

Zicht op financiën: een toelichting op subsidiabiliteit maatregelen HWBP¹

Datum: 15 januari 2021

Versie: 2.0

Opsteller: K. Heijn (PD HWBP)

Inleiding

In het Hoogwaterbeschermingsprogramma werken we aan veilige dijken. Voor 2050 moeten we als alliantie HWBP 1300km aan dijken verbeterd hebben. Het HWBP subsidieert de kosten van deze zogeheten waterveiligheidsmaatregelen. Hieronder volgt een korte toelichting op de subsidiabiliteit van deze maatregelen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de Regeling subsidies hoogwaterbescherming en de toelichting daarop.

De investeringskosten van maatregelen waardoor de kering weer aan de norm voldoet komen in aanmerking voor subsidie. De kosten instandhoudingskosten na realisatie van de maatregel zijn voor rekening en risico van het waterschap.

Om de doelmatigheid van het HWBP te vergroten, is in de Waterwet geregeld dat de subsidie voor versterkingsmaatregelen wordt beperkt tot 90% van de geraamde subsidiabele kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel. Bij wijze van doelmatigheidsprikkel draagt een waterschap zelf rechtstreeks 10% bij aan de kosten van de maatregel. Dit is de zogenoemde projectgebonden bijdrage. Omdat de subsidieverstreking plaatsvindt op basis van de geraamde subsidiabele kosten, komen de uitvoeringsrisico's van het project in principe ten laste van de beheerder. Dit vormt voor de beheerder een belangrijke prikkel om deze risico's adequaat te beheersen. In verband met de eis 'sober en doelmatig' zal niet langer in alle gevallen voor een robuuste oplossing worden gekozen. Ook zal per maatregel moeten worden bekeken wat de economisch optimale levensduur van een maatregel is.

Grondslag

De grondslag om in aanmerking te komen voor subsidie is dat uit een gevalideerde beoordeling (met een oordeel van Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) blijkt dat een primaire kering niet meer voldoet aan de veiligheidsnorm (signaleringswaarde) door:

- een wijziging van de wettelijke veiligheidsnorm, of;
- een wijziging van de hydraulische belastingen, of;
- een wijziging van de beoordelingsregels voor de sterkte van de primaire waterkering.

De norm is van toepassing op een dijktraject zoals opgenomen in de Waterwet. Deze relatief abstracte norm wordt geconcretiseerd met het wettelijk beoordelingsinstrumentarium (WBI). Aan de hand van het WBI worden de waterveiligheidseisen bepalend, en de waterveiligheid beoordeeld. De bepaling van de hydraulische belastingen (waterstanden en golfgroottes) van de waterkering worden hierbij ook bepaald en meegewogen.

Daarnaast moet het project waarbinnen zorg wordt gedragen voor de benodigde maatregelen op het programma staan van het HWBP.

Doelmatig

In de subsidieregeling staat het volgende:

- i. Doelmatig houdt in dat de totale kosten van een primaire waterkering gedurende de gehele (rest) levensduur worden geminimaliseerd. Daartoe dient de beheerder een levenscycluskosten(LCC)-analyse² voor de geïdentificeerde oplossingen uit te voeren.
- ii. In een LCC-analyse onderzoekt de beheerder de verschillende oplossingsmogelijkheden.

In de kadernota wordt doelmatigheid nog nader toegelicht, namelijk:

Doelmatigheid is de optimale verhouding tussen de kosten enerzijds (geïnvesteerde euro's) en de prestaties anderzijds (dijkveiligheid en wellicht ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, etc.) tegen aanvaardbare risico's. Doelmatigheid is dus een balans tussen prestaties, kosten en risico's. De risico's hebben betrekking op de onzekerheden, aannames en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de te verwachten prestaties en kosten, zowel nu als in de toekomst.

¹ Aan deze toelichting kunnen geen rechten worden ontleend.

² In de regeling staat dat een beheerder oplossingen moet vergelijken op basis van de netto contante waarde (NCW) van de geprognosticeerde kasstromen, en een levenscyclusanalyse (LCA) moet uitvoeren. Een LCA is echter breder dan een LCC-analyse waarin de NCW in beeld wordt gebracht. Er wordt vanuit gegaan dat hier een LCC-analyse wordt bedoeld.

Een waterschap dient door middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces aan te tonen welke van de onderzochte oplossingen het meest doelmatig is en daarmee welk ontwerp bepalend is voor de toekenning van subsidie. Om een onderbouwde ontwerpkeuze te maken, is hierbij de mate van detaillering en uitwerking van ontwerpen en ramingen van belang. Dat betekent dat er inzicht moet zijn in de gemaakte ontwerpkeuzes en de daaruit afgeleide uitgangspunten, onzekerheden en risico's.

Doelmatigheid heeft betrekking op elke fase. Zo wordt in de verkenningsfase gezocht naar het meest doelmatige alternatief (bijv. dijkverlegging, integraal- of partieel versterken), en in de planuitwerking naar het meest doelmatige ontwerp. In de realisatiefase wordt het ontwerp geoptimaliseerd en gerealiseerd.

Sober

Sober wil zeggen dat alleen de kosten van maatregelen waardoor de kering weer aan de veiligheidsnorm gaat voldoen voor subsidie in aanmerking komen. Wettelijke inpassingskosten maken onderdeel uit van de te subsidiëren kosten.

Additionele kosten van nevendoelestellingen (mee koppelen) komen niet in aanmerking voor subsidie vanuit het HWBP. De beheerder dient in een dergelijk geval inzichtelijk te maken wat de omvang is van de niet-subsidiabele meerkosten. Voor dat resterende deel zal de beheerder aanvullende financiële dekking moeten vinden in eigen middelen, bijdragen van derden of andere subsidieregelingen.

Indien een primaire kering die aan het einde van zijn levensduur is en daardoor een vervangingsinvestering behoeft, is deze vervangingsinvestering alleen subsidiabel indien de primaire kering niet meer aan de norm voldoet als gevolg van een wijziging in het WBI. Krachtens artikel 7.23, eerste lid, van de Waterwet zijn de geraamde kosten van een maatregel alleen subsidieerbaar als het ontwerp van een primaire waterkering moet worden aangepast om aan de vigerende norm te kunnen voldoen. Indien het ontwerp van de primaire waterkering niet aangepast hoeft te worden, is er sprake van (achterstallig) onderhoud, wat niet subsidiabel is.

Subsidie innovaties

De subsidieregeling kent de mogelijkheid tot 100% vergoeding (op basis van nacalculatie) van de werkelijke kosten voor experimenten en demonstratieprojecten en vraagt hierbij dus geen 10% eigen bijdrage van de beheerder. De financiële risico's liggen bij het programma. Door de implementatie van innovatieve projecten op deze manier te stimuleren kunnen kosten bespaard worden op de lange termijn wanneer de innovatie bij volgende projecten wordt toegepast.

Monitoring

Of monitoring subsidiabel is hangt af van de situatie. Zo is uitvoeringsmonitoring onderdeel van de versterkingsmaatregel en daarmee subsidiabel. Monitoring tijdens de beheerfase weer niet, dit valt onder beheer en onderhoud. M.a.w. de vraag is of monitoring hoort bij de realisatie van de maatregel. Monitoring in de beheerfase kan alleen subsidiabel zijn als het aangemerkt kan worden als onderdeel van innovaties om bijvoorbeeld een kennisleemte in te vullen.

Subsidiabiliteit restopgave bij partieel- en kort-cyclisch versterken

In hoeverre is de versterking die volgt op de eerste versterking als gevolg van partieel- of kort-cyclisch versterken nog subsidiabel?

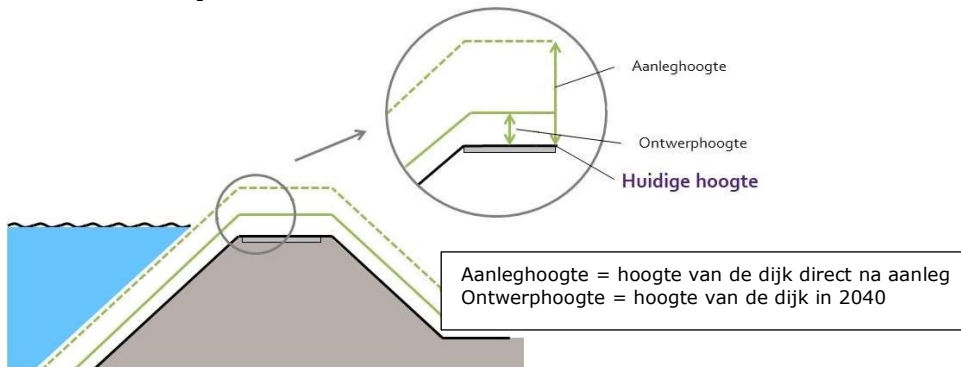
Als een dijk na partieel- of kort-cyclisch versterken aan de waterveiligheidseisen (=norm geconcretiseerd met het vigerende WBI) voldoet, kan het project van het programma af. Als de dijk nog niet aan de norm voldoet, dan kunnen de volgende versterkingen als restopgave(s) worden geclassificeerd en blijft de restopgave op het programma. Er is dus sprake van een restopgave als na een (partiele) dijkversterking nog niet aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, en daarmee heeft de beheerder nog recht op subsidie.

Als na het uitvoeren van de maatregel aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, heeft een beheerder bij een volgende versterking (ook voor 2050) alleen recht op subsidie als de waterkering niet meer voldoet aan de norm ten gevolge van wijziging van de norm en/of WBI.

Hierna wordt dit toegelicht aan de hand van een voorbeeld (versimpeld).

Voorbeeld kort-cyclisch versterken

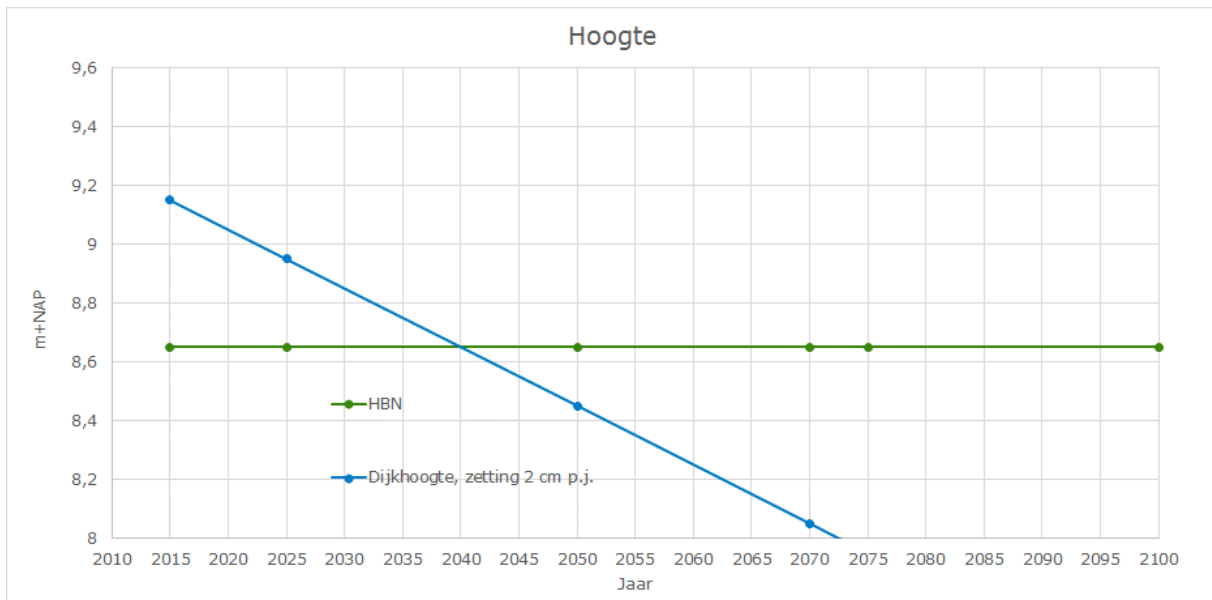
Een kort-cyclische dijkversterking heeft als kenmerk dat de levensduur korter is dan de standaard levensduur van 50 jaar.



Als voorbeeld een kruinverhoging. De dijk is in 2015 te laag en moet verhoogd worden. Gekozen wordt voor een kort-cyclische versterking, een levensduur van 25 jaar.

Situatie 1

In 2040 zal naar verwachting de dijk niet meer voldoen aan de hoogte-eis als gevolg van zetting van de dijk



In 2040 is dan een nieuwe maatregel nodig, namelijk weer een kruinverhoging. Aangezien er geen wijzigingen zijn in het WBI (Hydraulisch Belasting Niveau (HBN) blijft ongewijzigd) is de vervangingsinvestering voor het waterschap.

Wat zegt de regeling:

Een vervangingskosten zijn alleen subsidiabel indien de primaire waterkering niet meer aan de norm voldoet als gevolg van een wijziging van de norm en/of in het WBI. Indien het ontwerp van de primaire waterkering niet aangepast hoeft te worden, is er sprake van onderhoud dat niet subsidiabel is.

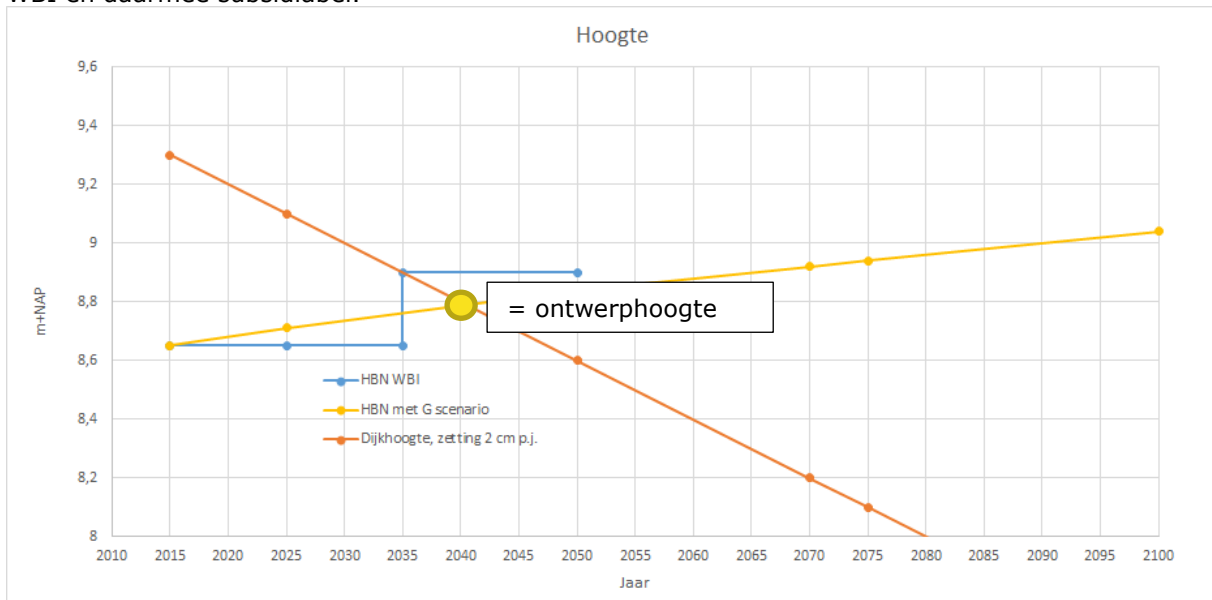
Onder ontwerp wordt verstaan de oorspronkelijke ontwerpspecificaties (dimensies en materiaalspecificaties bij aanleg dan wel vorige vervanging) als beschrijving van de (toentertijd) gerealiseerde waterkering (of onderdeel daarvan).

Het oorspronkelijke ontwerp van de aanwezige waterkering (of onderdeel daarvan) dient geleverd te worden aan de huidige afgeleide eisen (WBI) voor waterveiligheid (vigerende waterveiligheidsnorm). Als het huidige ontwerp daaraan voldoet, dan is het vervangen van (het onderdeel van) de kering niet subsidiabel.

De vervangingsopgave van (het onderdeel van) de nieuwe waterkering is dan namelijk niet ten gevolge van wijziging van de norm en/of beoordelingsregels (wat de grondslag is om voor subsidie in aanmerking te komen). Als er dan toch een maatregel wordt uitgevoerd om aan de afgeleide waterveiligheidseisen te voldoen, is er sprake van onderhoud.

Situatie 2

In 2040 zal naar verwachting de dijk niet meer voldoen aan de hoogte-eis als gevolg van klimaatverandering en zetting van de dijk. In 2035 komen er nieuwe hydraulische belastingen vanuit het WBI. De HBN is hoger dan destijds ingeschat, de dijk wordt afgekeurd t.g.v. wijziging WBI en daarmee subsidiabel.



Situatie 3

In 2040 zal naar verwachting de dijk niet meer voldoen aan de hoogte-eis als gevolg van klimaatverandering en zetting van de dijk. In 2035 komen er nieuwe hydraulische belastingen vanuit het WBI. De HBN is lager dan destijds ingeschat, de dijk wordt in 2040 nog niet afgekeurd maar in 2044. Echter, de ontwerphoogte van de dijk is hoger dan het HBN van het WBI. De afkeuring is dan t.g.v. zetting van de dijk en daarmee niet subsidiabel.

