Memo

memonummer	20200914.465117.M.01	
datum	15 september 2020	
aan	Hans Kuivenhoven	gemeente Medemblik
	Mark Roelofsen	gemeente Medemblik
van	Remco Jonker	Antea Group
kopie	Ton Lesscher	Antea Group
project	Gemeente Medemblik second opinion businesscase overname wegen HHNK	
projectnr.	0465117.100	
betreft	Reflectie BuCa Overdracht wegen HHNK-WF7	

Inleiding
Bij alle zeven samenwerkende West-Friese gemeenten (WF7: Koggenland, Opmeer, Hoorn, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland) beheert het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) wegen in het buitengebied. Omdat de Wet Herverdeling Wegenbeheer uit 1993 drie wegbeheerders voorziet (rijk, provincie en gemeenten), is HHNK voornemens het beheer van wegen over te dragen aan gemeenten. Op 10 juli 2017 hebben WF7 in een intentieovereenkomst voorgenomen overdracht onder bepaalde voorwaarden te onderzoeken. Deze overeenkomst beschrijft een belangrijke financiële voorwaarde:

"De totale gemeentelijk lasten in elk van de Westfriese gemeenten mogen als gevolg van de overdracht van wegen vanuit het hoogheemraadschap niet hoger worden dan de huidige gemeentelijke belastingen, vermeerderd met de huidige wegenheffing uit de waterschapslasten. Uitgezonderd is de trendmatige verhoging."

Het onderzoek heeft geleid tot het opstellen van een businesscase (BuCa). De 'Buca Overdracht wegen HHNK-WF7' (versie 1.9, 3 augustus 2020) beschrijft de (financiële) gevolgen van de overdracht voor de gemeenten en geeft inzicht of en hoe aan bovenstaande voorwaarden kan worden voldaan.

In de BuCa is een kostenraming opgenomen waarin de beheerkosten voor het te ontvangen areaal voor de gemeenten zijn berekend. De gemeente Medemblik heeft ons, Antea Group, gevraagd deze systematiek te beoordelen. In deze memo beschrijven wij onze 'second opinion'.

Berekening BuCa
In hoofdstuk 7 en bijlage 2 van de BuCa beschrijven WF7 de berekening van de kosten voor gemeenten. De gemeente Medemblik heeft Antea Group ook het onderliggende Excel-werkblad aangereikt 'Buca 1.9 overdracht wegen 200612' en een Excel-werkblad met de berekening van personele inzet en directe loonkosten voor de gemeente Medemblik. De berekening gaat uit van gemiddelde jaarlijkse beheerkosten en onderstaande uitgangspunten.

- De overdracht betreft niet alleen de wegverharding, maar alle areaal die rondom de wegen aanwezig is, zoals bermen, lichtmasten, sloten, etc.
- Uitvoerende taken worden door derden uitgevoerd.
- Voor binnendiensttaken raamt de BuCa kosten voor personele inzet.
- btw wordt als compensabel beschouwd.
- Het prijspeil van de eenheidsprijzen is 2019, de geraamde beheerkosten hebben het prijspeil 1 januari 2022. Om vergelijking mogelijk te maken, maakt de BuCa gebruik van indexatie.

De totale jaarlijkse beheerkosten op het moment van overdracht (excl. kapitaallasten) worden geraamd op € 7.937.000,-, waarvan € 3.349.000,- voor de gemeente Medemblik.

Uitgangspunten Second Opinion
Op 7 september 2020 hebben gemeente Medemblik (Hans Kuivenhoven) en Antea Group (Remco Jonker) de uitgangspunten voor deze second opinion besproken. Antea Group past waar mogelijk GBI-kengetallen toe en vult deze waar nodig aan met een expert opinion. Antea Group berekent beheerkosten uitgaande van het beheerniveau 'basis' (conform CROW-systematiek).

Bevindingen
In deze paragraaf beschrijven wij onze bevindingen. Wij willen benadrukken dat het om een 'second opinion' gaat. Werkelijke beheerkosten kunnen afwijken van de raming.

Algemeen

Kapitaallasten en investeringen
De BuCa houdt geen rekening met (kosten voor) vervangen aan het einde van de levensduur, of investeringsuitgaven anderzijds. Met een totale boekwaarde van € 4.600.000,-, wat 'slechts' enkele procenten van de geschatte vervangingswaarde van het areaal is, lijken de investeringsuitgaven in de periode tot en met 2022 ook laag te zijn geweest.
Het is niet aannemelijk dat dit beeld van lage investeringsuitgaven ook representatief is voor de toekomst. Vooral voor areaal aangelegd in de jaren '60, '70 en '80 zal komende decennia een vervangingspiek optreden. Gelet op de BBV en de vervangingsopgave, kan een stijgende lijn worden verwacht in zowel investeringsuitgaven als kapitaallasten. Kapitaallasten en investeringsuitgaven hebben hun uitwerking op de tarieven van HHNK en zullen dat ook hebben op de kosten voor gemeenten. De 'stijgende lijn' zal hoe dan ook onderdeel zijn van de beheeropgave, zij het bij HHNK of bij gemeenten.
De BuCa beschrijft in hoofdstuk 11, de scenario's, een aantal methoden om boekwaarden, en daaruit volgende lasten, mee te nemen in de berekening van de kosten en de tarievenvergelijking. In het 0-scenario worden boekwaarden gelijk gesteld aan eenmalige uitgaven. Het tarief van HHNK zal echter gebaseerd zijn op de kapitaallasten. Wij adviseren daarom, in de vergelijking, ook uit te gaan van kapitaallasten zoals HHNK deze voor 2022 verwacht.

Risico
De BuCa houdt rekening met 5 % risico-opslag. Wij adviseren risico in dit stadium niet in te calculeren, omdat op dit moment een vergelijking moet worden gemaakt en geen budgetberekening. Bovendien zit in eenheidsprijzen normaliter ook al enig risico ingecalculeerd. De keuze om risico te accepteren, is, ons inziens, vooral een politieke keuze.

Prijsindexatie
De BuCa berekent een prijsindexatie van in totaal 3 %. Voor de periode van 3 jaar (2019-2022) lijkt dit wat weinig. Uitgaande van een prijsstijging van 1,5 % per jaar berekenen wij $1{,}015^3$ = 4,6 % en uitgaande van 2 % per jaar berekenen wij $1{,}02^3$ = 6,1 %.

Eenmalige kosten
De BuCa rekent notariskosten en kadastrale kosten als eenmalige kosten en raamt deze op, in totaal, € 600.000,-, waarvan de helft voor rekening van de gemeenten is. Deze kosten zijn relatief laag, ten opzichte van de beheeropgave die overdracht met zich meebrengt. De veranderingen waartoe overdracht in gemeentelijke organisaties zal leiden, zullen waarschijnlijk een veel meer eenmalige kosten met zich meedragen. Een groot deel van de kosten is echter niet zichtbaar of zal vooral zitten in tijdsbesteding van medewerkers.

Specifiek / Objecten

Wegen
- Voor klein en groot onderhoud samen hanteren wij een prijs van € 1,09 voor rijbanen asfalt in het buitengebied. Dit is lager dan € 1,30 + 10 % dan WF7 hanteren. Onze eenheidsprijzen voor het onderhoud van asfalt in het buitengebied zijn aanzienlijk lager dan die voor de bebouwde kom.

- De BuCa rekent € 175,- voor vegen en onkruidbestrijding, wat neerkomt op € 0,037 per m². Voor deze werkzaamheden in het buitengebied, hanteren wij een veel hogere eenheidsprijs van € 0,31 per m².
- De BuCa berekent kosten voor gladheidbestrijding voor alle wegen. Dit is niet aannemelijk, omdat lang niet alle wegen deel uit zullen maken van een strooiroute. Op basis van de begrotingen van de WF7-gemeenten (m.u.v. Hoorn), berekenen wij een richtprijs van € 0,033 / m²/jaar.

Bruggen

- Voor bruggen hanteren wij veel hogere prijzen dan de BuCa noemt. Als wij uitgaan van een verkeersbrug van 5 m breed en 15 m lang hanteren wij een eenheidsprijs van € 4.200,- per brug per jaar voor inspectie en onderhoud in plaats van € 600,- per stuk per jaar in de BuCa.

Bomen

- Daar waar WF7 een prijs van € 20,- per boom hanteren voor inspectie en onderhoud, gaan wij uit van € 17,-.
- Het is ons niet gebruikelijk om voor essentaksterfte kosten in te calculeren in langjarige kostenramingen. Indien er sprake is van een opgave, en de opgave bekend is, kan deze wellicht als eenmalige kosten worden meegeteld. De BuCa gaat uit van 7 % 'vervanging' van essen per jaar. Dit percentage is niet aannemelijk voor de lange termijn. In onze eenheidsprijzen gaan wij ook uit van incidentele vervanging van bomen (inboet) en rekenen wij hiervoor een klein percentage.
- HHNK zal haar werkzaamheden tot 1 januari 2022 voortzetten. Wij adviseren goede afspraken te maken omtrent inspectie en aanpak van essentaksterfte tot die tijd.

Plantsoen

- De eenheidsprijs is niet vermeld in de BuCa, maar wel in het Excel-werkblad: € 0,25 / m².
- Wij kunnen hier niet over oordelen, omdat ons niet duidelijk is wat HHNK hier onder verstaat. Als dit intensief onderhouden groen is, zal de prijs van € 0,25 / m² bij lange na niet volstaan.

Berm

- De eenheidsprijs is niet vermeld in de BuCa, maar wel in het Excel-werkblad: € 0,23 /m².
- Daar waar WF7 uitgaan van een prijs van € 0,23 /m², gaan wij uit van € 0,15 /m².

Lichtmasten

- Kosten voor openbare verlichting (OV) zijn in te delen in: energie, onderhoud, remplace (lampen) en vervangen (masten, armaturen en kabels & kasten).
- Momenteel werken OV-beheerders aan een ledtransitie. Hierbij worden traditionele armaturen, bij vervanging, vervangen door armaturen met ledlampen. Dit leidt tot lagere kosten voor energie en onderhoud, maar hogere kosten voor vervangen.
- Kosten voor onderhoud zijn sterk afhankelijk van de dienstverleningsovereenkomst met de onderhoudsdienst en de daarin gestelde eisen omtrent de bedrijfszekerheid.
- Uitgaande van traditionele lampen (niet led) gaan wij uit van € 20,- kosten per lichtmast per jaar voor energie. Netbeheer (beheer van kabels en kasten) wordt in de regel door de energieleverancier uitgevoerd en kosten zijn dan verrekend in de prijs.
- Indien beheer van kabels en kasten zelf ten laste van gemeenten komt, zijn de kosten relatief laag ten opzichte van de totale kosten van beheer OV.
- Hoewel de BuCa kosten voor vervangen aan het einde van de levensduur niet beschrijft, zijn kosten voor vervangen (en remplace) sterk bepalend voor de kosten van openbare verlichting. Wij berekenen een prijs van € 50,- voor vervanging per lichtmast per jaar.
- Masten, armaturen en lampen gaan in de regel minder lang mee dan kapitaalgoederen als kunstwerken en wegen. Vanwege de lage kosten per eenheid en de relatief korte levensduur activeren beheerders de kosten voor vervangen vaak niet.
- Bovenstaande maakt duidelijk dat de prijs die WF7 hanteren vrij hoog is voor onderhoud en energie, maar redelijk is als ook vervanging van masten, armaturen en lampen hieruit bekostigd dient te worden.

Verkeerborden

- Voor het onderhoud van verkeersborden, inclusief dragers, hanteren wij een prijs van € 1,70 per bord per jaar. Dit is veel lager de dan € 20,- die WF7 hanteren.
- Hoewel de BuCa kosten voor vervangen aan het einde van de levensduur niet beschrijft, zijn kosten voor vervangen sterk bepalend voor de kosten van verkeersborden. Wij berekenen een prijs van € 18,- voor vervanging per verkeersbord (inclusief het vervangen van de drager).
- Borden en dragers gaan in de regel minder lang mee dan kapitaalgoederen als kunstwerken en wegen. Vanwege de lage kosten per eenheid en de relatief korte levensduur activeren beheerders de kosten voor vervangen vaak niet.
- Bovenstaande maakt duidelijk dat de prijs die WF7 hanteren vrij hoog is voor onderhoud, maar redelijk is als ook vervanging van borden en dragers hieruit bekostigd dient te worden.

Kolken

- Kosten voor reinigen en repareren van kolken ontbreken in de berekening van WF7.
- Wij gaan uit van kosten van € 4,- per kolk per jaar.
- Omdat het aantal over te dragen kolken klein is, zullen de beheerkosten dat ook zijn.

Wegsloot

- Voor onderhoud van een sloot (onderhoud vanaf de kant) gaan wij uit van € 0,63 / m, wat veel minder is dan de € 1,31 / m die WF7 hanteren.
- De BuCa is niet duidelijk over de berekening van kosten voor beschoeiing. Het lijkt er op dat het areaal beschoeiingen niet bekend is en wordt geschat op 10 % van de lengte wegsloot.
- Voor onderhoud van beschoeiingen rekenen wij in de regel € 0,13 / m beschoeiing per jaar. Zij het dat beheerkosten voor beschoeiing vooral bestaan uit vervanging bij einde levensduur.

Personele inzet

- De BuCa rekent de personele inzet van HHNK verhoudingsgewijs toe aan benodigde personele inzet voor gemeenten. De WF7 zouden hun formatie dan uit moeten breiden met in totaal 23,7 fte.
- De BuCa rekent met kosten van € 61.000,- per fte per jaar voor directe loonkosten. Dit vinden wij aannemelijk.
- Hoewel de BuCa dit niet noemt, lijken de kosten voor beheer van het areaal te bestaan uit kosten voor onderhoud of personele kosten. Gezien de grote personele inzet op de beheertaak, is het aannemelijk dat overige beheertaken als planvorming, onderzoek, inventarisatie en inspectie met eigen dienst uit gaat worden gevoerd.
- In de specificatie voor kosten van personele inzet van de gemeente Medemblik is 4 fte ingecalculeerd voor taken van de buitendienst. Hoewel de taken niet zijn omschreven, lijkt dit om een dubbeltelling te gaan met ingecalculeerde kosten voor het beheer van objecten.

Overhead

- De BuCa rekent geen overheadkosten toe aan de beheeropgave.
- Wij adviseren om op enige wijze overhead aan de beheeropgave toe te rekenen. Het is gebruikelijk dat gemeenten overhead aan producten toerekenen als percentage over de directe loonkosten of als percentage over de kosten. Gebruikelijke percentages hierbij zijn 215 % van de directe loonkosten, of 15 % van de omzet. Het is aannemelijk dat gemeenten zelf percentages hebben berekend en toepassen.
- Aangezien de modellen van de BuCa en de gemeente Medemblik ook personele inzet voor buitendiensttaken incalculeren, licht het voor de hand ook kosten voor materiaal en materieel in te calculeren.
- Het toerekenen van overhead zal de kosten aanzienlijk doen laten toenemen. Op dit punt wijkt de BuCa dan ook sterk af van onze visie.

Overig

- De BuCa noemt 'verkeersmaatregelen' als kostenpost. Onze systematiek is objectgericht. Indien verkeersmaatregelen nodig zijn voor beheeractiviteiten, rekenen wij de kosten daarvoor bij de eenheidsprijzen in.

Conclusie

Beheerkosten
Onze berekening van kosten voor beheer van het areaal wijkt op onderdelen af van de berekening in de BuCa. Er is echter geen sprake van een structurele eenzijdige afwijking. Wij ramen kosten in sommige gevallen hoger en in andere gevallen lager. Alleen in het weglaten van overhead zien wij een groot hiaat in de beheerkostenberekening van de BuCa.

Advies

Beleid en beheerkwaliteit
Zowel de BuCa als deze Second Opinion gaan uit van het 'relatief hoge' basisniveau. In de praktijk hebben gemeenten zelden budget om beheer op het niveau basis op de lange termijn te bekostigen en richt het beheer zich op het minimaal benodigde. In de praktijk zien wij dat gemeenten voor het buitengebied, vaak kiezen voor het kwaliteitsniveau laag (of 'C' volgens CROW-normering).
Als het beheer van het buitengebied over gaat naar gemeenten, ligt het voor de hand dat gemeenten kwaliteitskeuzes maken die passen bij het beheer en de kwaliteit die de gemeente normaliter levert. Wij adviseren gemeenten daarom ook zelf in beheer- en beleidsplannen vooruit te zien op de komst van het nieuwe areaal.

Naleving onderlinge regelingen
Met uitzondering van het 0-scenario richten de scenario's voor overdracht die de BuCa schetst zich op een onderlinge regeling tussen gemeenten om kosten van elkaars beheertaken te financieren. Indien WF7 instemmen met een ander scenario dan het 0-scenario, zal deze regeling ook moeten worden getroffen en nageleefd. Dit betekent enerzijds een betalingsverplichting voor netto-betalende gemeenten, maar anderzijds ook een resultaatverplichting voor de ontvangende gemeenten. Beheerplannen en een goede (financiële) monitoring zullen onmisbaar zijn om een samenwerkingsregeling constructief te laten zijn.

Vervangingsopgave
De BuCa houdt vervanging buiten beschouwing. Onder het kopje 'kapitaallasten en investeringen' beschrijven wij dat wij dit een juiste keuze vinden, gezien het doel beheerkosten tussen HHNK en de gemeenten te vergelijken. Als gemeenten het areaal buitengebied gaan beheren, zullen zij zonder meer met de vervangingsopgave te maken krijgen. Wij adviseren gemeenten dan ook de vervangingsopgave in beeld te brengen en een plek te geven in langjarige beheerplannen.