



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Toekomstvisie wegenbeheer

Een strategische discussie over de
wegentaak van HHNK

Auteur
B. van der Helm

Registratienummer
14.47071

Datum
29 oktober 2014

Versie
1.0

Status
Definitief

Afdeling
Afdeling Waterkeringen & Wegen

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Toekomstvisie wegenbeheer
Strategische discussie over de wegentaak





Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Doelstelling	5
1.2	Kader en uitgangspunten	5
2	Achtergronden	6
2.1	Historie wegentaak bij waterschappen	6
2.2	Wet herverdeling wegenbeheer	6
2.2.1	Evaluatie van de Wet herverdeling wegenbeheer	7
2.3	Huidige wegentaak HHNK	7
2.4	Kosten en financiering	8
2.4.1	Kosten	8
2.4.2	Financiering	8
2.5	Overdracht van de wegentaak aan gemeenten	9
2.5.1	Schagenconvenant	9
2.5.2	Gemeentelijke herindelingen	10
3	Discussie toekomst wegentaak	11
3.1	Probleemstelling	11
4	Scenario's	13
4.1	Continuëren huidige wegentaak	13
4.2	Overnemen wegentaak van gemeenten	14
4.3	Uitbesteden onderhoudstaken door het hoogheemraadschap	14
4.3.1	Uitbesteden van onderhoudstaken aan provincie Noord-Holland en gemeenten	14
4.3.2	Wegschap	15
4.3.3	Gemeenschappelijke regeling	15
4.3.4	Uit laten voeren door marktpartijen	15
4.4	Overdragen wegentaak aan gemeenten	15
4.4.1	Actief overdragen van de wegentaak	16
4.4.2	Overdracht op verzoek van gemeenten	16
5	Effecten van de scenario's	17



5.1	Eenheid in het wegenbeheer	17
5.2	Financiële consequenties	17
5.3	Organisatorische effecten voor het hoogheemraadschap	18
5.4	Consequenties voor het personeel van het hoogheemraadschap	18
5.5	Juridische consequenties	18
5.6	Effect op reputatie HHNK	19
5.7	Gevolgen voor wegenheffing HHNK	19
6	Andere wegenheffing HHNK	20
6.1	Consequenties andere wegenheffing	22
6.2	Andere verdeling kosten watersysteemtaak/wegentaak	22
7	Afweging	23
7.1.1	Scenario's wegentaak	23
7.1.2	Wegenheffing	24
7.1.3	Kostentoedeling	24
8	Conclusie	25



1 Inleiding

Ruim twintig jaar na de Wet herverdeling wegenbeheer (Whw, 1993) en bijna tien jaar na de bestuurlijke verkenning door oud-gedeputeerde van Zuid-Holland Ted Jansen (2005), heeft het bestuur behoefte aan een nieuwe visie op de wegentaak van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Aanleiding is het besluit in 2013 van het ministerie van Infrastructuur en Milieu om geen evaluatie van de Whw uit te voeren. Hierop was in het Wegenbeleidsplan 2012-2017 en de Evaluatie van het Collegeprogramma 2009-2012 + accenten voor de verlengde bestuursperiode 2013-2015 wel gerekend om de wegentaak aan gemeenten over te dragen. Onder wegentaak verstaan we in deze nota de door HHNK beheerde wegen buiten de bebouwde kom. Voor wegen binnen de bebouwde kom in de zin van de Wegenverkeerswet blijven wij deze weggedeelten conform onze visie in het Wegenbeleidsplan 2012-2017 aan gemeenten overdragen.

1.1 Doelstelling

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) wil het college van hoofdingelanden (CHI) van het hoogheemraadschap in staat stellen een gefundeerde en objectieve keuze te maken over de overdracht van de wegentaak aan gemeenten. De keuze moet recht doen aan de belangen van inwoners, weggebruikers, gemeenten en provincie Noord-Holland als collega-wegbeheerders, en het hoogheemraadschap als organisatie. In de themasessie van het CHI over het wegenbeheer op 10 september 2014 zijn al gedachten en meningen met elkaar uitgewisseld. Deze nota geeft de feitelikheden voor een vervolg op deze discussie en besluitvorming.

1.2 Kader en uitgangspunten

Tijdens de behandeling van het Programma Wegverharding op 2 april 2014, de behandeling van het Meerjarenplan 2015-2018 en de themasessie over het wegenbeheer van 10 september 2014 zijn door het CHI de volgende uitgangspunten meegegeven:

- Wegentaak is geen kerntaak van het hoogheemraadschap;
- Wegenbeheer tegen de laagst maatschappelijke kosten uit (laten) voeren;
- Eerlijke verdeling tussen gemeenten van de kosten en baten van het wegenbeheer;
- Eenduidig beleid en beheer van wegen in gemeenten binnen het beheergebied van het hoogheemraadschap en de rest van Nederland;
- In beeld brengen van de financiële consequenties van de verschillende scenario's voor het hoogheemraadschap en de belastingplichtigen;
- Duidelijk maken wat de personele en organisatorische consequenties van de verschillende scenario's voor het hoogheemraadschap zijn.



2 Achtergronden

2.1 Historie wegentaak bij waterschappen

Waterschappen in het westen van Nederland kunnen verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud van wegen in hun gebied. De wegentaak is ontstaan doordat vroeger wegen op waterkeringen ('dijkwegen') werden aangelegd, omdat deze de enige droge en berijdbare verbindingen in het landschap vormden. Het beheer en onderhoud was in veel gevallen de verantwoordelijkheid van de waterkeringbeheerder. In de zeventiende en achttiende eeuw werden polders en droogmakerijen aangelegd. Het beheer en onderhoud van deze zogenaamde polderwegen werd vaak bij het polderbestuur of inliggend waterschap ondergebracht.

In de Waterschapswet is rekening gehouden met de historische verbondenheid met de watertaak. Naast de kerntaken van een waterschap is wegenbeheer als taak opgenomen. Op grond van deze wet kunnen waterschappen worden belast met een in het provinciaal reglement van het waterschap vastgelegde wegentaak.

2.2 Wet herverdeling wegenbeheer

In 1993 is de Wet herverdeling wegenbeheer (Whw) ingevoerd. Als uitwerking van de operatie 'Brokx-droog' (vernoemd naar de commissie onder leiding van oud-staatssecretaris Gerrit Brokx) heeft de Whw op 1 januari 1993 een groot aantal wegen herverdeeld tussen het Rijk, provincies, gemeenten en in het westen van Nederland: de waterschappen. Uitgangspunt was dat het Rijk verantwoordelijk is voor wegen van nationaal belang. Vervolgens werden provinciale wegennetten, met wegen die verbindingen vormen van bovenregionaal belang, voor zover niet in beheer bij het Rijk, en regionaal belang vastgesteld. De overige wegen buiten de bebouwde kom dienden in beheer bij gemeenten te zijn. Waterschap Groot-Geestmerambacht, de rechtsvoorgangers van Waterschap Hollands Kroon en Waterschap Het Lange Rond hebben toen het wegenbeheer aan de gemeenten overgedragen. Overigens hield laatst genoemde waterschap wel de dijkwegen en twee veerpontjes in beheer en onderhoud.

In West-Nederland bleef echter ook de mogelijkheid om het beheer en onderhoud van laatste genoemde wegen aan waterschappen toe te delen, omdat zij van oudsher al beheerder van deze wegen waren. Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier (NHN), Waterschap De Waterlanden en Waterschap Westfriesland kregen hiermee een wettelijke wegentaak voor wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Daarnaast bleef NHN verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van wegen op waterkeringen. In 1993 vormde NHN samen met Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Kennemerland en West-Friesland het nieuwe Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier (USHN).

Met de herverdeling van het wegenbeheer werd een herkenbare, logische en evenwichtiger verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de wegenbeheerders in Nederland beoogd. Daarnaast kwamen de specifieke uitkeringen, die het Rijk verstrekke op basis van de Wet Uitkeringen Wegen (WUW), te vervallen. Het vrijgekomen geld werd in het Provinciefonds en Gemeentefonds gestopt met extra middelen, omdat diverse rijkswegen overgingen naar lagere overheden. De wegbeherende waterschappen ontvangen een bijdrage van het Rijk voor het beheer en onderhoud van wegen via het Gemeentefonds.



2.2.1 Evaluatie van de Wet herverdeling wegenbeheer

Bij de totstandkoming van de Whw is afgesproken dat de wet iedere tien jaar door het Rijk zou worden geëvalueerd. In juni 2004 is de eerste evaluatie uitgebracht en vastgesteld door de Tweede Kamer. De conclusie van deze evaluatie luidde: *"... dat de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar geen aanleiding geven tot een wijziging van de taakverdeling met betrekking tot het wegenbeheer. Dit betekent tevens dat er momenteel geen aanleiding is een proces te volgen om tot een nieuwe taakverdeling te komen."*

De Whw zou in 2013 opnieuw worden geëvalueerd. In het Bestuursakkoord Water (2011) zijn afspraken gemaakt om daarbij de wegentaak van de waterschappen te heroverwegen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in 2013 echter besloten om geen evaluatie van de Whw (meer) uit te voeren, omdat de Whw ongewijzigd in de toekomstige Omgevingswet (2018) wordt opgenomen. Mochten de waterschappen hun wegentaak willen overdragen, dan bieden de Wegenwet en Waterstaatswet daarvoor al voldoende instrumenten om in onderlinge overeenstemming met de ontvangende partij tot een akkoord te komen.

2.3 Huidige wegentaak HHNK

Op 1 januari 2003 is USHN met vijf inliggende waterschappen (Het Lange Rond, Hollands Kroon, De Waterlanden, Groot-Geestmerambacht en Westfriesland) gefuseerd tot Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK). Drie van de zes fusiepartners hadden een wegentaak conform de Wet herverdeling wegenbeheer en in sommige gemeenten werden ook weggedeelten binnen de bebouwde kom beheerd. Daarnaast had USHN en Waterschap Het Lange Rond de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van wegen op waterkeringen.

Op dit moment (stand 1 januari 2014) is het hoogheemraadschap verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van ruim 1.400 km weg in de provincie Noord-Holland. Het gaat hierbij voornamelijk om erftoegangswegen (type I en II), gebiedsontsluitingswegen, fietspaden en wandelpaden buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Daarbinnen beheert het hoogheemraadschap op basis van oude afspraken in sommige gemeenten ook nog weggedeelten binnen de bebouwde kom (ongeveer 140 km).



2.4 Kosten en financiering

2.4.1 Kosten

Onderstaande tabel laat de exploitatiekosten van het hoogheemraadschap voor het beheer en onderhoud van wegen over het jaar 2014 zien.

Tabel 1: Exploitatiekosten wegenbeheer 2014 (bedragen in miljoen €)

Begroting 2014	
Kosten aanleg, beheer en onderhoud wegen	25,0
Overige kosten wegen (bestuur e.d.)	2,1
Totale kosten wegen	27,1
Bijdrage van het Rijk (Whw)	-6,9
Netto-kosten wegen	20,2
Doorbelast aan watersysteemtaak	-5,4
Totale kosten wegentaak	14,8
Onttrokken aan taakreserve wegen	-1,1
Opbrengst belastingen wegen	13,7

2.4.2 Financiering

Voor de financiering van de wegentaak in gemeenten die het hoogheemraadschap conform de Wet herverdeling wegenbeheer toebedeeld heeft gekregen, ontvangt het hoogheemraadschap via het Gemeentefonds een bijdrage van het Rijk. Dit bedrag dekt ongeveer 25% van de totale kosten van het wegenbeheer. Omdat dit bedrag lager is dan de werkelijke kosten, mag het hoogheemraadschap conform de Wet modernisering waterschapsbestel (2007) een aanvullende wegenheffing aan de belastingplichtigen in desbetreffende gemeenten opleggen.

Kostentoedeling en grondslag wegenheffing HHNK

De huidige kostentoedeling voor de wegenheffing HHNK is gebaseerd op de belangen die rechtstreeks en direct bij de taakuitoefening zijn betrokken. Op basis van berekeningen van de Wageningen Universiteit kan het hoogheemraadschap de kosten voor het wegenbeheer op basis van normkosten voor 48% aan de ingezetenen (inwoners) en voor 52% aan de ingelanden (eigenaren) toedelen. Dit laatste percentage is als volgt verdeeld over de ingelanden:

- 41,03% eigenaren gebouwd (tarief op basis van percentage van de WOZ-waarde);
- 10,92% eigenaren ongebouwd exclusief natuurterreinen (tarief per hectare);
- 0,05% eigenaren natuurterreinen (tarief per hectare).



Via deze verdeelsleutel ontstaan tarieven die in elk van de deelnemende gemeenten gelijk zijn. Hierdoor betalen gemeenten met veel inwoners en een klein wegenareaal mee aan relatief dunbevolkte plattelandsgemeenten met een groot wegenareaal. Dit is het zogenaamde solidariteitsprincipe.

Watersysteemheffing

Ten aanzien van het beheer en onderhoud van de wegen op waterkeringen heeft het hoogheemraadschap in 2009 besloten om een deel van de totale kosten van het wegenbeheer ten laste van de watersysteemheffing te laten komen. In de begroting 2014 is € 5,4 miljoen uit de watersysteemheffing toebedeeld aan het wegenbeheer.

2.5 Overdracht van de wegentaak aan gemeenten

De afgelopen vijftien jaar hebben HHNK en het voormalige USHN aan drie gemeenten hun wegentaak conform de Whw overgedragen. Het gaat om:

- 2002: De voormalige gemeenten Egmond en Schoorl aan de fusiegemeente Bergen;
- 2008: Amsterdam-Noord (exclusief wegen op waterkeringen) aan de gemeente Amsterdam;
- 2014: De voormalige gemeenten Akersloot en Limmen aan de fusiegemeente Castricum.

Daarnaast zijn aan diverse gemeenten in het beheergebied weggedeelten binnen de bebouwde kom overgedragen.

2.5.1 Schagenconvenant

In 1996 heeft USHN met de elf gemeenten¹ in zijn beheergebied waar het een wegentaak had conform de Whw een bestuursovereenkomst afgesloten, het zogenaamde Schagenconvenant. In de toelichting van het convenant staat dat een gemeente die wil uittreden een afkoopsom moet betalen vanwege de gedachte dat de achterblijvende gemeenten en het hoogheemraadschap met hogere kosten voor het wegbeheer worden geconfronteerd. In het Schagenconvenant staat niet dat een gemeente pas mag uittreden als er overleg met of instemming van de achterblijvende gemeenten is. De afkoopsom is bedoeld ter compensatie van het hoogheemraadschap en de achterblijvende gemeenten. In overleg met het hoogheemraadschap is in 2014 voor de gemeente Castricum (Limmen en Akersloot) de afkoopsom niet in rekening gebracht.

Per 1 januari 2015 zijn door gemeentelijke herindelingen nog maar vijf 'convenantgemeenten' over: Alkmaar (Schermer en Graft-De Rijk), Hollands Kroon (Niedorp), Koggenland (Wester-Koggenland), Schagen (Schagen en Zijpe) en Uitgeest. Het convenant is niet gebiedsdekkend, maar dat is het al niet meer sinds USHN in 2003 in HHNK is opgegaan. Bovendien staat er een aantal bepalingen in die niet meer worden toegepast, zoals het betalen van aanvullende bijdragen door de (voormalige) gemeenten Niedorp, Schermer en Zijpe en beperkingen aan belastingstijgingen etc.

¹ Akersloot, Egmond, Graft-De Rijk, Limmen, Niedorp, Schagen, Schermer, Schoorl, Uitgeest, Wester-Koggenland en Zijpe).



2.5.2 Gemeentelijke herindelingen

Aan de overdracht bij de gemeente Bergen en Castricum ging een gemeentelijke herindeling vooraf waardoor het hoogheemraadschap in de fusiegemeente niet meer de enige wegbeheerder in het buitengebied was.

Ook bij de fusiegemeenten Schagen (Harenkarspel, Schagen en Zijpe) en Hollands Kroon (Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna en Niedorp) is overdracht van de wegentaak aan de orde gekomen. De fusiegemeente Schagen heeft het hoogheemraadschap benaderd met de vraag of het beheer en onderhoud van de wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet in de voormalige gemeente Harenkarspel door HHNK kon worden overgenomen, zodat er één overheid verantwoordelijk zou worden voor het beheer en onderhoud van alle wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Dit paste niet in het beleid van het hoogheemraadschap om de gehele wegentaak aan gemeenten over te dragen en het wegenbeheer buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet in de voormalige gemeente Harenkarspel is daarom bij de gemeente gebleven. Omgekeerd zou de wegentaak van het hoogheemraadschap in de voormalige gemeente Niedorp overgaan naar de fusiegemeente Hollands Kroon. Hiervan heeft de gemeente uiteindelijk afgezien.

Toekomstige gemeentelijke herindelingen

De komende jaren vinden nog de volgende gemeentelijke herindelingen plaats waarbij mogelijk een overdracht van de wegentaak door het hoogheemraadschap tot gevolg kunnen hebben:

- Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer (1 januari 2015);
- Edam-Volendam en Zeevang (1 januari 2016).

Daarnaast bestaan er ambtelijke samenwerkingstrajecten tussen gemeenten:

- Beemster en Purmerend;
- Oostzaan en Wormerland;
- Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.



3 Discussie toekomst wegentaak

3.1 Probleemstelling

De kerntaken van de waterschappen zijn het watersysteembeheer (waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer van oppervlaktewater en beheer van waterkeringen) en het zuiveringsbeheer. Daarnaast is in de Waterschapswet het wegenbeheer opgenomen als mogelijke waterschapstaak. Op grond hiervan kunnen waterschappen via het provinciaal reglement worden belast met een wegentaak. Via het Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2008) is het hoogheemraadschap belast met een wegentaak.

Voor het hoogheemraadschap en zijn rechtsvoorgangers is de combinatie tussen de kerntaak watersysteembeheer en het wegenbeheer historisch gegroeid, omdat vroeger wegen in het gebied voornamelijk op waterkeringen werden aangelegd. De relatie tussen waterkeringen en weginfrastructuur is tegenwoordig achterhaald, omdat er civieltechnische en waterbouwkundige mogelijkheden zijn om ook laaggelegen gebieden per as te ontsluiten.

In de 'Evaluatie van het Collegeprogramma over de bestuursperiode 2009-2012 van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de accenten voor de verlengde bestuursperiode 2013-2015' is het volgende standpunt over de wegentaak van het hoogheemraadschap ingenomen: *"We zetten in op een besluit door het Rijk, volgend op de evaluatie van de Wet Herverdeling wegenbeheer [in] 2013, dat de wegentaak geen wettelijke taak meer is van waterschappen."* Op basis van het Wegenbeleidsplan 2012-2017 draagt het hoogheemraadschap vanaf dat moment alle wegen inclusief wegen op waterkeringen over aan gemeenten.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in 2013 echter besloten om geen evaluatie van de Whw uit te voeren, omdat de wet ongewijzigd in de toekomstige Omgevingswet (naar verwachting in 2018) zal worden opgenomen. Dit betekent dat het hoogheemraadschap opnieuw naar de toekomst van zijn wegentaak moet kijken.

De vraag of wegenbeheer een taak van het hoogheemraadschap is, is in de afgelopen decennia al vaker gesteld. Bij bijna elke fusie tussen waterschappen, met en zonder wegentaak, wordt het voortzetten van deze taak bediscussieerd. De discussie startte altijd vanuit het principe: 'De wegentaak is in beginsel een taak van de algemene democratie.' Daarna werd een meer praktische benadering gekozen. De reden hiervoor was dat doelmatigheid, efficiëntie en (maatschappelijk laagste) kosten de doorslag gaven om tot een keuze te komen. De voordelen van de schaalgrootte van de beherende instantie (het waterschap) bleken hierbij van doorslaggevende betekenis te zijn.

Door gemeenten in het beheergebied van het hoogheemraadschap wordt zeer verschillend tegen de wegentaak van het hoogheemraadschap aangekeken. Veel gemeenten willen de huidige situatie zo houden. Er is een paar gemeenten die nu zelf verantwoordelijk zijn voor de wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet, maar deze om financiële redenen aan het hoogheemraadschap zouden willen overdragen. Ook is er één gemeente (Oostzaan) die expliciet heeft aangegeven het wegenbeheer van het hoogheemraadschap te willen overnemen. In het verleden zijn gemeentelijke herindelingen voor een paar gemeenten aanleiding geweest om het wegenbeheer over te nemen, maar dit heeft niet in alle gevallen plaatsgevonden.



Het feit dat het hoogheemraadschap in een aantal gemeenten verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet (met bijbehorende wegenheffing) en in een deel van zijn beheergebied niet, leidt in toenemende mate tot discussie.

De kern van de discussie over de wegentaak gaat over de volgende dilemma's:

- Het hoogheemraadschap wil zich richten op zijn kerntaken (watersysteembeheer en zuiveren van afvalwater) in zijn beheergebied;
- Wanneer de wegentaak aan de gemeenten wordt overgedragen, komen dunbevolkte gemeenten met een groot wegenareaal buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet voor hoge kosten per inwoner te staan;
- Wanneer de wegentaak bij het hoogheemraadschap blijft en geen gemeenten uittreden, is het effect dat belastingplichtigen van grote gemeenten met veel inwoners onevenredig veel blijven meebetalen aan het onderhoud van wegen in dunbevolkte plattelandsgemeenten;
- Het afstoten van wegen op waterkeringen leidt tot twee beheerders op de waterkering, het behouden van wegen op waterkeringen leidt tot een verdere versnippering van het wegenbeheer in het beheergebied.



4 Scenario's

Voor de wegentaak bij het hoogheemraadschap bestaan twee toekomstbeelden:

1. HHNK is wegbeheerder;
2. HHNK heeft in de toekomst geen wegentaak meer.

Voor deze twee toekomstbeelden zijn hieronder vier scenario's uitgewerkt:

1. Continueren huidige wegentaak;
2. Overnemen wegentaak van gemeenten;
3. Uitbesteden onderhoudstaken door het hoogheemraadschap;
 - a. Aan provincie Noord-Holland of gemeenten;
 - b. Wegschap;
 - c. Gemeenschappelijke regeling;
4. Overdragen wegentaak aan gemeenten;
 - a. Actief overdragen van de wegentaak;
 - b. Gemeenten op hun verzoek laten uittreden.

4.1 Continueren huidige wegentaak

Drie van de zes waterschappen die na de fusie in 2003 het huidige hoogheemraadschap vormen hebben bij de invoering van de Whw gekozen om een wegentaak te houden. Een vierde waterschap behield uitsluitend het wegbeheer op waterkeringen. Twee fusiepartners hebben hun hele wegentaak overgedragen. In de periode 2002-2014 zijn slechts drie gemeenten geheel of gedeeltelijk uitgetreden. Dit heeft geleid tot de huidige wegentaak van het hoogheemraadschap die in dit scenario wordt gecontinueerd.

Voordeel:

- Continueren van de huidige wegentaak betekent dat alles blijft, zoals het is. Het hoogheemraadschap hoeft geen inspanningen te verrichten om de wegentaak over te dragen of op een andere manier te organiseren. De meeste gemeenten waarvoor het hoogheemraadschap verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet vinden dat het wegenbeheer op dit moment op een goede manier is geregeld.

Nadelen:

- De huidige wegentaak van het hoogheemraadschap is niet gebiedsdekkend. Dit heeft als nadeel dat er geen eenduidig beleid door HHNK kan worden gevoerd. Met dit scenario wordt deze situatie in stand gehouden;
- Verder is in de afgelopen jaren door gemeentelijke herindelingen in een aantal fusiegemeenten de situatie ontstaan waarbij zowel het hoogheemraadschap alsook de gemeente verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Dit heeft geleid tot rechtsongelijkheid tussen belastingplichtigen binnen één gemeente. De komende jaren staat nog een aantal gemeentelijke herindelingen gepland. Nadeel van dit scenario is dat het hoogheemraadschap dergelijke gemeenten niet kan laten uittreden en zal de rechtsongelijkheid in stand blijven.



4.2 Overnemen wegentaak van gemeenten

De fusiegemeente Schagen heeft een paar jaar geleden aan het hoogheemraadschap gevraagd of de HHNK de wegentaak in de voormalige gemeente Harenkarspel zou willen overnemen. Deze vraag zou in de toekomst ook van andere (fusie)gemeenten kunnen komen.

Voordeel:

- Het hoogheemraadschap heeft door de grootte van zijn wegenareaal schaalvoordelen ten opzichte van de afzonderlijke gemeenten en kan daardoor onderhoudstaken tegen de lagere kosten per kilometer uitvoeren dan gemeenten. Een uitbreiding van de onderhoudstaak van het hoogheemraadschap kan nog meer schaalvoordelen opleveren.

Nadelen:

- Nadeel van dit scenario is dat het niet bijdraagt aan het uitgangspunt van eenduidig beleid en beheer in het beheergebied en de rest van Nederland. Ook past uitbreiding niet bij het uitgangspunt dat de wegentaak geen kerntaak van het hoogheemraadschap is;
- Verder zal een uitbreiding van de wegentaak het hoogheemraadschap organisatorisch geen verdere voordelen opleveren, eerder nadelen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk zal meer aandacht worden geschonken aan de uitvoering van de wegentaak, terwijl het geen kerntaak van het hoogheemraadschap is.

4.3 Uitbesteden onderhoudstaken door het hoogheemraadschap

In dit scenario houdt het hoogheemraadschap zijn wegentaak, maar draagt de uitvoering van onderhoudstaken over aan andere overheden, een samenwerkingsverband of aan marktpartijen.

Voordeel:

- Het hoogheemraadschap blijft alleen verantwoordelijk voor de financiering van zijn wegentaak. De organisatie kan bij de uitvoering zich focussen op de kerntaken watersysteembeheer en zuivering van afvalwater.

Nadeel:

- Uitbesteden van onderhoudstaken betekent niet automatisch dat de kosten voor het onderhoud van wegen lager worden.

Dit scenario bestaat uit drie opties:

1. Uitbesteden aan provincie Noord-Holland of gemeenten;
2. Oprichten van een wegschap;
3. Onderbrengen in een gemeenschappelijke regeling;
4. Uit laten voeren door marktpartijen

4.3.1 Uitbesteden van onderhoudstaken aan provincie Noord-Holland en gemeenten

Het hoogheemraadschap besteedt bij deze optie de uitvoering van zijn onderhoudstaken uit aan andere overheden. Onderbrengen bij de provincie Noord-Holland is niet mogelijk, omdat zij met een proces bezig is om haar onderhoudstaken middels gebiedscontracten door marktpartijen te laten plannen en uitvoeren. De uitvoering zou wel door gemeenten kunnen gebeuren, maar dan moet het hoogheemraadschap met iedere gemeente afzonderlijk tot een akkoord moeten komen.



Dat kost veel tijd en de kans is groot dat niet elke gemeente bereid is om onderhoudstaken over te nemen. Hierdoor blijft sprake van versnippering in het wegenbeheer en kan er daardoor geen eenduidig beleid en beheer worden gevoerd.

4.3.2 Wegschap

In het verleden was sprake van wegschappen. Deze waren op dezelfde wijze georganiseerd als de waterschappen. In de themasessie wegenbeheer op 10 september 2014 is een wegschap genoemd als mogelijk optie om de wegentaak (samen met gemeenten en provincie Noord-Holland) in onder te brengen. Wettelijk bestaat die mogelijkheid echter niet meer, dus deze optie is niet meer relevant.

4.3.3 Gemeenschappelijke regeling

Gezamenlijk wegen beheren moet nu plaatsvinden in de vorm van een gemeenschappelijk regeling conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De kosten van het wegenbeheer worden bepaald op basis van het aandeel wegen per beheerder. In de regeling moet ook een verdeelsleutel worden afgesproken over de zeggenschap (bestuur).

Een gemeenschappelijke regeling wordt door gemeenten en provincie Noord-Holland echter niet gedragen. Reden is de weinige democratische legitimatie en dikwijls zeer moeizame verdeling van zeggenschap en kosten over de deelnemende partijen. Zeggenschap en kosten zullen dan waarschijnlijk op basis van financiële verhoudingen tussen de partners worden verdeeld. De spreiding van de lasten over de belastingplichtigen van de samenwerkende partijen komt daarmee onder druk te staan en mogelijk zelfs geheel te vervallen.

Verder is een gemeenschappelijke regeling niet af te dwingen. De kans is klein dat alle gemeenten ten noorden van het Noordzeekanaal en provincie Noord-Holland met het hoogheemraadschap één gemeenschappelijke regeling voor het beheer en onderhoud van wegen aangaan. Indien maar een deel van de gemeenten meedoet, is er nog steeds sprake van versnippering van het wegenbeheer over verschillende overheden en daarmee geen eenduidig beleid en beheer.

4.3.4 Uit laten voeren door marktpartijen

De provincie Noord-Holland is bezig met een proces om onderhoud van hun wegen middels gebiedscontracten door marktpartijen te laten plannen en uitvoeren. Zoals in paragraaf 4.3.1 staat beschreven kan het hoogheemraadschap op dit moment hieraan niet deelnemen. Het is wel mogelijk om de onderhoudstaken in een eigen gebiedscontract onder te brengen.

4.4 Overdragen wegentaak aan gemeenten

In dit scenario draagt het hoogheemraadschap de hele wegentaak over aan gemeenten in zijn beheergebied. De overdracht van de wegentaak aan gemeenten kan uitsluitend gebeuren in overeenstemming met de ontvangende partij. Opgelegde of afgedwongen overdrachten behoren niet tot de mogelijkheden.

Belangrijk uitgangspunt is dat de overdracht van de wegentaak (inclusief wegen op waterkeringen) plaatsvindt binnen de maximale jaarlijkse tariefstijging wegenheffing HHNK. Bij overdracht van wegen moet desbetreffende gemeente ook de boekwaarde van de investeringen van het hoogheemraadschap overnemen.



Voor de boekwaarde die niet aan een specifieke gemeente is toe te delen, bepaalt het hoogheemraadschap een percentage op basis van de grootte van het overgedragen wegenareaal dat ook in rekening wordt gebracht. In totaal bedraagt eind 2014 de boekwaarde bij het hoogheemraadschap € 22,7 miljoen.

Voordelen:

- Het wegenbeheer wordt in zijn geheel een taak van de algemene democratie en is geen taak meer van het hoogheemraadschap;
- Bij overdracht aan gemeenten ontstaat één wegbeheerder voor wegen binnen en buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Dit komt de zichtbaarheid ten goede van inwoners en weggebruikers;
- Kosten en baten van het wegenbeheer komen per gemeente in evenwicht met elkaar;
- Het hoogheemraadschap kan na overdracht van de hele wegentaak eenduidig beleid en beheer in het gebied voeren.

Nadeel:

- Bij overdracht van de wegentaak kan sprake zijn van hoge kosten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud en de inrichting van de weg, en een hoge bijdrage aan gemeenten voor het toekomstig onderhoud die in het betreffende jaar direct ten laste komen van de exploitatiebegroting.

Voor dit scenario zijn twee subscenario's uitgewerkt:

1. Actief overdragen van de wegentaak aan gemeenten
2. Overdracht wegentaak op verzoek van gemeenten

4.4.1 Actief overdragen van de wegentaak

Het hoogheemraadschap draagt de komende tien jaar actief zijn hele wegentaak (inclusief wegen op waterkeringen) over aan gemeenten en is daardoor op 1 januari 2026 geen wegbeheerder meer. Als eerste stap draagt het hoogheemraadschap de wegentaak over aan gemeenten waarin de opbrengsten van de wegenheffing HHNK hoger zijn, dan de kosten die het hoogheemraadschap in die gemeente maakt voor het beheer en onderhoud van wegen (de zogenaamde nettobetalers Oostzaan, Purmerend en Hoorn). Daarna volgen de andere gemeenten.

Voor gemeenten die niet uit zichzelf uittreden, stelt het hoogheemraadschap een strategie op om voor genoemde datum de wegentaak toch over te dragen. Gemeentelijke herindelingen kunnen bijvoorbeeld momenten zijn waarop een overdracht van de wegentaak aan de orde kan komen. Andere mogelijkheid is de wegentaak (kostendekkend) ruilen tegen de overname van stedelijk water of riool/rioolgemalen van gemeenten.

4.4.2 Overdracht op verzoek van gemeenten

Het hoogheemraadschap draagt uitsluitend op verzoek van gemeenten zijn wegentaak over waardoor het op een gegeven moment geen wegbeheerder meer is. Gemeenten kunnen dus zelf kiezen of zij de wegentaak door het hoogheemraadschap willen laten uitvoeren of dat zij het zelf gaan doen. De gemeente Oostzaan heeft al meermaals bij het hoogheemraadschap aangegeven uit te willen treden en aan dat verzoek zullen wij gehoor geven.



5 Effecten van de scenario's

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de effecten die optreden binnen de in het vorige hoofdstuk beschreven scenario's.

5.1 Eenheid in het wegenbeheer

Voor de inwoners en weggebruikers is het op dit moment niet altijd duidelijk wie de wegbeheerder is van wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet. Continuering van de huidige situatie of uitbreiding van de wegentaak, brengt hierin geen verandering. Ook bij uitbesteding van onderhoudstaken aan gemeenten of onderbrengen in een gemeenschappelijke regeling blijven er meerdere wegbeheerders (naast elkaar) bestaan.

Dit pleit voor een overdracht van de wegentaak van het hoogheemraadschap aan een voor de inwoners/weggebruikers herkenbare wegbeheerder; de gemeente. Bovendien kunnen gemeenten de wegen binnen en buiten de bebouwde kom beter op elkaar laten aansluiten.

5.2 Financiële consequenties

Enkele scenario's hebben financiële consequenties. In geval van uitbreiding van de wegentaak krijgt het hoogheemraadschap te maken met hogere kosten voor het beheer en onderhoud van wegen, omdat het wegenareaal groter wordt. Daarnaast moet het hoogheemraadschap de boekwaarde van de investeringen van desbetreffende gemeente overnemen en eventuele andere bijkomende kosten.

Bij overdracht van de wegentaak aan gemeenten ontstaan de volgende kosten:

- Wegwerken achterstallig onderhoud;
- Bijdrage aan toekomstig onderhoud (eerste twee jaar geen groot onderhoud);
- Verkeersveilige inrichting van de weg (Duurzaam Veilig);
- Afschrijven van investeringen die niet kunnen worden overgedragen.

Naast deze kosten die direct verbonden zijn aan de overdracht, ontstaan frictiekosten voor personeel het hoogheemraadschap dat niet kan worden overgedragen aan gemeenten.

De extra kosten moeten voor zover ze niet in rekening kunnen worden gebracht bij de gemeenten die uittreden uit de exploitatiebegroting van het hoogheemraadschap worden gefinancierd. Daarmee worden ze in rekening gebracht bij de belastingplichtigen in de gemeenten waarvoor wij de wegentaak blijven uitvoeren.

De kosten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, een bijdrage aan de kosten voor de eerste twee jaar na overdracht en verkeersveilige inrichting van de weg bedragen op basis van de overdracht aan de gemeente Castricum (1 januari 2014) ongeveer € 80.000 per kilometer. Uitgaande van dit normbedrag is de inschatting dat de extra kosten om de wegen in gewenste staat te brengen voor overdracht (afgerond 1.400 km) uitkomen op € 115 miljoen.

Op een deel van de wegen die worden overgedragen rust nog een boekwaarde van lopende investeringen. De vroegtijdige afschrijving hiervan zullen de gemeenten moeten afkopen. Niet alle investeringen op wegen zijn gekoppeld aan gemeenten. Om deze toch te kunnen afschrijven zal een percentueel aandeel per gemeente worden bepaald. In totaal bedraagt de boekwaarde voor de wegen eind 2014 € 22,7 miljoen.



Uitbesteden van onderhoudstaken aan gemeenten, provincie Noord-Holland of een gemeenschappelijke regeling hebben voor het hoogheemraadschap geen financiële consequenties behalve dan de doorbelasting van kosten van onderhoud aan het hoogheemraadschap. Mogelijk dat de kosten voor het onderhoud die worden doorberekend hoger zijn, dan als het hoogheemraadschap deze taak zelf blijft uitvoeren.

5.3 Organisatorische effecten voor het hoogheemraadschap

Continueren van de huidige situatie heeft geen effect op de organisatie van het hoogheemraadschap. Indien gekozen wordt om de wegentaak over te dragen aan gemeenten, neemt het wegenareaal geleidelijk af en sluiten de resterende delen minder goed op elkaar aan. Dit zorgt ervoor dat het hoogheemraadschap zijn wegentaak minder efficiënt kan uitvoeren. Op onderhoudsniveau zijn de gevolgen groter. Een belangrijk deel van de (seizoensgebonden) werkzaamheden valt weg.

Voor de crisisbeheersingsorganisatie leveren de scenario's waarbij sprake is van continuering van het wegenbeheer en/of overname van onderhoudstaken van gemeenten een voordeel op ten opzichte van de andere scenario's. Het aantal beschikbare medewerkers dat direct na een calamiteit kan worden ingezet voor calamiteitenbestrijding is namelijk groter. Dat is met name in de eerste uren van een opgetreden calamiteit van belang. Externe hulp is dan nog niet direct beschikbaar. Verder hebben de 'eigen' onderhoudsmedewerkers een belangrijke rol bij het voorkomen van calamiteiten. Bij dreiging zijn zij snel ter plaatse en kunnen daardoor een calamiteit voorkomen. Het is altijd mogelijk om calamiteiten te bestrijden met inhuur van medewerkers. De flexibiliteit van een dergelijke aanpak is echter minder ten opzichte van inzet met eigen medewerkers.

5.4 Consequenties voor het personeel van het hoogheemraadschap

Binnen het hoogheemraadschap zijn ongeveer 80 werknemers op basis van een volledige werkweek (fte) betrokken bij het beheer en onderhoud van wegen binnen de hele organisatie. Er zijn geen consequenties voor het personeel bij de continuering van de wegentaak. Bij het uitbesteden van onderhoudstaken aan andere overheden, deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling of overdracht van de wegentaak zijn er wel consequenties. In principe geldt: taak over, mens over.

5.5 Juridische consequenties

De huidige situatie is door provincie Noord-Holland vastgelegd in het Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2008. Continueren van de wegentaak en uitbesteden van onderhoudstaken hebben geen effect. Voor alle andere scenario's moet de provincie toestemming verlenen en het reglement wijzigen. Voor de overdracht van de wegentaak is een overeenkomst die partijen met elkaar sluiten noodzakelijk. Voorwaarden die bij een wijziging tussen beheerders worden gehanteerd zijn regelingen met betrekking tot jaarlijkse bijdrage/eenmalig afkoopsom, personeel, het kwaliteitsniveau van de wegen (wegverhardingen en wegfunderingen), inrichting van de weg en andere afspraken met betrekking tot rechten, plichten, vergunningen, etc. Verder moet het hoogheemraadschap het Schagenconvenant officieel beëindigen.



5.6 Effect op reputatie HHNK

De kwaliteit van onze operatie bepaalt onze reputatie. In het recente reputatieonderzoek van HHNK onder burgers, geeft 21% van de respondenten aan dat zij wegenbeheer als een taak van het hoogheemraadschap zien. De deelnemers werd ook gevraagd naar hun tevredenheid over de uitvoering van de werkzaamheden rond onze kerntaken. Schoon water scoort het hoogst met een 7,6. Gevolgd door voldoende water met een 7,5, veilige dijken met een 7,4 en het rapportcijfer 6,7 voor veilige wegen.

Van alle kerntaken is het onderhoud van de wegen en gladheidsbestrijding het minst bekend bij burgers (ca. 26% en gladheidsbestrijding 19 %). Het aanhouden van de wegentaak, betekent dat wij voor het wegenbeheer stappen moeten zetten om de waardering van inwoners en weggebruikers te vergroten. De wegen scoren nu het laagst in de waardering (zie boven). Bij uitbesteden van onderhoudstaken of overdracht van de hele wegentaak door het hoogheemraadschap, is het belangrijk dat de burger goed wordt geïnformeerd welke overheid verantwoordelijk wordt voor het wegenbeheer.

5.7 Gevolgen voor wegenheffing HHNK

Uitgangspunt is dat voortzetten van de huidige wegentaak door het hoogheemraadschap, uitbreiding van het wegenareaal of overdragen van wegen aan gemeenten geen effect heeft op de tarieven van de wegenheffing HHNK anders dan de maximale jaarlijkse tariefstijging.



6 Andere wegenheffing HHNK

De huidige kostentoedeling voor de wegenheffing HHNK is gebaseerd op de belangen die rechtstreeks en direct bij de taakuitoefening zijn betrokken. Via een verdeelsleutel ontstaan tarieven die in elk van de deelnemende gemeenten gelijk zijn. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten met veel inwoners en een klein wegenareaal meebetalen aan relatief dunbevolkte plattelandsgemeenten met een groot wegenareaal. Dit is het zogenaamde solidariteitsprincipe.

Het hoogheemraadschap wil graag een betere vergelijking met en tussen gemeenten maken met betrekking tot de kosten en baten van het wegenbeheer. Mogelijkheid daarvoor is een andere wegenheffing gebaseerd op dezelfde methodiek als de OZB-belasting van gemeenten.

Methodiek onroerendzaakbelasting

Om in beeld te brengen welke gevolgen een kostentoedeling heeft die gebaseerd is op de methodiek van de OZB zijn de percentages die voortvloeien uit de kostentoedeling van HHNK aangepast. Dat wil zeggen: in overeenstemming met de werking van de OZB-belasting zijn de percentages van de kosten van de categorieën Ingezetenen, Ongebouwd en Natuur, op nul gezet en de categorie Gebouwd op 100%.

Met dit gegeven is het tarief voor de wegenheffing van 2014 opnieuw berekend. Dit nieuwe tarief is in tabel 2 gebruikt om de verschillen in beeld te brengen tussen de huidige aanslagen 2014 en de aanslagen op basis van dit gewijzigde tarief. Deze tabel is gebaseerd op de profielen die jaarlijks bij de begroting gebruikt worden om de gevolgen van nieuwe tarieven te presenteren.



Tabel 2: Huidige situatie (2014) vergeleken met de OZB-methode voor wegenheffing.

Belastingaanslagen : Huidige situatie 2014 vergeleken met de OZB-methode voor wegenheffing						26-6-2014
Voorbeeld 1	Eenpersoons huishouden	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 57,21	€ 57,21			
Watersysteemheffing	ingezetenen	€ 96,39	€ 96,39			
Wegenheffing	ingezetenen	€ 37,61	€ -			
		€ 191,21	€ 153,60	€ -37,61		-19,7%
Voorbeeld 2	Meerpersoons huishouden	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 171,63	€ 171,63			
Watersysteemheffing	ingezetenen	€ 96,39	€ 96,39			
Wegenheffing	ingezetenen	€ 37,61	€ -			
		€ 305,63	€ 268,02	€ -37,61		-12,3%
Voorbeeld 3	Meerpersoons huishouden met eigen huis: € 470.000	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 171,63	€ 171,63			
Watersysteemheffing	ingezetenen	€ 96,39	€ 96,39			
	gebouw d	€ 223,72	€ 223,72			
Wegenheffing	ingezetenen	€ 37,61	€ -			
	gebouw d	€ 54,52	€ 132,40			
		€ 583,87	€ 624,14	€ 40,27		6,9%
Voorbeeld 4	Procesindustrie 1400 ve/w oz € 28.200.000	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 80.094,00	€ 80.094,00			
Watersysteemheffing	gebouw d	€ 13.423,20	€ 13.423,20			
Wegenheffing	gebouw d	€ 3.271,20	€ 7.943,94			
		€ 96.788,40	€ 101.461,14	€ 4.672,74		4,8%
Voorbeeld 5	Groothandel 10 ve/w oz € 2.256.000	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 572,10	€ 572,10			
Watersysteemheffing	gebouw d	€ 1.073,86	€ 1.073,86			
Wegenheffing	gebouw d	€ 261,70	€ 635,52			
		€ 1.907,66	€ 2.281,48	€ 373,82		19,6%
Voorbeeld 6	Veeteeltbedrijf 40 ha/w oz € 940.000	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Zuiveringsheffing	zuiveringsheffing	€ 171,63	€ 171,63			
Watersysteemheffing	gebouw d	€ 447,44	€ 447,44			
	ongebouw d	€ 3.806,40	€ 3.806,40			
Wegenheffing	gebouw d	€ 109,04	€ 264,80			
	ongebouw d	€ 860,40				
		€ 5.394,91	€ 4.690,27	€ -704,64		-13,1%
Voorbeeld 7	Natuurgebied 10 hectare	2014 huidige methode	2014 ozb-methode	Vershil	Percentage	
Watersysteemheffing	ongebouw d/natuur	€ 49,30	€ 49,30			
Wegenheffing	ongebouw d/natuur	€ 9,90				
		€ 59,20	€ 49,30	€ -9,90		-16,7%



6.1 Consequenties andere wegenheffing

De wegenheffing HHNK op basis van de OZB-methodiek zorgt ervoor dat kosten en baten van het wegenbeheer met en tussen gemeenten in het beheergebied en de rest van Nederland beter met elkaar te vergelijken zijn. Een gevolg is dat de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur te maken krijgen met een lagere belastingaanslag. De OZB-methodiek voor de wegenheffing HHNK zorgt voor de 'categorie gebouwd' echter voor een stijging tussen de 4,8 en 19,6%. Gezien deze consequentie zal het hoogheemraadschap een andere wegenheffing HHNK niet eerder ter discussie stellen, dan dat de totale kostentoedeling tegen het licht wordt gehouden.

6.2 Andere verdeling kosten watersysteemtaak/wegentaak

De huidige verdeling van de kosten van het beheer en onderhoud van wegen door het hoogheemraadschap over de watersysteemtaak en de wegentaak is 30/70. Deze verdeling is gebaseerd op het feit dat ongeveer een derde van de wegen op een waterkering ligt. In zeven gemeenten in het beheergebied heeft het hoogheemraadschap wegen op waterkeringen in beheer, maar geen wegentaak conform de Whw (polderwegen). Deze dijkwegen maken ongeveer 7% van het totale wegenareaal uit. In theorie zou de verdeling van de kosten tussen de watersysteemtaak en de wegentaak 7/93 kunnen worden. Belastingplichtigen in de Whw-gemeenten dragen dan via de wegenheffing HHNK bij aan de kosten van de wegen op waterkeringen in hun gemeente. Hiermee anticipeert het hoogheemraadschap op de overdracht van de wegentaak aan gemeenten inclusief wegen op waterkeringen.

In de praktijk zal het percentage niet op 7% uitkomen, omdat een groter deel van de wegen op waterkeringen niet aan gemeenten kan worden overgedragen. De schatting van de wegen op waterkeringen waarvoor het hoogheemraadschap verantwoordelijk blijft, ligt tussen de 15 en 20% waarmee de verdeling op 15-20/85-80 uitkomt. Omdat het moeilijk is om op dit moment precies te bepalen welke wegen op waterkeringen uiteindelijk bij het hoogheemraadschap zullen blijven, handhaaft het hoogheemraadschap als uitkomst van de discussie voorlopig de verdeling van de kosten tussen de watersysteemtaak en de wegentaak op 30/70.



7 Afweging

7.1.1 Scenario's wegentaak

Er zijn vier scenario's opgesteld voor de toekomst van het wegenbeheer bij het hoogheemraadschap met binnen scenario 3 en scenario 4 een aantal varianten (subscenario's). Eén variant (scenario 3b 'Wegschap') is niet beoordeeld, omdat een Wegschap wettelijk niet meer mogelijk is. De andere scenario's met bijbehorende varianten zijn gewogen op basis van de uitgangspunten die staan beschreven in paragraaf 1.2.

Scenario 1

In scenario 1 wordt de huidige wegentaak gecontinueerd. Het hoogheemraadschap blijft daardoor een taak uitvoeren die geen kerntaak is en kan daardoor geen eenduidig beleid binnen het gebied voeren. Verder blijft rechtsongelijkheid bestaan tussen gemeenten en binnen fusiegemeenten en is geen sprake van een eerlijker verdeling van de kosten en baten van het wegenbeheer tussen gemeenten. Financiële consequenties voor het hoogheemraadschap zijn er niet, behalve dan de jaarlijkse kosten voor het beheer en onderhoud van wegen (ongeveer € 27 miljoen op basis van de begroting 2014). Pluspunt in dit scenario is dat het wegenbeheer voor gemeenten waarin het hoogheemraadschap een wegentaak heeft tegen de laagst maatschappelijke kosten wordt uitgevoerd.

Scenario 2

In scenario 2 neemt het hoogheemraadschap het beheer en onderhoud van wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet over van gemeenten. Dit scenario past niet bij het uitgangspunt dat de wegentaak geen kerntaak van het hoogheemraadschap is. Verder leidt dit scenario ook niet tot een eerlijker verdeling van de kosten en baten van het wegenbeheer tussen gemeenten en blijft rechtsongelijkheid tussen gemeenten bestaan. Financieel gezien leidt een overname van de wegentaak van gemeenten voor het hoogheemraadschap tot een stijging van de exploitatiebegroting waarbij nauwelijks tot geen schaalvoordelen (meer) optreden. Verder moet het hoogheemraadschap in dit scenario de boekwaarde van gemeenten overnemen. Pluspunt in dit scenario is dat het wegenbeheer voor gemeenten waarin het hoogheemraadschap een wegentaak heeft tegen de laagst maatschappelijke kosten wordt uitgevoerd.

Scenario 3

In scenario 3 laat het hoogheemraadschap de onderhoudstaken uitvoeren door gemeenten, provincie Noord-Holland, een gemeenschappelijke regeling of door marktpartijen. Het hoogheemraadschap blijft verantwoordelijk voor de financiering en daarmee blijft het wegenbeheer een (kern)taak. Het leidt daardoor niet tot een eerlijker verdeling van de kosten en baten tussen gemeenten. Verder zorgt uitbesteden van onderhoudstaken er ook niet voor wegenbeheer tegen de laagst maatschappelijke kosten wordt uitgevoerd.

Scenario 4

In scenario 4 draagt het hoogheemraadschap zijn wegentaak over aan gemeenten waardoor het wegenbeheer op een gegeven moment geen (kern)taak meer is van het hoogheemraadschap. Dit leidt tot een eerlijker verdeling van de kosten en baten tussen gemeenten, omdat deze voor elke gemeente in evenwicht komen. Hierdoor is het ook mogelijk om een vergelijking van de kosten tussen gemeenten in het beheergebied en in de rest van Nederland te maken. Minpunt is dat de kosten voor het beheer en onderhoud per kilometer zullen stijgen waardoor het wegenbeheer niet meer tegen de laagst maatschappelijke kosten wordt uitgevoerd.



Voor de overdracht van de wegentaak aan gemeenten zijn twee varianten beschreven:

- 4a. Actief overdragen van de wegentaak waardoor het hoogheemraadschap op 1 januari 2026 geen wegbeheerder meer is;
- 4b. Overdracht op verzoek van gemeenten waardoor het hoogheemraadschap op de langere termijn geen wegbeheerder meer is.

Variante 4a betekent dat het hoogheemraadschap in een periode van tien jaar de wegentaak aan gemeenten overdraagt. De kosten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, eventuele verkeersveilige inrichting van de weg en een bijdrage voor het onderhoud in de eerste twee jaar na overdracht bedragen ongeveer € 115 miljoen. Per jaar komt dat neer op een bedrag van € 11,5 miljoen dat ten laste komt van de exploitatiebegroting. Een andere financiële consequentie is dat het hoogheemraadschap te maken krijgt met frictiekosten. Daarentegen betekent een afname van het wegenareaal van het minder kosten voor het beheer en onderhoud van wegen. Dit heeft een dempend effect op de exploitatiebegroting.

In variante 4b draagt het hoogheemraadschap de wegentaak op verzoek van gemeenten over. Dit is een geleidelijk proces waardoor de kosten voor overdracht over een langere periode worden uitgespreid en daardoor een beperkt effect hebben op de exploitatiebegroting. Ook frictiekosten kunnen hierdoor zo veel mogelijk worden voorkomen. In de tussentijd onderzoekt het hoogheemraadschap de mogelijkheden om de kosten voor het beheer en onderhoud van wegen te reduceren, bijvoorbeeld door differentiatie in onderhoudsniveaus en/of uitbesteden van onderhoudstaken aan marktpartijen.

7.1.2 Wegenheffing

Uit onderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot een andere wegenheffing HHNK op basis van de OZB-methodiek is naar voren gekomen dat voor de categorie gebouwd de gemiddelde tariefstijging boven het jaarlijkse maximum uitkomt. Daarom wil het hoogheemraadschap op dit moment geen wijzigingen doorvoeren.

7.1.3 Kostentoedeling

Kosten voor het beheer en onderhoud van wegen worden op dit moment voor een deel gefinancierd uit de watersysteemheffing. Het is op dit moment niet mogelijk tot een andere toedeling van de kosten tussen de watersysteemmaak en de wegentaak te komen, omdat het niet duidelijk is in welke gemeenten het hoogheemraadschap zijn wegentaak de komende jaren gaat overdragen en wat het percentage wegen op waterkeringen is.



8 Conclusie

Op basis van de afweging in hoofdstuk 7 tussen de scenario's wordt geconstateerd dat twee scenario's het beste voldoen aan de kaders en uitgangspunten die door het bestuur zijn geformuleerd en in hoofdstuk 1.2 beschreven staan:

- Scenario 1: Continuëren huidige wegentaak;
- Scenario 4b: Overdragen wegentaak op verzoek van gemeenten.

In Scenario 1 wordt het wegenbeheer tegen de laagst maatschappelijke kosten uitgevoerd, maar daarbij is geen sprake van een eerlijker verdeling van de kosten en baten tussen gemeenten. Daarnaast blijven er meerdere beheerders van wegen buiten de bebouwde kom in fusiegemeenten bestaan. En het hoogheemraadschap blijft een taak uitvoeren die niet wordt gezien als kerntaak. Kosten bedragen € 27 miljoen per jaar (op basis begroting 2014).

Scenario 4b zorgt ervoor dat de wegentaak geen (kern)taak van het hoogheemraadschap meer is en dat er een eerlijker verdeling van de kosten en baten tussen gemeenten ontstaat. Gemeenten treden op vrijwillige basis uit en het afstoten zal enkele tientallen jaren in beslag nemen. In de uitwerking van dit scenario komt aan de orde onder welke voorwaarden en tegen welke kosten uittredingen kunnen plaatsvinden.

Omdat het overdrachtsproces geleidelijk verloopt, kunnen de kosten over een langere periode worden uitgesmeerd waardoor de risico's voor de organisatie van het hoogheemraadschap beperkt blijven. Uitgangspunt is dat overdracht plaatsvindt binnen de jaarlijkse maximale tariefstijging van de wegenheffing HHNK. In de tussentijd blijft het hoogheemraadschap de wegentaak uitvoeren en zal in de bedrijfsvoering op zoek gaan naar besparingsmogelijkheden.

Andere wegenheffing

Een andere wegenheffing op basis van de OZB-methodiek of een andere toedeling van de kosten van het wegenbeheer tussen de watersysteemheffing en de wegenheffing stelt het hoogheemraadschap op dit moment niet ter discussie.