

GRONDVERWERVING HWBP

Portefeuillehouder: J.C.H. Haan / steller: D.W.A. Yska

BESPREEKSTUK**GEVRAAGD BESLUIT**

De CWK wordt gevraagd de portefeuillehouder waterveiligheid mandaat mee te geven om:

1. De "Handreiking subsidiabele en niet-subsidiabele kosten voor toepassing van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014" aan te passen zodat niet het beleid van de waterschappen, maar de eerder door de CWK vastgestelde uitgangspunten bepalend zijn voor subsidie voor grondverwerving.
2. Vaststellen referentiebeeld eigendomspositie bij dijkversterking in grond, onderschrijven dat voor vergelijkbare situaties verschillende eigendomsposities doelmatig zijn.
3. In te stemmen met ongewijzigde aanpak van subsidiëring strategische grondaankopen.
4. In te stemmen met het voorstel voor subsidiëring overhoeken.

DE KERN VAN HET ADVIES

Uit de evaluatie van de subsidieregeling HWBP kwam als verbeterpunt:

Grondverwerving is nu subsidiabel voor zover dat het beleid van het waterschap volgt. De uitgangspunten hiervoor vergen wellicht aanpassing om een meer sobere en doelmatige besteding van financiële middelen na te streven.

In de CWK van 17 november 2021 zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- Het ontwerp van de versterkingsmaatregel, inclusief het bijbehorende beheer en onderhoud, staat centraal.
- Wel of geen grondverwerving is een integraal onderdeel van de afweging van maatregelen.
- De LCC analyse is het instrument voor de afweging van maatregelen en om de doelmatigheid van de maatregel te onderbouwen.

Op basis van de door de CWK vastgestelde uitgangspunten voor grondverwerving bij dijkversterkingen is een referentiebeeld opgesteld voor een fictieve dijkversterking (versterking bestaande dijk met grond). Daarbij is gekeken welke grondpositie doelmatig is. Hieruit is gebleken dat verschillende grondposities niet onderscheidend zijn qua doelmatigheid. Voor vergelijkbare dijken kan het referentiebeeld de onderbouwing zijn voor het aantonen van de doelmatigheid van de gekozen eigendomspositie.

Er bestaat al geruime tijd discussie over de vraag of grondverwerving voor dijkversterkingen subsidiabel is vanuit het HWBP. Dit leidt zowel tot onduidelijkheid bij dijkversterkingsprojecten als onzekerheid over de doelmatigheid van de HWBP subsidies. Uitwerking van dit referentiebeeld heeft inzichtelijk gemaakt dat in deze situatie verschillende grondposities, waaronder eigendom, doelmatig zijn. Voor situaties die sterk afwijken van het referentiebeeld biedt het referentiebeeld een goed voorbeeld hoe de afweging op basis van de uitgangspunten gemaakt kan worden welke eigendomspositie dan doelmatig is. Er geldt niet langer dat de individuele beleidskeuze van iedere beheerder om dijken al dan niet in eigendom te hebben wordt gevolgd.

Van strategische aankopen van gronden buiten versterkingsmaatregelen kan onvoldoende de doelmatigheid bij voorbaat worden aangetoond. Het is daarom niet wenselijk om financiering hiervan in de subsidieregeling op te nemen.

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 de subsidieaanvraag voor de realisatiefase.

OVERWEGINGEN

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. Proces om te komen tot uitgangspunten sober en doelmatige besteding grondverwerving (verbeterpunt a)

Momenteel staat in deel 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 kan tegenstrijdig worden geïnterpreteerd door als uitgangspunt zowel het beleid van een beheerder als het uitgangspunt "sober en doelmatig" te hanteren.

Aan de hand van een referentiebeeld (een dijkversterking in grond bij een dijk die nog niet geheel in eigendom is bij het waterschap) is op basis van deze criteria uitgewerkt welk grondpositie doelmatig is en daarmee in aanmerking komt voor subsidie vanuit het HWBP. Hierbij zijn drie varianten vergeleken:

1. In eigendom verkrijgen (via aankoop of indien niet mogelijk via onteigening)
2. Vestigen zakelijk recht (indien niet mogelijk toepassen gedoogplicht)
3. Publiek rechtelijk

De conclusie hiervan is er bij dit referentiebeeld geen onderscheid is in doelmatigheid van de verschillende grondposities. Daarnaast blijkt het referentiebeeld breed toepasbaar voor versterking waar ruimte nodig is om een maatregel (zoals verflauwing van het talud, aanleg van een steunberm of onderhoudspad etc.) uit te voeren en waar binnen die ruimte regulier beheer en onderhoud moet worden uitgevoerd na de versterking. Om de robuustheid van deze uitkomst te bepalen is ook de gevoeligheid van de verschillende aannames verkent. Dit leidde niet tot significant andere uitkomsten. De gevoeligheidsanalyse geeft ook inzicht in de breedte waarin het referentiebeeld toepasbaar is. Tevens blijkt dat het instrument van de LCC-analyse een effectief middel is om de afweging tussen verschillende grondposities te maken bij dijkversterkingen die sterk afwijken van het referentiebeeld.

Ad 2. 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 subsidiëring 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 (tegenwoordig ook aangeduid met “tussentijdse afspraak”). 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 3. Subsidiering overhoeken (verbeterpunt c)

Het is niet altijd mogelijk alleen de gronden te verkrijgen waarop de versterking wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld doordat de oorspronkelijke eigenaar dan slecht een snipper grond overhoudt die niet bruikbaar is. De grond is niet nodig voor de versterking maar om de gronden voor de versterking te kunnen aankopen. Met de voorgestelde aanpassing wordt duidelijk in welke mate verwerving subsidiabel is.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN:

Door verschillende partijen is het belang van een overgangsregeling aangegeven. Doordat uit het referentiebeeld blijkt dat veelal meerdere eigendomsposities als doelmatig te bestempelen zijn is de inschatting dat aanpassing van de subsidieregeling niet tot problemen leidt bij de verschillende versterkingsprojecten die nu in voorbereiding zijn. Een overgangsregeling wordt daarom niet nodig geacht.

Eerder is gesproken om op te nemen dat aankoop van binnenbermen in beginsel niet subsidiabel is. De diversiteit aan keringen en situaties maakt dat dit niet zo stevig gesteld kan worden, maar afhankelijk is van bijvoorbeeld het benodigde onderhoud. De uitgangspunten in combinatie met het referentiebeeld maken dat de doelmatigheid ook in deze situatie gewaarborgd is.

Met dit voorstel wordt invulling gegeven aan de adviezen uit de Evaluatie subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma uit 2019, zoals die toen is uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Unie van Waterschappen.

BESPROKEN IN

Het voorstel is voorbereid in de werkgroep grondverwerving en in het directeurenoverleg grondverwerving. Beide overleggen kenden een vertegenwoordiging van verschillende waterschappen, het HWBP en de Unie van Waterschappen.

Het voorstel is besproken met het Directoraat Generaal Water en Bodem.

VERVOLG/COMMUNICATIE

Na instemming wordt het voorstel tot wijziging van de subsidieregeling geagendeerd bij het programmabestuur van het HWBP.