



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Evaluatie 'Regeling subsidies
hoogwaterbescherming 2014'

Eindrapport, 13 november 2024

TITEL

Evaluatie 'Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014'

DATUM

13 november 2024

OP VERZOEK VAN

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM DECISIO, TWYNSTRAGUDDE EN SWECO

Persoonsgegevens, projectleider en projectverantwoordelijk partner, Decisio

Persoonsgegevens, senior adviseur, Decisio

Persoonsgegeven, adviseur, Decisio

Persoonsgegeven, senior adviseur, TwynstraGudde

Persoonsgegevens, adviseur, TwynstraGudde

Persoonsgegevens, senior adviseur, Sweco

Persoonsgegeven, 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 VOORZIJD

Foto ontleend aan <https://www.hwbp.nl/actueel/nieuws/2020/07/16/dijkwerkers-on-tour>. © Wetterskip Fryslân

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	1
1. Inleiding.....	3
2. De Waterwet en de subsidieregeling.....	6
2.1 Wijziging van de Waterwet in 2014.....	6
2.2 Een nieuw wettelijk kader, een nieuwe subsidieregeling.....	7
3. Werking van de subsidieregeling.....	9
3.1 Verleende subsidies periode 2019 - 2023.....	9
3.2 Sober en doelmatig ontwerp van maatregelen.....	13
3.3 Projectaanpak.....	22
3.4 Kostenraming.....	27
3.5 Risicoreservering.....	36
3.6 Toepassing van innovaties.....	43
3.7 Proces van subsidieverlening.....	47
4. Conclusies en aanbevelingen.....	52
4.1 Hoofdconclusie evaluatie subsidieregeling HWBP.....	52
4.2 Doeltreffende en beheersbare uitvoering.....	54
4.3 Proces naar doelmatige en beheersbare besteding.....	58
4.4 Resultaten evaluatie 2019.....	60
Bijlage 1: Vraagstelling en aanpak evaluatie.....	61
Bijlage 2: Opbouw van de subsidieregeling.....	63
Bijlage 3: Selectie verdiepende cases.....	65

Managementsamenvatting

De regeling 'Subsidies Hoogwaterbescherming 2014'

Met het hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: HWBP) werkt Nederland aan de belangrijke maatschappelijke opgave om de waterveiligheid te borgen. Daarbij is beoogd om in 2050 de primaire keringen (en kunstwerken) die afgekeurd zijn/worden op een sobere en doelmatige wijze versterkt te hebben, zodat deze voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Een belangrijke bouwsteen binnen het HWBP is de 'Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014' die op 1 april 2014 in werking trad. Deze regeling regelt de verstrekking van subsidies aan waterschappen voor reguliere en innovatieve maatregelen om de primaire waterkeringen en kunstwerken weer aan de wettelijke norm te laten voldoen.

Evaluatie

De subsidieregeling moet conform Art. 4.24 Awb, eens in de vijf jaar geëvalueerd worden op doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk. Met 'de praktijk' wordt de feitelijke informatie over subsidies en de daarmee behaalde resultaten bedoeld. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voerde het consortium van TwynstraGudde, Sweco en Decisio de tweede evaluatie van de subsidieregeling HWBP uit.

Hoofdconclusie evaluatie subsidieregeling HWBP

De belangrijkste conclusie is dat de **subsidieregeling bijdraagt aan de doelmatigheid en beheersing van het ontwerp van maatregelen, de projectaanpak en het subsidieverleningsproces. We constateren echter ook dat er nog onvoldoende grip is op kosten en risicoreserveringen. Dit blijkt uit het gegeven dat investeringskosten per kilometer en financiële risicoreserveringen in veel projecten hoger zijn dan de bandbreedtes die in het Referentiekader zijn vastgelegd en wenselijk worden geacht. Dit blijkt ook uit het feit dat het vastgestelde subsidiebedrag vaak hoger is dan de werkelijke kosten. Hierdoor komt de afgesproken kostenverdeling tussen het Rijk (50%), de waterschappen (40%) en de projectwaterschappen (10%) onder druk te staan.**

Kortom, de subsidieregeling mist een handelingsperspectief om twee ongewenste effecten van het financieringssysteem te beperken: (1) hogere kostenramingen en risicoreserveringen door het bovenmatig minimaliseren van de kans op budgetoverschrijding, en (2) een lagere projectgebonden eigen aandeel van projectwaterschappen, waardoor de 50:40:10 verdelingssleutel tussen Rijk en waterschappen niet gegarandeerd is.

Hogere kostenramingen en risicoreserveringen

De wetgever heeft bij de wijziging van de Waterwet in 2014 het ongewenste effect van voorcalculatie in combinatie met het beleggen van uitvoeringsrisico's bij waterschappen waarschijnlijk niet voorzien. Het ongewenste effect is het bovenmatig minimaliseren van de kans op budgetoverschrijding met als gevolg hogere kostenramingen en risicoreserveringen. Dit effect lijkt sterker te worden naarmate projecten omvangrijker en complexer worden. De omvang van het effect is niet precies vast te stellen. Wij denken dat het ongewenste effect een deel van het

beoogde effect, het vergroten van de doelmatigheid door een betere budgetbeheersing, teniet doet. Verder spelen ook andere factoren een rol, zoals een uitdagende projectomgeving, complicerende milieuregels voor PFAS en stikstof, en inflatie.

Verdelingssleutel voor financiering HWBP niet geborgd

De subsidieregeling heeft niet als doel de kostenverdeling het HWBP te borgen, maar de subsidieregeling heeft wel als onbedoeld effect dat het projectgebonden aandeel van projectverantwoordelijke waterschappen in werkelijkheid lager is dan 10%. Daarmee staat de in de wet vastgelegde kostenverdeling onder druk.

Hoofdaanbeveling evaluatie subsidieregeling HWBP

Om meer grip te krijgen op de hoge kosten(ramingen) en risicoreserveringen en het lage werkelijke projectgebonden aandeel van projectwaterschappen, bevelen we aan om de subsidieregeling in ieder geval aan te passen op het punt van risicoverdeling en de borging van 10% bekostiging door de projectwaterschappen. Hiervoor kunnen meerdere opties afgewogen worden die elk in meer of mindere mate eraan bijdragen dat:

- 1) voorcalculatie, en daarmee de effectieve beheersing van het projectbudget, behouden blijft
- 2) bovenmatige risicominimalisatie wordt voorkomen door een aanvaardbaar risicoprofiel
- 3) gekozen wordt voor een zo doelmatig mogelijke projectaanpak
- 4) het projectgebonden aandeel en daarmee wettelijke kostenverdeling geborgd is
- 5) meer grip en sturing komt op het HWBP programmabudget

Deze extra afspraken geven de waterschappen meer zekerheid en temperen de risicominimalisatie. Door projecten nauwkeurig te volgen en te analyseren, kan worden vastgesteld of de aanvullende afspraken effectief zijn.

Aanpassing(en) van de subsidieregeling HWBP

Hoewel het proces van subsidieverlening in de afgelopen jaren doorontwikkeld is, is de subsidieregeling zelf op slechts enkele punten aangepast (zie bijlage 2). Gedurende het proces zijn meerdere, additionele documenten opgesteld, zoals het Referentiekader en het Stappenplan, en die worden vaak efficiënt gebruikt. Gezien de ernst van de ongewenste effecten, raden wij aan om de gekozen aanpassingen vast te leggen in een herziene subsidieregeling. Dit ten behoeve van de zorgvuldigheid van het proces en een betere (juridische) borging van de gekozen oplossingen.

1. Inleiding

Aanleiding en context van deze evaluatie

Met het HWBP wordt gewerkt aan de maatschappelijke opgave om de waterveiligheid te borgen. Het doel is om in 2050 de primaire keringen (en kunstwerken) die afgekeurd zijn/worden op een sobere en doelmatige wijze versterkt te hebben, zodat deze voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Een bouwsteen binnen het HWBP is de 'Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014' (kortweg: subsidieregeling) die in 2014 in werking trad. Deze regelt de verstrekking van subsidies aan waterschappen voor reguliere en innovatieve versterkingsmaatregelen.

De subsidieregeling moet, conform Art. 4.24 Awb, eens in de vijf jaar geëvalueerd worden op doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk. Met 'de praktijk' wordt de feitelijke informatie over subsidies en de daarmee behaalde resultaten bedoeld. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voerden TwynstraGudde, Sweco en Decisio de tweede evaluatie van de subsidieregeling HWBP uit.

Doel en hoofdvragen van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om te onderzoeken in hoeverre de subsidieregeling HWBP bijdraagt aan het inperken van de risico's op ondoelmatige en onbeheerste HWBP-projecten en -programma. In deze evaluatie worden de volgende hoofdvragen¹ beantwoord:

1. **Leidt (de uitvoering van) de subsidieregeling tot de beoogde effecten, namelijk het op een doeltreffende en beheersbare wijze uitvoering geven aan de HWBP-kaders in de Waterwet?**
2. **In hoeverre zorgt de subsidieregeling en het proces van subsidieverstrekking voor doelmatige en beheersbare besteding van financiële middelen?** Oftewel, verloopt het proces van subsidieverstrekking zodanig dat dit niet tot ondoelmatige en/of onbeheerste bestedingen leidt?
3. **Welke resultaten heeft de opvolging van de evaluatie van 2019 opgeleverd?** Dus, zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en, zo ja, wat was hiervan het effect?

Afbakening en samenhang met de evaluatie van de Waterwet

De subsidieregeling HWBP is de uitwerking van de Waterwet in regels ten behoeve van de financiering van waterveiligheidsprojecten voor primaire keringen (en kunstwerken). In het volgende overzicht is de kern van de samenhang tussen de Waterwet en subsidieregeling HWBP en de samenhang van de evaluatie van beide (wet en regeling) weergegeven.

¹ Aan deze hoofdvragen zijn meerdere hulpvragen verbonden. Een volledig overzicht van alle vragen is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport

Waterwet

- In 2050 voldoen primaire keringen aan norm
- Bijdragen aan vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP

"De subsidie, bedoeld in het eerste lid, wordt verleend voor negenig procent van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen" (Artikel 7.23 lid 2)

Evaluatie van de Waterwet

- Wat zijn de gewenste en ongewenste effecten van het wettelijk kader?
- In hoeverre draagt het wettelijk kader met doelmatigheids- en beheersingsprikkel bij aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP?

Doelmatigheids- en beheersingsprikkel:

- Sober en doelmatig ontwerp maatregelen
- Projectgebonden eigen bijdrage (10%)
- Voorcalculatie en risico's bij waterschap



Subsidieregeling HWBP

Uitwerking van wettelijk kader in regels; moet bijdragen aan doelmatigheid en beheersbaarheid van:

- Ontwerp van maatregelen
- Projectaanpak en kostenraming
- Proces van subsidieverlening

Evaluatie van de subsidieregeling

- In hoeverre is subsidieregeling een effectieve uitwerking wettelijk kader: realiseert subsidieregeling gewenste effecten en voorkomt het ongewenste effecten?
- In hoeverre draagt subsidieregeling daarmee bij aan doelmatigheid en beheersbaarheid van ontwerp van maatregelen, projectaanpak en proces van subsidieverlening?

Er zijn uiteenlopende factoren van invloed op de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP. Bijvoorbeeld, de veiligheidsnumering, de wijze van toetsing en beoordeling van de keringen, wijze van programmeren, de versterkingsfilosofie, beleidskeuzes en projectuitvoering van individuele waterschappen, de samenwerking tussen de Programmadirectie HWBP en waterschappen, cultuur binnen de Alliantie en de marktomstandigheden. De evaluatie van de subsidieregeling HWBP gaat *niet* over de impact van dergelijke factoren op de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP. De evaluatie gaat over de werking en de effecten in de praktijk van het financieringsinstrument: de subsidieregeling. Dat betekent dat een 1-op-1 relatie tussen de subsidieregeling (sec) en de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP niet te leggen is; er zijn immers meerdere factoren van belang. Maar, in een evaluatie kan wel worden bekeken of het aannemelijk is dat de subsidieregeling eraan bijdraagt dat de risico's op ondoelmatige en/of onbeheerste HWBP-projecten zoveel als mogelijk worden ingeperkt.

Communicatie en aanpak evaluatie

Deze evaluatie is uitgevoerd in nauw overleg en afstemming met een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Water en Bodem van het ministerie van

Infrastructuur en Waterstaat (DGWB) (opdrachtgever), Unie van Waterschappen (UvW), Programmadirectie HWBP (PD HWBP) en ter ondersteuning van UvW: waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap van Rijnland.

Na alle informatieverzameling (op basis van deskresearch, interviews, tien verdiepende casestudies en een verkennende benchmark²) zijn de voorlopige bevindingen van de evaluatie gedeeld in een tweetal regionale spiegelsessies (Zuidwest en Noordoost) met vertegenwoordigers van waterschappen, de PD HWBP en DGWB IenW.

Verder zijn door TwynstraGudde, Sweco en Decisio bij aanvang, tussentijds en bij afronding van de opdracht de Werkgroep Waterkeringen (WWK)³, de Commissie Waterkeringen (CWK)⁴ en het Programmabestuur HWBP⁵ geconsulteerd.

De evaluatie is uitgevoerd in vijf fasen. Een nadere toelichting van de aanpak is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport

Leeswijzer

In dit rapport gaan we achtereenvolgens in op:

- Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we nader in op de Waterwet en de subsidieregeling.
- Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk schetsen we onze bevindingen over de werking en de effecten in de praktijk van de subsidieregeling HWBP.
- Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk zijn onze conclusies en aanbevelingen opgenomen. In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvragen van de evaluatie en geven we onze aanbevelingen.

² In een verkennende benchmark is gekeken naar de referentiewaarden zoals die gebruikt zijn voor de indicatoren in het Referentiekader Projectaanpak. Op basis daarvan constateerden we dat voor het referentiekader state-of-the-art ervaringscijfers zijn gebracht. Deze zijn (onder meer) afkomstig van vele afgeronde waterveiligheidsprojecten alsmede van omvangrijke (andere) infrastructuurprojecten zoals die worden uitgevoerd door bijvoorbeeld RWS, ProRail, Schiphol of de gemeente Amsterdam

³ De WWK voorziet de CWK van inhoudelijke informatie waarmee de CWK bestuurlijke standpunten in kan nemen op het gebied van waterkeringen. De werkgroep bestaat uit experts van de 21 waterschappen op het terrein van waterkeringen

⁴ In de CWK zijn bestuurders van alle waterschappen vertegenwoordigd. De CWK gaat over het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Deltaprogramma, inclusief het deelprogramma Waterveiligheid, de beoordelingen, versterkingen en de zorgplicht van waterkeringen. Daarnaast omvat de agenda ook de Waterwet, de Europese Richtlijn Overstromingen en innovaties zoals wind- en zonne-energie, emissieloos versterken en biodiversiteit op dijken.

⁵ Bestuurlijk verantwoordelijk voor programma; vertegenwoordiging van bestuurders van de waterschappen en Rijkswaterstaat

2. De Waterwet en de subsidieregeling

De grondslag voor de huidige subsidieregeling is de in 2014 gewijzigde Waterwet. Wat was de aanleiding voor de wijziging van de wet, wat beoogde de wetgever te bereiken en in hoeverre had de wijziging het gewenste effect? Hiervoor gebruiken we de inzichten uit de evaluatie van de Waterwet (2024). In de bijlagen bij dit rapport is verder opgenomen hoe de regeling is opgebouwd, welke additionele documenten zijn opgesteld en welke wijzigingen in de regeling zijn doorgevoerd.

2.1 Wijziging van de Waterwet in 2014

De huidige subsidieregeling voor het HWBP is van kracht sinds maart 2014; daaraan voorafgaand was sprake van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2).

Kostenoverschrijdingen en vertragingen in HWBP-2

In het najaar van 2010 werd de Taskforce HWBP ingesteld om onderzoek te doen naar het functioneren van het HWBP-2. Aanleiding hiervoor was de flinke kostenoverschrijdingen en vertragingen in het programma. De taskforce, onder leiding van Ernst ten Heuvelhof, komt tot de conclusie dat er in het programma onvoldoende mechanismen zitten die de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het programma bevorderen. In april 2011 meldt 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'*.

Introductie van doelmatigheids- en beheersingsprikkel

Tegen de achtergrond van de kostenoverschrijdingen en vertragingen introduceert de wetgever in 2014, met de wijziging van de Waterwet in 2014, een nieuwe bekostigings- en financieringssysteem. Daarin is een drietal aspecten fundamenteel anders dan het in voorgaande hoogwaterbeschermingsprogramma.

De eerste is de bekostiging van het HWBP. Het programma wordt vanaf 2014 voor 50% bekostigd door het Rijk en voor 50% door de waterschappen, waarbij de bijdrage van de waterschappen bestaat uit een solidariteitsdeel (40%) en een projectgebonden eigen bijdrage (10%). Voorheen was sprake van 100% bekostiging door het Rijk.

De tweede fundamentele wijziging gaat over de wijze van financiering van versterkingsprojecten. De subsidie die de waterschappen ontvangen wordt bepaald op basis van de geraamde kosten, dus op basis van voorcalculatie (voorheen was sprake van subsidiering op basis van nacalculatie). Subsidiering op basis van voorcalculatie betekent daarmee vervolgens dat het uitvoeringsrisico en eventuele kostenafwijkingen (tegen- en meevallers) voor rekening zijn van het waterschap.

De derde wijziging regelt dat waterschappen alleen subsidie ontvangen voor een sober en doelmatig ontwerp van maatregelen.

Daarnaast introduceert de gewijzigde Waterwet een gefaseerde subsidiëring waarbij voor elke projectfase (de (voor)verkenning, planuitwerking en realisatie) een afzonderlijke subsidie moet worden aangevraagd, evenals regels voor innovatieve oplossingen en voorfinanciering.

2.2 Een nieuw wettelijk kader, een nieuwe subsidieregeling

Doel van de subsidieregeling HWBP

Met de wijzigingen van de Waterwet en de nieuwe bekostigings- en financieringssysteem is de subsidieregeling HWBP geboren. Het doel van de subsidieregeling is het stellen van nadere regels met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten ten behoeve van doelmatige en beheerste financiering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen. De grondslag voor de regeling subsidie hoogwaterbeschermingsprogramma 2014 (kortweg subsidieregeling) is artikel 7.23 lid 2 van de Waterwet: *‘de subsidie, bedoeld in het eerste lid, wordt verleend voor negentig procent van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten.’*

Een andere bekostigings- en financieringssysteem

Met de wetswijziging in 2014 heeft het HWBP een bekostigings- en financieringssysteem die radicaal anders is dan die van het HWBP-2. De systematiek rust op twee pijlers:

1. Waterschappen dragen bij aan de bekostiging van het HWBP en de bijdrage bestaat uit een solidariteitsdeel en een projectgebonden eigen bijdrage.
2. De financiering is op basis van voorcalculatie waarbij de uitvoeringsrisico's grotendeels bij de waterschappen zijn belegd.

Uit de vorige evaluatie van de subsidieregeling HWBP⁶ en de evaluatie van de Waterwet blijkt dat het tijd kost om aan de nieuwe systematiek te wennen en deze goed in te regelen.

In de evaluatie van de Waterwet ten aanzien van de wijzigingen voor waterveiligheid in 2014 en 2017 concluderen we het volgende:

1. **De wijzigingen van de Waterwet in 2014 en 2017 hebben bijgedragen aan een efficiënter en beter beheerst HWBP**, maar, niet alle prikkels zijn even effectief en sommige prikkels hebben ongewenste effecten.
2. **Voorcalculatie leidt tot bovenmatige risicominimalisatie en dat heeft een kostenopdrijvend effect:** de prikkel met het grootste ongewenste effect is voorcalculatie in combinatie met het beleggen van de uitvoeringsrisico's bij de waterschappen. Naast positieve effecten op het gebied van professionalisering van projectmanagement en projectbeheersing, zorgt deze prikkel ook voor bovenmatige risicominimalisatie en, als gevolg daarvan, hoge kostenramingen

⁶ [Evaluatie subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma \(HWBP\) 2019](#)

en risicoreserveringen. Een betere beheersing van dit ongewenste effect zal de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP verder doen toenemen.

3. **De verdeling 50:40:10 staat onder druk door een te laag projectgebonden aandeel:** hieraan gekoppeld, of hieruit voortvloeiende, is geconstateerd dat de onderling afgesproken bekostigingsverdeling tussen het Rijk en de projectwaterschappen van 50:40:10 onder druk staat. Dit komt doordat bij de meeste projecten de werkelijke kosten achteraf flink lager zijn dan de vooraf geraamde kosten.

Tabel 2.1 Overzicht van effecten van de nieuwe systematiek (overgenomen uit de evaluatie Waterwet (2024))

Doelmatigheids- en beheersbaarheidsprikkele	Effecten in de praktijk
Projectgebonden aandeel van 10 procent De beoogde werking is dat het kostenbewustzijn van een waterschap wordt versterkt, een stimulans om de kosten van maatregelen te beperken.	▪ Het projectgebonden aandeel heeft gezorgd voor grotere betrokkenheid en alertheid van waterschapsbestuurders bij eigen versterkingsprojecten. Dit effect is sterker bij waterschappen met grote projecten of meerdere projecten tegelijkertijd en het projectgebonden aandeel een significante kostenpost is. ▪ Doordat de werkelijke kosten in de meeste projecten lager zijn dan de geraamde kosten, is het gemiddelde werkelijke projectgebonden aandeel tot nu toe flink lager dan 10 procent, en dat belemmert de werking van de prikkel. ▪ Het projectgebonden aandeel heeft bij de meeste waterschappen niet of nauwelijks invloed gehad op de keuze voor maatregelen en de wijze waarop kosten worden geraamd. Het effect op de doelmatigheid van projecten en daarmee het programma is daardoor beperkt.
Subsidie op basis van voorcalculatie De beoogde werking is dat de waterschappen gestimuleerd worden om de kosten en de risico's voorafgaand aan het project goed in te schatten en in de uitvoering adequaat te beheersen. Een goede projectbeheersing draagt bij aan een beheersbaar programma.	▪ Voorcalculatie is een sterke beheersingsprikkel en zorgt bij waterschappen voor een professionalisering van de projectvoorbereiding, de projectuitvoering en in het bijzonder de projectbeheersing. Hierdoor worden kostenramingen en risicoreserveringen steeds vollediger (zicht op alle relevante kosten) en nauwkeuriger (zicht op de werkelijke kosten). ▪ Doordat kostenoverschrijdingen ten laste komen van de waterschappen, heeft voorcalculatie als effect dat beheerders risico's mijden en dat zorgt voor conservatieve schattingen van kosten en risico's. Dit effect wordt sterker naarmate projecten complexer en/of groter worden. ▪ In bijna alle projecten (94 procent) zijn de werkelijke kosten gelijk of lager dan de geraamde en beschikte kosten. Dit is het resultaat van de bovengenoemde effecten samen. ▪ Voorcalculatie heeft gezorgd voor meer vroegtijdige marktbenaderingen en tweefasen-contracten.

3. Werking van de subsidieregeling

In dit hoofdstuk schetsen we onze bevindingen over de werking van de regeling en de effecten in de praktijk. We gaan daarvoor in op het aantal verleende subsidies in de periode 2019 – 2023 en een aantal kerncijfers. Daarna lichten we de werking en effecten toe. Dat doen we aan de hand van thema's⁷ waarvoor in de regeling uitgangspunten zijn vastgelegd om risico's op ondoelmatige en/of onbeheerste HWBP-projecten zoveel als mogelijk te beperken.

3.1 Verleende subsidies periode 2019 – 2023

265 subsidies voor in totaal 125 projecten, 138 subsidies sinds 2019

Sinds de start van het HWBP in 2014 zijn op basis van de subsidieregeling in totaal 265 subsidies verleend voor in totaal 125 HWBP-projecten. Ongeveer de helft van de subsidies is verleend in of na 2019. Daarbij zijn er sinds 2019 42 nieuwe HWBP-projecten opgestart waar voor minimaal één fase subsidie is verleend.

Tabel 3.1 Aantal verleende subsidies naar fase en periode

	2014 t/m 2018	2019 t/m 2023
Voorverkenning	21	9
Verkenning	54	40
Planuitwerking	23	54
Realisatie	29	35
Totaal	127	138

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Subsidieverlening (voorgecalculeerde kosten van project): een waterschap vraagt voor elke fase van een project een subsidie aan op basis van een plan van aanpak en een kostenraming. Het begeleidingsteam van de PD HWBP toetst de subsidieaanvraag en verleent, eventueel na wijzigingen, de subsidie. Het gaat hierbij om de totale voorgecalculeerde kosten van een project, 90% hiervan wordt als subsidie verleend aan een waterschap. **Vastgestelde subsidie:** na afronding van een fase wordt de subsidie vastgesteld. Hierbij gaat de PD HWBP na of alle beoogde resultaten zijn behaald. Indien activiteiten aantoonbaar niet zijn uitgevoerd kan het vastgestelde subsidiebedrag worden bijgesteld, hierbij wordt niet gekeken of risico's daadwerkelijk zijn opgetreden. **Werkelijke kosten:** werkelijke kosten gaan over wat een project(fase) uiteindelijk daadwerkelijk heeft gekost.

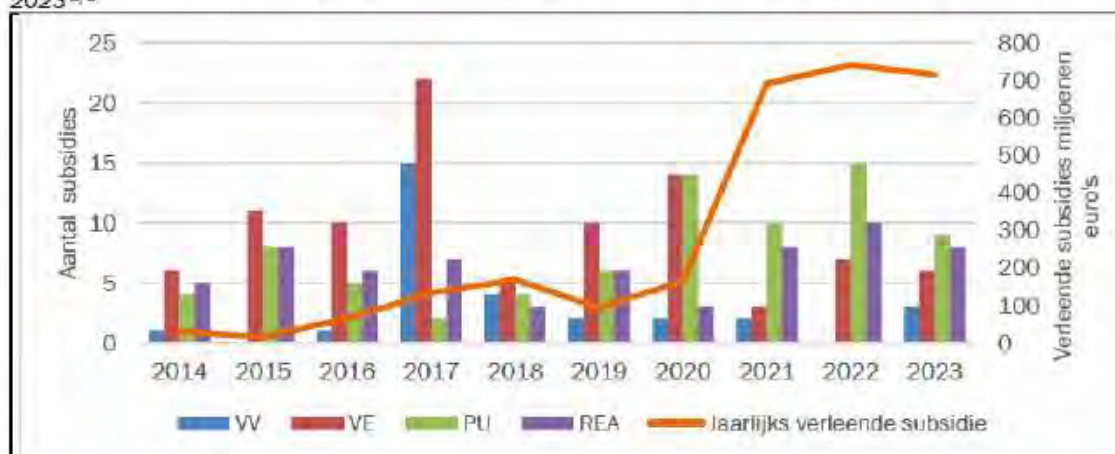
Cijfers die in deze rapportage worden gepresenteerd over verleende en vastgestelde kosten van projecten zijn de 100% kosten, waterschappen ontvangen 90% hiervan als subsidie en dragen 10% zelf bij.

⁷ Deze thema's zijn: sober en doelmatig ontwerp van maatregelen, risicoverdeling en -reservering, kostenraming, projectaanpak, toepassing van innovaties en het proces van subsidieverlening

Kosten en kilometers: zwaartepunt van programma zit in de laatste jaren

Sinds 2014 is in totaal voor ruim 2,8 miljard euro aan kosten geraamd waarvoor subsidies zijn verleend (zie volgende tabel). Het financieel zwaartepunt van het programma zit in de periode 2019 tot en met 2023: 85 procent van het totale subsidiebedrag is in deze periode verleend. Gedurende de voortgang van het programma neemt het aantal subsidieverleningen voor de planuitwerkings- en realisatiefase toe. De onderstaande figuur laat zien dat de jaarlijkse financiële omvang van verleende subsidies tussen 2021 en 2023 hoger is dan tijdens het eerste gedeelte van het programma.

Figuur 3.1 Aantal subsidiefase per jaar en totaal voorgerecalculeerde kosten per jaar, periode 2014 tot en met 2023^{8, 9}



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Tabel 3.2 Totale voorgerecalculeerde kosten en het aantal kilometer

Fase	2014 t/m 2018			2019 t/m 2023		
	Aantal subsidies	Aantal kilometer	Voorgerecalculeerde kosten (in mln.)	Aantal subsidies	Aantal kilometer	Voorgerecalculeerde kosten (in mln.)
Voorverkenning	21	203	€ 30	9	186	€ 22
Verkenning	54	341	€ 157	40	323	€ 188
Planuitwerking	23	67	€ 68	54	314	€ 420
Realisatie	29	36	€ 154	35	112	€ 1.778
Totaal	127	nvt ¹⁰	€ 410	138	nvt	€ 2.408

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Er is weinig sprake van overschrijdingen in projecten

Het komt relatief weinig voor dat werkelijke kosten van projecten hoger zijn dan de vastgestelde subsidie. Figuur 3.2 laat zien dat het voornamelijk in het begin (2014 – 2016) van het programma regelmatig voorkwam dat de werkelijke kosten exact gelijk waren aan de vastgestelde subsidie. Bij

⁸ Bij een aantal subsidies is op een later moment een herijking uitgevoerd. Voor deze subsidies hebben we het jaar van de herijking meegenomen in de figuur

⁹ De piek in 2017 valt te verklaren door de tranchieaanpak van waterschap Limburg. Hier zijn meerdere versterkingsprojecten in één keer aangemeld op het programma

¹⁰ Een optelling van het aantal kilometer in de verschillende fasen geeft een vertekend beeld, omdat subsidies in de verschillende fasen over dezelfde dijktrajecten gaan.

de ruime meerderheid van de projecten is er sprake van een onderschrijding. Sinds 2017 is het aandeel onderschrijdende projecten stabiel, namelijk 70%. Bij ongeveer 15% van de projecten vindt er een overschrijding plaats.

Figuur 3.2 Aandeel van en aantal met overschrijding, onderschrijding of gelijke werkelijke kosten ten opzichte van de vastgestelde subsidies verdeeld over tijd¹¹



Figuur 3.3 toont dat de spreiding in projectresultaten groot is. De figuur bevestigt dat het grootste gedeelte van de projecten te maken had met een onderschrijding en dat dit in alle jaren voorkomt. Tegelijkertijd laat de figuur zien dat er grote verschillen zijn, dit loopt uiteen van een onderschrijding van 50% tot een overschrijding van 35%. De gemiddelde overschrijding is 8%.

Figuur 3.3 Spreiding van percentage werkelijke kosten t.o.v. vastgestelde subsidie per projectfase over tijd



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

¹¹ Hierbij is het jaartal genomen dat de subsidie is verleend

Kosten per fase: veelal conform richtinggevende verdeling uit het referentiekader

Het Referentiekader Projectaanpak is door de programmadirectie HWBP ontwikkeld om richtinggevende bandbreedtes mee te geven voor kostenaspecten van projecten, afhankelijk van bijvoorbeeld de complexiteit, waaronder voor de 'kosten per fase' bij projecten. Alle HWBP-projecten doorlopen de MIRT-fasering (verkennings-, planuitwerkings- en realisatiefase).

Tabel 3.3 Referentiewaarden voor aandeel kosten per fasen

	% totale kosten
Kosten verkenningsfase	5%
Kosten planuitwerkingsfase	10%
Kosten realisatiefase	85%

Bron: Referentiekader Projectaanpak, PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

Per mei 2024 zijn er voor 50 HWBP-projecten gegevens beschikbaar van de kosten in de verkennings-, planuitwerkings- en de realisatiefase. Op basis van deze projecten zien we de volgende (gemiddelde) kostenverdeling in de subsidieverlening:

- 7% van de kosten in de verkenningsfase
- 12% van de kosten in de planuitwerkingsfase
- 81% van de kosten in de realisatiefase

Wanneer we kijken naar de 24 projecten die zijn afgerond en waarvan de werkelijke kosten beschikbaar zijn, dan is verdeling van kosten per fase als volgt:

- 9% van de kosten in de verkenningsfase
- 11% van de kosten in de planuitwerkingsfase
- 80% van de kosten in de realisatiefase

Kosten na een herijking zijn in de regel lager

Bij aanbesteding kunnen, door marktomstandigheden, verschillen ontstaan tussen de aanbieding van de winnende aannemer en de raming van de beheerder. Met een herijking kan het verleende subsidiebedrag worden gecorrigeerd voor het aanbestedingsresultaat. De volgende tabel laat zien dat vooral de bouwkosten naar beneden worden bijgesteld bij een herijking. Ook het totale risicodossier neemt af, maar niet evenredig met de bouwkosten. In totaal hebben de herijkte projecten 16 procentpunt lagere kosten. Kijkend naar werkelijke kosten is er ook bij de herijkte projecten, waar de informatie voor handen is, sprake van overschrijdingen. Dit wijst erop dat de kosten bij herijkte projecten uiteindelijk niet meer oplopen ten opzichte van projecten waar geen herijking heeft plaatsgevonden.

Tabel 3.4 Vergelijking totale kosten voor en na een herijking voor 18 herijkte projecten

	Bouwkosten	Engineering	Vastgoed	Overig	Risico	Totaal
Voor herijking (in mln.)	115,2	47,4	5,2	12,3	26,8	206,8
Na herijking (in mln.)	81,1	48,5	5,1	14,0	25,0	173,6
Verhouding Na / Voor	70%	102%	99%	114%	93%	84%

3.2 Sober en doelmatig ontwerp van maatregelen

3.2.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

In de Waterwet is geregeld dat subsidie wordt verstrekt aan projecten met een sober en doelmatig ontwerp van maatregelen. Deze voorwaarde is in de subsidieregeling uitgewerkt en komt in meerdere artikelen aan de orde. Daarnaast zijn additionele documenten opgesteld waarin de voorwaarde wordt toegelicht en gedetailleerd.

Tabel 3.5 Overzicht uitwerking 'sober en doelmatig' in subsidieregeling en additionele documenten

Subsidieregeling	Uitwerkingen
Artikel 7. Beslissing op aanvraag subsidieverlening: 90% van sober en doelmatig ontwerp.	Referentiekader
Voorwaarde sober	
- Artikel 2. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten verkenningfase - Artikel 3. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten planuitwerkingsfase - Artikel 4. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten realisatiefase - Artikel 14a. Subsidie voor voorverkenning - Artikel 14b. Subsidie indien signaleringswaarde gelijk is aan ondergrens	- Richtlijn inpassing in de leefomgeving 'Zicht op financiën: een toelichting op subsidiabiliteit maatregelen HWBP' - Beslisboom grondverwerving (t.a.v. subsidiëring grondverwerving)
Voorwaarde doelmatig	
	- Stappenplan sober en doelmatig - Handelingsperspectief LCC incl. bijlage - Factsheet Werkwijze partiële en kortcyclische dijkversterking

Subsidieregeling

In de subsidieregeling is een sober en doelmatig ontwerp opgenomen als voorwaarde voor subsidieverlening. In artikel 7 lid 2 staat: *"de reguliere subsidie wordt uitsluitend verleend voor de in de beschikking omschreven resultaten in de vorm van een vast subsidiebedrag, dat is gebaseerd op negentig procent van de in overeenstemming met artikel 5 geraamde subsidiabele kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel. De beschikking tot subsidieverlening vermeldt het ontwerp dat naar het oordeel van de Minister als sober en doelmatig wordt aangemerkt."* In de subsidieregeling is sober verder uitgewerkt door te beschrijven welke kosten wel en niet subsidiabel zijn. In artikelen 2, 3 en 4 zijn de al dan niet subsidiabele kosten die toe te rekenen zijn aan respectievelijk de verkenningfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase opgesomd. Voor de planuitwerkingsfase en realisatiefase wordt hierbij de koppeling gelegd met een sober en doelmatig ontwerp. In artikel 14a is opgenomen dat een waterschap (in afwijking van het reguliere proces van verkenning, planuitwerking en realisatie) een subsidie kan indienen voor een voorverkenning en in artikel 14b wordt toegelicht wanneer subsidie wordt verleend als de signaleringswaarde gelijk is aan de omgevingswaarde.

Deel B van de subsidieregeling is een handreiking over de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten. In deze handreiking zijn algemene principes die gelden voor subsidiabele kosten en voor niet subsidiabele kosten uitgewerkt. Daarnaast is voor de verschillende artikelen uit de subsidieregeling, die betrekking hebben op subsidiabiliteit, aangeduid op welke fase ze betrekking hebben en welke voorwaarden er gelden. Deze handreiking is niet limitatief. Dat betekent dat de handreiking de strekking aangeeft van waaruit verdere interpretatie mogelijk is voor nog niet expliciet beschreven gevallen. In de handreiking worden standaarden genoemd waarvan bij uitzondering door het waterschap kan worden afgeweken. In dat geval is het uitgangspunt *comply or explain*. Dit betekent dat het waterschap voor elke afwijking van de genoemde standaarden een goed onderbouwde reden voor de afwijking moet aanleveren. Op basis van die onderbouwing wordt beoordeeld of de betreffende kosten voor subsidie in aanmerking komen.

Deze handreiking moet nog worden aangepast aan de besluitvorming op 5 juli 2022 over subsidiabiliteit grondvererving. Dit besluit houdt in dat de beleidskeuze van een waterschap niet meer maatgevend is voor de subsidiabiliteit van grondaankoop, maar de meest sobere en doelmatige variant op basis van een LCC-analyse.

In de subsidieregeling zelf is het begrip ‘doelmatig’ niet verder ingevuld.

Toelichting bij wijzigingen subsidieregeling

In de toelichting bij subsidieregeling uit 2014 op sober en doelmatig staat dat het waterschap zelf de ontwerpeisen en ontwerpkeuzes kan bepalen. Daarbij dient de omgeving tijdig betrokken te worden. Om in aanmerking te komen voor subsidie dient het waterschap door middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces aan te tonen dat aan de eis van een sober en doelmatig ontwerp wordt voldaan. Met betrekking tot de voorwaarde sober wordt nog toegelicht dat wettelijke inpassingskosten ook subsidiabel zijn. Het gaat daarbij om locatiespecifieke maatregelen of voorzieningen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van een plan of besluit te voorkomen, te beperken of te compenseren. Daarnaast wordt aangegeven dat bij het realiseren van neven doelstellingen in een versterkingsproject (zogenoemde meekoppelkansen) de kosten hiervoor niet subsidiabel zijn. Er dient inzichtelijk te worden gemaakt wat de omvang is van de niet-subsidiabele meerkosten en daarvoor moet andere financiële dekking worden gevonden. Ten slotte is opgenomen dat indien een primaire kering aan het einde van zijn levensduur is en daardoor een vervangingsinvestering behoeft, deze vervangingsinvestering alleen subsidiabel is als de kering niet meer aan de norm voldoet als gevolg van een wijziging in het wettelijk toetsinstrumentarium. Als het ontwerp van de kering niet aangepast hoeft te worden, is er sprake van (achterstallig) onderhoud en dat is niet subsidiabel.

Met betrekking tot de voorwaarde doelmatig wordt toegelicht dat oplossingen zich niet hoeven te beperken tot de kering zelf, maar ook gericht kunnen zijn op maatregelen in het voor- of achterland. Deze maatregelen zijn ook subsidiabel als het de meest doelmatige oplossing is. Ten tweede staat er dat het versterken van tussenliggende dijkvakken die niet zijn afgekeurd alleen subsidiabel is als de kosten om aansluitingen te realiseren hoger zijn dan het meenemen van het

tussenliggende dijkvak in de versterking. Ten slotte wordt omschreven dat het waterschap door middel van een levenscyclusanalyse de verschillende oplossingsmogelijkheden onderzoekt.

Uitwerking van de subsidieregeling

In diverse documenten is de subsidiabiliteit van kosten en maatregelen nog verder uitgewerkt of worden instrumenten gegeven om subsidiabiliteit te onderbouwen. De meest relevante documenten zijn:

- Stappenplan Sober en doelmatig: hierin is uitgelegd wat het HWBP onder sober en doelmatig verstaat. Het is een instrument waarmee waterschappen kunnen onderbouwen of het ontwerp wel of niet (deels) subsidiabel is.
- Zicht op financiën - Een toelichting op subsidiabiliteit maatregelen HWBP: in deze toelichting is de subsidiabiliteit van waterveiligheidsmaatregelen uitgelegd. Er is specifiek in gegaan op subsidiabiliteit van maatregelen bij partieel of kortcyclisch versterken.
- Beslisboom grondverwerving: het doel van de beslisboom is uniformiteit te creëren in grondverwerving in het kader van dijkversterkingen en het HWBP handvatten te geven om te kunnen beoordelen of eigendomsverkrijging van de kering subsidiabel is.
- Referentiekader projectaanpak: Er is een standaard kader geïntroduceerd voor het begrip doelmatigheid, namelijk het Referentiekader. Dit geeft richting aan projectteams op basis van generieke richtlijnen en bandbreedtes van wat een project zou kunnen kosten, bijvoorbeeld afhankelijk van de complexiteit van het project. Het is een hulpmiddel voor het gesprek tussen projectteams en de PD HWBP.

De voorwaarde doelmatig is verder uitgewerkt in de eis om een LCC¹² uit te voeren. In de vorige evaluatie (2019) bleek dat er onduidelijkheid was over de toepassing van de LCC-analyse en dat er behoefte was aan (praktijk)kennis over de toepassing van de LCC. Naar aanleiding daarvan is het document Handelingsperspectief LCC opgesteld. Hierin staat een stappenplan waarmee handvatten worden geboden voor het uitvoeren van een LCC-analyse en de uiteindelijke afweging vanuit economisch oogpunt. Het doel is om waterschappen te helpen bij het inzetten van een LCC-analyse bij verschillende fasen van het proces.

De voorwaarde doelmatig is daarnaast uitgewerkt in ontwerpprincipes ‘partieel en kortcyclisch versterken’. Partieel versterken betekent de waterkering (deels) versterken op één of meerdere faalmechanismen. Voor andere faalmechanismen wordt dan gewacht met versterken tot einde levensduur of tot nieuwe kennis beschikbaar is. ‘Kortcyclisch versterken’ betekent de waterkering versterken voor een kortere levensduur. In de factsheet ‘Werkwijze partiële en kort-cyclische dijkversterking’ wordt dit verder toegelicht.

3.2.2 Wat zijn onze bevindingen?

De subsidieregeling is helder en uitgebreid over de voorwaarde sober

In de subsidieregeling en bijbehorende uitwerkingen is uitgebreid uitgewerkt welke kosten wel en niet subsidiabel zijn. Zowel in de casuïstiek als in de regiosessies blijkt dat waterschappen dit ook

¹² Life Cycle Costs analysis ofwel Levenscyclusanalyse

zo ervaren. Waterschappen noemen vooral dat het heel helder is dat meekoppelkansen (van partners) niet subsidiabel zijn.

LCC-analyse draagt bij aan de onderbouwing en verantwoording van de doelmatigheid van ontwerpkeuzes

De LCC-analyse wordt over het algemeen in het ontwerpproces meegenomen, maar resultaten van de LCC zijn niet altijd onderdeel van het plan van aanpak (dit is overigens geen verplicht onderdeel van het Plan van Aanpak bij een subsidieaanvraag). Dit blijkt uit een analyse van de toetsoordelen van de begeleidingsteams bij de subsidieaanvragen. In die gevallen wordt in het toetsverslag verwezen naar een aparte notitie waarmee de aantoonbaarheid van een (sober en) doelmatig ontwerp onderbouwd wordt. Soms wordt 'sober en doelmatig' onderbouwd met de redenering dat de optimalisatie van de ontwerplevensduur plaatsvindt op basis van een LCC-analyse. In één toetsverslag staat echter dat de LCC ontbreekt.

Uit de casuïstiek blijkt dat de LCC-analyse door waterschappen vooral is benut om de doelmatigheid van een maatregel te onderbouwen. In de onderzochte projecten lag de oplossingsrichting al voor de hand en leidde de LCC-analyse niet tot andere inzichten. *"Intuïtief en vanuit ervaring weet men vaak ook wel welke maatregel het meest sober en doelmatig is. Daarnaast zijn de opties vaak beperkt, of is het heel logisch welke maatregel je kiest."* Daarbij geven de waterschappen wel aan dat de uitkomst van een LCC-analyse te beïnvloeden is, en er dus naar de verwachte of gewenste oplossingsrichting toe kan worden geredeneerd. Daarmee is de LCC-analyse niet volledig objectief. Het instrument LCC-analyse is een extra waarborg voor doelmatigheid in de projecten, waarbij verder gekeken wordt dan de dijkversterking zelf, maar de hele levensduur in ogenschouw wordt genomen, waarin beheer en onderhoud ook een grote rol speelt.

De subsidieregeling en uitwerkingen daarvan worden grotendeels gevolgd, maar houding en gedrag spelen ook een rol in het komen tot een sober en doelmatig ontwerp

Uit een analyse van de toetsoordelen blijkt dat de meeste projecten een aanpak hanteren die gericht is op verdere uitwerking, optimalisatie en realisatie van een duurzaam, sober en doelmatig ontwerp voor dijkveiligheid. Veelgenoemde onderbouwingen daarbij zijn dat er sprake is van een integraal en stapsgewijs ontwerpproces, het feit dat input vanuit verschillende expertises is meegewogen en dat een uitwerking van de aanpak met een *work breakdown structure* en werkpakketomschrijving is gemaakt. Uit de onderzochte projecten blijkt dat het Stappenplan Sober en Doelmatig wordt toegepast. Binnen het project is er relatief weinig discussie over de oplossingen.

Ook het referentiekader wordt benut in het kader van sober en doelmatig. Dit gebeurt op twee manieren: meer vooraf als kader of meer achteraf als toets. *"Alle projecten hebben dezelfde kaders, maar projecten gaan daar verschillend mee om, dat is echt mensenwerk en een open en transparante cultuur."* In twee van de tien onderzochte projecten (IJsselmeerdijk en Lauwersmeer-Vierhuizergat) gaf de projectleider aan dat zij het referentiekader als richtinggevend of kaderstellend ervaren bij het maken van het ontwerp en de bijbehorende kostenraming. Wanneer

de raming hoger uitvalt dan verwacht (ofwel hun eigen raming ofwel die van de aannemer) wordt met het referentiekader in de hand de SSK-raming nog eens kritisch doorlopen. *“Het helpt als vergelijkingsmateriaal”*. Daarbij kunnen de ambtelijk opdrachtgever en het waterschapsbestuur ook een grote rol spelen, door kritisch mee te kijken met het project. Andere waterschappen gebruiken het vooral na het opstellen van het ontwerp en de raming als toets. Wanneer het afwijkt, wordt dit verklaard (*‘explain’*). De PD HWBP ervaart hierin “omgekeerde bewijslast” in tegenstelling tot wat in de regeling staat: *“wij moeten bewijzen dat iets ondoelmatig is in plaats dat het waterschap moet aantonen dat iets wel doelmatig is”*.

De mate van complexiteit is vaak een discussiepunt tussen het projectteam van het waterschap en het begeleidingsteam van de PD HWBP, blijkt uit een analyse van de toetsoordelen. Dit komt doordat in het referentiekader aan een complexiteitscategorie kosten per kilometer zijn verbonden. De toetsoordelen beschrijven de discussies of de noodzaak voor sessies om consensus te bereiken over de mate van complexiteit. Het referentiekader wordt in die discussies vaak aangehaald om de complexiteit van een project te duiden en nog vaker wordt gesteld waarom het project, gelet op kosten, niet binnen het referentiekader valt. Een toelichting van het projectteam is dan nodig om in te schatten of het ontwerp of de beschreven aanpak toch past bij de complexiteit van het project.

Fasering draagt bij aan een sober en doelmatig ontwerp

De ingangstoets (geen onderdeel van de subsidieregeling) en het trechteren dat plaatsvindt door de fases van verkenning, planuitwerking en realisatie spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van een sober en doelmatig ontwerp. *“Als je een project beheerst en voorspelbaar wil uitvoeren, dan is het goed dat de regeling dwingt daartoe aan de voorkant goed over na te denken.”* Het risico op een onvoldoende duidelijke scope bij de start van het project is verkleind met de ingangstoets, maar bestaat nog wel. Dit wordt door de PD HWBP mogelijk verklaard door het feit dat de beoordeling niet subsidiabel is, waardoor onzekerheden in het project worden opgenomen, waarvoor verdere onderzoeken (in de verkenningsfase) vervolgens wel subsidiabel zijn. Dit kan leiden tot een grotere inspanning in de verkenningsfase waarmee het risico op het daadwerkelijk realiseren van ondoelmatige maatregelen alsnog wordt ondervangen. Waterschappen herkennen dit echter niet. Zij geven aan dat de beoordeling een ander doel heeft dan de ingangstoets en dat daardoor de scope nog kan wijzigen.

De PD HWBP geeft aan hier sinds kort strenger op te sturen en geen projecten met een instabiele scope toe te laten tot het programma. In de verkenningsfase wordt de scope verder onderzocht door het uitvoeren van een nadere veiligheidsanalyse en soms wordt ook het opstellen van een Technische Uitgangspunten Notitie (TUN) specifiek in deze context benoemd. In de planuitwerkingsfase wordt het proces getoetst waarop het projectteam het voorkeursalternatief verder zal uitwerken tot een sober en doelmatig (definitief) ontwerp dat ten slotte wordt gerealiseerd in de laatste fase.

Discussies gaan over de onderbouwing van het ontwerp, nieuwe ontwikkelingen, beheer en onderhoud, en kansen voor synergie

De beoordeling op een sober en doelmatig ontwerp leidt in de praktijk wel tot discussie. Dit zien we ten eerste terug in acht van de tien onderzochte cases. De Waterwet en de subsidieregeling schrijven een sober en doelmatig ontwerp voor. Waterschappen ervaren echter dat de begeleidingsteams streven naar de soberste en de doelmatigste oplossing. Discussies gaan vaak over of het ontwerp sober en doelmatig genoeg is. Daarbij kijkt het begeleidingsteam op een hoog detailniveau mee met het ontwerp. Een voorbeeld werd genoemd bij project Stadsdijken Zwolle: daar vond discussie plaats over de lengte van de damwand, waarbij het betrokken begeleidingsteam vond dat er nog enkele centimeters af konden. Om die mogelijke wijziging te verwerken in het ontwerp moesten er dusdanig veel engineeringskosten worden gemaakt door het projectteam, dat dit mogelijk niet meer zou opwegen tegen de kostenbesparing van de maatregel zelf. Dit wordt ervaren als *“penny wise, pound foolish”*. Andere discussies gaan over de technische uitgangspunten, waarbij waterschappen er volgens de PD HWBP soms conservatief inzitten, gezien hun voorkeur voor een robuuste dijk vanwege hun verantwoordelijkheid voor (het beheer van) de dijk.

Ten tweede heeft in zes van de tien onderzochte projecten discussie plaatsgevonden van beleidsmatige aard, ingegeven door nieuwe inzichten, nieuwe wensen vanuit de samenleving of beleidsverschillen tussen waterschappen. Voorbeelden hiervan zijn thema's als duurzaamheid en biodiversiteit. Hierop heeft het waterschap beleid ontwikkeld wat ook in de dijkversterkingen gerealiseerd dient te worden. Ook worden er door het waterschap soms randvoorwaarden gesteld om de omgeving minder te belasten, waardoor een technisch duurdere oplossing wordt gekozen. Discussies over de subsidiabiliteit van nieuwe beleidsthema's komen in een bepaald project naar voren en worden vervolgens op alliantieverband geslecht tot een nieuwe manier van werken de standaard is geworden. Dit leidt soms tot frictie. In dit meer beleidsmatige proces speelt de subsidieregeling zelf geen rol.

Ten derde vinden er discussies plaats over maatregelen waarvan het waterschap ze onderdeel van de versterking vindt en het HWBP een maatregel in het kader van beheer en onderhoud. In de meeste gevallen is die demarcatie helder, in een aantal gevallen is er een grensvlak. Bij projecten KIJK en Neder-Betuwe ontstond er discussie over de bekostiging van anti-graverij maatregelen tegen het graven van tunnels in de dijk door bijvoorbeeld bevers. De vraag hierbij is: wat hoort bij versterking en wat hoort bij onderhoud van het waterschap? Bij Salmsteke speelde in dit kader een discussie over taludverflauwing. Het waterschap wilde in het kader van de dijkversterking het talud terugbrengen met een helling van 1:3. Omdat dit een eis is ingegeven vanuit beheer, ziet het HWBP dit als een beheermaatregel en de kosten hiervoor dus als niet subsidiabel. Het waterschap echter ziet dit als integraal onderdeel van de dijkversterking.

Ten slotte vinden er discussies plaats die voortkomen uit het feit dat de subsidieregeling gericht is op individuele projecten en niet op projecten die binnen een programma worden opgepakt of projecten die onderdeel zijn van een integrale gebiedsontwikkeling. Binnen waterschappen wordt er gezocht naar synergie over projecten heen, waarbij investeringen in het ene project moeten

leiden tot besparingen in andere versterkingsprojecten van het waterschap. Ook uit de evaluatie van de Waterwet bleek dat de nadruk op sober op gespannen voet kan staan met het zoeken naar synergie in integrale ontwerpen. Hiervan is het programma Sterke Lekdijken van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden een voorbeeld en specifiek de investering in de innovatie ProLock in het project Salmsteke. In de businesscase die is opgesteld door het Programmteam Sterke Lekdijk wordt onderbouwd dat de hoge kilometerprijs bij Salmsteke als koploperproject binnen het programma Sterke Lekdijk zich op termijn zal uitbetalen in een lagere kilometerprijs bij de overige deelprojecten. Hier is de regeling niet op ingericht en dit is dus onderwerp van discussie tussen het projectteam van het waterschap en het begeleidingsteam van de PD HWBP, met name over hoe dit terugverdieneffect wordt gemonitord. Ook wordt gezocht naar synergie in de combinatie van waterveiligheidsprojecten met gebiedsontwikkeling en meekoppelkansen. Een voorbeeld werd genoemd bij het project Salmsteke van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, waarin sprake was van een integraal ontwerp voor zowel de waterveiligheidsopgave als uiterwaardontwikkeling. Omdat alleen de kosten voor waterveiligheid subsidiabel zijn, dient inzicht te worden gegeven in welke kosten voor waterveiligheid worden gemaakt en welke voor de uiterwaardontwikkeling. Voor fysieke maatregelen kan dit goed. Voor de projectmanagementkosten wordt met een verdeelsleutel gewerkt. Dit is conform Deel B van de subsidieregeling. Daarmee zijn de discussies echter nog niet geslecht. *“In gesprekken kunnen we het wel goed onderbouwen, maar op papier is het lastiger. De vragen die zij stellen kosten weken werk van mensen. Dus ik vraag me af of de vragen wel proportioneel zijn. En het is ook lastig voor het HWBP om daar een herleidbare toets op uit te voeren, dus het is voor ons allebei veel werk.”* Waar de regeling op papier vaak helder is, is dat in de praktijk niet altijd zo en dat leidt tot (tijdrovende) discussies.

Eenzelfde situatie deed zich voor bij het project Well van het Waterschap Limburg. De scope van het project werd veranderd van een versterkingsproject naar een integrale gebiedsontwikkeling, waardoor er meerdere opgaven tegelijk werden aangepakt en er sprake was van meerdere financieringsstromen. *“De omslag van een sectorale aanpak naar een integrale aanpak is vanuit deze regeling een complex punt. De regeling is namelijk sectoraal ingericht”.* Het is een intensief proces geweest om de kosten voor de opgaven onderbouwd uit te splitsen en toe te bedelen aan de verantwoordelijke partij en voor de overige proces- en projectkosten tot een verdeelsleutel te komen. *“De regeling zegt hier namelijk niks over”.*

Maatwerkafspraken staan soms op gespannen voet met de subsidieregeling en de regels voor sober en doelmatig, maar zijn in de geest van de regeling en daarmee te verantwoorden

Uit de analyse van de subsidiebeschikkingen van de afgelopen vijf jaar blijkt dat regelmatig aanvullende afspraken worden gemaakt. Sommige afspraken staan op gespannen voet met de subsidieregeling en de regels voor sober en doelmatig. Dit zijn maatwerkafspraken over nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht waar de subsidieregeling nog niet in voorziet (zoals emissieloos bouwen), over situaties waarin het afwijken van de regel op een of andere manier doelmatiger lijkt, of om een dispuut te beslechten ten behoeve van de voortgang van projecten. De maatwerkafspraken zijn uitlegbaar in termen van doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP. Enkele concrete voorbeelden van maatwerkafspraken zijn:

- Subsidiering van kosten in de verkeerde projectfase; zoals de kosten voor het aanleggen van laadinfrastructuur in de planuitwerkingsfase (meerdere projecten).
- Subsidiering van kosten die strikt genomen niet bijdragen aan de waterveiligheidsopgave, maar het project wel verder helpen zoals de subsidiering van de kosten voor sanering van asfaltfabriek Olasfa (project Zwolle-Olst).
- Een bonusuitkering als geen gebruik gemaakt wordt van de risicovoorziening op uitloop door het projectteam (project KIJK). De bonus mag dan in de realisatiefase als subsidiabele kosten worden opgevoerd.
- Het afspreken van een verdeelsleutel voor een deel van de kosten waar deze niet direct toegerekend kunnen worden aan één specifieke financier, in een situatie dat er naast waterveiligheid ook andere opgaven in het project zijn zoals meekoppelkansen en beheeropgaven (project Standhazensedijk).
- Subsidiering van een kostenoverschrijding als gevolg van prijsstijgingen door de coronapandemie en later door de oorlog in (project Rijnkade).
- Subsidiering van grondverwerving hoewel onvoldoende is aangetoond dat de in het project verworven gronden overeenkomen met het referentieprofiel in het besluit van het programmabestuur van 2022 (project Salmsteke).

De gemaakte maatwerkafspraken zijn niet op een centrale plek bijgehouden en zijn daarmee niet voor iedereen transparant.

Opvolging aanbevelingen uit Evaluatie 2019 – Sober en doelmatig

In de evaluatie in 2019 is aanbevolen om nader te concretiseren en vast te leggen wat met een doelmatige projectaanpak en versterkingsmaatregel bedoeld wordt, door:

1. *“Een standaard toetskader te introduceren voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, aanpak en projecten op de doelmatigheid.”* Er is een standaard toetskader (Referentiekader) geïntroduceerd voor het begrip doelmatigheid. Het instrument maakt het eenvoudiger om de subsidiabiliteit (doelmatigheid) van een projectaanpak te onderbouwen en te toetsen op basis van bijvoorbeeld kosten bij vergelijkbare projecten. Daarnaast is het Stappenplan Sober en Doelmatig opgesteld. Hierin is uitgelegd wat het HWBP onder sober en doelmatig verstaat. Het is een instrument waarmee waterschappen kunnen onderbouwen of het ontwerp wel of niet (deels) subsidiabel is. Het referentiekader vormt -samen met het stappenplan sober en doelmatig ontwerp en de verbeteringen rond LCC- het kader voor een ontwerp.

2. *“De toepassing van LCC-analyse nader te onderzoeken en de wijze waarop en wanneer dit wordt meegenomen.”* Doelmatigheid is vooral verder uitgewerkt op het vlak van LCC. In de vorige evaluatie bleek onduidelijkheid te zijn over de toepassing van de LCC-analyse. Er bleek behoefte te zijn aan (praktijk)kennis over de toepassing van de LCC. Naar aanleiding daarvan is het document Handelingsperspectief LCC opgesteld. Hierin staat een stappenplan waarmee handvatten zijn geboden voor het uitvoeren van een LCC-analyse en de uiteindelijke afweging vanuit economisch oogpunt. Daarnaast is binnen dit handelingsperspectief verduidelijking geboden over de omgang met hogere beheer- en onderhoudskosten naar aanleiding van de evaluatie in 2019. De kosten voor beheer en onderhoud van een dijkversterking zijn volgens de regeling voor rekening van het uitvoerende waterschap. In de evaluatie van de subsidieregeling is de vraag op tafel gekomen of dit geen onevenredig hoge kosten voor het waterschap met zich meebrengt. De

regeling bleek hierin redelijk te zijn en niet aangepast te hoeven worden, wel is er verduidelijking hierop binnen het handelingsperspectief geboden.

3. *“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.”* Naast LCC is het ontwerpprincipe ‘partieel en kortcyclisch versterken’ door de wetgever meegegeven. Dit zijn mogelijke oplossingsrichtingen die uit een LCC-analyse als meest doelmatig zouden kunnen komen. In de [factsheet ‘Werkwijze partiële en kort-cyclische dijkversterking’](#) is verder toegelicht hoe deze oplossingen toe te passen.

4. *“Te onderzoeken of nadere uitgangspunten nodig zijn voor het beleid rondom grondverwerving voor versterkingsmaatregelen.”* Uit de vorige evaluatie bleek ook het feit dat grondverwerving subsidiabel is voor zover dat het beleid van het waterschap volgt. Dat leidde tot verschillen tussen waterschappen en riep de vraag op in hoeverre het grondbeleid van de waterschappen altijd sober is. De [Beslisboom Grondverwerving](#) is opgesteld om uniformiteit te creëren in grondverwerving en om handvatten te geven voor de beoordeling of eigendomsverkrijging van de kering subsidiabel is.

Tenslotte kwam uit de vorige evaluatie naar voren dat het begrip ‘doelmatigheid’ verder kon worden geoperationaliseerd. Hierbij was de aanbeveling om te starten met het monitoren van ervaringscijfers en kengetallen, en de inzichten hiervan te gebruiken om het toetskader (referentiekader) verder aan te scherpen. Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft het HWBP de afgelopen jaren meer informatie verzameld over projecten. Er is nog geen monitoringsysteem opgezet.

3.2.3 Wat zijn onze conclusies?

De subsidieregeling en hulpinstrumenten leiden tot uitlegbaarheid en onderbouwing van een sober en doelmatig ontwerp en dragen zo bij aan een sobere en doelmatige invulling van de waterveiligheidsopgave

Waterschappen weten vaak op voorhand wat een sobere en doelmatige oplossing is. De subsidieregeling en hulpinstrumenten, zoals het Stappenplan Sober en Doelmatig en de LCC-analyse, leiden tot uitlegbaarheid en onderbouwing van een sober en doelmatig ontwerp. De subsidieregeling vraagt om een LCC-analyse. Daarvan wordt goed gebruik gemaakt in nagenoeg alle projecten en daarmee wordt onderbouwd welke maatregel doelmatig is. Wat dat betreft wordt conform de subsidieregeling gewerkt en dit draagt bij aan een sober en doelmatig ontwerp.

De complexiteit en weerbarstigheid van de praktijk vragen om maatwerkafspraken tussen waterschap en de PD HWBP. Die staan soms op gespannen voet met de subsidieregeling en de regels voor sober en doelmatig, maar zijn in de geest van de regeling en daarmee te verantwoorden

De dagelijkse praktijk is complexer en weerbarstiger dan de subsidieregeling, het referentiekader en de additionele documenten kunnen voorzien. In discussies over een subsidieaanvraag zijn daarom soms maatwerkafspraken nodig die, ‘in de geest van de subsidieregeling’, een project verder helpen en/of de doelmatigheid vergroten.

3.3 Projectaanpak

3.3.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

Het thema 'projectaanpak' komt in de subsidieregeling in meerdere artikelen aan de orde. Tevens zijn meerdere uitwerkingen van de subsidieregeling gedaan waarin het thema nader wordt toegelicht en gepreciseerd.

Tabel 3.6 Overzicht regeling en uitwerking voor het thema 'projectaanpak'

Subsidieregeling	Uitwerkingen
- Artikel 2. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten verkenningfase - Artikel 3. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten planuitwerkingsfase - Artikel 4. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten realisatiefase - Artikel 6. Aanvraag verlening reguliere subsidie	- Referentiekader - Stappenplan subsidieregeling - Hoogwaterbescherming - Begeleidingsagenda - Begeleidingsaanpak Werkproces in beeld - PPI - Werkwijze Begeleiding en Toetsing HWBP - Leerdokument Vroege Marktbenadering - Werkwijze Fastlane en Kleine Projecten

Het HWBP werkt met een systematiek die ontleend is aan de MIRT-werkwijze. Ieder HWBP-project doorloopt in principe drie fasen: verkenningfase (waaronder eventueel een voorverkenning), planuitwerkingsfase en realisatiefase. Dit is de basis voor de projectaanpak.

Subsidiering in relatie tot MIRT-werkwijze

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

Subsidieregeling

Paragraaf 2 van de subsidieregeling start met een drietal artikelen die beogen duidelijk te maken welke kosten en daarmee activiteiten behoren tot de verkenningfase (artikel 2), de planuitwerkingsfase (artikel 3) en de realisatiefase (artikel 4), en wel of niet subsidiabel zijn. Artikel 6 in de subsidieregeling gaat over de aanvraag tot subsidieverlening en de benodigde documenten om tot een goede aanpak te komen. De aanvraag moet per projectfase worden ingediend vóór de afloop van de activiteiten. Lid 3, 4 en 5 gaan in op de documenten die bij de aanvraag moeten worden geleverd. In deze artikelen worden op hoofdlijnen eisen gesteld aan een plan van aanpak voor verkenning, planuitwerking of realisatiefase. Hierin komen onder andere eisen aan planningssystematiek (PPI-planning), raming (SSK-raming, zie ook artikel 5), beschrijving subsidiabele activiteiten en resultaten terug. Daarnaast worden de scope en bijbehorende activiteiten per fase afgebakend. Voor de planuitwerkingsfase wordt ook een beschrijving van de marktbenadering gevraagd (artikel 6.4b). De artikelen hebben tot doel te komen tot een meer

uniforme en onderbouwde werkwijze rond planning en tijdbeheersing, ramingen, activiteiten en marktbenadering.

Uitwerking van de subsidieregeling

Het HWBP kent diverse beleidsuitwerkingen waarmee verder invulling is gegeven aan de eisen op hoofdlijnen zoals die zijn opgenomen in de subsidieregeling. In de volgende additionele documenten zijn de handvatten voor de projectaanpak nog verder uitgewerkt of worden instrumenten gegeven om gekozen aanpak te onderbouwen:

- **Referentiekader projectaanpak:** Het referentiekader maakt het eenvoudiger om de subsidiabiliteit (doelmatigheid) van een projectaanpak te onderbouwen en te toetsen op basis van bijvoorbeeld de capaciteitsraming, risicobeheersing en verhouding voorbereidingskosten en realisatie bij vergelijkbare projecten.
- **Stappenplan subsidieregeling HWBP:** In dit overzicht is aan de hand van tien stappen toegelicht hoe binnen het HWBP wordt toegewerkt van een 'onveilige kering' (stap 1) naar een subsidiebeschikking voor de realisatiefase (stap 10). In 2021 is het Stappenplan aangescherpt.
- **Begeleidingsagenda:** De agenda is bedoeld om afspraken over begeleiden en toetsen vast te leggen en tussentijdse bevindingen te borgen. Tevens wordt de agenda gebruikt om issues, specials en maatwerkafspraken te borgen. Wanneer er sprake is van een subsidieverlening of vaststelling, wordt de agenda benut als Samenvattend Toetsverslag. Het begeleidingsteam is penvoerder van de agenda en draagt zorg voor de verwerking van afspraken. Het Projectteam beschikt over de laatste versie van de agenda, leest mee en vult aan. Beide dragen zorg voor de compleetheid en correctheid van informatie. De begeleidingsagenda is in 2023 gepubliceerd, naar aanleiding van de evaluatie in 2019 waaruit naar voren kwam dat begeleidingsteams de samenwerking tussen PD HWBP en waterschap kunnen verbeteren.
- **Begeleidingsaanpak Werkproces in beeld:** Dit document beschrijft de samenwerking tussen begeleidingsteams en projectteams van het HWBP en geeft houvast voor de rolverdeling. Hieronder valt ook de 'Werkwijze Begeleiding en Toetsing HWBP', waarin de werkwijze vanuit het HWBP nader is geduid. Beide documenten zijn in 2023 gepubliceerd, naar aanleiding van de evaluatie in 2019 waaruit naar voren kwam dat (vaste) begeleidingsteams de samenwerking tussen PD HWBP en waterschap kunnen verbeteren.
- **PPI-methodiek:** De PPI-methodiek wordt gehanteerd voor het maken van een betrouwbare planning van een projectfase. Op de kennisbank van het HWBP is deze methodiek verder toegelicht.
- **Leerdokument Vroege Marktbenadering:** Uit de evaluatie 2019 is gebleken dat de subsidieregeling vroege marktbenaderingen niet in de weg zit, maar in sommige gevallen wel voor inefficiëntie zorgt; door aanvullende tussentijdse toetsen en marktbenaderingsstrategieën die niet door een voltallig integraal begeleidingsteam beoordeeld zijn. Om inefficiëntie zo veel mogelijk te vermijden was een handelingskader op basis van ervaring uit eerdere projecten nodig. Er is een document Leerervaringen Vroege Marktbenadering opgesteld over mogelijke manieren om de markt te betrekken in een project. Er wordt gewerkt aan een Handelingsperspectief.

- Werkwijze Fastlane en Kleine Projecten: Een aanbeveling uit 2019 was om de werkwijze voor fastlane en kleine projecten te verduidelijken. Er was een afweging nodig om al dan niet van de fastlane-procedure gebruik te maken. In de bestaande Werkwijze Fastlane en Kleine Projecten zijn teksten aangescherpt op basis van de aanbeveling.

De werkwijzen rondom SSK en nadeelcompensatie zijn tevens relevant voor een doelmatige projectaanpak. Deze zijn verder toegelicht onder paragraaf 3.4.

3.3.2 Wat zijn onze bevindingen?

De regeling en additionele documenten bieden handvatten voor een uniforme projectaanpak

Na de evaluatie van 2019 zijn er diverse documenten bijgekomen om verder invulling te geven aan de projectaanpak. In de cases en overige interviews komt terug dat er door opgedane projectervaring en door de geboden handvatten (na opvolging van de aanbevelingen uit 2019), meer grip wordt ervaren op de projectaanpak zoals beoogd in de regeling. Echter, nieuw beleid of nieuwe trends vragen met regelmaat om nieuwe afspraken en handreikingen om een uniforme aanpak binnen het programma te waarborgen. Een voorbeeld is de opkomst en toename van het aantal tweefasencontracten.

De standaardfasering is niet voor elk project het meest doelmatig

De subsidieregeling gaat uit van een standaardprojectaanpak waarin de fasen verkenning, planuitwerking en realisatie achtereenvolgens worden doorlopen. We constateren dat deze fasering goed werkt voor een deel van de HWBP-projecten. Op hoeveel versterkingsprojecten dit exact neerkomt, is momenteel niet cijfermatig te onderbouwen. Wel blijkt dat in vijf van de tien cases de beoogde fasering heeft geholpen om tot een doelmatige oplossing en stapsgewijze aanpak te komen. Er is echter ook een toenemend aantal HWBP-projecten waarvoor de standaardfasering niet het meest doelmatig is. We constateren dit in de volgende situaties:

- In grote projecten of projecten met veel onzekerheid werkt de fasering soms juist ondoelmatigheid in de hand. Een waterschap zegt daar het volgende over: *“door de subsidieregeling stuur je heel erg op de drie fases, maar minder op het optimum.”* Zwolle-Olst is een project met een opgave van 30 kilometer. Vanwege de fasering moet in de planuitwerkingsfase voor het hele traject het uitvoeringsontwerp worden uitgewerkt, terwijl het nog jaren zal duren voor de laatste dijkvakken worden versterkt. De kans is groot dat de ontwerpen tegen die tijd geactualiseerd moeten worden. Daarnaast vraagt het veel capaciteit om de ontwerpen tegelijkertijd uit te werken, in plaats van dat één team de ontwerpen achter elkaar uitwerkt. Dat laatste levert ook een potentieel leereffect op. Vanwege de voorgeschreven fasering vindt dat leereffect nu niet op die manier plaats. Vooral binnen grote projecten kan het daarmee doelmatig(er) zijn het traject op te delen in verschillende deeltrajecten die zich elk in een andere fase bevinden: een deel van het project in de planuitwerking en al een deel in realisatie.
- Ook voor de kleine of relatief eenvoudige projecten kan de fasering ondoelmatig werken. Vanuit relatief kleine projecten is in 2019 al aangegeven dat het opeenvolgend aanvragen van subsidies en doorlopen van MIRT-fases als omslachtig wordt ervaren. Dit werd bevestigd in deze evaluatie en specifiek in de case Neder-Betuwe. Het doorlopen van de drie fases voor

projecten waarbij de oplossing voor hand ligt en relatief eenvoudig uit te voeren is, is niet altijd nodig. De subsidieregeling voorziet voor deze situaties in de mogelijkheid tot combinatie van fases in een 'fastlane' procedure waarin waterschap en PD HWBP afspraken maken om subsidieaanvragen voor verkenningsfase, planuitwerkingsfase en/of realisatiefase te combineren en gelijktijdig in te dienen. Maar deze procedure blijkt in de praktijk nauwelijks te worden benut. In de bestudeerde toetsverslagen van projecten waarvan alle fasen na 2019 hebben plaatsgevonden is dit slechts enkele keren voorgekomen.

- Binnen tweefasencontracten worden onderdelen van de realisatiefase al in de planuitwerking uitgevoerd. Dit leidt tot discussies en noodzaak tot maatwerk voor omgang met de harde knip tussen deze fasen in de subsidieregeling. Ook het referentiekader is gestoeld op de MIRT fasering en daarmee niet ondersteunend voor de tweefasenaanpak. Zie meer informatie onder 'Tweefasenaanpak'.

In de situaties onder de eerste en derde bullet kan er sprake zijn van voorfinanciering door een waterschap doordat activiteiten 'naar voren worden getrokken'. Een terugkerende discussie is de subsidiabiliteit van voorfinancieren. Voorfinanciering door een waterschap is soms gewenst en genooddaakt om activiteiten eerder uit te voeren dan de subsidieregeling beoogt. Hiervoor wordt geld aangewend waarover rente moet worden betaald. Deze voorfinanciering is subsidiabel, de rente niet. Een lange tijd was deze rente nagenoeg nul, maar dit begint te veranderen. Er is een stijging in rente te zien, wat bij grote bedragen in de kosten gaat lopen. Deze kosten liggen dan bij het waterschap. Tegelijkertijd geldt: het HWBP doet aan bevoorschotting naar waterschappen (maximaal 40 miljoen per project per jaar), daar kunnen waterschappen juist rente op ontvangen.

Tweefasencontracten kennen een flinke opmars binnen het HWBP in de afgelopen jaren

Inmiddels wordt ruim 60% van de projecten binnen het HWBP met een tweefasencontract uitgevoerd en hiervoor is groot draagvlak bij de waterschappen. Dit is onderzocht door bureau Significant¹³, in opdracht van het HWBP. In vijf van de tien cases is een tweefasenaanpak gehanteerd. Deze waterschappen staan achter de aanpak en hebben goede ervaringen met deze aanpak. Argumenten van voorstanders van een tweefasenaanpak zijn:

- Slimmer werken en daarmee besparingen realiseren (innovaties, uitvoeringsaspecten slim integreren in de aanpak).
- Beter beheersen van (uitvoerings-)risico's.
- Voorspelbaarheid in uitvoering, minder discussie achteraf over VTW's/meerwerk.
- Gebrek aan eigen kennis en capaciteit.

Waterschappen geven aan dat met het vroegtijdig betrekken van de aannemer kosten worden vermeden in de realisatie en dus doelmatigheidswinst wordt geboekt. Vermeden kosten zijn alleen niet zichtbaar in een raming. Het is daarom niet inzichtelijk dat tweefasencontracten zorgen voor een besparing van kosten in de realisatiefase.

¹³ Bron: Significant (2023) Leerervaringen Vroege Marktbenadering HWBP

Tegenover de argumenten van de voorstanders staat de discussie over risico's op ondoelmatigheid door een tweefasenaanpak. Deze zorg komt vanuit de begeleidingsteams en zit met name in het gebrek aan prijsvoordeel ten gevolge van concurrentie en voldoende prijscontrole op de aannemer. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een tweefasenaanpak komt de prijs van uitvoering namelijk niet in concurrentie tot stand door aanbesteding en gunning op basis van de beste prijs/kwaliteit verhouding (BPKV), maar in onderhandeling met de aannemer die al vanuit een eerdere fase aan tafel zit. Er zijn geen 'checks and balances' vanuit de regeling om deze prijsvorming te doorgronden, waardoor er in projecten verschillende werkwijzen voor prijsvorming worden gehanteerd. Vanuit het project Neder-Betuwe is bijvoorbeeld een beheerstechniek bestaande uit achttien *checks and balances* ingebouwd om de prijsvorming te doorgronden en controleren. Of deze techniek werkt en bijdraagt aan het verminderen van het risico op ondoelmatigheid, is in deze evaluatie niet onderzocht.

Kortom, de waarborgen voor doelmatigheid in de huidige subsidieregeling, waarbij de prijs cf. art. 4 lid 2 jo art. 8 lid b. het resultaat is van de aanbesteding, worden in een tweefasencontract onvoldoende benut. Dit leidt tot veel discussie en brengt een risico op ondoelmatigheid met zich mee.

Opvolging aanbevelingen 2019 – Projectaanpak

Uit de evaluatie 2019 bleek dat de subsidieregeling voor de PD HWBP weinig kaders en instrumenten bood om te kunnen toetsen op een doelmatige projectaanpak. De aanbeveling was daarom om te concretiseren en vast te leggen wat met een doelmatige projectaanpak bedoeld wordt en hiervoor een standaard toetskader te introduceren. Dit toetskader is opgesteld; het Referentiekader.

3.3.3 Wat zijn onze conclusies?

De huidige informatievoorziening rondom de projectaanpak voldoet

De subsidieregeling stelt eisen voor de projectaanpak op hoofdlijnen en deze zijn in de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van de evaluatie 2019, in detail uitgewerkt binnen het HWBP. We concluderen dat de aanvullende informatievoorziening rondom de regeling heeft gezorgd voor meer duiding en handvatten voor de aanpak. Of deze handvatten daadwerkelijk de doelmatigheid van de aanpak vergroten, kan niet worden gesteld maar risico's worden wel beperkt door een betere uitwerking.

Fasering helpt om te trechteren naar een doelmatige oplossing, maar staat in de praktijk soms de meest doelmatige aanpak in de weg

We concluderen dat er versterkingsprojecten zijn waarbij de standaardfasering doelmatig is, en dat er drie categorieën versterkingsprojecten zijn geïdentificeerd waar we risico's op ondoelmatigheid signaleren. Dit is met name het geval bij (1) grotere projecten waarbij parallel wordt gewerkt aan meerdere fases, (2) bij projecten waarin fasen versneld kunnen worden doorlopen / gecombineerd, (3) en projecten waarin werkzaamheden uit de realisatiefase naar voren worden gehaald naar de planuitwerkingsfase. In de praktijk blijft het passen en meten welke werkzaamheden bij welke fase horen.

Tot op heden worden in de situaties 1 en 3, zoals hierboven genoemd, maatwerkafspraken gemaakt. De huidige regeling dwingt de subsidieverlener tot het leveren van maatwerk in deze situaties. Fastlane is opgenomen in de regeling en lijkt een oplossing voor projecten die niet alle fasen willen doorlopen (situatie 2). Vanuit relatief kleine projecten is in 2019 al aangegeven dat het opeenvolgend aanvragen van subsidies en doorlopen van MIRT-fases als omslachtig wordt ervaren. Dit werd bevestigd in deze evaluatie en specifiek in het project Neder-Betuwe. De fastlane procedure wordt in de praktijk echter nauwelijks benut. De reden hiervoor is niet naar voren gekomen in deze evaluatie en zou specifiek kunnen worden onderzocht.

Tweefasenaanpak wordt in toenemende mate toegepast, terwijl deze contracten en de regeling onvoldoende op elkaar aansluiten

Er wordt in toenemende mate gewerkt met tweefasencontracten. Een tweefasenaanpak kent argumenten voor én tegen. Voorstanders geven onder andere aan dat de tweefasenaanpak helpt om slimmer te werken, beheersen en uitvoeren, wat uiteindelijk tot doelmatigheidswinst kan leiden in de realisatiefase. Het precieze effect hiervan is echter lastig in cijfers uit te drukken. Tegenstanders geven aan dat er weinig grip is vanuit de regeling op prijsvorming. De keuze voor een bepaald type marktbenadering wordt wel door waterschappen onderbouwd, echter niet volgens een uniform afwegingskader. Dit leidt in projecten tot veel discussie over marktbenadering en mogelijk tot ondoelmatigheid.

In de opzet van de subsidieregeling is niet uitgegaan van tweefasencontracten. Werkzaamheden uit de realisatiefase worden al in de planvormingsfase uitgevoerd en er is geen moment van herijking na aanbesteding nodig bij een tweefasencontract. Dit vraagt nu om maatwerkafspraken in het subsidieverleningsproces en leidt tot verschillen in aanpak tussen waterschappen.

3.4 Kostenraming

3.4.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

In de subsidieregeling staan meerdere artikelen met regels voor het ramen van de kosten. In verschillende additionele documenten wordt dit nader toegelicht en gepreciseerd. De volgende tabel geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3.7 Overzicht regeling en uitwerking voor het thema 'kostenraming'

Subsidieregeling	Uitwerkingen
- Artikel 5. Kostenraming - Artikel 6a. Indexering reguliere subsidies	- Referentiekader - Uitwerking vergoeding prijsindexering - PPI-methodiek en SSK - Werkwijze nadeelcompensatie

Subsidieregeling

Artikel 5 gaat over de methode van de kostenraming. Door toepassing van SSK 2018 wordt een nauwkeurige kostenraming beoogd. Door gebruik van deze 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 is een probabilistische raming vereist.

Artikel 6a gaat over de mogelijkheden tot het indexeren van reguliere subsidies. Uit de evaluatie in 2019 kwam naar voren dat indexeren ook mogelijk gemaakt moet worden voor andere projectfasen dan de realisatiefase, voor projecten kleiner dan 40 miljoen euro en al vanaf een doorlooptijd langer dan jaar. Daarop is de subsidieregeling HWBP per 1 april 2021 gewijzigd. Ook is uitgewerkt hoe de prijsindexering tot stand komt.

Uitwerking van de subsidieregeling

Het HWBP kent diverse beleidsuitwerkingen waarmee verder invulling is gegeven aan de eisen op hoofdlijnen zoals die zijn opgenomen in de subsidieregeling. In de volgende additionele documenten zijn de richtlijnen voor de kosten verder uitgewerkt of worden instrumenten gegeven om deze te onderbouwen:

- Referentiekader projectaanpak: Het referentiekader maakt het eenvoudiger om de subsidiabiliteit (doelmatigheid) van een projectaanpak te onderbouwen en te toetsen op basis van bijvoorbeeld de capaciteitsraming en de verhouding tussen engineeringskosten en bouwkosten bij vergelijkbare projecten.
- Uitwerking vergoeding prijsindexering: HWBP-projecten zijn vaak grote projecten waar meerdere jaren aan wordt gewerkt. Daarom is er in de regeling de mogelijkheid opgenomen om voor reguliere projecten de geraamde kosten te indexeren. Er is een rekensheet beschikbaar voor doorrekenen van indexering.
- PPI-methodiek: De PPI-methodiek wordt gehanteerd voor het maken van een betrouwbare planning van een projectfase. Op de kennisbank van het HWBP is deze methodiek verder toegelicht.
- SSK: Om een subsidie aan te vragen dient een waterschap een plan van aanpak in, tezamen met onder andere een bijbehorende kostenraming. Bij HWBP wordt gewerkt volgens de SSK-systematiek voor het kostenmanagement van projecten. Op de kennisbank van het HWBP is deze systematiek verder toegelicht.
- Werkwijze nadeelcompensatie: Kosten als gevolg van nadeelcompensatie betreffen vergoedingen aan burgers en bedrijven doordat er hinder of schade ontstaat door de versterkingsmaatregelen. Er is een werkwijze opgesteld hoe om te gaan met deze kosten, aangezien dit thema in sommige situaties op gespannen voet staat met het principe van voorcalculatie van de regeling. Uitgangspunt is dat een ondergrens van de te verwachten kosten voor nadeelcompensatie opgenomen wordt in de raming, waarbij achteraf op basis van nacalculatie de werkelijke kosten worden gesubsidieerd. Dit wijkt af van het uitgangspunt van de subsidieregeling, maar is wel juridisch mogelijk binnen de kaders van de subsidieregeling.

3.4.2 Wat zijn onze bevindingen?

SSK methodiek wordt toegepast en leidt tot minimale discussie

De SSK methodiek wordt door alle waterschappen gehanteerd. Aangenomen dat in toetsverslagen alleen opvallende en afwijkende zaken staan genoteerd, zijn in de meeste gevallen de ramingen

herleidbaar, proportioneel en in lijn met het risicodossier en de planning. In de tien bestudeerde cases wordt bevestigd dat de SSK methodiek wordt toegepast.

Ten behoeve van herleidbaarheid worden de planning en de kostenraming gebaseerd op dezelfde 'work breakdown structure'. Als kostenposten tijdens de toetsing niet subsidiabel zijn gebleken, heeft in afstemming een bijstelling van de raming plaatsgevonden en/of is informatie toegevoegd aan de SSK. Volgens toetsers zijn met name de herleidbaarheid en proportionaliteit vaak bespreekpunten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de aansluiting van de raming op het projectplan, het productenoverzicht, risicodossier en de planning.

In de toetsverslagen kwamen enkele opvallende zaken terug. Bij sommige aanvragen was de raming niet (voldoende) onderbouwd en heeft het begeleidingsteam zelf nagerekend of de raming proportioneel was. Daarnaast heeft een combinatie van tijdsdruk en gestelde voorwaarden gemaakt dat begeleidingsteams ramingen hebben geaccepteerd terwijl niet alle elementen zo herleidbaar of proportioneel gepresenteerd zijn als zij graag gezien hadden.

Opvolging aanbevelingen 2019 – Kostenraming

Uit de evaluatie 2019 kwam naar voren dat de SSK 2018 als nieuwe vigerende systematiek voor kostenramingen kon worden doorgevoerd, ter vervanging van de toenmalige SSK 2010.

Daarnaast kwam uit de evaluatie naar voren dat verdere operationalisering van het begrip 'doelmatigheid' van groot belang is. Een aanbeveling die hiervoor werd aangedragen is om te starten met het verzamelen van ervaringscijfers (waaronder bijvoorbeeld de werkelijke kosten) en kengetallen, om hier vervolgens op Alliantie breed niveau monitoringsgegevens over te kunnen delen. De afgelopen jaren zijn er meer cijfers verzameld. Een monitorings- en informatiesysteem zoals bedoeld in de evaluatie in 2019 is echter nog niet opgezet.

Investeringskosten per kilometer: veel hoger dan richtinggevende bandbreedtes in referentiekader

In het Referentiekader Projectaanpak¹⁴ geeft de referentiewaarde 'Investeringskosten per kilometer' richtinggevende bandbreedtes voor het duiden van de kosten per kilometer dijkversterking (zie volgende). Daarbij geeft het referentiekader ook richtinggevende bandbreedtes over het aandeel projecten die per categorie verwacht mag worden.

Tabel 3.8 Referentiewaarden voor investeringskosten per kilometer (V+PU+R-fase) (incl. btw, prijspeil januari 2024)

	Beperkte opgave / compl. per km	Gem. opgave / compl. per km	Grote opgave / compl. per km	Uitz. opgave / compl. per km
Investeringskosten per km	Tot € 6,0 mln./km	€ 6,0 tot 12,5 mln./km	€ 12,5 tot 18,5 mln./km	€ 18,5 of meer mln./km
% projecten per categorie	Ca. 30 – 40%	Ca. 40 – 50%	Ca. 10 – 20%	Ca. 10%

Bron: Referentiekader Projectaanpak, PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

¹⁴ PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

In de praktijk zien we dat de verdeling projecten niet helemaal conform het referentiekader is. De meeste projecten (32%) vallen in de laagste subsidie categorie van 0 tot 6 miljoen euro per kilometer. De categorieën 6 tot 12,5 miljoen euro/km en 12,5 tot 18,5 miljoen euro/km bevatten respectievelijk 14 en 11 projecten, goed voor 26% en 21% van het totaal aantal projecten. De hoogste subsidie categorie (18,5 miljoen euro of meer/km) omvat eveneens 11 projecten, wat neerkomt op 21% van het totaal aantal projecten. Hiermee is met name het aantal uitzonderlijke projecten hoger dan de richtlijn uit het referentiekader.

Kijkend naar de scope van de projecten in de verschillende categorieën wordt dat beeld versterkt. Het grootste gedeelte van de scope zit in de categorieën met de hogere kosten. Bijna 32 kilometer (21%) versterking zit in de categorie 12,5 tot 18,5 miljoen euro/km, terwijl 65 kilometer aan versterkingsprojecten (44%) kosten per kilometer heeft van meer dan 18,5 miljoen euro. Relatief veel complexe projecten hebben een grotere opgave (in kilometers), dit betekent dat er veel duur te versterken kilometers in het programma zitten.

Tabel 3.9 Ervaringscijfers voor investeringskosten per kilometer (V+PU+R-fase) (incl. btw, prijspeil januari 2024)

	0 tot 6 mln./km	6 tot 12,5 mln./km	12,5 tot 18,5 mln./km	18,5 of meer mln./km
# projecten o.b.v. verleende subsidie	17	14	11	11
Percentage (projecten)	32%	26%	21%	21%
Scope (in kilometer)	27,0	25,0	31,6	65,5
Percentage (o.b.v. kilometer)	18%	17%	21%	44%

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

De onderstaande figuren laten zien dat er in de afgelopen jaren verschuivingen zijn opgetreden in de complexiteit en kosten van de projecten die subsidie hebben ontvangen. In de figuren zijn projecten ingedeeld over tijd op basis van het jaar waarin de realisatiefase is verleend, daarnaast zijn de projectkosten geïndexeerd.

Projecten in de categorie tot en met 6 miljoen euro per kilometer kwamen voornamelijk aan het begin van het programma voor, sinds 2020 is er geen project in deze categorie meer bijgekomen. De eerste drie jaar van het programma zijn minder representatief omdat het programma zich in de opstartfase bevond wat tot andere aanpak en manier van programmeren leidde. Naarmate het programma vordert neemt het aantal en aandeel duurdere projecten toe. Het aandeel projecten met kosten per kilometer van 12,5 miljoen of meer neemt tussen 2018 en 2023 toe van 12% naar 42%.

Het aantal duurdere projecten (12,5 miljoen euro of meer) neemt de laatste jaren dus sneller toe dan de minder dure projecten. Figuur 3.7 illustreert deze trend aan de hand van de kosten per kilometer van de realisatiefase. De figuur laat zien dat het aantal projecten met hogere kosten voor de realisatiefase de vanaf 2020 is toegenomen. Daarnaast laat de figuur zien dat het merendeel van de projecten een scope heeft tussen de 0 en 3 kilometer, er zijn echter ook uitzonderingen met een aanzienlijk grotere scope. De 4

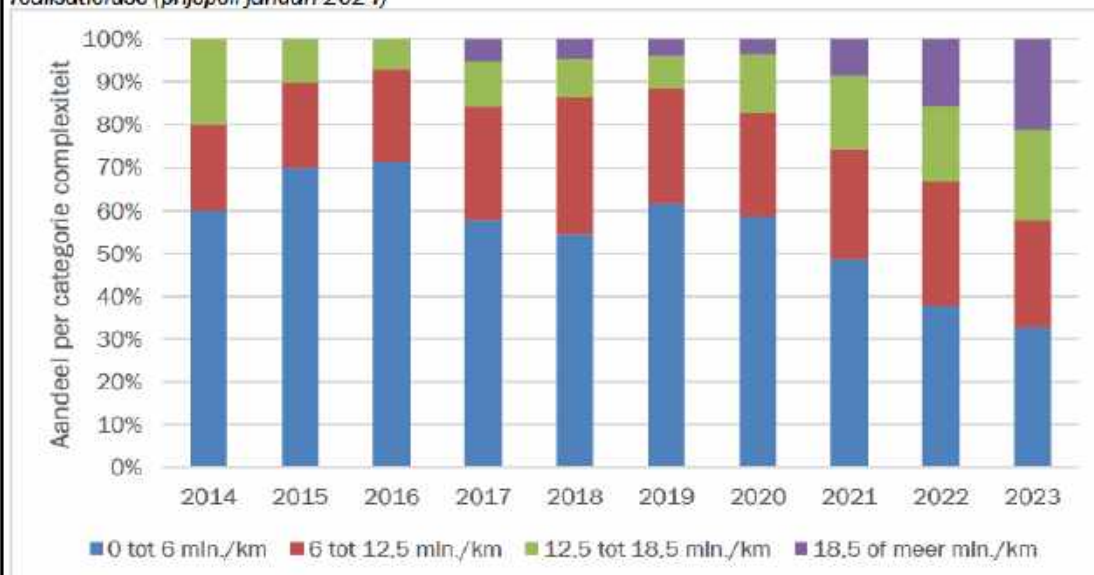
projecten met een scope van meer dan 10 kilometer hebben relatief hoge kosten per kilometer, namelijk 18,0¹⁵ miljoen euro per kilometer.

Figuur 3.4 Aantal projecten per categorie kilometerprijs ingedeeld o.b.v. jaar subsidieverlening realisatiefase (prijspeil januari 2024)



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

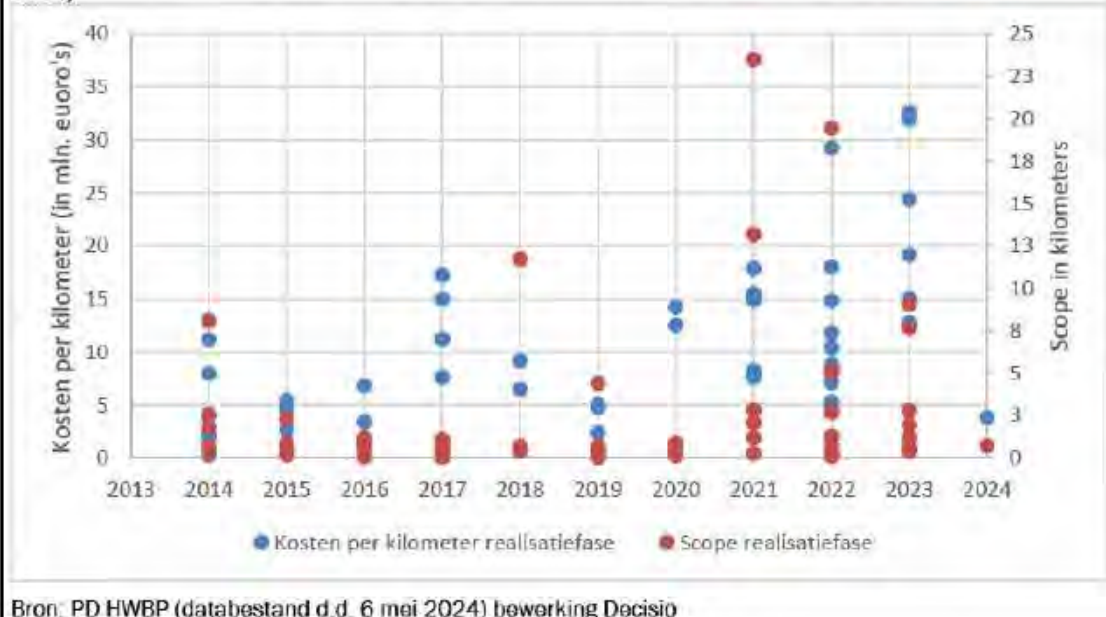
Figuur 3.5 Aandeel projecten per categorie kilometerprijs ingedeeld o.b.v. jaar subsidieverlening realisatiefase (prijspeil januari 2024)



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

¹⁵ Gewogen gemiddelde en prijspeil 2024.

Figuur 3.6 Kosten per kilometer en omvang van realisatiefases geplot over tijd o verlening (prijspeil januari 2024)



Dragen van risico's bij P50-raming is soms problematisch en zorgt voor bovenmatige risicominimalisatie en daarmee hogere ramingen

Bij het opstellen van een kostenraming kan rekening gehouden worden met onzekerheden en risico's, weergegeven in de overschrijdingskans van een raming. Dat wil zeggen, de kans dat bij de realisatie de kosten hoger zijn dan begroot. Hoe hoger de P-waarde, hoe kleiner het risico dat er sprake zal zijn van een budgetoverschrijding maar ook hoe meer budget moet worden gereserveerd. Binnen het HWBP wordt een raming op P50 gevraagd en met voorcalculatie gesubsidieerd. Hierbij zouden onderschrijdingen en overschrijdingen elkaar op termijn moeten compenseren.

Waterschappen geven aan dat zij het risico van een P50-raming niet altijd kunnen dragen. De kans op overschrijding van de kosten is bij P50 immers 50%. Een 10% overschrijding betekent daarmee een verdubbeling van de projectgebonden eigen bijdrage. Om meer zekerheid te krijgen, worden risico's gemitigeerd door meer standaardkosten voor bijvoorbeeld onderzoek in de raming op te nemen. Dit levert hogere ramingen op met minder variatie (omdat er minder onzekerheden zijn). Het te sterk mijden van risico's in projecten leidt weliswaar tot een grotere beheersing van risico's maar de extra geraamde kosten wegen niet altijd op tegen de voorkomen risico's.

De werkwijze om de subsidie te baseren op een P50-raming leidt er nog onvoldoende toe dat de 10% projectgebonden bijdrage wordt geborgd. Uit Figuur 3.2 blijkt dat de P-waarde in de praktijk hoger ligt dan P50 want het aandeel projecten dat een onderschrijding kent is veel groter dan het aandeel projecten met een overschrijding.

Verschil tussen geraamde kosten en werkelijke kosten: werkelijke kosten veelal lager dan het vastgestelde subsidiebedrag

De werkelijke kosten zijn bij de ruime meerderheid van de projecten lager dan het vastgestelde subsidiebedrag. De volgende tabel laat zien dat dit verschijnsel bij iedere fase in projecten optreedt. Hier zijn projecten waar informatie beschikbaar was over de subsidieverlening (100% kosten o.b.v. voorcalculatie), vastgestelde kosten en werkelijke kosten naast elkaar gezet. Hierbij zijn alleen subsidies meegenomen waarbij data beschikbaar was over voorcalculatie, vastgestelde kosten en werkelijke kosten. Dit maakt de verschillende posten vergelijkbaar.

Tabel 3.10 Overzicht totale kosten per project (in mln. euro) per fase van subsidieverlening

Fase	Aantal subs	Aantal kilometer	Kosten obv. voorcalculatie	Vastgestelde subsidie (100%)	Werkelijke kosten	Verschil	Verschil %
Voorverk. (VV)	16	299	€ 30,2	€ 30,2	€ 26,2	€ -4,0	-13 %
Verkenning (VE)	58	517	€ 259,5	€ 248,2	€ 215,9	€ -32,3	-13 %
Planuitw. (PU)	43	120	€ 142,8	€ 140,7	€ 129,3	€ -11,4	-8 %
Realisatie (REA)	43	49	€ 245,5	€ 242,3	€ 221,4	€ -20,9	-9 %
Totaal	160	nvt	€ 678	€ 661	€ 593	€ -69	-10 %

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

De volgende tabel laat zien dat bij ongeveer 70% van projecten de werkelijke kosten lager zijn dan vooraf ingeschat. Bij circa 16% van de projecten zijn de werkelijke kosten gelijk en bij nog eens 14% zijn ze hoger. Het komt in alle fasen voor dat de werkelijke kosten lager zijn dan de vastgestelde subsidie. In tabel 3.11 zijn voor de verschillende projectfasen de kosten per subsidiestap bij elkaar opgeteld. De werkelijke kosten zijn in totaal 10% lager dan de vastgestelde kosten. Deze gemiddelde onderschrijding is onafhankelijk van de fase. Kijkend naar de realisatiefase zijn de werkelijke kosten in totaal 9% lager, in de planuitwerkingsfase is dit 8% en in de verkenningsfasen loopt dit op tot 13%.

Tabel 3.11 Aantal keren dat de werkelijke kosten minder, meer of gelijk zijn aan de vastgestelde subsidie

	VV	VE	PU	REA	Aandeel
Onderschrijding (<100%)	14	44	25	28	69 %
Gelijk (100%)	1	7	10	8	16 %
Overschrijding (>100%)	1	7	8	7	14 %

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Engineeringkosten van HWBP-projecten zijn relatief hoog

Vanuit het referentiekader wordt een referentiewaarde meegegeven voor de verhouding engineeringkosten versus bouwkosten. We constateren dat de engineeringkosten in de praktijk veelal hoger zijn dan de referentiewaarde. Dit werd nadrukkelijk genoemd in vijf van de tien cases. Daarnaast blijkt dit ook uit de data-analyse van HWBP-projecten, zie de kwantitatieve onderbouwing van engineeringkosten versus bouwkosten. Dit roept de vraag op of dermate hoge engineeringkosten doelmatig zijn.

Dat er sprake is van hoge engineeringkosten hangt met verschillende zaken samen. Zo hangen hoge engineeringkosten o.a. samen met voorcalculatie en de P50-systemiek. Voorcalculatie heeft als effect dat in projecten veel nadruk wordt gelegd op precies engineeren in de hoop zoveel mogelijk grip te hebben op de maatregel en om risico's zoveel mogelijk in te perken. Dit brengt hogere kosten met zich mee. Zoals aangegeven zorgt de P50-systematiek voor bovenmatige risicominimalisatie en hogere ramingen. Hoge engineeringkosten hangen echter ook samen met een veranderende context. Voorbeelden hiervan zijn dat er meer aandacht moet worden besteed aan milieueffecten, dat beleid op het gebied van stikstof, PFAS en energieneutraal is aangescherpt, en dat de omgeving steeds mondiger wordt en betrokken dient te en wil worden in de dijkversterkingsplannen. Deze ontwikkelingen zorgen voor extra onderzoek en engineeringwerk wat de kosten opdrijft.

Er is ook een positieve kant aan investeren in engineering. Engineering kan juist leiden tot een stabiele opgavescope en doelmatigheidswinst, namelijk door zorgvuldig onderzoek te doen en slimmere oplossingen te realiseren. Kostenbesparing door slimmere oplossingen zie je echter niet terug in de financiële onderbouwingen of subsidieaanvragen. Immers: de kosten die je vermijdt, bijvoorbeeld door slim te combineren in de uitvoering of doordat na rekenen maatregelen niet noodzakelijk blijken, neem je niet in de raming op.

Engineeringkosten versus bouwkosten: aandeel engineeringkosten veelal hoger dan de referentiewaarden in het referentiekader

Het naar aanleiding van de evaluatie uit 2019 opgestelde Referentiekader Projectaanpak geeft aan dat de referentiewaarde 'engineeringkosten versus bouwkosten' gaat over de verhouding tussen engineeren/managen enerzijds en uitvoeren anderzijds. Voor de hoogte van de totale engineeringkosten geldt als referentiewaarde dat voor HWBP-projecten de engineeringkosten ongeveer 15% tot 25% zijn vergeleken met de totale voorziene bouwkosten. Er bestaat een relatie tussen totale projectomvang en complexiteit en het percentage engineeringkosten. Aangezien veel voorgeschreven activiteiten altijd gedaan moeten worden - ongeacht de grootte of complexiteit van het project - is er een omgekeerd evenredig verband tussen de verhouding engineeringkosten/bouwkosten en de projectgrootte. Kortom, hoe groter het project, des te kleiner de verhouding engineeringkosten/bouwkosten.

Tabel 3.12 Referentiewaarden voor de engineeringkosten/bouwkosten

	Projecten relatief hoge investeringskosten en/of beperkte compl. per km	Projecten: gem. investeringskosten en/of gem. compl. per km	Projecten relatief lage investeringskosten en/of grote compl. per km
Verhouding engineeringkosten / bouwkosten	Ca. 15%	Ca. 15 – 20%	Ca. 20 – 25%

Bron: Referentiekader Projectaanpak, PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

Op basis van de projecten waarvoor tot dusver subsidie is verleend zien we dat de verhouding tussen engineerings- en bouwkosten hoger is dan de referentiewaarden in het referentiekader. In een gemiddeld project zijn de engineeringskosten 43% ten opzichte van de bouwkosten. Bij herijkte projecten is het aandeel engineeringskosten omvangrijker: 63%. Dit komt doordat bij een herijking bouwkosten vaak naar beneden worden bijgesteld, waardoor het aandeel van andere kostenposten groter wordt. Wanneer we de projecten indelen op basis van de referentiewaarden zien we dat het grootste deel buiten het referentiekader valt. Bij twee op de drie projecten is de verhouding engineerings-/ bouwkosten groter dan 25%. Bij de herijkte projecten geldt vergelijkbare verhouding. Doordat projecten veelal buiten het referentiekader vallen zijn de engineeringskosten van een gemiddeld project bijna tweemaal hoger dan het referentiekader. Kijkend naar de totale verleende subsidies is de verhouding engineerings-/bouwkosten 32%, hierin wegen dure projecten zwaar door.

Tabel 3.13 Verdeling aantal projecten naar verhouding engineerings- en bouwkosten op basis van referentiewaarden

	0 tot 15% verhouding	15 tot 20% verhouding	20 tot 25% verhouding	Meer dan 25% verhouding
Verdeling (voor herijking)	10	5	2	35
Verdeling (na herijking)	2	3	1	12

Bron: PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024, bewerking Decisio

3.4.3 Wat zijn onze conclusies?

SSK methodiek wordt toegepast en leidt tot herleidbare en proportionele ramingen

De SSK methodiek wordt door alle waterschappen gehanteerd en leidt in de meeste gevallen tot herleidbare ramingen op basis waarvan de subsidie is toegekend.

De investeringskosten per kilometer nemen toe en zijn veel hoger dan de richtinggevende bandbreedtes in referentiekader

De investeringskosten per kilometer dijk zijn de afgelopen jaren steeds verder opgelopen. Inmiddels valt 42% van de projecten en zelfs 65% van de versterkte kilometers qua kosten in de categorie 12,5 miljoen per kilometer of meer. Veel van de grotere projecten kennen ook een hoge kilometerprijs.

Het te sterk vermijden van risico's levert een risico op ondoelmatigheid op

De door de subsidieregeling voorgeschreven P50 houdt in dat de kans op overschrijding van de kosten 50% is. In de praktijk bouwen waterschappen meer zekerheid in hun ramingen in door hogere kostenposten op te nemen voor nader onderzoek en risicoreserveringen. Dit zien we terug in een veel groter aandeel onderschrijdingen dan overschrijdingen. Dit brengt een risico op ondoelmatigheid met zich mee aangezien maatregelen ter verkleining van risico's kosten met zich meebrengen.

Engineeringkosten van HWBP-projecten zijn relatief hoog

Engineeringkosten vragen een balansoefening om tot het juiste detailniveau te komen. Een (te) hoog detailniveau van engineering geeft risico op ondoelmatigheid. Een (te) laag detailniveau verhoogt risico's op onvoorziene situaties en kan dus eveneens risico's op ondoelmatigheid opleveren. Het referentiekader biedt een referentiewaarde voor engineeringkosten (Verhouding engineeringkosten/bouwkosten van 15-25% afhankelijk van de complexiteit). Dit wordt in de praktijk meestal overschreden: het verhoudingsgetal is gemiddeld 63% (na herijking) als alle projecten even zwaar worden gewogen. Afgezet tegen het totale budget, waarin grote projecten zwaarder doorwegen, is dit 32% en dus aanzienlijk hoger dan de bovengrens van 25% zoals aangegeven in het referentiekader. Hoge engineeringkosten hebben diverse oorzaken. Toegenomen complexiteit met betrekking tot milieuregels en omgeving worden vaak als oorzaken genoemd. Het verkleinen van risico's door gedetailleerde studie en engineering is een andere reden voor hoge engineeringkosten. Het referentiekader en de reviews van begeleidingsteams bieden vormen van 'tegendruk' tegen een te gedetailleerde engineering. Dit leidt nu niet tot engineeringkosten die binnen het referentiekader vallen. De regeling biedt ook weinig handvatten om een te gedetailleerde engineering, één van verschillende redenen voor hoge engineeringkosten, beter in de hand te houden.

Een monitoringssysteem voor ervaringscijfers en kengetallen is niet opgezet

Een aanbeveling op basis van de evaluatie in 2019 was om te starten met het verzamelen van ervaringscijfers en kengetallen, bijvoorbeeld om kosten van projecten te kunnen vergelijken. Dit is tot op heden niet opgezet en staat niet ter beschikking aan de waterschappen.

3.5 Risicoreservering

3.5.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

In de Waterwet is geregeld dat de uitvoeringsrisico's, met uitzondering van het aanbestedingsrisico, bij het waterschap liggen en dat de kosten van een risicoreservering subsidiabel zijn. Dit is in de subsidieregeling uitgewerkt en komt in meerdere artikelen aan de orde. Daarnaast wordt de risicoverdeling en -reservering in additionele documenten toegelicht en gepreciseerd.

Tabel 3.14 Overzicht regeling en uitwerking voor het thema 'risicoverdeling en -reservering'

Subsidieregeling	Uitwerkingen
Artikel 2. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten verkenningfase	- Referentiekader - Tijdelijke maatregel extreme prijsstijging
Artikel 3. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten planuitwerkingsfase	- bouwstoffen - Risicodossier
Artikel 4. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten realisatiefase	Werkwijze kleine kans groot gevolg risico's (KKGG)
Artikel 14. Hardheidsclausule	
Artikel 14a. Subsidie voor voorverkenning	

Subsidieregeling

In artikel 2, 3 en 4 lid 1 f, 14 lid 2d is geregeld dat voor de (voor)verkennings-, planuitwerkings- en realisatiefase de kosten van een reservering voor voorziene risico's en onvoorziene risico's subsidiabel zijn. Voorziene risico's zijn de risico's die vooraf geïdentificeerd en gekwalificeerd zijn. Onvoorziene risico's zijn de risico's die tijdens een risicoanalyse nog niet inzichtelijk zijn.

In artikel 14 staat de hardheidsclausule waarmee de Minister bij het vaststellen van de subsidie kan afwijken van de vooraf verleende subsidie *“voor zover toepassing daarvan, gelet op doel of strekking van deze bepalingen, voor de subsidieontvanger zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.”* Dit betekent dat in het bijzondere geval dat er een risico optreedt waarbij de werkelijke kosten sterk afwijken van de geraamde kosten en dit leidt tot onbillijkheid van overwegende aard voor het waterschap, er onder voorwaarde van een sluitende projectadministratie, de mogelijkheid is om bij de vaststelling van de subsidie af te wijken van de eerder verleende subsidie.

Uitwerking van de subsidieregeling

Het onderwerp risicoverdeling en – reservering is in additionele documenten nader uitgewerkt:

- Het referentiekader met bandbreedtes voor de risicoreservering.
- De werkwijze kleine kans groot gevolg (KKG) (5 juli 2022) over (vaak exogene) risico's waarvan de kans klein is dat het zich voordoet maar waarvan het gevolg groot is als het zich voordoet. Voor deze risico's zijn twee oplossingen mogelijk: 1) voorwaardelijk beschikken op basis van een voorwaardelijk subsidiebedrag en een overeengekomen verrekenafpraak; 2) de hardheidsclausule wordt van toepassing, waarbij een aanvullende subsidieverlening wordt aangevraagd.
- De kennisbank van het HWBP over risicomanagement, met daarin onder andere het format voor het standaard risicodossier.
- Van 24 juni 2022 tot 16 maart 2023 was er een tijdelijke maatregel van kracht voor inflatie- en indexatierisico's.

3.5.2 Wat zijn onze bevindingen?

De risicoverdeling in de subsidieregeling leidt tot hoge risicoreserveringen

Uit de evaluatie van de subsidieregeling in 2019 bleek dat veel waterschappen onzeker zijn over het dragen van de uitvoeringsrisico's en vinden dat de hardheidsclausule (artikel 14) hen op dit punt weinig comfort biedt. De evaluatie van de Waterwet (2024) laat zien dat voorcalculatie in combinatie met de huidige risicoverdeling niet alleen zorgt voor hoge kostenramingen, maar ook ervoor zorgt dat risicoreserveringen tot nu toe structureel hoog worden ingeschat. Ook blijkt uit deze evaluatie dat een risicoreservering alleen op projectniveau minder doelmatig is dan een combinatie met een collectieve risicoreservering (zoals inmiddels is geregeld voor KKG-risico's), en dat deze risicoverdeling een belangrijke aanleiding is voor waterschappen voor vroege marktbenaderingen en tweefasencontracten.

Een andere bevinding uit de evaluatie van de Waterwet betreft de omgang met risicoreservering. In de Memorie van Toelichting bij de Waterwet staat dat het waterschap voor het ondervangen van

risico's een standaardopslag moet opnemen voor voorziene en onvoorziene risico's. Dit wijkt af van de werkwijze van het HWBP waarin referentiewaarden gelden voor de risicoreservering, maar waarin het waterschap de hoogte van de risicoreservering kan bepalen volgens het principe *comply or explain*. Bij een groot deel van de subsidieaanvragen zorgt dit voor discussies tussen het waterschap en de PD HWBP over de hoogte van de risicoreservering.

Bovenstaande bevindingen worden in deze evaluatie bevestigd. Risicoreserveringen zijn gemiddeld hoger dan de referentiewaarden in het referentiekader. In vijf van de tien onderzochte cases werden risicoreserveringen door het begeleidingsteam in eerste instantie te hoog bevonden. Deze zijn na discussie tussen de waterschappen en hun begeleidingsteams naar beneden bijgesteld.

Risicoreservering versus voorziene kosten: risicoreserveringen zijn gemiddeld hoger dan de referentiewaarden in het referentiekader

In het Referentiekader Projectaanpak¹⁶ geeft de referentiewaarde 'risicoreservering versus voorziene kosten' bandbreedtes voor wat een passende risicoreservering is. Het gaat daarbij om de verhouding tussen de hoogte van de risicoreservering en de voorziene kosten. De bandbreedtes zijn weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3.15 Referentiewaarden voor risicoreservering/voorziene kosten nog te realiseren

Fase	Verhouding risicoreservering versus voorziene kosten
Verkenningfase	5 – 10%
Planuitwerkingsfase	5 – 10%
Realisatiefase	10 – 15%

Bron: Referentiekader Projectaanpak, PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

Wanneer we de verleende subsidies in de periode 2014 tot 2024 beschouwen, dan valt op dat de risicoreserveringen gemiddeld hoger zijn dan de referentiewaarden in het referentiekader. Dit speelt vooral in de verkenningfase waar de gemiddelde verhouding (24%) aanzienlijk hoger is dan de referentiewaarde in het referentiekader: 5 – 10%. In de toetsverslagen worden verschillende redenen gegeven waarom die bedragen incidenteel hoger zijn dan het referentiekader, zoals bemoeilijkende omgevingsfactoren of zeer strakke plannings.

In de planuitwerkingsfase is de discrepantie met 5 procentpunt boven de bandbreedte minder groot. In de realisatiefase valt de gemiddelde risicoreservering vóór herijking (correctie op aanbestedingsresultaat) binnen de bandbreedte van het referentiekader. Na herijking ligt ook voor de realisatiefase de risicoreservering gemiddeld vijf procentpunt boven de bandbreedte van het referentiekader. Dit komt doordat bij herijking de bouwkosten vooral naar beneden bijgesteld worden, waardoor de risicoreservering verhoudingsgewijs toeneemt.

Tabel 3.16 Verhouding risicoreservering / voorziene kosten projectfasen 2014 tot heden

Fase	# subsidies	Verhouding o b v verleende subsidie
------	-------------	-------------------------------------

¹⁶ PD HWBP, versie 2.2, 8 april 2024

Verkenningfase	64	24%
Planuitwerkingsfase	57	15%
Realisatiefase	44	14%
Realisatie (na herijking)	19	20%

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

De onderstaande tabel laat het jaarlijks aandeel subsidies zien waar de risicoreservering hoger is dan het referentiekader. Bij de realisatiefase valt op dat het aandeel projecten dat buiten het referentiekader valt de laatste jaren lager is. Ook bij de planuitwerkings- en de verkenningfase is dit het geval, al blijft het aandeel daar hoog. Het referentiekader is in 2021 beschikbaar gekomen en heeft vanaf toen invloed kunnen hebben.

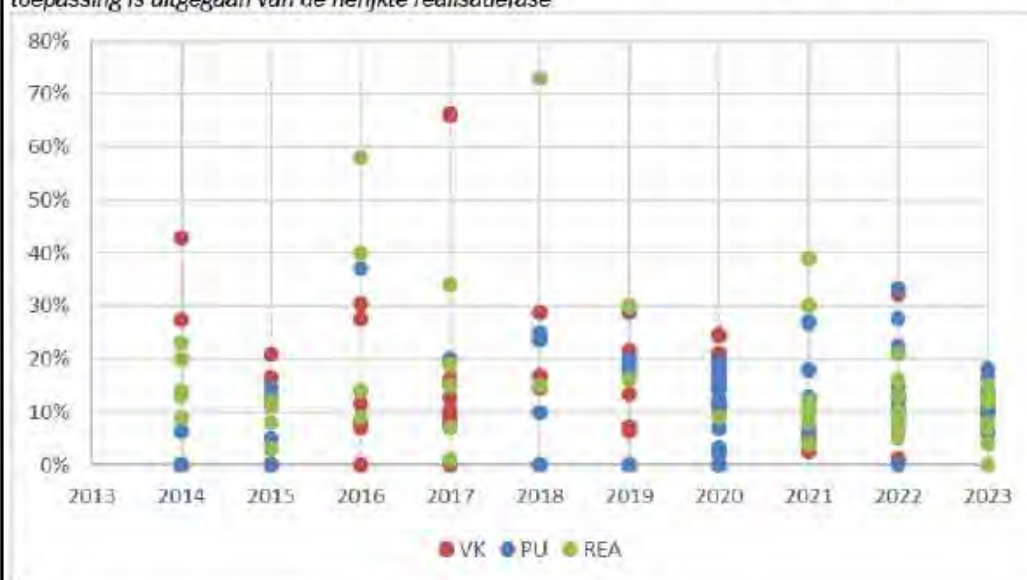
In de onderstaande figuur zijn de risicoverhoudingen van de tabel geplot over tijd. De figuur laat zien dat er een grote spreiding zit in de risicoaandelen van de projecten. Dat projecten buiten de referentiewaarden vallen komt in alle jaren voor. Wel is het aandeel extreme uitschieters (meer dan 40%) de laatste jaren afgenomen.

Tabel 3.17 Aandeel subsidies waarbij risicoreservering hoger is dan referentiekader, per jaar, per fase. Indien van toepassing is uitgegaan van de herijkte realisatiefase

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
VK	100%	100%	71%	82%	100%	71%	100%	0%	57%	83%
PU	0%	75%	100%	100%	67%	100%	73%	70%	77%	67%
REA	40%	0%	50%	40%	50%	100%	0%	29%	25%	0%

Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Figuur 3.7 Verhouding risicoreservering ten opzichte van voorziene kosten geplot over tijd. Indien van toepassing is uitgegaan van de herijkte realisatiefase



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Het risicomanagement van de waterschappen is in de afgelopen jaren geprofessionaliseerd

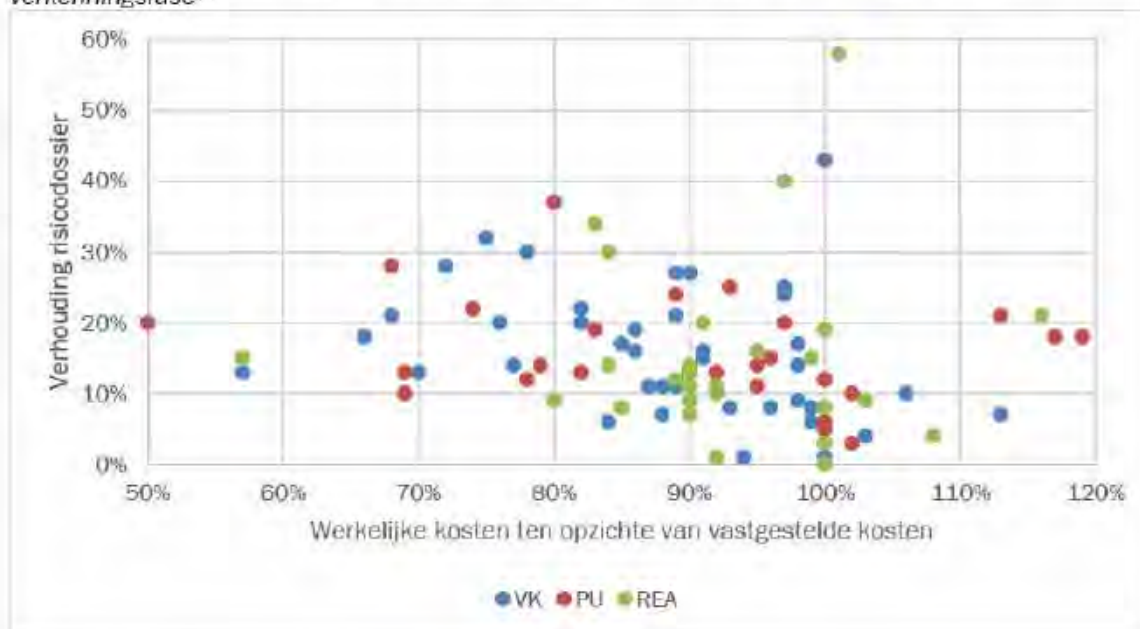
Waterschappen geven aan dat ze met hun kennis en ervaring uit eerdere projecten beter worden in het inschatten van de risico's, maar dat de kans dat risico's optreden nog wordt overschat. Ook vinden de waterschappen dat ze beter geworden zijn in identificeren en beheersen van de risico's. Er is een brede consensus over dat subsidie op basis van voorcalculatie en het dragen van uitvoeringsrisico hebben gezorgd voor professionalisering van het risicomanagement.

Onderuitputting risicoreservering is een belangrijke oorzaak van kostenoverschrijding

Echter, deze professionalisering heeft nog niet geleid tot een lagere risicoreservering en minder overschrijdingen van het risicobudget. Uit gesprekken met waterschappen en de PD HWBP blijkt dat een belangrijk deel van kostenoverschrijding (zie tabel 3.11) wordt veroorzaakt door het niet optreden van risico's en dus onderuitputting van de risicoreservering. Welke risico's in projecten wel en niet zijn opgetreden en financiële gevolgen daarvan, worden in het HWBP niet gemonitord en data daarover is niet beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de besteding van budget uit de risicoreservering. Het ontbreken van dit inzicht belemmert het leerproces en verdere optimalisaties.

In figuur 3.8 hebben we de risicoverhoudingen van projectfasen vergeleken met het percentage werkelijke kosten ten opzichte van de vastgestelde subsidie. Daaruit blijkt dat projecten met een hoge risicoreservering niet per se de projecten zijn met grote kostenoverschrijding.

Figuur 3.8 Relatie percentage risicoverhouding ten opzichte van percentage werkelijke van vastgesteld subsidiebedrag (incl. risicoreservering) in realisatie-, planuitwerkings- en verkenningsfase¹⁷



Bron: PD HWBP (databestand d.d. 6 mei 2024) bewerking Decisio

Risicoreserveringen zijn bron van discussie tussen waterschappen en begeleidingsteams

¹⁷ Exclusief projecten met een risicoverhouding van 0%, dit zijn veelal projecten aan het begin van het programma. Subsidie werd voor deze projecten tijdens, of achteraf verleend.

Begeleidingsteams toetsen het risicodossier *top-down* en *bottom-up* en proberen op die manier na te gaan of risicoreserveringen navolgbaar zijn opgesteld. *Top-down* kijkt het begeleidingsteam of de reservering in het referentiekader past. *Bottom-up* gaat het begeleidingsteam na of de elementen waaruit het risicodossier is opgebouwd proportioneel en navolgbaar zijn. Er wordt getoetst of risico's zijn uitgewerkt en gekwantificeerd zijn conform de regels. Vaak wordt beschreven wanneer er discussie is geweest over bepaalde aspecten rondom de risicoreserveringen. Discussies gaan bijvoorbeeld over de hoogte van risicoposten, over mogelijke overlap tussen verschillende risicoposten, vertragingen of over de onderbouwing bij posten. Regelmatig worden op basis van de toetsing de risicoreserveringen naar beneden bijgesteld (van de tien onderzochte projecten was dat vijf keer aan de orde). Op basis van de onderzochte projecten is geen algemeen beeld te geven van de redenen voor bijstelling, die verschillen per project. In een aantal gevallen leiden deze discussies tot directiebesluiten, *second opinions* en bezwaarprocedures.

Het referentiekader biedt voor de toetsers houvast bij de beoordeling van de risicodossiers. Het valt op dat bij veel projecten de risicoreservering hoger is de bandbreedte in referentiekader. Dit betekent dat waterschappen moeten uitleggen waarom zij hebben gekozen voor een hogere reservering (*comply or explain*). Voorbeelden van verklaringen zijn: er geen sprake is van een standaardoplossing die wordt uitgewerkt; er sprake is van een urgent project met een korte doorlooptijd en een lerende organisatie; er zijn extra technische risico's. In enkele gevallen is het risicodossier lager dan het referentiekader aangeeft, bijvoorbeeld door het uitvoeren van uitgebreide onderzoeken en door het vroegtijdig aan boord halen van de aannemer met specifieke kennis. Het beperken en beheersen van risico's in de realisatiefase is dan ook voor veel waterschappen reden om te kiezen voor een tweefasencontract.

Steeds meer manieren om (te) hoge risicoreserveringen te beperken

De PD HWBP erkent ook het effect van voorcalculatie op de risicoreserveringen: *“de huidige regeling met voorcalculatie en 10% projectgebonden eigen bijdrage lokt risicomijdend gedrag uit, gegeven dat je in de realisatie vijf jaar vooruit moet kijken. Dus dan bouw je dingen in, vertoon je strategisch gedrag om een zeperd te voorkomen. Die mechaniek is vaak in strijd met de doelmatigheid. Dus we zoeken naar een werkvorm om de slimme dingen te doen.”* Hier is de afgelopen jaren al op ingezet door een uitwerking van de werkwijze KKG en door het bieden van comfort door het maken van maatwerkafspraken.

De werkwijze KKG werkt goed en wordt gewaardeerd door waterschappen. Er wordt in twee van de tien onderzochte projecten gebruik van gemaakt. In het project Stadsdijken Zwolle is een voorwaardelijke beschikking afgegeven voor zeven, in het Plan van Aanpak benoemde, KKG-risico's. Daarover wordt het volgende gezegd: *“dat vind ik bij uitstek hoe we in een alliantie met elkaar om moeten gaan”*. Daarnaast geeft het waterschap aan dat het voorwaardelijk subsidiëren weinig *“bureaucratisch gedoe”* heeft opgeleverd. Er zijn voor de zeven benoemde risico's drempelwaardes afgesproken. En als het totaalbedrag van de voorwaardelijke beschikking niet toereikend is bij het optreden van de risico's, dan wordt er voor het surplus een beroep gedaan op

de hardheidsclausule. Ook over de kosten van de KKGG-uitkering wordt een eigen bijdrage van het waterschap van 10% gerekend.

Veel waterschappen willen een uitbreiding van deze werkwijze waarbij ook andere soorten risico's op programmaniveau worden gereserveerd. De behoefte bestaat om de definitie van KKGG te verruimen om meer risico's op programmaniveau te kunnen reserveren. Bij het project Rijnkade is bijvoorbeeld de verwachting dat zij niet snel aanspraak kunnen maken op de KKGG-regeling, omdat ze als klein project niet snel risico's hebben met een impact van meer dan 1 miljoen.

Daarnaast was er een tijdelijke maatregel naar aanleiding van de extreme kostenstijgingen in het voorjaar van 2022. Dit hield in dat er een ondergrens van de te verwachten kosten voor bouwmaterialen opgenomen wordt in de raming, waarbij achteraf op basis van nacalculatie de werkelijke kosten worden gesubsidieerd. Hiervoor werd dan aanspraak gemaakt op de hardheidsclausule. Deze tijdelijke werkwijze werd gewaardeerd door de waterschappen. Enkele waterschappen geven aan deze graag weer terug te willen zien.

Er worden ook andere (maatwerk)afspraken gemaakt rondom hoge risicoreserveringen. Bij project IJsselmeerdijk zijn het begeleidingsteam en het projectteam gekomen tot een afspraak over de risicoverdeling in relatie tot de inkoopstrategie. En bijvoorbeeld bij project Cuijk is voor de planuitwerkingsfase een maatwerkafpraak overeengekomen over het deel van de risicoreservering dat boven de waarde van het referentiekader is. Het referentiekader geeft in dit geval een 10% aan als risicoreservering en de aanvraag geeft een risicoreservering aan van 16,7%. Na afronding van de fase wordt het verschil bepaald tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten. Bij een positief verschil (overschot) wordt eerst de maatwerkafpraak van de 6,7% uit de subsidie aanvraag planuitwerkingsfase in mindering gebracht op de subsidie aanvraag voor de realisatiefase.

Subsidieaanvraag tijdens uitvoering van projectfase kan bijdragen aan kleinere risicoreservering

De subsidieregeling biedt de mogelijkheid om te starten met het uitvoeren van een projectfase voorafgaand aan het indienen van de subsidieaanvraag. De aanvraag moet uiterlijk voor het einde van de betreffende fase ingediend zijn. Hierdoor hebben waterschappen meer zekerheid over het al dan niet optreden van risico's en kunnen opgetreden risico's meegenomen worden in de kostenraming. Er wordt niet bijgehouden hoe vaak dit gebeurt en in hoeverre waterschappen deze mogelijkheid benutten om risico's te beheersen.

Opvolging aanbevelingen 2019 – Voorcalculatie en risicoreserveringen

Een aanbeveling uit 2019 was om de mogelijkheden (en effecten) te verkennen om de 'Kleine kans, groot gevolg' risico's op programmaniveau te beleggen. Deze aanbeveling kwam voort uit terugkerende discussies over risicoreserveringen die in praktijk veelal laag uitvallen en resulteren in een geldoverschot bij waterschappen. De lijn die is voortgekomen uit de discussie over Kleine Kans Groot Gevolg (KKGG-) risico's is dat risico's met een kans kleiner dan 5% en een financiële impact na beheersing van meer dan 1 mln. als KKGG risico worden gezien en door het programma HWBP worden gedragen. Andere risico's dragen waterschappen zelf. De aanname is dat hierdoor de risicoreserveringen bij aanvraag kleiner worden, waarmee

voorkomen wordt dat waterschappen geld overhouden (bij niet optreden risico) of juist te kort komen (bij optreden risico). Meer hierover is vastgelegd in het [Eindrapport KKGG](#) en de [\(Tijdelijk\) Handelingsperspectief KKGG](#).

3.5.3 Wat zijn onze conclusies?

Risicoreserveringen vaak hoger dan de bandbreedte in het referentiekader

Risicoreserveringen zijn vaak hoger dan de bandbreedte in het referentiekader. Dit speelt voornamelijk in de verkenningsfase waar de verhouding tussen risicoreserveringen en voorziene kosten gemiddeld 24% is. In de planuitwerkingsfase is dit 15% en in de realisatiefase gemiddeld 14%. Bij projecten waar een herijking heeft plaatsgevonden is de risicoreservering hoger, namelijk 20%. Over de jaren wordt het aantal uitschieters in het risicodossier minder, het blijven de gemiddelde risicoreserveringen hoog.

De subsidieregeling biedt weinig mogelijkheden om te sturen op lagere risicoreserveringen

De uitwerking van voorcalculatie in de subsidieregeling waarbij de uitvoeringsrisico's voor rekening zijn van de waterschappen, leidt tot hoge risicoreserveringen. Met de afspraken die nu binnen de alliantie worden gemaakt over het reserveren van resterend budget voor waterveiligheid, zijn hoge risicoreserveringen niet per se ondoelmatig. Daar waar risicovoorzieningen worden verdisconteerd in de prijzen voor inkoop van diensten of werken is wel sprake van ondoelmatigheid; op die opdrachten vindt achteraf geen verrekening meer plaats als risico's niet zijn optreden. Het leidt echter wel tot een verdelingsvraagstuk tussen het HWBP en waterschappen, en tussen waterschappen onderling. Op programmaniveau zal dit wel leiden tot ondoelmatigheid.

Er is steeds meer grip op de risico's en risicoreserveringen, waarmee wordt gestuurd op doelmatigheid. Dit heeft echter (nog) niet geleid tot kleinere risicoreserveringen en heeft daarom nog maar beperkt positief effect op de doelmatigheid

Zowel vanuit de waterschappen als vanuit de PD HWBP komt er steeds meer grip op de risicodossiers en de risicoreserveringen. Waterschappen zijn sterk geprofessionaliseerd in projectbeheersing en risicomanagement, waardoor risico's steeds beter in kaart worden gebracht. Vanuit de PD HWBP is ingezet op het bieden van comfort in relatie tot de risico's, onder andere door risico's over te nemen via de KKGG-werkwijze en door maatwerkafspraken te maken. Dit heeft echter nog niet aantoonbaar geleid tot kleinere risicoreserveringen.

3.6 Toepassing van innovaties

3.6.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

Het thema 'toepassing van innovaties' komt in de subsidieregeling in meerdere artikelen aan de orde. Tevens zijn meerdere uitwerkingen van de subsidieregeling gedaan waarin het thema nader wordt toegelicht en gepreciseerd.

Tabel 3.18 Overzicht regeling en uitwerking voor het thema 'innovaties'

Subsidieregeling	Uitwerking
- Artikel 15. Subsidie voor experiment of demonstratieproject - Artikel 16. Subsidieplafond en verdelingsregime - Artikel 17. Subsidiemaximum - Artikel 18. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten - Artikel 19. Aanvraag verlening subsidie - Artikel 20. Subsidieverlening en subsidievaststelling - Artikel 21. Tussentijdse verplichting van de subsidieontvanger - Artikel 21a. Subsidie voor vooronderzoek - Artikel 21b. Subsidieverlening en subsidievaststelling	Redeneerlijn Subsidiabiliteit

Binnen het HWBP wordt subsidie verleend voor de versterking van primaire keringen en voor innovaties. Reguliere projecten krijgen op basis van voorcalculatie 90 % van de geraamde kosten gesubsidieerd. Innovatieprojecten krijgen op basis van nacalculatie 100 % van de werkelijke kosten gesubsidieerd.

Er is dus sprake van verschillende voorwaarden voor reguliere projecten en innovaties. Innovaties staan natuurlijk niet op zichzelf, maar zijn altijd een integraal onderdeel van een regulier project. Echter, in het subsidieverleningsproces worden het reguliere en innovatieve deel van het project als separate subsidies aangevraagd en verleend.

Subsidieregeling

De subsidieregeling heeft voor innovatie een aparte paragraaf opgenomen met daarin een eigen subsidieregime. Paragraaf 3 (Subsidie voor experiment of demonstratieproject – artikel 15 tot en met 21) beoogt innovaties te stimuleren vanwege hun potentieel op besparingen binnen het gehele HWBP. 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% van de werkelijke kosten wordt vergoed. 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. Het beoogd effect van de artikelen aangaande innovaties is dat waterschappen innovatiekansen benutten ten behoeve van de doelmatigheid van het hele HWBP en op de hoogte zijn van de stappen om tot subsidievaststelling te komen.

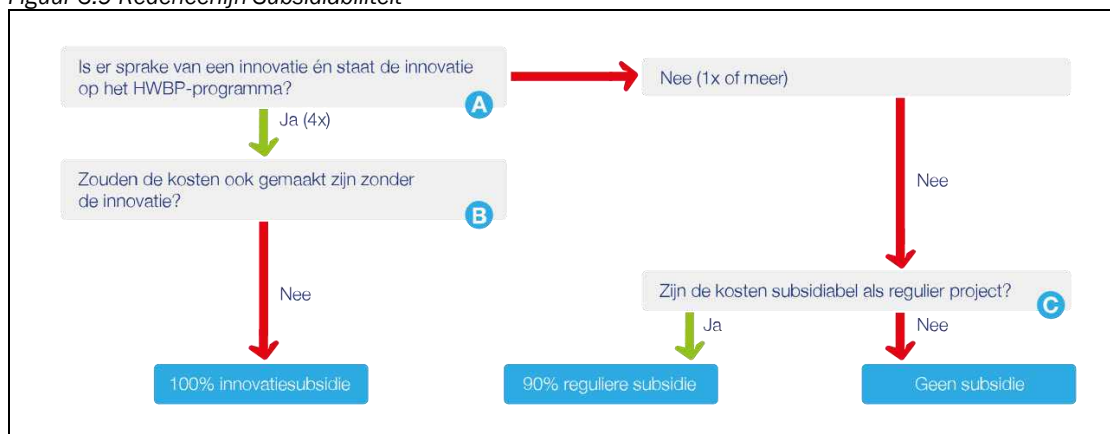
Uitwerking van de subsidieregeling

De redeneerlijn Subsidiabiliteit is uitgewerkt om te bepalen welke activiteiten en kosten voor 100% subsidie in aanmerking komen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen innovatie in een versterkingsproject en een zelfstandige innovatie. Om te bepalen welke kosten als innovatief zijn

aan te merken en welke als regulier, dienen er drie vragen beantwoord te worden. Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen, komen de kosten in aanmerking voor 100% innovatiesubsidie, of voor 90% reguliere subsidie. Het kan ook voorkomen dat de kosten niet voor subsidie in aanmerking komen.

Het beoogd effect van de 100% subsidie voor innovatie, in combinatie met nacalculatie en de garantiestelling, is dat waterschappen gestimuleerd worden om te innoveren en zo bijdragen aan een beter, sneller en goedkoper HWBP, zonder dat zij hiervoor de risico's dragen. Het is een bedrijfseconomische 'prikkel' vanuit de regeling.

Figuur 3.9 Redeneerlijn Subsiabiliteit



Bron: Kennisbank HWBP 'Subsiabiliteit Innovatieprojecten'

3.6.2 Wat zijn onze bevindingen?

Innovatie is vaak geen doel op zich, maar volgt uit de context en complexiteit van een project

Tot aan 2050 wordt gemiddeld 10 miljoen euro geïnvesteerd in kennisontwikkeling en innovaties om dijken sneller, goedkoper en slimmer te versterken. In 2020 is binnen de alliantie afgesproken dat het overwegen van innovaties in projecten verplicht is (comply or explain) omdat de return on investment bij innovaties hoog blijkt te zijn. Daarmee zou je kunnen zeggen dat het meewegen van innovaties noodzakelijk is om tot een sober en doelmatig ontwerp te komen. In 34 van de 53 bekeken toetsverslagen kwam terug dat er een afweging is gemaakt op het gebied van innovatie en op welke wijze dit te subsidiëren.

De PD HWBP en waterschappen zijn positief over de mogelijkheid om innovaties 100% gesubsidieerd te krijgen. In totaal zijn meer dan 40 kennisprojecten en innovaties ontwikkeld en 100% gesubsidieerd.

Bij de tien onderzochte cases zaten geen innovatiesubsidieprojecten. Uit deze cases blijkt dat voor de meeste waterschappen innovatie geen doel op zich was, maar dat de context en de complexiteit van het project 'vragen' om innovaties en dat deze daarom zijn meegenomen. De belangrijkste

prikkel om te innoveren is dus het project zelf, ook als deze innovatie een eigen bijdrage van het waterschap vraagt.

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

Het aanvragen van 100% subsidie voor innovaties kost tijd en inspanning. Met name wanneer sprake is van een regulier deel en een innovatief deel, vraagt het naast elkaar doorlopen van beide processen veel inspanning van het waterschap. Voor (kleine) innovaties wordt daarom in veel gevallen geen gebruik gemaakt van de innovatiesubsidie en bekostigt het waterschap dit zelf. Administratieve lasten omtrent subsidie voor innovatie kwam ook al uit de evaluatie in 2019 naar voren. Naar aanleiding daarvan is jaarlijkse financiële verantwoording voor eenvoudige innovatieve projecten geschrapt.

Waterschappen ervaren vanuit reguliere projecten weinig stimulans om innovaties breder te delen

In verschillende cases kwam naar voren dat er innovaties zijn toegepast, maar dat deze niet breed zijn of worden gedeeld binnen de alliantie. Er is geen systeem om innovaties in bij te houden. Dit belemmert kennisdeling en het mogelijk verder doorontwikkelen of opschalen van deze innovaties. De projecten die wel formeel deel uitmaken van de kennis en innovatieportfolio (de 100% en op basis van nacalculatie gesubsidieerde projecten) worden actiever gestimuleerd kennis te delen.

De toename in tweefasencontracten houdt verband met het toepassen van innovaties

Eén van de overwegingen om een tweefasencontract toe te passen blijkt het beter kunnen toepassen van innovaties doordat de markt al vroegtijdig aan boord is gehaald. Zo is de gekozen oplossing (grotendeels zelfkerende constructie) voor deze opgave bij het project KIJK aangedragen door de aannemer en afkomstig uit Japan. *“Dat had het waterschap niet zelf kunnen verzinnen”*.

Opvolging aanbevelingen 2019 – Innovaties

Uit de evaluatie 2019 bleek dat er duidelijkheid gewenst was over activiteiten die vallen onder innovatieve en reguliere subsidie. Aandachtspunt hierbij was dat het geen verzwaring van de administratieve lasten voor innovaties met zich meebrengt (waarvoor ook de jaarlijkse financiële verantwoording voor eenvoudige innovatieve projecten is geschrapt als verplichting vanuit de regeling). Er is een [Redeneerlijn Subsidiabiliteit Innovaties](#) uitgewerkt om te bepalen welke activiteiten en kosten voor 100% subsidie in aanmerking komen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen innovatie in een versterkingsproject en een zelfstandige innovatie.

3.6.3 Wat zijn onze conclusies?

De regeling ondersteunt innovaties en hiervan wordt gebruik gemaakt. Waterschappen kiezen echter ook regelmatig voor innoveren in reguliere projecten

De regeling heeft al 40 projecten gefaciliteerd in het uitvoeren van innovatieprojecten. Het feit dat er lang niet in alle gevallen gebruik wordt gemaakt van het aparte spoor binnen de regeling voor het aanvragen van 100% subsidie voor innovaties heeft te maken met hoge administratieve lasten en dit bleek tevens uit de evaluatie van de Waterwet.

Uit de toetsverslagen blijkt dat in veel, maar niet alle projecten innovaties in beschouwing zijn genomen. Er wordt dus niet aan alle gevallen al voldaan aan comply or explain op vlak van innovaties. Dit geeft een risico op ondoelmatigheid en is wel noodzakelijk voor verdere opschaling.

Stimulering van doorontwikkeling en opschaling van innovaties niet voor alle projecten

Er bestaat een sterk onderscheid tussen projecten die binnen het innovatiespoor zijn opgenomen en projecten waarin wordt geïnnoveerd binnen het reguliere spoor. De eerste groep wordt via de kennis en innovatieagenda breder onder de aandacht gebracht, bij de tweede is het vooral van het waterschap afhankelijk of ze resultaten breed uitdragen. Hier ligt dus op vlak van innovatie nog onbenut potentieel om het opschalen van innovaties beter te faciliteren.

3.7 Proces van subsidieverlening

3.7.1 Wat is in de subsidieregeling geregeld?

Het thema 'proces van subsidieverlening' komt in de subsidieregeling in meerdere artikelen aan de orde. Tevens zijn meerdere uitwerkingen van de subsidieregeling gedaan waarin het thema nader wordt toegelicht en gepreciseerd. De volgende tabel is hiervan een overzicht.

Tabel 3.19 Overzicht regeling en uitwerking voor het thema 'proces van subsidieverlening'

Subsidieregeling	Uitwerkingen
▪ Artikel 6. Aanvraag verlening reguliere subsidie	▪ Stappenplan subsidieregeling HWBP
▪ Artikel 7. Beslissing op aanvraag subsidieverlening	▪ Begeleidingsagenda
▪ Artikel 8. Beschikking tot subsidieverlening	▪ Werkwijze Begeleiding en Toetsing HWBP
▪ Artikel 9. Voorschotverlening	▪ Begeleidingsaanpak Werkproces in beeld
▪ Artikel 10. Verplichtingen van de subsidieontvanger	
▪ Artikel 11. Wijziging subsidieverlening	
▪ Artikel 12. Aanvraag tot vaststelling reguliere subsidie	
▪ Artikel 13. Beschikking tot vaststelling reguliere subsidie	

Subsidieregeling

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.
- Artikel 7 gaat in op de beslissing op de aanvraag, die moet voldoen aan de wettelijke eisen in de Algemene wet bestuursrecht en Waterwet. Aandachtspunt 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 artikel 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 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 PD HWBP. Hier stelt de regeling geen reactietermijn voor vast.

Uitwerking van de subsidieregeling

Het HWBP kent diverse beleidsuitwerkingen waarmee verder invulling is gegeven aan de eisen op hoofdlijnen zoals die zijn opgenomen in de subsidieregeling. In de volgende additionele documenten zijn de handvatten voor het te doorlopen proces verder uitgewerkt:

- Stappenplan subsidieregeling Hoogwaterbescherming
- Begeleidingsagenda
- Werkwijze Begeleiding en Toetsing HWBP
- Begeleidingsaanpak Werkproces in beeld

3.7.2 Wat zijn onze bevindingen?

Subsidietermijnen worden gehaald, maar er gaat een lange periode met gesprekken en discussies aan vooraf

In de periode 2019-2024 is de uitvoering van de subsidieverlening grotendeels conform de bepalingen van de regeling verlopen. De beslistermijn van 8 weken wordt in alle 10 cases gehaald, maar het proces start al eerder en is een intensieve samenwerking. Waterschappen verschillen van mening over of het proces van onderbouwing, verantwoording en toetsing doelmatig is. Twee waterschappen geven aan dat het subsidieproces onevenredig tijdrovend is. Twee andere waterschappen geven expliciet aan dat de documenten die voor de subsidieaanvragen opgesteld moeten worden ook voor een niet-HWBP project benodigd zijn en daarmee geen extra tijd kosten. Waar overeenstemming over is, is dat discussies lang kunnen duren en het detailniveau van discussies hoog is. Met name in de periode voorafgaand aan en in de fase van subsidieaanvraag zijn met regelmaat lange discussies nodig tussen waterschappen en PD HWBP om het eens te worden over de doelmatigheid van het ontwerp en de kwaliteit van het plan van aanpak.

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor de lange en intensieve processen en discussies op een hoog detailniveau. De subsidieregeling vraagt van de waterschappen hun keuzes te onderbouwen en te verantwoorden, maar beschrijft niet op welk detailniveau. Daarnaast is de doelmatigheid en proportionaliteit van de aanvraag een oorzaak van discussie. Van de PD HWBP als subsidieverstrekker wordt verwacht daar kritisch op toe te zien zodat de verbeteropgave sober en doelmatig wordt uitgevoerd. Opstellen van uitlegbare plannen en herleidbare kostenramingen vraagt tijd, aandacht, en afstemming tussen betrokken partijen om het eens te worden, wat ook

kosten met zich meebrengt. Deze tijd moet er ten gevolge van voorcalculatie ook aan de voorkant worden in gestopt in plaats van bij verantwoording achteraf.

Discussie over dubbelrol begeleidingsteams

Ook komt uit gesprekken discussie over de rol van het begeleidingsteam als begeleider en toetsers naar voren. Uit twee cases blijkt dat de rol van het begeleidingsteam als begeleider en toetsers scherper kan. De beleving is dat het onzuiver overkomt dat het begeleidingsteam in het begin van het proces een inhoudelijke pet op heeft, en tijdens het beoordelingsproces een toetsende pet. Ook in de evaluatie in 2019 werd gesuggereerd dat begeleidingsteams (deels) uit verschillende mensen zouden moeten bestaan om onafhankelijke en eenduidige toetsing van subsidieaanvragen te kunnen borgen. Daarnaast doen bij een aantal waterschappen zowel het programmteam van het waterschap als het begeleidingsteam vanuit PB HWBP een inhoudelijke toets, waarna het begeleidingsteam vervolgens de stukken nogmaals toetst, maar dan op subsidiabiliteit. Ook dit wordt als dubbel ervaren. De huidige constructie heeft ook efficiëntie voordelen, zoals het feit dat de betrokkenen vanuit het HWBP de documenten voorafgaand aan het toetsmoment al goed doorgronden.

Behouden overzicht over en status van ondersteunende documenten soms ingewikkeld

Er zijn veel ondersteunende documenten beschikbaar, zowel handreikingen als ondersteuningsmiddelen. Verschillende waterschappen gaven aan dat het tijd kost om deze te doorgronden en de status van deze documenten te begrijpen. Met betrekking tot dit laatste gaf een waterschap aan dat zij het overzicht lastig kunnen behouden over de handreikingen en ondersteuningsmiddelen. Er ligt een behoefte om helderheid te krijgen over welke documenten voor ieder project essentieel of nuttig zijn en welke documenten alleen 'handige extraatjes' zijn.

Projectuitvoering loopt met regelmaat vertraging op, maar relatie met regeling beperkt

In 2023 waren 160 subsidiemijlpalen voor lopende projecten gepland (programma 2024-2035). Hiervan is 35% volgens planning gehaald, 6% is versneld en 59% is vertraagd. Redenen die hiervoor naar voren komen uit de voortgangsrapportages van het HWBP zijn onder andere complexe vergunningsaanvragen, capaciteitstekort, uitstel van de Omgevingswet, benodigde tijd voor het verkrijgen van draagvlak in de omgeving, het vervallen van de bouwvrijstelling stikstof en verandering van scope. Hier constateren we geen direct verband met de regeling zelf.

Fasen duren structureel langer dan gepland

Fasen duren structureel langer dan gepland, met als gevolg een tragere productie binnen het programma HWBP. In de oorzaken van vertraging zien we geen direct verband met de regeling.

Er zijn maatwerkafspraken nodig om voortgang in het subsidieverleningsproces te houden

Een analyse van tien cases brengt naar voren dat in vijf gevallen een maatwerkafpraak over een tweefasencontract is gemaakt en bij vier projecten over een KKGK-risico. Daarnaast zijn er binnen de cases diverse maatwerkafspraken gemaakt die één of twee keer voorkomen, zoals afspraken over nadeelcompensatie die mogelijk nog moet worden verleend ná afloop van de projectperiode. De afspraken geven weer dat de regeling ruimte biedt voor maatwerk binnen projecten en dat

afspraken worden gemaakt om “eruit te komen” en zo projecten doorgang te laten vinden. Een enkele keer wordt als onderbouwing gegeven dat “substantiële uitgaven reeds waren gedaan”.

De mogelijkheid tot maatwerk is een kracht: de complexiteit en de unieke eigenschappen van elk project passen binnen de kaders van de regeling en borgen voortgang in het proces, maar hierin schuilt ook een risico op willekeur. De PD HWBP wil over het algemeen ‘in de geest’ van de subsidieregeling werken en zo projecten mogelijk maken. In de praktijk hebben begeleidingsteams daarom een discretionaire bevoegdheid om maatwerkafspraken te maken. Hierin werken de begeleidingsteams niet allemaal op dezelfde manier. De 1-op-1 maatwerkafspraken worden niet breed gedeeld binnen de alliantie, wat soms leidt tot wantrouwen over gemaakte keuzes bij andere projecten. Een ander aandachtspunt bij maatwerkafspraken is dat deze (extra) tijd kosten en bij vaststellingen tot extra werk leiden om tot afrekening te komen.

De regeling biedt flexibiliteit in de timing van subsidieaanvragen

Zoals in artikel 6 is omschreven mag het moment van indienen van subsidie plaatsvinden tot aan het moment dat de laatste steen is gelegd van de betreffende fase. Dit biedt ruimte om de subsidie niet aan het begin van een projectfase in te dienen, maar meer richting het einde. Er is geen indicatie dat er in de praktijk veel gebruik wordt gemaakt van deze ruimte. Toch is het noemenswaardig aangezien deze flexibiliteit in de timing van subsidieaanvragen strikt genomen niet in lijn is met het principe van voorcalculatie, waarbij je voorafgaand aan de fase inschat wat de benodigde kosten en risico's zijn. Door dit moment meer naar achteren te schuiven, zouden waterschappen meer zicht op de benodigde kosten en risico's hebben, wat tot een lagere risicoreservering zou moeten leiden. Hier kán strategisch gebruik van worden gemaakt door waterschappen. Een waterschap kan gerichter calculeren (een soort van nacalculatie) door het moment van subsidieaanvraag uit te stellen. Dit is vooral relevant voor de verkennings- en planuitwerkingsfase, en in mindere mate voor de realisatiefase waar sprake is van een vast herijkingsmoment nadat de aanbestedingsprijs bekend is. Voor de PD HWBP zet het later indienen van een subsidieaanvraag een extra druk om deze aanvraag – waarvoor al kosten zijn gemaakt – kritisch te beoordelen, aanscherpen en indien nodig te weigeren. Zo bleek uit een analyse van toetsverslagen dat in het project Steyl-Maashoek al substantiële uitgaven waren gedaan door inzet van het programmateam en externe adviseurs voorafgaand aan de subsidieaanvraag van de betreffende fase. Volgens het begeleidingsteam belemmerde dit de discussie over de doelmatigheid van de aanpak en bijbehorende kosten. Het waterschap heeft in overleg met de PD HWBP naar een oplossing gezocht.

Opvolging aanbevelingen 2019 – Proces van subsidieverlening

Uit de evaluatie in 2019 bleek dat het proces van toetsing, inclusief afspraken, planningen en overlegmomenten beter kon. Daarbij hoort het vooraf delen van het toetskader inclusief kentallen en ervaringscijfers, en continuïteit van de begeleidingsteams om vertraging te voorkomen. Om deze zaken goed vast te leggen is in 2019 een nieuw begeleidingsproces vastgesteld. In de nieuwe vorm van het begeleidingsproces worden de rapportages besproken tussen waterschap en PD HWBP, waarbij aandacht is voor de kwaliteit en beheersbaarheid van het project.

Ook kwam naar voren dat er nog een verdiepingsslag kon worden gemaakt voor de realisatiefase, om scherper te markeren hoe voltooiing van de realisatiefase van een HWBP-subsidie wordt gedefinieerd. Artikel 4 van de subsidieregeling beschrijft welke kosten voor subsidie in aanmerking komen in de realisatiefase. Daarin staat geen eenduidig eindpunt of specificatie van de term “voltooiing” beschreven. Er is daarom een verduidelijking aangebracht in een uitwerking van de subsidieregeling wanneer de realisatiebeschikking kan worden vastgesteld. Tenslotte bleek dat bij enkele projecten gebruik werd gemaakt van een watervergunning in combinatie met andere vergunningen om de planuitwerkingsfase vast te stellen, terwijl in de subsidieregeling staat dat de planuitwerkingsfase moet leiden tot vaststelling en goedkeuring van een projectplan Waterwet. Een aanbeveling was daarom om na te gaan in hoeverre er in de praktijk andere wettelijke procedures worden gevolgd om de planuitwerkingsfase af te sluiten dan nu genoemd in de definities, en als dit het geval is, de definitie uit te breiden. Uit onderzoek door DGWB naar aanleiding van de evaluatie blijkt dat een aanpassing noodzakelijk was in verband met wijzigende terminologie met de komst van de Omgevingswet en de definitie is aangepast naar: “fase volgend op de verkenningsfase, waarin het voorkeursalternatief wordt uitgewerkt om te komen tot vaststelling en goedkeuring van een projectbesluit”.

3.7.3 Wat zijn onze conclusies?

Subsidietermijnen worden gehaald, maar er gaat een intensief afstemmingstraject aan vooraf

Er is een intensief proces nodig om tot een gedragen plan van aanpak te komen met de gewenste kwaliteit. Om verschillende redenen is het subsidieproces intensief. Er is in veel projecten discussie over de kwaliteit van het plan van aanpak, de gekozen aanpak en de doelmatigheid en proportionaliteit van de aanvraag. Hierdoor is met regelmaat een intensief proces tussen begeleidingsteam en waterschap, voorafgaand aan de aanvraagtermijn nodig, waarbij documenten tot op een hoog detailniveau worden uitgewerkt en getoetst en er discussies worden gevoerd over doelmatigheid en proportionaliteit. De regeling geeft een richtlijn over de aanvraagtermijn, maar niet over de periode voorafgaand aan deze termijn. Soms wordt tegenstrijdigheid ervaren tussen de rol van het HWBP als begeleider en als toetser. En er zijn steeds meer ondersteunende documenten beschikbaar, zowel handreikingen als andere ondersteuningsmiddelen. De status van deze documenten wordt echter als onduidelijk ervaren.

Er zijn maatwerkafspraken mogelijk en nodig binnen de regeling om voortgang in proces te behouden

De praktijk leert dat een veranderende context, ontwikkelingen in de tijd en voortschrijdend inzicht om maatwerkafspraken vragen om voortgang in het proces te borgen. De huidige regeling biedt deze ruimte. Wel is de ervaring dat er onvoldoende transparantie is over deze maatwerkafspraken binnen de alliantie en dat deze afspraken extra tijd kosten.

De flexibiliteit voor de timing van subsidieaanvragen is in strijd met het principe van voorcalculatie

De regeling biedt ruimte om een subsidie niet aan het begin van een projectfase in te dienen, maar meer richting het einde. Dit is strikt genomen niet in lijn met het principe van voorcalculatie, waarbij je voorafgaand aan de fase inschat wat de benodigde kosten en risico's zijn. Ondanks de ruimte die de regeling biedt, is er geen indicatie dat deze in de praktijk gebruikt wordt.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk schetsen we onze conclusies en aanbevelingen op basis van de evaluatie van de subsidieregeling HWBP. We lichten allereerst onze hoofdconclusie van de evaluatie en vervolgens beantwoorden we de kernvragen van de evaluatie. Tevens zijn onze aanbevelingen opgenomen.

4.1 Hoofdconclusie evaluatie subsidieregeling HWBP

De belangrijkste conclusie is dat de **subsidieregeling bijdraagt aan de doelmatigheid en beheersing van het ontwerp van maatregelen, de projectaanpak en het subsidieverleningsproces**. We constateren echter ook dat er nog onvoldoende grip is op kosten en risicoreserveringen. Dit blijkt uit het gegeven dat investeringskosten per kilometer en financiële risicoreserveringen in veel projecten hoger zijn dan de bandbreedtes die in het Referentiekader zijn vastgelegd en wenselijk worden geacht. Dit blijkt ook uit het feit dat het vastgestelde subsidiebedrag vaak hoger is dan de werkelijke kosten. Hierdoor komt de afgesproken kostenverdeling tussen het Rijk (50%), de waterschappen (40%) en de projectwaterschappen (10%) onder druk te staan.

Kortom, de subsidieregeling mist een handelingsperspectief om twee ongewenste effecten van het financieringssysteem te beperken: (1) hogere kostenramingen en risicoreserveringen door het bovenmatig minimaliseren van de kans op budgetoverschrijding, en (2) een lagere projectgebonden eigen aandeel van projectwaterschappen, waardoor de 50:40:10 verdelingssleutel tussen Rijk en waterschappen niet gegarandeerd is.

Hogere kostenramingen en risicoreserveringen

De wetgever heeft bij de wijziging van de Waterwet in 2014 het ongewenste effect van voorcalculatie in combinatie met het beleggen van uitvoeringsrisico's bij waterschappen waarschijnlijk niet voorzien. Het ongewenste effect is het bovenmatig minimaliseren van de kans op budgetoverschrijding met als gevolg hogere kostenramingen en risicoreserveringen. Dit effect lijkt sterker te worden naarmate projecten omvangrijker en complexer worden. De omvang van het effect is niet precies vast te stellen. Wij denken dat het ongewenste effect een deel van het beoogde effect, het vergroten van de doelmatigheid door een betere budgetbeheersing, teniet doet. Verder spelen ook andere factoren een rol, zoals een uitdagende projectomgeving, complicerende milieuregels voor PFAS en stikstof, en inflatie.

Verdelingssleutel voor financiering HWBP niet geborgd

De subsidieregeling heeft niet als doel de kostenverdeling het HWBP te borgen, maar de subsidieregeling heeft wel als onbedoeld effect dat het projectgebonden aandeel van projectverantwoordelijke waterschappen in werkelijkheid lager is dan 10%. Daarmee staat de in de wet vastgelegde kostenverdeling onder druk.

Hoofdaanbeveling evaluatie subsidieregeling HWBP

Om meer grip te krijgen op de hoge kosten en risicoreserveringen en het lage werkelijke projectgebonden aandeel van projectwaterschappen, bevelen we aan om de subsidieregeling aan te passen op het punt van risicoverdeling en de borging van 10% projectgebonden aandeel. Hiervoor kunnen meerdere opties afgewogen worden die elk in meer of mindere mate eraan bijdragen dat:

- 1) voorcalculatie, en daarmee de effectieve beheersing van het projectbudget, behouden blijft
- 2) bovenmatige risicominimalisatie wordt voorkomen door een aanvaardbaar risicoprofiel
- 3) gekozen wordt voor een zo doelmatig mogelijke projectaanpak
- 4) het projectgebonden aandeel en daarmee wettelijke kostenverdeling geborgd is
- 5) meer grip en sturing komt op het HWBP programmabudget

De aanpassingen moeten de waterschappen meer zekerheid geven en bovenmatige risicominimalisatie verminderen. Door de voortgang van het programma beter te monitoren en te analyseren, kan worden vastgesteld of de aanvullende afspraken effectief zijn.

Het volgende schema geeft een overzicht van verschillende aanpassingsopties die zorgen voor meer grip. Optie 0 betreft de huidige situatie. Bij de andere opties is met lichtgroen en donkergroen aangegeven dat een optie een positief of groot positief effect heeft. Met licht en donker oranje wordt aangegeven dat de optie een negatief of groot negatief effect heeft.

	Blijft voorcalculatie en daarmee prikkel op risicomanagement behouden?	Wordt 10% PGEB geborgd?	Geeft dit meer grip/sturing op HWBP programmabudget?	Is risicoprofiel voor projectwaterschap aanvaardbaar zodat risicomijding wordt ingeperkt?
Optie 0: Geen aanvullend afspraken maken.	Voorcalculatie blijft behouden in de meest principiële vorm	Nee, maar dat hoeft ook niet. Voorcalculatie impliceert dat werkelijke kosten in de meeste gevallen afwijken van de werkelijke kosten	Nee, maar grip op PGEB wordt niet wenselijk geacht. Sturing moet plaatsvinden bij beschikking van de subsidie, niet achteraf	Geen verandering in risicoprofiel
Optie 1: Afspraken maken over geld dat overblijft bij waterschappen ten opzichte van raming (als risico's niet optreden). Dit geld reserveren zij op eigen balans voor waterveiligheid.	Huidige situatie	Deels. Geld dat overblijft, is gereserveerd voor waterveiligheid bij waterschap	Nee. Geld dat overblijft, blijft bij waterschappen op balans staan en kan niet programmabreed elders worden ingezet	Geen verandering op projectniveau. Op waterschapsniveau (over meerdere projecten) wordt het risicoprofiel kleiner

Optie 2: Meer soorten risico's worden op programmaniveau belegd.	Verschuiving richting nacalculatie. Voor een groter deel van de risico's wordt achteraf of na een fase afgerekend	Deels. Grotere kans dat 10% wordt gehaald. Maar wordt niet strikt geborgd	Er blijft naar verwachting minder geld over bij waterschappen	Risicoprofiel wordt verkleind. Hiermee naar verwachting minder bovenmatige risicominimalisatie
Optie 3: Maximeren van risico voor waterschap. Bijvoorbeeld eigen risico waterschap is maximaal hetzelfde bedrag als geraamde eigen bijdrage.	Voorcalculatie blijft behouden	Deels. Grotere kans dat 10% wordt gehaald. Maar wordt niet strikt geborgd	Er blijft naar verwachting minder geld over bij waterschappen	Risicoprofiel wordt gemaximeerd. Andere waterschappen en Rijk dragen bij zodra de overschrijding te hoog wordt
Optie 4: De verrekening van de 10% vindt achteraf plaats op basis van werkelijk bestede kosten.	Voorcalculatie wordt feitelijk nacalculatie. Dus hier gaat geen prikkel meer uit voor risicomangement	Ja. Dit wordt exact afgerekend	Ja. Programmadirectie heeft volledig zeggenschap over budget	Risico voor waterschap is even groot als voor programma. Minder reden voor bovenmatige risicominimalisatie

Aanpassing(en) van de subsidieregeling HWBP

Hoewel het proces van subsidieverlening in de afgelopen jaren doorontwikkeld is, is de subsidieregeling zelf op slechts enkele punten aangepast (zie bijlage 2). Gedurende het proces zijn meerdere, additionele documenten opgesteld, zoals het Referentiekader en het Stappenplan, en die worden vaak efficiënt gebruikt. Gezien de ernst van de ongewenste effecten, raden wij aan om de gekozen aanpassingen vast te leggen in een herziene subsidieregeling. Dit ten behoeve van de zorgvuldigheid van het proces en een betere (juridische) borging van de gekozen oplossingen.

Onze hoofdconclusie is afgeleid van de beantwoording van de volgende hoofdvragen voor deze evaluatie:

1. **Leidt (de uitvoering van) de subsidieregeling tot de beoogde effecten, namelijk het op een doeltreffende en beheersbare wijze uitvoering geven aan de HWBP-kaders in de Waterwet?**
2. **In hoeverre zorgt de subsidieregeling en het proces van subsidieverstreking voor doelmatige en beheersbare besteding van financiële middelen?** Oftewel, verloopt het proces van subsidieverstreking zodanig dat dit niet tot ondoelmatige en/of onbeheerste bestedingen leidt?
3. **Welke resultaten heeft de opvolging van de evaluatie van 2019 opgeleverd?** Dus, zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en, zo ja, wat was hiervan het effect?

4.2 Doeltreffende en beheersbare uitvoering

Leidt de (uitvoering van de) subsidieregeling tot de beoogde effecten, namelijk op een doeltreffende en beheersbare wijze uitvoering geven aan de HWBP-kaders in de Waterwet? Of, zoals we in deze evaluatie

nader hebben aangescherpt: helpt de regeling om risico's op ondoelmatige en onbeheerste HWBP-projecten te beperken? Het antwoord op deze vraag is deels ja, deels nee.

Als het gaat om een 'sober en doelmatig' ontwerp: ja, de regeling draagt bij en daarnaast is maatwerk op projectniveau nodig. De subsidieregeling en hulpinstrumenten leiden tot uitlegbaarheid en onderbouwing van een sober en doelmatig ontwerp en dragen zo bij aan een sobere en doelmatige invulling van de waterveiligheidsopgave. Sinds 2019 heeft de alliantie het proces versterkt om tot een sober en doelmatig ontwerp te komen. Een goede onderbouwing van keuzes, gebruikmakend van de instrumenten, verkleint de kans op ondoelmatigheid. We zien ook dat een deel van de instrumenten, waaronder LCC, vooral gebruikt wordt om te verantwoorden dat een ontwerp van maatregelen sober en doelmatig is, en minder bij het maken van keuzes. We constateren verder dat de projectomgeving en de maatschappelijke opgaven die spelen weerbarstig en veranderlijk zijn. Er zijn nieuwe thema's (stikstof, CO2 neutraal bouwen, graafschade door bevers, etc.) waar waterschappen ambities op formuleren. Zolang hier nog geen alliantie-brede afspraken over zijn gemaakt, resulteert dit in meer discussies en maatwerkafspraken.

Aanbevelingen:

- **Maatwerkafspraken:** breng in kaart welke maatwerkafspraken er worden gemaakt over sober en doelmatig, en de subsidiabiliteit van maatregelen. Dit geeft inzicht in welke aanpassingen van Deel B van de subsidieregeling nodig zijn. Bijvoorbeeld het subsidiabel maken van het aanleggen van laadinfrastructuur voor bouw materieel in de planuitwerkingsfase. Het overzicht kan ook gebruikt worden om de uniformiteit in de werkwijze van de begeleidingsteams verder te versterken.
- **Transparantie:** beschouw maatwerkafspraken of het telkens weer opstellen van additionele documenten niet als een gebrek van de subsidieregeling. Dit hoort bij de dynamische omgeving van de projecten en is een resultaat van voortschrijdend inzicht. Wees wel transparant over welke maatwerkafspraken worden gemaakt, zodat er uniformiteit ontstaat in de projecten.

Als het gaat om de risicoreservering: De subsidieregeling biedt op het punt van risicoreservering onvoldoende mogelijkheden om de kans op ondoelmatigheid op project- en programmaniveau te voorkomen. Zoals eerder al uit de evaluatie Waterwet bleek, is de risicoverdeling (alle uitvoeringsrisico's liggen bij de waterschappen als gevolg een subsidiering op basis van voorcalculatie) voor waterschappen een belangrijke prikkel tot risicobeheersing.

De prikkel van voorcalculatie en risicodragende uitvoering zorgt voor veel (ook bestuurlijke) aandacht voor en professionalisering van risicobeheersing. Daarnaast zorgt de prikkel van voorcalculatie ook voor hoge risicoreserveringen in de projectbudgetten. We constateren daarbij op programmaniveau een duidelijk verband tussen hoge risicoreserveringen en het feit dat projecten ruim binnen budget blijven. De kans op optreden van risico's wordt gemiddeld overschat.

Er is bij waterschappen steeds meer grip op en kennis van de risico's en risicoreserveringen, waarmee wordt gestuurd op doelmatigheid. Dit heeft echter nog niet geleid tot kleinere risicoreserveringen en heeft daarom nog maar beperkt positief effect op de doelmatigheid.

We constateren dat de engineeringkosten in een deel van de projecten in de praktijk veel hoger liggen dan de referentiewaarden uit het referentiekader. Voorcalculatie heeft tot effect dat veel nadruk wordt gelegd op uitsluiten van risico's door gedetailleerd engineeren. Dit leidt vervolgens ook bij wijzigingen tot veel werk. Het risico bestaat dat deze hoge engineeringkosten niet opwegen tegen de kostenbesparing in de uitvoering. Daar staat tegenover dat detaillering soms ook leidt tot kleinere opgaven of slimmere oplossingen.

Aanbevelingen

- **Standaardiseren risico-opslagen:** onderzoek de toepassing van een standaard risico-opslag, zoals in de Waterwet is beoogd. Bijvoorbeeld een totaalbedrag wat voor risico's wordt gereserveerd, of standaardbedragen voor bepaalde risico's waar elk project mee te maken krijgt. Brong de consequenties voor waterschappen en individuele projecten hiervan in kaart. En onderzoek wat dit betekent voor de toetsende rol van de begeleidingsteams op het risicodossier.
- **Nadere invulling 'kleine kans groot gevolg' risico's:** geef een nadere invulling van de kleine-kans-groot-gevolg-risico's. Dit kunnen hele generieke risico's zijn, zoals de extreme prijsstijging van bouwmaterialen, maar ook bepaalde risico's die gelden voor meerdere projecten, bijvoorbeeld van waterschappen die aan dezelfde rivier gelegen zijn (bijvoorbeeld risico laag/hog water). Onderzoek ook een verruiming van de kleine-kans-groot-gevolg-risico's, door bijvoorbeeld de grens van 1 miljoen euro aan te passen (voor kleine projecten). Daarmee worden meer risico's collectief belegd in plaats per individueel project.
- **Monitoring daadwerkelijk opgetreden risico's:** monitor welke risico's daadwerkelijk zijn opgetreden in projecten om het inzicht in risico's vergroten. Dan gaat het om zowel welke risico's mogelijk kunnen optreden, de kans daarop en de gevolgen ervan. Dit levert een betere onderbouwing van (de toetsing van) risicodossiers op en biedt, als kennisdatabase, andere waterschappen de gelegenheid om ervan te leren.
- **Onderzoek oorzaak hoge engineeringkosten:** voordat een conclusie kan worden getrokken en een aanbeveling kan worden gedaan op het gebied van engineeringkosten is het belangrijk om meer inzicht te krijgen in de verklarende factoren achter de hoge engineerskosten ten opzichte van het referentiekader.
- **Onderzoek benodigde aanpassing referentiewaarde engineeringkosten:** het bouwen aan referenties en inzicht in cijfers kan helpen om het referentiekader te optimaliseren. Op basis van dergelijk inzicht kan worden bepaald of een aanpassing in de referentiewaarde benodigd is. Een mogelijke oplossingsrichting is om een bandbreedte voor engineeringkosten aan te geven, met harde bovengrens. Bijvoorbeeld: 20 à 30% van de kosten per projectfase mag bestaan uit engineeringkosten, met een maximum van 40%. Het is dan aan het expertiseteam van het waterschap om te beoordelen of zij wel of niet extra willen engineeren (boven de 40%) om mogelijk winst te boeken. Nadeel hiervan is dat het risico van engineeren boven een bepaalde grens bij het waterschap komt te liggen.

Als het gaat om de projectaanpak (waaronder fasering): deels, de regeling levert een bijdrage om risico's op ondoelmatige en onbeheerste projecten te beperken, maar biedt onvoldoende houvast voor hoe om te gaan met een tweefasenaanpak in een HWBP-project of met vertraging van projecten. De aanvullende informatievoorziening (denk daarbij aan bijvoorbeeld handleidingen of werkwijzers HWBP) rondom de regeling zorgt voor meer duiding en handvatten voor de aanpak. Maar, het is nog te vroeg om vast te stellen of deze handvatten daadwerkelijk de doelmatigheid van de aanpak vergroten. De regeling gaat uit van een indeling van het subsidieproces in de fasen ((voor)verkenning, planuitwerking en realisatie). Deze indeling in overzichtelijke fasen geeft grip en sluit goed aan bij een deel van de projecten. We constateren echter ook dat vooral bij zeer omvangrijke projecten fasen in de praktijk parallel lopen. In de praktijk worden dan maatwerkafspraken gemaakt hoe hiernee om te gaan. Bij projecten waarin wordt gewerkt met een tweefasencontract zijn ook maatwerkafspraken nodig voor omgang met werkverdeling tussen de planuitwerking en de realisatiefases. Een tweefasenaanpak wordt in toenemende mate in HWBP-projecten toegepast, terwijl de regeling en een tweefasenaanpak voor wat betreft een subsidie per fase (planuitwerking en realisatie afzonderlijk) en de eis voor een marktconforme prijsvorming in een aanbesteding niet goed op elkaar aansluiten. Verder kampt het HWBP met vele vertragingen van projecten: de regeling biedt hiervoor geen mogelijkheden tot sturing.

Aanbevelingen

- **Onderzoek doelmatige aanpak grote projecten:** op basis van de cases werd de huidige fasering en de (soms) benodigde maatwerkafspraken niet als problematisch ervaren. Op basis hiervan lijkt een aanpassing in de regeling, zoals de mogelijkheid om projecten op te knippen en per deeltraject te beschikken, niet noodzakelijk. Om dit met zekerheid te kunnen stellen, wordt geadviseerd om nader te onderzoeken wat het meest doelmatig is: grote projecten kunnen opknippen of überhaupt geen zeer omvangrijke projecten meer oppakken en enkel met kleinere trajecten.
- **Onderzoek redenen vertraging projecten en waarom fastlane procedure nauwelijks wordt benut:** bekijk nader wat de redenen tot vertraging zijn en of de regeling daarvoor aangrijpingspunten nodig heeft om vertragingen op te lossen. En, ondanks dat het doorlopen van de standaardfasering door enkele waterschappen als omslachtig wordt ervaren, wordt er niet ingezet op de fastlane procedure. De reden hiervan is onbekend, maar kan wel inzicht geven in eventuele benodigde aanpassingen in de regeling of werkwijze.
- **Benchmark projecten met tweefasenaanpak:** Onderzoek de effecten van tweefasenaanpak door in een kwantitatieve benchmark een groep projecten met een tweefasenaanpak met een vergelijkbare groep projecten met een reguliere aanpak. Hiermee kunnen de argumenten ter ondersteuning van de keuze voor een tweefasenaanpak geverifieerd worden.
- **Biedt duidelijkheid over tweefasenaanpak:** maak protocollen over hoe om te gaan met de tweefasenaanpak en zorg dat waterschappen onderbouwen waarom ze voor een tweefasenaanpak kiezen (1). Zorg dat er handvatten zijn om een tweefasenaanpak toe te kunnen passen in het kader van de fasering en subsidiëring (2). Zorg dat het protocol richting geeft bij de aanbesteding en marktconforme prijsvorming, maar ook regels biedt hoe om te gaan met de aannemer (opdrachtnemer, opdrachtgeverrelatie) (3). Momenteel wordt er al gewerkt aan een protocol voor tweefasen.

Als het gaat om de kostenraming: nee, de regeling helpt nog onvoldoende. De SSK methodiek wordt in alle projecten toegepast en leidt tot herleidbare en proportionele ramingen. Maar, de door de subsidieregeling voorgeschreven 'P50' (kans op kostenoverschrijding en -onderschrijding is beide 50%) levert risico's op voor waterschappen. Waterschappen geven aan dat zij dit risico niet kunnen of willen dragen en daarom meer zekerheid inbouwen door hogere kostenposten op te nemen voor nader onderzoek en risicoreserveringen. Dit brengt een risico op ondoelmatigheid met zich mee. Onder meer de engineeringkosten vragen in projecten een balansoefening om tot het juiste detailniveau te komen. Een (te) hoog detailniveau van engineering, wat in veel projecten voorkomt, geeft risico op ondoelmatigheid.

Als het gaat om innovatie: de regeling ondersteunt innovaties en hiervan wordt gebruik gemaakt, maar waterschappen kiezen echter ook regelmatig voor innoveren in reguliere projecten. Verder constateren we dat stimulering van de doorontwikkeling en opschaling van innovaties niet voor alle projecten opgaat. Kennis en de innovatieagenda worden niet altijd breed uitgedragen waardoor op vlak van innovatie nog onbenut potentieel is en aanleiding om het opschalen van innovaties beter te faciliteren.

Aanbevelingen

- **Beter meewegen van innovaties in projectplannen:** bekijk op welke wijze bestaande innovaties nog beter kunnen meewegen bij het opstellen van projectplannen. Dit gaat niet zozeer direct om de subsidieregeling zelf, maar zit meer in de houding en aanpak in projecten waarbij *comply or explain* nog niet altijd wordt toegepast als het gaat om innovaties.
- **Onderzoek mogelijkheden opschaling:** onderzoek mogelijkheden hoe te stimuleren dat innovaties, of deze nu wel of niet via een innovatie project worden gesubsidieerd, binnen het HWBP worden opgeschaald en doorontwikkeld. Hierbij geldt dat het faciliteren van het opschalen van innovaties moet daarbij los worden gezien van de financiële boekhouding en subsidiabiliteit van innovaties.

4.3 Proces naar doelmatige en beheersbare besteding

In hoeverre zorgt de subsidieregeling en het proces van subsidieverstrekking voor doelmatige en beheersbare besteding van financiële middelen? Oftewel, verloopt het proces van subsidieverstrekking zodanig dat dit niet tot ondoelmatige en/of onbeheerste bestedingen leidt?

Uitwerking van de regeling in instrumenten en handreikingen heeft geleid tot meer duidelijkheid over en uniformiteit van interpretatie van de regeling

Sinds 2019 zijn er veel instrumenten en handreikingen gepubliceerd die helderheid bieden en zo bijdragen aan een beheersbare besteding. Voorbeelden hiervan zijn het stappenplan subsidieregeling HWBP, de begeleidingsagenda en het referentiekader. Met deze uitwerkingen is er meer duidelijkheid ontstaan over de interpretatie van de regeling en hiermee meer uniformiteit bij toepassing van de regeling. Vooral het referentiekader biedt belangrijke handvatten voor de discussie over kostenraming en risico's. Vergelijking tussen project en referentiekader geeft aanleiding voor aanpassing of uitleg. Kanttekening is dat met het aantal beschikbare documenten het voor waterschappen soms een uitdaging is het geheel aan regels en handreikingen te overzien en de status ervan te doorgronden.

De interpretatieruimte binnen de regeling is kleiner geworden in de periode 2019-2024 door verdere uitwerking in handreikingen, nadere afspraken en ervaringen uit eerdere projecten. Vanuit veranderingen in de maatschappij of projectomgeving zijn er in de praktijk steeds weer aanleidingen om specifieke afspraken te maken. De mogelijkheid in dergelijke nieuwe situaties afspraken te maken is ook noodzakelijk om projecten doorgang te laten vinden.

Een intensief begeleidingstraject leidt over het algemeen tot vlotte afhandeling binnen subsidietermijnen

De voorgeschreven subsidietermijnen worden in vrijwel alle gevallen gehaald. Het intensieve proces dat hieraan voorafgaat leidt in de meeste gevallen na indiening van de subsidieaanvraag tot een vlotte afhandeling. Volgens de regeling kan indienen van de subsidieaanvraag nog tot laat in de fase wat in principe tegenstrijdig is met het principe van voorcalculatie (je weet dan immers al precies welke risico's zijn opgetreden en welke kosten er zijn gemaakt). Toch kan deze flexibiliteit ook een mogelijkheid zijn om om te gaan met onzekerheid in een project. Verder zijn geen redenen tot aanpassing geconstateerd.

In de afgelopen jaren is een intensief begeleidingsproces ontwikkeld met een begeleidingsagenda als leidraad. Dit moet voor de subsidieverlening leiden tot een helder en navolgbaar plan van aanpak en raming. Hoewel een plan van aanpak hoe dan ook noodzakelijk is voor een project, vraagt dit een aanzienlijke inspanning van het waterschap: het plan van aanpak moet ook voor het begeleidingsteam navolgbaar zijn en aansluiten op de regeling en uitwerkingen daarvan. Vooral het referentiekader wordt veel gebruikt (comply or explain) en geeft goede richting aan discussies.

We constateren dat er, inherent aan de huidige organisatievorm, enige spanning staat op de rol en taakopvatting van het HWBP als subsidieverstrekker in het kader van de regeling enerzijds, en partner gericht op samenwerking en advisering anderzijds. In de praktijk adviseren begeleidingsteams en vinden intensieve discussies plaats. Dit maakt een toetsende rol na indiening met eventueel afkeuring tot gevolg, passend bij de rol van subsidieverlener, lastiger. Gebrek aan harde normen maakt het daarbij voor begeleidingsteams nu lastiger om strak te sturen op een manier die ook stad houdt voor de rechter. Voordeel van de aanpak is dat begeleidingsteams goed op de hoogte zijn van de projecten en in de ontwikkeling daarvan meegroeien en kunnen adviseren.

De regeling biedt voldoende ruimte om nadere afspraken te maken. Bij maatwerkafspraken bestaan risico's voor ondoelmatigheid en deze moeten dus zorgvuldig genomen worden

Hoe het begeleidingsproces verloopt en wordt ervaren is sterk afhankelijk van houding en gedrag van zowel begeleidingsteam als waterschap en niet van de regeling zelf. Dit proces loopt vaak goed maar soms is escalatie noodzakelijk. We constateren dat soms maatwerkafspraken worden gemaakt om een project verder te helpen en/of om doelmatigheid te vergroten. Enige flexibiliteit wordt ook noodzakelijk geacht: om voortgang in het proces te houden en om om te gaan met projectspecifieke situaties. We constateren dat deze afspraken niet breed gedeeld worden, zie ook aanbeveling hierover in paragraaf 4.2.

4.4 Resultaten evaluatie 2019

Welke resultaten heeft de evaluatie van 2019 opgeleverd? Zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd en, zo ja, wat was hiervan het effect?

In 2019 is een evaluatie van de subsidieregeling HWBP uitgevoerd. Uit deze evaluatie is een vijftal aanbevelingen gekomen. De drie betrokken partijen, UvW, PD HWBP en DGWB hebben op basis van deze aanbevelingen acties geformuleerd en deze zijn vanaf 2020 binnen vier werkpakketten opgepakt.

De aanbevelingen vanuit de evaluatie 2019 zijn voortvarend en in goed overleg binnen de alliantie opgepakt en sorteren vanaf 2021, wanneer acties zijn uitgevoerd, ook effect in de projecten.

We constateren dat de acties tot het concretiseren van een doelmatige aanpak (onder andere referentiekader projectaanpak, handelingsperspectief LCC en de handreiking subsidiabele en niet subsidiabele kosten) hebben geleid tot meer duidelijkheid. Met name het referentiekader vormt een belangrijk houvast in gesprekken over doelmatigheid en hier wordt veelvuldig gebruik van gemaakt. Dit begrip zal echter in beweging blijven door maatschappelijke ontwikkelingen en regelmatig moeten worden aangevuld en geüpdatet.

Met betrekking tot KKG-risico's (kleine kans, groot gevolg) is een richtlijn uitgewerkt: risico's met een kans kleiner dan 5% en een financiële impact na beheersing van meer dan 1 miljoen euro kunnen als KKG risico op programmaniveau worden belegd. We constateren dat deze richtlijn met regelmaat wordt toegepast en comfort geeft aan waterschappen. De wens wordt geuit om het bedrag van 1 miljoen euro nog te verlagen om deze richtlijn breder toepasbaar te maken. Deze afweging zal moeten worden gemaakt vanuit de bredere blik op risicoverdeling, zie de hoofdaanbeveling.

De aanbeveling om te komen tot een helder en voor waterschappen toegankelijk monitoringssysteem is nog niet volledig opgepakt waardoor deze actie nog geen optimaal effect heeft gehad. De behoefte aan een dergelijk systeem bestaat wel en kan een bijdrage leveren aan doelmatiger projecten.

Bijlage 1: Vraagstelling en aanpak evaluatie

Hoofdvraag 1: leidt de (uitvoering van) de subsidieregeling tot de beoogde effecten, namelijk op een doeltreffende en beheersbare wijze uitvoering geven aan de HWBP-kaders in de Waterwet?

- Hoeveel subsidies zijn er in de periode 2019-2023 verstrekt en waarvoor?
- Wat was de hoogte van de verstrekte subsidies en wat waren de daadwerkelijke kosten (inclusief onderbouwing)? Wat zijn de oorzaken van een eventueel verschil tussen de verstrekte subsidie en daadwerkelijke kosten?
- Biedt de regeling voor de subsidieverstrekker (PD HWBP) en subsidieontvangers (waterschappen) de juiste mate van flexibiliteit om invulling te geven aan de subsidieverstrekking en (doelmatige) realisatie van de opgave?
- Is er voldoende duidelijkheid over de rollen en taakopvatting van de subsidieverstrekker (PD HWBP) en subsidieontvangers (waterschappen) in de uitvoering van de regeling?
- Bevordert de regeling samenwerkingen/ontwikkelingen, zoals innovaties, waardoor er goedkoper en sneller versterkt kan worden?
- Wat zijn de negatieve effecten van de subsidieregeling en wat zijn mogelijke oplossingen om de negatieve effecten te mitigeren?
- Sluiten de beschikkingsmomenten aan bij de omvang van de risico's?
- In hoeverre dragen de artikelen bij aan de doelstellingen zoals vooraf beoogd?

Hoofdvraag 2: in hoeverre zorgt de subsidieregeling en het proces van subsidieverstrekking voor doelmatige en beheersbare besteding van financiële middelen?

- Hoe wordt er in de verschillende subsidiefasen invulling gegeven aan doelmatigheid? En, in hoeverre was subsidie in die fase doelmatig voor specifieke projecten?
- Hoe wordt binnen de regeling getoetst op doelmatigheid en wat zijn daarvan de effecten? Wat zijn de gewenste en ongewenste effecten van deze doelmatigheidsprikkels?
- Hoe verloopt het subsidieverleningsproces? Is bijvoorbeeld het proces uitgevoerd conform de regels zoals gesteld in de subsidieregeling? In hoeverre is het proces doelmatig verlopen?
- Hoe is de toetsing van de subsidieaanvragen gegaan? Heeft dit tot bijstelling geleid?
- Welke discussies/knelpunten doen zich voor? En waar ligt de oorsprong daarvan; zit dat in artikelen (welke dan?) of in andere aspecten?
- Wat zijn mogelijke oplossingen om het proces van subsidieverlening doelmatig(er) te laten verlopen?
- In hoeverre faciliteert de subsidieregeling toekomstige ontwikkelingen, zoals zeespiegelstijging? Wat is er mogelijk om hier beter op in te spelen?

Hoofdvraag 3: welke resultaten heeft de evaluatie van 2019 opgeleverd?

- Hoe zijn de aanbevelingen uit de evaluatie van 2019 opgepakt?
- In hoeverre heeft deze aanpak geleid tot het gewenste effect?
- Welke effecten hebben de in de periode 2019-2023 doorgevoerde aanpassingen aan de subsidieregeling gehad? En, welke optimalisaties zijn er te doen?

De evaluatie is uitgevoerd in vijf fasen:

Fase 0: Projectstart, onderzoeksplan en planning

In fase 0 is het analysekader voor de evaluatie uitgewerkt en is de vraagstelling nader aangescherpt.

Fase 1: Onderzoek naar alle versterkte subsidies

In fase 1 is onderzoek gedaan naar de verleende subsidies conform de subsidieregeling HWBP. De subsidiegegevens zijn aangeleverd door de PD HWBP (bestand dd. 6 mei 2024). Dit onderzoek richtte zich onder meer op gegevens over verleende subsidies per projectfase, investeringskosten per kilometer, verhouding risicoreservering versus voorziene kosten, verhouding engineeringskosten versus bouwkosten, etc. Verder is door de PD HWBP aan Decisio toegang verleend (op basis van een NDA¹⁸) tot de interne informatie-omgeving waardoor het mogelijk was (onder meer) toetsingsrapportages, brondocumenten per subsidie/project te raadplegen.

Fase 2: Verdiepende analyse

In fase 2 is verdiepend onderzoek uitgevoerd door TwynstraGudde en Sweco aan de hand van tien cases (achtergrond selectie cases is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport). 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 te achterhalen hoe de uitvoering van subsidieverlening verlopen is. Voor de tien geselecteerde cases zijn steeds twee gesprekken gevoerd; een eerste gesprek met vertegenwoordigers van projectteam en het begeleidingsteam vanuit de PD HWBP en een tweede gesprek met het waterschap op directie/bestuurlijk niveau. Tot slot is in deze fase een benchmark/toets uitgevoerd voor enkele indicatoren zoals die opgenomen zijn in het Referentiekader Projectaanpak van het HWBP.

Fase 3: Reflectie op aanbevelingen en resultaten evaluatie 2019

In fase 3 is bekeken of, en zo ja op welke wijze, de aanbevelingen uit de evaluatie van de subsidieregeling HWBP in 2019 zijn opgevolgd. Tevens is onderzocht wat de effecten van de opvolging van de aanbevelingen zijn geweest. Hiervoor zijn drie gesprekken gevoerd (met DGWB, UvW en PD HWBP) en is de opvolging (en de effecten) van de aanbevelingen uit 2019 besproken in de 10 verdiepende cases.

Verder zijn in deze fase regionale verdiepingssessies georganiseerd waarin de bevindingen van de evaluatie (fase 1 tot en met 3) zijn teruggekoppeld aan vertegenwoordigers van waterschappen, DGWB en de PD HWBP. In deze sessies is de deelnemers gevraagd te reflecteren op de bevindingen om zodoende tot een verdere verdieping, aanvulling en onderbouwing van de resultaten te komen.

Fase 4: Rapportage, conclusie en aanbevelingen

In deze fase is het eindrapport met conclusies en aanbevelingen opgesteld.

¹⁸ Non Disclosure Agreement

Bijlage 2: Opbouw van de subsidieregeling

De subsidieregeling HWBP bestaat uit zes paragrafen en dertig artikelen. De eerste paragraaf gaat over algemene bepalingen en introduceert de gebruikte begrippen. De tweede paragraaf behandelt de reguliere subsidie. Hierin staan regels over subsidiabele en niet-subsidiabele kosten voor de verkenningfase, planuitwerkingsfase en de realisatiefase, de kostenraming, het subsidieverleningsproces en de zogenaamde hardheidsclausule. Paragraaf 2a is later toegevoegd en behandelt de specifieke situatie van subsidie indien de signaleringswaarde gelijk is aan de ondergrens. De derde paragraaf behandelt de subsidie voor een experiment of demonstratieproject (innovatieve oplossingen). Hierin staan regels over subsidiabele en niet-subsidiabele kosten en het subsidieverleningsproces. De vierde paragraaf behandelt subsidie bij voorfinanciering door de beheerder. Hierin staan regels over de beschikking tot subsidieverlening en de beschikking tot vaststelling. Paragraaf 4a is later toegevoegd en gaat over subsidie voor andere dan primaire keringen (en paragraaf 5 is later vervallen). In paragraaf zes staan de slotbepalingen, waaronder de regel dat de subsidieontvanger gevraagde informatie aanlevert ten behoeve van de evaluatie van de subsidieregeling. Daarnaast bestaat er een Deel B bij de subsidieregeling. Deel B is een handreiking over de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten. Er was voorheen ook een deel C dat de werkwijze van het HWBP beschreef. Dat document is niet meer actueel en de beschrijving van de werkwijze is in andere documenten opgenomen.

Wijzigingen in de subsidieregeling

De subsidieregeling is per april 2014 in werking getreden. In de afgelopen tien jaar is de regeling enkele keren gewijzigd. De regeling is in januari 2017 gewijzigd vanwege de nieuwe waterveiligheidsnormering. 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. Vervolgens is de regeling per 12 december 2017 gewijzigd om het subsidiëren van een risico-reservering in de voorverkenningfase mogelijk te maken. Per 1 april 2021 is de subsidieregeling aangepast op het gebied van indexerings- en per 1 april 2023 is de subsidieregeling aangepast voor de verantwoordingswijze van een klein experiment of demonstratieproject. Per 1 januari 2024 is de subsidie aangepast aan de Omgevingswet (waaronder verwijzingen naar Besluit kwaliteit leefomgeving) en is paragraaf 5 over subsidie voor activiteiten die zijn voltooid voor 1 januari 2017 komen te vervallen.

Uitwerkingen van de regeling

De subsidieregeling staat niet op zichzelf, maar is verder uitgewerkt, geduid en/of nader gedetailleerd. Zo is er een referentiekader opgesteld om waterschappen richtinggevende bandbreedtes mee te geven voor (bijvoorbeeld) de gemiddelde prijs per kilometer, omvang engineeringkosten of het aandeel risicoreservering ten opzichte van de voorziene kosten. Andere voorbeelden zijn een te hanteren stappenplan voor een sober en doelmatig ontwerp, wat zijn subsidiabele en niet-subsidiabele kosten, begeleidingsagenda of een werkwijzer voor partiële en kort-cyclische dijkversterking.

Paragraaf	Artikelen
§ 1 Algemene bepalingen	Artikel 1. Begripsbepalingen
§ 2 Reguliere subsidie	Artikel 2. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten verkenningfase Artikel 3. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten planuitwerkingsfase Artikel 4. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten realisatiefase Artikel 5. Kostenraming Artikel 6. Aanvraag verlening reguliere subsidie Artikel 6a. Indexering reguliere subsidies Artikel 7. Beslissing op aanvraag subsidieverlening Artikel 8. Beschikking tot subsidieverlening Artikel 9. Voorschotverlening Artikel 10. Verplichtingen van de subsidieontvanger Artikel 11. Wijziging subsidieverlening Artikel 12. Aanvraag tot vaststelling reguliere subsidie Artikel 13. Beschikking tot vaststelling reguliere subsidie Artikel 14. Hardheidsclausule Artikel 14a. Subsidie voor voorverkenning
§ 2a Subsidie indien signaleringswaarde dijktraject gelijk is aan ondergrens	Artikel 14b. Subsidie indien signaleringswaarde gelijk is aan ondergrens
§ 3 Subsidie voor experiment of demonstratieproject	Artikel 15. Subsidie voor experiment of demonstratieproject Artikel 16. Subsidieplafond en verdelingsregime Artikel 17. Subsidie maximum Artikel 18. Subsidiabele en niet-subsidiabele kosten Artikel 19. Aanvraag verlening subsidie Artikel 20. Subsidieverlening en subsidie vaststelling Artikel 21. Artikel 21a. Subsidie voor vooronderzoek Artikel 21b. Subsidieverlening en subsidie vaststelling
§ 4 Subsidie bij voorfinanciering door de beheerder	Artikel 22. Subsidie bij voorfinanciering door de beheerder Artikel 23. Beschikking tot subsidieverlening Artikel 24. Beschikking tot vaststelling subsidie Artikel 24a. Subsidie voor andere dan primaire waterkeringen
§ 4a. Subsidie voor in bijlage VI van het Waterbesluit vermelde andere dan primaire waterkeringen	Artikel 24a. Subsidie voor andere dan primaire waterkeringen
§ 5	Artikel 25-27 vervallen per 1 januari 2024
§ 6 Slotbepalingen	Artikel 28. Evaluatie van de regeling Artikel 29. Inwerkingtreding Artikel 30. Citeertitel

Bijlage 3: Selectie verdiepende cases

Voor de selectie van cases zijn door UvW, DGWB en PD HWBP suggesties gedaan voor te selecteren cases en bijzonderheden. En, voor de evaluatie Waterwet (voor betreft de wijzigingen waterveiligheid in 2014 en 2017) zijn eerder al projecten geanalyseerd; daarom zijn deze projecten niet opnieuw geselecteerd (om hen niet extra te belasten).

In het volgende overzicht is de selectie van tien projecten opgenomen. Samen met de projectgroep voor de begeleiding van de evaluatie is voor de volgende cases gekozen:

- 4 projecten die al in de realisatiefase zitten. Voor deze projecten is de subsidie verleend na 2022 toen de meeste wijzigingen in de regeling en uitwerking daarvan al waren doorgevoerd.
- Er is minimaal een project waarin is gewerkt met een bouwteam, een project met innovaties en een project met ruimtelijke uitwisseling.
- Spreiding over 9 waterschappen, met maximaal twee per waterschap.
- Op basis van de lengte van de te versterken trajecten zijn 4 kleinere (tot 3 kilometer), 4 gemiddelde (3 tot 16 kilometer) en 3 lange(re) trajecten gekozen

Selectie en kenmerken van verdiepende cases

Waterschap	Project	Jaar	Jaar	Jaar	Jaar	Kilometers	Reden van selectie
		voorverkenning	verkenning	planning	realisatie		
WDOO	Stadsdijken Zwolle (15E)	-	2014/ 2016	2021	2023	Gemiddeld	Complex project in stedelijk gebied, tweefasenaanpak
WDOO	Zwolle-Olst	-	2016/ 2017	2022	-	Groot	VVK voor 2019, PU na 2019, tweefasen samenwerking
HHSK	Krechtige Usseldijken Krimpenerwaard (KUK)	-	2016	2020/2023	-	Gemiddeld	Hoge complexiteit en hoge kosten
HOSR	Salmsteke	-	2019	2021	2023	Klein	Relatief kort traject met veel innovatie
WBO	Standlazen Dijk	-	2022	2022	-	Klein	Kleiner en relatief eenvoudig project - fase
WSL	Well (19K) PU fase	2017	2017	2023	-	Gemiddeld	Complex project waarbij ruimtelijk uitwisselen is toegepast
WSN2	Lauwersmoer - Viorhuizergat	-	2017	2020	2023	Gemiddeld	Gemiddelde omvang, tweefasensamenwerking, 95% CO2 reductie bij realisatie
WRIJ	Rijnkade Arnhem	-	2017	2019/ 2022	2022/ 2023	Klein	Kort traject in stedelijk gebied, in uitvoeringsfase
WR	Neder-Betuwe	-	2017	2020	-	Groot	Lang traject in buitengebied, emissiereductie
WZZ	Usselmeerdijk	-	2020	2023	-	Groot	Innovatieve voormeroplossing