GEMEENTE VIJFHEERENLANDEN

Aan: Gemeente Vijfheerenlanden
T.a.v. de leden van de Gemeenteraad
Postbus 11
4140 AA Leerdam

Ons kenmerk : 341266

Onderwerp : Overdragen wegenbeheertaak Datum : 29 september 2021

Geachte leden van de raad,

Inleiding
Al een aantal jaren wordt er door waterschappen in Nederland geprobeerd om de wegenbeheertaak over te dragen aan gemeenten. Achtergrond is dat het Waterschap Rivierenland [hierna: het Waterschap] van mening is dat het als territoriale overheid niet geëigend is voor deze taak. Bovendien zijn er van de 21 waterschappen nog maar een handvol over die een wegenbeheertaak hebben, onder andere in het gebied van de Hollandse Delta en de Krimpenerwaard. In Zeeland speelt deze discussie overigens niet, Waterschap Scheldestromen blijft wegbeheerder.
Het Waterschap wil haar wegen graag overdragen aan deze gemeenten. In het bestuursakkoord "Veilig en Vernieuwend" (2015) verwoordt het Waterschap haar ambitie om in geval van gemeentelijke herindeling te verkennen of haar wegenareaal kan worden overgedragen.

De gemeenten Alblasserdam, Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Molenwaard, Papendrecht, Sliedrecht, Vianen, Zederik en het Waterschap Rivierenland zijn op initiatief van het Waterschap in juli 2018 gestart met een verkenning om de wegen die het waterschap beheert over te dragen aan de gemeenten waar deze wegen zich in bevinden.
Gelet op de verschillende inzichten op dit gebied is besloten in een portefeuilleoverleg Verkeer en Vervoer Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en Drechtsteden van 8 november 2018 eerst te bekijken wat de consequenties zijn van een eventuele overdracht op de belastingheffing door de gemeenten. Op basis van een verkenning van het bureau Infram te Maarn zijn in 2019 de mogelijke financiële voor- en nadelen van een overdracht in kaart gebracht en uitgewerkt in een financieel model. De verwachting van het waterschap is dat een overdracht voor inwoners en bedrijven gemiddeld een lagere belastingdruk tot gevolg heeft.

Bij de start van de twee nieuwe gemeenten Molenlanden en Vijfheerenlanden laten zij weten dat de verkenning van Infram onvoldoende zekerheid biedt over de baten en lasten voor de gemeenten bij overname van de wegenbeheertaak van het Waterschap. Te gemakkelijk wordt door het Waterschap aangenomen dat het verschuiven van een taak door de gemeente eenvoudig ingepast kan worden via belastingheffing.

Overleg voorjaar 2021
In het voorjaar van 2021 heeft overleg plaatsgevonden tussen de zeven gemeenten met inschakeling van een onafhankelijke voorzitter, Harmen Akkerman. Dit overleg bracht aan het licht dat twee gemeenten de risico's te groot vinden om in te stemmen met overdracht, terwijl de andere vijf gemeenten graag de beheertaak overnemen. Laatstgenoemden schatten de risico's kleiner in.
In een bestuurlijk overleg van 3 maart 2021 is afgesproken dat Molenlanden en Vijfheerenlanden een contra-expertise op het Infram-rapport willen. De risico's van hogere belastingdruk om alle werkzaamheden verbonden aan de wegentaak te kunnen betalen, zijn te groot om zonder contra-expertise in te kunnen stemmen. De twee gemeenten streven ernaar, desgevraagd door de vijf gemeenten, vóór 1 oktober 2021 een bestuurlijk standpunt in te nemen ten aanzien van de overdracht van wegen.

Wat houdt de wegenbeheertaak in?
Openbare wegen zijn veelal in beheer bij gemeenten, provincie en Rijk. Slechts enkele waterschappen hebben openbare wegen in beheer.
Binnen het waterschap wordt alleen in het voormalige gebied van het Hoogheemraadschap van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden het wegbeheer uitgevoerd. Door gemeentelijke herindelingen zijn het overgrote deel van de over te dragen wegen gelegen in twee gemeenten, te weten Molenlanden en Vijfheerenlanden. Over nut en noodzaak van een wijziging van een overdracht verschillen de gemeenten Molenlanden en Vijfheerenlanden van mening met de overige gemeenten en het Waterschap.
Het gaat om ongeveer 600 kilometer aan wegen (waaronder fietspaden) die zich buiten de bebouwde kom bevinden. Ook kunstwerken en bijvoorbeeld het beheer van de bermen en sloten grenzend aan wegen maken onderdeel uit van de overdracht.

Verkenning
In opdracht van het waterschap en met medewerking van de gemeenten zijn in 2018 en 2019 verkenningen gemaakt om meer inzicht te kunnen geven in de financiële gevolgen. Adviesbureau **Infram** BV heeft dit gedaan, ingehuurd door het Waterschap. Dit bureau heeft een rapportage "Verkenning overdracht waterschapswegen: rapportage verkenning financieel" opgeleverd.
De vraagstelling luidde als volgt:
- Wat zijn de (financiële) consequenties bij een overdracht van wegen voor de betrokken gemeenten?
- Hoe kunnen betrokken gemeenten zich het beste voorbereiden op de veranderende kostenverdeling en taakverdeling in het geval van overdracht?
- Hoe kunnen de (financiële) verschillen tussen gemeenten bij een overdracht (tijdelijk) worden overbrugd om consequenties als een mogelijk hogere belastingdruk voor de inwoners te beperken?

De mogelijke financiële voor- en nadelen van een overdracht volgens dit scenario zijn in kaart gebracht en uitgewerkt in een financieel model. Dit model is zowel door de betrokken beleidsambtenaren als enkele financieel experts van het waterschap en de gemeenten beoordeeld. Zij hebben ingestemd met de *uitgangspunten* waarop het financieel model is gebouwd, en hebben de werking ervan getoetst.

In de verkenning zijn de volgende uitganspunten geformuleerd op basis waarvan de overdracht zou moeten plaatsvinden:

- De overdracht van de wegen vindt in zijn geheel en tegelijkertijd plaats
- Solidariteit
- De lasten voor de burger mogen niet stijgen
- Overdracht vindt financieel neutraal plaats: er is geen "bruidsschat"
- Overdracht vindt plaats met de huidige kwaliteit
- De kwaliteit van het areaal is normaal verdeeld
- Het kostenniveau is in de tijd constant, ook na overdracht
- Inkomsten gelijk aan kosten, nu en na overdracht
- De kostenverdeling over de gemeenten vindt plaats aan de hand van één bepalende kostenparameter:m2 asfalt
- Er is geen sprake van boekwaarde

Contra-expertise

Om beter inzicht te krijgen in wat de (financiële) gevolgen zijn voor burgers, bedrijven en agrariërs in de twee gemeenten is een second opinion gevraagd aan **Sweco** op het rapport van Infram.
Medewerkers Belastingen van de gemeente Molenlanden hebben de Infram-gegevens gecontroleerd, waarbij is gekeken of de voorgestelde tarieven ook de opbrengsten realiseerden die door Infram worden verondersteld. Zij hebben dit voor beide gemeenten gedaan. De uitkomsten zijn nogal afwijkend van de Infram-verkenning.
Hieronder gaan we in de op de belangrijkste onderdelen. Steeds gaan wij in op het betreffende onderdeel uit de verkenning met daarna de belangrijkste constateringen uit de contra-expertise.

Wat WSRL wil overdragen: areaal en taken

Het waterschap wil ongeveer 600 kilometer aan wegen overdragen (waaronder fietspaden) die zich buiten de bebouwde kom bevinden. Ook kunstwerken en bijvoorbeeld het beheer van de bermen en sloten grenzend aan wegen maken onderdeel uit van de overdracht. Daarbij worden alle bijbehorende taken overgedragen, waaronder het strooien bij gladheid, meldingen openbare ruimte en vergunningverlening.
Onderstaande tabel geeft inzicht in het areaal verharding en de verschillen tussen de gemeenten van het areaal dat het waterschap wil overdragen.

Gemeente	Verharding (ha)	%	Bruggen (aantal)	%	Groen
Gorinchem	9,6458	4%	1	0%	2%
Molenlanden	118,5921	50%	150	65%	55%
Vijfheerenlanden	91,7919	39%	61	26%	37%
Alblasserdam	1,6289	1%	9	4%	1%
Papendrecht	2,8761	1%	1	0%	1%
Sliedrecht	6,1567	3%	4	2%	1%
Hardinxveld-Giessendam	6,4645	3%	5	2%	3%
Totaal	237,156	100%	231	100%	100%

Constateringen contra-expertise

- De arealen in de verkenning zijn van 2017. De regels waarop de begrenzing van het te overdragen areaal gebaseerd zijn, zijn niet genoemd, wat controle van arealen zeer lastig maakt. Actualiteit en volledigheid van de areaalgegevens is voor een belangrijk deel onbekend. Daarnaast is de onderverdeling in typologieën te beperkt om kosten te

kunnen bepalen. Het gaat dan om indelingen verharding, groen en kunstwerken. Het gevolg kan zijn dat de gemeenten na overdracht niet voldoende budget hebben om het onderhoud te kunnen uitvoeren (er is meer of duurder areaal dan opgegeven).
- Kwaliteitsgegevens van kunstwerken en groen ontbreken. Over wegen is wel goede informatie beschikbaar. De kwaliteit van de verhardingen is, vergeleken met een evenwichtig onderhouden wegennet, goed. Wel is in de periode 2014-2019 gemiddeld 6% van de verhardingen zeer slecht, terwijl zeer slechte verhardingen niet mogen voorkomen.

Het is ook van belang onder welke voorwaarden het areaal zou moeten worden overgedragen. Het areaal bestaat uit verschillende soorten, in hoofdzaak wegen, groen en kunstwerken. De verdeelsleutel van het areaal is namelijk bepalend voor de verdeling van het budget. Het Waterschap heeft de volgende inhoudelijke voorwaarden geformuleerd:
1. Overdracht vindt plaats met de huidige kwaliteit.
2. De kwaliteit van het areaal is normaal verdeeld.
3. De kostenverdeling over de gemeenten vindt plaats aan de hand van één bepalende kostenparameter: m2 asfalt.

Constateringen contra-expertise
- In de verkenning wordt alleen de kwaliteit van de wegen beschreven. Het is niet duidelijk wat de kwaliteit van het groen en de kunstwerken is. Dit uitgangspunt betekent automatisch dat ook slechte en zeer slechte objecten worden overgedragen, wat niet wenselijk is voor de gemeente.
- Omdat slechte objecten beperkt aanwezig zijn, is de kans klein dat juist deze objecten normaal (dat wil zeggen evenredig over het hele areaal) zijn verdeeld. Als slechte en zeer slechte objecten niet normaal zijn verdeeld, krijgt de ene gemeente met relatief hogere onderhoudskosten te maken dan de andere.
- Er wordt alleen gebruik gemaakt van vierkante meters asfalt. Doordat geen rekening wordt gehouden met variatie in ondergrond, gebruik, type areaal, ouderdom en omdat andere objecten als groen en kunstwerken niet worden meegenomen levert dit uitgangspunt per definitie een oneerlijke verdeling op. Voor wegen en groen is het effect van deze uitgangspunten globaal doorgerekend. Het effect is voor de gemeenten die veel areaal ontvangen (Molenlanden en Vijfheerenlanden) dat de budgetten ongeveer 3% te laag worden berekend en voor de 5 gemeenten die kleinere arealen ontvangen, kunnen de budgetten wel twee maal te hoog zijn.

Concluderend stelt Sweco het volgende:
- Er is te weinig informatie om toekomstige onderhouds- en investeringskosten te kunnen bepalen.
- De gemeente loopt risico een areaal over te nemen met onderhoudsachterstanden en onveiligheden en daardoor op vervangingsopgave te komen.
- De gemeente loopt het risico areaal over te nemen zonder dat het expliciet duidelijk is dat de gemeente dit areaal in beheer heeft.
- Het beleid van de gemeente verschilt van het waterschap. De verschillen in beleid en de gevolgen moeten in beeld worden gebracht.

Naar aanleiding van deze conclusie geeft Sweco de volgende adviezen:
- De verkenning herzien uitgaande van actuele gegevens, zowel kwalitatief als kwantitatief, zodat risico's inzichtelijk worden.
- Breng slechte en zeer slechte objecten eerst duurzaam en degelijk op niveau alvorens deze over te dragen, of biedt de gemeenten hiervoor een financiële compensatie.
- Bepaal ambities van de gemeenten en welke extra budgetten hiervoor nodig zijn.
- Voor de lange termijn uitgaan van cyclisch onderhoud, eventueel opgehoogd met budget voor wegwerken achterstand, conform de beheersystematiek CROW.

- Belangrijk is een onderlinge afstemming/samenwerking tussen gemeenten onderling en waterschap om zo efficiënt het beheer te kunnen uitvoeren.

Nader onderzoek financieel effect overdracht
Infram heeft het financieel effect van de overdracht bekeken en vervolgens onderzocht hoe deze kosten kunnen worden verhaald via de OZB. Zie hiervoor onderstaand schema.
Tabel 12, pagina 10 van het Infram rapport (Veranderende belastingdruk per gemeenten)

Gemeente	**Kosten (A)**	**Bijdrage gemeentefonds (B)**	**Wegen-heffing (C)**	**Extra te verwerven inkomsten A-B**	**Verschil belastingdruk (A-B)-C**
Gorinchem	€ 404.914	€ 85.068	773.905	€ 319.847	€ -454.058
Molenlanden	€ 5.579.040	€ 1.304.212	1.478.496	€ 4.274.828	€ 2.796.332
Vijfheerenlanden	€ 4.143.959	€ 998.819	1.822.695	€ 3.145.140	€ 1.322.445
Alblasserdam	€ 88.385	€ 26.302	635.996	€ 62.083	€ -573.913
Papendrecht	€ 134.791	€ 19.324	1.050.878	€ 115.467	€ -935.411
Sliedrecht	€ 249.875	€ 89.427	784.463	€ 160.448	€ -624.015
Hardinxveld-Giessendam	€ 300.214	€ 81.634	572.702	€ 218.581	€ -354.121

Bureau Infram heeft berekend dat de kosten wegbeheer voor Vijfheerenlanden € 4.143.959 zijn en de inkomsten vanuit het gemeentefonds hiervoor zijn € 998.819, zodat er een **tekort is van € 3.145.140**. In Molenlanden zijn de kosten € 5.579.040, de inkomsten vanuit het gemeentefonds € 1.304.212, zodat er - volgens Infram - een **tekort ontstaat van € 4.274.828**.
Infram geeft aan dat de gemeenten kosten kunnen verhalen via de OZB. Bedoeld wordt dat de gemeentelijke belasting verhoogd kunnen worden om dit geld op te halen voor de nieuwe taak van de gemeente. De hiervoor genoemde bedragen ruim 3 miljoen voor Vijfheerenlanden en ruim 4 miljoen in Molenlanden. Alleen de onroerendezaakbelasting (OZB) komt hiervoor in aanmerking. Als deze uitgaven gedekt moeten betekent dit voor eigenaren van een woning, verhuurders van sociale huurwoningen en bedrijven een flinke stijging van de belastingdruk, zoals we hierna zien. Terwijl de inwoners/bedrijven er feitelijk niets extra's voor terug zien. Immers de kosten stijgen wel, maar het levert niets op, want het betreft regulier onderhoud van de wegen in het buitengebied.

Constateringen
Nader onderzoek wijst het volgende uit:
1. De in de Infram-rapportage opgenomen OZB-tarieven zijn te laag om te voorkomen dat er een structureel tekort ontstaat. Uit narekening met de door Infram voorgestelde tarieven is gebleken dat de stijging van de OZB-opbrengst niet met € 4.274.828 toeneemt, maar slechts met €2.701.995. Het verschil van € 1.572.833 zal daardoor een structureel tekort veroorzaken voor Molenlanden en € 1.179.976 voor Vijfheerenlanden. Uit de Infram-rapportage is het OZB-percentage na te rekenen dat de gemeente moet gaan hanteren om de nieuwe OZB-opbrengst te realiseren. Als deze OZB-percentages worden afgezet tegen de totale WOZ-waarden binnen de gemeente is ook de te verwachten totaalopbrengst van de OZB uit te rekenen.

2. Als gevolg hiervan ontstaat een extra lastendruk die in onderstaand schema is weergegeven.

Verandering belastingdruk **Vijfheerenlanden** (berekening gemeente)

Type	**WOZ-waarde**	**Wegen in beheer bij waterschap**	**Wegen in beheer bij gemeente**	**Verschil**
		OZB en wegen-heffing	**OZB**	
Huurwoning	€ 250.000,00	€ 42,79	€ -	€ -42,79
Koopwoning	€ 250.000,00	€ 381,42	€ 386,13	€ 4,72
Woning van corporatie	€ 225.000,00	€ 304,76	€ 347,52	€ 42,76
Agrarisch bedrijf *	€ 1.500.000,00	€ 7.273,95	€ 8.451,91	€ 1.177,96
Overig bedrijf	€ 750.000,00	€ 3.442,88	€ 4.225,96	€ 738,08
*bedrijf met 30 ha				

Verandering belastingdruk **Molenlanden** (berekening gemeente)

Type	**WOZ-waarde**	**Wegen in beheer bij waterschap**	**Wegen in beheer bij gemeente**	**Verschil**
		OZB en wegen-heffing	**OZB**	
Huurwoning	€ 250.000,00	€ 42,79	€ -	€ -42,79
Koopwoning	€ 250.000,00	€ 344,17	€ 415,91	€ 71,75
Woning van corporatie	€ 225.000,00	€ 271,24	€ 374,32	€ 103,08
Agrarisch bedrijf *	€ 1.500.000,00	€ 5.619,45	€ 7.802,73	€ 2.183,28
Overig bedrijf	€ 750.000,00	€ 2.615,63	€ 3.901,36	€ 1.285,74
*bedrijf met 30 ha				

Allen zullen meer moeten betalen, maar uit de berekeningen blijkt dat bij ongewijzigd beleid er één categorie uitspringt als die te maken krijgt met een belastingverhoging in de nieuwe opzet. De woningcorporaties, voor hen zijn de financiële gevolgen substantieel zijn. Dit wordt veroorzaakt doordat zij geen voordeel hebben van het wegvallen van de wegenheffing voor ingezetenen, maar wel het nadeel van het verhogen van de OZB-tarieven. Het nadeel bedraagt tienduizenden euro's tot meer dan €100.000 per jaar aan OZB-belastingen. De woningvoorraad van de corporaties in de Vijfheerenlanden is 7.375 woningen. Bij een gemiddelde waarde van een woning van €225.000, betekent dat de corporaties een extra OZB aanslag krijgen van ruim €315.000 per jaar. Voor Molenlanden is het met circa 4.500 objecten een stijging van de OZB-aanslag van de corporaties gezamenlijk van ruim € 450.000 per jaar. Verhuurders zullen deze kosten doorbelasten aan huurders waardoor ook deze inwoners zullen bijdragen aan de extra kosten voor wegenbeheer.

Standpunt college van burgemeester en wethouders
Gelet op genoemde risico's en onzekerheden is er voor het college geen goede basis om een voorstel te doen de waterschapswegen over te nemen.
Het college zal daarom geen voorstel bij de gemeenteraad indienen om de wegenbeheertaak van het Waterschap over te nemen.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden,

de secretaris,

Signed By: n.van.ameijde@vijfheerenlanden.nl
23/09/2021 15:46:49 CEST
ID: be069b76-8fb8-4425-af25-f4860ebdc1fb
Auth: Consent

N. (Nanette) van Ameijde-Poortman

de burgemeester,

Signed By: s.frohlich@vijfheerenlanden.nl
23/09/2021 22:19:14 CEST
ID: be069b76-8fb8-4425-af25-f4860ebdc1fb
Auth: Consent

S. (Sjors) Fröhlich

Bijlagen:

1. Verkenning overdracht waterschapswegen: rapportage verkenning financieel, definitieve notitie van 19 juni 2020
2. Second opinion Sweco inzake verkenning overdracht van wegen, dd. 20 augustus 2021