

Datum
19 januari 2018
Versie
3.1
Status
DEFINITIEF

BESTUURLIJKE VERKENNING WATERSCHAPSWEGEN

Waar een wil is, is een weg

Verantwoording

Dit rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de door het Directeurenoverleg Mobiliteit van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu aangestelde bestuurlijk verkenner mevrouw Karla Peijs. Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de wegbeherende waterschappen, de betrokken gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten en de provincie Zuid-Holland.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Aanleiding

De Aanvullingswet geluid is voor de waterschappen aanleiding geweest om nogmaals aandacht te vragen voor de overdracht van het beheer van waterschapswegen. In 2014 is door het Ministerie van I&M afgezien van de evaluatie van de Wet herverdeling wegbeheer omdat deze opgaat in de Omgevingswet. Hierbij is geconstateerd dat het wettelijk kader van Wegenwet en Waterschapswet voldoende instrumenten biedt om de overdracht van het wegbeheer van waterschappen naar gemeenten mogelijk te maken.

In het Directeurenoverleg Mobiliteit (DoMo) van het Ministerie van I&M is op 28 maart 2017 besloten om Karla Peijs in de rol van bestuurlijk verkenner, te laten onderzoeken hoe de belemmeringen bij de overdracht van waterschapswegen naar gemeenten kunnen worden weggenomen.

Scenario's overdracht

Er zijn verschillende scenario's denkbaar ten aanzien van de overdracht van de waterschapswegen. Welk scenario gehanteerd wordt hangt af van het aantal betrokken gemeenten, de verhouding tussen netto betalers en -ontvangers en het al dan niet gelijktijdig overdragen van alle waterschapswegen per waterschap.

Conclusies

1. Een overdracht is maatwerk, er is geen voorkeursscenario voor de overdracht van waterschapswegen.
2. Het waterschap als huidig beheerder neemt het initiatief om tot overdracht te komen.

Belangrijkste aanbevelingen

1. Waterschap: tracht kapitaallasten te minimaliseren en niet verder toe te laten nemen.
2. Waterschap: alternatief is het tegen boekwaarde overdragen van de wegen in combinatie met een hogere gewenningsbijdrage (zie Kader 9 voor een toelichting).
3. Waterschap: gebruik de CROW-systematiek (publicaties 146a en 146b) om de staat van onderhoud van de over te dragen wegen in beeld te brengen.
4. Waterschap & Gemeente: maak afspraken voor het beheer van wegen gelegen op een waterkering.
5. Gemeente: realiseer dat u nu een uitzonderingspositie heeft, elders in het land beheren gemeenten de wegen in het buitengebied.
6. Provincie: stimuleer het initiatief om te komen tot een integrale overdracht van wegen binnen een regio.
7. Rijk: zoek een moment, zoals de einddatum van het Bestuursakkoord Water of het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarop het plan om tot overdracht van de waterschapswegen te komen, vastgelegd moet zijn tussen het waterschap en de gemeente(n). De overdracht zelf vindt daarna plaats zoals in het plan vastgelegd.
8. Rijk: herbevestig nut en noodzaak van het onderbrengen van de mobiliteitstaak bij algemene overheid.

Inhoudsopgave

	Bestuurlijke samenvatting	3
1	Inleiding	7
Kader 1	Wegbeheer in het Bestuursakkoord Water (2011)	7
1.1	Leeswijzer	7
2	Waterschappen	9
2.1	Hollands Noorderkwartier	9
2.2	Hollandse Delta	9
Kader 2	Onevenwichtigheid inkomsten en uitgaven per gemeente	9
2.3	Rivierenland	10
Kader 3	Weg op een waterkering	10
2.4	Scheldestromen	10
Kader 4	Bestuursovereenkomst wegen in Zeeland	10
2.5	Schieland en de Krimpenerwaard	10
3	Gemeenten (per waterschap)	11
Kader 5	Wet herverdeling wegenbeheer	11
3.1	Hollands Noorderkwartier	11
3.2	Hollandse Delta	12
Kader 6	Duurzaam veilig	12
3.3	Rivierenland	12
3.4	Scheldestromen	13
3.5	Schieland en de Krimpenerwaard	13
Kader 7	Lopik, een kleine gemeente met veel buitengebied	13
4	Provincies	15
4.1	Provincie Zuid-Holland	15
5	Overdrachtsscenario's	17
5.1	Wegentaak behouden bij het waterschap	17
5.2	Overdracht per gemeente	17
5.3	Overdracht per cluster van gemeenten	17
5.4	Overdracht naar samenwerkingsverband	18
5.5	Alle wegen gelijktijdig overdragen	18
5.6	Maatwerk per gemeente	18
Kader 8	Wat kunnen we leren van andere overdrachten?	19
6	Financiële aspecten	21
6.1	BTW-compensatiefonds	21
6.2	Kapitaallasten	21
6.3	Gewenningsbijdrage	21
Kader 9	Voorbeelden gewenningsbijdragen	22
6.4	Heffende instanties	22
6.5	Bestuurlijke drukte	22
7	Conclusies en aanbevelingen	23
7.1	Conclusies	23
7.2	Aanbevelingen	23

8	BIJLAGEN	25
	Bijlage 1 Kentallen wegenbeherende waterschappen	26
	Bijlage 2 Overzicht financiën per waterschap	27
	Bijlage 3 Kentallen waterschapswegen per gemeente	28

1 INLEIDING

De consultatie voor de Aanvullingswet geluid is voor de waterschappen aanleiding geweest om nogmaals aandacht te vragen voor de overdracht van het beheer van waterschapswegen. Het Ministerie van I&M heeft afgezien van de evaluatie van de Wet herverdeling wegbeheer omdat deze opgaat in de Omgevingswet. Hierbij is geconstateerd dat het wettelijk kader van Wegenwet en Waterschapswet voldoende instrumenten biedt om de overdracht van het wegbeheer van waterschappen naar gemeenten mogelijk te maken.

Vijf waterschappen in het westen van het land zijn, naast de reguliere waterschapstaken, ook wegbeheerder. Vier van hen willen deze taak overdragen aan de gemeenten. Wettelijk zijn hiervoor geen belemmeringen, er zijn echter ook geen instrumenten om de overdracht te vergemakkelijken. De waterschappen hebben reeds initiatieven ondernomen om tot overdracht van de waterschapswegen over te gaan, dit proces ondervindt echter nogal wat weerstand.

In het Directeurenoverleg Mobiliteit (DoMo) van 28 maart 2017 is besloten om Karla Peijs, in de rol van bestuurlijk verkenner, te laten onderzoeken hoe de belemmeringen bij de overdracht van waterschapswegen naar gemeenten kunnen worden weggenomen. De Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) begeleiden het proces. Het onderwerp komt alleen terug in het DoMo, als de betrokken partijen er niet uitkomen.

KADER 1 WEGBEHEER IN HET BESTUURSAKKOORD WATER (2011)

Vijf waterschappen zijn belast met wegbeheer. Een eventuele overdracht hiervan aan gemeenten of provincies wordt meegenomen bij de evaluatie van de Wet Herverdeling wegenbeheer in 2013. Regionale differentiatie blijft mogelijk uit oogpunt van doelmatigheid. Het Bestuursakkoord Water loopt tot 31-12-2020.

1.1 LEESWIJZER

In de volgende hoofdstukken wordt de stand van zaken van het wegendossier bij de betrokken waterschappen en gemeenten op dit moment weergegeven. Daarna volgen een aantal overdrachtsscenario's en aanbevelingen voor de overdracht van waterschapswegen.

2 WATERSCHAPPEN

In dit hoofdstuk wordt per waterschap kort ingegaan op de stand van zaken voor wat betreft de overdracht van de waterschapswegen.

2.1 HOLLANDS NOORDERKWARTIER

Hollands Noorderkwartier (HHNK) wil de wegentaak overdragen en heeft de eerste stap gezet door met een groot aantal gemeenten een onderzoek te starten om te komen tot wegeenoverdracht. HHNK wil alle wegen overdragen, inclusief de wegen op waterkeringen. Bij overdracht is er geen strijd over het uitgangspunt, wel over hoe/in welke staat over te dragen. De insteek van het waterschap is dat het onderhoud op orde is volgens de CROW-systematiek en er zo nodig een gewenningsbijdrage of bruidsschat betaald wordt voor toekomstig onderhoud.

Het totale bedrag aan gewenningsbijdragen ed. wordt door afkoopsommen verkregen van de nettobetalers (zie kader 2). Als een gemeente wil uittreden dan betaalt een nettobetaler een afkoopsom om de inkomstenderving op te vangen.

2.2 HOLLANDSE DELTA

Waterschap Hollandse Delta (WSHD) wil de wegentaak overdragen omdat deze taak niet (meer) als primaire taak wordt beschouwd. WSHD wil de wegen overdragen aan de gemeenten, gelet op de verwevenheid van mobiliteit met ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Uit efficiency-oogpunt wil WSHD de wegentaak bij voorkeur in één keer overdragen en overweegt daarbij het hiervoor beschreven model van Hollands Noorderkwartier te gaan toepassen, waarbij de nettobetalers afkoopsommen betalen die worden ingezet om de netto-ontvangers te kunnen laten wennen aan de extra kosten. Mocht dit niet haalbaar blijken dan worden een maatwerk aanpak of een stapsgewijze aanpak een mogelijkheid, waarbij in het uiterste – overigens vrij onwaarschijnlijke – geval het waterschap in één of enkele gemeente(n) wegbeheerder blijft.

Bij het overdragen van de wegen wil WSHD oog houden voor de feitelijke onderhoudssituatie per gemeente en zal de CROW-systematiek hanteren om die situatie in beeld te brengen.

KADER 2 ONEVENWICHTIGHEID INKOMSTEN EN UITGAVEN PER GEMEENTE

Binnen alle waterschappen zijn er verschillen tussen de heffingsinkomsten uit een gemeente en de uitgaven voor de wegentaak in diezelfde gemeente. Achtergrond van deze verschillen zijn het inwonersaantal in relatie tot het areaal wegen in het buitengebied. Plattelandsgemeenten hebben vaak relatief veel wegen in het buitengebied en weinig inwoners. Bij verstedelijkte gemeenten is het inwoneraantal relatief hoog en is het areaal buitengebied veelal beperkt. Hierdoor is er sprake van een scheve verdeling tussen de heffingen en uitgaven voor het wegenbeheer. De begrippen nettobetalers en netto-ontvangers worden gebruikt om deze ongelijkheid weer te geven. Nettobetalers zijn gemeenten waarvan de inwoners een hoger bedrag betalen aan belastingen ten behoeve van de wegentaak dan de werkelijke kosten die gemaakt worden voor deze taak. Omgekeerd zijn netto-ontvangers gemeenten waarvan de inwoners een lager bedrag betalen aan belastingen voor de wegentaak ten opzichte dan de werkelijke kosten die gemaakt worden voor de wegentaak.

2.3 RIVIERENLAND

Waterschap Rivierenland wil ook de wegentaak overdragen en heeft eveneens de voorkeur om de wegentaak in zijn geheel en in één keer over te dragen. Rivierenland heeft wegen liggen in Alblasserwaard/Vijfheerenlanden in de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Ook hier is het knelpunt voor overdracht de onevenwichtigheid tussen de inkomsten en uitgaven per gemeente. Bij een eventuele overdracht is er een verdeelsleutel nodig, een gewenningsbijdrage of een andere stimulerende oplossing.

KADER 3 WEG OP EEN WATERKERING

In 1996 is er tussen de gemeente Haarlemmermeer en het toenmalig waterschap Groot Haarlemmermeer een overeenkomst gesloten over de weg op de ringdijk van de Haarlemmermeer. In de overeenkomst zijn afspraken gemaakt over de kostenverdeling bij dijkverhogingen en/of wegconstructies. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over een jaarlijks overleg waarin de geactualiseerde jaarlijkse- en meerjarenonderhoudsprogramma's aan de orde komen. In 2017 wordt de overeenkomst herzien.

2.4 SCHELDESTROMEN

Het waterschap Scheldestromen, gelegen in en samenvallend met de provincie Zeeland, wil zelf graag de wegentaak behouden, omdat het waterschap de taak ziet als een van de kerntaken van het waterschap. Het waterschap ziet zelfs op langere termijn mogelijkheden in het uitbreiden van de wegentaak door de overdracht of uitruil van wegen. Scheldestromen is het enige waterschap dat de wegen buiten de bebouwde kom in het gehele werkgebied van het waterschap beheert.

KADER 4 BESTUURSOVEREENKOMST WEGEN IN ZEELAND

Rijkswaterstaat Zee en Delta, de provincie Zeeland, het waterschap Scheldestromen en alle 13 gemeenten ondertekenen december 2017 een bestuursovereenkomst "Uniforme voorwaarden bij overdracht van wegen en wegvakken Zeeland". In deze overeenkomst zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de overdrachten van wegen en wegvakken met bijbehorende voorzieningen (kunstwerken, wegmeubilair, groenvoorzieningen etc.) in nieuwe en bestaande situaties kan plaatsvinden.

De overeenkomst sluit aan bij de afspraken van het Bestuursakkoord Water. Er is gekozen voor een gewenningsbijdrage die bestaat uit de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten. In de overeenkomst wordt verschil gemaakt tussen nieuwe- en bestaande wegen. Bij nieuwe wegen wordt de bijdrage gedurende 5 jaar verrekend, bij bestaande wegen gedurende 10 jaar.

Opgemerkt wordt dat deze bestuursovereenkomst opgesteld is vanuit de ontsnipperingsgedachte. Dit is wezenlijk anders dan het overdragen van de gehele wegentaak van de ene overheid naar de andere.

2.5 SCHIELAND EN DE KRIMPENERWAARD

Het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard wil de wegentaak graag overdragen. Ook voor dit waterschap is het belangrijk dat de wegen gelijktijdig worden overdragen. HHSK heeft voor het wegenbeheer met slechts twee gemeenten te maken: Krimpenerwaard en Krimpen aan de IJssel. Het knelpunt voor overdracht is, zoals ook elders, de onevenwichtigheid tussen de inkomsten en uitgaven van de beide betrokken gemeenten. Immers, 161 van de 167 kilometer van de waterschapswegen ligt in de gemeente Krimpenerwaard.

3 GEMEENTEN (PER WATERSCHAP)

In dit hoofdstuk wordt per waterschap een korte beschrijving gegeven van de gemeenten binnen het waterschap en de aandachtspunten in relatie tot de overdracht van de waterschapswegen.

KADER 5 WET HERVERDELING WEGENBEHEER

Op 4 november 1992 is de Wet Herverdeling Wegenbeheer (WHW) in werking getreden. Deze wet had betrekking op een ingrijpende herverdeling van het wegenbeheer over de verschillende overheden per 1 januari 1993 onder gelijktijdige herziening van de financiële verhouding met betrekking tot het wegenbeheer tussen die overheden.

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."

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is aangegeven dat een eventuele overdracht van waterschapswegen aan gemeenten of provincies wordt meegenomen bij de evaluatie van de Wet Herverdeling wegenbeheer in 2013.

In 2014 is vervolgens door het Rijk besloten geen evaluatie van de wet uit te voeren met het oog op de op handen zijnde Omgevingswet omdat de WHW ongewijzigd in de toekomstige Omgevingswet 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.

3.1 HOLLANDS NOORDERKWARTIER

De gemeenten binnen het Hollands Noorderkwartier zijn al verregaand betrokken in het proces van de overdracht, Om deze reden zijn er geen interviews met de betrokken gemeenten gehouden.

Met de gemeente Alkmaar is HHNK het verst, het gaat hier om in totaal 120 km aan wegen. Er wordt gewerkt aan de (omvangrijke) notariële akte. Voor de zeven gemeenten in West-Friesland wordt een businesscase gestart. In dit gebied liggen drie netto betalers en vier netto ontvangers. Bij de zeven Waterlandse gemeenten is de situatie nog het minst ver, bestuurlijk is hier verdeeldheid. Bij de gemeente Hollands Kroon speelt ook de overdracht van stedelijk water, hier worden twee intentieovereenkomsten opgesteld: een voor de overdracht van wegen en een voor stedelijk water. Het over en weer overdragen van taken kan het proces vergemakkelijken.

Op 10 juli 2017 ondertekenden tien gemeenten de intentieovereenkomst voor de overdracht van wegen van HHNK naar de gemeenten. Met de ondertekening geven de gemeenten aan dat ze open staan om te onderzoeken tegen welke voorwaarden het eigendom, beheer en onderhoud van wegen kan worden overgenomen. De zeven Westfriese gemeenten hebben voor een regionale aanpak gekozen en de krachten gebundeld. De wegen houden namelijk niet op bij de gemeentegrenzen. Het waterschap en de betrokken gemeenten streven naar een goed beheer en onderhoud van de wegen tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. Dit kan alleen worden bereikt door samenwerking en afstemming. Met de ondertekening van de overeenkomst gaan waterschap en gemeenten verkennen hoe ze gezamenlijk tot bindende afspraken voor de wegenoverdracht kunnen komen.

3.2 HOLLANDSE DELTA

Er is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente Goeree-Overflakkee, de nieuw te vormen gemeente Hoeksche Waard en de vier gemeenten op Voorne-Putten. De huidige gemeenten in de Hoeksche Waard zijn buitengewoon ontevreden over de staat van onderhoud van de waterschapswegen. Het reageren op meldingen door het waterschap duurt te lang en het grondstoffelijk wegonderhoud door het waterschap wordt als een te beperkte taakuitoefening gezien. De gemeenten willen mede door deze ontevredenheid het wegbeheer in eigen beheer nemen omdat zij er van overtuigd zijn het beter te kunnen. Verder speelt een aanpassing van de wegstructuur, de zogenaamde vorkstructuur, als onderdeel van het gebiedsprogramma. De gemeenten zouden graag zien dat de provincie 'de vork' in beheer gaat nemen.

De gemeente Goeree-Overflakkee staat nog terughoudend tegenover de overdracht van waterschapswegen maar wil meewerken aan een onderzoek. Het gaat voor de gemeente over een groot areaal aan over te dragen wegen. Bij de inrichting van de nieuwe organisatie in 2013 is geen rekening gehouden met deze overdracht.

De gemeenten op Voorne-Putten hebben een positieve grondhouding tegenover de overdracht van waterschapswegen maar hebben wel behoefte aan meer inzicht in de financiën en de kwaliteit van de waterschapswegen. Er is al veel samenwerking tussen de vier gemeenten, mogelijk kan in deze samenwerking een oplossing gevonden worden voor de wegoverdracht.

Bovengenoemde gemeenten zijn bijna allemaal netto-ontvangers. Met de gemeenten in de regio IJsselmonde, bijna allemaal nettobetalers, hebben nog geen gesprekken plaatsgevonden. Deze overleggen worden binnenkort georganiseerd.

KADER 6 DUURZAAM VEILIG

De verkeersveiligheidsvisie Duurzaam Veilig is gebaseerd op vijf principes. Deze vijf principes zijn:

- functionaliteit van wegen
- homogeniteit van massa en/of snelheid en richting
- fysieke en sociale vergevingsgezindheid
- herkenbaarheid en voorspelbaarheid van wegen en gedrag
- statusonderkenning

De wegbeherende waterschappen hebben deze visie overgenomen in hun beleid. Bij de wegconstructies en herinrichtingen van de afgelopen jaren zijn de principes van Duurzaam Veilig voor zoveel als mogelijk toegepast. In het landelijk gebied is dit echter niet altijd eenvoudig.

3.3 RIVIERENLAND

In het betrokken gebied spelen een tweetal gemeentelijke herindelingen: Leerdam, Vianen en Zederik willen per 1 januari 2019 fuseren tot de gemeente Vijfheerenlanden. De gemeenten Molenwaard en Giessenlanden willen eveneens op die datum fuseren. De betrokken fusiegemeenten willen de overdracht overlaten aan de nieuw te vormen gemeenten.

Het knelpunt voor overdracht is de lastenverdeling tussen de gemeenten Drechtsteden, Molenwaard/Giessenlanden, Zederik/Vianen/Leerdam en Gorinchem. In de kleinere plattelandsgemeenten Molenwaard en Giessenlanden ligt in totaal 2/3 van de waterschapswegen, maar wonen relatief weinig mensen. Bij een eventuele overdracht is er een verdeelsleutel nodig of een gewenningsbijdrage.

De wethouders van de betrokken gemeenten zitten constructief in het overdrachtsproces en begrijpen de reden waarom het waterschap de wegen graag wil overdragen. De

eerste gesprekken met de gemeenten hebben plaatsgevonden. Naar aanleiding van dit gesprek wordt een onderzoek uitgevoerd om de gegevens voor de overdracht zo objectief mogelijk in beeld te krijgen.

3.4 SCHELDESTROMEN

Geen enkele gemeente in het beheersgebied wil de wegentaak overnemen van het waterschap. De gemeente Hulst heeft aangegeven dat het waterschap goede afspraken met gemeenten heeft gemaakt. De gemeente ervaart verder geen problemen met het beheer van de wegen door het waterschap. Dat geldt, naar verluidt, voor alle Zeeuwse gemeenten.

3.5 SCHIELAND EN DE KRIMPENERWAARD

De gemeente Krimpenerwaard is per 2015 ontstaan door de samenvoeging van vijf gemeenten. De afgelopen jaren lag de prioriteit bij het op orde krijgen van de eigen organisatie. De gemeente Krimpenerwaard is bezorgd en staat uiterst terughoudend tegenover een eventuele overdracht van de waterschapswegen. De bezorgdheid heeft vooral betrekking op de toekomstige kosten en financiële risico's die verbonden zijn aan de omvangrijke wegentaak in een landelijk gebied dat gevoelig is voor sterke bodemdaling. De gemeente Krimpen aan de IJssel is binnen het waterschap de nettobetalder. De gemeente wil de wegentaak graag overnemen. Ook wil de gemeente Krimpen aan de IJssel enkele wegen/wegvakken uitruilen met de provincie Zuid-Holland. Het zou efficiënt zijn als dit gelijktijdig plaats zou kunnen vinden.

KADER 7 LOPIK, EEN KLEINE GEMEENTE MET VEEL BUITENGEBIED

In het kader van de verkenning is een bezoek gebracht aan de gemeente Lopik, een kleinere gemeente met een ruim buitengebied. De gemeente Lopik staat model voor meerdere gemeenten die in het kader van de overdracht van waterschapswegen als netto-ontvanger bestempeld worden. Leerpunten van het bezoek aan Lopik zijn:

- Veenproblematiek, zetting en drooglegging zijn de belangrijkste problemen. De uitkering uit het gemeentefonds is gebaseerd op een fundering van zand en geen bimsbeton of EPS. De technische levensduur van riolering, beschoeiing en wegen in veengebieden bedraagt ongeveer 2/3 in vergelijking met gebieden met een 'vastere' ondergrond.
- Een 'duurzaam veilig' weginrichting is in het buitengebied niet overal toepasbaar vanwege de omvang van het landbouwmaterieel.

4 PROVINCIES

De vijf betrokken waterschappen liggen in vier provincies: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht (alleen de gemeente Vianen) en Zeeland.

Ondanks dat de verkenning alleen betrekking heeft op de overdracht van waterschapswegen is er in enkele gesprekken gevraagd of de provincie Zuid-Holland in het traject betrokken kan worden. Als voordelen zijn genoemd het tegengaan van versnippering binnen de gemeenten en het mogelijk maken van een efficiëntere uitvoering van de beheerstaak.

4.1 PROVINCIE ZUID-HOLLAND

Op verzoek van de Provincie Zuid-Holland is met hen een gesprek gevoerd in het kader van de bestuurlijke verkenning. De belangrijkste punten uit het gesprek:

- De discussie over de overdracht van waterschapswegen loopt al heel lang. In het vervoerbeleid is dit ook vaak geagendeerd. De waterschappen hebben nu geen tot weinig aandacht voor de doorontwikkeling van de wegen in het kader van het mobiliteitsvraagstuk (de waterschappen gaan niet over mobiliteit).
- De provincie wil graag op de hoogte zijn van het proces en heeft zelf ook een aantal wegen die ze wil overdragen.
- De provincie spreekt de wens uit dat het eindrapport ook toegelicht wordt in het vervoerberaad.
- Tot slot kan de provincie niet afdwingen dat waterschapswegen aan gemeenten moeten worden overgedragen.

5 OVERDRACHTSSCENARIO'S

Er zijn verschillende scenario's denkbaar ten aanzien van de (overdracht van de) wegentaak bij waterschappen:

1. Wegentaak behouden bij het waterschap
2. Overdracht per gemeente
3. Overdracht per cluster van gemeenten
4. Overdracht naar samenwerkingsverband
5. Alle wegen gelijktijdig overdragen
6. Maatwerk per gemeente

Welk scenario gehanteerd wordt hangt af van het aantal betrokken gemeenten, de verhouding netto betalers en -ontvangers en het al dan niet gelijktijdig overdragen van alle waterschapswegen per waterschap.

Aandachtspunten die voor alle scenario's gelden zijn:

- de staat van onderhoud op het moment van overdracht¹;
- een financiële afspraak of gewenningsbijdrage².

5.1 WEGENTAAK BEHOUDEN BIJ HET WATERSCHAP

In Zeeland willen zowel de gemeenten als het waterschap dat de wegentaak voor de wegen in het buitengebied om efficiencyredenen bij het waterschap blijft. Vanuit de huidige wetgeving is dit mogelijk. Aandachtspunt is dat dit in de toekomst ook mogelijk blijft.

5.2 OVERDRACHT PER GEMEENTE

Het scenario overdracht per gemeente is toegepast door Hollands Noorderkwartier in fusiegemeenten. Bij enkele, inmiddels opgeheven, gemeenten had HHNK geen wegen meer in beheer. Door samenvoeging van gemeenten zijn er nu gemeenten ontstaan waar de wegentaak voor een deel van de nieuwe gemeente bij de gemeente ligt en voor een deel bij het waterschap. Als overgangsregeling is hier artikel 64, van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, als tijdelijke maatregel ingezet. In een gemeente waar HHNK (een deel van de) wegen in beheer heeft, mag zij heffen. Door gebruik te maken van artikel 64 worden niet de inwoners aangeslagen, maar de gemeente. De grondslag waarop de belasting gebaseerd is, verandert daarmee niet. Het gevolg hiervan is dat er al een wegenheffing voor de betreffende wegen in de gemeentefinanciën is verwerkt. Pas na de overdracht heft de gemeente en met eenduidige grondslag voor de gehele gemeente en is er geen sprake meer van netto-ontvanger of -betaler.

5.3 OVERDRACHT PER CLUSTER VAN GEMEENTEN

Dit scenario is gebaseerd op het samenstellen van clusters van gemeenten waarbij de effecten van nettobetalers en netto-ontvangers, voor het waterschap, tegen elkaar wegvallen. Door per cluster wegen over te dragen ontstaat er voor het waterschap een geleidelijke overgangssituatie. Het effect van het uittreden van nettobetalers speelt in dit

¹ In de Zeeuwse bestuursovereenkomst is achterstallig onderhoud gedefinieerd als onderhoud dat niet tijdig volgens de vastgestelde richtlijnen is uitgevoerd. Er is een differentiatie naar verhardingen (CROW 147), kunstwerken (NEN 2767) en overige objecten (CROW 145).

² In Zeeland hebben de overheden besloten om het principe van de gewenningsbijdrage te gaan hanteren. Het is niet redelijk om van de ontvangende overheid te verwachten dat deze direct haar begroting aan kan passen. Daarom wordt een gewenningsbijdrage meegegeven, zodat de ontvangende overheid de tijd heeft om de onderhoudskosten in haar begroting op te kunnen nemen.

scenario niet voor het waterschap. Ook de afbouw van de bij de wegentaak betrokken medewerkers kan via onder andere natuurlijk verloop over een langere periode uitgesmeerd worden. Dit scenario heeft alleen zin als er meerdere nettobetalers zijn.

5.4 OVERDRACHT NAAR SAMENWERKINGSVERBAND

De ontvangende gemeenten brengen de overgedragen wegen onder in een Gemeenschappelijke Regeling. Voordeel is dat er een groter areaal aan te beheren wegen ontstaat. Per gemeente zal er nog wel steeds een overeenkomst gesloten moeten worden.

5.5 ALLE WEGEN GELIJKTJDIG OVERDRAGEN

Dit scenario is interessant als er sprake is van een beperkt aantal betrokken gemeenten. Voordeel is dat er geen negatieve financiële effecten zijn voor het waterschap door het vertrek van nettobetalers(s). Bij dit scenario zal er een gewenningsbijdrage nodig zijn voor netto-ontvangers die voordat de feitelijke overdracht plaats heeft, via de waterschaps- of wegenheffing, opgebracht zou moeten worden door nettobetalers. Immers, na overdracht kan het waterschap niet meer heffen.

5.6 MAATWERK PER GEMEENTE

In dit scenario wordt er per gemeente een meer op de werkelijke situatie toegepast kader ontwikkeld. Hierin worden de onderhoudstoestand van de wegen en de verschuiving van kosten en opbrengsten tegen elkaar afgewogen.

Het scenario is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. uitgaan van de (gebudgetteerde) beheer- en onderhoudskosten per gemeente;
2. uitgaan van de werkelijke heffingsopbrengst per gemeente;
3. een eindige en bij voorkeur ook kortdurende overdrachtsperiode (maximaal vijf jaar) met daarbinnen een duidelijk gemarkeerd moment van overdracht.

Tussen de kosten van het beheer en onderhoud (1) en de inkomsten die een gemeente op dit moment heeft (2, i.c. de Whw-bijdrage die nu nog jaarlijks aan het waterschap wordt overgemaakt) bestaat een verschil. Ter overbrugging zijn afspraken mogelijk:

- Een gefaseerde overdracht, zodat de gemeente een ingroeimodel kan hanteren voor hun belastingheffing die nodig is voor de dekking van de kosten, in combinatie met een gelijktijdige afbouw van de wegenheffing door het waterschap;
- Een gefaseerde afbouw van de afdracht van de gemeentefondsgelden naar het waterschap;
- Het versneld uitvoeren van noodzakelijk groot onderhoud door het waterschap, zodat de gemeenten de eerste vijf jaar na de overdracht geen grote verrassingen te wachten staan;
- Het versneld afboeken van de kapitaallasten bij het waterschap, zodat er financiële ruimte ontstaat, dit lijkt bijna een 'conditio sine qua non'.

KADER 8 WAT KUNNEN WE LEREN VAN ANDERE OVERDRACHTEN?

In het Bestuursakkoord Water spraken Waterschappen en Rijkswaterstaat af om kerin-
gen en wateren over te dragen. Hiertoe is in 2012 een Intentieverklaring met uitgangs-
punten voor de overdracht tussen de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat afge-
sloten over overdrachten tussen Rijkswaterstaat en individuele waterschappen. Meestal
betreft het areaal van Rijkswaterstaat naar de waterschappen. Diverse overdrachten zijn
gerealiseerd, een aantal vertraagd en enkele afgeketst.

Voor het over te dragen beheer- en onderhoudsbudget is uitgegaan van een gewen-
ningsbijdrage ter hoogte van het beschikbare beheer-&onderhoudsbudget, dat met
stappen van 10% per jaar in tien jaar wordt afgebouwd naar nul. Per object zijn afspra-
ken gemaakt over de wijze waarop de gewenningsbijdrage wordt berekend; hetzij als
één gekapitaliseerd bedrag direct bij overdracht dan wel als jaarlijkse bijdrage die in tien
jaar wordt afgebouwd naar nul. In de gewenningsbijdrage is eventueel achterstallig on-
derhoud niet verdisconteerd.

Uitgangspunt bij overdracht is dat het areaal in goede toestand of in ieder geval met
overeenstemming over de actuele toestand wordt overgedragen. Achterstallig onder-
houd is/wordt opgepakt door de huidige beheerder, voorafgaand aan de overdracht,
wat voor sommige overdrachten tot vertraging leidt, aangezien een versterkingsmaat-
regel vaak meerdere jaren in beslag neemt.

Vanuit doelmatigheid en transparantie had het de voorkeur om zowel het beheer en
onderhoud als het eigendom in één hand te organiseren. Uitgangspunt was om de ei-
gendomsoverdracht 'om niet' te doen. Echter, het ministerie van Financiën gaf geen
goedkeuring om dit te doen en verwachte marktconforme afspraken, wat overdrachten
bemoeylijkten. Rijkswaterstaat was voor het nakomen van haar afspraken dus afhanke-
lijk van derden.

6 FINANCIËLE ASPECTEN

Bij de overdracht van een taak spelen meerdere financiële aspecten. De meest relevante aspecten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

6.1 BTW-COMPENSATIEFONDS

Het BTW-compensatiefonds is een begrotingsfonds waaruit gemeenten en provincies voor een belangrijk deel worden gecompenseerd van de door hen betaalde BTW.

Als gemeenten en provincies diensten of goederen extern inkopen, betalen zij daarover BTW. Sinds 2003 kunnen gemeenten en provincies met het BTW-compensatiefonds (grotendeels) de BTW terugvragen die ze hebben betaald over uitbesteed werk. De waterschappen hebben niet de mogelijkheid de BTW op de facturen voor goederen en diensten te verrekenen met de Belastingdienst. Ook wordt de betaalde BTW niet gecompenseerd vanuit het Rijk. Daarentegen krijgen de gemeenten de betaalde BTW op goederen en diensten gecompenseerd van het BTW-compensatiefonds. Kortom de waterschappen moeten de te betalen BTW verhalen op de burgers en bedrijven via de wegenheffing. De gemeenten behoeven uitsluitend de goederen en diensten te verhalen via de gemeentelijke belastingen. Immers, de BTW kan worden verrekend via het BTW-compensatiefonds.

6.2 KAPITAALLASTEN

De wijze van financieren van de aanleg of reconstructie van wegen en kunstwerken varieert: waar het ene waterschap dergelijke investeringen activeert, financiert het ander waterschap deze uit de exploitatiebegroting. Bij de meeste waterschappen worden aanleg en groot onderhoud van objecten en wegen als investering geboekt. Hiervoor worden door de waterschappen verschillende termijnen gehanteerd. Voor wegen wordt veelal een termijn tussen de 20 en 30 jaar gehanteerd, voor kunstwerken worden ook langere afschrijvingstermijnen gehanteerd (50 jaar en langer).

De jaarlijks te betalen rente en afschrijving, de zogenaamde kapitaallasten, kunnen bij de overdracht van wegen voor de nodige hoofdbreken zorgen. Het minimaliseren van deze kapitaallasten of als alternatief het tegen boekwaarde laten overnemen van de wegen in combinatie met een hogere gewenningsbijdrage zijn mogelijke oplossingen om de overdracht te bespoedigen. Voor de financiering van de gewenningsbijdrage zou de methode van Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier een optie kunnen zijn.

6.3 GEWENNINGSBIJDRAGE

Een gewenningsbijdrage biedt ruimte om de financiële huishouding aan te passen aan de nieuwe situatie. De extra kosten die de overdracht van wegen met zich brengt worden volgens een overeen gekomen systematiek gecompenseerd met de gewenningsbijdrage. In kader 9 twee relevante voorbeelden van gewenningsbijdragen.

KADER 9 VOORBEELDEN GEWENNINGSBIJDRAGEN

In dit kader worden de gewenningsbijdragen beschreven zoals die door HHNK en in Zeeland gebruikt (gaan) worden.

De Zeeuwse bestuursovereenkomst voor overdracht van wegen en wegvakken maakt verschil tussen nieuwe- en bestaande wegen. De gewenningsbijdrage is een bedrag gelijk aan respectievelijk 5 en 10 maal de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten. Hierbij moet opgemerkt worden dat de bestuursovereenkomst opgesteld is vanuit de ontsnipperingsgedachte. Dit is wezenlijk anders dan het overdragen van de gehele wegentaak van de ene overheid naar de andere.

Bij Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier wordt het wegenbeheer voornamelijk bekostigd uit een wegenheffing en een bijdrage uit het gemeentefonds. Daarnaast gebeurt dit voor een deel uit de watersysteemheffing. Bij de overdracht vervalt de bijdrage uit het gemeentefonds en is er geen titel meer voor het opleggen van de wegenheffing door het waterschap. Deze belastingruimte kan worden ingevuld door de gemeenten die de wegen in beheer overgedragen krijgen.

De wegenheffing van HHNK is gebaseerd op de gemiddelde kosten per kilometer weg en wordt opgelegd aan alle inwoners en eigenaren in gemeenten waar HHNK de wegentaak heeft. Hierdoor is een onbalans ontstaan tussen de heffing in een bepaalde gemeente en de kosten van de wegbeheer in deze gemeente.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde netto ontvangende gemeenten (veel kilometers aan wegen, weinig inwoners waarbij de kosten hoger zijn dan de opbrengsten binnen deze gemeenten) en bij de netto betalende gemeenten (weinig kilometer wegen, veel inwoners en waarbij de opbrengsten hoger zijn dan de kosten).

Na overdracht van de wegen én de belastingruimte ontstaat bij sommige gemeenten een tekort en bij andere gemeenten een overschot. HHNK maakt met alle betrokken gemeenten een afspraak om een eventueel overschot af te kopen en om bij een tekort te werken met een gewenningsbijdrage. Nadat deze bedragen zijn vereffend, betaalt iedere gemeente de onderhoudskosten van de wegen binnen de gemeentegrens.

6.4 HEFFENDE INSTANTIES

De wegenheffing wordt door het waterschap geheven voor het onderhoud van de wegen in de gemeenten. De gemeenten heffen ook de gemeentelijke belastingen. De burgers en bedrijven worden dan ook geconfronteerd twee heffende instanties voor het wegbeheer. Gaan de waterschapswegen over naar de gemeente dan wordt via één instantie, te weten gemeente, een aanslag opgelegd. Besparing vindt dan plaats door het niet meer bijhouden van twee belastingadministraties voor eenzelfde burger en/of bedrijf.

6.5 BESTUURLIJKE DRUKTE

Tot slot kan bespaard worden op het fenomeen bestuurlijke drukte. Veel wegtracés zijn in beheer en onderhoud bij zowel waterschap als gemeente. Dit vergt afstemming over verkeersmaatregelen, maar ook bijvoorbeeld over de vestiging van bedrijven langs deze wegen. Ook hier ligt een voordeel voor burgers en bedrijven.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 CONCLUSIES

1. Een overdracht is maatwerk, er is geen voorkeursscenario voor de overdracht van waterschapswegen.
2. Het waterschap als huidig beheerder neemt het initiatief om tot overdracht te komen.

7.2 AANBEVELINGEN

Onderstaand de aanbevelingen, gerubriceerd per overheidslaag:

Waterschappen:

1. Tracht kapitaallasten te minimaliseren en in ieder geval niet verder toe te laten nemen, dit draagt bij aan een vlotte overdracht.
2. Alternatief is het tegen boekwaarde overdragen van de wegen in combinatie met een hogere gewenningsbijdrage.
3. Gebruik de CROW-systematiek (publicaties 146a³ en 146b⁴) om de staat van onderhoud van de over te dragen wegen in beeld te brengen.
4. Denk na over het moment van feitelijke overdracht, na overdracht is er geen grondslag meer voor een wegenheffing door het waterschap.
5. Maak afspraken voor het beheer van wegen gelegen op een waterkering. Hierbij kan zo nodig gebruik gemaakt worden van de tussen de gemeente en het waterschap afgesloten overeenkomst voor de ringdijk van de Haarlemmermeer.

Gemeenten:

1. Ga het overleg over de overdracht van waterschapswegen niet uit de weg. Bedenk dat overall in het land gemeenten wegen in het buitengebied zelf beheren.
2. Ga na of er mogelijkheden zijn voor een gelijktijdige overdracht van stedelijk water of taken op het gebied van het rioolbeheer.
3. Ga na of er schaalvoordelen te behalen zijn door het grotere wegenareaal.
4. Maak afspraken voor het beheer van wegen gelegen op een waterkering. Hierbij kan zo nodig gebruik gemaakt worden van de tussen de gemeente en het waterschap afgesloten overeenkomst voor de ringdijk van de Haarlemmermeer.

Provincies:

1. De bestuurlijke verkenning waterschapswegen beperkt zich conform de opdracht tot de waterschapswegen. Voor de onderlinge overdracht van wegen tussen gemeenten en provincie kan zo nodig gebruik gemaakt worden van de bestuursovereenkomst "Uniforme voorwaarden bij overdracht van wegen en wegvakken" zoals die in 2017 door de Zeeuwse overheden in een bestuursovereenkomst worden vastgelegd.
2. Stimuleer het initiatief om te komen tot een integrale overdracht van wegen binnen een regio. Dit lijkt voor het gebied het meest efficiënt.

Rijk:

1. Kom de afspraak uit het Bestuursakkoord Water na om de Wet Herverdeling Wegenbeheer te evalueren of zet een ander instrument in om de overdracht van waterschapswegen te faciliteren.

³ CROW publicatie 146a: Handboek visuele inspectie 2011

⁴ CROW publicatie 146b: Handboek globale visuele inspectie 2011

2. Zoek een moment, zoals de einddatum van het Bestuursakkoord Water (31 december 2020) of het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarop het plan om tot overdracht van de waterschapswegen te komen, vastgelegd moet zijn tussen het waterschap en de gemeente(n). De overdracht zelf vindt daarna plaats zoals in het plan vastgelegd.
3. Herbevestig nut en noodzaak van het onderbrengen van de mobiliteitstaak bij algemene overheid.

8 BIJLAGEN

Bijlage 1: Kentallen wegbeherende waterschappen

Bijlage 2: Overzicht financiën

Bijlage 3: Kentallen gemeenten

BIJLAGE 1 KENTALLEN WEGENBEHERENDE WATERSCHAPPEN

Waterschap	GOW (80 km wegen)	ETW (60 km wegen)	Vrij liggende fietspaden	Overig
Hollands Noor- derkwartier	22 km	1191 km	104 km	108 km wegen binnen de be- bouwde kom en 300 kunstwerken
Hollandse Delta	49 km	1.216 km	360 km	...
Rivierenland	5 km	504 km	104 km	71 km onverharde paden, 580 bruggen en duikers
Schieland en de Krimpenerwaard	2 km	85 km	37 km	41 km gesloten verklaarde wegen/onverharde wegen, 225 bruggen en duikers
Scheldestromen	145 km	3.400 km	348 km	5.000 bruggen en duikers

GOW: gebiedsontsluitingswegen

ETW: erftoegangswegen

BIJLAGE 2 OVERZICHT FINANCIEN PER WATERSCHAP

Waterschap	Overdracht uit Gemeentefonds	Wegenheffing waterschap	Totale uitgaven incl. eigen personeel en overhead
Hollands Noorderkwartier	€ 7.000.000	€ 18.000.000	€ 25.000.000
Hollandse Delta	€ 7.000.000	€ 9.000.000	€ 16.000.000
Rivierenland	€ 2.500.000	€ 6.540.500	€ 9.040.500
Schieland en de Krimpenerwaard	€ 972.000	€ 4.517.000	€ 5.246.000
Scheldestromen	€ 14.290.000	€ 7.740.000	€ 22.400.000

BIJLAGE 3 KENTALEN WATERSCHAPSWEGEN PER GEMEENTE

Aantal km Waterschapswegen per inliggende gemeente	In beheer waterschap		
	GOW	ETW	VLF
Hollands Noorderkwartier	25	1394	104
Texel	0	10	20
Den Helder	0	12	6
Hollands Kroon	7	120	1
Schagen	0	160	6
Bergen	0	0	6
Alkmaar	0	120	1
Uitgeest	1	25	6
Heerhugowaard	0	7	0
Koggenland	3	120	3
Opmeer	0	56	0
Medemblik	7	197	11
Hoorn	0	6	0
Drechterland	1	87	2
Stede Broec	2	17	0
Enkhuizen	0	19	9
Edam Volendam	0	77	3
Purmerend	1	24	8
Beemster	3	117	4
Wormerland	0	58	4
Oostzaan	0	3	2
Landsmeer	0	28	9
Waterland	0	94	13
Zaanstad	0	20	3
Amsterdam Noord	0	17	7
Hollandse Delta	49	1.216	360
Albrandswaard	3	28	21
Barendrecht	1	15	11
Binnenmaas	0	86	11
Brielle	0	65	7
Cromstrijen	1	65	3
Goeree-Overflakkee	5	422	105
Hellevoetsluis	0	50	8
Hendrik-Ido-Ambacht	0	2	8
Korendijk	5	92	29
Nissewaard	10	126	50
Oud-Beijerland	4	13	7
Ridderkerk	11	19	24
Rotterdam	0	7	8
Strijen	0	69	13
Westvoorne	1	108	23
Zwijndrecht	2	23	24

GOW: gebiedsontsluitingswegen (80 km)

ETW: erftoegangswegen (60 km)

VLF: vrij liggend fietspad

Aantal km Waterschapswegen per inliggende gemeente	In beheer waterschap		
	GOW	ETW	VLF
Rivierenland	7	504	67
Gorinchem	0,4	15	3
Giessenlanden	0	94	11
Molenwaard	3	155	15
Vianen	0	58	2
Leerdam	0	40	8
Zederik	4	114	11
Alblasserdam	0	2	5
Papendrecht	0	5	0,3
Sliedrecht	0	10	4
Hardinxveld Giessendam	0	11	8
Schieland en de Krimpenerwaard	2	127	38
Krimpen aan den IJssel	0	1	5
Krimpenerwaard	2	126	33
Scheldestromen	145	3.400	348
Gemeenten	Niet geïnventariseerd, geen overdracht		

GOW: gebiedsontsluitingswegen (80 km)

ETW: erftoegangswegen (60 km)

VLF: vrij liggend fietspad