Overdracht wegen 7 Westfriese Gemeenten

Samenvatting Businesscase

1 Inleiding

In 1993 wordt de Wet Herverdeling Wegenbeheer van kracht. Deze wet voorziet drie wegbeheerders, het Rijk voor rijkswegen, de provincie voor provinciale wegen en de gemeenten voor de overige wegen. In het westen van het land waren er enkele waterschappen die van oudsher het onderhoud deden van de wegen in de polders. Een deel van de waterschappen is dit met name voor de kleinere gemeenten blijven doen. Vervolgens zijn gemeenten en waterschappen gefuseerd en is er een beheersituatie ontstaan die niet meer logisch is. Van de vijf waterschappen die wegen beheren zijn er vier die dit beheer heroverwegen. In het gebied van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) liggen 32 gemeenten. Bij 18 daarvan (situatie 2015, start programma Wegenoverdracht) heeft HHNK wegen in beheer. In verband met de beheersituatie heeft HHNK de wens geuit de wegen over te willen dragen aan de gemeente voor 2025.



Intentieovereenkomst

Deze vraag is opgepakt door de colleges van de 7 Westfriese gemeenten en op 10 juli 2017 is er een intentieovereenkomst gesloten om de overdracht van de wegen in de regio Westfriesland onder bepaalde voorwaarden te onderzoeken. Het bijzondere van deze overeenkomst is dat de 7 Westfriese gemeenten de overdracht samen oppakken. Er is onderzocht of het mogelijk is de wegen over te nemen zonder dat dit de inwoners meer gaat kosten. Dit is uitgewerkt in een businesscase. Op 4 maart 2021 hebben de portefeuillehouders wegen overeenstemming bereikt over het te volgen scenario en gaat de bestuurlijke besluitvorming van start.

Voordeel

Door de versnipperde beheersituatie is het voor de gebruikers en omwonenden niet altijd duidelijk van wie een weg is en waar een klacht of vraag ingediend moet worden. Ook komt het voor dat een gemeente haar mobiliteitsbeleid of ruimtelijke plannen niet optimaal kan uitvoeren omdat niet alle betreffende wegen in haar beheer zijn. In de 7 Westfriese gemeenten heeft HHNK circa 500 km aan wegen in eigendom en beheer. Het doel is te komen tot een

eenduidige beheersituatie, zowel voor de helderheid richting inwoners over de verantwoordelijkheid van het wegenbeheer als met het oog op een eenduidige en transparante financiering.

2 Businesscase

Door de Westfriese Gemeenten is samen met HHNK een businesscase opgesteld. In deze businesscase wordt bekeken op welke wijze de wegen overgedragen kunnen worden. Daarnaast is gekeken hoe het aanbod van HHNK zich verhoudt tot een nader te bepalen samenwerking tussen de gemeenten. De volgende scenario's zijn daarin meegenomen en getoetst op haalbaarheid:

	Omschrijving	Kansrijk?	Beoordeling/toets
0	iedere gemeente regelt de wegenoverdracht individueel met HHNK.	ja	Voorstel HHNK, Is goed uitvoerbaar, maar voldoet niet aan de uitgangspunten van de intentieovereenkomst
1	Financieel samen regelen, uitvoering apart	ja	Verschillende opties, is goed uitvoerbaar
2	wegentaak onderbrengen bij een bestaand samenwerkingsverband in Westfriesland	ja	Met kanttekeningen uitvoerbaar, maar duurder
3	een nieuw samenwerkingsverband wegen opzetten	ja	Met kanttekeningen uitvoerbaar, maar duurder
4	Gemeentelijke herindeling	nee	Bestuurlijk lastig, vraagt langere organisatietijd dan voor overdracht wegen wenselijk is.
5	Schuiven gemeentegrenzen, zodat het inwonertal van iedere gemeente in verhouding staat met de wegen en kosten	nee	Bestuurlijk lastig, veel administratieve verhuizingen van bewoners en bedrijven.
6	Beheerorganisatie Openbare ruimte	nee	Te complex om een oplossing te kunnen zijn binnen de projectopdracht overdracht wegen. Kan een toekomstig groeimodel zijn in het kader van het Pact 7.1
7	Centrumgemeente, een gemeente regelt het onderhoud	nee	Splitsing binnen en buiten de kom blijft bestaan, te veel variatie.
8	Taakverdeling per gemeente	nee	Buitenruimte wordt versnipperd, geen integraliteit in de uitvoer
9	Uitbesteden, het onderhoud wordt via gebiedscontract aanbesteed, kosten verdeeld	nee	Discussie ontstaat over de kwaliteit en kosten bij gewenste herinrichting.
10	Samenwerking op onderdelen	nee	Geeft te veel mogelijkheden, er wordt op een aantal vlakken al samengewerkt.
11	Wegenfonds, HHNK blijft eigenaar van de wegen en heft belasting, gemeenten regelen onderhoud	nee	Niet wenselijk vanuit HHNK, juridisch waarschijnlijk niet in stand te houden
12	Wegenbelasting, een nieuwe belasting zoals de wegenheffing	nee	Wettelijk grondslag ontbreekt, rest van het land heeft die belasting ook niet

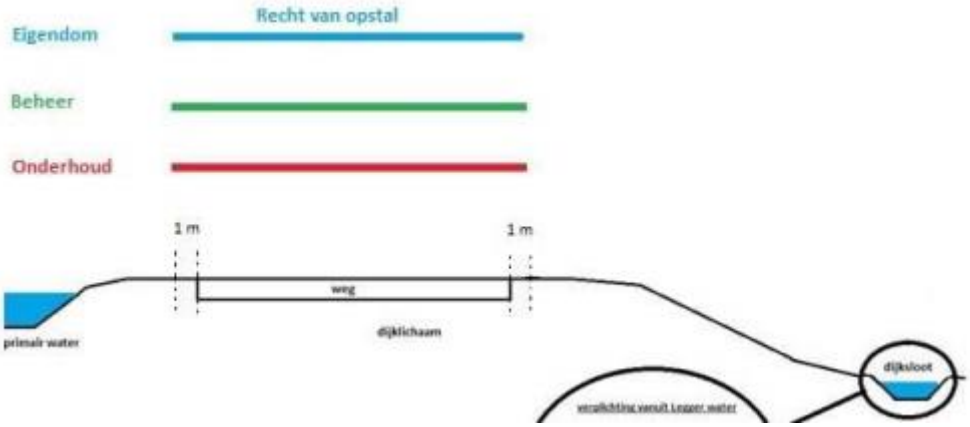
De vier kansrijke scenario's zijn vervolgens nader uitgewerkt. Scenario 1 is als beste uit de bus gekomen. Dit scenario houdt in dat iedere gemeente de wegen zelf overneemt en dat de gemeenten elkaar financieel steunen over een periode van 12 jaar.

3 Wat nemen de gemeenten over?

De overdracht omvat de wegen en alles wat er bij hoort, zoals verhardingen, bermen, fietspaden, voetpaden en trottoirs, duikers, bruggen, openbare verlichting (met inbegrip van ondergrondse bekabeling), wegmeubilair, beplanting en wegsloten. Dit laatste met uitzondering van primaire waterlopen. Primaire waterlopen zijn in het algemeen in het geheel in eigendom bij HHNK, terwijl bij overig water de erfgrens in het hart van de wegsloot loopt.



Een uitzondering wordt gemaakt bij wegen die op een waterkering liggen. In dat geval wordt niet het eigendom overgedragen, maar wordt een recht van opstal gevestigd. Dit recht van opstal betreft de weg plus een meter berm, tenzij door bijvoorbeeld hekken een andere afstand logischer is. Van oorsprong waren de meeste wegen in het buitengebied natuurlijk dijken, maar het aantal dijken met een waterkerende functie is niet zo groot meer.



Principe overdracht Dijkweg.

HHNK heeft in hun beheersysteem staan hoeveel m2 verharding, berm en de bijbehorende beheerobjecten zoals kunstwerken, bomen en lichtmasten er in iedere gemeente zijn.

Overzicht per gemeente:

		Koggen-land	Opmeer	Medem-blik	Hoorn	Stede Broec	Enkhui-zen	Drechter-land
Asfalt	m2	520.583	213.326	969.360	37.348	101.139	74.445	404.621
Bruggen	st	43	29	104	2	9	1	12
Bomen	st	5.349	3.843	10.947	282	1.147	153	5.200
Waarvan es	st	1.722	906	5.208	8	438	92	1.611
Plantsoen	m2	24.875	3.843	141.773		26400	396	31983
Berm	m2	787.073	304.885	1.561.885	35.963	231.733	96.842	577.585
Lichtmasten	st	1.255	560	2.201	34	79	62	780
Verkeers-borden	st	1.186	556	1.966	64	173	191	867
Kolken	st	602	355	1.241	16	35	6	578
Wegsloot	km	86	46	154	0,8	14,2	4,7	68

4 Wat kost het onderhoud?

Met de door HHNK verstrekte gegevens zijn we gaan rekenen. Beheerders van de Westfriese gemeenten hebben gezamenlijk de eenheidsprijzen bepaald. Deze zijn getoetst door adviesbureau Antea en akkoord bevonden. Risico's zoals bodemverontreiniging en essentaksterfte zijn meegenomen. En daarnaast is rekening gehouden met eenmalige kosten van de overdracht en kapitaallasten uit het verleden en in de toekomst.

Als alle kosten onder elkaar worden gezet ontstaat het volgende beeld per gemeente:

X € 1.000	totaal	Koggen-land	Opmeer	Medemblik	Hoorn	Stede Broec	Enkhuizen	Drechter-land
Totaal beheerkosten	5.729	1.259	617	2.421	72	250	142	966
Totaal personeelskosten	2.007	394	140	1.012	28	76	55	302
Toevoeging reserve wegen	394	84	39	175	5	17	10	64
Toevoeging reserve kunstwerken	135	29	20	70	1	6	1	12
Kapitaallast boekwaarden	244	25	13	126	48	-	7	25
Kapitaallast afkoopsom	139	-	-	-	88	29	22	-
kapitaallast overdracht en implementatie	91	20	8	42	1	3	3	14
Totale kosten	**8.739**	**1.811**	**837**	**3.846**	**244**	**382**	**240**	**1.383**

5 Hoe worden de kosten gedekt?

Nagegaan is hoe de onderhoudskosten gedekt kunnen worden en of het onderhoud voor de inwoners niet duurder wordt.

Bij de Wet Herverdeling Wegenbeheer krijgt de gemeente geld van het Rijk om de wegen te beheren. Dit wordt vervolgens in de Westfriese gemeenten aan de beheerder HHNK overgemaakt. Het ontvangen bedrag van het Rijk is gebaseerd op het aantal kilometer weg en is voor de regio Westfriesland ongeveer 3 miljoen euro. Een deel staat dus al in de begroting en is gedekt. Maar dat is niet genoeg. Daarom mag het waterschap een extra bijdrage vragen in de vorm van een wegenheffing om de daadwerkelijke kosten te kunnen dekken. HHNK haalt via de wegenheffing in Westfriesland ruim 7 miljoen euro per jaar op. De totale inkomsten van HHNK in Westfriesland voor het wegenbeheer zijn voor 2022:

X € 1.000	totaal	Koggen-land	Opmeer	Medemblik	Hoorn	Stede Broec	Enkhuizen	Drechter-land
Uitk. Wet Herverdeling wegen	3.001	718	347	1.098	97	140	111	489
Wegenheffing HHNK 2022	7.616	933	474	1.729	2.405	665	641	767
totaal	10.617	1.651	821	2.827	2.504	805	752	1.256

Wat opvalt is dat HHNK in meer geld int dan de gemeenten nodig hebben als deze het beheer zelf doen. Dit komt doordat HHNK BTW moet betalen en de gemeenten niet. In de wegenheffing betaalt iedereen hetzelfde voor het onderhoud van de wegen. Daardoor draagt een gemeente met veel inwoners en weinig wegen veel bij, en wordt netto-betaler genoemd. Het is voor deze gemeente gunstig om de wegen over te nemen. Dit is het geval in Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec. De andere gemeenten hebben minder inwoners en veel wegen en worden netto-ontvanger genoemd.

HHNK wil nu de wegen overdragen aan de gemeenten. Voor de netto-betalers is dat dus interessant, maar voor de netto-ontvangers wordt het duurder. Als een grote netto-betaler als Hoorn of Purmerend besluit de wegen over zou nemen stijgen de kosten voor de achterblijvers. Daarom vraagt HHNK aan de netto-betalers een afkoopsom. Deze wordt als gewenningsbijdrage aan de netto-ontvangers gegeven, zodat de inwoners van deze gemeente over een periode van 10 jaar langzaam kunnen wennen aan de extra kosten. Inmiddels hebben Amsterdam, Alkmaar, Hollands Kroon, Schagen en Oostzaan op deze manier de wegen overgenomen. Dit is scenario 0 in de businesscase.

In Westfriesland willen we de wegen in principe overnemen, maar willen we de kosten onderling regelen.

De gemeente kan echter geen wegenheffing innen en moet dekking vinden, naast het geld van de Wet Herverdeling Wegenbeheer, door bezuiniging, ombuiging of belastingheffing. De OZB is dan de enige heffingsmogelijkheid die hier voor in aanmerking komt. Er is wel een verschil in de wijze waarop de belasting wordt geheven. Dit betekent ook dat sommige gemeenten nog steeds geld te kort komen. Dit probleem lossen we in Westfriesland voor de eerste 12 jaar op door onderlinge steun te geven aan elkaar. Hoorn, Enkhuizen en Stede Broec betalen aan de andere gemeenten geld waardoor de heffingen in die gemeenten niet direct hoeven te stijgen. In plaats van de stapsgewijze berekening van HHNK gaan we hier uit van ieder jaar dezelfde bijdrage. De bijdrage wordt in een keer betaald, zodat de ontvangende gemeente zelf kan bepalen over wat voor termijn de heffing moet stijgen en hoeveel.

In onderstaande tabel zijn de posten tussen haakjes extra uitgaven voor regionale steun, waar ook dekking voor gevonden moet worden. Deze kosten zijn verwerkt in de op te brengen OZB.

X € 1.000	totaal	Koggen-land	Opmeer	Medemblik	Hoorn	Stede Broec	Enkhuizen	Drechter-land
Uitk. Wet Herverdeling wegen	3.001	718	347	1.098	97	140	111	489
Onderlinge steun	(0)	317	91	1.126	(1.133)	(336)	(286)	222
OZB	5.748	776	398	1.621	1.285	580	417	672
Totale dekking	**8.749**	**1.811**	**837**	**3.846**	**249**	**384**	**242**	**1.383**
Wegenheffing HHNK 2022	7.616	933	474	1.729	2.405	665	641	767

Ter vergelijk is ook de geraamde wegenheffing van HHNK voor 2022 vermeld in de tabel. Deze moet vergeleken worden met de OZB. Het is daardoor duidelijk dat de wegen overnemen een voordeel voor de inwoners van de regio heeft. Dit scenario is voor de netto-ontvangers voordeliger dan de wegen solo overnemen van HHNK, er is veel meer steun. Voor de netto-betalers is dit scenario daardoor duurder, maar er is nu een voordeel, en over 12 jaar als onderlinge steun afbetaald is weer. Er wordt in dit scenario voldaan aan de voorwaarde van de intentieovereenkomst, omdat als een netto-betaler de wegen overneemt, de kosten voor de achterblijvers stijgen, en er weer nieuwe netto-betalers ontstaan, terwijl het gat tussen de wegenheffing en wat nodig is in een gemeente steeds kleiner wordt. Ook stijgt de wegenheffing.

6 Wat zijn hiervan de gevolgen?

Zoals aangegeven is er een verschil in heffingsgrondslag tussen de wegenheffing en de OZB. Hoewel er minder geld wordt opgehaald met de OZB betekent dit niet direct dat "de burger" ook minder betaald. Er zijn verschillen in heffingspercentages, er vindt bij de woningen een verschuiving plaats van gebruiker naar eigenaar, en van woningen naar bedrijven. Bij de bedrijven van onbebouwd (agrarisch) naar bebouwd (bedrijven). In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het effect voor een woning met de gemiddelde WOZ-waarde (2020) een bedrijf met een WOZ-waarde van € 464.000,- en een agrarisch bedrijf met een WOZ-waarde van € 706.500 en 16 ha. Grond.

	Koggen-land	Opmeer	Medemblik	Hoorn	Stede Broec	Enkhuizen	Drechter-land
Woning gemid. WOZ-waarde	234.000	232.000	217.000	183.000	191.000	180.000	229.000
Wegenheffing woning eigenaar	€ 71,28	€ 71,04	€ 69,18	€ 64,96	€ 65,95	€ 64,95	€ 70,66
Extra OZB woning	€ 53,42	€ 56.84	€ 51,26	€ 27,19	€ 51,58	€ 21,78	€ 60,81
Wegenheffing + OZB bedrijf nu	€ 1.048	€ 1.340	€1.344	€ 1.513	€ 1.585	€ 2.549	€ 1..310
Nieuwe OZB bedrijf	€ 1.260	€ 1.552	€ 1.601	€ 1.618	€ 1.812	€ 2.734	€ 1.571
Wegenheffing + OZB agrarisch bedrijf	€ 2.057	€ 2.470	€ 2.480	€ 2.715	€ 2.815	€ 4.191	€ 2.427
Nieuwe OZB agrarisch bedrijf	€ 1.780	€ 2.194	€ 2.269	€ 2.291	€ 2.561	€ 3.879	€ 2.221

Hierbij wordt opgemerkt dat bij een woning de gebruiker een vast deel van € 42,28 betaald. De OZB kent dit niet. Waar bovenstaande tabel een voordeel laat zien voor een gebruiker/eigenaar van een woning, is er voor een verhuurder een nadeel van ongeveer € 20,- per woning.