



## TOELICHTING

### Algemeen deel

#### 1. Inleiding

##### 1.1 Doel van de subsidieregeling

De onderhavige Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 (hierna: de subsidieregeling) bevat bepalingen inzake de verstrekking van subsidie door het Rijk aan waterschappen die vanwege wijziging van de veiligheidsnorm, de hydraulische randvoorwaarden of de toetsvoorschriften<sup>1</sup> maatregelen dienen te treffen teneinde hun primaire waterkeringen weer aan de wettelijke norm te laten voldoen. In de subsidieregeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de subsidiabele kosten, de kostenraming, innovatie en voorfinanciering. De subsidieregeling regelt tevens de procedurele aspecten. De subsidieregeling geeft uitvoering aan de Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming)<sup>2</sup>.

De Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren is met ingang van 1 januari 2014 nog uitsluitend van toepassing op de nog niet gerealiseerde maatregelen uit het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: HWBP-2). Deze maatregelen zijn krachtens artikel 7.23, vijfde lid, van de Waterwet aangewezen in bijlage V van het Waterbesluit<sup>3</sup>. De onderhavige subsidieregeling is niet van toepassing op de in die bijlage aangewezen maatregelen.

##### 1.2 Achtergrond van de subsidieregeling

De Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming) voorziet in het structureel borgen van de bekostiging door Rijk en waterschappen van versterkingsmaatregelen die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (hierna: HWBP). Tevens zijn door middel van deze wet andere afspraken uit het Bestuursakkoord Water met betrekking tot het HWBP verankerd.

Om de doelmatigheid van het HWBP te vergroten, regelt de genoemde wijziging van de Waterwet dat de subsidie voor versterkingsmaatregelen met ingang van 1 januari 2014 wordt beperkt tot 90% van de geraamde subsidiabele kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel. Bij wijze van doelmatigheidsprikkel draagt een waterschap zelf rechtstreeks 10% bij aan de kosten van de maatregel. Dit is de zogenoemde projectgebonden bijdrage. Omdat de subsidieverstrekking plaatsvindt op basis van de geraamde subsidiabele kosten, komen de uitvoeringsrisico's van het project in principe ten laste van de beheerder. Dit vormt voor de beheerder een belangrijke prikkel om deze risico's adequaat te beheersen. In verband met de eis 'sober en doelmatig' zal niet langer in alle gevallen voor een robuuste oplossing worden gekozen. Ook zal per maatregel moeten worden bekeken wat de economisch optimale levensduur van een maatregel is.

Bij de eerder genoemde wijziging van de Waterwet is bepaald dat bij ministeriële regeling wordt geregeld welke kosten subsidiabel zijn en op welke wijze de kostenraming dient plaats te vinden. In de onderhavige subsidieregeling is uitvoering gegeven aan dit voorschrift.

##### 1.3 Relatie tot deltafonds en HWBP-2

In de Waterwet is met ingang van 1 januari 2014 geregeld dat het Rijk en de waterschappen gezamenlijk vanaf die datum een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. De bijdrage van de gezamenlijke waterschappen in 2014 is daarbij gemaximeerd tot € 131 miljoen. Met ingang van 2015 bedraagt het maximum voor de waterschappen gezamenlijk € 181 miljoen per jaar. Elk waterschap levert daaraan een bijdrage in de vorm van een jaarlijkse afdracht aan het deltafonds<sup>4</sup>. Een waterschap dat een versterkingsmaatregel moet treffen, ontvangt een subsidie uit dit fonds. Om de subsidieverstrekking beter te kunnen afstemmen op de beschikbare middelen, is in de Waterwet bepaald dat maatregelen alleen voor subsidie in aanmerking komen indien zij in het betreffende jaar zijn opgenomen in een jaarlijks vast te stellen subsidieprogramma. Beheer en onderhoud van de primaire waterkering komt niet voor subsidie in aanmerking, dit komt volledig voor rekening van de beheerder<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Het betreft wijzigingen van de krachtens artikel 2.2, 2.3 of 2.12, vierde lid, van de Waterwet gestelde regels.

<sup>2</sup> Stb. 2013, 280.

<sup>3</sup> Besluit tot wijziging van het Waterbesluit (informatieplicht waterschapsbesturen; subsidiëring HWBP-2-projecten) (Stb. 2013, 373).

<sup>4</sup> Via de zogenoemde 'dijkrekening'.

<sup>5</sup> Stb. 2005, 275; Stcrt. 2006, nr. 28, p. 16, 17.



Met betrekking tot de maatregelen van de waterschappen die deel uitmaken van het HWBP-2 is in de Waterwet bepaald dat recht blijft bestaan op vergoeding van 100% van de kosten van uitvoering. Voor uitsluitend deze zogenoemde HWBP-2 maatregelen blijft de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren van toepassing<sup>6</sup>.

#### *1.4 Programmadirectie hoogwaterbescherming*

De uitvoering van het HWBP wordt gecoördineerd door een programmadirectie: de programmadirectie hoogwaterbescherming. Deze programmadirectie valt organisatorisch onder het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, maar is een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van de waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De programmadirectie hoogwaterbescherming faciliteert de besluitvorming over de programmering en prioritering van het HWBP en stelt vervolgens het concept-HWBP op. Het HWBP maakt onderdeel uit van het deltaprogramma. De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt jaarlijks het subsidieprogramma vast voor het volgende begrotingsjaar. De maatregelen die op het subsidieprogramma staan, komen in het betreffende jaar in aanmerking voor subsidie vanuit het budget van het HWBP. Op grond van de onderhavige subsidieregeling dienen subsidieaanvragen voor de versterkingsmaatregelen aan een primaire kering bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te worden ingediend. De subsidieaanvragen worden door de programmadirectie hoogwaterbescherming in behandeling genomen. Bij het indienen kunnen stukken derhalve worden gericht aan de programmadirecteur van de programmadirectie hoogwaterbescherming. Deze programmadirectie toetst de aanvragen aan de subsidieregeling. Op basis hiervan stelt zij krachtens mandaat namens de Minister van Infrastructuur en Milieu de subsidiebeschikkingen vast.

### **2. Hoofdlijnen Regeling subsidies hoogwaterbescherming**

#### *2.1 Grondslagen van subsidie*

In artikel 7.23 van de Waterwet is bepaald dat het Rijk de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen subsidieert als de beheerder vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.2, 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels maatregelen dient te treffen en als de betreffende maatregelen voor het kalenderjaar waarin de subsidie wordt verstrekt zijn opgenomen in het subsidieprogramma. Bij de voorbereiding van het subsidieprogramma worden de besturen van de waterschappen gehoord. Het subsidieprogramma wordt vervolgens jaarlijks door de Minister van Infrastructuur en Milieu vastgesteld. Alleen de in een subsidieprogramma opgenomen maatregelen geven in dat jaar recht op subsidie. Zo worden de subsidieverstrekingen afgestemd op de jaarlijks beschikbare middelen.

De subsidie bedraagt 90% van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel (artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet). De resterende 10% – de projectgebonden bijdrage – dient het betreffende waterschap uit de eigen middelen te bekostigen en wordt dus niet via het deltafonds gesubsidieerd.

Indien uit een (gevalideerde) toetsing blijkt dat een primaire kering niet meer voldoet aan de veiligheidsnorm, bijvoorbeeld door wijziging van het toetsinstrumentarium, kan deze nog in hetzelfde jaar worden aangemeld voor het HWBP. Het HWBP, dat onderdeel is van het jaarlijks vast te stellen deltaprogramma, is een lijst van alle primaire keringen die niet meer voldoen. Op basis van deze lijst bepaalt de Minister van Infrastructuur en Milieu na consultatie van de waterschappen ieder jaar de prioritering van de versterkingsmaatregelen en het jaarlijkse subsidieprogramma. Het subsidieprogramma maakt onderdeel uit van het MIRT Projectenboek, dat als bijlage bij de begroting aan de Tweede Kamer wordt gezonden. De Staten-Generaal dienen in te stemmen met de middelen die beschikbaar worden gesteld voor versterkingen van primaire waterkeringen, aangezien die middelen deel uitmaken van de begroting voor het deltafonds.

Behalve in de subsidieverstreking voor reguliere versterkingsmaatregelen voorziet de onderhavige subsidieregeling op basis van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat in de mogelijkheid om subsidie te vestrekken voor het onderzoeken van innovatieve maatregelen, indien deze innovaties naar verwachting zullen bijdragen aan de doelmatigheid van het programma als geheel. Innovaties kunnen leiden tot een meer doelmatige uitvoering en tot kostenbesparingen binnen het HWBP. Het betreft experimenten en projectdemonstraties om de effectiviteit van innovatieve oplossingen te onderzoeken. Daarvan kan doorgaans niet vooraf worden aangetoond dat wordt voldaan aan de eisen 'sober en doelmatig' die worden gesteld in artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet. Om die reden wordt in de onderhavige subsidieregeling voor innovatieve oplossingen de Kaderwet subsidies

<sup>6</sup> Zoals eerder aangegeven zijn de desbetreffende maatregelen krachtens artikel 7.23, vijfde lid, van de Waterwet aangewezen in bijlage V van het Waterbesluit.



Verkeer en Waterstaat als grondslag voor subsidiëring gehanteerd.

## 2.2 Gefaseerde subsidieverlening

In de memorie van toelichting bij de eerder genoemde wijziging van de Waterwet is aangegeven dat het om de beheersbaarheid van het HWBP te vergroten wenselijk is om op projectniveau te komen tot een zorgvuldige en transparante voorbereiding en besluitvorming<sup>7</sup>. Daarom doorloopt iedere maatregel op het HWBP naar analogie van de werkwijze bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), voor zover het de subsidieverstreking betreft, in principe drie fasen: een verkenningfase, een planuitwerkingsfase en een realisatiefase. Voorafgaand aan iedere fase dient de beheerder een plan van aanpak op te stellen. Tevens geeft de beheerder inzicht in de voortgang en resultaten van de voorgaande fase. Per fase neemt de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de hand van de onderhavige subsidieregeling een besluit over de te verstrekken subsidie. Uitgangspunt is dat een project waarvoor een verkenning wordt gestart ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het is echter mogelijk dat wordt besloten geen subsidie te verstrekken voor een volgende fase, indien bijvoorbeeld noodzaak of doelmatigheid van de maatregel niet (meer) kan worden aangetoond.

De verkenningfase begint na de startbeslissing, waarbij onder meer wordt vastgelegd wie de initiatiefnemer is van de verkenning en wat de reikwijdte is. Welke maatregelen in aanmerking komen voor subsidie, wordt formeel besloten door de Minister van Infrastructuur en Milieu bij de jaarlijkse vaststelling van het subsidieprogramma. Vooruitlopend op de vaststelling van het subsidieprogramma kan de beheerder zelf de keuze maken om al te starten met het project. De beheerder draagt dan wel het risico en de verantwoordelijkheid, indien het project (nog) niet voor subsidie in aanmerking blijkt te kunnen komen. Voorafgaand aan de verkenningfase geven de provinciebesturen vanuit hun rol van gebiedsregisseur aan bij welke versterkingsmaatregelen nauwe betrokkenheid van hen aan de orde is vanwege de ruimtelijke relevantie.

In de verkenningfase worden mogelijke alternatieven die ertoe leiden dat een kering weer voldoet aan de norm, bekeken en worden de kansrijke oplossingsrichtingen geselecteerd. Deze worden in overleg met belanghebbenden, zoals gemeenten en provincies, verder uitgewerkt om aan het einde van de verkenning te komen tot één voorkeursoplossing. Voor deze voorkeursoplossing wordt een planning en een raming opgesteld op basis waarvan de voorkeursbeslissing wordt genomen. Indien niet alle kosten van de gekozen oplossing subsidiabel zijn, dient de beheerder inzichtelijk te maken wat het subsidiabele deel van de kosten is en op welke wijze het niet-subsidiabele deel gedekt wordt<sup>8</sup>.

Na afronding van de verkenningfase en de beslissing van de beheerder om de voorkeursvariant uit te werken volgt de planuitwerkingsfase. In de planuitwerkingsfase wordt deze voorkeursbeslissing uitgewerkt en worden de formele bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures doorlopen. Conform de Waterwet dient het waterschapsbestuur een projectplan op te stellen (artikel 5.4 van de Waterwet). Het projectplan behoeft volgens artikel 5.7 van de Waterwet de goedkeuring van de provincie waarin de kering is gelegen. Gedeputeerde staten van de provincie zullen zich daarbij met name richten op de ruimtelijke aspecten van het projectplan en de landschappelijke, natuur- en culturele waarden (LNC-waarden). Het projectplan vormt, voorzien van een verder uitgewerkte planning en raming, de basis voor de subsidieverlening.

In de realisatiefase vindt de uitvoering van de werkzaamheden plaats conform het vastgestelde projectplan.

Met het oog op de doelmatigheid en het beperken van de administratieve lasten kan een beheerder bij kleine en eenvoudige maatregelen bij aanvang van het project afspraken maken met het programmabureau om de subsidieaanvraag voor de verkenningfase, planuitwerkingsfase en realisatiefase te combineren en gelijktijdig in te dienen. Het gaat om eenvoudige projecten, waarbij bijvoorbeeld geen m.e.r.-plicht geldt, de uitvoeringsduur korter is dan een jaar, er geen inpassingsalternatieven zijn en geen kabels en leidingen hoeven te worden verlegd, waarvan de totale te subsidiëren kosten relatief gering zijn en waarvan de beheerder bij de aanvang van het project aantoonbaar dat er slechts één kansrijke oplossing aanwezig is.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 33 465, nr. 3, blz. 26.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 465, nr. 3, blz. 28 (memorie van toelichting bij wet tot wijziging Waterwet): 'Het kan maatschappelijk wenselijk zijn om bij het uitvoeren van een maatregel niet alleen te voldoen aan de veiligheidsdoelstelling, maar ook nevendoelestellingen te verwezenlijken. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijkertijd met het project uitvoeren van groot onderhoud aan infrastructuur op of naast de waterkering, bovenwettelijke maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, gebiedsontwikkelingen of maatregelen die voortkomen uit het deltaprogramma. De additionele kosten van deze nevendoelestellingen komen niet in aanmerking voor subsidie vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De beheerder dient in een dergelijk geval inzichtelijk te maken wat de omvang is van de niet-subsidiabele meerkosten. Voor dat resterende deel zal de beheerder aanvullende financiële dekking moeten vinden in eigen middelen, bijdragen van derden of andere subsidieregelingen. Wanneer een beheerder voor bepaalde kosten op grond van een andere regeling al een subsidie of vergoeding kan aanvragen worden deze niet (nogmaals) vergoed uit het budget van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.'



## 2.3 Procedures subsidieregeling

De procedures en werkwijzen bij de subsidiëring van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn nader uitgewerkt in de onderhavige subsidieregeling. Daarnaast worden beleidsregels opgesteld. De beleidsregels zullen criteria geven voor het proces van toetsen of de beheerder voor de verkenning, planuitwerking en realisatie van de nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregel aan de subsidievoorwaarden voldoet en in aanmerking komt voor subsidieverstrekking. Ook zal in de beleidsregels worden ingegaan op de kwaliteitsborging van producten en processen. Daarbij worden de rollen, verantwoordelijkheden en taken van de betrokkenen beschreven. De beleidsregels dienen tevens als raamwerk voor nader uit te werken handreikingen, formulieren en formats voor de verschillende fasen in het proces.

In de memorie van toelichting bij de eerder genoemde wijziging van de Waterwet is aangekondigd dat de beheerder per maatregel door middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces en een analyse van de levenscycluskosten zal dienen aan te tonen welke van de onderzochte oplossingen het meest sober en doelmatig is en derhalve welk ontwerp bepalend is voor de toekenning van subsidie, gegeven de specifieke kenmerken van de primaire waterkering. De mate van detaillering en uitwerking van ontwerpen en ramingen dient voldoende te zijn om een onderbouwde ontwerpkeuze te kunnen maken. Door deze benadering wordt aan de beheerders ruimte en vrijheid geboden om tot doelmatige oplossingen te komen teneinde aan de wettelijke veiligheidsnorm te kunnen voldoen.

Hierdoor is het echter minder goed mogelijk om vooraf kaders te stellen voor het ontwerp. De beheerder dient daarom zelf inzicht te bieden in de gehanteerde eisen aan het ontwerp, de gemaakte ontwerpkeuzes en de wijze waarop de kwaliteit van producten en processen wordt geborgd. Het opstellen van een kwaliteitsmanagementplan inclusief toetsplan, voor zowel het systeem, het proces als de producttoetsen, is hierbij van belang voor de beheerder. Tevens dient inzichtelijk te worden gemaakt welke toetsen zijn uitgevoerd, wat de bevindingen waren en hoe die zijn opgevolgd. De benodigde gegevens dienen deel uit te maken van de bescheiden die met de subsidieaanvraag voor de volgende fase worden ingediend.

Zoals beschreven in paragraaf 1.4 van deze toelichting, worden de subsidieaanvragen in behandeling genomen door de programmadirectie hoogwaterbescherming, die organisatorisch valt onder het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat. De programmadirectie toetst de subsidieaanvraag en bijbehorende stukken, zoals het ontwerp en de raming aan de eisen volgens de subsidieregeling. De programmadirectie hoogwaterbescherming maakt daartoe een risico-inschatting om de administratieve lasten en inspanningen rond de toetsing van subsidieaanvragen te beperken. Bij de beoordeling zal sprake zijn van een risicogestuurde en systeemgerichte aanpak met het uitgangspunt van 'comply or explain'. Dit betekent dat de beheerder, bij afwijking van de standaarden die in beleidsregels worden opgenomen, een gedegen en gemotiveerde onderbouwing van die afwijking moet aanleveren. Bij een systeembenadering wordt niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de eindproducten die de basis vormen voor de subsidieverlening, maar ook naar de processen op basis waarvan producten tot stand komen en het kwaliteitssysteem als geheel. Indien een beheerder kan aantonen dat processen en systemen naar opzet en werking toereikend zijn, kan worden volstaan met een minder uitgebreide beoordeling van de eindproducten zelf. In de loop van de tijd zal naar verwachting een verschuiving plaatsvinden van productgericht toetsen naar proces- en systeemgericht toetsen. Bij het bepalen van de toetsmix (product-, proces- of systeemtoetsen) zal ook de aard en complexiteit van een project worden meegewogen en de resultaten van toetsingen van aanvragen van de betreffende beheerder uit het verleden.

## 3. Subsidie bij sober en doelmatig ontwerp

### 3.1 Inleiding

De beheerder is op basis van de Waterwet vrij om zelf de ontwerpeisen vast te stellen en ontwerpkeuzes te maken. Wel is het voor de beheersbaarheid van het programma van belang dat de omgeving tijdig betrokken wordt bij het formuleren van het programma van eisen en het bepalen van de projectscope. In de memorie van toelichting bij de eerder genoemde wijziging van de Waterwet is vermeld dat voorafgaand aan de verkenningsfase de provincies vanuit de rol als gebiedsregisseur aangeven bij welke versterkingsmaatregelen nauwe betrokkenheid van hen aan de orde is vanwege de ruimtelijke relevantie. De provincies doen dit in overleg met de gemeenten en de waterschappen.

De subsidie heeft betrekking op de kosten van verbeteringen van primaire waterkeringen die noodzakelijk zijn om de kering op een sobere en doelmatige wijze weer te laten voldoen aan de vigerende veiligheidsnormen. Met name de ontwerpeisen en de ontwerpkeuzes die bij het uitwerken van de te realiseren maatregel voor verbetering van de primaire waterkering worden gemaakt, bepalen de uiteindelijke kosten. Om in aanmerking te komen voor subsidie dient de beheerder door



middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces aan te tonen dat aan de eis van een sober en doelmatig ontwerp wordt voldaan.

### 3.2 Sober

Sober wil zeggen dat alleen de kosten van maatregelen waardoor de kering weer aan de veiligheidsnorm gaat voldoen voor subsidie in aanmerking komen.

Wettelijke inpassingskosten maken onderdeel uit van de te subsidiëren kosten. 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. Hierbij kan gedacht worden aan de Wet ruimtelijke ordening die regelt dat er sprake dient te zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Dit kan met zich meebrengen dat de kosten van aanvullende voorzieningen in aanmerking komen voor subsidie, bijvoorbeeld om versterkingsmaatregelen in te passen binnen de bestaande bebouwde omgeving en de sloop van gebouwen te voorkomen.

Het kan maatschappelijk wenselijk zijn om bij het uitvoeren van een maatregel niet alleen te voldoen aan de veiligheidsdoelstelling, maar ook nevendoelstellingen te verwezenlijken. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijkertijd met het project uitvoeren van groot onderhoud aan infrastructuur op of naast de waterkering, bovenwettelijke maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, gebiedsontwikkelingen of maatregelen die voortkomen uit het deltaprogramma. De additionele kosten van deze nevendoelstellingen komen niet in aanmerking voor subsidie vanuit het HWBP. De beheerder dient in een dergelijk geval inzichtelijk te maken wat de omvang is van de niet-subsidiabele meerkosten. Voor dat resterende deel zal de beheerder aanvullende financiële dekking moeten vinden in eigen middelen, bijdragen van derden of andere subsidieregelingen. Wanneer een beheerder voor bepaalde kosten op grond van een andere regeling al een subsidie of vergoeding kan aanvragen worden deze niet (nogmaals) vergoed uit het budget van het HWBP.

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

### 3.3 Doelmatig

Doelmatig houdt in dat de totale kosten van een primaire waterkering gedurende de gehele (resterende) levensduur worden geminimaliseerd. Daartoe dient de beheerder de kosten van de versterking en toekomstige beheer en onderhoudskosten na het realiseren van de maatregel – voor de geïdentificeerde oplossingen om aan de vigerende norm te voldoen – in beeld te brengen en met elkaar te vergelijken op basis van de netto contante waarde van de geprognosticeerde kasstromen.

Oplossingen hoeven zich niet te beperken tot de kering zelf maar kunnen ook gericht zijn op maatregelen die het waterschap als beheerder treft in het voor- of achterland zoals extra baggeren van een voorliggende vaargeul gericht op waterstandsverlaging of voorzieningen voor het beheren van waterstandpeilen in het achterland. De (aanleg)kosten voor het realiseren van dergelijke maatregelen komen in aanmerking voor subsidie als het de meest doelmatige oplossing is om aan de vigerende norm te voldoen. De kosten van beheer en onderhoud na realisatie van de maatregel zijn voor rekening en risico van het waterschap.

Het versterken van tussenliggende dijkvakken welke niet zijn afgekeurd, is vanuit het oogpunt van doelmatigheid alleen subsidiabel indien de kosten om aansluitingen te realiseren hoger zouden zijn dan het meenemen van het tussenliggende vak in de versterking. De beheerder dient per maatregel aan te tonen welke van de onderzochte oplossingen het meest doelmatig is en welke kosten derhalve voor subsidie in aanmerking komen.

Om inzicht te krijgen in de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen worden zij periodiek getoetst (landelijke rapportage toetsing)<sup>9</sup>. Bij de laatste, derde, landelijke toetsing, waarvan de resultaten eind 2011 zijn gerapporteerd aan de Tweede Kamer<sup>10</sup>, is nog geen rekening gehouden met de effecten van andere programma's op het gebied van waterveiligheid, zoals Ruimte voor de

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 33 465, nr. 3, blz. 16 e.v.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22.



Rivier. Na afronding van deze programma's kunnen de hydraulische randvoorwaarden worden aangepast, wat ertoe kan leiden dat primaire waterkeringen bij de volgende toetsing alsnog aan de norm voldoen. In strikte zin komen deze keringen momenteel in aanmerking voor subsidie. Het zou echter ondoelmatig zijn om de maatregelen waarbij dit speelt te gaan uitvoeren, indien de verwachting is dat na afronding van een programma en aanpassing van de hydraulische randvoorwaarden de betreffende kering alsnog aan de norm gaat voldoen.

In een levenscyclusanalyse onderzoekt de beheerder de verschillende oplossingsmogelijkheden. De meest doelmatige oplossing kan een versterkingsmaatregel zijn die ten opzichte van een klassieke oplossing lagere aanlegkosten en hogere beheerkosten omvat.

#### **4. Subsiidabele kosten**

##### **4.1 Subsiidabele kosten bij reguliere subsidies**

De kosten van een maatregel die nodig is vanwege wijziging van de veiligheidsnorm, de hydraulische randvoorwaarden of de toetsvoorschriften, zijn reguliere subsiidabele kosten. Hierbij geldt de voorwaarde dat de maatregel in het jaar van subsidieverstrekking is opgenomen in het subsidieprogramma.

De subsiidabele kosten betreffen het geheel van de geraamde kosten van voorbereiding tot en met realisatie van een werk. Naar analogie van de MIRT-systematiek is per fase aangegeven wat de subsiidabele kosten zijn en welke kosten niet voor reguliere subsidie in aanmerking komen. Subsiidabel zijn daarbij de kosten die rechtstreeks aan de betreffende fase zijn toe te rekenen en de kosten die nodig zijn om de gegevens aan te kunnen leveren die volgens de regeling vereist zijn om subsidie te kunnen verkrijgen voor de volgende fase (zoals het plan van aanpak voor de volgende fase).

De subsidieregeling biedt de mogelijkheid om al voorafgaand aan de realisatiefase voorbereidingen te treffen om de doorlooptijd van het project te beperken en daarmee de doelmatigheid te vergroten. Zo vereisen innovatieve contract- en aanbestedingsvormen die tot doel hebben om de markt optimaal te benutten dat niet pas tijdens de realisatiefase maar (parallel) al tijdens de planuitwerkingsfase of zelfs de verkenningfase wordt gestart met de aanbesteding. Indien een marktpartij ook delen van de verkenningfase of planuitwerkingsfase uitvoert, vergt dit dat het contract zodanig wordt ingericht dat er een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de werkzaamheden en kosten die verband houden met de verschillende fasen (verkenning, planuitwerking en realisatie).

Voor de kostenraming moet worden aangesloten bij de Standaardsystematiek Kostenramingen (SSK-systematiek) zoals die voor de sector grond-, weg- en waterbouw (GWW) is ontwikkeld. In de SSK-systematiek is de opbouw van de raming en de wijze van omgaan met onzekerheden gestructureerd en geüniformeerd. De SSK-systematiek is een uitwerking van ramingen die (in aangepaste vorm) ook bruikbaar is in andere sectoren (CROW-publicatie 137, «Wat kost dat? Standaardsystematiek voor kostenramingen in de GWW», 3e druk, CROW, 2010).

De SSK-systematiek onderscheidt twee ramingswijzen: de deterministische en de probabilistische ramingswijze. Een deterministische raming wordt bepaald op basis van de meest waarschijnlijke waarde van de hoeveelheid en de prijs per hoeveelheid. Risico's en onzekerheden worden op basis van kennis en expertise geschat en in de raming opgenomen. Bij een probabilistische raming wordt de trefzekerheid van de raming berekend via een kansberekening. Probabilistisch ramen maakt het mogelijk onnauwkeurigheden en onzekerheden in hoeveelheid en prijs, maar ook risico's, zodanig te verwerken dat de kostenraming een onderbouwde (on)zekerheid heeft. Dit inzicht wordt bereikt met statistische kansberekening volgens de zogenaamde Monte Carlo-simulatie. Voor hoeveelheden, prijzen, risico's en toeslagpercentages wordt de kansverdeling ingeschat. Er wordt een Monte Carlo-simulatie uitgevoerd (door meestal tienduizend keer doorrekenen van de raming op basis van de opgegeven variabelen voor de kansverdeling). Een probabilistische raming geeft meer informatie over de trefzekerheid van een raming dan een deterministische, maar vereist meer input en is dus arbeidsintensiever en duurder. In het algemeen geldt dat voor kleine en overzichtelijke projecten deterministisch kan worden geraamd. Hoe groter en complexer een project hoe verstandiger het wordt om het project (een keer) probabilistisch te ramen. Uitgangspunt voor het bepalen van de subsidie is een probabilistische raming van de subsiidabele kosten. Om de administratieve lasten te beperken mag de aanvrager er echter voor kiezen om te volstaan met een deterministische raming indien de subsidieaanvraag niet meer dan 40 miljoen euro bedraagt (art. 5, tweede lid). Subsidies voor de verkenningfase en de planuitwerkingsfase blijven in de regel onder dit bedrag. Om die reden geldt deze grens daar niet (art. 5, eerste lid).

Bij het bepalen van de hoogte van de subsidie op basis van een probabilistische raming wordt uitgegaan van de gemiddelde waarde. Dit betekent dat er een even grote kans bestaat dat de



werkelijke kosten hoger zijn als dat zij lager zijn dan de geraamde kosten. Op programmaniveau waarborgt dit dat het totaal van de verstrekte subsidies in beginsel gelijk is aan de werkelijke kosten of zo dicht mogelijk daarbij ligt. Eventuele verschillen tussen de geraamde en werkelijke kosten worden niet achteraf verrekend en komen ten gunste of ten laste van het waterschap. Dit vormt – zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de in paragraaf 1 van deze toelichting besproken wet – voor de beheerder een belangrijke prikkel om risico's adequaat te beheersen en draagt eraan bij dat de betaalbaarheid van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma als geheel beter wordt gewaarborgd.

De geraamde subsidiabele kosten van een maatregel die nodig is vanwege wijziging van het wettelijke toetsinstrumentarium en in het jaar van subsidieverstrekking is opgenomen in het subsidieprogramma, worden op grond artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet voor 90 procent gesubsidieerd. Deze subsidie wordt in de onderhavige subsidieregeling aangemerkt als reguliere subsidie. De voorwaarden voor subsidiëring zijn geregeld in paragraaf 2 van deze subsidieregeling. In beleidsregels zal worden beschreven hoe de subsidieverlener bij de beoordeling van de subsidieaanvraag zal omgaan met de toets of de opgevoerde kosten als subsidiabel of als niet-subsidiabel worden aangemerkt.

#### *4.2 Subsidiabele kosten bij innovaties*

Innovaties kunnen leiden tot versnellingen en besparingen binnen het HWBP en daarmee ook voor beheerders. Uitgangspunt is dan ook dat innovaties voor subsidie in aanmerking komen wanneer deze kunnen bijdragen aan het meer doelmatig en kostenbesparend uitvoeren van het HWBP. In de subsidiëring wordt onderscheid gemaakt tussen innovaties die zich (naar verwachting) zullen terugverdienen op projectniveau en innovaties die naar verwachting zullen leiden tot kostenbesparing op programmaniveau.

Indien een innovatieve oplossing een financiële of planningtechnische meerwaarde voor het project zal opleveren en de kosten naar verwachting lager zullen uitvallen dan bij traditionele oplossingen, zijn de kosten voor de versterking subsidiabel op basis van artikel 7.23 van de Waterwet. Uiteraard dient te worden aangetoond dat de oplossing ertoe leidt dat de primaire waterkering weer aan de vigerende norm voldoet.

Er zijn echter ook innovaties waarbij de waarde van de nieuwe techniek of procesverbetering nog niet (volledig) is bewezen. In dat geval kan niet vooraf worden aangetoond dat wordt voldaan aan de eisen van sober en doelmatig. De kosten van een innovatief project komen daarom niet voor subsidie in aanmerking op grond van artikel 7.23 van de Waterwet. Toch is het wenselijk om dergelijke innovaties te stimuleren door op beperkte schaal een experiment of demonstratieproject uit te voeren, aangezien ze potentieel bij andere projecten binnen het HWBP tot forse besparingen kunnen leiden. Daarom kan de Minister van Infrastructuur en Milieu een subsidie verstrekken voor het uitvoeren van een experiment of demonstratieproject, indien wordt voldaan aan de voorwaarden die daaraan worden gesteld in paragraaf 3 van de subsidieregeling. In welke gevallen subsidie wordt verstrekt staat ter beoordeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, waarbij hij van advies wordt voorzien door een expertteam. Een projectoverstijgende verkenning kan ook worden aangemerkt als een experiment of demonstratieproject. De subsidie voor een experiment of demonstratieproject wordt verstrekt voor honderd procent van de werkelijke kosten.

#### *4.3 Risicoverdeling*

Algemeen uitgangspunt bij risicoverdeling is dat de partij die het risico kan beheersen, het in beginsel ook draagt. Zoals in de memorie van toelichting bij de eerder genoemde wijziging van de Waterwet is vermeld, zullen om die reden de kosten en risico's als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving en van een wijziging van de reikwijdte van de maatregel, voor zover de wijziging van de reikwijdte plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Milieu, voor rekening komen van het budget voor het HWBP. Dit is geregeld in artikel 11 van de onderhavige subsidieregeling.

Bij aanbestedingen kunnen door onder meer marktomstandigheden (aanzienlijke) verschillen ontstaan tussen de aanbieding van de winnende aannemer en de raming van de beheerder. De risico's van aanbestedingsresultaten worden om die reden centraal belegd (zowel positieve als negatieve). Daarom wordt het in de beschikking tot subsidieverlening opgenomen subsidiebedrag na de definitieve gunning ambtshalve gewijzigd, door het aanbestedingsresultaat te verwerken in de raming van de kosten. Met het oog daarop is de beheerder verplicht op basis van een inkoopstrategie en afwegingskader in de beschrijving van de marktbenadering, die hij bij de aanvraag van de subsidie voor de planuitwerkingsfase dient over te leggen (art. 6, vierde lid, onder b), te motiveren wat de meest geschikte aanbestedings-/contractvorm is vanuit het oogpunt van doelmatigheid en beheers-



baarheid van de versterkingsmaatregel. De beheerder dient na het sluiten van de overeenkomst voor de realisatie van het werk die het resultaat is van de gunningsbeslissing binnen een termijn van zes weken een wijzigingsbeschikking aan te vragen zodat het aanbestedingsresultaat kan worden verwerkt in het subsidiebedrag (art.10, vierde lid).

Het aanbestedingsresultaat is het verschil tussen de geraamde kosten van het werk waarin de risico's die volgens het contract worden opgedragen aan de aannemer zijn verdisconteerd, en de bieding van de aannemer. De raming van de kosten van het contract dient te worden gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als de raming waarop de subsidieverlening heeft plaatsgevonden. Het waterschap onderbouwt op basis van de reikwijdte van het werk en de risico's die aan de aannemer worden opgedragen, bij de raming welke kosten aan het contract kunnen worden toegerekend.

Bij aanbestedingen kunnen zich situaties voordoen waarbij de aannemer een aanbieding doet die onvoldoende is om de kosten te dekken. In dat geval kan er een verhoogd risico ontstaan op (meerwerk)claims waarvoor geen reservering is getroffen in de post onvoorzien van de raming. Bij grote verschillen – waarbij moet worden gedacht aan verschillen van meer dan 15% – tussen de bieding en de contractraming kan de beheerder daarom verzoeken een deel van de aanbestedingsmeevaller niet te verrekenen. De beheerder dient daarbij allereerst aan te tonen dat de aanbestedingsmeevaller niet het gevolg is van optimalisaties in het ontwerp en/of de aanpak van de uitvoering. Uitgaande van de bieding, het bijbehorend ontwerp en de aanpak van de aannemer dient door het waterschap de contractraming en bijbehorende risicoanalyse te worden geactualiseerd en te worden aangetoond dat de bieding onder de geraamde kostprijs van het werk ligt. Op basis hiervan wordt vervolgens het verhoogde risico op (meerwerk)claim bepaald. De kans op optreden van (meerwerk)claims en de financiële gevolgen zullen groter zijn naarmate de bieding verder onder de geraamde kostprijs ligt.

Indien het te subsidiëren bedrag meer dan € 40 miljoen bedraagt, vindt aanpassing aan het loon- en prijspeil plaats volgens de Index Bruto Overheidsinvesteringen (hierna: IBOI), zoals toegepast door de Minister van Financiën ter zake van de Rijksbegroting (art. 4, tweede lid). Bedraagt het te subsidiëren bedrag ten hoogste € 40 miljoen, dan wordt er vanuit gegaan dat er bevoorschotting plaatsvindt en vindt er geen aanpassing aan het loon- en prijspeil plaats volgens de IBOI.

Alle overige risico's komen ten laste van de beheerder. De beheerder benoemt, kwantificeert en onderbouwt de voorziene/bekende risico's middels een risicoanalyse en neemt deze op in de raming (voorzien onvoorzien). Tevens neemt de beheerder een reservering op voor onvoorzien risico's (onvoorzien onvoorzien). In beleidsregels zullen referentiewaarden worden opgenomen voor het aandeel van de reservering voor voorziene en onvoorzien risico's in de kostenraming waarbij rekening wordt gehouden met de aard van het project en de complexiteit van het werk en de omgeving. Hierbij geldt het principe van 'comply or explain'. Dit betekent dat de beheerder bij afwijking van de standaarden die in beleidsregels worden opgenomen, een gedegen en gemotiveerde onderbouwing van die afwijking moet overleggen.

De risicoverdeling bij maatregelen gericht op het behalen van voordelen op programmaniveau door het toepassen van innovaties, wijkt af van de reguliere risicoverdeling. Aangezien er een minder duidelijkheid bestaat over de planning, raming en het resultaat van dit type innovaties zijn deze risico's op programmaniveau belegd en vindt er een subsidiering van honderd procent van de werkelijke kosten plaats.

#### *4.4 Hardheidsclausule*

De subsidieregeling is gericht op de gangbare situatie waar nagenoeg alle maatregelen onder zullen vallen. Het is dan ook niet doelmatig om in de subsidieregeling te anticiperen op zeer specifieke situaties waarbij de kans klein is dat ze zich voordoen en de context vooraf niet is in te schatten. Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij de werkelijke kosten sterk afwijken van de geraamde kosten waarop de subsidie is gebaseerd. Een voorbeeld hiervan is een geval waarin tijdens de uitvoering van een project een grote archeologische vindplaats wordt aangetroffen zonder dat dit was te voorzien. Met het oog op dergelijke gevallen biedt artikel 14 van de onderhavige regeling onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om bij de vaststelling van de subsidie af te wijken van de kostenraming. Een belangrijke voorwaarde is dat vasthouden aan de raming voor de beheerder zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Verder moet er sprake zijn van een sluitende projectadministratie. Dit moet blijken uit een door de subsidieontvanger over te leggen verklaring over de financiële eindverantwoording, overeenkomstig het daartoe door de Minister van Infrastructuur en Milieu bekendgemaakte controleprotocol, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waaruit blijkt of het werk is uitgevoerd overeenkomstig de beschikking tot subsidieverlening en de in artikel 5 bedoelde kosten zijn gemaakt.

Omdat de hardheidsclausule is bedoeld voor onvoorzien gevallen is vooraf niet aan te geven welke





bijzondere omstandigheden een beroep op de bepaling kunnen rechtvaardigen. Dit is mede afhankelijk van de oorzaak en omvang van de afwijking en de omvang van het project en financiële draagkracht van het waterschap.

Op basis van ervaringen met de uitvoering van de regeling in de praktijk zal op termijn in beleidsregels worden uitgewerkt onder welke voorwaarden een beroep op de bepaling mogelijk is.

#### 4.5 Voorschotverlening

Op aanvraag van het waterschap kan een voorschot worden verleend voor het te subsidiëren bedrag dat is opgenomen in de subsidiebeschikking. Beheerders die maatregelen hebben voorgefinancierd (zie paragraaf 4 van de onderhavige subsidieregeling) kunnen geen voorschot ontvangen.

In de fase waarin de gunningsbeslissing van de aanbesteding van het werk wordt genomen – meestal in de realisatiefase –, mag vóór de gunningsbeslissing maximaal tachtig procent van het te subsidiëren bedrag worden bevoorschot (zie artikel 9, tweede lid, van de onderhavige subsidieregeling). Zodra op basis van de definitieve gunningsbeslissing de overeenkomst voor de realisatie van het werk is gesloten en het aanbestedingsresultaat bekend is, wordt het aanbestedingsresultaat verwerkt in het te subsidiëren bedrag. Vervolgens kan het deel van het te subsidiëren bedrag waarvoor nog geen voorschot is verleend worden bevoorschot. In de overige fasen kan maximaal honderd procent van het te subsidiëren bedrag worden bevoorschot (zie artikel 9, eerste lid, van de onderhavige subsidieregeling).

Het maximaal te verlenen voorschot kan op verzoek van het waterschap in één keer worden verleend, indien aan de voorwaarden wordt voldaan die in overleg met het ministerie van Financiën tot stand zijn gekomen naar aanleiding van de Wet houdbare overheidsfinanciën<sup>11</sup> en de Regeling verlening voorschotten 2007. Deze voorwaarden zijn (zie artikel 9, vierde lid, van de onderhavige subsidieregeling):

- het voorschot bedraagt maximaal € 40 miljoen;
- de fase duurt maximaal drie jaar;
- het voorschot wordt op de balans van het waterschap verantwoord via de balanspost overlopende activa;
- in de informatie voor derden die door het waterschap wordt aangeleverd bij het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft het waterschap de bijdragen aan en ontvangsten uit het deltafonds bruto weer;
- het waterschap maakt op de exploitatierekening bij de baten en lasten van de posten bijdragen van overheden en bijdragen aan overheden onderscheid tussen het Rijk en andere overheden;
- het waterschap maakt op de balanspost ontvangen voorschotten voor specifieke uitkeringen dienend ter dekking van lasten van volgende jaren onderscheid tussen het Rijk en andere overheden.

Wat betreft de laatste twee voorwaarden maakt het waterschap afspraken met het Centraal Bureau voor de Statistiek over de wijze waarop het deze gegevens levert.

Wordt niet voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarden, dan zal jaarlijks op aanvraag een voorschot worden verleend. De hoogte van dat voorschot wordt bepaald op basis van de raming van de beheerder van het deel van het te subsidiëren bedrag dat in dat kalenderjaar wordt besteed en waarvoor een voorschot wordt gevraagd. Behalve van deze raming legt de beheerder een raming over van de bedragen waarvoor een voorschot zal worden gevraagd in de daaropvolgende jaren. Bij de beoordeling van het toekennen wordt de bevoorschotting en besteding die in voorafgaande kalenderjaren heeft plaatsgevonden meegenomen.

#### 4.6 Voorfinanciering

In voorkomende gevallen kan het voor de beheerder doelmatig zijn om maatregelen eerder uit te voeren dan in de programmering van het HWBP is voorzien. Bijvoorbeeld omdat daarmee kosten van (groot) onderhoud worden bespaard of omdat maatregelen kunnen worden gekoppeld aan gebiedsontwikkeling. De beheerder kan in dat geval besluiten om de maatregel voor te financieren. De Waterwet biedt in dat geval geen grondslag voor het verlenen van subsidie. Op grond van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat is de mogelijkheid gecreëerd om toch over te kunnen gaan tot subsidieverlening. In paragraaf 4 van de subsidieregeling zijn de bepalingen opgenomen inzake het verstrekken van een dergelijke subsidie.

Om in aanmerking te komen voor subsidie bij voorfinanciering dient een beheerder bij de jaarlijkse

<sup>11</sup> Stb. 2013, 531.



actualisering van het programma aan te geven of en zo ja bij welke projecten hij over wil gaan tot voorfinanciering. Op basis van de aanmeldingen wordt jaarlijks een lijst van maatregelen opgesteld die in aanmerking komen voor subsidie bij voorfinanciering. Bij het vaststellen van de voorfinancieringslijst wordt uitgegaan van de op dat moment geldende financiële kaders en begrotingsregels inzake het deltafonds. Indien de beschikbare ruimte voor te financieren maatregelen onvoldoende is om subsidie te kunnen verstrekken bij alle aanmeldingen, zullen de maatregelen op dezelfde wijze worden geprioriteerd als bij het reguliere subsidieprogramma. Daarnaast zal worden beoordeeld of de voor te financieren maatregel doelmatig is en geen vermijdbare ('regret-')kosten tot gevolg zal hebben (zie ook paragraaf 3.2 ten aanzien van de effecten van lopende programma's). De waterschapsbesturen zullen worden gehoord over zowel het reguliere subsidieprogramma als de zogenoemde voorfinancieringslijst. De definitieve voorfinancieringslijst wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu en samen met het reguliere subsidieprogramma opgenomen in de Rijksbegroting als onderdeel van het MIRT Projectenboek.

Maatregelen die door de beheerder worden voorgefinancierd doorlopen dezelfde fasen en toetsmomenten als niet-voorgefinancierde projecten. De beheerder ontvangt per fase een beschikking voor de voor te financieren maatregel, alleen wordt het moment van uitbetalen van de subsidie uitgesteld. In de beschikking tot subsidieverlening wordt vermeld wanneer de uitbetaling (uiterlijk) plaatsvindt. Bij voorfinanciering door de beheerder wordt het moment van betalen van de subsidie gebaseerd op het jaar of de jaren waarin de maatregel op basis van urgentie was geprioriteerd in het HWBP, indien niet zou zijn overgegaan tot voorfinanciering. Er vindt geen vergoeding van rentekosten plaats.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd om versneld de vorderingen inzake voorgefinancierde maatregelen te betalen op basis van de netto contante waarde van de vordering. De hierbij te hanteren discontovoet is voorsnog vastgesteld op nul procent. Indien in een jaar de uitgaven aan het HWBP achterblijven ten opzichte van de begroting, kan de Minister dergelijke vorderingen geheel of gedeeltelijk eerder voldoen. Hiermee wordt beoogd de beschikbare middelen optimaal te benutten. De verdeling van de op basis van de op de begroting beschikbare middelen voor eerdere betaling vindt op grond van artikel 22, derde lid, van de onderhavige subsidieregeling plaats op basis van de in de vaststellingsbeschikkingen inzake voorgefinancierde maatregelen vermelde data van betaling. Indien in twee of meer beschikkingen dezelfde datum van betaling vermeld wordt, gaat een beschikking met een eerdere dagtekening voor een beschikking met een latere dagtekening.

### **5. Effecten /administratieve lasten**

De subsidieverstrekking omtrent versterkingsmaatregelen wordt namens de Minister van Infrastructuur en Milieu uitgevoerd door de programmadirectie hoogwaterbescherming. In het algemeen is de verwachting dat de bestuurlijke lasten voor de waterschappen ongeveer gelijk zullen blijven.

### **6. Consultatie**

Tijdens de voorbereiding van deze regeling zijn de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geconsulteerd. Tevens zijn op grond van artikel 7.23, vierde lid, van de Waterwet de besturen van de waterschappen bij de voorbereiding van de regeling gehoord.

De Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG hebben aangegeven geen opmerkingen te hebben bij de regeling. Een deel van de waterschapsbesturen heeft enkele opmerkingen gemaakt bij de regeling. Hierna wordt aangegeven op welke wijze met de opmerkingen is omgegaan.

In de toelichting bij de regeling wordt verwezen naar beleidsregels. Een aantal waterschapsbesturen heeft gevraagd te worden gehoord over deze beleidsregels. De beleidsregels zijn niet gelijktijdig met de regeling ter consultatie voorgelegd, omdat de beleidsregels geen deel uitmaken van de ministeriële regeling. Wat de betreft de vraag van waterschapsbesturen wanneer het controleprotocol beschikbaar komt, wordt opgemerkt dat het controleprotocol zodra dit is vastgesteld, zal worden gepubliceerd.

Verder heeft een aantal waterschapsbesturen gevraagd naar de mogelijkheid van een 'light-regeling', zoals het hanteren van een andere ramingsystematiek dan de SSK-methodiek voor kleine projecten en het verlagen van de rapportagefrequentie om de administratieve lasten te beperken. In de regeling zullen geen afzonderlijke regels voor kleine projecten worden opgenomen. Om het risicoprofiel van een maatregel te kunnen bepalen is de omvang van een project een belangrijke factor, maar daarnaast zijn meer factoren van belang voor het bepalen van het risicoprofiel. Hierdoor is het vaststellen van eenduidige regels voor een 'light-regeling' niet mogelijk. Wel is in de regeling de mogelijkheid opgenomen dat de Minister in afwijking van de verplichting om per kwartaal een verslag in te dienen kan toestaan dat de subsidieontvanger tweemaal per jaar een verslag indient. In de toelichting zijn enkele voorbeelden genoemd van situaties waarbij dit aan de orde kan zijn.



Daarnaast heeft een aantal waterschappen in hun reactie gevraagd naar de mogelijkheid om 'parallel' te werken. Het gaat hierbij om het uitvoeren van activiteiten ten behoeve van een volgende fase voordat de subsidiebeschikking voor die fase is verleend. De regeling biedt hiertoe in beginsel de mogelijkheid. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Een aantal waterschappen heeft gevraagd op welke wijze zal worden omgegaan met de verwachte wijziging van de veiligheidsnormen.

Uitwerking en nadere afspraken tussen de betrokken partijen worden niet in de regeling opgenomen, maar zullen binnen het deltaprogramma en de in voorbereiding zijnde deltabeslissing worden uitgewerkt. Uitgangspunt van de subsidieregeling is dat alleen de kosten subsidiabel zijn die nodig zijn om aan de vigerende norm te voldoen.

## **7. Evaluatie**

Op basis van artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk.

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel 1**

In artikel 1 is een definitie opgenomen van een aantal begrippen die vaak in deze regeling voorkomen. Bij de meeste begrippen wordt verwezen naar de in de Waterwet gehanteerde begrippen. Wat betreft het begrip beheerder wordt opgemerkt dat bij primaire waterkeringen een waterschap of het Rijk beheerder is. De subsidieregeling voorziet uiteraard alleen in subsidies aan waterschappen.

### **Artikelen 2 tot en met 4**

In artikel 7.23, tweede lid, van de Waterwet is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de subsidiabele kosten voor de reguliere subsidies. Deze zijn uitgewerkt in de artikelen 2 tot en met 4 van de onderhavige regeling. Daarbij is tevens aangegeven welke kosten niet-subsidiabel zijn. De als subsidiabel aangemerkte kosten betreffen de kosten van de voorbereiding tot en met realisatie van een werk. Naar analogie van de MIRT-systematiek is per fase aangegeven welke kosten subsidiabel zijn en welke kosten niet voor reguliere subsidie in aanmerking komen. In het algemene deel van de toelichting is nader ingegaan op de subsidiabele en niet-subsidiabele kosten. Daarnaast zal in beleidsregels worden aangegeven hoe bij de beoordeling van de subsidieaanvraag wordt omgegaan met de subsidiabele kosten en de niet-subsidiabele kosten.

Voor subsidie komen in aanmerking de kosten die rechtstreeks toe te rekenen zijn aan een maatregel die nodig is om de kering weer aan de norm te laten voldoen. Het betreft onder andere de kosten van voorbereiding, administratie en toezicht (art. 2, eerste lid, onderdeel a, art. 3, eerste lid, onderdeel a, en art. 4, eerste lid, onderdeel a). Hiertoe behoren ook de kosten van eigen en ingehuurde medewerkers die deel uitmaken van het projectteam. Kosten die niet direct voortvloeien uit het realiseren van de maatregel en alleen via opslagen zouden kunnen worden toegerekend aan de maatregel, komen niet voor subsidie in aanmerking. Het gaat hierbij onder meer om overheadkosten van bijvoorbeeld lijnmanagement en stafdiensten. Wanneer er gelijktijdig gewerkt wordt aan meerdere projecten die deel uitmaken van het HWBP, en de beheerder ervoor kiest om uit efficiëntieoverwegingen projectoverstijgende organisaties op te zetten (programmamanagement), zijn de kosten in beginsel subsidiabel indien de kosten rechtstreeks aan het programma zijn toe te rekenen. De kosten van het programmamanagement die niet rechtstreeks toe te rekenen zijn aan een individueel project kunnen op basis van een verdeelsleutel worden toegerekend.

Het is mogelijk om parallel te werken door in de slotfase van een verkenning of planuitwerking al de planuitwerking of de realisatie op te starten of voorbereidende activiteiten hiervoor uit te voeren. De daartoe te maken anticiperende VAT-kosten voor de volgende fase kunnen worden opgevoerd in het plan van aanpak voor de verkennings- of planuitwerkingsfase. De opgevoerde VAT-kosten komen dan uiteraard in een volgende fase niet meer voor subsidie in aanmerking.

Onderzoek wordt in het algemeen in de verkenningsfase verricht. De kosten voor onderzoek worden daarom in de verkenningsfase aangemerkt als subsidiabele kosten (artikel 2, eerste lid, onderdeel b). Mocht in de daarop volgende fase (de planuitwerkingsfase) nog nader onderzoek nodig zijn, dan worden deze kosten eveneens aangemerkt als subsidiabele kosten (art. 3, eerste lid, onderdeel c).

De kosten van het sluiten van een overeenkomst ten behoeve van de verwerving van een onroerende zaak of een beperkt recht op een onroerende zaak zijn subsidiabel in de verkenningsfase en de



planuitwerkingsfase (art. 2, eerste lid, onderdeel f, en art. 3, eerste lid, onderdeel e), indien deze activiteiten zijn opgenomen in het plan van aanpak. Het betreft bijvoorbeeld kosten van bemiddeling, advisering en taxatie. Voorwaarde is dat in de overeenkomst is bepaald dat de overeenkomst wordt ontbonden als de realisatie van het werk ten behoeve waarvan de grond wordt verworven, geen doorgang vindt. De kosten van de levering van de grond (en eventuele opstallen) zijn pas subsidiabel in de realisatiefase (art. 4, eerste lid, onderdeel d).

Wat betreft de kosten in verband met de verwerving van onroerende zaken of van beperkte rechten op onroerende zaken of van het sluiten van overeenkomsten ter zake van het gebruik van onroerende zaken, zal in beleidsregels een stroomschema worden opgenomen op basis waarvan de beheerder kan nagaan wanneer bij deze kosten wordt voldaan aan de eis 'sober en doelmatig'.

Ook de kosten van het voorbereiden en afsluiten van een overeenkomst voor het verleggen van kabels en leidingen, zijn al subsidiabel in de verkenningsfase of de planuitwerkingsfase (art. 2, eerste lid, onderdeel g, en art. 3, eerste lid, onderdeel f), indien deze activiteiten zijn opgenomen in het plan van aanpak. De overeenkomst dient wel te zijn voorzien van een bepaling die het mogelijk maakt de overeenkomst te wijzigen of te beëindigen als de realisatie van het werk niet plaatsvindt. De kosten van het daadwerkelijk verleggen van de kabels en leidingen zijn pas subsidiabel in de realisatiefase.

Voor een toelichting op de artikelen 2, onderdeel h, 3, onderdeel g, en 4, onderdeel j, (reserveringen voor voorziene en onvoorziene risico's) wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

In artikel 2, eerste lid, onderdelen d en e, en in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en d, worden kosten vermeld die meestal samenhangen met de realisatiefase.

Dergelijke kosten kunnen echter onder de in deze bepalingen en in de aanhef van de artikelen 2 en 3 vermelde voorwaarden al in een voorafgaande fase voor subsidie in aanmerking komen. Innovatieve contract- en aanbestedingsvormen die tot doel hebben de markt optimaal te benutten, vereisen dat niet pas tijdens de realisatiefase maar (parallel) al tijdens de planuitwerkingsfase of zelfs in de verkenningsfase wordt gestart met de aanbesteding. De subsidieregeling biedt de mogelijkheid de daarmee samenhangende kosten al in die fasen te subsidiëren (art. 2, eerste lid, onderdeel e, en art. 3, eerste lid, onderdeel d). Indien een marktpartij ook delen van de verkenningsfase of planuitwerkingsfase uitvoert, is wel vereist dat het contract zodanig wordt ingericht dat er een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de werkzaamheden en kosten die verband houden met de verschillende fasen (verkenning, planuitwerking of realisatie). In elke fase zijn de kosten subsidiabel, die aan de desbetreffende fase zijn toe te rekenen. Verder dient het contract de clausule te bevatten dat de overeenkomst kan worden gewijzigd of beëindigd als de realisatie van het werk niet plaatsvindt.

De subsidiabele kosten van aanbesteding van het werk zijn de kosten na verwerking van het aanbestedingsresultaat. Het aanbestedingsresultaat is het verschil tussen de geraamde kosten van het werk waarin de risico's die volgens het contract worden opgedragen aan de aannemer zijn verdisconteerd, en de bieding van de aannemer (artikel 4, tweede lid, eerste volzin).

Indien het te subsidiëren bedrag meer dan € 40 miljoen bedraagt, vindt aanpassing plaats aan het loon- en prijspeil volgens de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI), zoals toegepast door de Minister van Financiën ter zake van de Rijksbegroting (artikel 4, tweede lid, tweede volzin). Een andere indexeringsgrondslag kan niet worden gehanteerd.

Het subsidiebedrag wordt ambtshalve aangepast op basis van het aanbestedingsresultaat. Met het oog daarop verplicht artikel 10, vierde lid, de subsidieontvanger om de Minister van Infrastructuur en Milieu binnen zes weken na het sluiten van de overeenkomst die het resultaat is van de gunningsbeslissing te informeren over het aanbestedingsresultaat. Indien de subsidieontvanger kan aantonen dat de bieding van de aannemer niet kostendekkend is, kan de Minister op verzoek van de subsidieontvanger gedeeltelijk afzien van de verwerking van het aanbestedingsresultaat in de raming van de kosten (artikel 4, vierde lid). In welke situaties dit het geval kan zijn, is toegelicht in paragraaf 4.3.

## **Artikel 5**

Alleen de geraamde kosten komen voor subsidie in aanmerking. In artikel 5 is geregeld hoe deze raming dient plaats te vinden. De voorgeschreven ramingsystematiek is de Standaardsystematiek Kostenramingen 2010 (SSK-2010), die is vastgelegd in Crow-publicatie nr. 137. De SSK-systematiek onderscheidt twee ramingswijzen: de deterministische en de probabilistische ramingswijze. Deze ramingswijzen zijn hierboven in paragraaf 4.1 toegelicht. In de realisatiefase zijn de volgens de probabilistische ramingswijze geraamde kosten subsidiabel. Om de administratieve lasten te beperken mag de aanvrager echter kiezen voor een deterministische raming, indien de subsidieaanvraag niet meer dan 40 miljoen euro bedraagt (art. 5, tweede lid). Subsidies voor de verkenningsfase en de



planuitwerkingsfase blijven in de regel onder dit bedrag. Om die reden geldt deze grens in deze fasen niet (art. 5, eerste lid).

Bij de deterministische ramingswijze dient te worden uitgegaan van de meest waarschijnlijke waarde, bij de probabilistische ramingswijze moet worden uitgegaan van de gemiddelde waarde.

### **Artikel 6**

Artikel 6, eerste en tweede lid, regelen bij wie en wanneer de subsidieaanvraag moet worden ingediend. Om subsidie te kunnen verlenen is het gelet op artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht noodzakelijk dat de subsidieaanvraag wordt ingediend vóór de afloop van de activiteiten.

De Minister beschikt reeds over de gegevens die door de beheerder zijn verstrekt om te kunnen worden opgenomen in het HWBP. In artikel 6, derde, vierde en vijfde lid, is geregeld welke gegevens daarnaast in de verschillende fasen moeten worden verstrekt om de subsidieaanvraag te kunnen beoordelen. Tot deze gegevens behoren in elke fase een plan van aanpak en in de planuitwerkingsfase en de realisatiefase een eindverantwoording over de in de voorafgaande fase behaalde resultaten. Ook dienen een aantal financiële gegevens te worden overgelegd. Het betreft onder andere een raming van de kosten die aan de betreffende fase zijn toe te rekenen. Hiervoor dient afhankelijk van de fase waarop de aanvraag betrekking heeft, de in artikel 5, eerste lid, of 5, tweede lid, voorgeschreven ramingswijze te worden gevolgd. Overgelegd dient tevens te worden een raming van de kosten die in de daaropvolgende fasen worden verwacht. Bij een subsidieaanvraag voor de verkenningsfase kan hiervoor met een globalere ramingswijze worden volstaan (artikel 6, derde lid, onder d).

Voor het opstellen van het tijdschema en de geplande datum van voltooiing van een fase wordt een planningsmethodiek voorgeschreven (art. 6, derde lid, onderdeel e, vierde lid, onderdeel e, en vijfde lid, onderdeel f). Het betreft de Project Planning Infrastructuur-methodiek (PPI), die binnen Rijkswaterstaat wordt gehanteerd. De PPI heeft tot doel te komen tot een meer uniforme en onderbouwde werkwijze rond planning en tijdbeheersing van natte (en droge) infrastructuurprojecten. De subsidieaanvrager kan kiezen tussen een deterministische of een probabilistische planning. Nadere informatie over de PPI is verkrijgbaar bij de programmadirectie hoogwaterbescherming.

Artikel 6, vierde lid, onderdeel b, tweede streepje, bepaalt dat in het plan van aanpak voor de planuitwerkingsfase een beschrijving van de marktbenadering moet worden opgenomen. Deze marktbenadering vindt plaats in de realisatiefase of, indien er sprake is van een innovatieve contractvorm, in de planuitwerkingsfase.

### **Artikel 7**

Artikel 7 bevat voorschriften betreffende de beslissing op de subsidieaanvraag. In het eerste lid is bepaald binnen welke termijn de beslissing op de aanvraag wordt genomen. Op de beslistermijn zijn tevens de bepalingen van afdeling 4.1.3. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Het bepaalde in tweede lid van artikel 7 is een uitvloeisel van artikel 7:23, tweede lid, van de Waterwet. De subsidiabele kosten zijn, afhankelijk van de situatie waarop de aanvraag tot subsidieverlening betrekking heeft, de kosten die zijn vermeld in artikel 2, 3 of 4. Opgemerkt wordt dat in artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht is geregeld op welke gronden een aanvraag kan worden geweigerd.

### **Artikel 8**

Indien is vastgesteld dat er geen gronden zijn om de subsidie te weigeren, wordt een beschikking tot subsidieverlening gegeven. In aanvulling op de artikelen 4:30 en 4:31 van de Algemene wet bestuursrecht bevat artikel 8 enkele voorschriften met betrekking tot de inhoud van de beschikking. Dat daarin dient te worden vermeld dat de beschikking ambthalf wordt gewijzigd ter verwerking van het aanbestedingsresultaat in de kostenraming, hangt samen met het bepaalde in art. 4, tweede lid, eerste volzin.

Opgemerkt wordt dat het op grond van artikel 4:37, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk is om in de beschikking tot subsidieverlening tevens verplichtingen op te nemen over het aanleveren van stukken en bescheiden die tussentijds nodig zijn voor beslissingen omtrent de subsidie. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het geven van inzage in inkoopplannen, contracten en voorgenomen gunningsbeslissingen. In beleidsregels zal nader worden uitgewerkt hoe hiermee wordt omgegaan.

### **Artikel 9**

Een fase zal doorgaans meerdere jaren in beslag nemen. Artikel 9 biedt de mogelijkheid om voorschotten te verlenen. In het artikel is bepaald tot welke bedragen een voorschot kan worden verleend



en welke termijnen gelden voor het aanvragen, verlenen en betalen van voorschotten. In paragraaf 4.5 van het algemeen deel is een nadere toelichting opgenomen over de voorschotverlening.

### **Artikel 10**

In artikel 10, eerste lid, is bepaald dat de subsidieontvanger per kwartaal een verslag over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak moet overleggen. Op basis van het tweede lid kan de Minister toestaan dat de subsidieontvanger tweemaal per jaar een verslag indient in plaats van per kwartaal. De Minister kan dit bijvoorbeeld toestaan indien een fase (veel) korter dan een jaar duurt of indien geen m.e.r.-plicht geldt. Om de voortgang van het HWBP te bewaken is in het derde lid bepaald dat de subsidieontvanger onmiddellijk in overleg dient te treden met de Minister, indien sprake is van ontwikkelingen die kunnen leiden tot wezenlijke wijzigingen in het plan van aanpak of tijdschema dat is ingediend bij de aanvraag van de subsidie. In het vierde lid verplicht de subsidieontvanger om de Minister uiterlijk zes weken na het sluiten van de overeenkomst voor de realisatie van het werk die voortvloeit uit de gunningsbeslissing over de aanbesteding van het werk schriftelijk over het aanbestedingsresultaat te informeren. Dit is van belang met het oog op artikel 4, tweede lid.

### **Artikel 11**

Er kunnen gronden zijn om de beschikking tot subsidieverlening te wijzigen. In het algemeen deel van de toelichting is vermeld dat het algemene uitgangspunt bij risicoverdeling is dat de partij die het risico kan beheersen, het in beginsel ook dient te dragen. Om die reden komen de kosten en risico's die het gevolg zijn van wijzigingen in wet- of regelgeving of van wijziging van de reikwijdte van een maatregel, voor zover de wijziging van de reikwijdte plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de Minister, voor rekening van het budget voor het HWBP. Artikel 11 bepaalt dat indien dit leidt tot een toename van de geraamde subsidiabele kosten de subsidie wordt verhoogd. Opgemerkt wordt dat op intrekking en wijziging van de subsidieverlening en subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger afdeling 4.2.6. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

### **Artikel 12**

In artikel 12, eerste lid, is bepaald wanneer en bij wie de subsidieontvanger een aanvraag tot subsidievaststelling moet indienen. Het tweede lid regelt welke gegevens de subsidieontvanger bij deze aanvraag moet verstrekken. Eventueel kan op gemotiveerd verzoek, ingediend binnen zes maanden na voltooiing van de fase, de in het eerste lid bedoelde termijn worden verlengd (lid 3). Uit artikel 4:44, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat bij het niet tijdig indienen van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie of het niet tijdig indienen van een verzoek om uitstel, de subsidie ambtshalve kan worden vastgesteld.

### **Artikel 13**

Na voltooiing van een fase wordt de reguliere subsidie definitief vastgesteld. In artikel 13 is bepaald wat er in de vaststellingsbeschikking moet worden vermeld.

Door middel van de aanvraag tot subsidievaststelling legt de subsidieontvanger rekening en verantwoording af. Als hij niet voldoet aan die verplichting, kan de consequentie zijn dat de subsidie lager uitvalt. Uiteraard gelden bij de toepassing van deze bevoegdheid de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Toepassing kan alleen als de subsidieontvanger al (meermalen) is verzocht een aanvraag met een daarbij gevoegde eindverantwoording over de in de fase behaalde resultaten, in te dienen. Op basis van de in artikel 4:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde gronden kan de subsidie lager worden vastgesteld dan bij de subsidieverlening. Voor de betaling en terugvordering van subsidies wordt verwezen naar afdeling 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht. De termijn waarbinnen de in artikel 13 bedoelde beschikking wordt afgegeven, volgt uit afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 14**

In artikel 14 wordt aan de Minister de bevoegdheid gegeven om onder bepaalde voorwaarden bij de subsidievaststelling af te wijken van de voorschriften betreffende de kostenraming in artikel 5, eerste lid, onderscheidenlijk 5, tweede lid. De bepaling ziet op bijzondere situaties waarin door onvoorziene omstandigheden de werkelijke kosten sterk afwijken van de geraamde kosten waarop de subsidieverlening was gebaseerd. Indien vasthouden aan de raming zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard, kan de Minister op grond van deze bepaling van deze raming afwijken. Wanneer voldoende ervaring met de onderhavige regeling is opgedaan, zal in beleidsregels worden neergelegd onder welke voorwaarden beroep kan worden gedaan op deze bepaling.



## **Artikel 15**

Bij een experiment of demonstratieproject zal vaak niet worden voldaan aan de eisen sober en doelmatig. De grondslag voor de subsidie voor experimenten of demonstratieprojecten als bedoeld in artikel 15 is om die reden niet artikel 7.23 van de Waterwet, maar de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat.

Ook een beheerder van een primaire waterkering die zelf geen maatregelen hoeft te treffen vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.2, 2.3 of 2.12, vierde lid, van de Waterwet gestelde regels, kan in aanmerking komen voor een subsidie voor het uitvoeren van een experiment of demonstratieproject. Gelet op de beoordelingsruimte die in artikel 15 aan de Minister is gelaten, is in het eerste lid bepaald dat de subsidie *kan* worden verstrekt. Hierin wijkt de subsidiëring van experimenten en demonstratieprojecten af van de verstrekking van reguliere subsidies.

## **Artikel 16**

Anders dan voor reguliere subsidies, die worden verstrekt krachtens artikel 7.23 van de Waterwet, wordt voor subsidies voor experimenten of demonstratieprojecten een subsidieplafond vastgesteld. In het eerste lid van artikel 16 is geregeld dat dit subsidieplafond wordt vastgesteld door middel van de begroting van het deltafonds. Deze begroting wordt ter instemming voorgelegd aan de Staten-Generaal. Het tweede lid regelt hoe de verdeling van het beschikbare bedrag plaatsvindt. Bij de bekendmaking van het subsidieplafond moet op grond van artikel 4:26, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht de wijze van verdeling worden vermeld. Uit artikel 4:25 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat subsidie wordt geweigerd, indien door verlening van de subsidie het subsidieplafond wordt overschreden.

Artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om subsidies die ten laste komen van een begroting die nog niet is vastgesteld, te verlenen onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Het derde lid van het onderhavige artikel schrijft voor dat subsidies voor experimenten of demonstratieprojecten onder deze voorwaarde worden verleend. Om met een beroep op deze voorwaarde een subsidie te kunnen weigeren, moet het begrotingsvoorbewoud worden opgenomen in de beschikking tot subsidieverlening.

Voor een nadere toelichting op subsidies voor experimenten of demonstratieprojecten wordt verwezen naar het algemeen deel.

## **Artikel 17**

Artikel 17 bepaalt dat 100% van de subsidiabele werkelijke kosten van een experiment of demonstratieproject in aanmerking komt voor subsidie.

## **Artikel 18**

Op basis van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat zijn in artikel 18 regels gesteld met betrekking tot de subsidiabele kosten van een experiment of demonstratieproject. Tevens is daarin geregeld welke kosten niet-subsidiabel zijn. In beleidsregels wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de subsidiabele kosten en de kosten die niet in aanmerking komen voor subsidie.

## **Artikel 19**

Artikel 19, eerste lid, regelt bij wie en wanneer de subsidieaanvraag voor een experiment of demonstratieproject moet worden ingediend. Om over te kunnen gaan tot subsidieverlening is het gelet op artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht van belang dat de subsidieaanvraag wordt ingediend voor de afloop van de activiteiten (art. 19, tweede lid).

De subsidieverstrekker beschikt reeds over de gegevens die door de beheerder zijn verstrekt om te worden opgenomen in het HWBP. In artikel 19, derde lid, is bepaald welke gegevens daarnaast moeten worden verstrekt om de subsidieaanvraag te kunnen beoordelen. Tot deze gegevens behoren onder meer een plan van aanpak met een beschrijving van het doel en de verwachte resultaten van het experiment of demonstratieproject (onderdeel a). Daarnaast dient een aantal financiële gegevens te worden overgelegd. Het betreft een raming van de kosten die aan het experiment of demonstratieproject zijn toe te rekenen. De door de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgeschreven ramingsystematiek is de Standaardsystematiek Kostenramingen 2010 (SSK-2010) (onderdeel b). Deze ramingsystematiek is vastgelegd in CROW-publicatie nr. 137. Voor het opstellen van het tijdschema en de geplande datum van voltooiing van een fase wordt een planningsmethodiek voorgeschreven (onderdeel c). Het betreft de Project Planning Infrastructuur-methodiek (PPI). De subsidieaanvrager kan kiezen tussen een deterministische of een probabilistische planning. De PPI wordt binnen Rijkswaterstaat gehanteerd en heeft tot doel te komen tot een meer uniforme en onderbouwde werkwijze rond



planning en tijdbeheersing van natte (en droge) infrastructuurprojecten. Nadere informatie over de PPI is verkrijgbaar bij de programmadirectie hoogwaterbescherming.

### **Artikel 20**

Artikel 20 bepaalt welke bepalingen betreffende reguliere subsidies (paragraaf 2) van overeenkomstige toepassing zijn op de subsidieverstrekking voor een experiment of demonstratieproject. Het gaat om de bepalingen over de beslissing op een aanvraag tot subsidieverlening (art. 7, eerste lid), de inhoud van de beschikking tot subsidieverlening (art. 8), de voorschotverlening (art. 9), de verslagleggings- en informatieverplichtingen van de subsidieontvanger (art. 10), de aanvraag tot subsidievaststelling (art. 12) en de vaststellingsbeschikking (art. 13). Met betrekking tot de beschikking tot subsidieverlening, de voorschotverlening en de aanvraag tot subsidievaststelling is in artikel 20 tevens een aantal aanvullende bepalingen opgenomen. Het bepaalde in onderdeel a, onder 3<sup>o</sup>, houdt verband met artikel 16, derde lid.

### **Artikel 21**

Artikel 21 legt aan de ontvanger van een subsidie voor een experiment of demonstratieproject enkele aanvullende verplichtingen op ten opzichte van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 10. De in artikel 10 bedoelde verantwoording verschilt van karakter van de in artikel 21 bedoelde verantwoording. In artikel 10 ziet het in te dienen verslag op de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak van de betreffende fase. Het in artikel 21 verslag gaat het in het bijzonder om een financiële verantwoording. De reden van de aanvullende verplichting is dat, anders dan bij een reguliere subsidie, bij een experiment of een demonstratieproject subsidie wordt verleend voor honderd procent van de subsidiabele werkelijke kosten.

### **Artikel 22**

Artikel 7.23 van de Waterwet voorziet niet in de mogelijkheid om subsidie te verlenen in het geval de beheerder een maatregel treft voorafgaand aan de periode waarin de maatregel is opgenomen in het HWBP op basis van voorfinanciering. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat vormt in dergelijke gevallen de grondslag voor het verlenen van subsidie.

Artikel 22, eerste tot en met vierde lid, regelt in welke gevallen en onder welke voorwaarden een beheerder bij voorfinanciering in aanmerking komt voor subsidie. Het vijfde lid bepaalt welke artikelen betreffende reguliere subsidies (paragraaf 2) van overeenkomstige toepassing zijn. Het gaat om de bepalingen over de subsidiabele kosten (art. 2, 3 en 4), de kostenraming (art. 5), de door de subsidieaanvrager te verstrekken informatie (art. 6), de beslissing op de aanvraag tot subsidieverlening (art. 7), de verslagleggings- en informatieverplichtingen van de subsidieontvanger (art. 10), de situaties waarin de subsidiebeschikking ten gunste van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd (art. 11), de aanvraag tot subsidievaststelling (art. 12) en om de hardheidsclausule (art. 14).

Rentekosten van een maatregel die in het HWBP is vermeld als maatregel die wordt voorgefinancierd door de beheerder komen niet in aanmerking voor subsidie (art. 22, vijfde lid).

Voor een nadere toelichting op subsidies bij voorfinanciering door de beheerder, zoals de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze vorm van subsidie, het tijdstip waarop deze uiterlijk wordt uitbetaald en de bevoegdheid van de Minister om eerder te betalen, wordt verwezen naar paragraaf 4.6.

### **Artikel 23**

Indien is vastgesteld dat er geen gronden zijn om de subsidie te weigeren, wordt een beschikking tot subsidieverlening gegeven. In aanvulling op de artikelen 4:30 en 4:31 van de Algemene wet bestuursrecht bevat artikel 23, een aantal voorschriften met betrekking tot de inhoud van de beschikking. Dat daarin dient te worden vermeld dat de beschikking ambthalfve wordt gewijzigd ter verwerking van het aanbestedingsresultaat in de kostenraming (onderdeel b), hangt samen met het bepaalde in art. 4, tweede lid, eerste volzin.

Artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om subsidies die ten laste komen van een begroting die nog niet is vastgesteld, te verlenen onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. In artikel 22, vierde lid, is bepaald dat subsidies bij voorfinanciering onder deze voorwaarde worden verleend. Daartoe moet het begrotingsvoorbehoud worden opgenomen in de beschikking tot subsidieverlening. Artikel 23, onderdeel c, voorziet hierin.





Voor een toelichting op de onderdelen de en e wordt verwezen naar paragraaf 4.6 van deze toelichting.

Opgemerkt wordt dat het op grond van artikel 4:37, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht mogelijk is om in de beschikking tot subsidieverlening tevens verplichtingen op te nemen over het aanleveren van stukken en bescheiden die tussentijds nodig zijn voor beslissingen omtrent de subsidie. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het geven van inzage in inkoopplannen, contracten en voorgenomen gunningsbeslissingen. In beleidsregels zal nader worden uitgewerkt hoe hiermee wordt omgegaan.

#### **Artikel 24**

Artikel 24 bepaalt wat in de vaststellingsbeschikking moet worden vermeld.

Uit artikel 4:44 van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat bij het niet tijdig indienen van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie of het niet tijdig indienen van een verzoek om deze aanvraag later in te kunnen dienen, de subsidie ambtshalve kan worden vastgesteld. Met de aanvraag tot subsidie vaststelling legt de subsidieontvanger rekening en verantwoording af. Als hij niet voldoet aan die verplichting, kan de consequentie zijn dat de subsidie lager uitvalt. Uiteraard gelden bij de toepassing van deze bevoegdheid de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Toepassing kan alleen als de subsidieontvanger al (meermalen) is verzocht zijn aanvraag in te dienen.

Voor de betaling of terugvordering van subsidies wordt verwezen naar afdeling 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht. De termijn waarbinnen de in artikel 24 bedoelde beschikking wordt afgegeven, volgt uit afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikelen 25 tot en met 27**

Een deel van de beheerders is vooruitlopend op de inwerkingtreding van de onderhavige subsidieregeling aangevangen met activiteiten ten behoeve van de verkenningsfase, planuitwerkingsfase of realisatiefase. Per geval moet worden bekeken of de activiteiten ten behoeve van de desbetreffende fase voor 1 april 2014 zijn aangevangen en zijn voltooid. Om subsidie te kunnen verlenen is het gelet op artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht noodzakelijk dat de subsidieaanvraag wordt ingediend vóór de afloop van de activiteiten. Zijn de activiteiten op het moment van de subsidieaanvraag reeds voltooid, dan dient de subsidieverstrekking plaats te vinden door middel van subsidie vaststelling. Dit wordt geregeld in de artikelen 25 tot en met 27. Zijn nog niet alle activiteiten die ten behoeve van de betreffende fase worden verricht op 1 april 2014 voltooid, dan vindt eerst subsidieverlening plaats en na afronding van alle activiteiten subsidie vaststelling. In dat geval zijn de paragrafen 2 tot en met 4 van de onderhavige subsidieregeling van toepassing.

Omdat bij de in artikel 25 bedoelde activiteiten sprake is van voorfinanciering komt een deel van de toepasselijke voorschriften overeen met bepalingen in paragraaf 4. Het betreft de bepalingen over de datum of data van uitbetaling (art. 25, tweede lid, en art. 27, onderdeel d), de bevoegdheid van de Minister om op een eerder moment uit te betalen (art. 25, derde lid, en art. 27, onderdeel e) en de bepaling dat rentekosten niet subsidiabel zijn (art. 25, vierde lid). Voor een algemene toelichting op deze bepalingen wordt verwezen naar paragraaf 4.6 van de toelichting.

In artikel 26 is bepaald dat de subsidieaanvraag voor elke fase vergezeld moet gaan van een voorafgaand aan die fase opgestelde raming van de aan die fase toe te rekenen subsidiabele kosten. Aangezien een dergelijke raming voor 1 april 2014 opgesteld zal zijn, wordt bij de te hanteren ramingssystematiek niet voorgeschreven dat de raming op basis van de gemiddelde waarde van een probabilistische raming van de subsidiabele kosten dient te worden opgesteld (lid 4, onderdeel d).

De termijn waarbinnen de in artikel 27 bedoelde beschikking wordt afgegeven, volgt uit afdeling 4.1.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikel 28**

In artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. In artikel 28 is bepaald dat de subsidieontvanger zorgt voor het aanleveren van de ten behoeve van dit verslag gevraagde gegevens.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus.*