

Commissie van Deskundigen – Afsluitdijk
p/a Prof.dr. C.C. Koopmans
SEO Economisch Onderzoek
Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

Aan:
Mw. ir. Y.A.M. van der Meulen
Projectdirecteur Toekomst Afsluitdijk
Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag

Amsterdam, 10 mei 2011

Betreft: Afsluitdijk - Advies Commissie van Deskundigen

Geachte mevrouw Van der Meulen,

Het Projectteam Afsluitdijk van het ministerie van Infrastructuur & Milieu heeft een commissie van deskundigen gevraagd een wetenschappelijk oordeel te geven over de eindrapportage van het Centraal Planbureau (CPB) getiteld “*Een kosteneffectiviteitsanalyse naar de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk*”. De commissie bestaat uit prof.dr. Ekko van Ierland (Wageningen UR), prof.dr. Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek, Vrije Universiteit), prof.dr. Piet Rietveld (Vrije Universiteit) en prof.dr. Anne van der Veen (Universiteit Twente).

Algemeen

De commissie prijst de inzet van het Centraal Planbureau bij de uitvoering van deze kosteneffectiviteitsanalyse en de volledigheid van de analyse en rapportage. De commissie is van mening dat het onderzoek op een wetenschappelijk verantwoorde manier is uitgevoerd. De onderstaande opmerkingen zijn aanvullingen op dit positieve oordeel.

Kosten-effectiviteit en kosten-baten

Er is gekozen om een kosteneffectiviteitsanalyse uit te voeren naar de mogelijkheden om de Afsluitdijk tot het jaar 2100 te laten voldoen aan de veiligheidsnorm van 1:10.000 die tegenwoordig geldt voor de Afsluitdijk. Het CPB-onderzoek beschrijft zes alternatieven om dit doel te bereiken. Doordat de veiligheidsnorm voor alle alternatieven gelijk wordt verondersteld en daarmee het veiligheidseffect van elk alternatief (nagenoeg) gelijk is, is besloten om geen kosten-batenanalyse (KBA) uit te voeren maar een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA). Daarmee wordt niet onderzocht of de onderliggende veiligheidsnorm optimaal is. Om deze vraag toch te beantwoorden wordt in een later stadium een afzonderlijke KBA uitgevoerd. Het CPB stelt dat de werkzaamheden idealiter in omgekeerde volgorde plaats hadden moeten vinden. De commissie onderschrijft de zienswijze van het CPB en betreurt de gekozen volgorde van de werkzaamheden. De resultaten van de KBA van de veiligheidsnorm beïnvloeden immers de uitkomsten van de KEA.

Flexibiliteit en kleine maatregelen

De commissie benadrukt de conclusies van het CPB ten aanzien van het belang van flexibiliteit. De onderzochte alternatieven ('kernen') kunnen allemaal tegen beperkte kosten worden aangepast aan hogere zeespiegelstijgingen. Het alternatief met de kleinste investeringen (het Basisalternatief) is het meest flexibel en heeft de hoogste kosteneffectiviteit. De commissie onderschrijft de constatering van het CPB dat het van belang is om niet te kiezen voor complete maatregelpakketten zoals weergegeven in de kernen, maar voor elementen binnen die kernen. De elementen van het 'Basisalternatief' verdienen daarbij de meeste aandacht. Zo is 'Overslagbestendig maken' de meest kosteneffectieve manier om het dijklichaam aan de wettelijke eisen te laten voldoen. Bovendien kan renovatie van kunstwerken de veiligheid vergroten. In aanvulling op het 'Basisalternatief' lijken er indicaties te zijn dat het relatief snel (2020) realiseren van pompcapaciteit of een combinatie van extra spuicapaciteit (2020) en pompcapaciteit (2035) kosteneffectief is. De commissie beveelt nader onderzoek naar goedkope maatregelen aan.

Het peil van het IJsselmeer

Een keuze voor uitsluitend spuien zou het noodzakelijk maken om het IJsselmeerpeil te verhogen. Uit de CPB-studie blijkt dat peilverhoging niet noodzakelijk is voor een voldoende afvoer van water. Ook bij het huidige peil kan, met pompen of met een combinatie van spuien en pompen, de benodigde waterafvoer worden gerealiseerd. Pompen heeft als voordeel dat fluctuaties in het IJsselmeerpeil daarmee beter kunnen worden beperkt dan met spuien. De commissie is van mening dat nader onderzoek moet worden verricht naar het gewenste peil van het IJsselmeer in het licht van de zoetwatervoorziening in combinatie met het waterkwantiteitsbeheer. Inmiddels is via het programma 'Kennis voor Klimaat' onderzoek op dit gebied gestart.

Natuurpunten

De commissie prijst de inzet van het CPB en andere instituten voor het in kaart brengen van de effecten op de natuur. De natuureffecten zijn uitgedrukt in natuurpunten, maar niet gemonetariseerd. Deze aanpak heeft als voordeel dat de natuureffecten worden gekwantificeerd. De commissie acht het waarschijnlijk dat wanneer de punten wel gemonetariseerd worden, zal blijken dat vanuit een welvaartseconomisch perspectief niet elk natuurpunt gelijkwaardig is. Ook wordt niet – zoals in een welvaartseconomische analyse gebruikelijk is - uitgegaan van betalingsbereidheid in geld van burgers en organisaties, maar van doelstellingen en expertoordelen. Dit staat haaks op de economische analyse waarin het juist de bedoeling is zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken. In het geval van de Afsluitdijk kunnen niettemin conclusies worden getrokken over de kosten van natuuraanleg (die zijn zeer hoog vergeleken met vispassages die vergelijkbare natuureffecten hebben), maar dat geldt bij andere projecten mogelijk niet. Een aanbeveling voor de toekomst is daarom om additioneel onderzoek te doen naar mogelijkheden om natuurpunten en natuureffecten in geld te waarderen.

Risico's door samenhang tussen dijkringen

De veiligheid van verschillende dijkringen wordt doorgaans afzonderlijk onderzocht, aan de hand van kansen op het falen van één dijkkring. De CPB-studie laat zien dat het ook van belang is om combinaties te onderzoeken. De veiligheid van gebieden rond het IJsselmeer wordt niet alleen bepaald door de Afsluitdijk maar ook door de dijken rond het IJsselmeer. Ook bij een Afsluitdijk die aan de normen voldoet bestaan er volgens de CPB-studie nog flinke risico's bij de andere dijken: de verwachte schade is ruim 4 miljard euro nominaal (CPB-studie, tabel 6.5). Dit is nog exclusief de verwachte schade in Amsterdam, waar een combinatie van falen van dijkringen (bijvoorbeeld dijkkring 44 met norm 1:1250 en dijkkring 14) voor veel grotere schade kan zorgen. De commissie prijst het CPB

voor de aandacht die is gegeven aan deze risico's. In lijn met een aanbeveling van het CPB wil de commissie erop wijzen dat de genoemde risico's nog nader onderzoek verdienen in het kader van de KBA Norm Afsluitdijk.

Aanbevelingen voor de korte termijn

Het CPB-onderzoek gaat over de periode 2020-2100. Naast bovenstaand oordeel over dit onderzoek wil de commissie van de gelegenheid gebruik maken om een aanbeveling te doen voor de kortere termijn. De commissie wil er met nadruk op wijzen dat de Afsluitdijk op dit moment bij lange na niet voldoet aan de huidige veiligheidsnorm. Zelfs aan de oude veiligheidsnorm van 1:1.430 lijkt niet te worden voldaan. Dit laatste betekent dat er mogelijk onaanvaardbaar hoge risico's bestaan. De commissie wil daarom een dringend signaal geven dat het belangrijk is om de situatie op korte termijn op orde te brengen. De commissie verzoekt u met klem om deze problematiek binnen enkele weken onder de aandacht van de verantwoordelijke bewindspersoon te brengen.

De commissie adviseert om in een tijdsbestek van 1 à 2 maanden in kaart te brengen welke additionele informatie nodig is om op korte termijn een beslissing te kunnen nemen over maatregelen die na implementatie op korte termijn de risico's op een aanvaardbaar niveau brengen. Het is van belang om deze beslissing zoveel mogelijk op *no-regret* overwegingen te baseren. Hierbij gaat het dan om renovatie en gedeeltelijke sluiting van spuisluizen. De CPB-studie geeft hiervoor nuttige aanwijzingen, zoals hierboven geschetst.

Met vriendelijke groet,

Prof.dr. Carl Koopmans
Voorzitter Commissie van Deskundigen – Afsluitdijk