

Datum : 3 mei 2010
Aan : Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat
van de Tweede Kamer der Staten Generaal

Aanvulling op de beoordeling project IJsseldelta-Zuid

1 Aanleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft samen met het PBL in november 2009 een rapport gepubliceerd met de beoordelingen die voor 16 Nota Ruimte projecten gezamenlijk zijn uitgevoerd (CPB document no. 196 “Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte”). Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 12 januari 2010 inzake de CPB-beoordeling van het project IJsseldelta-Zuid bij Kampen (kamerstuk 30 080, nr. 43) stelt de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal het op prijs van het CPB een reactie te ontvangen op een tweetal vragen:

1. Klopt het dat de beoordeling van het project IJsseldelta-Zuid (Kampen) (hoofdstuk 14 van CPB Document 196) in april 2009 is afgerond en geen beoordeling bevat van het alternatief van een gecombineerde zomerbedverdieping en een hoogwatergeul met een gefaseerde aanleg? Klopt het ook dat de definitieve onderzoeksresultaten van het rapport “Toekomstvastheid van de hoogwatergeul in de IJsseldelta” van de Waterdienst van Rijkswaterstaat, dat in april 2009 is afgerond, niet zijn verwerkt in dat hoofdstuk?
2. Bent u bereid het alternatief van een gecombineerde zomerbedverdieping en een hoogwatergeul met een gefaseerde aanleg te beoordelen, mede op basis van de onderzoeksgegevens die gepubliceerd zijn na de afronding van de door het CPB reeds uitgevoerde beoordeling van het project IJsseldelta-Zuid (Kampen)?

Deze notitie geeft antwoord op de eerste groep vragen en geeft naar aanleiding van de tweede vraag een aanvullende beoordeling van het gecombineerde project mede op basis van informatie die na afronding van de beoordeling ter beschikking is gekomen. Daaraan vooraf gaat een schets van het probleem en een kort overzicht van welke plannen in welk stadium aan de orde

waren. Het PBL heeft aangegeven geen gelegenheid te hebben om mee te werken aan de opstelling van deze notitie, zodat de verantwoordelijkheid voor deze notitie alleen bij het CPB berust.

Korte omschrijving van de situatie en de oorspronkelijke projectalternatieven

Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier

IJsseldelta-Zuid is het gebied ten zuiden en westen van de stad Kampen. In dit gebied is in de PKB Ruimte voor de Rivier een ruime planologische reservering opgenomen voor een bypass van de IJssel naar het Vossemeer. De bypass dient er voor te zorgen dat te zijner tijd vooral stroomopwaarts bij Zwolle de maatgevende hoogwaterstanden niet te hoog zullen oplopen.¹ Voor de korte termijn (gereed voor 2015) is in deze PKB voorzien in verdieping van het zomerbed van de IJssel over 22 km met ongeveer 1,5 meter, wat veel goedkoper is dan een bypass.

Project IJsseldelta-Zuid in 2008

De initiatiefnemers van het project hebben in 2008 laten onderzoeken welke voordelen er zijn om toch de bypass al voor 2015 te realiseren en de zomerbedverdieping tot na dat jaar uit te stellen. Dit laatste vereiste een omwisselbesluit van het Rijk, dat in november 2008 is uitgesteld tot april 2009. Er zijn in 2008 twee voorstellen gemaakt voor de bypass: een groene variant die slechts functioneert bij zeer hoge afvoeren en geen meerwaarde geeft voor woningbouw (beleidsalternatief 1a), en een blauwe variant waarin er permanent water staat in de bypass met een open verbinding naar het noordelijke deel van het Vossemeer en een sluis voor recreatievaart naar de IJssel (beleidsalternatief 1b). De blauwe bypass was het projectvoorstel, onder andere omdat dit project wel goed kan worden gecombineerd met woningbouw, die op redelijk korte termijn in de regio gerealiseerd zou moeten worden. Dit, omdat de blauwe bypass een omgevingskwaliteit genereert waardoor er in het duurdere segment kan worden gebouwd. Het waterstandverlagend effect van beide varianten van de bypass is onder maatgevende omstandigheden gelijk, maar niet geheel voldoende om overal stroomopwaarts de PKB norm te halen. Bij Zwolle is dan toch over een korter traject van 7 km een beperkte zomerbedverdieping noodzakelijk. Als de bypass niet voor 2015 wordt gerealiseerd, wordt voor 2015 de omvangrijke zomerbedverdieping uitgevoerd op grond van de PKB.

¹ Veiligheidsnormen voor dijkeringen (nu nog in de vorm van maximale overschrijdingskansen) worden langs de rivieren eerst vertaald in maatgevende afvoeren (in dit geval die in Lobith) en deze maatgevende afvoeren worden lokaal weer vertaald in maatgevende hoogwaterstanden (MHW's). De waterkeringen moeten zodanig op orde zijn dat zij overal deze MHW's kunnen keren.

Het is te verwachten dat de maatgevende rivierafvoeren in de loop der tijd zullen toenemen. Daarvoor hanteert Rijkswaterstaat drie scenario's. In scenario 1 blijft de afvoer bij Lobith die behoort bij een overschrijdingskans van 1/1250 per jaar, tot 2050 gelijk aan de huidige maatgevende afvoer van 16 dzd m³/s; in scenario 2 neemt deze afvoer tot 2050 toe tot 16,5 dzd m³/s en in scenario 3 is dat 17 dzd m³/s. Dit laatste afvoerscenario sluit aan bij het huidige maximum beeld voor 2100 van 18 dzd m³/s, dat ook staat genoemd in het Nationaal Waterplan. Deze ontwikkelingen hangen niet alleen af van klimaatverandering, maar ook van het in Duitsland gevoerde beleid. Als er een verandering komt in de maatgevende afvoer, zal dit vermoedelijk sprongsgewijs gaan als gevolg van enige hoge afvoeren, net als dat in 1993 en 1995 is gebeurd en de aanleiding was voor de PKB Ruimte voor de Rivier. De stijging van het IJsselmeerpeil in deze scenario's was tot dan toe beperkt.

Afhankelijk van de eerste beslissing, bypass of zomerbedverdieping voor 2015, zijn er in 2008 ten behoeve van de KBA voor de jaren tot 2050 aanvullende pakketten ontworpen. De zomerbedverdieping kan later alsnog worden gevolgd door aanleg van een bypass, zij het dat de blauwe variant dan minder opportuun lijkt. Dit is project 2 met groene bypass. Maar er kan na zomerbedverdieping ook worden gekozen voor een vervolgpakket met alleen uiterwaardmaatregelen. Dit laatste pakket is minder ingrijpend en goedkoper dan de bypass. Daarom is dit laatste pakket met zomerbedverdieping beschouwd als het referentieproject 0.

Omdat beide varianten van de bypass (1a en 1b) hetzelfde waterstandverlagend effect hebben, worden zij zo nodig op den duur ook gevolgd door eenzelfde pakket aanvullende maatregelen, waaronder alsnog aanvullende zomerbedverdieping over de hele lengte en diepte. In de afvoerscenario's 2 en 3 verschillen de maatregelen in de beleidspakketten 1a (direct groene bypass) en pakket 2 (later groene bypass) uiteindelijk niet van elkaar en pakket 1b alleen op het punt van de vormgeving van de bypass. Daarom verschillen de totale (niet gediscoteerde) investeringskosten in de pakketten 1a, 1b en 2 slechts een paar procent van elkaar (kosten in afvoerscenario 3 uiteindelijk: 300, 305 en 306 mln euro). Alleen het referentieproject heeft een afwijkend eindpakket, dat in ieder scenario opgeteld duidelijk de laagste investeringskosten heeft (in afvoerscenario 3: 279 mln euro).

Kort samengevat zijn zomer/najaar 2008 de volgende alternatieve pakketten geanalyseerd:

- Referentie-alternatief:² Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders;
- Beleidsalternatief 1a: 'Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid met groene bypass' aangevuld met beperkte zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door volledige

² We gebruiken het woord referentie-alternatief omdat het hier wel degelijk gaat om de uitvoering van een volledig project dat qua effecten vergelijkbaar is met de andere projecten. We reserveren het woord nulalternatief voor een situatie waarin er niet iets wordt gedaan dat vergelijkbaar is met het project, dus iets wat, gezien vanuit het project, lijkt op 'niets doen'.

zomerbedverdieping en uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders en compensatie voor verlies vogelvoerageergebied;

- Beleidsalternatief 1b: ‘Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid met blauwe bypass’ aangevuld met beperkte zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door volledige zomerbedverdieping en uiterwaardmaatregelen; inclusief compensatie voor verlies vogelvoerageergebied;
- Beleidsalternatief 2: Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door groene bypass en uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders.

Aanbevelingen van de Deltacommissie en de heroverweging van het project

De Deltacommissie (Cie Veerman) heeft in september 2008 twee voorstellen gedaan die rechtstreeks invloed hebben op deze projecten. De eerste is dat op korte termijn de veiligheidsnorm van dijkringen met een factor 10 moet worden aangescherpt. De tweede is dat het peil van het IJsselmeer blijft meestijgen met het peil op de Waddenzee tot een verhoging met 1,5 m boven het huidige winterpeil van -0,4 m t.o.v. NAP. Dit hoge peil zou pas na het jaar 2100 worden bereikt. De voorliggende ontwerpen voor de bypass gingen echter uit van een mogelijke peilverhoging met – in eerste instantie – niet meer dan 0,5 m, in tweede instantie op te rekken tot 1 m. Bovendien ontstond onduidelijkheid of de ontwerpen van de bypass bij een peilverhoging met 1,5 m überhaupt nog wel zouden werken. Daarom is besloten tot een aanvullend onderzoek door de Waterdienst (RWS) met medewerking van Deltares.

Uitkomst van dit onderzoek (concept 22 maart 2009) is enerzijds dat aanleg van de voorgestelde bypass toekomstige ontwikkelingen niet in de weg hoeft te staan en de bypass zelf altijd een bijdrage aan vermindering van maatgevende waterstanden blijft leveren. Anderzijds kan het zo zijn dat er geheel andere inrichtingen nodig zijn, wil een bypass in de toekomst goed kunnen werken.

Project IJsseldelta-Zuid situatie maart/april 2009

Wat voor de projectbeoordeling in maart/april 2009 het meest van belang was, is dat de initiatiefnemers inmiddels overwogen geen omwisselbesluit te nemen, hetgeen automatisch inhield dat de in de PKB opgenomen maatregel van zomerbedverdieping voor 2015 geheel wordt uitgevoerd. Daarmee leken automatisch de projectalternatieven 1a en 1b van de baan, in ieder geval in de opzet als beschreven in de KBA. Verder was er om waterstaatkundige redenen geen noodzaak om direct te kiezen tussen de verdergaande oplossingen. Dit kon worden meegenomen in de brede afweging over het IJsselmeer en nader worden uitgewerkt nadat een nieuw besluit over het peil op lange termijn zou zijn genomen.

De initiatiefnemers hebben echter vastgehouden aan het voorstel voor “een gefaseerde aanleg en inrichting van een blauwe bypass (cf. alternatief 1b)”, zie memo VROM mede

namens initiatiefnemers dd 10 april 2009 naar aanleiding van een concept van de CPB beoordeling. Als voordelen van dit plan werden genoemd:

- De gebiedsontwikkeling kan starten voor 2015;
- Er zijn forse synergievoordelen te behalen, doordat bijv. zand uit de verdieping van de IJssel gebruikt kan worden bij de gebiedsontwikkeling;
- Er kan met de definitieve dimensionering van bijv. de kunstwerken en de vormgeving van (een deel van) de dijken rekening gehouden worden met de nog vast te leggen normen na 2015.

Dit alles maakte de projectbeoordeling tot een merkwaardige: enerzijds hadden de ministeries haast in verband met het al dan niet nemen van een omwisselingsbesluit, anderzijds was er nog geen duidelijk nieuw project! De CPB beoordeling van 22 april 2009 heeft zich daarom vooral gericht op een schets van de onzekerheden op de langere termijn waarmee in een aangepast voorstel rekening zou moeten worden gehouden. Het meer standaard opgezette stuk van de second opinion is deels gehandhaafd omdat dit een toelichting geeft waarom de in april 2009 gekozen lijn, eerst uitvoering zomerbedverdieping, in overeenstemming is met het resultaat van de KBA uit najaar 2008.

Antwoorden op de vragen in de brief onder 1

Vraag 1A

De beoordeling van het CPB, samen met het PBL, is 22 april 2009 aan de ministeries gestuurd. Deze tekst is ongewijzigd gepubliceerd als hoofdstuk 14 in CPB Document 196.

Vraag 1B

De beoordeling had al betrekking op de combinatie van zomerbedverdieping met aanleg van een hoogwatergeul. Met het uitvoeren van de zomerbedverdieping kan tijdig aan de vereiste veiligheidsverbetering in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier worden voldaan. Daardoor werd heroverweging bij de hoogwatergeul, bijvoorbeeld naar aanleiding van het rapport 'Toekomstvastheid', ook praktisch mogelijk. Zie verder het slot van het antwoord op vraag 1C en het antwoord op vraag 2.

Vraag 1C

Omdat er bij de ministeries in april 2009 grote haast was bij de besluitvorming over dit project, hebben zij aan CPB en PBL gevraagd zich bij het rapport "Toekomstvastheid van de hoogwatergeul in de IJsseldelta" van de Waterdienst (RWS) te baseren op het concept van 20 maart 2009. Volgens de ministeries was dit concept volledig en zou het definitieve rapport in

zijn conclusies niet gaan afwijken van deze versie. Het wekt dus verbazing dat de staatssecretaris nu stelt: “De definitieve onderzoeksresultaten zijn niet meer verwerkt in de beoordeling van het CPB.” Immers, de definitieve versie van het rapport van de Waterdienst is van 8 april 2009 en toen lag een concept beoordeling van het CPB ter becommentariëring bij de ministeries. De definitieve versie van het rapport ‘Toekomstvastheid’ is voor de ministeries toen geen aanleiding geweest daar in hun latere commentaar aan het CPB over de concept beoordeling op te wijzen.

Onlangs heeft het CPB de definitieve versie van het rapport ‘Toekomstvastheid’, gedateerd 8 april 2009, ontvangen. Weliswaar blijken de afwijkingen tussen het definitieve rapport en het concept hier en daar wat verder te gaan dan het verbeteren van tikfouten en slecht lopende zinnen, maar dat geldt juist niet voor de hoofdconclusies en ook niet voor de passages die indertijd bij het CPB hebben geleid tot de negatieve beoordeling van aanleg op korte termijn van het gecombineerde project.

Zo is het belangrijke citaat in de CPB-beoordeling (onder aan pag. 153) de ongewijzigde slotalinea van hoofdstuk 4 van het rapport ‘Toekomstvastheid’: *“De conclusies in dit hoofdstuk hebben betrekking op het ontwerp voor de hoogwatergeul zoals nu is uitgewerkt in de gebiedsontwikkeling. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat in deze plannen de inlaat van de hoogwatergeul dicht bij Kampen is gesitueerd terwijl de ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier ook rekening houdt met een inlaat veel verder stroomopwaarts. In het gebiedsproces is gebleken dat een hoogwatergeul met inlaat dicht bij Kampen optimaal is in te passen (onder andere in relatie tot het tracé van de Hanzelijn) en de minste maatschappelijke bezwaren heeft. De hoogwatergeul zou met een inlaat die verder stroomopwaarts is gelegen een grotere waterstandsdeling bij Zwolle kunnen opleveren. Het verhang over de hoogwatergeul is dan groter en de invloed van het meerpeil en andere maatregelen rond Kampen op de waterstand bij de inlaat zijn kleiner.”*

In de CPB-beoordeling zijn hieruit twee conclusies getrokken:

“Conclusie hier kan niet anders zijn dan de volgende: de huidige locatie, dimensie en inrichting van de bypass zijn wellicht optimaal gekozen onder de huidige omstandigheden en veiligheidsnormen (inclusief een beperkte peilstijging op het IJsselmeer), maar deze afweging kan wel eens geheel anders uitvallen onder omstandigheden met een flinke aanpassing van de veiligheidsniveaus (minimaal factor 2, mogelijk factor 4 en misschien de 10 van Veerman) in combinatie met een flinke verhoging van het IJsselmeerpeil.

Tweede conclusie is dat het Waterdienst (RWS) rapport niet ingaat op de gevolgen voor de bypass van een mogelijke normaanpassing voor het noordelijk deel van dijkkring 11, onder andere als gevolg van de compartimentering door de bypass zelf en de extra woningbouw.”

Ook de belangrijkste andere passages uit het rapport van de Waterdienst die zijn aangehaald in de CPB-beoordeling op pag. 154 tot en met 156, zijn ongewijzigd gebleven dan wel aangescherpt. Zo luidde de eerste zin van de slotalinea van hoofdstuk 5: *“De inrichting van het*

huidige ontwerp voor de voorkeursvariant is op onderdelen niet voor alle oplossingsrichtingen robuust.” De zin in het definitieve rapport luidt: ”De inrichting van het huidige ontwerp voor de voorkeursvariant is op onderdelen niet voor alle oplossingsrichtingen zonder kans op spijt.”

Kortom, de Waterdienst vindt dat de voorkeursproject niet ‘no regret’ is. Daarvoor is namelijk vereist dat een project onder vrijwel alle omstandigheden ‘toekomstvast’ is, dat wil zeggen onder alle nu denkbare omstandigheden nog steeds goed bruikbaar en dus rendabel blijft. In hoofdstuk 7 Conclusies stelt de Waterdienst: *“De inrichting en ruimtelijke inpassing van het huidige ontwerp van de voorkeursvariant van de hoogwatergeul is niet voor alle lange termijn oplossingsrichtingen toekomstvast.”*

Er is volgens de Waterdienst mogelijk een verviervoudiging van de capaciteit nodig, hetgeen een volledig andere dimensionering van de bypass vereist. Ook laat het eerdere citaat zien dat uit veiligheidsoverwegingen een veel meer stroomopwaartse ligging van de inlaat wenselijk is. De ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier geeft hiervoor alle mogelijkheden. Voor alle duidelijkheid zij er hier nog eens op gewezen dat het huidige ontwerp van de bypass op zichzelf onvoldoende is om de waterstanddaling bij Zwolle te bereiken die volgens de PKB Ruimte voor de Rivier nodig is. Er is bij dit ontwerp dan al aanvullende zomerbedverdieping nodig. Dit betekent dat de voorgestelde bypass slechts een beperkte bijdrage kan geven aan de vermindering van de waterstand bij een stijging van de afvoer boven de 16000 m³/s, of om te voldoen aan een hogere norm bij Zwolle.

De definitieve versie van het rapport ‘Toekomstvastheid’ geeft dan ook geen reden in de CPB beoordeling de slotconclusies van paragraaf 14.2 Effectiviteit te wijzigen: *“Het Waterdienst (RWS) rapport bevestigt de reeds in de voorlopige beoordeling [d.w.z. najaar 2008] getrokken conclusie dat het om waterstaatkundige redenen niet zeker is of aan de voorwaarde van effectiviteit van het direct aanleggen van de bypass is voldaan. Locatie, dimensionering en uitvoering van de bypass zijn niet robuust voor, ieder afzonderlijk, zowel aanscherpen veiligheidsnormen als peilverhoging IJsselmeer en zeker niet voor de combinatie daarvan. Daar zelfs de locatie van de bypass niet robuust is, is niet goed te zien hoe bij een snelle aanleg met al deze onzekerheden rekening kan worden gehouden.”*

Het CPB was en is nog steeds van mening dat de conclusies in het rapport van de Waterdienst goed beargumenteerd zijn en neemt daarom de conclusie over van de Waterdienst dat de hoogwatergeul niet een ‘geen spijt’ maatregel is en niet toekomstvast is.

Daarbij is het voor het CPB dus niet van belang of iets “in 1 keer goed” gebeurt, zoals in de brief van de staatssecretaris wordt verondersteld. Als de dijken nu zo laag als mogelijk worden aangelegd, maar in het ontwerp al rekening wordt gehouden met eventuele verhogingen in de toekomst, dan kan dat uit kosten oogpunt juist heel efficiënt zijn.

Voor de kwalificatie 'geen spijt' is het wel nodig dat de hoogwatergeul zoals hij nu is ontworpen, in toekomst ook onder geheel andere omstandigheden geen ingrijpende veranderingen hoeft te ondergaan om goed te kunnen blijven functioneren. Het is voor de kwalificeringen 'toekomstvast' of 'geen spijt' niet voldoende dat de bypass, zoals staat in het rapport 'Toekomstvastheid', andere toekomstige maatregelen niet belemmert. Voor de kwalificatie 'geen spijt' lijkt hier toch wel te moeten zijn voldaan aan twee voorwaarden:

- De plek van de inlaat moet zo gekozen zijn dat die ook bij aanscherping van de veiligheidsnormen, een afvoer van 18000 m³/s en waterpeilverhoging op het IJsselmeer op dezelfde plaats kan blijven en, eventueel na aanpassing, een optimale bijdrage kan leveren aan het voldoen aan die hogere eisen. De reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier biedt hiervoor voldoende ruimte;
- De breedte van de bypass moet onder die omstandigheden voldoende ruimte kunnen bieden voor aanzienlijk grotere afvoeren dan onder de huidige maatgevende afvoer.

Omdat het rapport 'Toekomstvastheid' van de Waterdienst aantoont dat aan deze twee voorwaarden niet is voldaan, neemt het CPB de conclusie van de Waterdienst over dat de voorkeursvariant van de hoogwatergeul niet een 'geen spijt' maatregel is en niet toekomstvast is.

Conclusie bij antwoord op vraag 1C

De definitieve versie van het rapport "Toekomstvastheid van de hoogwatergeul in de IJsseldelta" van de Waterdienst van Rijkswaterstaat van 8 april 2009 is voor het CPB dus geen reden het negatieve oordeel over de hoogwatergeul op het punt van effectiviteit te herzien. Immers de ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier biedt ruimte voor een meer toekomstvaste oplossing en de beslissing om de zomerbedverdieping uit te voeren geeft de gelegenheid om op grond van het rapport 'Toekomstvastheid' een echte heroverweging te doen.

Daarbij komt nog dat door de nu voorgestelde fasering van de aanleg van de hoogwatergeul de veiligheidssituatie in dijkkring 11 IJsseldelta tijdelijk mogelijk verslechtert ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van het eerdere projectvoorstel. Zie verder het antwoord op vraag 2.

Antwoord op vraag 2 in de brief

Nieuwe informatie

Zoals gezegd, had de CPB-beoordeling in 2009 al betrekking op de combinatie van zomerbedverdieping met een hoogwatergeul. Maar over dit gecombineerde project was ten tijde van de CPB-beoordeling nog geen aanvullende informatie beschikbaar.

Inmiddels zijn er drie nieuwe rapporten over dit project bij het CPB bekend:

1. Financiële werkgroep IJsseldelta-Zuid (2009): Beschrijving scenario's ter uitwerking van haalbaarheidsstudies financiering bypass Kampen; 12 juni 2009.
2. Vermeulen, C.J.M. en J.K. Leenders (2009): Veiligheidsaspecten van de bypass Kampen actualisering onderzoek; HKV, juni 2009.
3. Project IJsseldelta (2009): Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid Perspectieven voor de delta Business Case; Projectbureau IJsseldelta-Zuid, Zwolle, juni 2009.

De resultaten van het eerste rapport zijn in het derde rapport (hoofdstuk 5) verwerkt. Van het tweede rapport wordt in het derde alleen het bestaan genoemd in de laatste alinea op pag. 29.

Projecten

Van de drie projecten die nu nader zijn bekeken, is het eerste (door de werkgroep scenario 1 genoemd) gelijk aan het oude beleidsalternatief 2 uit de KBA: *Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door groene bypass en uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders*. Aanleg van de bypass wordt nu verondersteld plaats te vinden in de jaren 2019 tot en met 2022.

Het tweede project (scenario 2) is het oude beleidsalternatief 1b uit de KBA: *'Gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid met blauwe bypass' aangevuld met beperkte zomerbedverdieping, dit alles klaar in 2015, indien daarna nodig gevolgd door volledige zomerbedverdieping en uiterwaardmaatregelen; inclusief compensatie voor verlies vogelvoerageergebied*. Dit tweede project kan niet meer precies zo uitgevoerd worden, omdat inmiddels al is besloten tot directe uitvoering van de zomerbedverdieping in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier. Project 2 dient dus alleen als een soort referentie, omdat dit in 2008 het voorgestelde project was.

Het derde, nieuwe project (scenario 3) *'gecombineerde uitvoering'* is het eenvoudigst te omschrijven als uiteindelijk hetzelfde als project 2, dus het oude beleidsalternatief 1b, maar uitgevoerd in een andere volgorde in de tijd. Dit betekent dat er bij veel effecten uiteindelijk geen verschil is met het al eerder in de KBA beoordeelde project 2 = beleidsalternatief 1b. Verschillen met het beleidsalternatief 1b in de KBA concentreren zich dus bij de kosten en bij de effecten die optreden zolang het project niet is voltooid. De hoogwatergeul gaat namelijk pas

bijdragen tot de veiligheid als alle kunstwerken zijn voltooid. Daaraan voorafgaand is er alleen het mogelijk negatieve veiligheidseffect van de compartimentering, zie onder. De financieringsstudie gaat uit van aanleg van de kunstwerken in de periode 2016-2018, maar in de brief van de staatssecretaris van 12 januari staat inmiddels de periode 2021-2023 genoemd.

Niet meer onderzocht of vermeld is het oude referentie-alternatief uit de KBA: *Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders*. Dit referentie-alternatief kwam indertijd wel als verreweg het beste naar voren uit de KBA en de beoordeling van CPB en PBL, zowel vanwege de laagste kosten als omdat het na 2015 nog alle mogelijkheden toeliet, waaronder alsnog uitvoering van wat nu project 1 heet. Voor het niet verder in de beschouwing betrekken van dit projectalternatief wordt geen reden gegeven. Een bezwaar kan zijn dat het geen mogelijkheden schept voor een bijzondere woonlocatie, maar dat is ook niet het geval in het wel in de beschouwing betrouwen eerste project 'scenario 1' = oude beleidsalternatief 2.

Achtergrondscenario rivierafvoer

De projecten zijn nu alleen doorgerekend bij het achtergrondscenario 3 voor de ontwikkeling van de waterstanden, dat hoort bij een stijging van de maatgevende afvoer bij Lobith tot 17 dzd m³/s in 2050. Dit is een hoog afvoerscenario. Het gebruik daarvan is geëigend bij het ontwerpen van het soort maatregelen waar het hier om gaat, maar voor fasering is het niet het enig bruikbare afvoerscenario. Bij fasering kan aangesloten worden bij de feitelijke ontwikkeling. Door de keuze van dit achtergrondscenario is in project 1 na de zomerbedverdieping een snelle uitvoering van de groene bypass noodzakelijk. Daardoor wordt de contante waarde van de kosten groter dan het geval is bij een fasering die past bij een van de lagere afvoerscenario's 1 en 2.

Kosten

De grootste verschillen van het nieuwe project 3 ten opzichte van het eerder beoordeelde project 2 lijken zich dus te concentreren bij de kosten en wel om twee redenen. Er komt bij zomerbedverdieping zand vrij dat direct kan worden gebruikt bij de aanleg van de buitendijkse bouwterreinen en de dijken. Dit is een synergie voordeel dat niet alleen van belang is voor de financiering, maar ook – onder gelijke overige omstandigheden – de maatschappelijke efficiëntie van het project verbetert.³ De tweede reden is dat de contante waarde van de kosten verandert door de andere fasering. Door het naar achteren schuiven van de kunstwerken worden

³ De synergievoordelen zijn overigens niet aan de globale kostencijfers af te lezen want de nominale investeringskosten in tabel 1 liggen ruwweg 20% hoger dan de nominale investeringskosten van de vergelijkbare projecten vermeld op pag. 3 van deze notitie.

belangrijke kosten uitgesteld. Tabel 1 geeft een overzicht van de directe kosten, hoofdzakelijk ontleend aan het rapport van de financiële werkgroep IJsseldelta-Zuid. In deze kosten is al rekening gehouden met een stelpost voor de noodzakelijke natuurcompensatiemaatregelen elders (zoals vogelfoerageergebied in project 3). In de *business case* is echter geen bedrag opgenomen voor een hoeveelheid EHS-natuurontwikkeling elders bij project 1 om de effecten van beide projecten ook op natuurgebied gelijkwaardig te maken. Voor een KBA is dat echter wel gewenst omdat het moeilijk is om de natuurbaten van de EHS in project 3 op geld te waarderen. Geschatte bedragen voor aanleg en onderhoud van 300 ha EHS elders zijn aangeleverd door V&W.

Tabel 1 Overzicht kosten projecten

	Project 1 Zomerbed groene bypass in 2022	Project 3 Zomerbed blauwe bypass in 2018	voorkeursproject 3 min project 1
Nominale bedragen	mln euro, prijspeil 2009		
Investeringskosten	361	368	+ 7
Af: ophoging grond buitendijkse woningen		- 14 ^a	- 14 ^a
Bij: 300 ha EHS elders	12		- 12
Onderhoud tot en met 2025 (+ EHS elders)	10 + 2	21	+ 9
Onderhoud 2026-2050	35 + 8	60	+ 17
Totaal	428	435	+ 7
Contante waarde (1-1-2009, 2,5%)			
Investeringskosten (na aftrek) (+ EHS elders)	287 + 24	309 (298) ^c	- 2 ^b (- 13) ^c
Onderhoud (+ EHS elders)	24 + 5	44 (42) ^c	+ 15 (+ 13) ^c
Totaal	340	353 (340) ^c	+ 13 (0) ^c

^a Op voorwaarde dat dit bedrag voor de ophoging van het buitendijks gebied wordt opgebracht door de hogere woningprijzen. Dit bedrag zou in een KBA inclusief gebiedsontwikkeling, zoals eerder is gemaakt, dus terugkomen bij de kosten van bouwrijp maken.

^b In de business case staat op p 33 voetnoot 4: "de netto contante kosten van scenario 3 zijn euro 57 mln lager dan die van scenario 1". Uit het eerste rapport blijkt echter duidelijk dat de -57 mln euro slaat op de bijdrage van het Rijk. Rekening houdend met uitstel van aanleg wordt de contante waarde van het verschil in bijdrage door het Rijk - 68 mln euro.

^c Als, conform de huidige planning voor project 3, de kunstwerken niet in de periode 2016-2018 worden aangelegd maar in de periode 2021-2023 dan wordt nu de contante waarde van de aanlegkosten 11 mln euro lager en die van het onderhoud 2 mln euro (bron V&W).

Conclusies zijn dat de investeringskosten van beide projecten nauwelijks verschillen, gegeven de standaard onzekerheidsmarge van 20%, zelfs bij PRI-ramingen. Wel is het onderhoud duurder, maar ook de totale contante waarde van de kosten van voorkeursproject 3 is vergelijkbaar met die van project 1. Dit is geen verschil met vroeger. Want hoewel de kosten nu duidelijk hoger lijken te zijn dan in de KBA uit 2008, was er ook toen al weinig verschil in kosten tussen beleidsalternatief 1b (lijkt op huidige voorkeursproject 3) en beleidsalternatief 2, dat gelijk is aan het huidige project 1.

Hierbij dient bedacht te worden dat project 1 meer flexibiliteit biedt. Als de waterstanden niet stijgen volgens het hoge afvoerscenario maar zich gematigder blijken te ontwikkelen, dan

wordt de contante waarde van de kosten van project 1 nog een stuk kleiner. Bovendien zijn ook andere oplossingen dan de bypass denkbaar, zoals beschreven in het nu niet meer vermelde referentie-alternatief 0 uit de KBA. Wel blijft in dat geval de gehele ruimteclaim uit de PKB langer bestaan.

Compartmentering en splitsing van dijkkring 11 IJsseldelta en de evacuatiemogelijkheden

Als de bypass geheel is voltooid, is de bestaande primaire dijkkring 11 IJsseldelta in feite gesplitst in twee nieuwe primaire dijkkringen, die we hier verder voor het gemak zullen aanduiden als de dijkkring 11a Kampen (aan de noordkant) en de dijkkring 11b Elburg (aan de zuidkant). Het CPB heeft daarom in de eerdere beoordeling geadviseerd beide nieuwe dijkkringen direct al te betrekken in het lopende proces van herziening van de normen voor waterveiligheid in 2011 in het kader van het project Waterveiligheid 21e eeuw.

Voordat de bypass is voltooid (nu voorzien in 2023), verdelen de dijken van de bypass de bestaande dijkkring al in twee compartimenten, zonder dat dit invloed heeft op de veiligheidsnorm van dijkkring 11 dan wel de berekening en toepassing daarvan.

Gelet op het formaat van de dijken langs de bypass zullen de gevolgen van een doorbraak van de bestaande dijken zich bijna altijd beperken tot een van de twee dijkkringen of compartimenten. Gemiddeld genomen kan dat beperkend werken op de schade bij overstromen. Maar de waterdiepte en vooral de stijgsnelheid kunnen (sterk) toenemen en dit heeft een negatief effect op vooral het aantal slachtoffers.

Over het effect van de bypass op de gevolgen van dijkdoorbraken meldt de Business Case alleen: “Mei 2009 is eerder onderzoek [over de gevolgen van dijkbreuk] geactualiseerd, waarbij ontwikkelingen uit het streekplan en de structuurvisie worden meegenomen.” Dit is het rapport ‘Veiligheidsaspecten’ dat als tweede is genoemd onder de nieuwe informatie. Dit rapport ‘Veiligheidsaspecten’ beschrijft de gevolgen van dijkdoorbraak uitgaande van de veronderstelling dat de bypass goed functioneert en er geen zomerbedverdieping heeft plaatsgevonden. Het rapport gaat niet in op de daaraan voorafgaande situatie van compartimentering, noch op de mogelijkheden van evacuatie.

Het nieuwe rapport laat bij een goed functionerende bypass zien dat de gevolgen van een dijkdoorbraak in ieder van de twee dijkkringen over het algemeen kleiner zijn dan zonder bypass in de hele dijkkring 11. Dit is duidelijk een veel positievere uitkomst dan die vermeld in oudere rapporten. Uitzondering is een dijkdoorbraak langs de IJssel tussen Kampen en de inlaat van de bypass. In de conclusies van het rapport ‘Veiligheidsaspecten’ staat hierover (pag. 57): *“Met de bypass zal het aantal slachtoffers liggen tussen minimaal gelijk en maximaal 50% extra ten opzichte van de situatie zonder de bypass.”*

Bij deze – in het algemeen – gunstige uitkomsten passen toch twee kanttekeningen. De eerste is dat de situatie bij compartimentering er duidelijk ongunstiger uit kan zien. Immers de bypass functioneert dan nog niet en draagt niet bij tot extra waterstandverlaging. Uitstel van de aanleg van de kunstwerken is dus niet bevorderlijk voor de veiligheid.

De tweede is dat de kritische opmerkingen over het onvoldoende zijn van de evacuatiemogelijkheden voor de noordelijke dijkkring 11a Kampen uit het eerdere rapport van HKV (2006) en het bij de beoordeling gebruikte rapport DHV (2006) nog steeds relevant zijn. Zo staat in de conclusies van DHV (2006): *“De inundatiesnelheid van het noordelijk deel laat net als in de huidige situatie onvoldoende tijd voor evacuatie.”* Het CPB is nergens in latere beleidsstukken tegen gekomen dat er met deze kritische opmerkingen iets wordt gedaan. In de CPB beoordeling staat hierover al: *“Aanleg en vormgeving van de dijk aan de noordzijde van de bypass als een ‘doorbraakvrije’ dijk is in dit geval met een (te) korte evacuatietijd en mogelijk hoog groepsrisico zeker het overwegen waard en ligt mogelijk ook (gedeeltelijk?) in de bedoeling. Maar hetzelfde is dan eigenlijk nodig bij de bestaande dijken.”* Dit laatste geldt – gelet op het nieuwe rapport – vooral voor het traject tussen de inlaat en het hooggelegen deel van het centrum van Kampen.

Conclusies over de aanvullende beoordeling

Hoofdconclusie is dat de nieuwe informatie eigenlijk geen reden geeft om de eerdere beoordeling te herzien. De kosten van het gecombineerde project komen, ondanks het synergievoordeel en het verschuiven van een deel van de kosten naar een later tijdstip, niet lager uit dan die van sommige eerdere voorstellen. Gedurende het uitstel van de aanleg van de kunstwerken verslechtert de veiligheid wellicht eerder dan dat die zou verbeteren. Enige verschil van betekenis bij het huidige voorkeursproject 3 ten opzichte van andere projecten is dat het Rijk daarbij veel minder betaalt en de regio meer, maar dat is geen maatschappelijk voordeel.

De afweging is dus eigenlijk nog steeds dezelfde als in het voorjaar van 2009. Daarbij gaat het – mede door de niet significante verschillen in kosten – om zodanig verschillende overwegingen dat die afweging zelf eigenlijk niet gebaseerd kan worden op een KBA, maar een beleidsmatige is. Uit alle stukken, zowel de meer technische als de meer beleidsmatige, komt naar voren dat bij het huidige ontwerp van de bypass een ‘gemakkelijke’ ruimtelijke inpassing voorop heeft gestaan. Het kan dus zijn dat er belangrijke ruimtelijke voordelen zijn verbonden met de voorkeursligging van de bypass ten opzichte van een meer zuidelijke aantakking op de IJssel, hoewel die voordelen ons niet bekend zijn. Deze keuze voor de ligging heeft echter twee gevolgen die relevant zijn voor de waterveiligheid: de inlaat ligt ongeveer zo stroomafwaarts mogelijk en de capaciteit van de bypass is duidelijk beperkt. Dit ontwerp brengt weinig

bezwaren met zich mee, zolang er niet veel verder wordt gekeken dan de huidige waterstaatkundige situatie. Dan draagt het huidige ontwerp – na voltooiing – bij aan een belangrijke waterstanddaling bij Zwolle en loopt daarmee vooruit op een toekomstige beslissing die er op neer komt dat er hogere maatgevende afvoeren gekeerd moeten worden.

Anders komen de zaken te liggen als rekening wordt gehouden met (combinaties van) aanscherping van de norm voor dijkkring 53 Salland, stijging van de afvoer tot 18 dzd m³/s bij Lobith met de daaraan gekoppelde grotere relatieve bijdrage van de IJssel en peilverhoging op het IJsselmeer. Voor deze in de toekomst te verwachten ontwikkelingen is de ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier bedoeld. Het voorkeursproject maakt niet volledig gebruik van de mogelijkheden die deze reservering biedt en kan daardoor in de verdere toekomst wellicht een minder dan gewenste bijdrage leveren aan de oplossing van die toekomstige problemen. De afweging van een toekomstige uitbreiding van de bypass tegen de dan daarvoor benodigde extra kosten kan wel eens negatief uitvallen omdat dan bijvoorbeeld meer stroomopwaarts een heel nieuw extra inlaatwerk nodig is met mogelijk een slechts beperkt effect op de waterstanden. Andere maatregelen moeten dan eerder worden uitgevoerd dan wanneer de bypass met een groter effect zou zijn aangelegd. In navolging van het rapport ‘Toekomstvastheid’ van de Waterdienst van Rijkswaterstaat kan de voorkeursvariant van de bypass daarom uit het oogpunt van waterveiligheid niet een toekomstvaste of ‘geen spijt’ maatregel worden genoemd. Wel blijft de huidige variant van de bypass altijd onder alle omstandigheden bijdragen aan waterstandverlaging en vormt deze geen belemmering voor andere maatregelen.

Ook als nu, bijvoorbeeld om ruimtelijke redenen, voor het nieuwe project ‘gecombineerde uitvoering’ wordt gekozen, zijn er beleidsmatig nog twee mogelijkheden over:

- De ruimtelijke reservering ten zuiden van de bypass blijft de komende decennia gehandhaafd in de zin dat in die ruimte geen grootschalige ontwikkeling mogelijk is; dit hoeft normale bedrijfsuitvoering niet te hinderen;
- De ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier wordt na de aanleg van de bypass opgeheven zodat er geheel op andere ingrepen vertrouwd gaat worden om toekomstige problemen op te lossen.

Zoals gezegd zijn zowel de keuze voor uitvoering van het huidige voorkeursproject als het al dan niet laten vervallen van de resterende reservering beleidsmatige afwegingen.

Min of meer los van het bovenstaande blijven de vragen rond de veiligheidsnormen voor de twee nieuwe dijkringen en over de te geringe evacuatiemogelijkheden. Daarbij verdienen de grote gevolgen bij een doorbraak op het dijktraject tussen de inlaat en het hoger gelegen deel van Kampen de grootste aandacht.