

INVESTERINGSVOORSTEL

Onderwerp:	Investeringsvoorstel verkenningsfase Tolkamer-Pannerdense waard
Aandachtsveldhouder:	ing. A.E.H. Looman
Informatie bij:	ing. A.J. Mulder, manager Projecten
Zaaknummer:	201142
Openbaarheid:	Openbaar
Bijlage(n):	Bijlage 1: Overzichtskaart dijkversterkingsprojecten
Programma:	Waterveiligheid
Projectnummer:	812150
Projectnaam:	Dijkversterking 48-1 Tolkamer - Pannerdense Waard (TolPan)
Beleidsprestatie:	Primaire waterkering die voldoet aan wettelijke normen (9,2 km)

Bruto krediet:	€ 8.400.000
Inkomsten:	€ 7.560.000
Netto krediet:	€ 840.000
Startmaand project:	december 2024
Eindmaand project:	december 2033

Advies Commissie Waterveiligheid en Watersysteem:

De vergadering heeft het voorstel op 15 oktober besproken. Er worden met name verduidelijkende vragen gesteld omtrent de fasering, mogelijk risico op de voorfinanciering van dit project, en mogelijke kostenverhogende aspecten rondom stikstof. Stikstof speelt bij dit project en dat betekent dat deze aspecten meespelen. Op basis van de problematiek stikstof wordt opgeroepen naar de ruimte te kijken die er mogelijk is in de uitvoering die ook haalbaar en betaalbaar is. Er wordt een beeld geschetst dat de opgave door nadere studies en innovaties wellicht een stuk kleiner kan worden voor het hele programma HWBP. Daar zitten de grootste efficiency-voordelen. Hoe dat per project uitpakt moet blijken uit de verkenningsfase van de projecten. Ten aanzien van de zekerheid op financiering van dit project wordt gesteld dat deze naar verwachting ook zonder aanvullende financiering zal worden gedekt vanuit het landelijke programma, juist omdat het een lopend project is. De commissie adviseert het voorstel als hamerstuk door te geleiden naar het algemeen bestuur.

Reactie college van dijkgraaf en heemraden:

Het voorstel wordt als hamerstuk doorgeleid naar de vergadering van het algemeen bestuur van 5 november a.s.

Advies

1. Kennis te nemen van de landelijke ontwikkelingen.
2. In te stemmen met het starten van de verkenningsfase (optie3) rekening houdend met de financiële risico's en de kans op voorfinancieringskosten voor een klein deel van de realisatiefase.
3. Een bruto krediet ter grootte van € 8.400.000 beschikbaar te stellen ten behoeve van de verkenningsfase van het HWBP-project Tolkamer – Pannerdense Waard (TolPan)

Inleiding

Dijken en andere waterkeringen moeten gedurende langere tijd hoge waterstanden kunnen keren om overstromingen te voorkomen. Op 1 januari 2017 is de nieuwe norm voor de primaire waterkeringen in werking getreden. De Waterwet bepaalt dat de veiligheid van alle primaire waterkeringen elke twaalf jaar moet worden beoordeeld. Het resultaat van de wettelijke beoordeling is dat het dijktraject 48-1, ruim niet voldoet aan de gestelde norm in de Waterwet. We willen de waterkering dus verbeteren. Gelet op de mate van afkeur in relatie tot de norm betreft het een urgent normtraject waar het waterschap snel mee aan de slag wil. In 2019 is de Trajectaanpak doorlopen en een voorverkenning uitgevoerd voor het normtraject 48-1, van Spijk tot aan Westervoort. Om een versterkingsproject beheersbaar te houden leert de ervaring dat de optimale lengte van een versterkingstraject tussen de 7 en 15 kilometer ligt. De versterking van normtraject 48-1, met een totale lengte van 27 km, is op basis van de trajectaanpak opgedeeld in drie beheersbare deelprojecten. Het eerste deelproject Pannerdense Waard – Westervoort is in 2021 gestart. Voor dit project heeft de nota Voorkeursalternatief ter inzage gelegen en is de verwachting dat we eind van dit jaar starten met de planuitwerkingsfase. Conform de programmering van de HWBP-projecten willen we in 2025 starten met de verkenningsfase van het tweede deelproject van 48-1; Tolkamer- Pannerdense Waard met een lengte van 9,2 km. In bijlage 1 is het project op kaart weergegeven. Het derde deeltraject is Spijk – Tolkamer dat staat geprogrammeerd voor 2032 en een lengte heeft van 6,3 km.

Landelijke HWBP-programmering

Om voor subsidie van het HWBP in aanmerking te komen moet het project ook zijn opgenomen in het landelijke programma HWBP. Het HWBP-bestuur stelt jaarlijks een 'voortrollend' programma op voor een periode van twaalf jaar. De eerste zes jaar zijn concreet beschreven en de tweede periode van zes jaar wordt als (potlood)schets opgezet. Het leidend principe voor het opstellen van het programma is de urgentie: de meest urgente projecten komen het eerst aan de beurt. Zo kan altijd het eerst worden gewerkt aan de meest urgente dijken. In het goedgekeurde programmavoorstel 2025-2036 is het tweede deelproject van het dijktraject 48-1 opgenomen. Daarmee kan in 2025 de subsidieaanvraag worden ingediend voor het voorliggend project.

Middellange termijn financiering HWBP

De waterschappen die dit jaar en in 2025 moeten besluiten over de start van nieuwe HWBP-projecten hebben zekerheid over de landelijke subsidiering nodig voor hun interne besluitvorming. Daarom is het voorstel dat alle waterschapsbesturen gezamenlijk in 2024 de intentie uitspreken om vanaf het jaar 2030 extra solidariteitsbijdragen beschikbaar te stellen. De voorwaarde van de waterschappen aan hun toezegging om extra middelen beschikbaar te stellen is dat het Rijk een even groot bedrag inlegt, overeenkomstig de 50/50-verdeling in de financiering van het HWBP. Ook is afgesproken dat het beschikbaar stellen van extra middelen niet kan worden genomen zonder dat de alliantie effectiever en efficiënter wordt, waarbij oog is voor waterschappen met en zonder dijkversterkingsopgave.

Voorfinanciering

De onzekerheid over de landelijk financiering van het HWBP-programma en het ontwerp-programma 2026 - 2037 betekenen dat op het moment van de start van de verkenningsfase zekerheid is over 90% van het subsidiebedrag van de realisatiefase (dit komt overeen met 81% van de gehele realisatiefase). Dat zorgt ervoor dat als de komende jaren geen extra middelen beschikbaar zijn in de landelijke programmering het waterschap een kans loopt dat zij een klein deel van de realisatiefase moet voorfinancieren.

Eerder genomen besluiten

Besluit trajectaanpak en voorverkenning

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft op 26 september 2023 besloten:

1. Het collegebesluit d.d. 15 augustus 2023 om in te stemmen met het indienen van de subsidieaanvraag voor de voorverkenning van Spijk-Tolkamer in te trekken.
2. In te stemmen met het NIET indienen van de subsidieaanvraag voor de voorverkenning van Spijk-Tolkamer
3. Het HWBP-bestuur hiervan schriftelijk in kennis te stellen met de bijgevoegde brief.

Het algemeen bestuur heeft op 10 september 2019 kennisgenomen van het resultaat van de wettelijke beoordeling van dijktraject 48-1

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft op 2 juli 2019 besloten:

1. De beoordeling voor dijktraject 48-1 vast te stellen en ter goedkeuring aan te bieden aan de toezichthouder, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).
2. Het dijktraject 48-1, na formele goedkeuring van de ILT, aan te melden bij het HWBP.

Het college van dijkgraaf en heemraden heeft op 18 juni 2019 besloten:

1. Kennis te nemen van de hoofdlijn van de resultaten van de grensoverschrijdende studie.
2. In te stemmen met de inhoud van de Gemeenschappelijke Verklaring en deze mede te ondertekenen (door de dijkgraaf).
3. In te stemmen met de te volgen strategie die bestaat uit een adaptieve aanpak gecombineerd met twee inhoudelijke sporen. 4. In te stemmen met het voorbereiden van de trajectaanpak voor dijkkring 48-1.

Onderbouwing

1.1 De landelijke ontwikkelingen HWBP en de doorwerking in het project TolPan

Op de middellange termijn zijn er bij de huidige landelijke programmering en financiële afspraken te weinig middelen beschikbaar om alle noodzakelijk HWBP-projecten volledig te financieren. Dit geldt op dit moment ook voor het voorliggende project TolPan.

Een belangrijke achterliggende oorzaak is dat de kosten van HWBP-projecten de laatste jaren sterker zijn gestegen dan de stijging van de bijdragen van de waterschappen en het Rijk aan het HWBP. Met het besluit 'Middellange termijn financiering landelijk HWBP' wat tegelijkertijd met dit voorstel aan het Algemeen Bestuur ter besluitvorming voorligt, worden naar verwachting vanaf 2030 extra middelen ter beschikking gesteld voor het landelijke programma. Op dit moment is de verwachting dat de waterschappen instemmen met het voorstel de financiële bijdrage aan het HWBP-programma te verhogen. Van het rijk wordt gevraagd haar aandeel met eenzelfde bedrag te verhogen. En daarmee is de kans aanzienlijk dat de realisatiefase van het project vanaf 2030 volledig gesubsidieerd kan worden uit het landelijke programma.

Als de aanvullende financiering niet beschikbaar komt dan zullen de bestaande middelen hoogst waarschijnlijk worden ingezet om lopende projecten te financieren. Daarmee is de verwachting dat ook zonder aanvullende financiering voor 2030 de realisatiefase van dit project landelijk volledig geprogrammeerd wordt.

1.2 Landelijk wordt gewerkt aan een effectiever en efficiënter HWBP

De afgelopen jaren is gewerkt aan het stabielere en voorspelbaarder uitvoeren van het landelijk HWBP-programma. De acties zijn gebundeld in het plan Toekomstgericht HWBP. Hierin zijn in hoofdlijnen de volgende acties opgenomen:

- Toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen (10% regeling);
- Stabieler solidariteitsbijdrage;
- Reële toedeling van risico's in HWBP-projecten; maatregelen binnen dijkversterkingsprojecten die direct bijdragen aan het halen van de doelen in 2050;
- Wijze van programmeren die tempo van de programmering mogelijk maakt;
- Sturing op programmaniveau;
- Overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.

2.1 Ontwerp-programma 2026 - 2037

In de jaarlijkse programmering van het HWBP is dit jaar voor de periode 2026 t/m 2037 geconstateerd dat er in de jaren na 2030 met de huidige bijdragen van waterschappen en Rijk te weinig budget beschikbaar is om alle geplande projectfasen te financieren. Daarom is er een aantal project(fasen) geheel of gedeeltelijk buiten de programmering geplaatst. Het project Tolkamer – Pannerdense Waard is één van deze projecten. In de huidige programmaperiode (2025-2036) was nog de volledige realisatiefase niet geprogrammeerd. Inmiddels is met het nieuwe ontwerp-programma 2026 – 2037 gepubliceerd en daarin is de realisatiefase van het project Tolkamer – Pannerdense waard voor 90% financieel geprogrammeerd (wat overeenkomt met 81% van de realisatiefase).

2.2 Gelet op het verwachte besluit in de alliantie over de extra middelen is het advies de verkenningsfase van TolPan in 2025 op te starten.

Bij de start van een project is het wenselijk om zekerheid te hebben over de financiering van het hele project. Het doen van investeringen in een verkenning- of planuitwerking zonder dat er zekerheid is over de financiering van de realisatie brengt immers het risico met zich mee dat de investering in de eerste twee fase verloren gaan als uiteindelijk de realisatie niet kan worden gefinancierd. Met het nieuwe ontwerp-programma 2026 – 2037 is de onzekerheid rond de financiering van de realisatiefase aanzienlijk afgenomen nu deze voor 90% geprogrammeerd is. Toch worden hieronder voor de volledigheid de drie opties geschetst die het waterschap nu heeft om met de financiële onzekerheid om te gaan:

1. Nu niet starten met de verkenningsfase;
2. Nu starten met de verkenningsfase, maar de optie openhouden om aan het eind van de verkenningsfase het project stil te zetten;
3. Na de verkenning de planuitwerkingsfase doorzetten en de realisatiefase voorfinancieren.

De drie opties hebben voor- en nadelen die we hieronder kort schetsen.

Ad. 1)

Het niet starten van de verkenningsfase betekent dat we vertraging oplopen in de programmering. Het waterschap zal in een later stadium meerdere projecten te gelijk moeten starten om in 2050 aan de norm te kunnen voldoen. Dit betekent voor de korte termijn dat we beschikbare menskracht voor het programma moeten afbouwen en in de toekomst weer moeten opbouwen. Tevens duurt het langer voordat een urgent dijktraject aan de norm voldoet en zal het waterschap in de tussentijd in het kader van de zorgplicht aanvullende maatregelen moeten nemen om de waterveiligheid te garanderen.

Ad. 2)

De verkenningsfase starten en de optie om aan het eind van de verkenning het project stil te zetten betekent dat:

- A) De programmering gevolgd kan worden en het doel om in 2050 te voldoen aan de wettelijke norm in beeld blijft.
- B) Tijdens de verkenningsfase de mogelijkheid om het project stil te zetten nadrukkelijk in beeld blijft bij de omgeving en de stakeholders. Het vergroot echter wel de onzekerheid in de omgeving.

- C) Het stilzetten van het project aan het eind van de verkenning betekent wel dat, als de vertraging groter is dan ca. 1,5 jaar ca. 50 % van het werk opnieuw gedaan moet worden. Dat betekent dat ca 4 mln. opnieuw geïnvesteerd moet worden in de verkenningsfase als deze weer wordt opgestart. De kosten voor dit herstelwerk zijn wel subsidiabel omdat dit door de programmadirectie gezien wordt als een exogeen risico.

Ad. 3)

Het voorfinancieren van de realisatiefase betekent dat, uitgaande van een geschat investeringsbedrag van 133 mln. en een financiering van 10% daarvan door het waterschap bij een rente van 3% en een periode van voorfinanciering van 6 jaar, de voorfinancieringskosten uitkomen op ca. 2 mln. De verwachting is echter dat de scope van 9,2 km nog kleiner wordt door de nadere veiligheidsanalyse en kennisontwikkeling. Het genoemde bedrag kan als worst-case situatie gezien worden.

Gelet op het ontwerpprogramma 2026 – 2037, het verwachte besluit in de alliantie om extra middelen beschikbaar te stellen vanaf 2030 en de geschetste terugval optie, is het advies de verkenningsfase nu op te starten. Zolang de financiering vanaf 2030 van de realisatie niet zeker is houden we de optie open om na de verkenningsfase het project (tijdelijk) stil te leggen.

2.3 Programmaplan en programmering Rijn en IJssel is uitgangspunt

De programmering van de HWBP-projecten is er bij Rijn en IJssel op gericht op de volledige programmaperiode te benutten om onze dijken te versterken. Daarbij worden de projecten dakpansgewijs uitgevoerd. Deze dakpansgewijze programmering zorgt er voor dat menskracht en kosten zo gelijkmatig mogelijk worden verdeeld gedurende de periode tot 2050. Vertraging van projecten betekent dat we de menskracht moeten af- en opbouwen en minder efficiënt het programma kunnen doorlopen.

3.1 Een volgende stap voor 48-1 naar verbetering van de hoogwaterveiligheid van het urgente normtraject.

Met het starten van het tweede deelproject voor het dijktraject 48-1 zet het waterschap weer een stap in het vergroten van de waterveiligheid. Het doel hiervan is uiteindelijk weer te voldoen aan het wettelijk vereiste veiligheidsniveau.

3.2 Aanscherpen van de versterkingsopgave

De verkenningsfase start met een nadere veiligheidsanalyse die gericht is op het aanscherpen van de versterkingsopgave. Dit betekent dat de laatste (landelijke) kennis en inzichten gecombineerd met aanvullend onderzoek moeten helpen om een nauwkeuriger inzicht te krijgen in de omvang van het project.

3.3 De omgeving en de gebiedspartners worden betrokken zodat kansen voor meekoppelen en samenloop kunnen worden meegenomen in de uitwerking van alternatieven.

Participatie en samenwerking met de omgeving zijn belangrijke stappen om te komen tot een volledig en gedragen voorkeursalternatief. Na de nadere veiligheidsanalyse worden met de omgeving en de gebiedspartners zoals gemeente en provincie maar ook partijen als grondeigenaren en Staatbosbeheer, kansen voor het meekoppelen en samenloop verkend. De mogelijke alternatieven worden in beeld gebracht en uiteindelijk het voorkeursalternatief opgesteld.

3.4 Uitvoeringskrediet van € 8.400.000

Bij eerdere projecten is eerst een voorbereidingskrediet verkenningfase aangevraagd voor het opstellen van een plan van aanpak, indienen van de subsidieaanvraag en het aanbesteden en starten van een aantal kritische onderzoeken. De omvang van het voorbereidingskrediet voor de verkenningfase ligt ergens tussen de 2 en 2,5 mln. Het voorstel is om direct een uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen en niet eerst een voorbereidingskrediet voor de verkenningfase aan te vragen. Het uitvoeringskrediet is gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen verkenningfases van de HWBP-projecten Pannerdse Waard – Westervoort en Den Elterweg Zutphen. Daarnaast is gebruik gemaakt van het referentiekader dat het HWBP voor het beoordelen en toekennen van de subsidieaanvragen gebruikt. De werkwijze om direct met een uitvoeringskrediet te werken is ingegeven vanuit de ervaringen bij eerdere projecten, de toegenomen kennis en ervaring bij het programmteam en de noodzaak om vroegtijdig grond- en ecologisch onderzoek aan te besteden. Dit laatste is noodzakelijk gelet op de beperkte tijdsperiode waarin deze werkzaamheden mogen worden uitgevoerd in natuurgebieden. Het uitvoeringskrediet vormt ook het financieel kader voor het projectteam en geeft meer richting aan het opstellen van het plan van aanpak en de subsidieaanvraag. Ook beperkt deze werkwijze de bestuurlijke en administratieve last.

Kosten

In het plan van aanpak en de uiteindelijke subsidieaanvraag wordt rekening gehouden met onvoorziene kosten en de risico's worden vertaald in een risicokrediet.

De subsidieaanvraag is gebaseerd op voorcalculatie. Dat betekent dat er geen verrekening achteraf plaatsvindt op basis van werkelijke kosten. Het waterschap is daarmee risicodragend voor het volledige bruto projectkrediet.

De kosten voor de verkenningfase van dit project zijn opgenomen in de landelijke programmering voor 2025. Dat betekent dat 90% van de kosten in aanmerking komen voor subsidie.

Het definitieve uitvoeringskrediet wordt gebaseerd op het uit te werken plan van aanpak en de subsidieaanvraag die medio 2025 gereed moeten zijn. Het kan zijn dat op basis van het definitief plan van aanpak voor de verkenningfase en de subsidieaanvraag het benodigde krediet lager of hoger uitvalt.

De subsidieaanvraag moet nog worden ingediend en de kans bestaat derhalve dat op basis van de subsidieaanvraag verschil van inzicht kan ontstaan met het HWBP over de aanpak en de kosten. Dat betekent dat de daadwerkelijke bedragen kunnen afwijken. Het uitvoeringskrediet zal op basis van het definitief plan van aanpak en subsidieaanvraag worden bijgesteld in BURAP2 van 2025.

Kasritme

Kosten x 1000	2025	2026	2027	Totaal	Bijdrage WRIJ	Bijdrage HWBP
Verkenningfase	€1.680	€ 3.360	€ 3.360	€8.400		
Bruto kosten	€ 1.512	€ 3.024	€ 3.024	€ 7.650		
Netto kosten	€ 168	€ 336	€ 336	€ 840	€ 840	€ 7.650

De kosten voor WRIJ bedragen € 840.000. Voor een bedrag van € 7.650.000 zal subsidie bij het landelijke HWBP worden aangevraagd.

Meerjarenprogrammering

Deze investering is opgenomen in de meerjarenprogrammering van het programma Waterveiligheid.

Taak

Waterveiligheid

Gevolgen exploitatie

Niet van toepassing

Kanttelingen

De programma en ontwikkelkosten voor het HWBP zijn ook subsidiabel. De programmakosten kunnen niet apart bij het HWBP worden aangevraagd, maar worden meegenomen in de subsidieaanvragen voor de projecten. Dat betekent ook dat de subsidieaanvraag van TolPan verhoogd wordt met de programmakosten. De uiteindelijke subsidieaanvraag voor dit project valt daardoor hoger uit dan het overzicht in deze kredietaanvraag. Voor de programma- en ontwikkelkosten is een apart krediet aangevraagd en daarom maken ze geen deel uit van deze kredietaanvraag.

Juridische consequentie

Geen

Communicatie

De dijkversterking van 48-1 is een belangrijk project voor de veiligheid van veel mensen. Met het hoogwater van 1995 in het geheugen voelen veel bewoners zich betrokken bij de waterveiligheid in het gebied. Nadat het algemeen bestuur het krediet beschikbaar heeft gesteld zal dit gecommuniceerd worden via pers-, en webberichten en social media.

De start van de Verkenningfase wordt ook intern gecommuniceerd met de verschillende units. Naast een bericht op JIP bespreken we het plan in de verschillende werk- en afstemmingsoverleggen.

Uitvoering

Na vaststelling van het krediet zal het projectteam aan de hand van de planning starten met het opstellen van het plan van aanpak, de subsidieaanvraag en de aanbesteding van verschillende onderzoeken en ingenieursdiensten.

Fasering	Aanvang	deadline	Mijlpalen
Plan van aanpak	Jan 2025	1 Aug 2025	Plan van aanpak
Subsidieaanvraag	Jan. 2025	1 Oktober 2025	Subsidieaanvraag HWBP Scope vastgesteld
Verkenning	Jan. 2025	1 Dec. 2027	Participatiestrategie Nota Reikwijdte en detailniveau Nota VKA

Planning

De planning voor de uitvoering van het hele project ziet er als volgt uit:

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Verkenning									
Planuitwerking									
Realisatie									