

OPVOLGING EVALUATIE SUBSIDIEREGELING HWBP - GRONDVERWERVING

mw. ir. H.C. Klavers/H. Weijers

BESPREEKSTUK (OORDEELVORMEND)**GEVRAAGD BESLUIT**

De CWK wordt gevraagd:

1. In te stemmen met ongewijzigde aanpak van subsidiering strategische grondaankopen.
2. In te stemmen met het in principe niet subsidiëren van de verwerving van achterstallige grondposities.
3. In te stemmen met het voorstel voor subsidiering overhoeken.
4. Kennis te nemen van het vervolg t.b.v. doelmatige subsidiering van grondverwerving.

DE KERN VAN HET ADVIES

In de evaluatie subsidieregeling HWBP uit 2019 werden de volgende verbeterpunten genoemd:

- a. Onderzoek of nadere uitgangspunten nodig zijn voor het beleid rondom grondverwerving om een meer sobere en doelmatige besteding van financiële middelen na te streven.
- b. Onderzoek of er verbeteringen in het moment van subsidiëren van grondverwerving kunnen worden gedaan. Stel daar de benodigde procedure voor vast.

In de werkgroep Grondverwerving, die met bovenstaande verbeterpunten aan de slag is gegaan is een aanvullend verbeterpunt benoemd:

- c. Stel uitgangspunten vast voor situaties waarbij te veel grond wordt aangekocht.

Het doel van deze verbeterpunten is om te komen tot een meer doelmatige werkwijze in de uitvoering van projecten waardoor de solidariteit binnen de alliantie wordt gehandhaafd.

Ad 1. Moment van subsidiëren grondverwerving (verbeterpunt b)

De vraag was of anticiperende of strategische grondaankopen eerder gesubsidieerd konden worden, zodat de voorfinancieringslasten van waterschappen lager zijn. De werkgroep heeft vastgesteld dat anticiperende en strategische grondaankopen een risico met zich meebrengen dat de aankopen niet doelmatig zijn. Het waterschap is de partij die dit risico het beste kan inschatten en beheersen. Daarom is vroegtijdige subsidiering niet doelmatig.

Er is al een procedure beschikbaar om te borgen dat gronden die in de verkenning- of planuitwerkingsfase worden verworven subsidiabel zijn in de realisatiefase: de zgn. “warme brief” procedure. Hierin worden de afspraken voor subsidiabiliteit vastgelegd. Verwerving volgens deze warme brief procedure is voor rekening en risico van de beheerder, totdat is vastgesteld welk oppervlak daadwerkelijk nodig is voor de versterking in de realisatiefase. Het voorstel is deze procedure in stand te houden.

Ad 2. Achterstallige grondposities (verbeterpunt a)

Het komt voor dat de werkelijke eigendomssituatie van de kering niet overeenkomt met het vigerende eigendommenbeleid van een beheerder. Dit kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt omdat het in het verleden niet gelukt is om eigendom te verwerven, of omdat het eigendommenbeleid in de loop der tijd is aangepast. Dit geldt ook als het beleid van de beheerder uitgaat van zakelijk recht. Er dient duidelijkheid te komen of de eerder ontstane afwijking van het eigendommenbeleid alsnog subsidiabel is. Er wordt voorgesteld in te stemmen met het principebesluit om achterstallige grondposities niet te subsidiëren.

Ad 3. Subsidiering overhoeken (verbeterpunt c)

Overhoeken zijn delen van percelen grenzend aan de dijkverbreding/ verlegging die mee worden verworven met het deel wat nodig is voor de dijkversterking. Voor overhoeken wordt voorgesteld vast te leggen dat tot een percentage van 3% van het totaal benodigde oppervlak voor versterking subsidiabel is. De beheerder moet een plan hebben voor aan/verkoop van overhoeken bij subsidie aanvraag realisatie.

Ad 4. Uitgangspunten sober en doelmatige besteding grondverwerving (verbeterpunt a)

Momenteel staat in bijlage B van de subsidieregeling dat de individuele beleidskeuze van iedere beheerder om dijken al dan niet in eigendom te hebben wordt gevolgd, waarbij het afwegingskader van de beheerder recht moet doen aan de principes van sober, doelmatig en rechtmatig (§ 5.2). De regeling (deel B) is tegenstrijdig door als uitgangspunt zowel het beleid van een beheerder als het uitgangspunt “sober en doelmatig” te hanteren.

In deel A van de subsidieregeling wordt als uitgangspunt voor subsidiëring de kosten voor een sober en doelmatig ontwerp gehanteerd. In de toelichting is vermeld dat er in beleidsregels (deel B) een stroomschema zal worden opgenomen op basis waarvan de subsidiabiliteit kan worden bepaald. Dit stroomschema moet nog worden opgesteld. Er is een “beslisboom” ontwikkeld waarmee de juridische mogelijkheden voor grondverwerving in beeld zijn gebracht. Er dient nog een referentiekader te worden ontwikkeld waarin de impact van de verschillende juridische mogelijkheden op de faalkans over de levensduur van de kering duidelijk wordt gemaakt. Hier is naast juridische ook technische kennis voor nodig. Naast inzet van WWK-leden wordt het Adviesteam Dijkontwerp, het kennisplatform Vastgoed en begeleidingsteams van HWBP gevraagd hiervoor een uitvoerbaar voorstel op te stellen. Voor toetsing op uitvoerbaarheid van dit referentiekader worden beheerders gevraagd om mee te werken aan het voorstel, mede door projecten (in de verkenningsfase) de nieuwe werkwijze te laten toepassen.

OVERWEGINGEN

1.1 De partij die het risico kan beheersen, draagt het risico

Beheerders kunnen zelf het beste inschatten wat de ruimtelijke impact van de versterking zal zijn en wat de daarvoor benodigde grondverwerving is. Het is niet efficiënt om dit risico door de alliantie (de programmadirectie) te laten beheersen. Beheerders zijn autonoom in het beslissen over de beste oplossing.

1.2 Strategische grondaankopen kunnen noodzakelijk zijn voor doelmatige grondverwerving

Als tijdens de (voor)verkenning- of planuitwerkingsfase duidelijk wordt welke ruimte nodig is voor de versterking van de kering kan dit prijsopdrijvend werken. Daarom kan het nodig zijn om snel afspraken te maken hoe de ruimte voor de versterking beschikbaar blijft en komt. Bij het maken van de (minnelijke) afspraken kan de oorspronkelijke eigenaar eisen stellen aan het moment van grondverwerving (“boter bij de vis”). Ook ontwikkelingen in de omgeving kunnen het noodzakelijk maken om de grond eerder te verwerven dan in de realisatiefase.

1.3 Anticiperende grondaankopen moeten op een andere manier worden geregeld

Anticiperende grondaankopen zijn situaties waarin al vóórdat de ingangstoets is doorlopen er een mogelijkheid is om grond ten behoeve van de primaire kering te verwerven. De waterveiligheidsopgave en de daarvoor benodigde ruimte is hierbij nog onduidelijk. Hierdoor kunnen er nog geen toezeggingen worden gedaan grondverwerving subsidiabel zal zijn. Er zal een andere manier gevonden moeten worden om de kansen op ruimte voor de kering te benutten. Bijvoorbeeld door aankoop door een andere gebiedspartner, waarna bij realisatie van de versterking of verlegging van de primaire kering de grond in de realisatiefase kan worden overgedragen met subsidie vanuit het HWBP. Het risico dat de versterking of verlegging dan anders wordt gerealiseerd dan vooraf voorzien ligt bij de beheerder en/of de gebiedspartner. Overigens bestaat het beeld dat kansen voor anticiperende grondaankopen bijna nooit voorkomen.

2.1 Het is niet nodig om grond te verwerven van oppervlakken waar al een primaire kering aanwezig is.

Het komt geregeld voor dat de grond van de bestaande primaire kering niet in eigendom is of anderszins is geregeld. Uit het feit dat de kering toch bestaat en functioneert blijkt ook dat het niet altijd noodzakelijk is grond voor de primaire kering in eigendom te verwerven. De staat kan immers zijn geborgd met bv. publiekrechtelijke middelen (keur, legger, gedoogplicht) of met zakelijk recht. Aangezien de grondslag voor subsidiëring via het HWBP bestaat uit versterking ten gevolge van wijziging van de norm (en/of het instrumentarium) is het subsidiëren van oppervlak van de al bestaande kering niet mogelijk.

Verwerving van oppervlak binnen de "teen-tot-teen" van de bestaande dijk (de kernzone) komt dus niet in aanmerking voor subsidie. Dit is conform werkwijze HWBP2. Het is ook in lijn met LCC, waarin achterstallig onderhoud niet subsidiabel is.

Uitzondering hier op is een situatie waarbij een constructie of harde bekleding wordt aangebracht in of op de al bestaande kernzone. Vanwege het benodigde onderhoud of aansprakelijkheid van de aan te brengen constructie kan het nodig zijn alsnog eigendom te verwerven binnen de kernzone van een al bestaande dijk.

3.1 Het is niet altijd mogelijk om de perceelsgrenzen precies af te stemmen op de afmeting van de primaire kering.

Het is niet altijd te voorkomen dat bij (minnelijke) verwerving er overhoeken worden aangekocht. Tot een percentage van 3% van het oppervlak wat nodig is voor de versterking wordt dit niet onevenredig geacht en daarmee subsidiabel te zijn.

4.1 Vanwege de voortgang en oplevering van de opvolging evaluatie subsidieregeling loopt alleen de doelmatigheid van subsidiering nog door.

In juni wordt de opvolging van de evaluatie subsidieregeling HWBP opgeleverd. De meeste punten uit de evaluatie zijn afgerond met beslispunten 1 t/m 3.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN

1.1 Vroegtijdige grondaankopen maken het beter mogelijk om te participeren in integrale gebiedsopgaves

Door samen te werken met andere opgaves in het gebied kunnen win-win situaties worden gecreëerd, onder ander door het toepassen van gebiedseigen grond, etc. Dit is ook gewenst/vereist in het kader van de nieuwe omgevingswet.

4.1 Het is van belang vaart te houden in het proces.

De financiers van het HWBP hebben aangegeven de verbeterpunten van de evaluatie op te willen pakken. Volgens het plan van aanpak zou dit verbeterpunt in Q1 van 2021 worden vastgesteld, maar heeft nog onvoldoende draagvlak om te kunnen vaststellen. Om een besluit te nemen is het gewenst de impact van het voorstel in beeld te brengen. Het is de vraag of de impact goed te kwantificeren is, omdat de situatie en oplossing per project verschilt, en daarmee verschilt wat de meest doelmatige oplossing voor grondverwerving is. DGWB en PD HWBP veronderstellen dat dit onderwerp een grote slag in doelmatigheid betekent en zijn daarom betrokken bij de werkgroep en het uiteindelijke voorstel. De unie van waterschappen wordt gevraagd om het vervolgtraject verder op te pakken en in Q3-2021 af te ronden.

RISICO'S

1.1 Er ontstaan risico's bij individuele beheerders dat er gronden worden aangekocht waarvoor geen subsidie wordt verleend.

Vooraf is immers niet precies bekend hoeveel grond voor de dijkversterking nodig is. Overtollige grond kan doorverkocht worden dus levert niet per se verlies op voor waterschappen. Verschillende waterschappen (i.i.g. WSRL en WL) hebben stappenplannen ontwikkeld om risico en kansen af te wegen. Dus er zijn al handvaten om risico's voor waterschappen af te wegen.

4.1 Projecten gaan uit van een subsidiebedrag dat later mogelijk lager uitvalt door aanpassing van de regeling.

Projecten gaan nu nog uit van subsidiering van eigen beleid, in de afspraken die ze maken voor grondverwerving. Later vindt subsidiering plaats op basis van een sober en doelmatig ontwerp, dit kan lager uitvallen. In februari is een overgangsregeling voorgesteld waarbij de wijziging niet meer van toepassing is voor projecten die reeds in de planuitwerkings- of realisatiefase zitten. Projecten die momenteel in de verkenningsfase zitten worden nauw betrokken in het proces van uitwerking van dit verbeterpunt. Op die manier wordt gestreefd naar een snelle invoering van een wijziging, zonder dat er issues ontstaan door afwijking van de vast te stellen aanpak.

BESPROKEN IN

De werkgroep Grondverwerving kan zich vinden in voorstel 1, 2 en 3. De werkgroep was het eens over het voorstel om beleid waterschappen te schrappen in subsidievoorwaarden voor grondverwerving, maar was verdeeld of dit nu al besloten kan worden omdat de impact onduidelijk is. Bovendien was men verdeeld over de overgangsregeling waarin het moment van inwerkingtreding van wijzigingen wordt vastgesteld. De casussen uitgewerkt in de werkgroep zijn niet voldoende om een goed beeld te krijgen van de impact van het voorstel omtrent het schrappen van eigen beleid in de subsidieregeling. De werkgroep heeft verder vastgesteld dat er geen sprake is van een verdienmodel aan grondeigendom.

De klankbordgroep kan zich vinden in voorstel 1, 2 en 3 en het voorstel om beleid waterschappen te schrappen in de subsidievoorwaarden. De klankbordgroep heeft een voorkeur uitgesproken voor een overgangsregeling waarbij de wijziging van toepassing wordt voor projecten in de verkenningsfase (of eventueel alleen voor nog te starten projecten).

De WWK adviseert positief t.a.v. de beslispunten met de volgende opmerkingen: een aantal waterschappen willen meer zekerheid dan de huidige 'warme brief' biedt. Bovendien wil HDSR beslispunt 2 (achterstallige grondpositie) als principieel punt neerleggen in de CWK. Voor een andere werkwijze op deze punten zal een aanpassing van de subsidieregeling nodig zijn.

De WWK vraagt ook om de werkwijze van aantonen doelmatigheid grondverwerving praktisch te houden. HDSR, WRIJ en HHNK hebben zich gemeld om mee te werken aan het vervolg, om technische en beheerkennis te combineren met de juridische kennis van de vakgroep Vastgoed.

VERVOLG/COMMUNICATIE

De Unie werkt met een werkgroep van WWK-leden (incl DGWB en PD HWBP) aan een nieuw voorstel voor besluitvorming in Q3 2021. Vanuit die werkgroep worden projecten in verkenningsfase, het Adviesteam Dijkontwerp, het kennisplatform Vastgoed en begeleidingsteams van PD HWBP gevraagd mee te werken aan de uitvoerbaarheid van het voorstel, en het in kaart brengen van de impact van het voorstel.

Het voorstel voor ongewijzigd beleid omtrent strategische aankopen, het niet subsidiëren van achterstallige grondposities en het voorstel voor overhoeken wordt na bespreking in de CWK voorgelegd ter besluitvorming aan het Financiersoverleg op 15 juni 2021.

In de eindrapportage van de opvolging evaluatie subsidieregeling worden de genomen besluiten gerapporteerd en de intentie voor doelmatige subsidiering van grondverwerving opgenomen.