DECISIO

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Evaluatie subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Eindrapport, 19 december 2019

ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Titel

Evaluatie subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Datum

19 december 2019

Op verzoek van

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Unie van Waterschappen

Projectteam Decisio, Twynstra Gudde en Sweco

Gerwin van der Meulen, projectleider en projectverantwoordelijk partner, Decisio
Ingrid Laane, senior adviseur, Decisio
Romy Hoogeveen, adviseur, Decisio
Roel Valkman, senior adviseur, Twynstra Gudde
Marga van den Hurk, adviseur, Twynstra Gudde
Frans Kwadijk, senior adviseur, Sweco
Tom Raadgever, senior adviseur, Sweco
Maaike Leppink, adviseur, Sweco

Contactgegevens Decisio | Economisch onderzoek en advies

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

Bronvermelding foto voorzijde

https://www.flickr.com/photos/rijnland/25621477357/in/album-72157690321118106/ Project: Verbetering IJsseldijk Gouda (VIJG)

DECISIO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 2
1. Inleiding 6
2. Context en doel subsidieregeling HWBP 11
2.1 Context subsidieregeling HWBP 11
2.2 Huidige subsidieregeling HWBP 13
3. Regeling in de praktijk: vastgestelde subsidies 15
3.1 Subsidies voor projecten 15
3.2 Andere subsidies 22
4. Regeling in de praktijk: artikelsgewijs 24
4.1 Begripsbepaling en slotbepaling 24
4.2 Reguliere subsidieverlening 25
4.3 Subsidieverlening voor experiment of demonstratieproject 37
4.4 Overige bepalingen m.b.t. uitzonderingssituaties 39
5. Regeling in de praktijk: bedrijfseconomische prikkels 41
5.1 Voorcalculatie 41
5.2 Risicoverdeling 43
5.3 10 procent projectgebonden eigen bijdrage 45
5.4 100 procent subsidie voor innovaties 46
6. Regeling in de praktijk: eis van sober en doelmatig 48
6.1 Sober 48
6.2 Doelmatig 49
6.3 Levenscyclusanalyse 49
6.4 Partieel en kortcyclisch versterken 51
7. Analyse en conclusies 54
7.1 Context 54
7.2 Doeltreffendheid werking regeling 56
7.3 Doelmatigheid uitvoering regeling 59
7.4 Overall conclusies evaluatie 63

8. Aanbevelingen 65
Bijlage: werk- en klankbordgroep 67
Bijlage: overzicht verbeterpunten 68

Managementsamenvatting

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (verder: HWBP) staat voor de belangrijke maatschappelijke opgave om de waterveiligheid van Nederland te borgen. Vanaf 2014 is het HWBP en de wijze waarop de maatregelen via een regeling worden bekostigd vernieuwd. Deze Regeling subsidies Hoogwaterbescherming (kortweg: subsidieregeling HWBP) is sinds 1 april 2014 van kracht. In de huidige subsidieregeling zijn diverse, bedrijfseconomische prikkels opgenomen om zodoende de doelmatigheid en beheersing van HWBP-projecten, en daarmee van het programma, te vergroten. De subsidieregeling moet, volgens de subsidieregeling en conform Art. 4.24 Awb, eens in de vijf jaar worden geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk.

In deze evaluatie van de subsidieregeling HWBP staan de volgende vragen centraal:

- **Doeltreffendheid van de werking van de subsidieregeling**: in hoeverre draagt de werking van de subsidieregeling (en de effecten ervan) bij aan (het vergroten of bevorderen van) de beheersbaarheid en doelmatigheid van de projecten binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma en daarmee van het programma zelf?
- **Doelmatigheid van de uitvoering van de subsidieregeling**: in hoeverre is de uitvoering van de subsidieregeling zelf doelmatig verlopen?

De resultaten van deze evaluatie zijn gebaseerd op de integrale analyse van hetgeen we in de praktijk bij beheerders en de programmadirectie hebben opgehaald.

Opstart na HWBP-2

Sinds 2014 is de versterkingsopgave tot 2050 opgepakt. Er is sindsdien veel gebeurd. De programmadirectie HWBP is ingericht, er is een nieuwe, voortrollende programmering vormgegeven en de subsidieregeling is verder aangepast en verfijnd. Daarnaast is het toelichtende Deel B opgesteld en bijgesteld en is uitwerking gegeven aan handreikingen en werkwijzers. En, sinds 2014 vindt de uitfasering en afronding van HWBP-2 projecten plaats, zijn talloze HWBP-projecten onder het nieuwe subsidieregime van start gegaan en zijn stappen gemaakt met uiteenlopende Projectoverstijgende Verkenningen en innovatie. Verder zijn betrokken partijen samen gaan participeren binnen de Alliantie HWBP om via nauwe samenwerking en onderling overstemming verder koers te geven aan de versterkingsopgaven. Het HWBP is een alliantie van de waterschappen en Rijkswaterstaat. Samen werken zij aan versterking van de dijken voor een waterveilig Nederland in 2050. Tot slot zijn in de loop van 2019 vanuit de

programmadirectie de begeleidingsteams opgezet en van start gegaan met als doel de samenwerking tussen de Programmadirectie en de beheerders te verbeteren.

Doeltreffendheid van de werking van de subsidieregeling

De regeling draagt bij aan het laten voldoen van de keringen aan de wettelijke normen. Sinds 2014 zijn tot op heden zo'n 80 reguliere subsidies1 vastgesteld voor in totaal 52 HWBP-projecten. Het ging daarbij in de afgelopen periode nog weinig om daadwerkelijke realisatieprojecten. Meer dan de helft van de definitieve subsidies in de periode 2014-2019 is namelijk verleend voor projecten in de voorverkennings- en verkenningsfase.

We stellen vast dat de (werking van de) subsidieregeling HWBP in de afgelopen jaren vooral door voorcalculatie (subsidie op basis van een kostenraming vooraf) en de risicoverdeling (de beheerder is risicodrager) heeft bijgedragen aan een verbetering van de beheersbaarheid van HWBP-projecten en daarmee van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Ook de verplichtingen in de regeling van een SSK-raming, een PPI-planning, een plan van aanpak en het volgen van een (MIRT) projectfasering (voorverkenning, verkenning, planuitwerking en realisatie) hebben de beheersbaarheid van projecten en het programma vergroot.

De regeling is dus, op het vlak van *beheersbaarheid*, doeltreffend gebleken.

Daarnaast stellen we vast dat voorcalculatie en de risicoverdeling bij de meeste beheerders resulteren in een robuuste kostenraming en risicoreservering. Dat is op zich niet verwonderlijk, want deze beheerders minimaliseren op deze manier het risico van budgetoverschrijding. Bovendien hoeft een robuuste kostenraming 'an sich' niet negatief opgevat te worden zolang er duidelijk is (bij programmadirectie en beheerders) welk deel in het kader van de subsidieregeling vergoed wordt (en welk deel niet). Echter, uit de evaluatie blijkt dat de subsidieregeling voor de programmadirectie zelf weinig kaders en instrumenten biedt om te kunnen toetsen op een doelmatige projectaanpak (bijvoorbeeld als het gaat om capaciteitsplanning of risicobeheersing) en een doelmatige versterkingsmaatregel (bijvoorbeeld als het gaat om risicoreservering of ontwerpkeuze in relatie tot levensduurkosten/Life Cycle Costing). Het ontbreekt derhalve aan een afdoende beoordelingssystematiek.

[1] Naast diverse andere subsidies binnen het programma voor koppelstukken, innovaties en POV's

Tegen deze achtergrond stellen we vast dat het, door het ontbreken van een afdoende beoordelingssystematiek, op dit moment onzeker is of de besteding van middelen 100 procent doelmatig is.

Doelmatigheid van de uitvoering van subsidieregeling

In hoeverre is de uitvoering van de subsidieregeling zelf doelmatig verlopen? We stellen vast dat de uitvoering van subsidieverlening in nagenoeg alle gevallen conform de bepalingen van de regeling is verlopen en uitgevoerd. De subsidieregeling HWBP biedt ruimte voor maatwerk binnen projecten. Dat is een kracht, maar dat betekent ook dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij beheerders om hun keuzes te onderbouwen en te verantwoorden en bij de programmadirectie om dat kritisch te beoordelen zodat de verbeteropgave sober en doelmatig wordt uitgevoerd. Dit samenspel leidde in de afgelopen periode nog tot discussie omdat niet altijd helder is wat precies doelmatig is en wat daarmee bedoeld wordt binnen HWBP-projecten. Dit bemoeilijkt een efficiënte beoordeling van subsidies op wat een doelmatige aanpak van een projectfase is en wat een doelmatig ontwerp van een versterkingsmaatregel is. Hiermee sluit deze conclusie over de doelmatigheid van de regeling aan op de voorgaande conclusie (over doeltreffendheid): de subsidieregeling biedt weinig kaders en instrumenten om te kunnen toetsen op de doelmatigheid van projectaanpak en maatregel.

Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie van de subsidieregeling HWBP voor de periode 2014-2019 doen we de volgende aanbevelingen voor de Alliantie:

1. **er is geen noodzaak om de huidige regeling aan te passen**: overall bevelen we aan om op dit moment geen aanpassingen te doen aan de opbouw van de regeling en de daarin beklonken (bedrijfseconomische) principes zoals die als uitgangspunten in de bovenliggende kaders (in het bijzonder de gewijzigde Waterwet van 2013) zijn vastgelegd. De uitgevoerde evaluatie geeft daar, op grond van het relatief beperkte aantal projecten dat gerealiseerd is, nu geen aanleiding toe. Er is voldoende ruimte binnen de huidige regeling om verbeteringen vorm te geven.
2. **concretiseer en leg vast wat met een doelmatige projectaanpak en een doelmatige versterkingsmaatregel bedoeld wordt**: hetgeen op dit moment verstaan wordt onder een doelmatige projectaanpak en doelmatige versterkingsmaatregel is te weinig gedefinieerd. Het is aan te bevelen dit nader te concretiseren door:
    a. een standaard toetskader te introduceren voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, aanpak (bijvoorbeeld als het gaat om capaciteitsraming, risicobeheersing en verhouding voorbereidingskosten en realisatie) en projecten op de doelmatigheid

van de versterkingsmaatregel. Aandachtspunten in dit toetskader is de operationalisatie van doelmatigheid en het gebruikmaken van beschikbare ervarings- en kengetallen bij het beoordelen van ramingen.

   b. de toepassing van LCC-analyse nader te onderzoeken en de wijze waarop en wanneer dit in de toets door de programmadirectie wordt meegenomen.
   c. te borgen dat kortcyclische en/of partiële oplossingen, maar ook innovaties en best practices meegenomen zijn in de afweging om tot de gewenste versterkingsmaatregel te komen. Het is daarbij van belang om duidelijkheid te creëren over de programmering in relatie tot partieel en kortcyclisch versterken. Maar ook om de kennis over deze onderwerpen te vergroten.
   d. te onderzoeken of nadere uitgangspunten nodig zijn voor het beleid rondom grondverwerving voor versterkingsmaatregelen.

3. **verken de mogelijkheden (en effecten) om de 'kleine kans groot gevolg' risico's op programmaniveau te beleggen**: er is een breed gedragen wens om (exogene) kleine kans groot gevolg risico's op programmaniveau te beleggen Het beleggen van de kleine-kans-groot-gevolg risico's op programmaniveau betekent overigens dat hiervoor op programmaniveau een (financiële) voorziening voor moet worden getroffen.
4. **geef geen nadere invulling aan de hardheidsclausule:** er is in het werkveld de wens uitgesproken om een nadere invulling te geven aan de hardheidsclausule in de subsidieregeling; dit is bij de programmadirectie ook bekend. Echter, vanuit juridisch perspectief is het niet wenselijk om de clausule nader in te vullen omdat het de onvoorwaardelijke aard van de clausule teniet zou doen. De hardheidsclausule is namelijk ten allen tijde bedoeld als de (juridische) mogelijkheid van de Minister om, bij uitzonderlijke danwel onvoorziene situaties, van de regeling af te kunnen wijken.
5. **start met de monitoring van ervaringscijfers en kengetallen**: ervaringscijfers (waaronder bijvoorbeeld de werkelijke kosten) en kengetallen zijn bij de verdere operationalisatie van het begrip 'doelmatigheid' van groot belang. Het is aan te bevelen hiervoor een goede monitoring op te zetten en dat monitoringsgegevens binnen de Alliantie breed gedeeld worden.

1. Inleiding

Context

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (verder: HWBP) staat voor de belangrijke maatschappelijke opgave om de waterveiligheid van Nederland te borgen en vormt het grootste uitvoeringsprogramma binnen het Deltaprogramma. Het doel van het HWBP is om in 2050 primaire keringen op een sobere en doelmatige wijze versterkt te hebben, zodat deze voldoen aan de wettelijke normen zoals die zijn vastgelegd in de Waterwet. Om dit te bereiken moeten vele kilometers primaire keringen en kunstwerken versterkt worden.

Vanaf 2014 is het HWBP en de wijze waarop de maatregelen worden bekostigd vernieuwd. Dit is in de wet Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) van 2013 geregeld. Het doel van deze wet is het structureel borgen van de bekostiging van maatregelen die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. Daarnaast beoogt deze wet de doelmatigheid en beheersbaarheid van dit programma te vergroten.

De Regeling subsidies Hoogwaterbescherming (kortweg: subsidieregeling HWBP) is op 1 april 2014 in werking getreden. De subsidieregeling geeft invulling aan de hierboven benoemde wet en het daarmee beoogde doel. In de subsidieregeling worden regels gesteld voor subsidies aan waterschappen voor reguliere of innovatieve maatregelen om de primaire waterkeringen weer aan de wettelijk norm te laten voldoen. Na de introductie in 2014 is de regeling nog tweemaal gewijzigd. Onder meer vanwege de nieuwe waterveiligheidsnormering voor primaire waterkeringen en om de subsidiëring van voorverkenningen en van een risicoreservering in de voorverkenningsfase mogelijk te maken.

Aanleiding

De subsidieregeling moet, volgens de subsidieregeling en conform Art. 4.24 Awb, eens in de vijf jaar worden geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk. Met praktijk wordt de feitelijke informatie over verleende subsidies en de daarmee behaalde resultaten bedoeld.

De Directie Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verzocht, in nauwe samenwerking met de Unie van Waterschappen, het consortium van Decisio, Twynstra Gudde en Sweco de evaluatie van de subsidieregeling voor het HWBP uit te voeren.

Vraagstelling evaluatie

Het doel van de subsidieregeling voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma is het bekostigen van versterkingsmaatregelen zodat de primaire waterkeringen en kunstwerken weer aan de veiligheidsnorm voldoen. Daarbij is het van belang dat de bekostiging middels de regeling zodanig plaatsvindt dat de doelmatigheid en beheersbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma vergroot wordt. Om dat effect te bereiken is de regeling gestoeld op een breed stelsel aan 'beheersings- en doelmatigheidsprikkels' (hetgeen in lijn en geest is met de bovenliggende Wijziging van de Waterwet van 2013).

Voorgaande betekent dat de regeling effectief (of doeltreffend) is wanneer de regeling leidt tot een doelmatig(er) en beter beheerst programma. De eerste evaluatievraag, gelet op **doeltreffendheid**, is:

- In hoeverre draagt de werking van de subsidieregeling (en de effecten ervan) bij aan (het vergroten of bevorderen van) de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma en daarmee van het programma zelf?

Daarnaast is het in deze evaluatie van belang om te bekijken of de uitvoering van de regeling zelf tot op heden heeft geleid tot een doelmatige besteding van middelen. Het gaat hierbij dan om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van programmadirectie én waterschappen (en hun samenspel) bij de uitvoering van de regeling. Tegen deze achtergrond is de tweede evaluatievraag; gelet op **doelmatigheid**:

- In hoeverre is de uitvoering van de subsidieregeling zelf doelmatig verlopen?

Tot slot staat in deze evaluatie een derde onderzoeksvraag centraal waar het gaat om eventuele verbeteringen, namelijk:

- Daar waar zich knelpunten/belemmeringen voordoen; wat zijn mogelijke oplossingen daarvoor?

Afbakening

Deze evaluatie betreft het onderzoeken van de subsidieregeling HWBP en de subsidies die sinds 2014 tot en met 2019 definitief verleend zijn of waarvan de programmadirectie HWBP heeft aangegeven dat ze voor eind 2019 definitief verleend gaan worden.

De scope van de evaluatie betreft de Ministeriele Regeling en deel B bij de regeling (inclusief de aan de subsidieverlening gerelateerde uitvoering). Deel B is de handreiking waarin beschreven is welke kosten ter verbetering van de primaire waterkeringen wel en niet voor subsidie in aanmerking komen. Deel C bevat een

beschrijving van de werkwijze van/binnen het programma en maakt daarom geen onderdeel uit van de evaluatie[2]. Verder betreft deze evaluatie geen evaluatie van de programmadirectie HWBP of het hoogwaterbeschermingsprogramma zelf.

Tot slot, de regeling is over de volle breedte geëvalueerd. Dat betekent ook dat enkele wettelijke uitgangspunten, die aan de regeling ten grondslag liggen, in deze evaluatie zijn betrokken. Bijvoorbeeld als het gaat om de subsidiëring op basis van voorcalculatie en de 10 procent projectgebonden eigen bijdrage van het uitvoerende waterschap. Naar aanleiding van een voorbereidend onderzoek[3] voor de onderhavige evaluatie is hierover door het ministerie IenW besloten om de uitwerking van dergelijke principes in deze evaluatie wel mee te nemen, maar de bovenliggende wettelijke kaders 'an sich' daarmee niet nu te evalueren. De evaluatie van dergelijke wettelijke kaders (zoals de gewijzigde Waterwet van 2013) vindt namelijk pas na 2019 plaats.

Aanpak

Ter voorbereiding op deze evaluatie is begin 2019 een onderzoek[4] afgerond en opgeleverd om de inhoud en reikwijdte van de evaluatie te verkennen. Vervolgens is vanaf mei 2019 deze evaluatie uitgevoerd door de adviseurs van Decisio, Twynstra Gudde en Sweco. Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd, namelijk:

- Fase 1: onderzoek naar alle vastgestelde subsidies in de periode 2014-2019
- Fase 2: verdiepende analyse van vijftien projecten
- Fase 3: rapportage.

In fase 1 van de evaluatie is onderzoek gedaan naar alle definitief verleende subsidies in de afgelopen 5 jaar (periode 2014 tot en met 2019). Deze fase was grotendeels kwantitatief van aard en is uitgevoerd door gegevens over subsidies te verzamelen via de projectadministratie van de programmadirectie HWBP en een uitvraag over werkelijke kosten bij alle beheerders die HWBP-projecten uitvoeren (of hebben uitgevoerd).

In fase 2 van de evaluatie is verdiepend onderzoek gedaan naar vijftien gesubsidieerde projecten. Het doel daarvan was om te bekijken hoe de regeling in de praktijk werkt in (verschillende fasen van) versterkingsprojecten. Verder was deze fase erop gericht om via vijftien gesubsidieerde projecten te achterhalen hoe de uitvoering van subsidieverlening verlopen is. Voor de vijftien gesubsidieerde

[2] Deel C is niet meer actueel en verwijderd van website www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl
[3] Voorbereiding evaluatie subsidieregeling HWBP, Twynstra Gudde, Sweco en Decisio, januari 2019
[4] Voorbereiding evaluatie subsidieregeling HWBP, Twynstra Gudde, Sweco en Decisio, januari 2019

projecten zijn steeds twee gesprekken gevoerd; met beheerders en met de programmadirectie HWBP.

Uitgangspunt bij de selectie van de projecten voor fase 2 was om zo goed als mogelijk de gehele inhoud en reikwijdte van de subsidieregeling HWBP daarin mee te nemen. Dat heeft ertoe geleid dat de volgende selectiecriteria zijn gehanteerd voor de keuze van projecten:

- spreiding over waterschappen en landsdelen
- spreiding over verschillende fasen (voorverkenning, verkenning, planuitwerking en realisatie), maar ook zoveel mogelijk projecten die al meerdere fasen tot en met realisatie doorlopen hebben in verband met de integraliteit
- complexe of eenvoudige projecten
- Projectoverstijgende Verkenningen (POV's), experiment of innovatie
- projecten met omvangrijke verbeteropgaven en bijzonderheden (zoals groot verschil tussen geraamde en werkelijke kosten of procesverloop).

Met deze criteria is getracht een keuze voor projecten te maken die representatief is voor de regeling en niet voor wat er tot en met 2019 aan subsidies is verleend. Dat betreft namelijk in belangrijke mate subsidies voor voorverkenningen en verkenningen. Tegen deze achtergrond zijn er in fase 2 in totaal 30 gesprekken gevoerd over de volgende HWBP-projecten:

- Verbetering IJsseldijk Gouda, Hoogheemraadschap van Rijnland (HHRL)
- Gameren, Waterschap Rivierenland (WSRL)
- Capelle – Moordrecht, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)
- Wieringermeerkering, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)
- Tiel – Waardenburg, Waterschap Rivierenland (WSRL)
- Emanuelpolder, Waterschap Scheldestromen (WSS)
- Pannerden/Loo, Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ)
- Twentekanaal, Waterschap Rijn en IJssel (WRIJ)
- POV Waddenzeedijken, Wetterskip Fryslân (WF)
- Ravenstein – Lith, Waterschap Aa en Maas (WSA&M)
- Lauwersmeerdijk, Wetterskip Fryslân (WF)
- Tranche 1 Limburg, Waterschap Limburg (WL)
- Eemshaven – Delfzijl, Waterschap Noorderzijlvest (WN)
- Mastenbroek IJssel, Waterschap Drents Overijsselse Delta (WDOD)
- Burghsluis – Schelphoek, Waterschap Scheldestromen (WSS)

Na afronding van alle verdiepende gesprekken zijn de resultaten getoetst en aangescherpt in drie regionale sessies met genodigden namens de beheerders en

de programmadirectie HWBP. In totaal zijn alle regiosessies bezocht door circa 50 deelnemers.

Gedurende het gehele evaluatieproces zijn de voortgang en de tussenresultaten (fase 3) besproken in een werkgroep bestaande uit beheerders, Unie van Waterschappen, ministerie IenW en de programmadirectie HWBP. Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden met gremia van waterschappen en een voor deze evaluatie opgerichte klankbordgroep. Een overzicht van de leden van de werkgroep en de klankbordgroep is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

Leeswijzer

In dit evaluatierapport stellen we verder het volgende aan de orde: in hoofdstuk 2 schetsen we de context en het doel van de subsidieregeling HWBP. In de daarop volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op de regeling in de praktijk voor wat betreft subsidies (hoofdstuk 3), de artikelen van de regeling (hoofdstuk 4), bedrijfseconomische prikkels (hoofdstuk 5) en de eis van sober en doelmatig (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 is onze analyse nader uitgewerkt en trekken we conclusies. In hoofdstuk 8 zijn onze aanbevelingen opgenomen.

2. Context en doel subsidieregeling HWBP

In dit hoofdstuk schetsen[5] we de totstandkoming van de regeling, de overwegingen daarbij en het beoogde effect van de regeling. Tevens biedt dit hoofdstuk inzicht in de opzet van de huidige regeling.

2.1 Context subsidieregeling HWBP

Het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2)

In de periode 2007 tot 10 maart 2014 was de regeling voor het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma van kracht (HWBP-2)[6]. In het HWBP-2 ging het om 89 projecten waarin 367,3 km dijken en 18 kunstwerken[7] zijn versterkt. Gedurende de uitvoering van het programma werd duidelijk dat de financiële middelen voor HWBP-2 ontoereikend waren.

Taskforce HWBP

In het najaar 2010 is de Taskforce HWBP (onder leiding van prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof) ingesteld om de problematiek van het HWBP-2 nader te onderzoeken. In haar rapportage[8] constateert de Taskforce HWBP over de budgetoverschrijding HWBP-2 dat het budget voor het HWBP-2 is vastgesteld zonder dat daar goede kostenramingen op projectniveau voor beschikbaar waren.

De Taskforce HWBP deed aanbevelingen op het vlak van structuur, processen en organisatie en governance. Voor de structuur stelden zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en waterschappen voor, door beide voor 50 procent bij te laten dragen aan de kosten van het HWBP (inclusief een eigen projectbijdrage door individuele beherende waterschappen). Verder adviseerden zij, voor wat betreft het 'proces', om te werken met een systematiek die ontleend is aan de MIRT werkwijze en in een verkenningsfase alternatieven te onderzoeken. Gelet op organisatie en governance adviseerde de Taskforce HWBP onder meer dat de beheerders meer zouden moeten investeren in kennis en kunde.

[5] Mede op basis van de voorbereiding op de evaluatie subsidieregeling HWBP, Twynstra Gudde, Sweco en Decisio, januari 2019
[6] Het HWBP-2 was na 10 maart 2014 overigens nog niet afgerond. De laatste HWBP-2 projecten worden of zijn daarna uitgevoerd.
[7] Basisrapportage HWBP-2, september 2011
[8] Rapport Taskforce Ten Heuvelhof, Een dijk van een programma: naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, december 2010

In april 2011 meldde het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer dat het kabinet 'de analyse van de taskforce onderschrijft: het lerend vermogen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is op orde, maar er zijn wijzigingen nodig in het systeem van verantwoordelijkheden en financiering om ervoor te zorgen dat bij het borgen van de veiligheid gekozen wordt voor de meest doelmatige wijze'. Tevens meldde het kabinet dat zij de aanbevelingen overneemt en aanpassingen treft voor onder meer cofinanciering van Rijk en waterschappen en een projectgebonden eigen bijdrage van waterschappen[9].

Bestuursakkoord Water

Gelijktijdig met het informeren van de Tweede Kamer zijn de afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord Water[10]. De basis van het akkoord was om gezamenlijk vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid, expertise en deskundigheid te werken aan een doelmatiger waterbeheer. Het doel van het akkoord was om een doelmatiger en overzichtelijker waterbeheer te bereiken. Daartoe zijn door het Rijk, de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden en financiering/bekostiging ten aanzien van de primaire waterkeringen.

Wijziging Waterwet

In navolging op de uitkomsten van eerdergenoemde evaluaties, de Taskforce HWBP (rapport Ten Heuvelhof), de kabinetsreactie en het Bestuursakkoord Water is in mei 2013 de Waterwet gewijzigd voor wat betreft de doelmatigheid en bekostiging (geen 100 procent Rijk meer; maar 50 procent Rijk, 40 procent door het solidariteitsbeginsel van waterschappen en 10 procent projectgebonden bijdrage van het waterschap) van de hoogwaterbescherming in Nederland. In de Memorie van Toelichting[11] beschrijft de wetgever wat zijn intenties zijn bij de wijziging. Daarbij gaf de memorie ook een nadere toelichting op de gewijzigde Waterwet, bijvoorbeeld als het gaat om de verdeling van uitvoeringsrisico's. Dit is vervolgens uitgewerkt in de subsidieregeling.

[9] Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Waterbeleid, vergaderjaar 2011-2012, 27625, nr. 191
[10] Bestuursakkoord Water, april 2011
[11] Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33465, nr. 3

2.2 Huidige subsidieregeling HWBP

Subsidieregeling HWBP

In lijn met de huidige (gewijzigde) Waterwet is de nu geldende subsidieregeling HWBP opgesteld. De Regeling subsidies Hoogwaterbescherming (subsidieregeling) is op 10 maart 2014 in werking getreden[12] en moet eraan bijdragen dat alle primaire waterkeringen in 2050 aan de norm voldoen.

In de toelichting bij de subsidieregeling HWBP is aangegeven dat de regeling 'bepalingen [bevat] inzake de verstrekking van subsidie door het Rijk aan waterschappen die vanwege een in artikel 7.23, eerste lid, van de Waterwet of in de subsidieregeling genoemde reden maatregelen dienen te treffen teneinde hun primaire waterkeringen weer aan de wettelijke norm te laten voldoen'. De subsidieregeling geeft daarmee uitvoering aan hetgeen in de Wijziging van de Waterwet (2013) is beoogd. Deze wijziging van de Waterwet is ingezet voor de structurele borging van de bekostiging van maatregelen (50/50 bekostiging door Rijk en beheerders) die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor *de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen (1) en het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP (2).*

Opzet van de subsidieregeling HWBP

In de subsidieregeling (een ministeriële regeling) zijn regels opgenomen voor de financiering van HWBP-projecten door middel van subsidieverlening. Tevens zijn de eisen aan de subsidieaanvraag erin aangegeven. De subsidieregeling HWBP is opgezet in zeven (sub)paragrafen en kent in totaal dertig artikelen. De paragrafen bevatten meerdere bepalingen voor reguliere subsidies, subsidies voor experiment of demonstratieprojecten en voor subsidies bij voorfinanciering door de beheerder.

Bij de regeling horen twee delen; het zogenaamde 'deel B' en 'deel C'. Deel B bevat vooral een toelichting op de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten. Deel C bevat een beschrijving van de werkwijze van het HWBP. Zoals eerder aangegeven: deel C is geen onderdeel van deze evaluatie.

De regeling is per 1 januari 2017 gewijzigd vanwege de nieuwe waterveiligheidsnormering voor primaire waterkeringen. Tevens werd toen in de regeling de subsidiëring van voorverkenningen mogelijk en het verleggen van kabels en leidingen in de verkennings- en planuitwerkingsfase subsidiabel gemaakt[13]. Vervolgens is de regeling per 12 december 2017 gewijzigd om het

[12] Staatscourant 2014, nr. 7049
[13] Staatscourant 2016, nr. 66395

subsidiëren van een risico-reservering in de voorverkenningsfase mogelijk te maken[14].

Vanwege de wijziging van de subsidieregeling per 1 januari 2017 is ook de werkwijze bij het vaststellen van subsidiabele en niet-subsidiabele kosten gewijzigd (Deel B). Dit deel B is per 1 januari 2019 verder geactualiseerd en verduidelijkt.

Verwachte werking subsidieregeling HWBP

In navolging op de conclusies van de Taskforce HWBP ('ten Heuvelhof', 2010) en de gewijzigde Waterwet (2013) is de subsidieregeling HWBP zodanig vormgegeven dat er diverse 'prikkels' zijn waarvan de verwachting is dat deze (positief) bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP. Het gaat daarbij om:

- *Bedrijfseconomische prikkels*: subsidie op basis van voorcalculatie, de risicoverdeling, een 10 procent projectgebonden bijdrage en 100 procent subsidie (op basis van nacalculatie) voor innovaties
- *Ontwerpprincipes*: de uitgangspunten voor een sober ontwerp in relatie tot de toe te kennen subsidie, voor een doelmatig ontwerp in relatie tot de integrale afweging van investerings- en beheer- en onderhoudskosten (de 'Life Cycle Costing' benadering) en kort-cyclisch en partieel versterken
- *Eisen bij subsidieverlening zoals verwoord in artikelen van de regeling:* het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting voor kostenramingen volgens de Standaardsystematiek Kostenramingen (SSK-systematiek), de Project Planning Infrastructuur (PPI), toepassing van LCC-methodiek, de gefaseerde subsidieverlening, toets door programmadirectie en periodieke verslaglegging.

[14] Staatscourant 2017, nr. 70683

3. Regeling in de praktijk: vastgestelde subsidies

Op grond van bij de programmadirectie HWBP bekende gegevens is inzicht verkregen in de 'facts & figures' per vastgestelde subsidie in de periode 2014-2019. Tevens zijn door beheerders de werkelijke kosten (per fase/ subsidie) aan ons verstrekt (stand van zaken per mei 2019). In dit hoofdstuk schetsen we een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de vastgestelde subsidies binnen het HWBP voor de periode 2014 tot en met 2019.

Nog vast te stellen subsidies in 2020 of later

De programmadirectie HWBP heeft *meer* subsidietrajecten onderhanden dan alleen de subsidies die in de periode 2014-2019 zijn vastgesteld. Het gaat dan om subsidies voor HWBP-projecten die in 2020 of later nog definitief vastgesteld zullen worden. Deze subsidies vallen buiten de scope van deze evaluatie (zie ook afbakening van de evaluatie), maar het gaat daarbij om naar schatting 40 projecten (per mei 2019; bij in totaal 16 waterschappen):

- 2 projecten in de voorverkenningsfase
- 17 projecten in de verkenningsfase
- 6 projecten in de planuitwerkingsfase
- 6 projecten in de realisatiefase
- 8 Projectoverstijgende Verkenningen (POV's)
- 2 innovatieprojecten

De meeste van deze nog vast te stellen projecten zitten bij de volgende waterschappen: Rivierenland (9), Limburg (6), Noorderzijlvest, Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe (elk 5).

3.1 Subsidies voor projecten

In de genoemde periode zijn 80 subsidies definitief verleend voor in totaal 52 HWBP-projecten. Het gaat hierbij niet om subsidies voor een Projectoverstijgende Verkenning (POV), innovatie of zogenaamde 'koppelstukken'[15] met HWBP-2 projecten.

[15] Bij koppelstukken gaat het om (zeer) bescheiden resterende opgaven; bijvoorbeeld de fysieke koppeling op een eerder uitgevoerde versterking in het kader van het HWBP-2

Overzicht verbeteropgave projecten naar fase

De definitief vastgestelde subsidies (80) voor de 52 projecten hebben in de periode 2014-2019 betrekking op in totaal ruim 345 kilometer dijkversterkingen en 153 kunstwerken. De uitwerking van deze verbeteropgave bevindt zich grotendeels in de voorverkennings- en verkenningsfase.

Tabel 3.1. Verbeteropgave projecten in kilometers en kunstwerken, naar fase, 2014-2019*

Fase*	Aantal kilometers	Aantal kunstwerken
Voorverkenning	155,0	131**
Verkenning	157,3	14
Planuitwerking	12,0	-
Realisatie	20,8***	8***
Alle fasen	**345,2**	**153**

Bron: administratie programmadirectie HWBP (stand per mei 2019). *: de verbeteropgave is berekend op basis van de laatst vastgesteld subsidie per project; **: waarvan 118 kunstwerken in één voorverkenning (project 'Voorverkenning 12 trajecten Noordelijke Maasvallei'). ***: verbeteropgave is gereed

Kenmerken projecten

Op basis van de inventarisatie van administratieve gegevens over de projecten in de periode 2014-2019 is inzicht verkregen in enkele projectkenmerken. Hieruit komt het volgende beeld naar voren voor de 52 projecten:

- **Partieel versterken**: bij 3 van de 52 projecten is sprake van een aanpak via 'partieel versterken'. Dit betekent dat bij deze projecten een deel van de faalmechanismen wordt aangepakt en een deel later wordt opgepakt
- **Kort cyclisch**: eveneens bij 3 van de 52 projecten vindt een zogenaamde 'kort cyclische' aanpak plaats. Dit houdt in dat in deze projecten versterkt wordt aan de hand van maatregelen met een kort(ere) levensduur (dan 50 jaar) en een eventuele restopgave die op een later moment na een nieuwe beoordeling moet worden aangepakt
- **Toepassing uitkomst POV**: bij 5 van de 52 projecten is een uitkomst van een Projectoverstijgende Verkenning (POV) toegepast. Een POV is een gesubsidieerd project waarin een inhoudelijk vraagstuk 'over projecten en waterschappen heen' verkend wordt
- **Voorfinanciering door beheerder**: 17 van de 52 projecten vinden plaats op basis van voorfinanciering door de beheerder (in totaal circa 25 miljoen euro). Dit betekent dat deze projecten nog niet geprogrammeerd waren, maar al wel door beheerders (met eigen voorfinanciering) zijn opgepakt; bijvoorbeeld vanwege eigen urgentie bij beheerder of omdat zich nu werkzaamheden in het

gebied voordoen waarop de beheerder met versterkingsmaatregelen kan aansluiten
- **Toepassing LCC:** bij 27 van de 52 projecten is tot op heden de Life Cycle Costing (LCC) methodiek gehanteerd
- **Collegiale review:** bij 38 van de 52 projecten heeft een collegiale review van het projectplan (inclusief raming, planning etc.) plaatsgevonden.

Aantal subsidies naar fase

De subsidieverlening van een HWBP-project geschiedt per fase: voorverkenning (optioneel vanaf 2017), verkenning, planuitwerking en realisatie.

Per fase wordt door de beheerder, op basis van een kostenraming en een plan van aanpak, een subsidie aangevraagd bij de programmadirectie HWBP. Na de toetsing van de aanvraag door de programmadirectie wordt een subsidie verleend. Vervolgens wordt, na afronding van de werkzaamheden in de betreffende fase, de subsidie door de programmadirectie definitief vastgesteld. Een eventueel verschil tussen de definitief vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten is ten laste of gunste van de beheerder.

In de periode 2014-2019 zijn voor de helft subsidies vastgesteld voor de voorverkennings- en verkenningsfase (in totaal 42 van de 80).

Tabel 3.2. Aantal definitieve subsidies naar fase, 2014-2019

Fase	Aantal subsidies
Voorverkenning	10
Verkenning	32
Planuitwerking	16
Realisatie	22
Totaal	**80**

Bron: administratie programmadirectie HWBP (stand per mei 2019). PS: aantal subsidies voor realisatie is hoger dan het aantal voor planuitwerking. Het verschil ontstaat door projecten waarvoor onder de huidige regeling alleen een subsidie voor de realisatiefase is verleend, omdat de voorbereiding (onder HWBP-2) al voor 2014 plaatsvond (dit gaat om in totaal 8 realisatieprojecten). Voor 17 subsidies (het gaat daarbij om 7 projecten) van de 80 subsidies is de ‘fastlane’ procedure gehanteerd (in paragraaf 4.2.1 is ‘fastlane’ toegelicht)

Aantal subsidies en totale omvang subsidies naar waterschap

In de periode 2014-2019 is voor in totaal ruim 170 miljoen euro aan definitieve subsidies (na eventuele wijziging) vastgesteld.

Tabel 3.3. Aantal en totale omvang (euro's) definitieve subsidies (na eventuele wijziging) naar waterschap, 2014-2019, in miljoen euro's

Waterschap	Aantal subsidies	Omvang subsidies (na eventuele wijziging)
Rivierenland	9	61,4
Schieland en Krimpenerwaard	4	15,1
Rijnland	4	14,4
Drents Overijsselse Delta	14	13,0
Noorderzijlvest	2	11,3
Scheldestromen	13	10,9
Limburg	6	10,1
Aa en Maas	6	8,1
Vallei en Veluwe	4	6,2
Hollands Noorderkwartier	2	5,3
Brabantse Delta	1	3,9
Stichtse Rijnlanden	1	3,1
Rijn en IJssel	5	2,9
Hollandse Delta	2	2,6
Fryslân	1	0,7
Hunze en Aa's	1	0,6
Delfland	3	0,6
Zuiderzeeland	2	0,2
Amstel, Gooi en Vecht	-	-
De Dommel	-	-
Vechtstromen	-	-
Totaal	**80**	**170, 4**

Bron: administratie programmadirectie HWBP en uitvraag waterschappen (stand per mei 2019). Bedragen zijn afgerond

Definitieve subsidies en werkelijke kosten

Op basis van verzamelde projectgegevens (via programmadirectie HWBP) en financiële gegevens van beheerders (over werkelijke kosten) is inzicht verkregen, per fase, in de aangevraagde, verleende en definitieve subsidiebedragen (na eventuele wijziging) en werkelijke kosten. Voor de vergelijking is altijd 100 procent van de subsidiabele kosten voor de aanpak van de veiligheidsopgave vergeleken met 100 procent van de werkelijke (subsidiabele) kosten (inclusief de 10 procent projectgebonden eigen bijdrage).

Tabel 3.4. Aangevraagde, verleende en definitieve subsidies en werkelijke kosten, naar fase, 2014-2019, in miljoen euro's

Fase	Aangevraagde subsidies	Verleende Subsidies	Definitieve subsidies	Werkelijke kosten	Verschil
Voorverkenning	28,4	24,8	27,5	25,7	-1,8
Verkenning	61,2	58,6	86,4	85,7	-0,7
Planuitwerking	17,3	13,1	13,1	9,1	-4,0
Realisatie	56,2	48,9	43,4	36,4	-7,0
Alle fasen	**163,2**	**145,4**	**170,4**	**156,8**	**-13,6**

Bron: administratie programmadirectie HWBP en uitvraag waterschappen (stand per mei 2019). Bedragen zijn afgerond

In de periode 2014-2019 is voor projecten voor 163,2 miljoen euro aan subsidies aangevraagd; waarvoor initieel voor 145,4 miljoen euro aan subsidies werd verleend; het verschil is het resultaat van de toetsing van de subsidieaanvraag door de programmadirectie HWBP.

Het initieel verleende subsidiebedrag per project was soms onderhevig aan uiteenlopende wijzigingen. Deze wijzigingen traden op als gevolg van de overgang naar de nieuwe waterveiligheidsnormering, de wijziging van de veiligheidsopgave van het project of de verwerking van het aanbestedingsresultaat (Artikel 8 van de regeling; dit laatst geldt uiteraard alleen bij projecten in de realisatiefase). Het definitieve totale subsidiebedrag bedroeg daardoor uiteindelijk, na eventuele wijzigingen, ruim 170 miljoen euro.

De werkelijke kosten in deze periode bedroegen voor de projecten 156,8 miljoen euro. Het overall verschil tussen definitieve subsidies en werkelijke kosten bedroeg in de periode 2014-2019 in totaal 13,6 miljoen euro. Verklaringen voor dit verschil zijn met name dat in een aantal projecten de verwachte en begrote risico's niet zijn optreden en/of dat begrote uren in projecten in de praktijk uiteindelijk niet besteed zijn.

Ratio definitieve subsidies versus werkelijke kosten

Op basis van het inzicht in de definitieve subsidies en werkelijke kosten in deze periode is een zogenaamde 'subsidieratio' te berekenen. Deze subsidieratio is de werkelijke kosten gedeeld door de definitieve subsidie. Een ratio van '1' betekent dat de werkelijke kosten gelijk zijn aan de definitieve subsidie. Een ratio van meer dan '1' betekent dat de werkelijke kosten hoger waren (dan de definitieve subsidie); bij een ratio lager dan '1' waren de werkelijke kosten lager (dan de definitieve subsidie).

De ratio geeft *niet* aan of een subsidie doelmatig is geweest; immers, er wordt hiermee geen uitspraak gedaan over de *omvang/hoogte* van de subsidie. De ratio geeft wel aan hoe de verstrekte definitieve subsidie zich verhoudt tot de door het waterschap gemaakte werkelijke kosten. Uit ons vooronderzoek[16] bleek destijds dat er bij beheerders en de programmadirectie HWBP onzekerheid bestond over de mate waarin de werkelijke kosten en subsidies in de praktijk van elkaar afweken. Met de informatie over de werkelijke kosten per verstrekte definitieve subsidie voor de periode 2014-2019 kunnen we dat inzicht wel bieden.

Tabel 3.5. Totaal definitieve subsidies, werkelijke kosten en subsidieratio, naar fase, 2014-2019, subsidies en kosten in miljoen euro's

Fase	Definitieve subsidies	Werkelijke kosten	Subsidieratio (geen correctie)
Voorverkenning	27,5	25,7	0,93
Verkenning	86,4	85,7	0,99
Planuitwerking	13,1	9,1	0,69
Realisatie	43,4	36,4	0,84
Alle fasen	**170,4**	**156,8**	**0,92**

Bron: administratie programmadirectie HWBP en uitvraag waterschappen (stand per mei 2019). Bedragen zijn afgerond

Overall blijkt dat de werkelijke door waterschappen gemaakte kosten voor HWBP-projecten in de periode 2014-2019 zo'n 8 procent lager zijn dan het totale, definitieve subsidiebedrag; vooral in de planuitwerkingsfase en de realisatiefase zijn de werkelijke kosten (inclusief de 10 procent projectgebonden eigen bijdrage) (fors) lager dan vooraf geraamd. Zoals eerder aangegeven; verklaringen voor verschillen zijn met name dat in een aantal projecten de verwachte en begrote risico's niet zijn opgetreden en/of dat begrote uren in projecten in de praktijk uiteindelijk niet besteed zijn. We plaatsen hierbij de kanttekening dat 'de ratio' nog maar in beperkte mate (en qua omvang ook nog bescheiden) realisatieprojecten bevat, terwijl op termijn in de realisatiefase – zo is de verwachting – de omvangrijkste kosten zullen worden gemaakt. In de periode 2014-2019 zijn overwegend subsidies vastgesteld voor voorverkenningen en verkenningen.

Een andere kanttekening is dat wanneer de taak voor een waterschap omvangrijker is (dus gelet op aantal subsidies, projecten en/of financiële omvang) dan zien we dat de werkelijke door het waterschap gemaakte kosten gemiddeld maar 4 procent lager zijn (in plaats van de 'overall' eerder genoemde 8 procent). Voor de vijf

[16] Voorbereiding evaluatie subsidieregeling HWBP, Twynstra Gudde, Sweco en Decisio, januari 2019

waterschappen met de omvangrijkste verbeteropgaven (qua aantal subsidies, projecten en/of financiële omvang) beweegt de ratio zich namelijk tussen 0,91 en 1. Gemiddeld gaat het voor deze vijf waterschappen dan om een financiële marge van 4 procent (zie tabel 3.6).

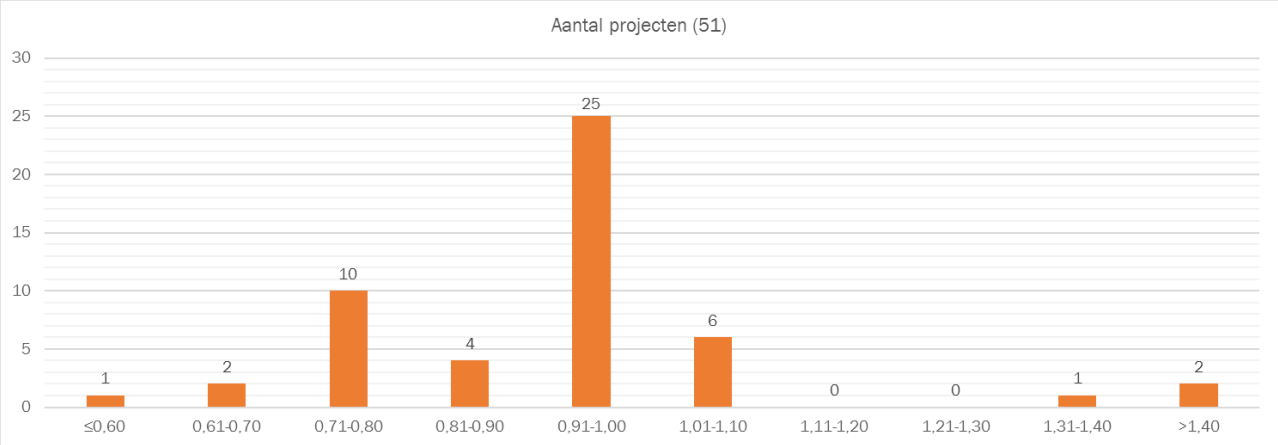
Tabel 3.6. Aantal subsidies en projecten, definitieve subsidies, werkelijke kosten en ratio (dat is werkelijke kosten gedeeld door definitief gesubsidieerde kosten) per waterschap, 2014-2019, subsidies en kosten in miljoen euro's

Waterschap	Aantal subsidies	Aantal projecten	Totaal def. subs. (na evt. wijziging)	Werk. kosten	Ratio
Drents Ov. Delta	14	10	13,0	12,3	0,95
Rivierenland	9	9	61,4	61,3	1,00
Scheldestromen	13	5	10,9	10,0	0,91
Limburg	6	3	10,0	9,8	0,97
Aa & Maas	6	3	8,1	7,9	0,98
Vallei en Veluwe	4	3	6,2	5,5	0,89
Rijn en IJssel	5	3	2,9	2,0	0,70
Schieland en Kr.	4	2	15,1	12,2	0,81
Rijnland	4	2	14,4	11,8	0,82
Holl. Noorderkwart.	2	2	5,3	3,9	0,73
Hollandse Delta	2	2	2,6	1,8	0,69
Zuiderzeeland	2	2	0,2	0,2	1,00
Noorderzijlvest	2	1	11,3	8,1	0,72
Brabantse Delta	1	1	3,9	3,9	1,00
St. Rijnlanden	1	1	3,1	4,2	1,35
Fryslân	1	1	0,7	0,7	1,00
Hunze en Aa's	1	1	0,6	0,5	0,80
Delfland	3	1	0,6	0,5	0,90
Amstel, Gooi en V.	-	-	-	-	-
De Dommel	-	-	-	-	-
Vechtstromen	-	-	-	-	-
Totaal	**80**	**52**	**170, 4**	**156,8**	**0,92**

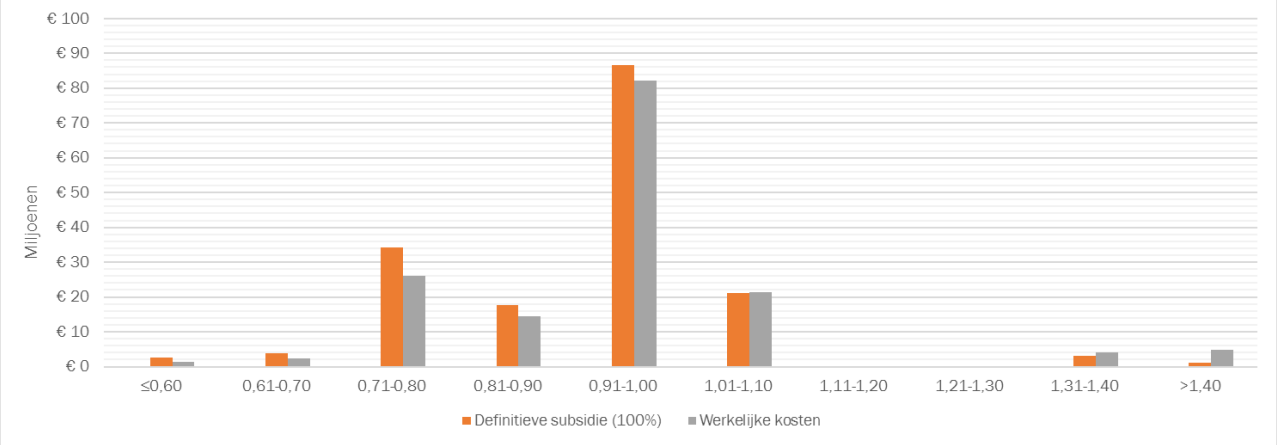
Bron: administratie programmadirectie HWBP en uitvraag waterschappen (stand per mei 2019). Bedragen zijn afgerond

Wanneer we kijken naar de ratio tussen werkelijke kosten en de definitieve subsidies *per project* (zie figuur 3.1) dan zien we dat 31 van de 51 projecten zich bevinden in een marge van +/- 10 procent rondom de ratio '1', 17 projecten hebben een ratio lager dan 0,9 en 3 projecten een ratio van 1,31 of meer. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren als we de totale financiële som aan definitieve subsidies en werkelijke kosten afzetten naar verschillende ratio's (zie figuur 3.2).

Figuur 3.1. Aantal projecten verdeeld naar ratio's, 2014-2019



Figuur 3.2. Som van definitieve subsidies en werkelijke kosten naar ratio's, 2014-2019



3.2 Andere subsidies

De subsidieregeling kent twee soorten projecten: reguliere projecten en experimenten/demonstratieprojecten (innovaties). De innovaties en Projectoverstijgende Verkenningen (POV) vallen onder dezelfde bepaling voor innovaties. Daarnaast zijn er nog zogenaamde 'koppelstukken'. Dit zijn reguliere projecten, maar die zijn voor de inwerkingtreding van de regeling uitgevoerd.

Subsidies voor Projectoverstijgende Verkenningen (POV's) en innovatieprojecten

In de periode 2014-2019 zijn in totaal twee definitieve subsidies verleend voor twee Projectoverstijgende Verkenningen (POV's): POV Waddenzeedijken en POV Dijkversterking Centraal Holland[17]. Het gaat daarbij in totaal om een bedrag van

[17] Er zijn al meer POV's van start gegaan, maar hiervan is de subsidie nog niet definitief vastgesteld (zie ook inleiding van dit hoofdstuk)

13,7 miljoen euro. Een POV is een gesubsidieerd project waarin een inhoudelijk vraagstuk 'over projecten en waterschappen heen' verkend wordt. Bijvoorbeeld als het om innovaties en (nieuwe) technieken gaat. De verwachting is om de resultaten van POV's in reguliere projecten toe te passen en daarmee een bijdrage te leveren aan een grotere doelmatigheid van HWBP-projecten.

In dezelfde periode zijn er in totaal 8 definitieve subsidies verleend voor 7 innovatieprojecten. Het gaat hierbij in totaal om een bedrag van 11,5 miljoen euro. De innovatieprojecten staan niet op zich zelf, maar zijn altijd een integraal onderdeel van een regulier project. Echter, in het subsidieverleningsproces zijn het reguliere en innovatieve deel van het project als separate subsidies aangevraagd en verleend.

Subsidies voor koppelstukken met HWBP-2 projecten

Bij koppelstukken gaat het om (zeer) bescheiden resterende verbeteropgaven; dat zijn meerdere fysieke koppelingen met een versterking in het kader van het HWBP-2. Het ging hierbij om in totaal 8 subsidies voor 6 projecten (hoofdzakelijk Waddenzee- en IJsselmeerdijk; WIJD). Het totaal aan definitieve subsidies aan projecten met koppelstukken bedroeg 10,1 miljoen euro. Het ging om een verbeteropgave van circa 3,4 kilometer aan dijkversterkingen en drie kunstwerken (alle inmiddels afgerond).

Overige subsidies

Tot slot is in de periode 2014-2019 een aantal subsidies verstrekt waarvan het subsidiebedrag niet toe te delen is naar een uitvoeringsfase. Er is dan eenmalig een subsidiebedrag verstrekt om het project te realiseren. Dit gold voor 4 projecten die vaak al waren uitgevoerd voor de inwerkingtreding van de regeling. Deze projecten zijn daarom dan ook niet in de resultaten van de vorige paragraaf opgenomen. In totaal is voor 5,0 miljoen euro aan subsidies verleend aan deze projecten.

4. Regeling in de praktijk: artikelsgewijs

In dit hoofdstuk is nader toegelicht hoe in de periode 2014-2019 in de praktijk met de regeling en de onderliggende artikelen is omgegaan en wat daarbij de belangrijkste ervaringen waren in het werkveld. De verschillende paragrafen (met onderliggende artikelen) van de regeling komen hierna verder aan bod.

Per paragraaf van de regeling (met onderliggende artikelen) beantwoorden we steeds de volgende vragen:

- Verloopt de uitvoering van subsidieverlening conform de regeling en de gestelde artikelen? Wat is de strekking van het artikel en is conform deze artikelen gehandeld?
- Wat zijn de ervaringen in de praktijk? Welke knelpunten en/of verbeterpunten zijn door beheerders en programmadirectie naar voren gebracht?

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de ervaringen van zowel beheerders (waterschappen, verantwoordelijk voor uitvoering van dijkversterkingen in hun eigen gebied en subsidiënt in het kader van de regeling) als de programmadirectie HWBP (verantwoordelijk voor programmamanagement en subsidieverstrekker in het kader van de regeling) die tijdens de 30 interviews over 15 projecten en 3 regionale sessies naar voren zijn gekomen. Over het algemeen lagen de opgehaalde ervaringen sterk op één lijn. Eventuele verschillen en tegenstrijdigheden op specifieke onderdelen komen in onderstaande paragrafen aan bod.

4.1 Begripsbepaling en slotbepaling

In paragraaf 1 (artikel 1) van de subsidieregeling staan de relevante begrippen gedefinieerd. In paragraaf 6 van de regeling staan de slotbepalingen over de evaluatie van de regeling (artikel 28), de inwerkingtreding (artikel 29) en de citeertitel (artikel 30).

Is gehandeld conform artikelen?

Volgens zowel programmadirectie als beheerders is in alle onderzochte projecten gehandeld conform deze artikelen.

Ervaringen in de praktijk

Over artikel 1 geven beheerders aan dat de begrippenlijst verhelderend en behulpzaam is. Daarentegen is de lijst niet uitputtend en blijven er interpretatieverschillen bestaan.

Zowel beheerders als programmadirectie noemden dat in de regeling staat dat de planuitwerkingsfase moet leiden tot vaststelling en goedkeuring van een projectplan Waterwet, terwijl in sommige gevallen ook gebruik wordt gemaakt van een watervergunning in combinatie met andere vergunningen. Echter, de definitie beschrijft ook al de mogelijkheid om de planuitwerkingsfase af te sluiten met 'een ontwerp en een beschrijving van het werk' indien toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening.

Verbeterpunt 'begrippen'
Nagaan in hoeverre er in de praktijk andere wettelijke procedures worden gevolgd om de planuitwerkingsfase af te sluiten dan nu genoemd in de definities. Als dit het geval is, mogelijk uitbreiden van definitie.

4.2 Reguliere subsidieverlening

Paragraaf 2 van de regeling beschrijft de reguliere subsidieverlening en bestaat uit artikelen over subsidiabele kosten, de kostenraming, het proces van subsidieverlening, de hardheidsclausule, de voorverkenning en de projectsituatie waarin de signaleringswaarde gelijk is aan de ondergrenswaarde van de veiligheidsnorm.

4.2.1 Subsidiabele kosten (Artikel 2, 3 en 4)

Paragraaf 2 van de regeling start met een drietal artikelen die beogen duidelijk te maken welke kosten subsidiabel zijn in de verkenningsfase (artikel 2), de planuitwerkingsfase (artikel 3) en de realisatiefase (artikel 4). Deze artikelen geven praktische invulling aan het begrip 'sober'.

Is gehandeld conform artikelen?
Beheerders en programmadirectie geven aan dat er conform deze artikelen gehandeld is. Opgemerkt wordt dat de toelichting in Deel B een noodzakelijke aanvulling vormt op de subsidieregeling zelf, omdat hierin nader is toegelicht wat wel en niet subsidiabel is.

Ervaringen in de praktijk
Beheerders vinden de beschrijvingen over het algemeen duidelijk en begrijpen wat binnen de regeling wel subsidiabel is en wat niet.

Vanuit verschillende kleine projecten (met een bescheiden verbeteropgave) is aangegeven dat het opeenvolgend aanvragen van subsidies en doorlopen van MIRT-fases in die gevallen als omslachtig wordt ervaren. De regeling voorziet echter, voor deze situaties in de mogelijkheid tot combinatie van fases in een 'fastlane' procedure (zie het volgende tekstvak).

Wat is 'fastlane'?
"Met het oog op de doelmatigheid en het beperken van de administratieve lasten kan een beheerder bij kleine en eenvoudige maatregelen bij aanvang van het project afspraken maken met de programmadirectie om de subsidieaanvraag voor de verkenningsfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase te combineren en gelijktijdig in te dienen. Het gaat om eenvoudige projecten, waarbij bijvoorbeeld geen m.e.r.-plicht geldt, de uitvoeringsduur korter is dan een jaar, er geen inpassingsalternatieven zijn en geen kabels en leidingen hoeven te worden verlegd, waarvan de totale te subsidiëren kosten relatief gering zijn en waarvan de beheerder bij de aanvang van het project aantoont dat er slechts een kansrijke oplossing is." Bron: uit de toelichting bij de regeling vanaf 10 maart 2014 (Staatscourant 2014; nr. 7049)

Een kanttekening bij de tekst uit de toelichting is dat de fastlane soms ook in grotere projecten met veel tijdsdruk wordt gebruikt. Daarmee wordt dus soms afgeweken van hetgeen in de toelichting bij de regeling is aangegeven.

Verbeterpunt 'fastlane'
Fastlane is nu volgens de toelichting in een beperkt aantal gevallen toepasbaar: namelijk om bij kleine projecten de verkenning, planuitwerking en realisatie te combineren. Gesuggereerd wordt om deze toepassingsmogelijkheden (bijvoorbeeld ook voor grotere projecten) uit te breiden.

Als knelpunt wordt de huidige afbakening van de subsidiabele kosten voor verwerving van gronden en vastgoed genoemd (ervaren in 4 van de 15 onderzochte projecten). In Deel B wordt gesteld dat de kosten voor grondverwerving alleen subsidiabel zijn als deze toe te rekenen zijn aan een sober en doelmatig ontwerp. Daarnaast is gesteld dat de individuele beleidskeuze van iedere beheerder om dijken al dan niet in eigendom te nemen voor de uitvoering van de versterkingsmaatregel het uitgangspunt is. Door deze tweede bepaling ontstaan binnen het programma verschillen in grondverwerving: van de aankoop van de hele dijkzone tot het vestigen van een zakelijk recht. Dit zorgt voor aanzienlijke verschillen tussen waterschappen en roept de vraag op of elk beleid sober en doelmatig is.

Verbeterpunt 'grondverwerving'
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.

Daarnaast geven verschillende waterschappen aan de behoefte te hebben om het strategisch aankopen van grond voor toekomstige versterkingsmaatregelen eerder mogelijk te maken. De huidige bepaling in de regeling, die het opnemen van ontbindende voorwaarden in een koopcontract verplicht, werkt in de praktijk niet, omdat dit de verkopende grondeigenaren te weinig zekerheid geeft.

Verbeterpunt 'moment van subsidiëren grondverwerving'
Een suggestie voor verbetering die door verschillende beheerders en de programmadirectie is genoemd is het eerder subsidiëren van strategische grondaankopen in de planstudiefase en eventueel al in verkenningsfase. Dit versnelt de uitvoering van projecten, met name door het verkleinen van het risico op lange onteigeningsprocedures. Een aandachtspunt is dat bij vroegtijdige grondaankoop soms te veel wordt aangekocht, omdat de benodigde hoeveelheid grond nog kan afnemen door ontwerpoptimalisaties. Als vroegtijdige grondaankopen mogelijk worden gemaakt, moeten er afspraken worden gemaakt hoe hier mee om te gaan. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat wel eerst de noodzaak van het eerder/strategisch aankopen van grond duidelijk is.

Ondanks de over het algemeen heldere bepalingen, ontstaat er in veel projecten toch discussie over de interpretatie van specifieke bepalingen. Waar discussie (is dit subsidiabel of niet?) over is, verschilt sterk van project tot project. Voorbeelden van kostenposten waar discussies over de subsidiabiliteit hebben plaatsgevonden zijn:

- kabels en leidingen
- achterstallig onderhoud
- schadeherstelkosten
- meekoppelkansen
- tussenstukken
- VAT-kosten van een projectoverstijgend programmateam
- aanbestedingskorting en bonussen voor aannemers.

Verbeterpunt 'subsidiabiliteit specifieke kostenposten'
Het ligt voor de hand om voor specifieke kostenposten (zoals genoemd in paragraaf 4.2.1) na te gaan of de subsidiabiliteit ervan duidelijk beschreven is of dat nog om een nadere specificatie nodig is.

Twee beheerders geven aan de regeling op het vlak van indexering van kosten te willen aanscherpen (Artikel 4.2), om zelf niet de toename in kosten te hoeven financieren.

Verbeterpunt 'indexering'
Enkele beheerders suggereren dat indexering ook mogelijk gemaakt moeten worden voor andere projectfasen dan de realisatiefase, voor projecten kleiner dan 40 miljoen euro en al vanaf een doorlooptijd langer dan jaar. Aanbevolen wordt dat de Alliantie nader onderzoekt hoe noodzakelijk deze wijziging wordt geacht, mede gezien de mogelijkheden tot aanvraag van voorschotten op grond van Artikel 9.

Ook geven verschillende beheerders aan dat de regeling niet voorziet in een eenduidige manier om projectoverstijgende kosten te subsidiëren. In overleg met de programmadirectie is het uiteindelijk wel mogelijk gemaakt om projectoverstijgende kosten van een programmabureau binnen een waterschap over meerdere HWBP-projecten van een waterschap te verdelen[18] . Of dit ook werkt voor bijvoorbeeld overkoepelende natuurcompensatie moet in de praktijk nog blijken.

4.2.2 Kostenraming (Artikel 5)

Artikel 5 gaat over de methode van de kostenraming. Door toepassing van SSK 2010 wordt een nauwkeuriger kostenraming beoogd. Door een standaard methodiek wordt de uniformiteit en vergelijkbaarheid tussen de kostenramingen vergroot. Om de administratieve lasten te beperken mag de subsidieaanvrager kiezen voor een deterministische raming, indien de subsidieaanvraag niet meer dan 40 miljoen euro bedraagt. In de realisatiefase zijn alleen probabilistische ramingen subsidiabel.

Is gehandeld conform artikel?

De SSK methodiek wordt door alle beheerders gehanteerd. De meeste ramingen worden ongeacht het aangevraagde bedrag probabilistisch doorgerekend, omdat daarmee ook de risico's financieel worden afgedekt.

Ervaringen in de praktijk

Beheerders en programmadirectie geven aan dat dit artikel leidt tot het spreken van "één taal". Voor veel beheerders was dit een nieuwe wijze van kostenraming die zeker bij eerste toepassing ervan een relatief omvangrijke inspanning kostte.

[18] Zie ook factsheet uurtarieven op:
https://hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/documenten+openbaar/Factsheets+en+flyers/

Opgemerkt is dat de methodiek op zich geen garantie biedt voor een goed resultaat: het gaat om de kwaliteit van wat je invoert. Vaak wordt het ramen uitbesteed aan externe kostendeskundigen met SKK-ervaring. De grens van 40 miljoen voor het verplicht opstellen van een probabilistische raming wordt niet ter discussie gesteld.

Verbeterpunt 'SSK2010'
Een mogelijk verbeterpunt aangedragen door de programmadirectie is het in de regeling aanpassen van SSK2010 naar de 'vigerende versie SSK-systematiek. Deze methode is in 2018 als nieuwe standaard ingevoerd.

De HAFIR tarieven worden door verschillende beheerders als knelpunt ervaren, omdat deze tarieven onvoldoende zijn om de interne tarieven af te dekken. Sommige beheerders wijken in de aanvraag onderbouwd van de tarieven af, andere zoeken intern naar extra financiering. Een onbedoeld neveneffect volgens verschillende beheerders is dat het voor hen gunstiger is om extern personeel in te huren, omdat dat wel voor 100 procent vergoed wordt. Echter wordt daarvoor geen overhead vergoed.

Verbeterpunt 'HAFIR'
Een aantal waterschappen heeft aangegeven een hogere standaard voor de tarieven te willen hanteren, of de tariefstelling vrij te laten. NB: de programmadirectie HWBP werkt aan een voorstel hiervoor.

4.2.3 Proces van subsidieverlening (Artikel 6 tot en met 13)

De artikelen 6 tot en met 13 gaan in op het proces van subsidieverlening, van de aanvraag subsidieverlening tot en met de beschikking tot vaststelling:

- Artikel 6 gaat over de aanvraag tot subsidieverlening. Deze moet per projectfase worden ingediend vóór de afloop van de activiteiten. Lid 3, 4 en 5 gaan in op de stukken die bij de aanvraag moeten worden geleverd. Eén van de bij te leveren stukken is een planning conform de Project Planning Infrastructuur (PPI). Deze heeft tot doel te komen tot een meer uniforme en onderbouwde werkwijze rond planning en tijdbeheersing van infrastructuurprojecten
- Artikel 7 gaat in op de beslissing op de aanvraag, die moet voldoen aan de wettelijke eisen in de Algemene wet bestuursrecht en Waterwet. Aandachtpunt hierin is de beslistermijn van 8 weken
- Artikel 8 gaat over de inhoud van de beschikking tot subsidieverlening, die moet omschrijven tot welke resultaten de fase moet leiden en dat de subsidie na gunning van de realisatie van het werk moet worden herbeschikt op basis van de aanbestedingsresultaten

- Artikel 9 biedt de mogelijkheid om voorschotten te verlenen. Het bepaalt tot welke bedragen de subsidieverstrekker een voorschot kan verlenen aan de subsidieontvanger en welke termijnen daarvoor gelden
- Artikel 10 introduceert verplichtingen voor de subsidieontvanger voor de periodieke rapportage. De frequentie is in principe per kwartaal, maar de regeling biedt de mogelijkheid om in overleg een halfjaarlijkse rapportage te hanteren. Daarnaast introduceert het artikelen de plicht tot overleg met de subsidieverstrekker bij scope-wijzigingen en het informeren van de subsidieverstrekker over het aanbestedingsresultaat voor de realisatie van het werk
- Artikel 11 maakt een wijziging van de projectscope mogelijk op grond van wijzigingen in wet- of regelgeving of als gevolg van wijziging van de reikwijdte van de maatregel voor zover die wijziging plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de Minister
- Artikel 12 regelt wanneer en bij wie de aanvraag tot vaststelling moet worden ingediend en waar de aanvraag uit moet bestaan. Ook stelt het artikel dat de aanvraag binnen 6 maanden na voltooiing van de fase moet worden ingediend, en dat uitstel kan worden aangevraagd
- Artikel 13 regelt de beschikking tot vaststelling door de programmadirectie. Hier stelt de regeling geen reactietermijn voor vast.

Is gehandeld conform artikelen?

In het subsidieverleningsproces is over het algemeen gehandeld conform deze artikelen. Daar valt het volgende bij op:

- Artikel 6: De aanvraag tot subsidieverlening wordt ingediend vóór de afloop van de activiteiten. Bij de meeste projecten is de aanvraag ingediend aan het begin van een fase, maar bij een aantal ook halverwege of tegen het einde van een fase
- Artikel 6: Dertien van de vijftien onderzochte projecten hebben een PPI-planning aangeleverd
- Artikel 7: De inhoud van de beslissing op de aanvraag is in de praktijk conform regeling, alleen zijn de resultaten vaak niet expliciet beschreven en wordt ook het ontwerp dat naar het oordeel van het Minister als sober en doelmatig wordt aangemerkt niet beschreven. Daarnaast wordt de beslistermijn over de aanvraag tot subsidieverlening van 8 weken in veel gevallen niet gehaald
- Artikel 8: De inhoud van de beschikking voldoet grotendeels aan de regeling. Echter, de omschrijving van de resultaten is gedurende de evaluatieperiode niet altijd opgenomen.
- Artikel 9: De meeste beheerders maken gebruik van de voorschotverlening om hun financiële kaspositie positief te houden

- Artikel 10: De beheerders vullen de kwartaalrapportages in en geven het aanbestedingsresultaat tijdig door. NB. Het format voor de kwartaalrapportages is gedurende de evaluatieperiode 2014-2019 aangepast.
- Artikel 11: In verschillende projecten is in de verkenningsfase gebruik gemaakt van dit artikel, omdat extra onderzoeken nodig waren toen de nieuwe veiligheidsnormen en het bijbehorende ontwerpinstrumentarium werden geïntroduceerd.
- Artikel 12: De aanvraag verloopt bij alle projecten in principe conform het artikel. De eindverantwoording wordt soms echter met een verwijzing naar het VKA-besluit of Goedkeuringsbesluit van het Projectplan Waterwet afgedaan. Ook wordt de 6 maanden termijn niet altijd gehaald.
- Artikel 13: De beschikking tot vaststelling voldoet grotendeels aan de regeling, alleen bevat de beschikking tot op heden geen (verplichte) specificatie van de gesubsidieerde kosten.

Ervaringen in de praktijk

De meningen over de ruimte die de regeling biedt voor het moment van indienen van de subsidieaanvraag lopen uiteen. Sommigen geven aan blij te zijn met de mogelijkheid om na een aantal voorbereidende stappen een betere subsidieaanvraag in te kunnen dienen. Anderen geven aan dat de regeling nu meer ruimte biedt dan past bij het principe van voorcalculatie.

Verbeterpunt 'moment van indienen subsidieaanvraag'
Een verbetersuggestie die door een aantal partijen is aangedragen is om de ruimte die de regeling biedt ten aanzien van het moment van indienen van de aanvraag in te perken. NB. Andere vinden de geboden ruimte juist prettig, dus het is van belang om de voor- en nadelen met de Alliantie eerst nader te onderzoeken.

Een knelpunt dat door verschillende beheerders en de programmadirectie is ervaren betreft de scheiding tussen de planuitwerkings- en de realisatiefase, zoals die in de regeling staat beschreven. Er is in verschillende projecten behoefte om de aannemer via nieuwe contractvormen al in de planuitwerkingsfase te betrekken, zodat deze zich de risico's eigen kan maken en deze kan minimaliseren. De subsidieregeling maakt deze vroege betrokkenheid onder bepaalde voorwaarden weliswaar mogelijk, maar maakt de subsidieaanvraag en de contractvorming ingewikkeld.

Verbeterpunt 'eerder inschakelen aannemer'
Als specifieke aanbeveling wordt aangedragen dat er ook binnen de planuitwerkingsfase al een herijking van het subsidiebedrag tot en met de realisatiefase mogelijk zou moeten zijn. Dan kan de aannemer in de planuitwerkingsfase al meewerken aan het proces, de risico's afprijzen en is een herijking tijdens de realisatie niet nodig. Om dit concreet te maken wordt aanbevolen wordt om binnen de Alliantie nader te onderzoeken welke mogelijkheden en belemmeringen er zijn en welke verbeteringen er nog nodig zijn.

De ervaringen met het opstellen van een PPI planning zijn positief: het leidt tot standaardisatie en geeft inzicht in consequenties van het optreden van risico's. Een aantal geïnterviewden mist eenduidigheid of een PPI altijd probabilistisch moet zijn of dat, in bijvoorbeeld minder omvangrijke projecten, ook een deterministisch planning volstaat. Kijkend naar het palet aan instrumenten zoals PPI, SSK en Life Cycle Costing (LCC) wordt de toepassing hiervan door sommigen als 'veelomvattend' ervaren, zeker in de kleinere projecten. Anderen geven echter aan dat dat wel meevalt als je goed weet hoe je er mee om moet gaan. De aangeboden cursussen helpen daarbij.

Verbeterpunt 'toepassing en informatie over PPI, SSK en LCC'
Als verbeterpunt wordt aangedragen dat actuele factsheets, formats, uitgangspunten en best practices voor de toepassing van instrumenten zoals PPI, SSK en LCC op de HWBP website inzichtelijk moeten zijn, actief door de programmadirectie uitgedragen moeten worden in de begeleidingsgesprekken en moeten worden gedeeld via de communities. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de mogelijkheden om het instrumentarium 'light' toe te passen in kleine projecten.

Uit een analyse van de programmadirectie bleek dat in de periode Q3 2017 – Q4 2018 de beslistermijn van 8 weken (artikel 7) over de aanvraag in slechts 31% van de gevallen werd gehaald. Deze afwijking wordt door zowel beheerders als programmadirectie als knelpunt ervaren. De redenen voor afwijking waren divers: aangeleverde stukken incompleet of onvoldoende onderbouwd, geen overeenstemming binnen begeleidingsteam, vertraging bij back office, ondertekening of afhandeling. Ook de oplossingen waren divers, variërend van checklists en expliciete afspraken, tot opschorten termijn of vragen om verlenging, en versimpelen werkwijze en extra capaciteit. Ook de nieuwe manier van begeleiden[19] draagt naar verwachting bij aan het verkorten van de termijnen.

[19] Zie Factsheet Begeleiding op https://hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/documenten+openbaar/Factsheets+en+flyers/

Aan de beslissing op de subsidieaanvraag (Artikel 7) gaat een toets door de programmadirectie vooraf. Beheerders hebben het, toen er nog sprake was van (niet verplichte) collegiale reviews, als knelpunt ervaren dat er bij de toets van de aanvraag nog veel vragen worden gesteld, terwijl ze die eerder al hebben besproken bij collegiale review. Dit kwam destijds mede door verschillen in de toetstabel en de reviewtabel en doordat de review en toets door verschillende personen werden ingevuld (deze werkwijze is in 2019 aangepast met de introductie van de begeleidingsteams vanuit de programmadirectie). Daarnaast geven beheerders aan niet altijd door de programmadirectie op de hoogte gebracht te worden van de stand van zaken van het toetsproces.

Verbeterpunt 'toetsproces'
Als verbeterpunt wordt aangedragen om het proces van toetsing, inclusief afspraken, planningen, overlegmomenten goed te agenderen en vorm te geven (door de programmadirectie). Daarbij hoort het vooraf delen van het toetskader inclusief kentallen en ervaringscijfers. Daarnaast is continuïteit van de toetsteams op een project belangrijk om geen vertraging op te lopen. Dit wordt ondervangen met het nieuwe begeleidingsproces dat sinds 2019 de vastgestelde werkwijze is.

In relatie tot artikel 10 geven veel beheerders aan dat het voor hen onduidelijk is wat de toegevoegde waarde is van de ingevulde kwartaalrapportages. Volgens de programmadirectie zijn de rapportages nodig voor de rapportage op programmaniveau en de actuele jaarplanning (productieplanning). Zowel de beheerders als de programmadirectie geven aan dat het format voor de kwartaalrapportages nog onvoldoende beeld geeft van de kwaliteit en beheersbaarheid van een project. In de nieuwe vorm van het begeleidingsproces dat in 2019 is gestart, worden de rapportages besproken tussen beheerder en programmadirectie, waarbij aandacht is voor de kwaliteit en beheersbaarheid van het project. De verwachting is dat de resultaten meer gaan leven door rapportages te bespreken met het begeleidingsteam. Tegelijkertijd moet bij intensievere begeleiding worden voorkomen dat de begeleider op de stoel van de beheerder gaat zitten. Hier zouden duidelijker kaders voor moeten worden ontwikkeld. Ook suggereren beheerders dat afspraken die tijdens begeleidingsbijeenkomsten worden gemaakt formeel moeten worden vastgelegd. Dit brengt wel een precedentwerking met zich mee, die van invloed kan zijn op projecten bij andere beheerders. Het wordt als zinvol ervaren om een flexibele schil van beheerders in te zetten in de begeleidingsteams, waarin een balans wordt gezocht tussen voldoende aangehaakt zijn om het project te snappen en voldoende op afstand staan om kritische vragen te kunnen stellen. Tot slot merken een aantal mensen op dat begeleidingsteams en toetsteams (deels) uit verschillende mensen moeten bestaan

om onafhankelijke en eenduidige toetsing van subsidieaanvragen voor projecten te borgen. Dit is echter niet de nieuwe werkwijze.

Verbeterpunt 'functie kwartaalrapportages'
Een aangedragen verbeterpunt is dat de efficiëntie van de kwartaalrapportages kan worden vergroot door de benodigde informatie zoveel mogelijk overeen te laten komen met de interne verantwoording van elk waterschap en om de informatie zo in te richten dat het kan dienen als basis voor het gesprek over de kwaliteit en beheersbaarheid van de projecten. Een aantal beheerders suggereert ook dat de frequentie van de rapportages omlaag kan.

De reikwijdte en werking van artikel 11 (wijziging beschikking als gevolg van wijziging in wet- en regelgeving) is niet voor iedereen duidelijk. Verschillende beheerders vragen zich af of wijzigingen in het wettelijke beoordelings- en ontwerpinstrumentarium en uitspraken rondom de PAS ook onder het artikel vallen.

Verschillende beheerders geven aan dat het voor hen onduidelijk is wat de noodzaak is van de aanvraag tot vaststelling conform artikel 12, of er ook consequenties zijn voor het niet voldoen, en ze missen een uniform format voor de aanvraag. De periode van 6 maanden wordt bij de realisatiefase door meerdere beheerders ervaren als te kort, wanneer deze direct ingaat na het bereiken van de mijlpaal 'dijk veilig' in verband met de nazorgperiode van de aannemer.

Verbeterpunt 'startmoment termijn indienen aanvraag subsidievaststelling'
De beheerders stellen voor om de termijn voor het indienen van de aanvraag tot subsidie vaststelling na de realisatiefase standaard in te laten gaan na oplevering van het totale project (inclusief nazorg) door de opdrachtnemer. Dit is te lossen binnen de toepassing van de regeling, want in de regeling zelf wordt niet gespecificeerd dat de realisatiefase eindigt bij het bereiken van de mijlpaal 'dijk veilig'.

Zowel de programmadirectie als de beheerders missen een eenduidig kader dat gehanteerd kan worden bij de subsidievaststelling (artikel 13) om te borgen dat resultaten conform plan van aanpak daadwerkelijk zijn geleverd. De vaststelling wordt voor sommige projecten zeer snel doorlopen, omdat het wordt gezien als een formaliteit. In andere projecten duurt de vaststelling soms lang. Dit komt bijvoorbeeld voor als uit de aanvraag tot vaststelling onvoldoende blijkt welke activiteiten zijn doorlopen. De programmadirectie wil dit weten om te voorkomen dat in opeenvolgende fasen meerdere keren subsidie wordt toegekend voor dezelfde activiteiten.

Verbeterpunt 'toetskader eindverantwoording'
Als mogelijkheid om het afgeven van de beschikking tot vaststelling te versnellen, wordt het hanteren van een uniform, gespecifieerd toetskader geopperd. Deze wordt momenteel ontwikkeld door de programmadirectie. Daarnaast wordt als mogelijke oplossing aangedragen dat de beheerder al bij de subsidieaanvraag het detailniveau van de hoofd- en deelproducten nader specificeert (bv detailniveau van het VKA). Tot slot wordt gesuggereerd om al in de begeleidingsgesprekken stapsgewijs toe te werken naar de eindverantwoording.

4.2.4 Hardheidsclausule, voorverkenning en signaleringswaarde (Artikel 14, 14a en 14b)

Artikel 14 regelt de bevoegdheid van de minister om in bijzondere situaties te kunnen afwijken van de kostenraming. Dit zijn situaties waarin vasthouden aan raming zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 14a is in 2017 toegevoegd om de subsidie van een voorverkenning mogelijk te maken. Dit beoogt bij te dragen aan een goed voorbereide 'vliegende' start van de verkenningsfase en een stabieler programma. Door de veiligheidsbeoordeling in een voorverkenning aan te scherpen, kunnen de activiteiten in de verkenningsfase gerichter worden bepaald en ontstaat een beter beeld van de verwachte realisatiekosten.

Tot slot maakt artikel 14b de tijdige subsidie mogelijk van dijkversterkingen indien de signaleringswaarde gelijk is aan de ondergrens.

Is gehandeld conform artikelen?

Artikel 14 is in de praktijk nog niet toegepast. In welke situaties, onder welke voorwaarden en met welke processtappen het artikel kan worden toegepast, wordt ten tijde van of kort na de evaluatie in een project proefondervindelijk onderzocht. De voorverkenning is in verschillende projecten conform artikel 14a toegepast. Projecten waar geen voorverkenning wordt toegepast starten in de verkenningsfase vaak wel met een nadere analyse van de veiligheidsopgave. Artikel 14b was niet van toepassing in de geanalyseerde projecten.

Ervaringen in de praktijk

Alle geïnterviewden zijn positief over de mogelijkheid die de hardheidsclausule (Artikel 14) biedt om de financiële risico's voor de beheerder in uitzonderlijke situaties te beperken. Ze vragen zich wel hoe de strikte voorwaarden die worden gesteld in de praktijk werken.

Verbeterpunt 'hardheidsclausule'

Verschillende beheerders en begeleiders vanuit de programmadirectie doen, naar aanleiding van het bespreken van de clausule en projectrisico's, de volgende suggestie ter verbetering:

- Verruim de voorwaarden waaronder aanspraak gemaakt kan worden op de hardheidsclausule. Met name in de realisatiefase kunnen grote risico's optreden die slecht te dragen zijn door een individueel waterschap

Verbeterpunt 'risico's'

Verder worden voor het omgaan met risico's nog de volgende suggesties ter verbetering gedaan:

- Beleg de 'kleine kans - grote gevolg' risico's expliciet op programmaniveau. Hierdoor worden de risicoreserveringen bij de aanvraag kleiner en voorkom je dat waterschappen geld over houden (bij niet optreden risico) of juist te kort komen (bij optreden risico)
- Limiteer de minimale en maximale daadwerkelijke kosten die het waterschap draagt in een projectfase tot een percentage van het subsidiabele bedrag, bv een eigen bijdrage van 0-20 procent (raming +/- 10%). Zo kun je als waterschap niet verdienen aan de regeling maar heb je wel een prikkel om het project zo goed mogelijk te beheersen.

De mogelijkheid tot subsidie van een voorverkenningsfase wordt over het algemeen als prettig ervaren. De nadere veiligheidsanalyse in een voorverkenning wordt nodig geacht om de scope van het project en van de verkenning beter in te kunnen schatten. Met de invoering van de landelijke beoordeling (LBO-1) en de ingangstoets (zie onder) kan de mogelijkheid tot voorverkenning mogelijk vervallen.

Ingangstoets

De programmadirectie gaat een ingangstoets invoeren, waarbij de beheerders voldoende inzicht moeten hebben in de aard en omvang van de veiligheidsopgave voordat gestart wordt met de verkenningsfase. Hierdoor wordt de scope van projecten snel duidelijk en verbetert de stabiliteit van het programma. Verwacht wordt dat er bij invoering van een verplichte ingangstoets discussie zal ontstaan of de nadere veiligheidsanalyse gefinancierd moet worden door de beheerder (als onderdeel van hun beoordelingstaak) of door het programma.

4.3 Subsidieverlening voor experiment of demonstratieproject

Bij innovaties waarbij de werking van de nieuwe techniek of procesverbetering nog niet (volledig) is bewezen, kan niet vooraf worden aangetoond dat wordt voldaan aan de eisen van sober en doelmatig. Paragraaf 3 (artikel 15 tot en met 21) beoogt innovaties te stimuleren vanwege hun potentieel op besparingen binnen het gehele HWBP. Aan dit artikel ligt niet de Waterwet, maar de Kaderwet Subsidies van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ten grondslag. In artikel 15 staan de eisen aan het experiment of demonstratieproject beschreven en in artikel 16 hoe de beschikbare gelden worden verdeeld. In artikel 17 is bepaald dat 100 procent van de werkelijke kosten wordt vergoed. Het beoogd effect is dat beheerders innovatiekansen benutten ten behoeve van de doelmatigheid van het hele HWBP. Artikel 18 beoogt duidelijk te maken welke kosten voor subsidie in aanmerking komen.

Verder zijn er in de regeling artikelen opgenomen die eisen stellen aan het proces van subsidieverlening om te voldoen aan de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht. Ze hebben betrekking op de aanvraag (artikel 19), de verlening en vaststelling (artikel 20) en de tussentijdse verplichtingen voor verantwoording (artikel 21). Het proces wijkt af van het reguliere proces, omdat er sprake is van nacalculatie. Zo moet er naast een eindverantwoording bij het eind van een projectfase/ demonstratieproject een (jaarlijkse) financiële verantwoording en accountantsverklaring worden opgesteld.

Artikel 21a en 21b regelen de subsidie van vooronderzoek ter bepaling van de aard of reikwijdte van experiment of demonstratieproject. Het vooronderzoek beoogt, analoog aan de voorverkenning bij reguliere projecten, een goede voorbereiding en vliegende start van experimenten en demonstratieprojecten (en met name POV's).

Is gehandeld conform artikelen?

De mogelijkheid tot subsidiëring van experimenten en demonstratieprojecten is veel gebruikt. Er wordt een mix van POV's, proeven en pilots in projecten gefinancierd (zowel klein als groot). Hierbij worden de artikelen gevolgd.

Ervaringen in de praktijk

De programmadirectie en beheerders zijn positief over de mogelijk om innovaties gesubsidieerd te krijgen. Het in de regeling genoemde subsidieplafond voor innovaties is nog niet strikt gehanteerd en nog niet als beperkend ervaren. Wel signaleren partijen het risico dat dit plafond wordt overschreden als er meerdere innovatieprojecten in uitvoering zijn. Een suggestie is om in dat geval een deel van

het reguliere budget te verschuiven naar het innovatiebudget. De Alliantie gaat een innovatiestrategie ontwikkelen om sturing te geven aan de invulling van het innovatiebudget.

De 100 procent subsidie stimuleert het uitvoeren van innovatieve projecten en in het bijzonder ook de aandacht die wordt besteed aan het verspreiden van de resultaten binnen het HWBP. Tegelijkertijd geven verschillende beheerders aan intrinsiek gemotiveerd te zijn tot innovatie, ook als ze daar 90 procent subsidie voor krijgen. Belangrijk voor met name de realisatiefase is de terugvaloptie dat als een innovatie niet slaagt, het project alsnog regulier mag worden uitgevoerd en gesubsidieerd. Dit beperkt de risico's van innovatie voor het waterschap aanzienlijk.

Bij een project dat voor een deel regulier is en voor een deel innovatief, ontstaat vaak discussie over welk deel van het project als innovatief aan te merken is en welk deel als regulier. Gaat het bijvoorbeeld om alle kosten over een bepaalde strekking (inclusief bijvoorbeeld de grondverwerving), of alleen het deel dat de technische innovatie bevat.

Verbeterpunt 'knip tussen innovatief en regulier deel van een project'
Aanbevolen wordt om in overleg met de Alliantie meer duidelijkheid te generen over welk deel van projecten in aanmerking komt voor innovatie subsidie (conform paragraaf 3) en welke deel voor reguliere subsidie (conform Paragraaf 2).

Met name wanneer sprake is van een regulier deel en een innovatief deel, vraagt het naast elkaar doorlopen van beide processen veel inspanning van de beheerder. Voor kleine innovaties wordt daarom in veel gevallen geen gebruik gemaakt van de innovatiesubsidie en bekostigt de beheerder dit zelf.

Verbeterpunt 'administratie en verantwoording subsidie voor innovatie'
Een mogelijke manier om de administratieve last te verminderen is de subsidieaanvraag en de kwartaalrapportages van het innovatieve deel en het reguliere deel binnen een project te combineren. Een andere manier is te onderzoeken of minder strikte eisen aan de verantwoording bij innovaties (al dan niet beneden een bepaald drempelbedrag) mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld een minder strikt controleprotocol voor de accountantsverklaring.

De vooronderzoeken die mogelijk worden gemaakt in artikel 21a en 21b vergen in de praktijk een lange aanloop met een flinke inzet van de beheerders. In het interview over de POV Waddenzeedijk kwam naar voren dat dit een waardevol

innovatietraject was dat zichzelf door besparingen in een aantal projecten al heeft terugverdiend.

4.4 Overige bepalingen m.b.t. uitzonderingssituaties

Paragraaf 4 van de regeling (artikel 22 tot en met 24) gaat in op de subsidie bij voorfinanciering door de beheerder, wanneer een projectfase wordt doorlopen voordat het project is geprogrammeerd op basis van urgentie. Dit maakt bijvoorbeeld mogelijk dat (voor de beheerder) urgente projecten naar voren worden gehaald. Paragraaf 4a (artikel 24a) beoogt subsidie te regelen voor versterking van keringen die de status van primaire keringen hebben verloren, maar nog wel een functie vervullen in het regionale systeem én een versterkingsopgave hebben én die niet voldoen aan de provinciale norm, eenmalig te subsidiëren volgens het reguliere regime. Paragraaf 5 (Artikel 25 tot en met 27) regelt de subsidie bij voor 1 januari 2017 (ingangsdatum aangepaste regeling) voltooide activiteiten, ten behoeve van maatregelen die nodig zijn zoals bedoeld in artikel 7.24, eerste lid, onderdelen a of b, van de Waterwet.

Is gehandeld conform artikelen en ervaringen in de praktijk

Paragraaf 4 van de regeling wordt in enkele projecten conform de bepalingen toegepast. De beheerders en programmadirectie ervaren weinig bijzonderheden bij de uitvoering van dit artikel. Eén beheerder merkt op dat bij voorfinanciering van een project vanwege urgentie en een goede onderbouwing daarvan, het mogelijk moet zijn om ook rentelasten vergoed te krijgen.

Daarnaast kwam in een interview naar voren dat bij uitvoeringskosten in een project van meer dan 40 miljoen per jaar de beheerders op dit moment ook verplicht zijn om het overtollige bedrag voor te financieren. Dit is vastgelegd in de Kadernota, en niet in de subsidieregeling. Voor dit type voorfinanciering zouden volgens een begeleider vanuit de programmadirectie andere regels moeten gelden (bijvoorbeeld voor de vergoeding van de rente).

Ook paragraaf 4a wordt conform de bepalingen toegepast in een aantal projecten. Met betrekking tot de werking van deze paragraaf in de praktijk zijn in de interviews geen bijzonderheden naar voren gekomen. De Stuurgroep HWBP heeft in 2019 besloten om deze projecten in het programma 2021-2016 volledig af te ronden en daarna de overgangsregeling uit te faseren. Ook is besloten voor deze projecten af te wijken van Artikel 6 lid 5 van de subsidieregeling, door geen goedkeuring door Gedeputeerde Staten op het Projectplan Waterwet te vereisen.

Verbeterpunt 'Goedkeuring Projectplan waterwet bij c-keringen'
In de regeling zou een bepaling kunnen worden toegevoegd dat de planuitwerkingsfase bij een project dat valt onder paragraaf 4a met vaststelling van het Projectplan waterwet wordt afgesloten (of indien toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, een ontwerp en een beschrijving van het werk), en er geen goedkeuring van het Projectplan nodig is.

Paragraaf 5 was niet van toepassing in de onderzochte projecten, zodat we niet hebben kunnen nagaan of gehandeld is conform het artikel en er geen bijzonderheden naar voren zijn gekomen.

Verbeterpunt 'Vervallen paragraaf 5'
Paragraaf 5 betreft een overgangsregeling voor subsidie voor activiteiten die zijn voltooid voor 1 januari 2017. Deze paragraaf is niet of nauwelijks meer toegepast en het is daarom te overwegen om deze paragraaf te laten vervallen.

5. Regeling in de praktijk: bedrijfseconomische prikkels

In de subsidieregeling is een aantal bedrijfseconomische prikkels ingebouwd die moeten bijdragen aan een doelmatige en beheerste uitvoering van de projecten in het programma. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgend, per bedrijfseconomische prikkel, in op de beoogde werking en de ervaringen in de praktijk vanuit het perspectief van zowel beheerders als programmadirectie.

De bedrijfseconomische prikkels in de subsidieregeling HWBP zijn:

- Voorcalculatie (vastgelegd in de gewijzigde Waterwet 2013)
- Risicoverdeling
- 10 procent projectgebonden eigen bijdrage (vastgelegd in de gewijzigde Waterwet 2013)
- 100 procent subsidie voor innovatie

5.1 Voorcalculatie

5.1.1 Beoogde werking

De subsidieregeling werkt volgens het principe van subsidie op basis van voorcalculatie. Dit betekent dat subsidie per projectfase wordt verleend op basis van de geraamde subsidiabele kosten. Voorcalculatie beoogt dat de beheerder vooraf aan een projectfase goed nadenkt over het plan van aanpak, de kostenraming en de risico's, en tijdens de uitvoering van de projectfase zorgt voor een adequate projectbeheersing. Subsidie op basis van voorcalculatie is minder gebruikelijk dan subsidie op basis van nacalculatie.

5.1.2 Ervaringen in de praktijk

Voorcalculatie zorgt voor doordachte plannen van aanpak en adequate projectbeheersing, en voor robuuste ramingen

De meeste beheerders geven aan dat voorcalculatie in hun project heeft bijgedragen aan:

- een goed doordacht plan van aanpak voorafgaand aan de projectfase
- een goed risicodossier voorafgaand aan de projectfase
- een goed doordachte kostenraming voorafgaand aan de projectfase
- een goede projectbeheersing tijdens de uitvoering van de projectfase
- een grotere betrokkenheid van het waterschapsbestuur bij het versterkingsproject.

De meeste beheerders geven ook aan dat voorcalculatie, al dan niet bewust, zorgt voor robuuste ramingen om het risico van budgetoverschrijding te minimaliseren. Dit wordt ook herkend door de programmadirectie.

Enkele beheerders kijken daar anders naar. Zij geven aan ongevoelig te zijn voor de beheersingsprikkel voorcalculatie en vinden bovendien dat ze geen prikkel nodig hebben om hun projecten beheerst uit te voeren. Deze beheerders kijken positief terug op hun HWBP2 projecten die gesubsidieerd zijn op basis van nacalculatie en herkennen zich ook niet in het beeld dat de projectbeheersing toen niet op orde was. Daarnaast vinden ze dat voorcalculatie niet past bij een uitvoeringsprogramma dat omgeven wordt door onzekerheden. Omgaan met die onzekerheden vraagt om bewegingsvrijheid in het project en voorcalculatie zet volgens hen een project op slot.

De subsidieregeling biedt de programmadirectie nauwelijks instrumenten om te toetsen op de doelmatigheid van projecten

De DG Rijkswaterstaat beslist, op advies van de programmadirectie, namens de Minister over de subsidieaanvraag van de beheerder. In de subsidieregeling en in deel B bij de subsidieregeling staat waar een aanvraag aan moet voldoen, wat wel en niet subsidiabele kosten zijn, etc. Zowel van de kant van de beheerders als van de kant van de programmadirectie wordt geconstateerd dat de programmadirectie voor deze beslissing nauwelijks instrumenten heeft om te kunnen toetsen op de doelmatigheid van de aanvraag en het project. Er vinden gesprekken plaats over de hoogte van de ramingen en er wordt gevraagd naar onderbouwing, maar een bijstelling van de raming vindt in de praktijk niet vaak plaats, omdat het de verantwoordelijkheid is van de beheerder, zo wordt geredeneerd. Er wordt door de programmadirectie nauwelijks gebruik gemaakt van ervaringscijfers en kengetallen. Aan de waarde van beschikbare kengetallen wordt door betrokkenen getwijfeld omdat de kosten van versterkingsprojecten daar te contextafhankelijk voor zijn.

Verbeterpunt 'toetsing doelmatigheid van een subsidieaanvraag en project'
De uitvoering van de subsidieregeling kan verbeterd worden met een standaard toetskader voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, aanpak en versterkingsmaatrelen op doelmatigheid. Aandachtspunten voor dit toetskader zijn de operationalisatie van een doelmatige aanpak een doelmatige versterkingsmaatregel en het gebruikmaken van beschikbare ervarings- en kengetallen bij het beoordelen van ramingen.

5.2 Risicoverdeling

5.2.1 Beoogde werking

De subsidieregeling hanteert het uitgangspunt dat de partij die het risico kan beheersen, het risico in beginsel ook draagt. De risico's als gevolg van wijzingen in wet- en regelgeving, van wijziging van de reikwijdte van de maatregel voor zover deze plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de Minister en de aanbestedingsrisico's komen voor rekening van de Alliantie van het HWBP (90%). Alle overige risico's komen ten laste van de beheerder.

In bijzondere situaties waarbij de werkelijke kosten sterk afwijken van de geraamde en gesubsidieerde kosten en dit zou leiden tot 'een onbillijkheid van overwegende aard', kan onder bepaalde voorwaarden een beroep worden gedaan op de hardheidsclausule.

Door de projectrisico's bij de beheerder te beleggen, wordt beoogd dat de projectrisico's adequaat worden beheerst. Dit moet bijdragen aan het borgen van de betaalbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma[20]. De prikkel van de risicoverdeling kan niet los gezien worden van voorcalculatie. Het principe van subsidie op basis van geraamde subsidiabele kosten impliceert immers dat projectrisico's ten laste komen van de beheerder.

5.2.2 Ervaringen in de praktijk

De risicoverdeling zorgt volgens de beheerders voor goed doordachte risicodossiers en goede projectbeheersing, en voor robuuste risicoreserveringen

Voor de bedrijfseconomische prikkel risicoverdeling geldt in feite hetzelfde als voor voorcalculatie. Uit de gesprekken met de beheerders blijkt dat deze risicoverdeling heeft bijgedragen aan goed doordachte risicodossiers en een goede projectbeheersing. Maar ook dat de risicoreserveringen vaak robuust zijn om het risico op budgetoverschrijding op het project voor het waterschap te minimaliseren.

Voor sommige beheerders was het HWBP project een eerste kennismaking met het werken met een risicodossier. Veel beheerders geven aan dat deze risicoverdeling ervoor heeft gezorgd dat zij in afgelopen vijf jaar op het gebied van projectbeheersing en risicomanagement een professionaliseringslag hebben gemaakt. Enkele beheerders geven aan dat ze het vervelend vinden als er geld overblijft wanneer (na afronding van een fase) blijkt dat sommige vooraf ingeschatte risico's uiteindelijk niet zijn opgetreden. Uit de analyse van de vijftien

[20] Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33465, nr. 3. Pag. 29-30.

projecten blijkt dat als de werkelijke kosten lager zijn dan de subsidiabele kosten, dat dit in veel gevallen verklaard wordt door een dergelijke onderbenutting van de risicoreservering (dus als gevolg niet optreden risico's die vooraf waren ingeschat).

Het is voor beheerders en programmadirectie niet altijd duidelijk welke risico's thuishoren in het risicodossier

Uit de gesprekken met beheerders en programmadirectie blijkt dat er regelmatig discussie is over welke risico's opgenomen dienen te worden in het risicodossier. In de subsidieregeling is vastgelegd dat alle uitvoeringsrisico's, met uitzondering van de aanbestedingsrisico's, ten laste komen van de beheerder. Dus ook (exogene) risico's met een kleine kans en groot gevolg die door beheerders moeilijk tot niet te beheersen zijn.

De omgang met kleine kans groot gevolg risico's is volgens de beheerders niet doelmatig

Alle beheerders hebben moeite met deze kleine kans groot gevolg risico's. Als zo'n risico daadwerkelijk optreedt, is de opgenomen risicoreservering vrijwel zeker ontoereikend met als gevolg een (grote) overschrijding van het subsidiebedrag en daarmee extra kosten voor de beheerder. Als zo'n risico niet optreedt, houdt de beheerder budget over en dat wordt door beheerders ook als ongemakkelijk ervaren.

Hier komt bij dat veel beheerders vinden dat de hardheidsclausule onvoldoende is ingekleurd. In uitzonderlijke situaties waardoor de werkelijke kosten sterk afwijken van de geraamde kosten waarop de subsidie is gebaseerd, kan aanspraak worden gemaakt op de hardheidsclausule. Veel beheerders willen weten onder welke voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op de hardheidsclausule. Zolang dit niet duidelijk is, biedt de hardheidsclausule hen onvoldoende zekerheid met onder andere als gevolg dat veel kleine kans groot gevolg risico's worden opgenomen in het risicodossier.

De programmadirectie is begripvol, beheerders minimaliseren immers hun uitvoeringsrisico, maar signaleren wel door de som van deze risico's een stijging van de risicoreservering op programmaniveau.

Verbeterpunt 'kleine kans groot gevolg risico's en hardheidsclausule'
Er zijn twee principes voor het toedelen van risico's. Het risico moet toegedeeld worden aan de partij die de risico's het best kan beheersen óf aan de partij die de risico's het best kan dragen. De subsidieregeling gaat uit van het eerste principe; dat de partij die het risico kan beheersen, het in beginsel ook draagt. Daar zijn twee kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste maakt de subsidieregeling, in tegenstelling tot de situatie bij het HWBP-2, geen onderscheid tussen exogene en endogene risico's. Hiermee voldoet de subsidieregeling maar ten dele aan het principe dat de partij die het risico kan beheersen het risico ook draagt. Ten tweede, de discussies over kleine kans groot gevolg risico's en de hardheidsclausule zijn een gevolg van het ontbreken van aandacht voor het principe 'het beste kunnen dragen'.

Verder speelt mee dat bij (exogene) kleine kans groot gevolg risico's de verwachtingswaarde gebaseerd is op de wet van de grote getallen. Bij een kans van 1 op 100 zal, statistisch gezien, het risico bij 99 projecten niet optreden en bij 1 wel. Samen hebben de beheerders voldoende dekking om het gevolg te kunnen dragen, maar die ene beheerder met pech heeft dat niet. Beheerders met meerdere projecten in het HWBP hebben de mogelijkheid om met de risicoreservering te schuiven tussen projecten; beheerders met maar één project hebben deze mogelijkheid niet.

Tegen deze achtergrond is er een breed gedragen wens geuit om (exogene) kleine kans groot gevolg risico's op programmaniveau te beleggen of om daarvoor de voorwaarden van de hardheidsclausule nader uit te werken. Het beleggen van de kleine kans groot gevolg risico's op programmaniveau betekent overigens dat hiervoor op programmaniveau een (financiële) voorziening moet worden getroffen.

5.3 10 procent projectgebonden eigen bijdrage

5.3.1 Beoogde werking

De 10 procent projectgebonden eigen bijdrage van de beheerder is bedoeld als prikkel voor beheerders om te kiezen voor een doelmatige projectaanpak en voor doelmatige maatregelen om de kering weer aan de norm te laten voldoen.

5.3.2 Ervaringen in de praktijk

Alle beheerders constateren dat 10 procent projectgebonden eigen bijdrage heeft bijgedragen aan een grote bestuurlijke betrokkenheid
Alle beheerders geven aan dat de projectgebonden eigen bijdrage, samen met de risicoverdeling, heeft gezorgd voor grote bestuurlijke betrokkenheid binnen het

waterschap. Veel beheerders zeggen dat het voor een waterschapbestuurder uitmaakt of een project 100 procent gefinancierd is met subsidie of dat er 'eigen' geld in zit.

Op projectniveau ervaren de meeste beheerders de 10 procent projectgebonden eigen bijdrage niet als prikkel voor een doelmatige uitvoering van het project
Uit de gesprekken met de beheerders blijkt dat op projectniveau de meesten de 10 procent eigen bijdrage niet ervaren als een prikkel om te kiezen voor een doelmatige projectaanpak en doelmatige maatregelen. Voor hen geldt enkel de kredietaanvraag bij het waterschapsbestuur voor het uitvoeren van het project en het belang om vervolgens het project daarbinnen te realiseren. Daarbij geven veel beheerders aan intrinsiek gemotiveerd te zijn om te kiezen voor sober en doelmatig; 'sober en doelmatig zit in ons DNA'.

Beheerders met veel en grote projecten zijn door de som van de projectgebonden eigen bijdragen genoodzaakt om te temporiseren, faseren of bijvoorbeeld partieel te versterken
Voor beheerders met veel en grote projecten is de som van de projectgebonden eigen bijdragen zo groot, dat deze gaat drukken op de begroting van waterschappen met gevolgen voor de tariefstelling. Dit leidt soms tot het temporiseren of faseren van het project of tot partieel versterken.

5.4 100 procent subsidie voor innovaties

5.4.1 Beoogde werking

Het doel van 100 procent subsidie voor innovatie, in combinatie met nacalculatie en de garantiestelling als een innovatie op termijn toch niet blijkt te werken, is dat beheerders gestimuleerd worden om te innoveren en zo bijdragen aan een beter, sneller en goedkoper HWBP. De subsidieregeling heeft voor innovatie een aparte paragraaf opgenomen met daarin een eigen subsidieregime (Par. 3. Subsidie voor experiment of demonstratieproject).

5.4.2 Ervaringen in de praktijk

Innovatie in een project is nooit doel op zich; de context en complexiteit van een project 'vragen' erom
De meeste beheerders geven aan dat innovatie in een project nooit een doel op zich is, maar dat de context en de complexiteit van het project 'vragen' om een innovatie. De belangrijkste prikkel om te innoveren is dus het project zelf. De

meeste beheerders die gebruik hebben gemaakt van het innovatieregime geven aan dat zij zonder dit regime niet zo snel gekozen zouden hebben voor de innovatie. Of dat zij hun innovatie meer zouden hebben toegespitst op eigen behoefte ten koste van de kennisontwikkeling en -doorwerking binnen het HWBP.

Het innovatieregime vraagt om een uitgebreide administratie en verantwoording waardoor een aantal beheerders bij kleine innovaties kiest voor de reguliere subsidie

Enkele beheerders geven aan dat het innovatieregime een grote administratieve last met zich meebrengt en dat zij voor kleine innovatieve onderdelen van een project ervoor hebben gekozen om dit mee te nemen in de reguliere subsidie. Hierdoor betalen ze voor deze kleine innovaties de 10% projectgebonden eigen bijdrage en dragen ze de uitvoeringsrisico's.

6. Regeling in de praktijk: eis van sober en doelmatig

Om in aanmerking te komen voor subsidie dient de beheerder door middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces aan te tonen dat aan de eis van sober en doelmatig ontwerp wordt voldaan[21]. In dit hoofdstuk kijken we naar de beoogde werking van deze eis en de ervaringen ermee in de praktijk.

De beheerder is op basis van de Waterwet vrij om zelf de ontwerpeisen vast te stellen en ontwerpkeuzes te maken. Deze eisen en keuzes bepalen in sterke mate de uiteindelijke kosten. De eis van een sober en doelmatig ontwerp is in feite de enige inhoudelijke financieringsvoorwaarde die de subsidieregeling stelt.

6.1 Sober

6.1.1 Beoogde werking

Sober wil zeggen dat alleen de kosten voor maatregelen die nodig zijn om de primaire kering weer aan de veiligheidsnorm gaat voldoen, in aanmerking komen voor subsidie.

6.1.2 Ervaringen in de praktijk

Beheerders en programmadirectie vinden dat de subsidieregeling duidelijk is over wat de ontwerpeis 'sober' betekent

Uit de gesprekken met beheerders en programmadirectie komt naar voren dat de subsidieregeling duidelijk is over welke kosten wel en niet subsidiabel zijn. Een aantal beheerders ervaart dat deze eis het voor hen lastig maakt om in een gebiedsproces 'wisselgeld' mee te nemen voor aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit) die het proces zouden kunnen bespoedigen.

Een ander aandachtspunt is grondverwerving. De grondverwerving is subsidiabel voor zover dat het beleid van het waterschap volgt. Hierdoor ontstaan verschillen tussen waterschappen in grondverwerving van de aankoop van de hele dijkzone tot het vestigen van een zakelijk recht. Dit zorgt voor verschillen tussen waterschappen en roept de vraag in hoeverre het grondbeleid van de waterschappen altijd sober is.

[21] Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33465, nr. 3.

In paragraaf 4.2.1. komt dit ook aan de orde en is hiervoor een verbeterpunt geformuleerd.

6.2 Doelmatig

6.2.1 Beoogde werking

Doelmatig houdt in dat de totale kosten van een primaire waterkering of kunstwerk gedurende de gehele resterende levensduur worden geminimaliseerd. De memorie van toelichting bij de subsidieregeling geeft aan dat oplossingen zich niet hoeven te beperken tot de kering zelf maar ook gericht kunnen zijn op systeemmaatregelen in het voor- of achterland zoals extra baggeren van een voorliggende vaargeul gericht op waterstandsverlaging.

6.2.2 Ervaringen in de praktijk

Er bestaan onder beheerders en programmadirectie verschillende beelden van wat een doelmatig ontwerp is. De subsidieregeling biedt op dit punt geen duidelijkheid

Er is sprake van een ruime interpretatie van het begrip ‘doelmatig’. Wat doelmatig is hangt bijvoorbeeld sterk af van de ruimtelijke en sociale context van het versterkingsproject. Om een subsidieaanvraag te kunnen toetsen is het noodzakelijk dat de beheerder zijn keuzes goed onderbouwt.

Zie ook paragraaf 5.1.2. voor de aanbeveling om een kader te ontwikkelen waarin het begrip ‘doelmatig’ verder is uitgewerkt. De verbeterpunten met betrekking tot Levenscyclusanalyse (zie paragraaf 6.3) en partieel en kortcyclisch versterken (zie paragraaf 6.4) kunnen hierin worden meegenomen.

6.3 Levenscyclusanalyse

6.3.1 Beoogde werking

Een levenscyclusanalyse (LCC) is een instrument om de doelmatigheid van een oplossing in beeld te brengen. In de subsidieregeling en in deel B bij de subsidieregeling wordt het instrument niet genoemd; in de Memorie van Toelichting bij de subsidieregeling wel. Daarin staat dat beheerders de kosten van de maatregel en de toekomstige beheer- en onderhoudskosten, na realisatie van de betreffende maatregel, in beeld moeten brengen. De doorgerekende maatregelen moeten vervolgens met elkaar vergeleken worden op basis van de netto contante waarde van de geprognotiseerde kasstromen. De kosten voor de maatregel die de *meest* doelmatige oplossing biedt om aan de vigerende norm te voldoen, komen in

aanmerking voor een subsidie. De beheer- en onderhoudskosten na afronding van de maatregel komen voor rekening en risico van de beheerder.

LCC is een instrument waarmee beheerders aantoonbaar kunnen maken dat aan de eis van een sober en doelmatig ontwerp is voldaan. LCC is voor de programmadirectie een instrument om te toetsen of aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan.

6.3.2 Ervaringen in de praktijk

Uit de gesprekken met beheerders en programmadirectie blijkt dat niet voor alle projecten een Levenscyclusanalyse (LCC) is gemaakt

Deze zogenaamde LCC analyse is niet verankerd in de regeling. Uit een analyse van de vijftien nader bestudeerde projecten blijkt dat niet in alle projecten een levenscyclusanalyse is uitgevoerd. Sommige beheerders geven aan dat er vaak maar één echte oplossing is en dat een afweging met alternatieven hierdoor niet nodig is. Andere beheerders geven aan dat de LCC-analyse die zij hebben gedaan niet heeft geleid tot andere keuzes. De beheer- en onderhoudskosten 'verdampen' doordat in de LCC analyse gewerkt wordt met de netto contante waarde. De programmadirectie is bij de toetsing niet altijd scherp op de toepassing van de LCC.

Een aandachtspunt is dat de LCC het *meest* doelmatige alternatief in beeld brengt. Terwijl de regeling het uitgangspunt hanteert dat er een doelmatig ontwerp uitgevoerd moet worden. De mogelijkheid en voorwaarden om af te wijken van de uitkomst van de LCC moeten verduidelijkt worden.

Verbeterpunt 'stel nadere eisen aan LCC'
Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over de verplichting om de LCC toe te passen in projecten. Stel nadere eisen aan de verplichte invulling van de LCC en stem af binnen de programmadirectie hoe dit binnen de toetsing wordt meegenomen.

Er is behoefte aan meer (praktijk)kennis over de toepassing van de LCC

Sommige beheerders hebben geen ervaring met LCC en weten niet goed hoe ze dit instrument moeten inzetten. Daarnaast wordt aangegeven dat er op dit moment vooral informatie beschikbaar is voor het hanteren van LCC in de verkenningsfase. Er is ook meer informatie gewenst over hoe je de LCC toepast in de planuitwerkingsfase. Tijdens de planuitwerking maakt je andere ontwerpkeuzes. Er zijn dan meerdere varianten mogelijk voor dezelfde oplossing.

Verbeterpunt 'vergroot kennis over LCC in de Alliantie'
Stimuleer en vergroot de kennisuitwisseling over LCC bij de beheerders en de programmadirectie. Bijvoorbeeld door praktijkvoorbeelden te delen over de toepassing van LCC in verschillende projectfases.

Heb oog voor de omvang van de beheer- en onderhoudskosten (B&O-kosten) bij de toepassing LCC
Er is casuïstiek bekend waarbij een beheerder op basis van de LCC-uitkomst heeft gekozen voor een oplossing met lagere investeringskosten, maar hogere B&O-kosten. Vanuit de regeling gezien moet de beheerder de hogere beheer- en onderhoudskosten betalen.

Het strak hanteren van deze afspraak maakt het mogelijk dat er een prikkel ontstaat om als beheerder niet te kiezen voor oplossingen met hogere B&O-kosten, omdat die niet door het HWBP maar door de beheerder zelf worden gedragen.

Verbeterpunt 'bespreek omgang met hoge beheer- en onderhoudskosten (B&O-kosten) in de Alliantie'
De regeling is scherp over het beleggen van de B&O-kosten bij de beheerder. Indien in de toekomst meer projecten LCC toepassen is het waarschijnlijk dat er vaker cases zijn waarbij er sprake is van relatief hoge B&O-kosten. Bespreek in de Alliantie wanneer dit onevenredig is.

6.4 Partieel en kortcyclisch versterken

6.4.1 Beoogde werking

Partieel versterken is het gefaseerd versterken voor verschillende faalmechanismen in de gehele periode tot 2050. Kortcyclisch versterken betekent dat de dijk de komende periode met enkele opeenvolgende stappen in de periode tot 2050 wordt versterkt. Partieel of kortcyclisch versterken kan zeer doelmatig zijn. De versterkingsopgave in 2050 (wanneer alle waterkeringen aan de nieuwe norm moeten voldoen) is immers omgeven door onzekerheden. De klimaatverandering betekent veranderende hydraulische randvoorwaarden. Ook voortschrijdend inzicht in faalmechanismen, de bewezen sterkte van de dijk en de mogelijkheden van innovatieve versterkingstechnieken kunnen resulteren in een grotere of kleinere versterkingsopgave. Daarnaast kunnen omgevingswensen een rol spelen in de keuze voor partieel of kortcyclisch.

In de subsidieregeling en in deel B bij de subsidieregeling komen de begrippen partieel en kortcyclisch versterken niet voor. De reden om er toch bij stil te staan is omdat partieel of kortcyclisch versterken doelmatig kan zijn en het daarom van belang is om te weten of de subsidieregeling deze handelingsperspectieven mogelijk maakt.

6.4.2 Ervaringen in de praktijk

De beheerders en programmadirectie ervaren vanuit de subsidieregeling geen belemmering voor partieel en kortcyclisch versterken

Uit de gesprekken blijkt dat beheerders en programmadirectie vanuit de subsidieregeling geen belemmeringen ervaren voor partieel en kortcyclisch versterken.

Het toepassen van partieel en kortcyclisch versterken, zijn manieren om invulling te geven aan 'sober en doelmatig', maar uit de gesprekken blijkt dat lang niet alle beheerders dit breder handelingsperspectief in hun afweging meenemen. Dat beheerders niet vaak kiezen voor partieel of kortcyclisch heeft volgens de beheerders verschillende oorzaken.

De beheerders willen niet op korte termijn meerdere malen het gebied in

Een reden is dat bij partieel of kortcyclisch versterken de beheerder op korte termijn opnieuw het gebied in moet om te versterken. De mogelijke maatschappelijke weerstand die dat oproept is voor veel bestuurders een belangrijke reden om niet te kiezen voor kortcyclisch of partieel versterken. In veel gevallen wordt daarom enkel het uitgangspunt van voor 50 jaar (willen) versterken gehanteerd.

Verbeterpunt 'beschouw altijd partiële en kortcyclische oplossingen'

Hanteer niet bij voorbaat het uitgangspunt van voor 50 jaar (willen) versterken. Breng op basis van de LCC in beeld welke opties voor partieel of kortcyclisch versterken mogelijk zijn. In afstemming met de omgeving en programmadirectie kan een keuze gemaakt worden over de toepassing van de ontwerpvariant.

De beheerders zijn bang om urgentie te verliezen in de programmering

Een ander genoemde oorzaak is om urgentie te verliezen en uit de programmering te vallen. Het is voor veel beheerders momenteel onvoldoende duidelijk of en wanneer de volgende partiële versterking ook nog in aanmerking komt voor subsidie. Bij hen bestaat de vrees dat de tweede partiële versterking gezien wordt als grootschalig beheer en onderhoud, en daarmee volledig voor rekening van de beheerder komt. Bovendien leidt een partiële versterking zoals gezegd wel tot een

verbetering van de dijk(traject), maar de perceptie bij beheerders is dat daarmee de urgentie van het project daalt en daarmee de kans op (tijdige) subsidie van de vervolgstappen in de toekomst.

Verbeterpunt 'creëer duidelijkheid over de programmering in relatie tot partieel en kortcyclisch versterken'
Bespreek en maak duidelijk of en wanneer de volgende versterking ook nog in aanmerking komt voor subsidie.

Uit de financiële analyse (zie hoofdstuk 4) blijkt dat op dit moment partieel en kortcyclisch versterken maar bij een handjevol projecten is toegepast. Veel beheerders hebben nog geen ervaring met partieel en/of kortcyclisch versterken.

Verbeterpunt 'vergroot de kennis over partieel en kortcyclisch versterken'
Stimuleer en vergroot de kennisuitwisseling over partieel en kortcyclisch versterken bij de beheerders en de programmadirectie. Bijvoorbeeld door praktijkvoorbeelden te delen. Dit onderwerp kan in samenhang worden opgepakt met de LCC.

7. Analyse en conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is constaterend/signalerend verslag gedaan van de werking van de subsidieregeling HWBP in de praktijk. In dit hoofdstuk is dit verder uitgewerkt aan de hand van een integrale analyse van hetgeen we in de praktijk bij beheerders en de programmadirectie hebben opgehaald. Onze analyse is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan voor wat betreft de doeltreffendheid van (de effecten van) de regeling (grotere doelmatigheid en betere beheersing) en de doelmatigheid van de regeling (de regeling zelf en de uitvoering). We ronden dit hoofdstuk af met enkele overall conclusies van evaluatie.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het volgende:

- Context analyse en conclusies
- Doeltreffendheid van de werking van de regeling
- Doelmatigheid van de uitvoering van de regeling
- Overall conclusies

7.1 Context

Aan de slag met de nieuwe regeling

Sinds 2014 is de versterkingsopgave tot 2050 onder de nieuwe subsidieregeling opgepakt. Er is sindsdien veel gebeurd. De programmadirectie HWBP is ingericht, er is een nieuwe, voortrollende programmering vormgegeven en de subsidieregeling is verder aangepast en verfijnd. Onder meer naar aanleiding van nieuwe waterveiligheidsnormeringen en om mogelijkheid te bieden voor subsidiering van een voorverkenning. Daarnaast is het Deel B (toelichting op de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten) opgesteld en bijgesteld en is uitwerking gegeven aan handreikingen en werkwijzers. En in de periode vanaf 2014 vindt de uitfasering en afronding van HWBP-2 projecten plaats, zijn meerdere HWBP-projecten onder het nieuwe subsidieregime van start gegaan en zijn stappen gemaakt met uiteenlopende Projectoverstijgende Verkenningen (POV's). Verder zijn betrokken partijen samen gaan werken binnen de Alliantie (van waterschappen en het Rijk) om via nauwe samenwerking verder koers te geven aan de versterkingsopgaven. Tot slot zijn in de loop van 2019 vanuit de programmadirectie de begeleidingsteams opgezet en van start gegaan met als doel de samenwerking tussen de programmadirectie HWBP en de beheerder te verbeteren.

Nog weinig realisatie; vooral voorverkenning en verkenning

Sinds 2014 zijn tot op heden zo'n 80 reguliere subsidies[22] vastgesteld voor in totaal 52 HWBP-projecten. Het ging daarbij in de afgelopen periode nog weinig om daadwerkelijke realisatieprojecten. Meer dan de helft van de definitieve subsidies in de periode 2014-2019 is namelijk verleend voor projecten in de voorverkennings- en verkenningsfase.

Opstarten om meters te gaan maken

In de periode 2014-2019 is voor in totaal ruim 170 miljoen euro aan definitieve subsidies (na eventuele wijziging) verleend. De definitieve subsidies (80) voor de 52 projecten hebben in de periode 2014-2019 betrekking op in totaal ruim 345 kilometer dijkversterkingen en 153 kunstwerken.

Fase	# km	# kunstwerken	# subsidies	€ werkelijke kosten
Voorverkenning	155,0	131	10	25,7 mln.
Verkenning	157,3	14	32	85,7 mln.
Planuitwerking	12,0	-	16	9,1 mln.
Realisatie	20,8	8	22	36,4 mln.
Alle fasen	*345,2*	*153*	*80*	*156,8 mln.*

Het initieel verleende subsidiebedrag per project was soms onderhevig aan uiteenlopende wijzigingen. Deze wijzigingen traden op als gevolg van de overgang naar de nieuwe waterveiligheidsnormering, de wijziging van de veiligheidsopgave binnen het project of de verwerking van het aanbestedingsresultaat.

De werkelijke kosten in deze periode bedroegen voor de reguliere projecten 156,8 miljoen euro. Het overall verschil tussen definitieve subsidies en werkelijke kosten bedroeg in de periode 2014-2019 in totaal 13,6 miljoen euro. Verklaringen voor dit verschil zijn vooral dat in een aantal projecten de verwachte en begrote risico's niet zijn optreden en/of dat begrote uren in projecten in de praktijk uiteindelijk niet besteed zijn.

[22] Naast diverse andere subsidies binnen het programma voor koppelstukken, innovaties en POV's

Intermezzo: definitieve subsidies en werkelijke kosten

Uit ons vooronderzoek[23] bleek dat er bij beheerders en de programmadirectie HWBP onzekerheid bestond over de mate waarin de werkelijke kosten en subsidies in de praktijk van elkaar afweken. Gegevens hierover ontbraken. De meningen liepen daardoor uiteen; beheerders zouden mogelijk veel subsidiegeld over houden (na afronding van een fase) of juist het risico lopen er in de toekomst veel op toe leggen. In het kader van deze evaluatie is daarom onderzoek gedaan naar de relatie tussen werkelijke kosten (opgave beheerders) en definitieve subsidies (via administratie programmadirectie). Daarbij plaatsen we vooraf twee kanttekeningen: deze ratio geeft *niet* aan of een subsidie doelmatig is geweest; immers, er wordt hiermee geen uitspraak gedaan over (1) de *omvang/hoogte* van de subsidie en (2) de gebruikte gegevens hadden in belangrijke mate betrekking op subsidies (en werkelijke kosten) voor voorverkennings- of verkenningsprojecten. Op termijn zouden gegevens van realisatieprojecten een ander beeld kunnen geven. Overall blijkt dat de werkelijke kosten van HWBP-projecten in de periode 2014-2019 zo'n 8 procent lager zijn dan het totale, definitieve subsidiebedrag; vooral in de planuitwerkingsfase en de realisatiefase zijn de verschillen tussen de werkelijke kosten (inclusief de 10 procent projectgebonden eigen bijdrage) en definitieve subsidies het grootst. Wanneer we de gegevens bekijken vanuit het perspectief van de meest 'HWBP-ervaren' waterschappen (5 in totaal) dan blijken zij gemiddeld zo'n 4 procent van het ontvangen subsidiebedrag over te houden.

Tegen de achtergrond van deze context heeft deze evaluatie van de subsidieregeling HWBP voor de periode 2014-2019 plaatsgevonden en schetsen we onze analyse en conclusies voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling.

7.2 Doeltreffendheid werking regeling

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste hoofdvraag van dit onderzoek: in hoeverre draagt de subsidieregeling bij aan (het vergroten van) de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten van het hoogwaterbeschermingsprogramma? Hiervoor maken we gebruik van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken, in het bijzonder hoofdstuk 5 en 6 over de bedrijfseconomische prikkels en de eis van sober en doelmatig in de subsidieregeling.

[23] Voorbereiding evaluatie subsidieregeling HWBP, Twynstra Gudde, Sweco en Decisio, januari 2019

Doelmatigheid en beheersing door bedrijfseconomische prikkels

Ten tijde van het verloop van het HWBP-2 zijn al de aanstalten gemaakt om tot een nieuwe subsidieregeling te komen voor de waterveiligheidsopgave in Nederland. Concrete aanleiding daartoe waren vooral de diverse overschrijdingen van het programmabudget voor dijkversterkingen sinds 2008. Op basis van het Bestuursakkoord Water en de wijziging van de Waterwet in 2013 is vervolgens de huidige subsidieregeling opgezet aan de hand van diverse, bedrijfseconomische prikkels om zodoende de doelmatigheid en beheersing van HWBP-projecten vergroten (en om daarmee tot een verlaging van de kosten en een verbetering van de stabiliteit van het programma te komen). Deze nieuwe subsidieregeling is sinds 1 april 2014 van kracht.

7.2.1 Het effect van de subsidieregeling op beheersbaarheid

We constateren dat de prikkel van voorcalculatie en risicoverdeling heeft bijgedragen aan de beheersbaarheid van de project. Dit blijkt uit de ervaringen van beheerders en de programmadirectie, maar ook de financiële resultaten van de vastgestelde subsidies wijzen in die richting: 42 van de 50 projecten zijn binnen budget gebleven. De subsidieregeling heeft bijgedragen aan de professionalisering van projectmanagement met meer aandacht voor risicobeheersing.

We constateren vervolgens dat voorcalculatie en de risicoverdeling bij de meeste beheerders resulteren in een robuuste kostenraming en risicoreservering. Dat is niet verwonderlijk, want deze beheerders minimaliseren op deze manier het risico van budgetoverschrijding voor het waterschap. Een robuuste kostenraming en risicoreservering dragen in feite ook bij aan de beheersbaarheid van het project, maar dat gaat dan wel ten kosten van de doelmatigheid van het project (zie volgende paragraaf).

Het effect van de tien procent projectgebonden eigen bijdrage op de beheersbaarheid van het project lijkt niet groot te zijn. We constateren dat op projectniveau het niet veel uitmaakt of het projectkrediet een subsidie of eigen budget van het waterschap betreft. De opgave van het projectteam is om binnen het projectkrediet het project uit te voeren. Dat wordt anders als waterschappen meerdere projecten tegelijkertijd uitvoeren en als grote projecten in de realisatiefase komen. Dan gaat de som van de eigen bijdragen drukken op de begroting van waterschappen hetgeen voor hen een zorgelijke ontwikkeling kan zijn in relatie tot de tariefstelling. De projectgebonden eigen bijdrage en het volledig risicodragend zijn hebben wel gezorgd voor grote bestuurlijke betrokkenheid bij de projecten.

7.2.2 Het effect van de subsidieregeling op doelmatigheid

Vervolgens kijken we naar het effect van de subsidieregeling op de doelmatige besteding van middelen binnen de projecten. Daarbij maken we onderscheid in de doelmatigheid van de projectaanpak en de doelmatigheid van het ontwerp van de maatregel. Een projectaanpak kan immers zeer doelmatig zijn, terwijl het ontwerp van de maatregel dat niet is aangepakt. En andersom, een uiterst doelmatig ontwerp van de maatregel kan tot stand komen in een project dat ondoelmatig aangepakt is. Veruit de grootste doelmatigheidswinst ligt in een doelmatig ontwerp van de maatregel.

De DG Rijkswaterstaat beslist, op advies van de programmadirectie, namens de Minister over de subsidieaanvraag van de beheerder. In de subsidieregeling en in deel B bij de subsidieregeling staat waar een aanvraag aan moet voldoen, wat wel en niet subsidiabele kosten zijn, etc. Zowel van de kant van de beheerders als van de kant van de programmadirectie wordt geconstateerd dat de programmadirectie geen kader en instrumenten heeft om te kunnen toetsen op de doelmatigheid en beheersbaarheid van de aanvraag en daarmee het project. Er vinden gesprekken plaats over de hoogte van de ramingen (m.n. capaciteit en risico's) en er wordt gevraagd naar onderbouwing, maar een bijstelling van de raming vindt in de praktijk niet vaak plaats, omdat het de verantwoordelijkheid is van de beheerder, zo wordt geredeneerd door de programmadirectie. Er wordt door de programmadirectie nauwelijks gebruik gemaakt van ervaringscijfers en kengetallen. Aan de waarde van beschikbare kengetallen wordt door betrokkenen getwijfeld omdat de kosten van versterkingsprojecten daar te context specifiek voor zijn. Door het ontbreken van een toetskader met daarin onder andere standaarden voor VAT/capaciteit en risico's in de verkennings- en planuitwerkingsfase, gaat de programmadirectie vaak mee in de argumentatie van de beheerder.

In de toelichting op de subsidieregeling vanaf 2014 staat dat de beheerder de kosten van de versterking en de toekomstige beheer en onderhoudskosten na het realiseren van de maatregel voor de geïdentificeerde oplossingen in beeld dient te brengen op basis van de netto contante waarde. Deze zogenaamde levenscyclusanalyse zou een belangrijk rol kunnen vervullen in de beoordeling van de doelmatigheid van een project, maar uit de gesprekken met de beheerders en programmadirectie blijkt dat levenscyclusanalyse niet door de programmadirectie wordt vereist en daardoor ook niet standaard wordt uitgevoerd.

Partieel en kortcyclisch versterken en het toepassen van best practices, innovaties en jong bewezen technieken zijn manieren om invulling te geven aan de eis van

sober en doelmatig. Uit de gesprekken met de programmadirectie blijkt dat niet alle beheerders dit breder handelingsrepertoire in hun afweging meeneemt.

7.2.3 Conclusies doeltreffendheid: beheersing en doelmatigheid

Op basis van de voorgaande analyse van de doeltreffendheid van de subsidieregeling gelet op beheersbaarheid en doelmatigheid komen we samenvattend tot de volgende conclusies:

1. de subsidieregeling draagt met name door voorcalculatie en de risicoverdeling bij aan de beheersbaarheid van het project
2. voorcalculatie en de risicoverdeling resulteren bij de meeste beheerders in een robuuste kostenraming en risicoreservering
3. Het effect van de tien procent projectgebonden eigen bijdrage op de beheersbaarheid van het project lijkt niet groot te zijn. Dat wordt mogelijk anders als waterschappen meerdere projecten tegelijkertijd uitvoeren en als grote projecten in de realisatiefase komen
4. de subsidieregeling biedt voor de programmadirectie zelf weinig kaders en instrumenten om te kunnen toetsen op een doelmatige projectaanpak (bijvoorbeeld als het gaat om capaciteitsplanning of risicobeheersing) en een doelmatige versterkingsmaatregel (bijvoorbeeld als het gaat om risicoreservering of ontwerpkeuze in relatie tot levensduurkosten/Life Cycle Costing). de kosten van de versterking en de toekomstige beheer en onderhoudskosten (na het realiseren van de maatregel) dienen in beeld gebracht te worden op basis van de ‘netto contante waarde’. Deze zogenaamde LCC analyse wordt echter niet bij alle projecten toegepast en is niet verankerd in de subsidieregeling zelf.

7.3 Doelmatigheid uitvoering regeling

Deze paragraaf gaat in op de vraag in hoeverre de uitvoering van de subsidieregeling doelmatig verlopen is. In onze analyse behandelen we eerst het verloop van de subsidieverlening, of dat conform de regeling is en welke inspanning dit met zich mee brengt. Daarna analyseren we welke factoren van grote invloed zijn op de doelmatigheid van de uitvoering. We vatten dit samen in enkele conclusies.

7.3.1 Verloop uitvoering subsidieverlening

Uit de artikelsgewijze evaluatie (hoofdstuk 4) constateren wij dat de uitvoering van subsidieverlening grotendeels volgens de bepalingen in de regeling en de onderliggende artikelen door de beheerders en de programmadirectie uitgevoerd is.

Wij zien dat het voor de beheerders en de programmadirectie duidelijk is wat de regeling en de onderliggende artikelen beogen en wat dat van hen vraagt. Bij een aantal bepalingen zijn incidenteel afwijkingen opgetreden en bij een klein deel van de bepalingen treden regelmatig of zelfs structureel afwijkingen op. Regelmatig wordt afgeweken van de beslistermijn van 8 weken op de aanvraag (Artikel 7). Daarnaast worden de gerealiseerde resultaten niet expliciet uitgewerkt in de eindverantwoording (Artikel 6). Structurele afwijkingen hebben betrekking op het ontbreken van een expliciete beschrijving van de beoogde resultaten in de beslissing op de aanvraag en de beschikking (Artikel 7 en 8) en op het ontbreken van een specificatie van gesubsidieerde kosten in de beschikking tot vaststelling (Artikel 13).

Met de overgang van de regeling onder het HWBP-2 (met de centrale uitgangspunten van nacalculatie en risico's voor rekening van de subsidieverlener) naar de huidige regeling (met voorcalculatie en risico's voor rekening van de subsidiënt) is de verantwoordelijkheid voor ramingen en risico's bij de beheerder gelegd. Daardoor zien wij in de praktijk dat het zwaartepunt van de uitvoering van subsidieverlening verschoven is naar de aanvraag van de subsidie en in mindere mate ligt in de vaststelling. Dat blijkt als we daarvoor nader inzoomen op het verloop en de intensiteit van het subsidieverleningsproces in de fase van de aanvraag, de uitvoering van een fase en de bij de eindverantwoording.

Fase van aanvraag: grote verantwoordelijkheid bij beheerder en programmadirectie
Door het principe van voorcalculatie is de inspanning voor de beheerders en begeleiders vanuit de programmadirectie aan het begin van een fase omvangrijk. De aanpak en risico's voor de betreffende projectfase moeten door de beheerder doordacht en uitgewerkt worden; inclusief een passende planning en raming. De beheerders besteden hier veel aandacht aan; zij zijn immers verantwoordelijk. En dat leidt ertoe dat beheerders er voor willen zorgen dat de (financiële) risico's voor het waterschap tijdens uitvoering van het project voldoende zijn beheerst en beprijsd. Ook de programmadirectie besteedt in deze fase veel tijd aan het toetsen van het plan van aanpak aan de eisen die de subsidieregeling stelt (is het plan sober en doelmatig?). In de fase van subsidieaanvraag zien we dat, in uiteenlopend projecten, veel en langdurige discussie nodig is voor beheerders en programmadirectie om het eens te worden over de inhoud en omvang van de subsidiabele kosten.

Fase van projectuitvoering: van minder naar meer begeleiding
Gedurende de uitvoering van een projectfase, na verlening van de subsidie, is de beheerder zelf aan zet om het plan van aanpak uit te voeren. De interactie tussen

de beheerder en de programmadirectie neemt in principe af. De regeling verplicht alleen het aanleveren van periodieke rapportages door de beheerder en het informeren van de programmadirectie over tussentijdse scopewijzigingen en het aanbestedingsresultaat van de realisatiefase. In de praktijk vindt er wel steeds communicatie plaats tussen de subsidieontvanger en de subsidieverstrekker. De manier waarop de begeleiding plaatsvindt, is gedurende de evaluatieperiode (2014-2019) aan verandering onderhevig. In de eerste jaren nam de programmadirectie bewust afstand. Vanaf 2019 wordt het begeleidingsproces juist geïntensiveerd, zodat de programmadirectie beter aansluiting houdt bij de projecten en er in overleg bijgestuurd kan worden waar nodig. Zowel programmadirectie als beheerders geven aan dat de eerste ervaringen hiermee positief zijn. Onze verwachting is dat deze interactie het subsidieverleningsproces zal versoepelen en de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten zal versterken.

Fase van eindverantwoording: verantwoording werkzaamheden

Na uitvoering van de projectfase neemt de intensiteit van het subsidieverleningsproces weer toe. In principe dient de beheerder een aanvraag tot vaststellen van de subsidie in met een verantwoording van de ondernomen activiteiten en de resultaten daarvan. De programmadirectie toetst deze verantwoording en stelt op basis daarvan de beschikking tot vaststelling op. In de praktijk verschilt het verloop van dit proces nogal tussen de projecten. In een aantal projecten is er in deze fase ook weer langdurige discussie, omdat het soms moeilijk aan te tonen is dat alle onderdelen van het plan van aanpak zijn uitgevoerd. Door de intensievere begeleiding gedurende de uitvoering van een fase is onze verwachting dat de eindverantwoording en uiteindelijke vaststelling na afloop van de fase soepeler zullen verlopen.

7.3.2 Bepalende factoren doelmatigheid uitvoering subsidieverlening

De subsidieregeling biedt veel ruimte voor maatwerk. Dat is enerzijds een kracht. Door deze ruimte past de complexiteit en uniciteit van elk project binnen de kaders van de regeling. Anderzijds biedt de subsidieregeling hierdoor ook veel ruimte voor interpretatie. We zien dan ook dat de regeling op verschillende manieren wordt ingevuld; er is sprake van afzonderlijke, projectspecifieke afspraken. Dit ontstaat door verschillen in individuele kennis, ervaringen en voorkeuren van de betrokkenen bij de beheerders en de programmadirectie. De ruimte die de regeling biedt voor individuele interpretatie wordt mooi geïllustreerd door een quote tijdens een interview: “*het staat er niet, dus het kan niet óf het staat er niet, dus het kan wel*.”

De ruimte die de regeling biedt legt een grote verantwoordelijkheid bij de programmadirectie en de beheerder om de regeling zo toe te passen dat het doel bereikt wordt (doelmatige en beheerste projecten), en een grote verantwoordelijkheid dat op een eenduidige, consistente manier vorm te geven. Ook ligt er een verantwoordelijkheid bij de beheerders om de keuzes die ze maken voor de inrichting van de projectfases en het ontwerp van de dijkversterking aannemelijk te onderbouwen.

In de praktijk zien wij dat er nu nog veel discussie is over wat nu een doelmatig ontwerp is en wat een doelmatige aanpak is om hiertoe te komen. Uit de opgehaalde resultaten maken wij op dat de programmadirectie op dit moment onvoldoende aangrijpingspunten en instrumenten heeft om de subsidieaanvragen goed en uniform te beoordelen. Er is behoefte aan meer uniformiteit in de toepassing van de subsidieregeling. Meer specifiek is er behoefte aan een goed toetskader waarin kengetallen en ervaringscijfers worden gehanteerd. Dit speelt zowel bij de beschikking tot subsidieverlening als bij de beschikking tot vaststelling van de subsidie.

7.3.3 Conclusies doelmatigheid uitvoering subsidieverlening

Op basis van de voorgaande analyse van de doelmatigheid van de uitvoering van subsidieverlening komen we samenvattend tot de volgende conclusies:

1. In de periode 2014-2019 is de uitvoering van de subsidieverlening grotendeels conform de bepalingen van de regeling verlopen. Wat de regeling en de onderlinge artikelen beogen en wat het vraagt van beheerders (en programmadirectie) is binnen het werkveld duidelijk
2. De subsidieregeling HWBP biedt ruimte voor maatwerk binnen projecten. Dat is een kracht; de complexiteit en de uniciteit van elk project passen binnen de kaders van de regeling
3. De ruimte die de subsidieregeling biedt, leidt ook tot veel beschikbare ruimte voor een brede interpretatie ervan. Dit leidt ertoe dat er afzonderlijke, projectspecifieke afspraken nodig zijn om voortgang in de subsidieverlening te houden
4. De huidige ruimte in de regeling vergt daarmee ook een grote verantwoordelijkheid van de beheerders om hun keuzes te onderbouwen en te verantwoorden en van de programmadirectie om daar kritisch op toe zien zodat de verbeteropgave sober en doelmatig wordt uitgevoerd
5. Het proces van onderbouwing, verantwoording en toetsing leidde in de afgelopen periode nog tot discussie over wat nu precies doelmatig is
6. De oorzaak hiervoor zit vooral in het feit dat de programmadirectie HWBP in de praktijk ervaart dat zij onvoldoende aangrijpingspunten en instrumenten heeft

om op een effectieve manier te toetsen/beoordelen wat een doelmatig verloop van de uitvoering van de subsidieverlening is en, bij de beoordeling van subsidies, wat een doelmatige aanpak van de projectfase en een doelmatig ontwerp van de beoogde versterkingsmaatregel is.

7.4 Overall conclusies evaluatie

Het doel van de subsidieregeling voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma is het bekostigen van versterkingsmaatregelen zodat de primaire waterkeringen en kunstwerken weer aan de veiligheidsnorm voldoen. Daarbij is het van belang dat de bekostiging middels de regeling zodanig plaatsvindt dat de doelmatigheid en beheersbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma vergroot wordt. In de evaluatie van de subsidieregeling stonden de volgende vragen centraal:

- **Doeltreffendheid van de werking van de regeling**: in hoeverre draagt de subsidieregeling bij aan (het vergroten of bevorderen van) de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma en daarmee van het programma zelf?
- **Doelmatigheid van de uitvoering van regeling**: in hoeverre is de uitvoering van de subsidieregeling doelmatig verlopen?

Doeltreffendheid van de subsidieregeling

We stellen vast dat de subsidieregeling in de afgelopen jaren vooral door voorcalculatie en de risicoverdeling heeft bijgedragen aan een verbetering van de beheersbaarheid van HWBP-projecten en daarmee van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Ook de verplichtingen in de regeling van een SSK-raming, een PPI-planning, een plan van aanpak en het volgen van een (MIRT) projectfasering (voorverkenning, verkenning, planuitwerking en realisatie) hebben de beheersbaarheid van projecten en het programma vergroot. De regeling is dus, op het vlak van beheersbaarheid, voor het programma doeltreffend gebleken.

Daarnaast stellen we vast dat voorcalculatie en de risicoverdeling bij de meeste beheerders resulteren in een robuuste kostenraming en risicoreservering. Dat is op zich niet verwonderlijk, want deze beheerders minimaliseren op deze manier het risico van budgetoverschrijding. Bovendien hoeft een robuuste kostenraming ‘an sich’ niet negatief opgevat te worden zolang er duidelijk is (bij programmadirectie en beheerders) welk deel in het kader van de subsidieregeling vergoed wordt (en welk deel niet). Echter, uit de evaluatie blijkt dat de subsidieregeling voor de programmadirectie zelf weinig kaders en instrumenten biedt om te kunnen toetsen op de doelmatigheid van projectaanpak en maatregel. Het ontbreekt derhalve aan een afdoende beoordelingssystematiek.

Tegen deze achtergrond stellen we vast dat het, door het ontbreken van een afdoende beoordelingssystematiek, op dit moment onzeker is of de besteding van middelen 100 procent doelmatig is.

Doelmatigheid van de subsidieregeling

In hoeverre is de uitvoering van de subsidieregeling zelf doelmatig verlopen? We stellen vast dat de uitvoering van subsidieverlening (op enkele uitzonderingen na) conform de bepalingen van de regeling is verlopen en uitgevoerd. De subsidieregeling HWBP biedt ruimte voor maatwerk binnen projecten. Dat is een kracht, maar dat betekent ook dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij beheerders om hun keuzes te onderbouwen en te verantwoorden en bij de programmadirectie om dat kritisch te beoordelen zodat de verbeteropgave sober en doelmatig wordt uitgevoerd. Dit samenspel leidde in de afgelopen periode nog tot discussie omdat niet altijd helder is wat precies doelmatig is en wat daarmee bedoeld wordt binnen HWBP-projecten. Dit bemoeilijkt een efficiënte beoordeling van subsidies op wat een doelmatige aanpak van een projectfase is en wat een doelmatig ontwerp van een versterkingsmaatregel is. Hiermee sluit deze conclusie over de doelmatigheid van de regeling aan op de voorgaande conclusie (over doeltreffendheid): de subsidieregeling biedt weinig kaders en instrumenten om te kunnen toetsen op de doelmatigheid van projectaanpak en maatregel.

De derde evaluatievraag, over verbetermogelijkheden, komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

8. Aanbevelingen

Tot slot doen we in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen waar beheerders, de programmadirectie HWBP en de Alliantie in het vervolg van deze evaluatie samen mee aan de slag kunnen gaan.

In de voorgaande hoofdstukken van dit evaluatierapport is uitvoerig ingegaan op uiteenlopende verbeteringen voor de subsidieregeling HWBP. In de bijlage bij dit rapport zijn alle suggesties ter verbetering nogmaals weergegeven. Het gaat daarbij om verbeteringen omtrent de artikelen van de regeling, de bedrijfseconomische prikkels en de eis van sober en doelmatig.

Op basis van de evaluatie van de subsidieregeling HWBP voor de periode 2014-2019 doen we de volgende aanbevelingen voor de Alliantie:

1. **er is geen noodzaak om de huidige regeling aan te passen**: overall bevelen we aan om op dit moment geen aanpassingen te doen aan de opbouw van de regeling en de daarin beklonken (bedrijfseconomische) principes zoals die als uitgangspunten in de bovenliggende kaders (in het bijzonder de gewijzigde Waterwet van 2013) zijn vastgelegd. De uitgevoerde evaluatie geeft daar, op grond van het relatief beperkte aantal projecten dat gerealiseerd is, nu geen aanleiding toe. Er is voldoende ruimte binnen de huidige regeling om verbeteringen vorm te geven.
2. **concretiseer en leg vast wat met een doelmatige projectaanpak en een doelmatige versterkingsmaatregel bedoeld wordt**: hetgeen op dit moment verstaan wordt onder een doelmatige projectaanpak en doelmatige versterkingsmaatregel is te weinig gedefinieerd. Het is aan te bevelen dit nader te concretiseren door:
    a. een standaard toetskader te introduceren voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, aanpak (bijvoorbeeld als het gaat om capaciteitsraming, risicobeheersing en verhouding voorbereidingskosten en realisatie) en projecten op de doelmatigheid van de versterkingsmaatregel. Aandachtspunten in dit toetskader is de operationalisatie van doelmatigheid en het gebruikmaken van beschikbare ervarings- en kengetallen bij het beoordelen van ramingen.
    b. de toepassing van de LCC-analyse nader te onderzoeken en de wijze waarop en wanneer dit in de toets door de programmadirectie wordt meegenomen.
    c. te borgen dat kortcyclische en/of partiële oplossingen, maar ook innovaties en best practices meegenomen zijn in de afweging om tot

de gewenste versterkingsmaatregel te komen. Het is daarbij van belang om duidelijkheid te creëren over de programmering in relatie tot partieel en kortcyclisch versterken. Maar ook om de kennis over deze onderwerpen te vergroten.

   d. te onderzoeken of nadere uitgangspunten nodig zijn voor het beleid rondom grondverwerving voor versterkingsmaatregelen.

3. **verken de mogelijkheden (en effecten) om de 'kleine kans groot gevolg' risico's op programmaniveau te**: er is een breed gedragen wens om (exogene) kleine kans groot gevolg risico's op programmaniveau te beleggen. Het beleggen van de kleine-kans-groot-gevolg risico's op programmaniveau betekent overigens dat hiervoor op programmaniveau een (financiële) voorziening voor moet worden getroffen.
4. **geef geen nadere invulling aan de hardheidsclausule:** er is in het werkveld de wens uitgesproken om een nadere invulling te geven aan de hardheidsclausule in de subsidieregeling; dit is bij de programmadirectie ook bekend. Echter, vanuit juridisch perspectief is het niet wenselijk om de clausule nader in te vullen omdat het de onvoorwaardelijke aard van de clausule teniet zou doen. De hardheidsclausule is namelijk ten allen tijde bedoeld als de (juridische) mogelijkheid van de Minister om, bij uitzonderlijke danwel onvoorziene situaties, van de regeling af te kunnen wijken.
5. **start met de monitoring van ervaringscijfers en kengetallen**: ervaringscijfers (waaronder bijvoorbeeld de werkelijke kosten) en kengetallen zijn bij de verdere operationalisatie van het begrip 'doelmatigheid' van groot belang. Het is aan te bevelen hiervoor een goede monitoring op te zetten en dat monitoringsgegevens binnen de Alliantie breed gedeeld worden.

Bijlage: werk- en klankbordgroep

Overzicht deelnemende organisaties in de werkgroep ‘evaluatie subsidieregeling HWBP’:

- waterschap Hollandse Delta
- waterschap Rivierenland
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- waterschap Vechtstromen
- Unie van Waterschappen
- programmadirectie HWBP
- Ministerie IenW/ DGWB

Overzicht deelnemende organisaties in de klankbordgroep ‘evaluatie subsidieregeling HWBP’:

- Unie van Waterschappen
- programmadirectie HWBP
- waterschap Noorderzijlvest
- Ministerie IenW/HBJZ
- Ministerie van Financiën
- Ministerie IenW/DGWB

Bijlage: overzicht verbeterpunten

In deze evaluatie is een breed scala aan verbeterpunten aangedragen voor de subsidieregeling HWBP. In deze bijlage zijn deze verbeterpunten, per hoofdstuk, nogmaals weergegeven.

Verbeterpunten in de praktijk: artikelen (hoofdstuk 4)

Verbeterpunt 'begrippen'
Nagaan in hoeverre er in de praktijk andere wettelijke procedures worden gevolgd om de planuitwerkingsfase af te sluiten dan nu genoemd in de definities. Als dit het geval is, mogelijk uitbreiden van definitie.

Verbeterpunt 'fastlane'
Fastlane is nu volgens de toelichting in een beperkt aantal gevallen toepasbaar: namelijk om bij kleine projecten de verkenning, planuitwerking en realisatie te combineren. Gesuggereerd wordt om deze toepassingsmogelijkheden (bijvoorbeeld ook voor grotere projecten) uit te breiden.

Verbeterpunt 'grondverwerving'
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.

Verbeterpunt 'moment van subsidiëren grondverwerving'
Een suggestie voor verbetering die door verschillende beheerders en de programmadirectie is genoemd is het eerder subsidiëren van strategische grondaankopen in de planstudiefase en eventueel al in verkenningsfase. Dit versnelt de uitvoering van projecten, met name door het verkleinen van het risico op lange onteigeningsprocedures. Een aandachtspunt is dat bij vroegtijdige grondaankoop soms te veel wordt aangekocht, omdat de benodigde hoeveelheid grond nog kan afnemen door ontwerpoptimalisaties. Als vroegtijdige grondaankopen mogelijk worden gemaakt, moeten er afspraken worden gemaakt hoe hier mee om te gaan. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat wel eerst de noodzaak van het eerder/strategisch aankopen van grond duidelijk is.

Verbeterpunt 'subsidiabiliteit specifieke kostenposten'
Het ligt voor de hand om voor specifieke kostenposten (zoals genoemd in paragraaf 4.2.1) na te gaan of de subsidiabiliteit ervan duidelijk beschreven is of dat nog om een nadere specificatie nodig is.

Verbeterpunt 'indexering'
Enkele beheerders suggereren dat indexering ook mogelijk gemaakt moeten worden voor andere projectfasen dan de realisatiefase, voor projecten kleiner dan 40 miljoen euro en al vanaf een doorlooptijd langer dan jaar. Aanbevolen wordt dat de Alliantie nader onderzoekt hoe noodzakelijk deze wijziging wordt geacht, mede gezien de mogelijkheden tot aanvraag van voorschotten op grond van Artikel 9.

Verbeterpunt 'SSK2010'
Een mogelijk verbeterpunt aangedragen door de programmadirectie is het in de regeling aanpassen van SSK2010 naar de 'vigerende versie SSK-systematiek. Deze methode is in 2018 als nieuwe standaard ingevoerd.

Verbeterpunt 'HAFIR'
Een aantal waterschappen heeft aangegeven een hogere standaard voor de tarieven te willen hanteren, of de tariefstelling vrij te laten. NB: de programmadirectie HWBP werkt aan een voorstel hiervoor.

Verbeterpunt 'moment van indienen subsidieaanvraag'
Een verbetersuggestie die door een aantal partijen is aangedragen is om de ruimte die de regeling biedt ten aanzien van het moment van indienen van de aanvraag in te perken. NB. Andere vinden de geboden ruimte juist prettig, dus het is van belang om de voor- en nadelen met de Alliantie eerst nader te onderzoeken.

Verbeterpunt 'eerder inschakelen aannemer'
Als specifieke aanbeveling wordt aangedragen dat er ook binnen de planuitwerkingsfase al een herijking van het subsidiebedrag tot en met de realisatiefase mogelijk zou moeten zijn. Dan kan de aannemer in de planuitwerkingsfase al meewerken aan het proces, de risico's afprijzen en is een herijking tijdens de realisatie niet nodig. Om dit concreet te maken wordt aanbevolen wordt om binnen de Alliantie nader te onderzoeken welke mogelijkheden en belemmeringen er zijn en welke verbeteringen er nog nodig zijn.

Verbeterpunt 'toepassing en informatie over PPI, SSK en LCC'
Als verbeterpunt wordt aangedragen dat actuele factsheets, formats, uitgangspunten en best practices voor de toepassing van instrumenten zoals PPI, SSK en LCC op de HWBP

website inzichtelijk moeten zijn, actief door de programmadirectie uitgedragen moeten worden in de begeleidingsgesprekken en moeten worden gedeeld via de communities. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de mogelijkheden om het instrumentarium 'light' toe te passen in kleine projecten.

Verbeterpunt 'toetsproces'
Als verbeterpunt wordt aangedragen om het proces van toetsing, inclusief afspraken, planningen, overlegmomenten goed te agenderen en vorm te geven (door de programmadirectie). Daarbij hoort het vooraf delen van het toetskader inclusief kentallen en ervaringscijfers. Daarnaast is continuïteit van de toetsteams op een project belangrijk om geen vertraging op te lopen. Dit wordt ondervangen met het nieuwe begeleidingsproces dat sinds 2019 de vastgestelde werkwijze is.

Verbeterpunt 'functie kwartaalrapportages'
Een aangedragen verbeterpunt is dat de efficiëntie van de kwartaalrapportages kan worden vergroot door de benodigde informatie zoveel mogelijk overeen te laten komen met de interne verantwoording van elk waterschap en om de informatie zo in te richten dat het kan dienen als basis voor het gesprek over de kwaliteit en beheersbaarheid van de projecten. Een aantal beheerders suggereert ook dat de frequentie van de rapportages omlaag kan.

Verbeterpunt 'startmoment termijn indienen aanvraag subsidievaststelling'
De beheerders stellen voor om de termijn voor het indienen van de aanvraag tot subsidie vaststelling na de realisatiefase standaard in te laten gaan na oplevering van het totale project (inclusief nazorg) door de opdrachtnemer. Dit is te lossen binnen de toepassing van de regeling, want in de regeling zelf wordt niet gespecificeerd dat de realisatiefase eindigt bij het bereiken van de mijlpaal 'dijk veilig'.

Verbeterpunt 'toetskader eindverantwoording'
Als mogelijkheid om het afgeven van de beschikking tot vaststelling te versnellen, wordt het hanteren van een uniform, gespecifieerd toetskader geopperd. Deze wordt momenteel ontwikkeld door de programmadirectie. Daarnaast wordt als mogelijke oplossing aangedragen dat de beheerder al bij de subsidieaanvraag het detailniveau van de hoofd- en deelproducten nader specificeert (bv detailniveau van het VKA). Tot slot wordt gesuggereerd om al in de begeleidingsgesprekken stapsgewijs toe te werken naar de eindverantwoording.

Verbeterpunt 'hardheidsclausule'

Verschillende beheerders en begeleiders vanuit de programmadirectie doen, naar aanleiding van het bespreken van de clausule en projectrisico's, de volgende suggestie ter verbetering:

- Verruim de voorwaarden waaronder aanspraak gemaakt kan worden op de hardheidsclausule. Met name in de realisatiefase kunnen grote risico's optreden die slecht te dragen zijn door een individueel waterschap

Verbeterpunt 'risico's'

Verder worden voor het omgaan met risico's nog de volgende suggesties ter verbetering gedaan:

- Beleg de 'kleine kans - grote gevolg' risico's expliciet op programmaniveau. Hierdoor worden de risicoreserveringen bij de aanvraag kleiner en voorkom je dat waterschappen geld over houden (bij niet optreden risico) of juist te kort komen (bij optreden risico)
- Limiteer de minimale en maximale daadwerkelijke kosten die het waterschap draagt in een projectfase tot een percentage van het subsidiabele bedrag, bv een eigen bijdrage van 0-20 procent (raming +/- 10%). Zo kun je als waterschap niet verdienen aan de regeling maar heb je wel een prikkel om het project zo goed mogelijk te beheersen.

Verbeterpunt 'knip tussen innovatief en regulier deel van een project'

Aanbevolen wordt om in overleg met de Alliantie meer duidelijkheid te generen over welk deel van projecten in aanmerking komt voor innovatie subsidie (conform paragraaf 3) en welke deel voor reguliere subsidie (conform Paragraaf 2).

Verbeterpunt 'administratie en verantwoording subsidie voor innovatie'

Een mogelijke manier om de administratieve last te verminderen is de subsidieaanvraag en de kwartaalrapportages van het innovatieve deel en het reguliere deel binnen een project te combineren. Een andere manier is te onderzoeken of minder strikte eisen aan de verantwoording bij innovaties (al dan niet beneden een bepaald drempelbedrag) mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld een minder strikt controleprotocol voor de accountantsverklaring.

Verbeterpunt 'Goedkeuring Projectplan waterwet bij c-keringen'

In de regeling zou een bepaling kunnen worden toegevoegd dat de planuitwerkingsfase bij een project dat valt onder paragraaf 4a met vaststelling van het Projectplan waterwet wordt afgesloten (of indien toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening, een ontwerp en een beschrijving van het werk), en er geen goedkeuring van het Projectplan nodig is.

Verbeterpunt 'Vervallen paragraaf 5'
Paragraaf 5 betreft een overgangsregeling voor subsidie voor activiteiten die zijn voltooid voor 1 januari 2017. Deze paragraaf is niet of nauwelijks meer toegepast en het is daarom te overwegen om deze paragraaf te laten vervallen.

Verbeterpunten regeling in de praktijk: bedrijfseconomische prikkels (hoofdstuk 5)

Verbeterpunt 'toetsing doelmatigheid van een subsidieaanvraag en project'
De uitvoering van de subsidieregeling kan verbeterd worden met een standaard toetskader voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, aanpak en versterkingsmaatrelen op doelmatigheid. Aandachtspunten voor dit toetskader zijn de operationalisatie van een doelmatige aanpak een doelmatige versterkingsmaatregel en het gebruikmaken van beschikbare ervarings- en kengetallen bij het beoordelen van ramingen.

Verbeterpunt 'kleine kans groot gevolg risico's en hardheidsclausule'
Er zijn twee principes voor het toedelen van risico's. Het risico moet toegedeeld worden aan de partij die de risico's het best kan beheersen óf aan de partij die de risico's het best kan dragen. De subsidieregeling gaat uit van het eerste principe; dat de partij die het risico kan beheersen, het in beginsel ook draagt. Daar zijn twee kanttekeningen bij te plaatsen. Ten eerste maakt de subsidieregeling, in tegenstelling tot de situatie bij het HWBP-2, geen onderscheid tussen exogene en endogene risico's. Hiermee voldoet de subsidieregeling maar ten dele aan het principe dat de partij die het risico kan beheersen het risico ook draagt. Ten tweede, de discussies over kleine kans groot gevolg risico's en de hardheidsclausule zijn een gevolg van het ontbreken van aandacht voor het principe 'het beste kunnen dragen'.

Verder speelt mee dat bij (exogene) kleine kans groot gevolg risico's de verwachtingswaarde gebaseerd is op de wet van de grote getallen. Bij een kans van 1 op 100 zal, statistisch gezien, het risico bij 99 projecten niet optreden en bij 1 wel. Samen hebben de beheerders voldoende dekking om het gevolg te kunnen dragen, maar die ene beheerder met pech heeft dat niet. Beheerders met meerdere projecten in het HWBP hebben de mogelijkheid om met de risicoreservering te schuiven tussen projecten; beheerders met maar één project hebben deze mogelijkheid niet.

Tegen deze achtergrond is er een breed gedragen wens geuit om (exogene) kleine kans groot gevolg risico's op programmaniveau te beleggen of om daarvoor de voorwaarden van de hardheidsclausule nader uit te werken. Het beleggen van de kleine kans groot

gevolg risico's op programmaniveau betekent overigens dat hiervoor op programmaniveau een (financiële) voorziening moet worden getroffen.

Verbeterpunten regeling in de praktijk: eis sober en doelmatig (hoofdstuk 6)

Verbeterpunt 'stel nadere eisen aan LCC'
Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over de verplichting om de LCC toe te passen in projecten. Stel nadere eisen aan de verplichte invulling van de LCC en stem af binnen de programmadirectie hoe dit binnen de toetsing wordt meegenomen.

Verbeterpunt 'vergroot kennis over LCC in de Alliantie'
Stimuleer en vergroot de kennisuitwisseling over LCC bij de beheerders en de programmadirectie. Bijvoorbeeld door praktijkvoorbeelden te delen over de toepassing van LCC in verschillende projectfases.

Verbeterpunt 'bespreek omgang met hoge beheer- en onderhoudskosten (B&O-kosten) in de Alliantie'
De regeling is scherp over het beleggen van de B&O-kosten bij de beheerder. Indien in de toekomst meer projecten LCC toepassen is het waarschijnlijk dat er vaker cases zijn waarbij er sprake is van relatief hoge B&O-kosten. Bespreek in de Alliantie wanneer dit onevenredig is.

Verbeterpunt 'beschouw partiële en kortcyclische oplossingen'
Hanteer niet bij voorbaat het uitgangspunt van voor 50 jaar (willen) versterken. Breng op basis van de LCC in beeld welke opties voor partieel of kortcyclisch versterken mogelijk zijn. In afstemming met de omgeving en programmadirectie kan een keuze gemaakt worden over de toepassing van de ontwerpvariant.

Verbeterpunt 'creëer duidelijkheid over de programmering in relatie tot partieel en kortcyclisch versterken'
Bespreek en maak duidelijk of en wanneer de volgende versterking ook nog in aanmerking komt voor subsidie.

Verbeterpunt 'vergroot de kennis over partieel en kortcyclisch versterken'
Stimuleer en vergroot de kennisuitwisseling over partieel en kortcyclisch versterken bij de beheerders en de programmadirectie. Bijvoorbeeld door praktijkvoorbeelden te delen. Dit onderwerp kan in samenhang worden opgepakt met de LCC.