

3 februari 2021

[Redacted]

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Cc:

[Redacted]

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[Redacted]

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Geachte [Redacted]

Voor het project Getij Grevelingen is een voorkeursalternatief vastgesteld. Na een interne audit van Rijkswaterstaat hebben de opdrachtgevers IenW en LNV een Expertteam gevraagd om advies uit te brengen over het vervolg van het project. Dit voorliggende advies is – in goede samenwerking met medewerkers van de betrokken ministeries en het projectteam Getij Grevelingen - opgesteld in de periode december 2020 – januari 2021. De hoofdlijn van het advies is opgenomen in deze brief en het bijbehorende werkdocument bevat de nodige onderbouwing en achtergrondinformatie.

De belangrijkste observaties bevestigen de conclusies van de audit. Het voorkeursalternatief voldoet niet aan de vormvereisten uit de MIRT spelregels. Het technisch ontwerp van het doorlaatmiddel en daarmee de kostenraming zijn nog in ontwikkeling. Er zijn onzekerheden ten aanzien van het doelbereik van de gekozen oplossing en de samenhang tussen de autonome ontwikkeling (instandhouding en verbetering vallend onder Natura 2000 en KRW) en de projectingrepen (mitigatie en compensatie) is onvoldoende uitgewerkt. De meekoppelkans van een getijdencentrale is voor de beheersbaarheid van het vervolg een groot risico, vanuit een technische invalshoek (maakbaarheid), vanuit een bedrijfseconomische invalshoek (betaalbaarheid) en vanuit de complexe verhouding tussen publiek/privaat (onzekerheden in scope en interfaces vergroten het risico in tijd en geld).

Het Expertteam is gevraagd om een drietal opties (groot doorlaatmiddel conform voorkeursalternatief, kleiner doorlaatmiddel binnen taakstellend budget en doorspoeling eventueel in combinatie met symptoombestrijding) voor het vervolg van het project te onderzoeken en te waarderen. Gelet op de korte doorlooptijd en de beschikbare informatie is het niet mogelijk een advies te geven in de vorm van één optie die voldoet aan alle eisen (inclusief doelbereik en budgettair kader). Dit heeft in hoge mate te maken met het gegeven dat het gewenste doel van het project nog niet voldoende scherp is vastgesteld en dat het ontwerpproces van het doorlaatmiddel nog gaande is. Bij alle onderzochte opties heeft het Expertteam de meekoppelkans van een getijdencentrale buiten beschouwing gelaten.

Voor het doelbereik heeft het Expertteam een voorstel geformuleerd waarbij voor waterkwaliteit en ecologie vier indicatoren (zuurstof, draagkracht, vogelcomfort en habitats) zijn benoemd. Op basis van expert judgement zijn de effecten van de opties kwalitatief in beeld gebracht. De grootte van de getijslag speelt hierbij zoals verwacht een centrale rol.

Het Expertteam stelt voor om het project Getij Grevelingen te definiëren als het geheel van civieltechnische maatregelen, beheermaatregelen op de eilanden en andere maatregelen gericht op een evenwichtige verbetering van het functioneren van het integrale ecosysteem en op het duurzaam bewaren van de beschermde natuurwaarden in de Grevelingen als geheel, boven en onder water.

Het Expertteam constateert verder dat er een grote inhoudelijke (en financiële) samenhang is tussen de maatregelen voor instandhouding en verbetering (Natura 2000 en KRW) en maatregelen voor mitigatie en compensatie (project). Inhoudelijk is deze samenhang al behoorlijk in beeld gebracht door het projectteam. Bij de voortzetting van het project moet dat expliciet gemaakt worden door de maatregelen voor instandhouding en verbetering (en de daarbij behorende kosten) te betrekken. Het te wijzigen beheerplan Natura 2000 is dan te beschouwen als het instrument (Ecologisch Masterplan uit figuur 1) om afspraken over aanleg, beheer en de financiering van maatregelen vast te leggen samen met de toedeling in verantwoordelijkheden (vergunningverlening, handhaving, financiering, ..).

De kostenindicatie voor het grote doorlaatmiddel is na de audit verder opgelopen van 112 M€ naar circa 167 M€ (exclusief compensatie voor natuur en infrastructuur). Dit is nog niet gebaseerd op een vastgesteld ontwerp op basis van een vastgesteld programma van eisen (en wensen) en daarom kunnen hier nog geen verstrekkende conclusies zoals de keuze van type en afmetingen van het doorlaatmiddel. Bovendien zijn er – mede door het weglaten van de getijdencentrale – mogelijkheden om het technisch ontwerp van het doorlaatmiddel te optimaliseren (type doorlaatmiddel en afmetingen individuele kokers).

De waardering van de onderzochte opties laat zien dat een getijslag van 37 centimeter (grote doorlaatmiddel van 15 kokers) respectievelijk 33 centimeter (kleiner doorlaatmiddel van 10 kokers) haalbaar is bij openstelling in 2026. Als gevolg van de verwachte zeespiegelstijging nemen deze getijslagen af tot 35 centimeter (grote doorlaatmiddel, pompen of meestijgen) respectievelijk 30-26 centimeter (kleinere doorlaatmiddel, pompen respectievelijk meestijgen). Voor de adaptatie in verband met zeespiegelstijging zijn varianten met en zonder pompen (en dus een meestijgend peil) onderzocht. De voorkeur gaat uit naar adaptatie zonder pompen omdat het meestijgende peil ook de mogelijkheid biedt om de autonome achteruitgang van natuurwaarden in de Grevelingen te stoppen. Door de bestaande eilanden en oevers op te hogen met kalkrijk zand kunnen de hiervoor benodigde habitats stapsgewijs worden gecreëerd. Met een vast peil (en pompen) zijn op langere termijn (decennia) grote beheermaatregelen nodig in de vorm van nieuwe eilanden om de achteruitgang door autonome ontwikkeling tegen te gaan. Nieuwe eilanden kosten daarbij een veelvoud van het 'verversen' van bestaande eilanden. Dit nog los van het feit dat pompen ook qua materiaal- en energieverbruik een weinig duurzame oplossing zijn.

Op grond van de onderzochte opties lijkt een variant mogelijk waarmee binnen taakstellend budget een doelbereik (uitgedrukt in een getijslag) van circa 30 centimeter kan worden gerealiseerd. Op basis van de beschikbare informatie en kennis (kwalitatief oordeel op basis van expert judgement) is dat echter onzeker, evenals het gekwantificeerde effect op de vier indicatoren (zuurstofloosheid, draagkracht, vogelcomfort en habitats). Voor de voortzetting van het project adviseert het Expertteam daarom het volgende:

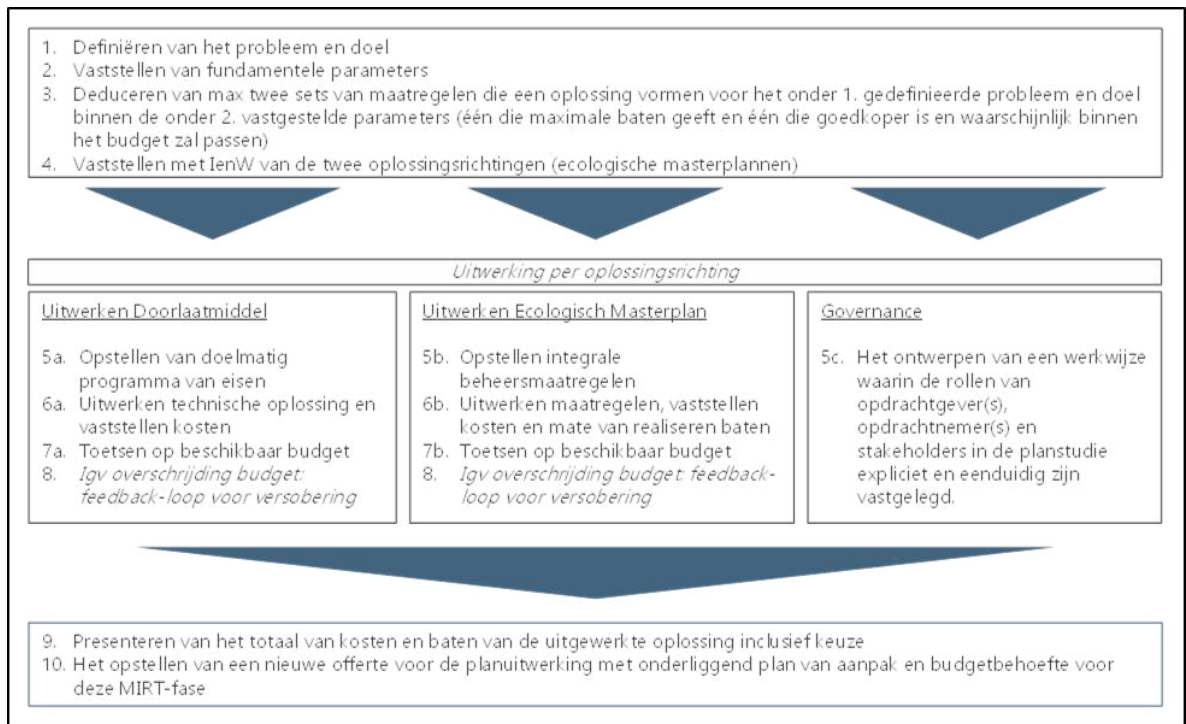
- Bereid een (aangepast of nader uitgewerkt) voorkeursalternatief voor op basis van de beschikbare informatie en een goed gestructureerde variantenanalyse (ten behoeve van

een herleidbare besluitvorming en beheersing van het traject naar de start van de planuitwerking).

- Laat hierbij de (optie voor een) getijdencentrale uit de scope van het project vallen vanwege de technische maakbaarheid, de onrendabele businesscase en de complexiteit.
- Neem de natuurmaatregelen voor instandhouding en verbetering expliciet mee bij de besluitvorming over het voorkeursalternatief (inhoud, middelen). Dit vraagt ook om een aanpassing van het huidige beheerplan Natura 2000 (en dat is nu niet voorzien) in samenhang met een beschouwing van KRW-opgaves en maatregelen.

Voor het uitvoeren van de variantenanalyse heeft het Expertteam een stappenplan gemaakt, zie figuur 1. Dit stappenplan start met het definiëren van een opdracht van in elk geval de ministeries van IenW en LNV aan een compacte Taskforce, inclusief bijbehorende compacte governance (compacte stuurgroep, eventueel aangevuld met klankbord- of adviesgroep) met steun van Bestuurlijk overleg Getij Grevelingen. De opdrachtgevers in de stuurgroep stellen de eisen aan het doelbereik en stellen daarvoor de middelen beschikbaar. Voor het vervolg van het project (na de variantenanalyse) kunnen de projectorganisatie en de governance worden aangepast in lijn met het plan van aanpak voor de planuitwerking.

In de opdracht aan de Taskforce moet een duidelijk kader (doel inclusief belangrijke randvoorwaarden zoals functionele levensduur en klimaatscenario) staan om te beoordelen of het nieuwe of uitgewerkte voorkeursalternatief de problemen in voldoende mate oplost. Uitgangspunt bij dit stappenplan is de afronding van de prioritaire opdrachten, zoals doelbereik (Deltares en Wageningen Marine Research), ontwerp en raming grote doorlaatmiddel (15 kokers, 8x8 meter), haalbaarheidsanalyse hevels, morfologie (Deltares) en vergunbaarheid (integraal strategisch plan hoofdbesluiten).



Figuur 1 Stappenplan

Door de variantenanalyse uit te voeren met het basisscenario (geen infrastructuur, doorspoelen, symptoombestrijding) en twee varianten (groot met maximaal doelbereik en klein binnen taakstellend budget) ontstaat er focus in de opdracht en ruimte voor ontwerp van doorlaatmiddel en samenhangende optimalisatie van (autonome en project) maatregelen voor waterkwaliteit en natuur. Vooraf trechteren naar één oplossingsrichting (bijvoorbeeld een variant met tenminste 30 centimeter getijslag zonder pompen binnen taakstellend budget) geeft weliswaar nu meer duidelijkheid voor het vervolg, maar op voorhand is het nog onzeker of hiermee het beoogde doel in termen van waterkwaliteit en ecologie wordt behaald. Daarom is het verstandig om in de variantenanalyse ruimte te houden voor een variant met een groter doelbereik die waarschijnlijk niet binnen taakstellend budget kan worden gerealiseerd. In de praktijk kan dit vrij eenvoudig worden opgelost door eerst de variant te ontwerpen binnen het taakstellende budget en vervolgens de afmetingen van het doorlaatmiddel te vergroten en het effect op het doelbereik en kosten in beeld te brengen.

Inhoudelijk maakt de Taskforce gebruik van de lopende prioritaire opdrachten. De afronding van deze producten wordt aangestuurd vanuit de Taskforce en aanvullende opdrachten worden door de Taskforce geformuleerd en aanbesteed. De samenstelling van de Taskforce is in overleg met RWS nader te bepalen. Op voorhand lijkt het vanwege de inhoudelijke continuïteit nuttig om een aantal sleutelspelers uit het huidige projectteam in de Taskforce op te nemen.

Het Expertteam heeft de verwachting dat, na opdrachtverlening, de doorlooptijd voor stappen 1-10 circa 9-12 maanden zal bedragen met een bijbehorend budget van circa 1 – 2 M€. Deze inschatting dient te worden gehard in de opdracht van IenW en LNV aan de Taskforce voor het bovenstaande stappenplan.

Tenslotte is er een aantal specifieke vragen aan het Expertteam gesteld. De beantwoording van deze vragen is opgenomen in bijlage 14 van het bijbehorende achtergrondrapport.

Namens het Expertteam Getij Grevelingen,

[Redacted signature box]

[Redacted name box] (voorzitter)

De samenstelling van het Expertteam Getij Grevelingen is als volgt:

- [Redacted] – directeur Consulting/PS operations bij PwC;
- [Redacted] – senior adviseur ecologie bij Deltares en professor Ecological Hydraulic Engineering bij de TU Delft;
- [Redacted] (voorzitter) – programmadirecteur bij Rijkswaterstaat en docent Waterveiligheid bij de TU Delft;
- [Redacted] – expertadviseur waterkwaliteit en ecosystemen bij Deltares;
- [Redacted] – topadviseur waterbeheer bij Rijkswaterstaat;
- [Redacted] – directeur bij de RebelGroup.