensatiefonds

In 2013 zijn afspraken gemaakt over een plafond voor het BTW-compensatiefonds. Die afspraken leiden vanaf 2015 tot een relatie tussen de ontwikkeling van het Provinciefonds en de ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds (BCF). Indien er door de provincies gezamenlijk minder BTW wordt gedeclareerd dan het plafond, zal het verschil via het Provinciefonds worden uitgekeerd aan de provincies; bij een groter beroep moeten de provincies het verschil bijpassen via een uitname uit het Provinciefonds. De effecten van deze maatregel voor de provincies zijn op voorhand moeilijk in te schatten, omdat zij zowel een financieel voor- als nadeel kunnen hebben afhankelijk van het daadwerkelijk beroep op het BTW-compensatiefonds. De afgelopen jaren lag de realisatie van het BCF rond de € 2,8 miljard.⁸

Periodiek onderhoudsrapport Provinciefonds

Zoals eerder aangegeven worden de uitkeringen uit het Provinciefonds periodiek herijkt. Dit is de onderhoudsagenda. Bij onderhoud kan een onderscheid gemaakt worden tussen onderwerpen die de komende jaren van belang zijn voor het Provinciefonds vanuit veranderingen in het takenpakket of wijzigingen van de verdeelmaatstaven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer geconstateerd wordt dat de hoogte van de uitkering voor de uitoefening van een bepaalde provinciale taak niet meer aansluit bij de kosten die provincies daarvoor moeten maken. Ook kan de onderhoudsagenda een signaleringsfunctie vervullen, op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden over het al dan niet uitvoeren van nader onderhoud aan het Provinciefonds. Uiteindelijk kan dit leiden tot een aanpassing van het verdeelstelsel. Het doel van de signaleringsfunctie is om te voorkomen dat er in de toekomst grote schoksgewijze aanpassingen in de verdeling noodzakelijk zijn.⁹

⁸ http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199405_4.html

⁹ Idem.

4. Conclusies

Inleiding

Provincies voorzien een (verdere) toename van de kosten voor de instandhouding van provinciale infrastructuur (wegen, vaarwegen en kunstwerken) in de komende decennia. Daarbij zijn er signalen dat de beschikbare middelen op langere termijn ontoereikend zijn om het beheer en onderhoud, waaronder alle noodzakelijke vervangingsinvesteringen, uit te kunnen voeren. Gezien de geschatte omvang van het tekort en de korte termijn waarop de gevolgen van dit tekort merkbaar zullen worden, bestond er bij de koepelorganisatie van de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO) behoefte aan een nadere onderbouwing van de financiële omvang van de beheer- en onderhoudsopgave waarvoor provincies zich gesteld zien en de mate waarin er financiële dekking voor deze opgave bestaat. In opdracht van het IPO heeft MuConsult onderzocht in hoeverre provincies tot aan 2060 genoeg financiële middelen beschikbaar hebben voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur.

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gekozen voor een pragmatische aanpak waarbij bestaande ramingen van de provincies het vertrekpunt vormen en we zoveel mogelijk gebruik hebben gemaakt van gegevens die provincies zelf hanteren om hun beheer- en onderhoudsplannen op te stellen en door te rekenen.

Uit de inventarisatie van provinciale meerjarenplannen en –ramingen valt op dat er veel diversiteit is tussen provincies voor wat betreft probleembesef, diepgang en reikwijdte van de uitgevoerde analyses en de financiële omvang van de toekomstige opgave. Een aantal provincies heeft zelf reeds een goed beeld van de toekomstige financiële opgave met betrekking tot instandhouding van de provinciale infrastructuur, waaronder vervanging. Deze gegevens zijn met behulp van extrapolatie gebruikt om een inschatting te maken voor de provincies die een dergelijke raming nog niet hebben opgesteld. Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat provincies in hun ramingen nog onvolledig rekening hebben gehouden met de impact van factoren die mogelijk invloed zullen hebben op de toekomstige kosten voor instandhouding van de provinciale infrastructuur. Het effect van zwaarder vrachtverkeer of strengere wetgeving is bijvoorbeeld (nog) onvoldoende in beeld. Mogelijkerwijs leidt dit tot een onderschatting van de toekomstige opgave.

Deze onderzoeksaanpak levert niettemin een eerste, globale inschatting op van de toekomstige kosten voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Het onderzoek vormt daarmee een eerste stap in het in beeld brengen van de problematiek. In een eventuele vervolgfase is het aan te bevelen een meer gedetailleerde analyse van de financiële omvang uit te voeren.

Benodigde financiële middelen voor regulier beheer en onderhoud

Voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur op de lange termijn zijn meer financiële middelen nodig dan wat provincies momenteel uitgeven aan regulier beheer en onderhoud. Wij schatten in dat, over de periode 2015 – 2060, jaarlijks gemiddeld 19% tot 26% meer budget nodig is voor regulier beheer en onderhoud, afhankelijk van de gekozen raming.

Benodigde financiële middelen voor vervanging en renovatie van infrastructuur

Vanwege de grote voorziene vervangingsopgave zullen provincies in de toekomst meer financiële middelen nodig hebben voor vervanging en renovatie van infrastructuur dan wat zij op dit moment uitgeven voor dit doel. De extra budgetbehoefte wordt geraamd op jaarlijks gemiddeld 22% tot 56% bovenop wat provincies momenteel besteden aan vervanging.

Omvang van het beheer en onderhoud ten opzichte van de afgelopen 10 jaar

De financiële omvang van het beheer en onderhoud zal de komende jaren toenemen ten opzichte van de afgelopen 10 jaar. De totale begrote uitgaven aan B&O in de periode 2015 – 2019 liggen reeds op een hoger niveau dan de gerealiseerde uitgaven in de periode 2010 – 2014 en zullen in de jaren daarna nog verder toenemen.

Omvang vervanging en renovatie ten opzichte van de afgelopen 10 jaar

Voor vervanging en renovatie van de provinciale infrastructuur geldt eenzelfde beeld: de financiële omvang daarvan zal de komende jaren toenemen, zelfs nog sterker dan bij het reguliere beheer en onderhoud.

Wat is er binnen het Provinciefonds bestemd voor de instandhouding van infrastructuur?

Via het Provinciefonds ontvangen provincies algemene middelen ter dekking van de kosten die provincies moeten maken voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur. Deze middelen zijn niet geoormerkt, zodat provincies vrij zijn in de besteding daarvan. De hoogte van de middelen voor de beheertaken verkeer en vervoer zijn kosten georiënteerd en wordt aan de hand van objectieve verdeelmaatstaven bepaald, waaronder de omvang van het areaal, een bodemfactor die gerelateerd is aan de 'slapte' van de bodem en de gebruiksintensiteit. De verdeelmaatstaven worden periodiek herijkt teneinde de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel te waarborgen.

Provincies ontvangen gezamenlijk jaarlijks via het Provinciefonds ongeveer 500 mln. euro voor het uitvoeren van de taken in het kader van het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur (zie tabel 4.1). Dit bedrag fluctueert van jaar op jaar vanwege wijzigingen in de maatstaven en ontwikkelingen van de rijksuitgaven. De algemene uitkering van het Provinciefonds ademt namelijk mee met de omvang van de rijksbegroting. De uitkering uit het Provincie

Tabel 4.1 Bruto uitkering Provinciefonds voor beheertaken verkeer en vervoer 2012 – 2015 (mln. euro)

	2012	2013	2014	2015
Totaal	503,3	497,1	506,1	489,1
Vershil t.o.v. voorgaand jaar		-1,2%	1,8%	-3,4%

Bron: eigen berekening op basis van Provinciefonds septembercirculaires 2012 – 2014 van ministerie BZK

Toekomstige ontwikkelingen in de inkomsten van provincies

Het is niet mogelijk om te ramen hoeveel middelen vanuit het Provinciefonds provincies in de toekomst zullen ontvangen voor de uitoefening van hun taken op het gebied van beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur. Deze uitkering hangt namelijk af van de ontwikkeling van de onderliggende maatstaven. Wel valt uit tabel 4.1 op te maken dat de fluctuaties in deze maatstaven de afgelopen jaren relatief beperkt zijn geweest. Als wij dit doortrekken naar de toekomst dan kunnen wij de verwachting uitspreken dat de uitkering uit het Provinciefonds ten behoeve van beheer en onderhoud de komende jaren redelijk constant zal blijven, grote wijzigingen in de onderliggende maatstaven daar gelaten.

Hebben provincies tot aan 2060 genoeg financiële middelen beschikbaar voor de instandhouding van de provinciale infrastructuur?

Kijken wij naar de langere termijn dan is deze vraag niet te beantwoorden omdat de begrotingen van de provincies lopen tot 2019/2020. Op de korte termijn zijn de begrotingen sluitend en zijn uitgaven dus gedekt.

Kijken wij naar wat provincies tot aan 2060 naar verwachting nodig hebben om de provinciale infrastructuur in stand te houden en vergelijken wij dat met het huidige uitgavenniveau, dan is de conclusie dat provincies op de langere termijn meer financiële middelen nodig hebben dan wat zij momenteel beschikbaar hebben.

Hoofdconclusie

Provincies worden geconfronteerd met een aanzienlijke toekomstige opgave voor wat betreft de kosten van beheer en onderhoud, m.n. als gevolg van vervanging. Provincies hebben zelf al een redelijk beeld van de toekomstige opgave, hoewel er tussen provincies wel aanzienlijke verschillen bestaan voor wat betreft probleembesef, de diepgang van de analyses en de omvang van de problematiek.