

Onderwerp: Impact stuurknoppen op ambities Sterke Lekdijk

Datum vergadering: 6-3-2024

Registratienummer: 1974770 versie 1

Inleiding

In de nota tussentijdse evaluatie uitvoeringskrediet Sterke Lekdijk (DM 1967383) is geconcludeerd dat het moederkrediet niet toereikend zal zijn om de gewenste doelstellingen te kunnen realiseren. Met deze notitie worden de mogelijke stuurknoppen beschouwd om het bestuur in staat te stellen te bepalen of en op welke wijze zij wil bijsturen.

Deze memo is een bijlage bij het bestuursvoorstel actualisatie moederkrediet Sterke Lekdijk en vrijgave 2^e tranche (DM 1965876)

Ambities en programmadoelstellingen Sterke Lekdijk

Het programma Sterke Lekdijk werkt met 7 programmadoelstellingen, afgeleid van de ambities van het algemeen bestuur uit de startnotitie Sterke Lekdijk in februari 2017. Dit zijn:

1. Een veilige en beheerbare dijk
2. Binnen taakstellend budget
3. Tevreden in- en externe stakeholders (bestaande uit 7 stakeholdergroepen)
4. Tempo: voortvarend, maar niet overhaast
5. Invulling geven aan duurzaamheidsambities
6. Invulling geven aan ruimtelijke kwaliteit door het creëren van maatschappelijke meerwaarde
7. Potentiële productinnovaties geïmplementeerd

De uitkomst van de tussentijdse kredietevaluatie laat het effect zien dat het handhaven van deze ambities heeft op de doelstelling 'binnen taakstellend budget', namelijk een toename¹ van het krediet waarvan de uiteindelijke grootte afhankelijk is van het opgetreden scenario. In deze notitie wordt duidelijk gemaakt wat de impact op het realiseren van de ambities is als op de verschillende programmadoelen aan de stuurknop gedraaid zou worden.

Ambitieknoppen

Het verlagen van ambities ziet voornamelijk op: minder veilig en beheerbaar, minder innovatief, minder duurzaam, minder ruimtelijke kwaliteit en minder voortvarend.

Tabel 1 bevat het overzicht van de impact die de betreffende stuurknop heeft op de realisatie van de overige zes programmadoelstellingen. Deze analyse bevat de impact van die ene knop op de ambities.

In de praktijk zijn de knoppen niet afzonderlijk aan of uit te zetten, zonder ook effect te hebben op andere knoppen: zo heeft bijvoorbeeld ontwikkelen en toepassen van innovatie effect op de uitgaven (traditionele oplossingen zijn duurder), maar ook op de duurzaamheid (reductie van emissie), waarbij emissieloos werken niet alleen effect heeft op de CO2 bijdrage maar ook op het voldoen aan de stikstofkaders, welke weer gevolg heeft voor de doorlooptijd van de realisatie, dus het tempo van het programma.

Voor de eenvoud beschouwen we hier in Tabel 1 de impact per stuurknop.

Minder veilig en beheerbaar

Minder veilig is geen optie, de dijk moet voldoen aan de wettelijke eisen en voldoende beschermingsniveau bieden tegen overstromingen. Dat is ook van toepassing op het niet aanleggen van beheerstroken en het niet verflauwen van taluds. Ook dat leidt tot veiligheidsreductie omdat de erosiebestendigheid² dan onvoldoende is.

¹ De toename wordt verklaard door (1) achterhaalde kengetallen, (2) hogere indexering als gevolg van autonome kostenontwikkelingen, het prijspeil waarmee kosten worden geïndexeerd zijn afgelopen jaren in grotere mate toegenomen dan vooraf is ingeschat en mocht worden verwacht. In het verlengde hiervan is de rente op leningen ook toegenomen en maakt krapte in de programmering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat er meer voorfinancieringskosten voor HDSR zijn als gevolg van deze toegenomen rentepercentages en (3) toevoegen van extra scope zoals eigen ambities via synergiekrediet en meekoppelkansen.

² Erosiebestendigheid heeft betrekking op de kwaliteit van de grasmat en wordt bereikt door goed beheer en onderhoud, zodat een goed doorwortelde grasmat de waterbelasting tijdens hoogwater kan verdragen.

Daarmee maken de beheerstroken en het verflauwen van taluds een onlosmakelijk geheel uit om het benodigde niveau van waterveiligheid te bereiken. .

'Minder duurzaam'

Het laten vervallen van bloemrijke taluds kan een reductie in kosten opleveren. Daarmee zou de ambitie voor het versterken van biodiversiteit niet worden behaald en zou tevens de erosiebestendigheid van de dijk afnemen³.

Een andere invulling van 'minder duurzaam' is de ambitie op emissieloos bouwen te verlagen⁴. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de ambitie te verlagen van de door het programma bepaalde groeistrategie waarbij elk na elkaar volgend deelproject meer inzet levert aan emissiereductie. Dit resulteert tot lagere kosten in de uitvoering. Echter deze vermindering van emissieloos bouwen zal ook effect hebben op het voldoen aan de normen ten aanzien van stikstof. Waar de ambitie voor emissieloos bouwen eerst is ingezet om een noodzakelijke transitie te verkrijgen blijkt het nu ook noodzakelijk om überhaupt projecten te kunnen realiseren⁵, wat weer effect heeft op een mogelijk langere doorlooptijd en daarmee ook hogere kosten.

'Minder innovatief'

'Minder innovatief' betekent het afbouwen van of stoppen met de ontwikkeling van productinnovaties. Deze innovatieontwikkeling is een kernelement van de aanpak Sterke Lekdijk. In dit stadium stoppen zou weliswaar de resterende ontwikkelkosten kunnen besparen, maar de potentie in baten nog sterker reduceren, met per saldo een kostenverhogend effect. Op basis van de kostenbaten-analyse⁶ is bepaald dat de te besparen ontwikkelkosten tot € 10 miljoen kunnen zijn, maar de gemiste baten tot € 50 miljoen lopen.

Bovendien zou op gemaakte afspraken met innovatiepartners moeten worden terug gekomen. Daarnaast wordt de bijdrage aan landelijk toe te passen innovaties geringer wat zich door kan vertalen in een hogere solidariteitsbijdrage van waterschappen. Een ander aspect is dat met deze wijziging HDSR niet de verwachtingen van HWBP inlost, bijvoorbeeld ten aanzien van de alliantieprincipes 'voorspelbaar en verrassingsvrij' en 'best for program'.

Een voordeel van het wél draaien aan deze stuurknop van minder innoveren zou kunnen zijn dat Sterke Lekdijk op voortvarendheid hoger kan presteren omdat het risicoprofiel afneemt. Een risico is nu de niet tijdige beschikbaarheid van productinnovaties wat vertragend kan werken. Minder innoveren zou projecten eenvoudiger hun ontwerpkeuzes kunnen laten maken en de uitvoering met klassieke oplossingen beter voorspelbaar ter hand kunnen nemen.

'Minder ruimtelijke kwaliteit'

'Minder ruimtelijke kwaliteit' is in te vullen als het minder aandacht besteden aan inpassing (cultuur historie, rustpunten, recreatie en het genieten van water) en het anders organiseren van meekoppelkansen en de relatie met gebiedspartners. Dit zou de focus op de dijkversterking vergroten en het aantal afhankelijkheden verminderen. Dit zou een afname betekenen van de inspanning die de projectorganisatie nu doet in de afstemming over meekoppelkansen. Dit zou leiden tot lagere kosten en minder complexiteit. Het zou zich kunnen vertalen in een hoger tempo of eerder duidelijkheid naar de omwonenden wat zich vertaalt in toename van tevredenheid. Tegelijk zouden gebiedspartners minder tevreden kunnen zijn en blijven er afhankelijkheden bestaan die als raakvlakken moeten worden beheerst. Bovendien draagt 'beleving' ook bij aan het bewustzijn van onze inwoners over waterveiligheid, een belangrijke doelstelling van het waterschap die ook belangrijk is om het draagvlak van dijkversterkingen te behouden.

'Minder voortvarend'

'Minder voortvarend' is in te vullen als 'temporiseren' in de zin van 'op de rem trappen' en projecten bijvoorbeeld tijdelijk stil zetten. Dit zou minder vragen van de draagkracht van de organisatie, maar betekent ook het afbouwen van die organisatie met alle complexiteit en kosten die dat met zich meebrengt, alsmede later extra kosten voor heropstarten en hernieuwen van plannen. Voor de landelijke opgave betekent dit dat de productie geringer zal zijn en dat HDSR als partner minder bijdraagt. Daarentegen zou het op korte termijn in de landelijke

³ Uit onderzoek (bijvoorbeeld Future Dikes) blijkt dat een bloemrijke dijk naast een versterking van de biodiversiteit door de aanwezigheid van meer flora en fauna ook bijdraagt aan een meer gevarieerd wortelpakket, waarbij bloemen dieper wortelen in vergelijking met gras en zo bijdragen aan een verbeterde erosiebestendigheid.

⁴ Dit kan tot de ondergrens van de door HDSR overgenomen routekaart Schoon en Emissieloos bouwen. Daarmee kan een keuze zijn om minder emissieloos materieel in te zetten. Stoppen schendt de gemaakte afspraken.

⁵ Bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn meerdere projecten die geconfronteerd worden met extreme kostentoeename van vele miljoenen enkel om aan de stikstofnormen te voldoen en zo te kunnen starten met de realisatie, maar ook projecten die in de voorbereiding een passende aanpak uitwerken en daarmee vertraging oplopen in relatie tot de beoogde planning.

⁶ Kosten-batenanalyse Sterke Lekdijk (d.d. 7 september 2023, dm 1962417), tabel 6 op pagina 14 geeft het inzicht in de gemiste baten en op basis van een uitdraai in powerBI is bepaald dat in december 2023 de resterende kosten € 10 mln. zijn.

programmering wel financiële ruimte bieden aan de opgave van andere waterschappen. Uitstellen betekent in het algemeen hogere kosten met toekomstig prijspeil voor HDSR, maar ook voor het landelijke HWBP programma. Tot slot leidt het uitstellen van de opgave tot onzekerheid over het later ontvangen van inkomsten omdat de vrijgegeven plek in de landelijke programmering van HWBP niet gegarandeerd snel beschikbaar komt en omdat de verwachting is dat de subsidieregeling na de evaluatie in 2024 eerder soberder dan ruimer zal worden. Anders dan de invulling ‘temporiseren’ is de doorlooptijd van deelprojecten aan te passen aan wat het werk of de organisatie nodig heeft, respectievelijk aan kan. Dat is hier niet gewogen en is wel onderdeel van de aanpak en kent een meer geleidelijk karakter.

‘Minder tevreden stakeholders’

Een keuze zou kunnen zijn om minder participatief te gaan werken en daarmee het risico op minder tevreden omwonenden of gebruikers. Deze optie is niet opgenomen in de tabel omdat het indruist tegen het huidige beleid van HDSR en de in 1 januari 2024 ingevoerd Omgevingswet. Tot nieuwe afspraken komen met gebiedspartners en het hoogwaterbeschermingsprogramma is reeds ingezet door de programmaorganisatie en niet op te vatten als een invulling van ‘minder tevreden stakeholders’. Het minder vroegtijdig of actief meenemen van gebiedspartners kan in de voorbereiding kosten besparen, maar zou zich in de uitvoering wreken in het ontbreken van randvoorwaarden om het werk soepel en veilig uit te kunnen voeren (denk aan afsluitingen van dijkwegen, toegang tot werkterrein, opslag voor materieel). Een andere optie is het herverdelen van werkzaamheden en daarmee niet alles door HDSR laten uitvoeren. Dit gaat specifiek over het loskoppelen van de meekoppelkansen en heeft impact op de verwachtingen die de innovatiepartners hebben over mogelijk omzet en rendement. Het kan ook betrekking hebben op het later uitvoeren van het grootonderhoudsplan. Op dit moment wordt juist synergie gezien in het in samenhang uitvoeren van werkzaamheden aan de Sterke Lekdijk met als belangrijk argument minimale hinder voor de omgeving. In beide gevallen zal het herverdelen van werkzaamheden leiden tot een afname van tevredenheid van de stakeholdergroepen bewoners en gebruikers van de dijk en de innovatiepartners.

Tabel 1 Impact van ambitieknoppen op de programmadoelstellingen

Knoppen	Minder veilig en beheerbaar	Minder duurzaam	Minder innovatief	Minder ruimtelijke kwaliteit	Minder voortvarend
Doelstellingen					
Veilig en beheerbaar					
Taakstellend budget					
Tevreden stakeholders					
Voortvarend, niet overhaast					
Duurzaam					
Ruimtelijke kwaliteit					
Innovatief					

Groen = beter, Geel = neutraal, Oranje = gemengd beeld, Rood = verslechtert

De Tabel 1 laat zien dat bij het draaien aan de ambitieknoppen enkele velden groen worden en een verbetering tonen. Overall is het beeld dat het terugschroeven van ambitieknoppen niet tot eenduidige opbrengsten leidt in geld of het realiseren van de andere doelstellingen. Het meest positief of neutraal scoort het terugschroeven van de ambities op ruimtelijke kwaliteit. Nogmaals moet hier worden benoemd dat uiteindelijk niet aan losse knoppen gedraaid kan worden omdat ze altijd op meerdere doelen invloed hebben.

Conclusie

De tussentijdse evaluatie uitvoeringskrediet Sterke Lekdijk laat zien dat er meer krediet nodig is voor het realiseren van alle ambities. Daarom is in deze notitie beschouwd wat de impact zou zijn als de ambities eventueel worden bijgesteld. Minder veilig en beheerbaar werken tast de kerntaak van het waterschap aan en scoort negatief. Minder innovaties en temporiseren hebben beide een kostenverhogend effect. Minder duurzaam en minder ruimtelijke kwaliteit zouden vermindering van het benodigde krediet kunnen geven. Echter het risicoprofiel verhoogt, bijvoorbeeld doordat minder duurzaam kan leiden tot problemen met stikstofvergunningen en daardoor tot meer vertraging en uiteindelijk hogere kosten. Afnahme van tevredenheid stakeholders kan ook tot vertraging leiden, denk bijvoorbeeld aan gebiedspartners, innovatiepartners en gebruikers en bewoners die meer gesprekstijd vragen om tot gedragen besluitvorming te komen.

De afhankelijkheden tussen de verschillende ambities, maar ook de gemaakte afspraken en gecreëerde verwachtingen naar alle partijen om ons heen resulteren in beperkte mogelijkheden om zonder consequenties aan de ambitieknoppen te draaien. En als daarbij het doel is om kosten te besparen zal dat ook naar verwachting beperkt blijven.

Tegelijk is het wel een permanente taak van het programma Sterke Lekdijk om rondom besluitvorming de integrale afweging te maken van het niveau van de ambities en waar mogelijk te optimaliseren. Dit gebeurt nu al en wordt in de komende periode voortgezet. Het is lastig om dit te kwantificeren, maar uit de tussentijdse evaluatie uitvoeringskrediet Sterke Lekdijk, zie Tabel 2 die hieronder is opgenomen valt op te maken dat de aanpak van Sterke Lekdijk resulteert in het zo goed mogelijk beheersen van de kosten.

Sterke Lekdijk	2017- indicatie	2020 - indicatie	2022 - mei	2023 – T2 prognose
Versterking in kilometers	53,7 km	54,9 km	43 km	37 km
<i>Toevoegingen scope</i>		<i>€ 30,9 mln. grond</i>	<i>€ 30,9 mln. grond + € 5 mln. synergie + € 46,5 mln. MKK + € 22,7 mln indexatie</i>	<i>€ 30,9 mln. grond + € 5 mln. synergie + € 46,5 mln. MKK Incl indexatie 2%</i>
Raming (€ miljoen) Ongeïndexeerd ⁷	€ 376 mln.	€ 432 mln.	€ 466 mln.	€ 482 mln.
Raming met index januari 2023	€ 505 mln.	€ 525 mln.	€ 508 mln.	€ 482 mln.

Tabel 2: Ontwikkeling indicatie en prognose Sterke Lekdijk, geïndexeerd

De kostenstijging heeft drie hoofdoorzaken:

1. Achterhaalde kengetallen (historische waarden, zonder index naar toekomstig werk)
2. Hogere indexering dan meerjarig gemiddelde van 2%
3. Uitbreiding scope (eigen ambities en meekoppelkansen)

⁷ De jaren 2017 en 2020 zijn bepaald op basis van kengetallen zonder een indexering mee te nemen. Het jaar 2022 is bepaald door naast de kostenprognose een toekomstige index van 2% mee te nemen die nu beschouwd te laag was. Het 2023 is bepaald door naast de kostenprognose de werkelijke index 2017-2023 te verwerken en een toekomstige index van 2% op te nemen