

# Verlangen naar zee


Een onderzoek naar de haalbaarheid van en informatievoorziening over Holwerd aan Zee

Noordelijke Rekenkamer



# Verlangen naar zee

Een onderzoek naar de haalbaarheid van een informatievoorziening over Holwerd aan Zee



Opstellers	Sam Heslinga & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	17 oktober 2024

# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>4</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>6</b>
Aanleiding en vraagstelling .....	6
Conclusies.....	7
Aanbevelingen .....	11
<b>1. Aanleiding en vraagstelling</b> .....	<b>13</b>
1.1 Inleiding.....	13
1.2 Onderzoeksmethoden .....	14
1.3 Leeswijzer.....	15
<b>2. Holwerd aan Zee</b> .....	<b>16</b>
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Holwerd aan Zee – een korte geschiedenis.....	16
2.3 Varianten en kosten Holwerd aan Zee .....	21
2.4 Beleidspositie Holwerd aan Zee .....	26
2.5 Samenvattende bevindingen .....	29
<b>3. Haalbaarheid plannen Holwerd aan Zee</b> .....	<b>30</b>
3.1 Inleiding.....	30
3.2 Haalbaarheidsonderzoeken en MKBA's over Holwerd aan Zee .....	30
3.3 Samenvattende bevindingen .....	39
<b>4. Taken en verantwoordelijkheden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Holwerd aan Zee</b> .....	<b>41</b>
4.1 Taken en verantwoordelijkheden Provinciale Staten .....	41
4.2 Taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten .....	46
4.3 Eigendom, beheer en onderhoud .....	48
4.4 Samenwerking tussen partijen .....	49
4.5 Samenvattende bevindingen .....	51
<b>5. Informatiepositie Provinciale Staten in Holwerd aan Zee</b> .....	<b>53</b>
5.1 Inleiding.....	53
5.2 Actieve informatievoorziening .....	53
5.3 Passieve informatievoorziening .....	61
5.4 Samenvattende bevindingen .....	62
<b>Bronnenlijst</b> .....	<b>65</b>
<b>Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen</b> .....	<b>68</b>
<b>Bijlage 2: Onderzoeksfasen</b> .....	<b>69</b>

<b>Bijlage 3: Checklist informatievoorziening grote projecten .....</b>	<b>70</b>
<b>Bijlage 4: Analyse PS-stukken sinds 2019 .....</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage 5: Schriftelijke vragen Provinciale Staten .....</b>	<b>75</b>
<b>Bijlage 6: Second Opinion Ecorys .....</b>	<b>86</b>
<b>Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân.....</b>	<b>87</b>

# Voorwoord

De Noordelijke Rekenkamer deed onderzoek naar de haalbaarheid van en informatievoorziening over het burgerinitiatief Holwerd aan Zee. Mede op uw verzoek is de rekenkamer daar in januari mee begonnen, opdat zij in de zomer zou kunnen rapporteren. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is het project Holwerd aan Zee in de huidige vorm stopgezet. Wij hebben het onderzoek toch voortgezet, deels omdat het al in een vergevorderd stadium was, deels omdat het inzichten oplevert die voor andere grote projecten zinvol zijn alsook voor het omgaan met burgerinitiatieven.

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat Holwerd aan Zee technisch wel haalbaar zou zijn maar juridisch en financieel wellicht niet. De beoogde locatie van Holwerd aan Zee kampt met een grote slibaanwas en is een onlogische plek voor vismigratie door een tekort aan zoetwateraanvoer. De rekenkamer zet vraagtekens bij de juridische haalbaarheid vanwege de Natura-2000-status van de Waddenzee. Die status zou de vergunningverlening van Holwerd aan Zee ingewikkeld maken. Als gevolg van kostenstijgingen zijn de projectkosten hoger dan eerder geschat en zijn enkele batenscomponenten overschat. Daardoor was de financiële haalbaarheid van het project niet te garanderen.

Inhoudelijke en technische informatie over Holwerd aan Zee aan Provinciale Staten was op orde. Procesmatige zaken over Holwerd aan Zee kwamen echter minder aan bod in de informatievoorziening aan Provinciale Staten, zoals de onderlinge spanning tussen overheden en de Stichting Holwerd aan Zee (bestaande uit de initiatiefnemers van Holwerd aan Zee). Het bleef in de informatievoorziening onduidelijk waarom Gedeputeerde Staten begin 2023 enerzijds in de stuurgroep (bij monde van de gedeputeerde) zonder voorbehoud te maken instemden met het verder uitwerken van de niet-overvaarbare natuurlijke variant van Holwerd aan Zee en anderzijds aan Provinciale Staten het voorstel voorlegden om dit toch niet te doen. Provinciale Staten amendeerden dat voorstel van Gedeputeerde Staten zodat het project destijds door kon gaan.

De Noordelijke Rekenkamer deed in eerder onderzoek al enkele algemene aanbevelingen voor toekomstige grote ruimtelijke projecten (zoals in 'Goed beslagen ten ijs' over de informatievoorziening ten aanzien van de vernieuwbouw van ijsstadion Thialf en 'De toekomst van Groningen Airport Eelde' over Groningen Airport Eelde).

Uit het onderzoek naar Holwerd aan Zee vloeien nog enkele aanvullende aanbevelingen voort.

- Allereerst adviseert de rekenkamer Provinciale Staten standaard een second opinion te laten uitvoeren bij grote ruimtelijke projecten.
- Verder beveelt de rekenkamer Gedeputeerde Staten aan om (A) bij het opstellen van projecten alle relevante schaalniveaus te bepalen waarop effecten van een project plaatsvinden en (B) die effecten tegen elkaar af te wegen alvorens (C) die afweging voor te te

leggen aan Provinciale Staten. In het project Holwerd aan Zee bleven vooral verdringingseffecten buiten beschouwing in de besluitvorming.

- Aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten doet de rekenkamer de aanbeveling om bij burgerinitiatieven zo snel mogelijk na aanvang afspraken vast te leggen over bijdragen en verantwoordelijkheden (van overheden en initiatiefnemers).
- Tot slot beveelt de rekenkamer Gedeputeerde Staten aan om bij grote ruimtelijke projecten een adequate informatievoorziening aan Provinciale Staten te borgen, ook over procesmatige zaken als bestuurlijke dilemma's en spanningen.

Voor de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten verwijzen wij u naar bijlage 7 van dit rapport.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

# Conclusies en aanbevelingen

## Aanleiding en vraagstelling

Holwerd aan Zee is een burgerinitiatief dat in 2013 ontstond. Het heeft als doel de leefbaarheid van de regio Noordoost-Fryslân – Holwerd in het bijzonder – te vergroten door het stimuleren van de economie en werkgelegenheid. Dit beogen de initiatiefnemers door de zee naar Holwerd te brengen. De plannen omvatten onder meer een dijkdoorbraak en de aanleg van een watergeul naar het dorp Holwerd.<sup>1</sup> De provincie Fryslân, de gemeente Noardeast-Fryslân, Rijkswaterstaat, Vogelbescherming Nederland, LTO Noord en het Wetterskip Fryslân sloten zich bij het initiatief aan.

In 2019 tekenden de deelnemende partijen een intentieovereenkomst om tezamen het project Holwerd aan Zee tot uitvoering te brengen. Daarna ontstonden er spanningen, met name tussen de deelnemende overheden en de Stichting Holwerd aan Zee, bestaande uit de initiatiefnemers van Holwerd aan Zee. Er bestond een verschil van inzicht over de samenwerking en de richting van het project en het lukte de deelnemers niet om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Dit verschil van inzicht leidde ertoe dat LTO Noord en Wetterskip Fryslân uit het project stapten en dat de provincie haar houding tegenover het project veranderde van positief naar meer terughoudend. Begin 2023 stelden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voor om de middelen uit de Regio Deal niet meer beschikbaar te stellen voor Holwerd aan Zee.<sup>2</sup> Provinciale Staten amendeerden het voorstel van Gedeputeerde Staten en wilden verder met de uitwerking van het project. April 2024 namen Provinciale Staten een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten verzochten de kosten voor beheer en onderhoud niet voor rekening van de provincie te laten komen. Twee maanden later besloten de overgebleven partijen te stoppen met Holwerd aan Zee.

Met dit onderzoek brachten we de technische, financiële en juridische haalbaarheid van de ‘natuurlijke’ planvarianten van Holwerd aan Zee in kaart. Daarnaast onderzochten we de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over het project en stonden we stil bij hun taken en verantwoordelijkheden in Holwerd aan Zee.

---

<sup>1</sup> Sinds 2023 is de officiële naam van het dorp Holwert, met een -t. Omdat het project tot die tijd en ook daarna Holwerd aan Zee is genoemd en Holwerd in nagenoeg alle stukken consequent wordt geschreven met een -d, hebben we het in ons onderzoek consequent over Holwerd en Holwerd aan Zee (met uitzondering van citaten). Zie ook de website van de Gemeente Noardeast-Fryslân: <https://www.noardeast-fryslan.nl/vanaf-1-januari-friese-plaatsnamen>, benaderd op 4 april 2024.

<sup>2</sup> Een Regio Deal is Rijksfinanciering voor regionale projecten. In deze deals werken Rijksoverheid en regio's samen om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers te verhogen. Zie website Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals>, benaderd op 10 juni 2024.

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

*In hoeverre zijn de huidige varianten van het project Holwerd aan Zee haalbaar en hebben Provinciale Staten adequate informatie om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het project?*

## Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

*De meeste effectstudies over Holwerd aan Zee achtten de plannen van Holwerd aan Zee technisch haalbaar. Er was wel een aantal aandachtspunten: Holwerd heeft te maken met grote slibaanwas, gezien de toegangseul en het getijdemeer in een gebied liggen in de buurt van het wantij waardoor sedimentatie hoog is. Daarnaast is Holwerd aan Zee niet van nature een plek waar vismigratie plaatsvindt, onder meer door een tekort in de natuurlijke aanvoer van zoetwater. Verder zijn er vraagtekens te plaatsen bij de vergunbaarheid van het project. Door de Natura 2000-status van het buitendijkse gebied is de juridische haalbaarheid van Holwerd aan Zee te betwisten.*

*De Noordelijke Rekenkamer liet een second opinion uitvoeren van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) van Holwerd aan Zee. Daaruit blijkt dat de MKBA goed navolgbaar is maar een aantal risico's onderbelicht is. De MKBA levert niet de juiste informatie voor een afweging op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan het project zelf, zoals voor de provincie Fryslân. Hierdoor bleven eventuele verdringingseffecten van Holwerd aan Zee buiten beschouwing. Verder plaatste de second opinion vraagtekens bij enkele aannames over de kosten- en batenberekening, onder meer het (indirecte) effect op landbouw. Dat effect zou negatief uitvallen: er zou immers landbouwgrond verdwijnen om het project te realiseren. Twee belangrijke batenposten voor het project vloeiden voort uit de verkoop van uitgebaggerde klei en het aantal overnachtingen in Holwerd. De kosten- en batenratio bleek sterk gevoelig voor de veranderingen in de kleiverkoop en het aantal bezette bedden.*

*Provinciale Staten ontvingen overwegend adequate inhoudelijke en technische informatie - op hoofdlijnen - om een afgewogen besluit te nemen over Holwerd aan Zee. De procesmatige zaken kwamen in de informatievoorziening minder aan bod, waaronder de onderlinge spanning tussen overheden en de Stichting Holwerd aan Zee. Ook bleef in de informatievoorziening aan Provinciale Staten onduidelijk waarom Gedeputeerde Staten enerzijds in de stuurgroep (bij monde van de gedeputeerde) zonder voorbehoud te maken instemden met het verder uitwerken van de niet-overvaarbare natuurlijke variant en anderzijds aan Provinciale Staten het voorstel voorlegden om dit toch niet te doen.*



Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder een toelichting.

1. Welke inhoudelijke varianten van het project zijn aan de orde geweest sinds het tekenen van de intentieverklaring in 2019?

*Sinds het tekenen van de intentieverklaring zijn zes varianten van Holwerd aan Zee aan de orde geweest. De meest recente variant omvat een niet-overvaarbare watergeul met buitendijkse natuurontwikkeling, een binnenmeer en een waterkerend landschap met recreatieve voorzieningen.<sup>3</sup>*

2. In hoeverre pasten en passen de varianten in de Agenda voor het Waddengebied 2050?

*De provincie Fryslân benaderde Holwerd aan Zee als burgerinitiatief. Een beleidsmatige inkadering was er daardoor niet. De Agenda voor het Waddengebied 2050 noemt Holwerd aan Zee niet, maar het initiatief komt wel voor in het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2050. Alle varianten van Holwerd aan Zee hebben raakvlakken met verschillende provinciale verantwoordelijkheden, zoals leefbaarheid, economie en ecologie. Daar waar raakvlakken zijn met de ecologie en natuurontwikkeling, passen de natuurlijke varianten in het beleid van de Agenda voor het Waddengebied 2050.*

3. Hoe technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn de huidige natuurlijke varianten van het project en zijn de risico's van die varianten in beeld, gelet op de huidige MKBA?

*De in 2022 gepubliceerde MKBA achtte Holwerd aan Zee in de meest recente variant technisch haalbaar maar plaatste wel kanttekeningen. Holwerd heeft namelijk te maken met grote slibaanwas: de beoogde toegangseul en het getijdemeer liggen in een gebied in de buurt van het wantij waardoor de sedimentatie erg hoog is. Daarnaast is Holwerd aan Zee niet van nature een plek waar vismigratie plaatsvindt, onder meer door een natuurlijk tekort in de natuurlijke aanvoer van zoetwater. Tot slot plaatsten de haalbaarheidsstudies vraagtekens bij de juridische haalbaarheid van het project, in het bijzonder de vergunbaarheid en de nautische veiligheid. Beide vraagstukken maken de juridische haalbaarheid van Holwerd aan Zee onzeker. Het vraagstuk over de nautische veiligheid is niet meer actueel, doordat alleen de niet-overvaarbare natuurlijke variant verder uitgewerkt werd. Als gevolg van kostenstijgingen zijn de in de MKBA opgevoerde kosten hoger geworden. Daarnaast zijn enkele batencomponenten overschat. Kostenstijgingen en overschatte baten hebben invloed op de kosten- en batenratio van de MKBA. Daardoor is de financiële haalbaarheid van het project niet te garanderen.*

---

<sup>3</sup> Informatie over de verschillende varianten vindt u in paragraaf 2.3.1.

De Noordelijke Rekenkamer liet een second opinion opstellen over de in 2022 gepubliceerde MKBA. Hieruit blijkt dat die MKBA over het algemeen goed navolgbaar, correct en onderbouwd was. Een aantal risico's bleef in de MKBA onderbelicht, vooral met betrekking tot de kleiverkoop. Ook benoemt de second opinion enkele aandachtspunten, wat betreft schaalniveau en het niet meenemen van de gevolgen van het project voor de landbouw. De MKBA uit 2022 levert niet de juiste informatie voor een afweging op een hoger ruimtelijk schaalniveau dan het project zelf, zoals het schaalniveau van de provincie Fryslân. Hiermee blijven verdringingseffecten buiten beschouwing. Verder is in de berekening van 2022 geen rekening gehouden met het wegvallen van landbouwgrond.

Een aantal batencomponenten is in de MKBA van 2022 overschat, onder meer de exploitatiebaten van dagrecreatie. Vraagtekens zijn er ook bij de opgevoerde kleiverkoop. Vanwege het hoge risico verbonden aan de netto kleiopbrengsten bestaat de mogelijkheid dat deze opbrengsten (gedeeltelijk) wegvallen en zijn overschat. Een recente gevoeligheidsanalyse die onderdeel uitmaakte van de MKBA trachtte de onzekerheid in kaart te brengen, maar de kosten- en batenratio blijft gevoelig voor de post 'kleiverkopen'.

4. Over welke adequate informatie beschikten en beschikken Provinciale Staten over het project Holwerd aan Zee vanaf het tekenen van de intentieverklaring in 2019? Hoe gingen Provinciale Staten met die informatie om?

*Provinciale Staten kregen grotendeels adequate informatie over Holwerd aan Zee. Deze informatievoorziening was op hoofdlijnen en, daar waar relevant, onderbouwd met een MKBA of andere effectstudies. Alle besluitvorming was voorzien van een oplegnotitie waarin een paar aspecten werden toegelicht. In de oplegnotities van Gedeputeerde Staten stonden echter niet altijd meerdere alternatieve oplossingen voor het besluitpunt en in een enkel geval waren de doelstellingen niet duidelijk en meetbaar. Een van de onderwerpen waar Provinciale Staten geen informatie over kregen was de onderlinge spanning tussen deelnemende overheden en de Stichting Holwerd aan Zee. Provinciale Staten stelden de voorstellen over het algemeen vast zoals Gedeputeerde Staten hen voorlegden.*

In de voortgangsbrieven van Gedeputeerde Staten en de Stuurgroep Holwerd aan Zee aan Provinciale Staten kwamen de financiën en risico's nauwelijks aan bod.

5. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het project Holwerd aan Zee? Is die taakinvulling in de loop van de tijd veranderd?

*Provinciale Staten vervulden hun kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot de provinciale financiering van Holwerd aan Zee. Daarnaast vroegen zij aan Gedeputeerde Staten om duidelijkheid over eigendom, beheer en onderhoud. Gedeputeerde Staten hadden verschillende taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het initiatief: deelnemer,*

*voorzitter en penvoerder stuurgroep, subsidieverlener (onder andere via het Waddenfonds) en vergunningverlener. Naar aanleiding van een extern advies over samenwerking nam een onafhankelijk persoon het voorzitterschap van de stuurgroep over.*

Provinciale Staten gingen na het tekenen van de intentieovereenkomst in grote lijnen mee met de voorstellen van Gedeputeerde Staten. Ze maakten op enkele momenten gebruik van hun kaderstellende bevoegdheid. Zij amendeerden enkele voorstellen, in eerste instantie om drempels voor het project weg te nemen. Ook amendeerden Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten om de Regio Deal-middelen niet meer beschikbaar te stellen en door te gaan met het uitwerken van de natuurlijke variant. Argumenten hiervoor waren dat Holwerd aan Zee een initiatief uit de mienskip was en de gedachte van Provinciale Staten was dat dergelijke initiatieven ruimte moesten krijgen voor uitwerking. Wel wilden ze duidelijkheid over het eigendom, beheer en onderhoud van Holwerd aan Zee. Provinciale Staten namen een jaar later een motie aan waarmee ze de kosten voor beheer en onderhoud niet voor rekening van de provincie willen laten komen. Zij achtten de risico's en kosten toch te groot.

De houding van Gedeputeerde Staten ten opzichte van Holwerd aan Zee bleek uiteindelijk niet eenduidig: in de Stuurgroep stemde de gedeputeerde Staten zonder voorbehoud te maken in met het uitwerken van de niet-overvaarbare variant. Gedeputeerde Staten stelden daarna Provinciale Staten voor om niet verder te gaan met Holwerd aan Zee en de middelen uit de Regio Deal niet beschikbaar te stellen. De huidige gedeputeerde gaf aan niet te weten waar deze omslag door kwam. De vorige gedeputeerde zag af van een gesprek met de Noordelijke Rekenkamer. Een extern adviesrapport over eigendom, beheer en onderhoud concludeerde dat het logisch is dat een aantal planonderdelen in eigendom en beheer komt van de provincie Fryslân.

Partijen die aan Holwerd aan Zee werkten gaven aan dat er op verschillende vlakken in het project veel spanning was die de samenwerking niet ten goede kwam. Meerdere externe adviezen over (de manier van) samenwerken volgden. De ontstane spanning is volgens partijen symptomatisch voor het gebrek aan heldere afspraken over de rolverdeling en het gebrek aan wederzijds vertrouwen.

# Aanbevelingen

Het project Holwerd aan Zee dat de rekenkamer onderzocht, is niet meer actueel. Tijdens het onderzoek is besloten dat het project in die vorm niet gerealiseerd zal worden. Daarom doen wij hier geen aanbevelingen voor het project Holwerd aan Zee, maar aanbevelingen die meer in het algemeen bruikbaar zijn voor toekomstige grote ruimtelijke projecten. Wij verwijzen graag naar eerder gedane aanbevelingen op dit vlak: onder meer rapporten over de besluitvorming inzake ijsstadion Thialf, over de informatievoorziening over de Aanpak Ring Zuid in Groningen en over de plannen van Groningen Airport Eelde.<sup>4</sup> In het onderstaande kader staan enkele relevante aanbevelingen.

- Provinciale Staten, erken uw kwaliteiten maar ook uw kennisachterstand op bepaalde gebieden. Anticipeer daarop door gebruik te maken van externe expertise voor informatie over (de verschillende aspecten van) het project, vóórdat besloten wordt tot een provinciale bijdrage en/of deelname daaraan.<sup>5</sup>
- Gedeputeerde Staten, zorg dat er door middel van een MKBA op basis van realistische uitgangspunten een valide zicht ontstaat op de kosten en de baten van de plannen.<sup>6</sup>

Hieronder volgen enkele aanvullende aanbevelingen.

***Aanbeveling 1: Provinciale Staten, laat standaard een second opinion uitvoeren van de MKBA bij de planvorming van grote projecten en programma's.***

Hiermee bieden Provinciale Staten zichzelf rijkere en vollediger informatie. Dit onderzoek en eerdere rekenkameronderzoeken laten zien dat in een MKBA vaak onzorgvuldigheden zitten, in de vorm van overschatte baten, onderschatte kosten en niet meegenomen effecten.<sup>7</sup> Al die punten hebben gevolgen voor de uitkomst van de MKBA.

***Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, bepaal bij het opstellen van projecten alle relevante schaalniveaus waarop effecten plaatsvinden, weeg die effecten tegen elkaar af en neem die afweging mee in de onderbouwing van de voorstellen aan Provinciale Staten.***

Uit de second opinion bleek dat in de MKBA verdringingseffecten buiten beschouwing bleven: recreanten die naar Holwerd gaan, zullen wegblijven uit andere recreatiegebieden. Omdat de provincie het provinciale belang vertegenwoordigt en niet alleen een regionaal of gemeentelijk, is

---

<sup>4</sup> Alle zijn te vinden op <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksrapporten>.

<sup>5</sup> Noordelijke Rekenkamer. (2022). Goed beslagen ten ijs? Een onderzoek naar de besluitvorming inzake het ijsstadion Thialf. Noordelijke Rekenkamer. Het rapport is te vinden op onze website: <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/goed-beslagen-ten-ijs-thialf>; Noordelijke Rekenkamer. (2022). In de ban van de ringweg. Noordelijke Rekenkamer: <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/in-de-ban-van-de-ringweg>; Noordelijke Rekenkamer. (2023). De toekomst van Groningen Airport Eelde. Noordelijke Rekenkamer. Dit rapport staat op onze website: <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/rapport-de-toekomst-van-groningen-airport-eelde-gepubliceerd>.

<sup>6</sup> In de originele aanbevelingen spraken we over de kosten en baten van de luchthaven. Deze aanbeveling is evengoed van toepassing op andere grote projecten. Groningen Airport Eelde: Noordelijke Rekenkamer. (2023). De toekomst van Groningen Airport Eelde. Noordelijke Rekenkamer.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld Noordelijke Rekenkamer. (2023). De toekomst van Groningen Airport Eelde. Noordelijke Rekenkamer.

het verstandig om in de besluitvorming rekening te houden met effecten op provinciaal niveau. Op gemeentelijk niveau kunnen die effecten positief zijn maar op provinciaal niveau wellicht negatief.

***Aanbeveling 3: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, maak ingeval van een burgerinitiatief op zo kort mogelijke termijn afspraken met initiatiefnemers en zo mogelijk andere belanghebbenden, over taken, bijdragen en verantwoordelijkheden van elk van de betrokken partners, evenals de manier van omgaan met conflicten; spreek wederzijdse verwachtingen uit. Leg die afspraken en intenties vast in een overeenkomst en maak daarin ook afspraken over de ruimte voor gezamenlijk leren en ontwikkelen.***

Met de beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven heeft de provincie een goed startpunt. Ingeval van Holwerd aan Zee kwam het na het tekenen van de intentieovereenkomst niet tot een samenwerkingsovereenkomst omdat er telkens opnieuw problemen boven water kwamen die ervoor zorgden dat een voldragen samenwerkingsovereenkomst steeds minder waarschijnlijk werd.

***Aanbeveling 4: Gedeputeerde Staten, draag bij grote ruimtelijke projecten zorg voor een adequate informatievoorziening aan Provinciale Staten, ook voor wat betreft bestuurlijke dilemma's en spanningen.***

Holwerd aan Zee is te typeren als een groot ruimtelijk project. In dergelijke projecten is een adequate informatievoorziening onmisbaar. Inhoudelijke en technische informatie werd grotendeels goed met de Staten gedeeld. Maar zoals het rapport laat zien, kwamen procesmatige problemen, (financiële) risico's en meerdere alternatieve oplossingen weinig aan bod in de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Daardoor hadden zij geen goed beeld over het reilen en zeilen van het project.

# 1. Aanleiding en vraagstelling

## 1.1 Inleiding

Holwerd aan Zee is een burgerinitiatief dat startte in 2013. Het heeft als doel de leefbaarheid van de regio Noordoost-Fryslân – Holwerd in het bijzonder – te vergroten door het stimuleren van toerisme en werkgelegenheid. Enkele dorpsbewoners kregen het idee om de zee naar Holwerd te brengen. Dit werd het project Holwerd aan Zee. De plannen omvatten onder meer een dijkdoorbraak en de aanleg van een watergeul naar het dorp Holwerd.<sup>8</sup>

In de loop van de tijd sloten meerdere partijen zich aan bij het initiatief en kwam er meer informatie over de haalbaarheid van de plannen. In 2019 tekenden die partijen een intentieovereenkomst, waarin zij het tijdsfad tot de uitvoering vastlegden en afspraken maakten over taken en verantwoordelijkheden. Nadien ontstond spanning tussen enkele deelnemende partijen en de manier waarop de provincie naar het project keek veranderde. Begin 2023 stelden Gedeputeerde Staten voor om de middelen uit de Regio Deal Holwerd aan Zee<sup>9</sup> niet meer beschikbaar te stellen voor Holwerd aan Zee. Provinciale Staten amendeerden het voorstel van Gedeputeerde Staten en wilden verder met de uitwerking van het project. Begin 2024 namen Provinciale Staten een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten verzochten kosten voor beheer en onderhoud van Holwerd aan Zee niet voor rekening van de provincie te laten komen. Op 12 juni 2024 besloten de deelnemers van de stuurgroep Holwerd aan Zee dat het project niet haalbaar was. Daarna is de stuurgroep ontbonden.<sup>10</sup>

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: 1. uitsluitsel krijgen over de technische, financiële en juridische haalbaarheid van de ‘natuurlijke varianten’ van Holwerd aan Zee; en 2. zicht krijgen op de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over het project.

---

<sup>8</sup> Sinds 2023 is de officiële naam van het dorp Holwert, met een -t. Omdat het project tot die tijd en ook daarna Holwerd aan Zee is genoemd en Holwerd in nagenoeg alle stukken consequent wordt geschreven met een -d, hebben we het in ons onderzoek consequent over Holwerd en Holwerd aan Zee (met uitzondering van citaten). Zie ook de website van de Gemeente Noardeast-Fryslân: <https://www.noardeast-fryslan.nl/vanaf-1-januari-friese-plaatsnamen>, benaderd op 4 april 2024.

<sup>9</sup> Een Regio Deal is Rijksfinanciering voor regionale projecten. In deze deals werken Rijksoverheid en regio's samen om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers te verhogen. Zie website Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals>, benaderd op 10 juni 2024.

<sup>10</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Statement 12 juni 2024

De hoofdvraag in dit onderzoek is de volgende:

*In hoeverre zijn de huidige varianten van het project Holwerd aan Zee haalbaar en hebben Provinciale Staten adequate informatie om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het project?*

Die vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke inhoudelijke varianten van het project zijn aan de orde geweest sinds het tekenen van de intentieverklaring in 2019?
2. In hoeverre pasten en passen de varianten in de Agenda voor het Waddengebied 2050?
3. Hoe technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn de huidige natuurlijke varianten van het project en zijn de risico's van die varianten in beeld, gelet op de huidige MKBA?
4. Over welke adequate informatie beschikten en beschikken Provinciale Staten over het project Holwerd aan Zee vanaf het tekenen van de intentieverklaring in 2019? Hoe gingen Provinciale Staten met die informatie om?
5. Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het project Holwerd aan Zee? Is die taakinvulling in de loop van de tijd veranderd?

In het rapport beschrijven we Holwerd aan Zee meermaals als een burgerinitiatief. Hiermee bedoelen wij dat de plannen Holwerd aan Zee zijn ontstaan in de samenleving en dat hier op een later moment andere partijen zijn aangesloten. Een burgerinitiatief definiëren we in ons onderzoek als “een breed gedragen integraal idee of project met provinciale impact en mede gericht op publieke waarde, aangedragen door een groep uit de samenleving die verschillende belangen vertegenwoordigt” en daarin samenwerking opzoekt met overheden en andere partijen. Deze benadering van het begrip Burgerinitiatief is afkomstig uit de Friese Beleidsbrief Grote Maatschappelijke Initiatieven.<sup>11</sup>

## 1.2 Onderzoeksmethoden

We hebben in het onderzoek de volgende methoden gebruikt:

- We zetten de beleidsinformatie over Holwerd aan Zee op een rij. Hierbij stonden we nadrukkelijk stil bij de positie van Holwerd aan Zee in de Agenda voor het Waddengebied. Verder beschreven we de verschillende varianten van Holwerd aan Zee sinds het tekenen van de intentieovereenkomst in 2019 en maakten we de kostprijs daarvan inzichtelijk.
- We voerden interviews met alle partijen die bij de planvorming van en besluitvorming over Holwerd aan Zee betrokken waren of zijn. Ook voerden we gesprekken met enkele (oud)medewerkers van de provincie Fryslân. Met deze informatie vulden we documentinformatie aan.
- We lieten een second opinion en een herberekening uitvoeren van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) uit 2022 en een actueel ontwerp uit 2024. Deze second opinion gaf inzicht in de technische, financiële en juridische haalbaarheid van de huidige natuurlijke varianten van het project en of de risico's van die varianten in beeld zijn.

---

<sup>1111</sup> Provincie Fryslân. (2018.) Beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven. Vastgesteld door Provinciale Staten op 26 november 2018, p. 2; Hierin noemt de provincie initiatieven zoals Holwerd aan Zee grote maatschappelijk initiatieven.

- We brachten de taken- en verantwoordelijkheden van Provinciale en Gedeputeerde Staten in kaart. Hierbij keken we specifiek naar het handelen Provinciale Staten op de voorstellen die Gedeputeerde Staten deden en in hoeverre zij de lijn van Gedeputeerde Staten volgden of daarvan afweken.
- Op basis van de verschillende brieven, beleidsdocumenten, oplegnotities en haalbaarheidsstudies brachten we de informatiestroom aan Provinciale Staten over Holwerd aan Zee in kaart. We onderzochten de debatten over Holwerd aan Zee in Provinciale Staten en zetten hun besluiten daarover op een rij. We analyseerden in het bijzonder de oplegnotities, die de provincie gebruikt in de besluitvorming, waarin onder andere de context, probleemanalyse en -oplossing staan. Die analyse vond plaats op basis van een checklist informatievoorziening grote projecten (zie bijlage 3).

## 1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen in de looptijd van Holwerd aan Zee, de beleidspositie van Holwerd aan Zee en de varianten. Hoofdstuk 3 gaat in op de haalbaarheid van Holwerd aan Zee en de belangrijkste bevindingen uit second opinion van de MKBA uit 2022. In hoofdstuk 4 beschrijven we de taken en verantwoordelijkheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Holwerd aan Zee. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de informatievoorziening over Holwerd aan Zee en onze analyse daarvan weer.



# 2. Holwerd aan Zee

## 2.1 Inleiding

Het project Holwerd aan Zee kent een geschiedenis van meer dan tien jaar. In de loop van de tijd raakten meer partijen erbij betrokken en wijzigde de focus van de plannen. In dit hoofdstuk geven we een korte uiteenzetting van de geschiedenis van Holwerd aan Zee, de betrokkenen bij het project en de planvarianten. Daarnaast plaatsen we het project in beleidsperspectief.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvragen 1 en 2:

1. Welke inhoudelijke varianten van het project zijn aan de orde geweest sinds het tekenen van de intentieverklaring in 2019?
2. In hoeverre pasten en passen de varianten in de Agenda voor het Waddengebied 2050?

## 2.2 Holwerd aan Zee – een korte geschiedenis

De regio Noordoost-Fryslân kampte al langere tijd met een vergrijzende bevolking en was, mede daardoor, bestempeld als krimpregio.<sup>12</sup> Het verdwijnen van voorzieningen en toenemende werkloosheid in de regio droegen daar aan bij. Om het tij te keren, richtten leden van dorpsbelang Holwerd en enkele ondernemers uit het dorp in 2013 de Stichting Holwerd aan Zee op. Het doel van Holwerd aan Zee is het stimuleren van de regionale economie door toerisme en het tegengaan van krimp. Daarmee wil de stichting de leefbaarheid van Holwerd en de regio Noordoost-Fryslân vergroten.<sup>13</sup>

De oorspronkelijke plannen omvatten:

- een dijkdoorbraak, in de vorm van een stormvloedkering en/of schutsluis;
- een toegangseuvel vanaf het Wad door de kwelder;
- de aanleg van een buffermeer, mogelijk met getijdewerking;
- natuurontwikkeling met de nadruk op zoet/zoutovergang, mogelijkheden voor vismigratie, kwelderverbetering, binnendijkse hoogwatervluchtplaatsen, slikkige oevers, broedeilandjes;
- een nieuwe (multifunctionele) brede groene Deltadijk;

---

<sup>12</sup> Wij publiceerden in 2015 een rapport over het provinciale krimpbeleid. Hierin gingen we onder andere in op het effect van dit beleid. De provincie Fryslân had op het gebied van krimp veel beleidsdocumenten en overlegstructuren. De doelen waren echter vaag en het risico bestond dat niemand zich verantwoordelijk voelde voor het eindresultaat. Zie Noordelijke Rekenkamer. (2015). Het Krimpbeleid van de provincie Fryslân. Noordelijke Rekenkamer.

<sup>13</sup> Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee; Website Holwerd aan Zee: <https://www.holwerdaanzee.nl/over-haz/project/>, benaderd op 29 januari 2024.

- een nieuw gemaal voor het Wetterskip Fryslân en een opwaardering van het aanvoerkanaal, de Holwerter Feart;
- ruimtelijk-economische ontwikkelingen, zoals een haven, boulevard, binnendijs strand, vakantiewoningen, bezoekerscentra en de opwaardering van de pier.<sup>14</sup>

Onderstaande tijdlijn toont de belangrijkste gebeurtenissen in het project Holwerd aan Zee. De gebeurtenissen werken we verderop in de tekst uit.



Figuur 1: Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen Holwerd aan Zee

Vanaf 2013 tot nu lieten de Stichting Holwerd aan Zee en later bij het project aangesloten partijen enkele effectstudies en MKBA's uitvoeren. Deze komen in paragraaf 3.2 aan bod.<sup>15</sup> De provincie Fryslân sloot in 2015 aan. Eind 2019 tekenden Stichting Holwerd aan Zee, Vogelbescherming Nederland, Gedeputeerde Staten van Fryslân, College van B&W van Noardeast-Fryslân en het Dagelijks Bestuur van het Wetterskip Fryslân een intentieovereenkomst om het project Holwerd aan Zee te realiseren. In deze overeenkomst stond tevens een taakverdeling voor de deelnemende partijen. Na het tekenen van deze overeenkomst startte de besluitvormende fase, waarmee het project de eerste stappen zette richting de uitvoering. Na het tekenen sloten ook de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) en Rijkswaterstaat Noord-Nederland zich aan bij het project. Tezamen vormden deze partijen de Stuurgroep Holwerd aan Zee.<sup>16</sup> De bedoeling was om eind 2020 tot een samenwerkingsovereenkomst te komen.<sup>17</sup> Die is er echter nog niet (juni 2024). Onderlinge dynamiek en een verschil van inzicht over hoe samen te werken zorgden meerdere malen voor vertraging. Zowel de onafhankelijke projectleider als de projectleider vanuit de provincie stapten op. De stuurgroep stelde een nieuwe onafhankelijke projectleider aan om verder met het project

<sup>14</sup> Opsomming en tekst gebaseerd op informatie van de website van Holwerd aan Zee: <https://www.holwerdaanze.nl/over-haz/project/>, benaderd op 29 januari 2024.

<sup>15</sup> Rho adviseurs & Witteveen+Bos i.o.v. Stichting Holwerd aan Zee. (19 oktober 2015). De maatschappelijke kosten en baten van Holwerd aan Zee. Rho adviseurs & Witteveen+Bos; CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân.

<sup>16</sup> Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee.

<sup>17</sup> Bijlage bij Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee, p. 10.

te gaan. Vanuit de provincie werden ook (meermaals) nieuwe projectleiders aangesteld om ambtelijk input te leveren.<sup>18</sup>

De Stuurgroep Holwerd aan Zee besloot halverwege 2021 twee ‘natuurlijke varianten’ met daarin een dijkdoorbraak en overvaarbare vaargeul als mogelijkheid nader uit te werken.<sup>19</sup> De provincie gaf in 2022 namens de stuurgroep opdracht een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) voor twee natuurlijke varianten op te stellen. In deze MKBA komt een basis- en een groeivariant aan bod.<sup>20</sup> In paragraaf 2.3 gaan we in meer detail in op de verschillende varianten van Holwerd aan Zee sinds het tekenen van de Intentieovereenkomst.<sup>21</sup>

De stuurgroep besloot 24 november 2022 verder te willen met de niet-overvaarbare natuurlijke variant, al was dit besluit niet unaniem. De Vogelbescherming, de gemeente Noardeast-Fryslân, de Stichting Holwerd aan Zee, Rijkswaterstaat en de provincie Fryslân stemden in met dit voorstel.<sup>22</sup> Het Wetterskip Fryslân en LTO-Noord niet, omdat zij twijfels hadden over de betaalbaarheid en haalbaarheid van de natuurlijke variant.<sup>23</sup>

Gedeputeerde Staten stelden begin 2023 Provinciale Staten voor om de niet-overvaarbare natuurlijke variant niet verder uit te werken en de daarvoor benodigde € 1,2 miljoen uit de Regio Deal Holwerd aan Zee niet beschikbaar te stellen. De reden die Gedeputeerde Staten hiervoor aangaven was dat de natuurlijke varianten anders waren dan die in het in 2018 gepresenteerde plan Holwerd aan Zee. Gedeputeerde Staten noemden onder meer verschillen op het gebied van buitendijkse ontwikkeling, recreatie en toerisme en de vorm van de dijkdoorgang.<sup>24</sup> Er kleefden volgens Gedeputeerde Staten te veel risico's aan het verder uitwerken van die variant: er waren nog geen duidelijke afspraken gemaakt over het eigendom, beheer en onderhoud van de verschillende onderdelen van het project en deelnemende partijen waren volgens Gedeputeerde Staten terughoudend in het nemen van de verantwoordelijkheid hiervoor. Daarnaast was de financiering van het project nog niet rond.<sup>25</sup> Provinciale Staten amendeerden dit voorstel en besloten tot de uitwerking en uitvoering van de niet-overvaarbare natuurlijke variant.<sup>26</sup> Provinciale Staten namen ruim een jaar later een motie aan die Gedeputeerde Staten verzochten geen structurele financiële bijdrage te leveren aan de onderhouds- en beheerskosten van Holwerd aan Zee en geen lobby te voeren voor aanvullende financiële middelen vanuit het Waddenfonds.<sup>27</sup> 12 juni 2024 besloot de Stuurgroep Holwerd aan Zee niet verder te gaan met de plannen van Holwerd aan Zee zoals die er toen lagen. De deelnemende partijen ontbonden de stuurgroep in

---

<sup>18</sup> Gebaseerd op meerdere gesprekken tussen 13 maart 2024 en 13 juni 2024.

<sup>19</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag 25 juni 2021.

<sup>20</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 3.

<sup>21</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 3.

<sup>22</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag 24 november 2022.

<sup>23</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 24 november 2022, p. 1.

<sup>24</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, pp. 5-6.

<sup>25</sup> Besluitpunt 2 in Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 2.

<sup>26</sup> Provincie Fryslân, Amendement 03 - Fierder Mei Holwert oan See. Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2023.

<sup>27</sup> Provincie Fryslân, Motie Vreemd, Kaders Holwerd aan Zee, 24 april 2024.

een unaniem besluit.<sup>28</sup> Uit berichtgeving lijkt het dat de initiatiefnemers verder met Holwerd aan Zee willen gaan.<sup>29</sup>



Figuur 2: artistieke impressie van Holwerd aan Zee. Bron: Stichting Holwerd aan Zee (2024)<sup>30</sup>

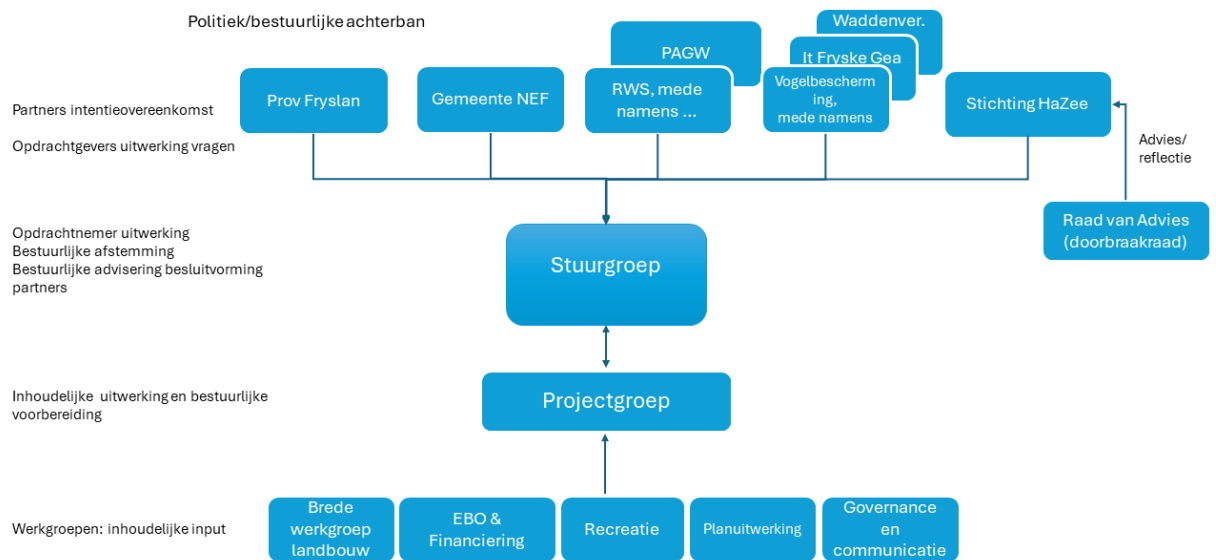
### **Stuurgroep, Projectteam en Projectgroepen**

Eerder noemden we dat Stichting Holwerd aan Zee, Vogelbescherming Nederland, Rijkswaterstaat Noord-Nederland, Provincie Fryslân, Gemeente Noardeast-Fryslân en het Wetterskip Fryslân deelnemen aan Holwerd aan Zee. Bestuurlijke afvaardigingen van deze partijen vormen tezamen de Stuurgroep Holwerd aan Zee. In de stuurgroep vindt besluitvorming plaats. De projectgroep (voorheen kernteam) bereidt de besluitvorming in de stuurgroep voor. Een onafhankelijk projectleider begeleidt deze projectgroep. Verschillende werkgroepen zijn gemoeid met verschillende vraagstukken over het project en vormen de input voor de projectgroep. Medewerkers van de deelnemende partijen namen deel aan deze projectgroepen, waaronder een (aantal) provinciale ambtenaren. Onderstaand schema toont de organisatiestructuur van Holwerd aan Zee (figuur 3).

<sup>28</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Statement over Holwerd aan Zee 12 juni 2024.

<sup>29</sup> Leeuwarder Courant: <https://lc.nl/friesland/noardeast-fryslan/Holwerd-aan-Zee-maakt-alweer-nieuwe-plannen-%E2%80%98Wygane-troch%E2%80%99-29086692.html>, benaderd op 20 juni 2024.

<sup>30</sup> De figuur is een recente impressie van het project, gedateerd 4 maart 2024.



Figuur 3: organisatiestructuur Holwerd aan Zee<sup>31</sup>

<sup>31</sup> De figuur hebben we zelf samengesteld op basis van verschillende stukken (onder meer een projectplan Holwerd aan Zee en de Intentieovereenkomst) en afgestemd met de onafhankelijk projectleider Holwerd aan Zee en de provincie Fryslân.

## 2.3

# Varianten en kosten Holwerd aan Zee

### 2.3.1 Varianten Holwerd aan Zee

De basis van de plannen van Holwerd aan Zee is om Holwerd met de Waddenzee in verbinding te brengen. Gedurende de tijd zijn verschillende varianten van Holwerd aan Zee ontwikkeld. Tabel 1 toont een overzicht van de verschillende varianten door de tijd heen, voorzien van een beknopte beschrijving.

Tabel 1: varianten Holwerd aan Zee tussen 2015-nu<sup>32</sup>

	Beschrijving varianten	
Rho/Witteveen+Bos (2015)	Opening in de zeedijk, boten via vaargeul naar haven van Holwerd	
Wing (2016)	A: Spoelmeer en -geul, doorgang in dijk en bevaarbare vaargeul door de kwelder, recreatievoorzieningen	B: Duiker, geen spuiwerk, aanleg spoelgeul, beleefmeer, recreatieve voorzieningen
CE Delft (2018)	B2: Duiker en dijkkoker, niet overvaarbaar	C2: Duiker en dijkcoupure, overvaarbaar
Arcadis, Deltares en Waterproof (2022)	Voorkeursalternatief: vaarweg, sluis als waterkering, spuiregelwerk en kade rondom getijdemeer	
	Basismodel: getijdeduiker en regelwerk op maat, getijdemeer, aanpassen kweldergeulen en toevoer zoetwatervoorziening	Groeimodel: basismodel + toegangsgeul, recreatiesluis, afmeervoorzieningen, nautische infrastructuur en een jachthaven in het Getijdemeer, aanbrengen van een Stormvloedkering met aanpassen van het regelwerk en stormvloedkering, kade om getijdemeer
Witteveen+Bos (2022)	S5: Regelwerk met hefschuif, niet overvaarbaar, ringdijk om getijdemeer	S2: Regelwerk en stormvloedkering, overvaarbaar, ringdijk om getijdemeer
Witteveen+Bos (2024)	Natuurlijke variant: buitendijkse natuurontwikkeling en recreatie in de kwelder, regelwerk en stormvloedkering in de dijk, ringdijk rondom binnenmeer en waterkerend landschap, natuurontwikkeling, enkele recreatieve voorzieningen en een watersysteem voor zoet-zoutovergang.	

De stuurgroep, inclusief de vertegenwoordiger van de provincie Fryslân, besloot te kiezen voor de niet-overvaarbare variant (S5) en motiveerde die keuze onder andere door te wijzen op de nautische veiligheid; vervolgens legden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten deze variant voor, met het advies het er niet mee verder te gaan (zie paragraaf 4.2.3). Provinciale Staten amendeerden dit voorstel dusdanig dat Gedeputeerde Staten besloten wel door te gaan (zie paragraaf 4.1.1).<sup>33</sup> Nadien is de niet-overvaarbare variant geactualiseerd in de meest recente 'natuurlijke variant'. De varianten uit de MKBA van 2022 (S5 en S2, samen de 'natuurlijke varianten') en het ontwerp van 2024 ('Natuurlijke variant') bespreken we hieronder.

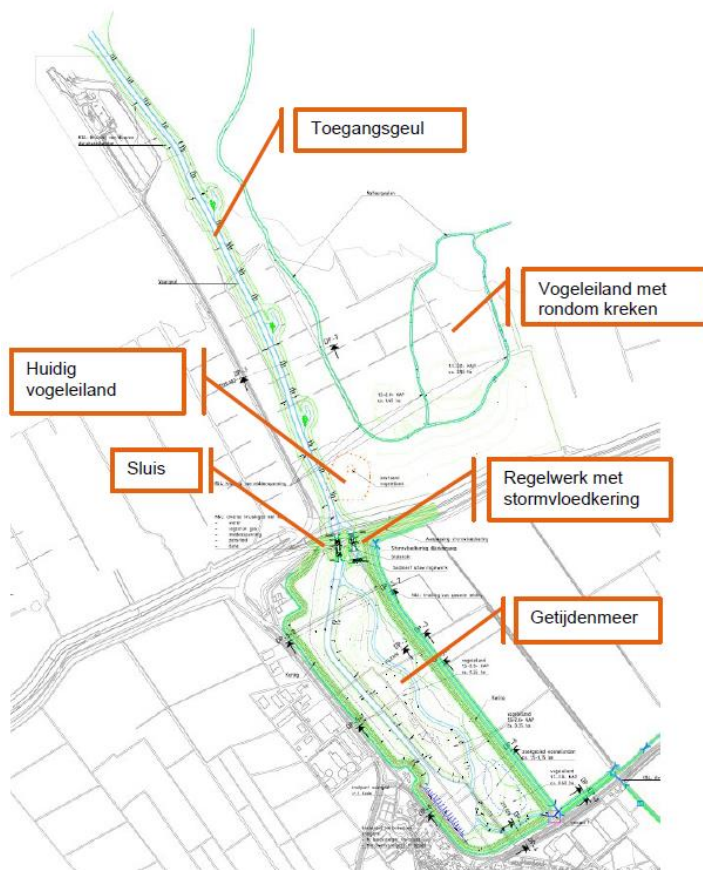
<sup>32</sup> A, B, B2 en dergelijke zijn de namen van de varianten zoals beschreven in de stukken.

<sup>33</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag 24 november 2024.

### 2.3.2 Varianten MKBA 2022

De MKBA uit 2022 omschreef Holwerd aan Zee als de aanleg van buitendijkse natuurontwikkeling en een verbindingsgeul door de kwelder en een getijdemeer bij Holwerd. Verder noemde de MKBA de aanleg van vogeleilanden, natuurgeulen en recreatievoorzieningen voor vaar-, dag- en verblijfsrecreatie (zie figuur 4, volgende pagina).<sup>34</sup> De MKBA onderscheidde twee varianten, één met een overvaarbare geul en één met een niet-overvaarbare geul (zie figuur 5, volgende pagina):<sup>35</sup>

- S2: Overvaarbaar (ook wel groeivariant of variant met varen): in de variant met recreatievaart fungeert het getijdemeer als zowel natuurgebied en jachthaven en bestaat de doorgang door de dijk uit een regelwerk dat overvaarbaar is, waarmee getijslag ontstaat in het meer en waardoor schepen naar binnen kunnen varen.
- S5: Niet-overvaarbaar (ook wel basisvariant of variant zonder varen): in de variant zonder recreatievaart fungeert het meer als natuurgebied en zorgt een regelwerk met verticale hefschuif voor een doorgang door de dijk, waarmee getijslag ontstaat in het meer.

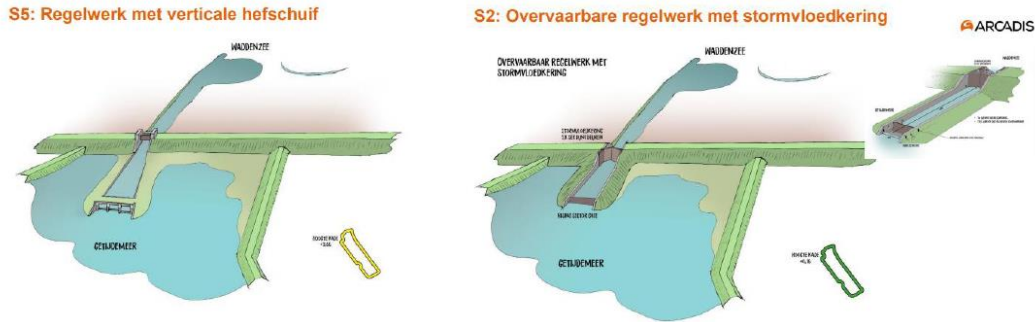


Figuur 4: schematische weergave van de verschillende onderdelen van Holwerd aan Zee (Bron: Arcadis, Deltares en Waterproof<sup>36</sup>)

<sup>34</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 7

<sup>35</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 7.

<sup>36</sup> Figuur afkomstig uit Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2022). Oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 11 februari 2022, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof. p. 7.



Figuur 5: beide varianten, links niet-overvaarbaar en rechts overvaarbaar. (Bron: Witteveen+Bos, december 2022)<sup>37</sup>

Onderstaande tabel toont de kosten van beide varianten uit verschillende versies van MKBA uit 2022. Hiervan bestaan drie versies: juni, februari en december 2022. Het is niet bekend waarom er drie versies bestaan. De MKBA van december is definitief, maar niet door de stuurgroep vastgesteld. Omdat die uit februari en juni weinig verschillen, tonen we die van juni en december.

Tabel 2: Kosten natuurlijke varianten

	MKBA juni 2022 <sup>38</sup>				MKBA december 2022 <sup>39</sup>			
	Basisvariant (zonder varen)		Groeivariant (met varen)		Natuurlijke variant zonder varen (basisvariant)		Natuurlijke variant met varen (groeivariant)	
	Investeringskosten, (eenmalig, €)	Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)	Investeringskosten, (eenmalig, €)	Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)	Investeringskosten, (eenmalig, €)	Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)	Investeringskosten, (eenmalig, €)	Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)
Totaal (inclusief btw)	60.071.139	1.618.726	94.666.036	2.042.054	96.971.645	805.029	99.828.431	933.182
Eenmalige kleiverkoop*					- 25.306.500		- 25.306.500	

\*Bij de kostenberekening gaat de versie van december 2022 uit van een eenmalige kleiverkoop van de klei die vrijkomt door het graven van het getidemeer

### 2.3.3 Natuurlijke variant 2024

In mei 2024 leverde Witteveen+Bos een ontwerp op van de niet-overvaarbare natuurlijke variant. Deze stelde de stuurgroep vast in juni 2024. Samengevat behelst dit ontwerp de volgende elementen (zie ook figuur 6).<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Figuur is afkomstig uit Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 7; De figuur uit dit rapport is op zijn beurt weer afkomstig uit een publicatie van Arcadis.

<sup>38</sup> Gebaseerd op Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (juni 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 11.

<sup>39</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 9; van deze MKBA bestaan drie versies. Alle drie hanteren ze andere investering- en onderhoudskosten.

<sup>40</sup> Samengevat uit Witteveen+Bos i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Ontwerpnota Holwerd aan Zee. 14 mei 2024. Witteveen+Bos.



#### Buitendijks:

- Natuurontwikkeling in de kwelder: dit omvat onder meer een verbindingsgeul tussen de dijk en de Waddenzee, waar onder meer vissen kunnen migreren. Daarnaast bevat het ontwerp een vogelbroedeiland ter hoogte van de huidige zomerdijk en een afgegraven kwelder die onderloopt bij hoge hoogwaterstanden. Deze natuurontwikkeling beoogt het gebied aantrekkelijk te maken voor verschillende vogel- en vissoorten.
- Recreatie in de kwelder: het idee is om recreatie mogelijk te maken door belevingspaden en een vogelkijkhut.

#### In de dijk:

- Spuiregelwerk en stormvloedkering in de dijk: een regelwerk kan het getij in het getijdemeer beïnvloeden en zorgt tevens voor het tegengaan van slibsedimentatie. Naast dit spuiregelwerk is een stormvloedkering vereist voor de waterveiligheid. In het ontwerp is een verticale hefschuif opgenomen.

#### Binnendijks:

- Ringdijk rondom binnenmeer: omwille van de waterveiligheid is een ringdijk om het getijdemeer nodig.
- Waterkerend landschap: het zuidelijke deel van de kering om het meer is ontworpen als een waterkerend landschap in de vorm van glooiingen. Dit om het getijdemeer vanuit het dorp zichtbaar te maken en natuurbeleving te vergroten en het meer op afstand van het dorp te houden. Op deze 'natuurlijke terpen' kunnen ook recreatiewoningen komen.
- Binnendijkse natuurontwikkeling: enkele broedeilanden in het getijdemeer en slibinvang en een kleirijperij.
- Recreatieve voorzieningen: dit gaat om (hotel)lodges, hotels en andere accommodaties, een expeditiecentrum, wandelroutes, een 'belevingspromenade' in de overgang van het dorp naar het meer en parkeermogelijkheden.
- Een watersysteem voor zoet-zoutovergang: een zoet-zoutovergang richting de Holwerter Feart. Een brede infiltratiesloot en een gemaal zorgen voor de zoetwateraanvoer. Bij voldoende zoetwateraanvoer kan er zoetwater het meer instromen, bij tekort daarvan niet. De plannen voor de zoetwateraanvoer vereisen nog verdere uitwerking.



Figuur 6: Schematische weergave Holwerd aan Zee (Bron: Witteveen+Bos, 2024)<sup>41</sup>

De voorziene kosten voor de natuurlijke variant zijn berekend aan de hand van het prijspeil van 2024 en staan in tabel 3.

<sup>41</sup> Figuur afkomstig uit Witteveen+Bos i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Ontwerpnota Holwerd aan Zee. 14 mei 2024. Witteveen+Bos, p. 20.

Tabel 3: kosten natuurlijke variant (2024)<sup>42</sup>

	<b>Investeringskosten (rekenhorizon 3 jaar, reële kosten)</b>	<b>Instandhoudingskosten (rekenhorizon 102 jaar, reële kosten)</b>
Kosten exclusief btw	€ 96.895.627	€ 118.288.834

De onderhoudskosten (afgerond € 118 miljoen) zijn berekend over een periode van 102 jaar en vallen uiteen in twee categorieën:

- Dagelijks beheer en onderhoud: 55 miljoen, dus ongeveer € 5,5 ton per jaar.
- Overige kosten: € 63 miljoen heeft betrekking op groot onderhoud- en vervanging. De eerste onderdelen zijn na 10-15 jaar toe aan vervanging. De civieltechnische onderdelen moeten veelal na 50 tot 70 jaar worden vervangen.<sup>43</sup>

### 2.3.4 Huidig budget Holwerd aan Zee

Op dit moment is het voor Holwerd aan Zee beschikbare budget als volgt verdeeld:

Tabel 4: beschikbare budget Holwerd aan Zee<sup>44</sup>

<b>Organisatie</b>	<b>Budget bij afgifte</b>	<b>Nog beschikbaar</b>
Provincie Fryslân	€ 10 miljoen	€ 9 miljoen
Gemeente Noardeast-Fryslân	€ 5,5 miljoen	€ 5 miljoen
Droomfonds (Postcodeloterij)	€ 15 miljoen	€ 0
Waddenfonds	€ 8,33 miljoen	€ 8,12 miljoen
Regio Deal	€ 10 miljoen*	€ 5,1 miljoen
<b>Totaal</b>	<b>€ 48,83 miljoen</b>	<b>€ 27,22 miljoen</b>

\*Maximaal € 10 miljoen

## 2.4 Beleidspositie Holwerd aan Zee

De provincie heeft zich aangesloten bij het burgerinitiatief. Omdat het project raakvlakken heeft met provinciaal beleid, komt Holwerd aan Zee in enkele provinciale en interbestuurlijke beleidsstukken aan bod. Het is volgens de provincie geen provinciaal project en er is dus geen beleid specifiek voor Holwerd aan Zee.<sup>45</sup> Hieronder volgen de meest relevante stukken die een relatie (kunnen) hebben met het project Holwerd aan Zee.

<sup>42</sup> De bedragen in tabel zijn afkomstig uit Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Projectplan Holwerd aan Zee, Voorlopig eindconcept Stuurgroep 12 juni 2024. Stuurgroep Holwerd aan Zee, p. 54.

<sup>43</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Projectplan Holwerd aan Zee, Voorlopig eindconcept Stuurgroep 12 juni 2024. Stuurgroep Holwerd aan Zee, pp. 54-55.

<sup>44</sup> Bedragen afkomstig uit Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 10; Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee, p. 17; Bedragen onder beschikbaar komen uit Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Financiële Stand van zaken Holwerd aan Zee, 16 april 2024 aangevuld met informatie uit de ambtelijke reactie.

<sup>45</sup> Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Fryslân op 14 mei 2024.

### **2.4.1 Agenda voor het Waddengebied 2050 en Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026**

Verschillende mondiale vraagstukken, zoals klimaatverandering, de energietransitie, demografische veranderingen, technologische innovaties en morfologische ontwikkelingen, nopen het Rijk en decentrale overheden maatregelen te treffen om de Waddenzee te beschermen. De Agenda voor het Waddengebied is een bundeling van ambities, doelen en strategieën van Rijk en regio die de beleidskoers voor het Waddengebied neerzet. Deelnemers zijn Rijk, Waddenprovincies, eilandgemeenten en kustgemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, visserijorganisaties, organisaties voor recreatie en toerisme, en de samenwerkende havens. Tezamen vormen die partijen het Bestuurlijk Overleg Waddengebied.<sup>46</sup> De hoofddoelstelling luidt: “Een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap.”<sup>47</sup> Holwerd aan Zee komt in de agenda niet aan bod. Wel beschrijft één van de strategieën het dorp Holwerd als voorbeeld om cultureel erfgoed in te zetten om (oude) verbindingen tussen land en achterland te benutten.<sup>48</sup>

In 2023 stelde het Bestuurlijk Overleg Waddengebied het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 vast. Hierin geven de deelnemende partijen hoe zij de uitvoering van de Agenda voor het Waddengebied 2050 voor zich zien in concrete doelen en uitvoeringsinitiatieven. Holwerd aan Zee staat onder de pijler Recreatie en toerisme als initiatief buiten het uitvoeringsprogramma waarmee de Agenda verbinding wil zoeken. Verder komt het project aan bod in het Fries Programma Waddenkust. Dat programma noemt Holwerd aan Zee een integraal gebiedsontwikkelingsproject waarbij dijkversterking en “koppelkansen met opgaven ten aanzien van zoetwaterbeschikbaarheid/landbouw, recreatie en toerisme en leefbaarheid” centraal staan.<sup>49</sup> Een uitwerking van hoe Holwerd aan Zee bijdraagt aan de doelstellingen van beide beleidsstukken is er niet.

### **2.4.2 Waddenfonds**

Het Waddenfonds is een gemeenschappelijke regeling van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. Doel van het Waddenfonds is het ontwikkelen van de internationale ecologische betekenis van het Waddengebied in combinatie met regionale duurzame economische ontwikkeling. Om dat te bereiken wil het fonds:

1. de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied vergroten en versterken;
2. externe bedreigingen van de natuurrijkdom van het gebied wegnemen of verminderen;
3. een duurzame economische ontwikkeling en een duurzame energiehouding in gang zetten;
4. een duurzame kennishuishouding over het Waddengebied ontwikkelen.

---

<sup>46</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Agenda voor het Waddengebied 2050. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>47</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Agenda voor het Waddengebied 2050. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 11.

<sup>48</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Agenda voor het Waddengebied 2050. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 41.

<sup>49</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Agenda voor het Waddengebied 2050. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 41.

Het Uitvoeringsprogramma is een vertaling van het Uitvoeringskader Waddenfonds. Holwerd aan Zee staat niet in dit kader; In het Uitvoeringsprogramma is Holwerd aan Zee opgenomen in een bijlage die ‘ecologisch kansrijke’ projecten beschrijft. Hierbij verwijst het uitvoeringsprogramma naar het in 2022 afgelopen Programma naar een Rijke Waddenzee.<sup>50</sup>

Het project Holwerd aan Zee krijgt € 8,3 miljoen uit het Investeringskader Waddenfonds (IKW).<sup>51</sup> Het IKW is een initiatief van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland met als doel “de ecologie en economie van het waddengebied naar een hoger niveau te tillen.”<sup>52</sup> Het IKW schaaft Holwerd aan Zee onder de programmaliijn Vitale kust en Afsluitdijk.<sup>53</sup> Het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds is verantwoordelijk voor het toekennen van subsidie uit het Waddenfonds.<sup>54</sup> Een Gedeputeerde van elke deelnemende provincie neemt deel aan het Dagelijks Bestuur.<sup>55</sup>

### 2.4.3 Programma naar een Rijke Waddenzee

Het Programma naar een Rijke Waddenzee was een organisatie die zich richtte “op transitie naar natuurverbetering en duurzaam (economisch) medegebruik”.<sup>56</sup> Partijen waren het Rijk, de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland en enkele natuurorganisaties. Het Programma was tussen 2014-2018 betrokken bij de planvorming en gaf opdracht om de haalbaarheid van het project te onderzoeken.<sup>57</sup> Het resultaat hiervan is een haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door Dienst Landelijk Gebied. Dit onderzoek komt in paragraaf 3.2.1 aan bod.

### 2.4.4 Programmatische Aanpak Grote Wateren

De Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) heeft tot doel de ecologische waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken in grote wateren.<sup>58</sup> De PAGW is de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Tijdens meerdere stuurgroepvergaderingen is opgeroepen om te komen tot een heldere positionering van Holwerd aan Zee binnen de PAGW.<sup>59</sup> Bij Rijkswaterstaat is de besluitvorming over de PAGW gepland voor het laatste kwartaal van 2024.<sup>60</sup>

Naast de PAGW is het Wetterskip Fryslân bezig met de dijkversterking tussen Koehool en het Lauwersmeer (KLM). Het plan van aanpak hiervoor stelde het Wetterskip vast in 2016. Holwerd aan Zee is hier niet als onderdeel in opgenomen. Wel staat een notitie over het

---

<sup>50</sup> Bijlage 4 in Waddenfonds. (2021). Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2021-2027. Waddenfonds, p. 62.

<sup>51</sup> Website IKW: <https://www.investeringskaderwaddengebied.nl/2020/03/29/holwerd-aan-zee-nieuwe-poort-naar-het-wad/>, benaderd op 8 april 2024.

<sup>52</sup> Provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. (2021). Meerjarenprogramma Investeringskader Waddengebied 2021 en verder. Terwisscha & Wagenaar | Vormburo, p. 5; een vergelijkbare doelstelling staat in het vorige Meerjarenprogramma.

<sup>53</sup> Provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. (2019). Meerjarenprogramma Investeringskader Waddengebied 2019 en verder. Terwisscha & Wagenaar | Vormburo, p. 21

<sup>54</sup> Waddenfonds. (2021). Uitvoeringskader Waddenfonds 2021-2027. Waddenfonds, p. 20.

<sup>55</sup> Artikel 9 Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds

<sup>56</sup> Website Programma naar een Rijke Waddenzee: <https://rijkwaddenzee.nl/programmaorganisatie/index.htm>, benaderd op 6 februari 2024.

<sup>57</sup> Website Programma naar een Rijke Waddenzee: <https://rijkwaddenzee.nl/project/follow-up-holwerd-aan-zee/index.htm>, benaderd op 6 februari 2024.

<sup>58</sup> Website PAGW: <https://www.pagw.nl/>, benaderd op 2 april 2024.

<sup>59</sup> Meest recent tijdens de stuurgroepvergadering van 29 juni 2023.

<sup>60</sup> Verslag stuurgroepvergadering van 13 november 2023, p. 7.

voorkeursalternatief van de dijkversterking (uit 2021) een aantal keer stil bij Holwerd aan Zee in de uitleg over de verschillende varianten.<sup>61</sup>

## 2.5 Samenvattende bevindingen

- Sinds het tekenen van de intentieverklaring in 2019 bestaan er twee hoofdvarianten van Holwerd aan Zee: één met een overvaarbare vaargeul en één met een niet-overvaarbare geul. De laatste variant is de variant die de voorkeur geniet van de stuurgroep, zij het niet unaniem. Gedeputeerde Staten stemden in de stuurgroep voor de niet-overvaarbare variant; Zij stelden Provinciale Staten voor niet verder te gaan met de uitwerking van die variant. Het doel van het project is (nog steeds) om economische ontwikkeling te versterken, krimp tegen te gaan en de leefbaarheid van de regio te borgen. In de loop van de tijd kwam in de plannen meer nadruk op natuurontwikkeling.
- Omdat Holwerd aan Zee geen provinciaal project is, is er geen beleid specifiek voor Holwerd aan Zee. De plannen van Holwerd aan Zee komen in enkele beleidsstukken aan bod. Die koppelen Holwerd aan Zee onder verschillende beleidsterreinen:
  - Het project staat niet in de Agenda voor het Waddengebied 2050. Holwerd aan Zee is ook geen onderdeel van het hieruit voortvloeiende Uitvoeringsprogramma Waddengebied. Wel beschrijft dit document Holwerd aan Zee als een ‘ecologisch kansrijk project’ in een bijlage.
  - Het Fries Programma Waddenkust noemt Holwerd aan Zee een integraal gebiedsontwikkelingsproject waarbij dijkversterking en “koppelkansen met opgaven ten aanzien van zoetwaterbeschikbaarheid/landbouw, recreatie en toerisme en leefbaarheid” centraal staan.
  - Het Investeringskader Waddengebied (IKW) neemt Holwerd aan Zee op onder de programmaliijn Vitale Kust en Afsluitdijk. Holwerd aan Zee krijgt van het Waddenfonds € 8,3 miljoen aan middelen uit het IKW. Het Uitvoeringsprogramma Waddenfonds 2021-2027 vermeldt Holwerd aan Zee als ‘ecologisch kansrijk’ project een project.
  - Het voormalige Programma naar een Rijke Waddenzee gaf Dienst Landelijk Gebied in 2015 opdracht om voor Holwerd aan Zee een haalbaarheidsonderzoek te doen. Programma naar een Rijke Waddenzee was betrokken bij de planvorming.
  - Mogelijk heeft Holwerd aan Zee een plek in de Programmatische Aanpak Grote Wateren. Hierover zal nog besluitvorming plaatsvinden.

---

<sup>61</sup> Witteveen+Bos i.o.v. Wetterkip Fryslân. (2021). Verkenning Waddenzeedijk Koehool-Lauwersmeer: notitie voorkeursalternatief. Witteveen+Bos. Vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het Wetterskip Fryslân op 23 november 2021.

# 3. Haalbaarheid plannen Holwerd aan Zee

## 3.1 Inleiding

Gedurende de looptijd van het project van Holwerd aan Zee verschenen verschillende haalbaarheidsstudies en MKBA's. Dit hoofdstuk gaat in op de haalbaarheidsstudies en MKBA's van Holwerd aan Zee. Daarnaast beschrijven we hier de belangrijkste bevindingen van de second opinion die wij van de meest recente MKBA lieten opstellen.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 3: Hoe technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn de huidige natuurlijke varianten van het project en zijn de risico's van die varianten in beeld, gelet op de huidige MKBA?

## 3.2 Haalbaarheidsonderzoeken en MKBA's over Holwerd aan Zee

### 3.2.1 Haalbaarheidsonderzoeken en MKBA's vóór 2021

In 2015 publiceerde de Dienst Landelijk Gebied (DLG) een onderzoek naar de haalbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van Holwerd aan Zee.<sup>62</sup> De drie onderzochte aspecten vallen uiteen in thema's en per thema geeft DLG aan of er een positief effect, geen effect of negatief effect zou optreden bij doorgang van Holwerd aan Zee. Antwoord op de vraag of Holwerd aan Zee haalbaar, betaalbaar en duurzaam was, was "positief, maar nog geen volmondig 'ja'. Holwerd aan Zee is op dit moment nog niet een 'project' met een duidelijk begin en einde. Op basis van de huidige bronnen, kennis en dynamiek kan nu dus ook nog niet besloten worden over een afgerond projectplan met een totaalbegroting."<sup>63</sup>

In 2015 stelde Witteveen+Bos een MKBA op. Deze MKBA liet een bandbreedte zien, afhankelijk van de baten van verblijfsrecreatie en al dan niet een kostenverlaging door een 'slimmer technisch ontwerp'. Vooral baggerkosten hadden grote invloed op de kosten-batenberekening gezien de toename van het baggervolume over de jaren. Baten die de baggerkosten overstijgen zouden

---

<sup>62</sup> Dienst Landelijk Gebied i.o.v. Programma naar een Rijke Waddenzee en Deltaprogramma Waddengebied. (2015). Haalbaarheids-onderzoek Holwerd aan Zee. GH+O communicatie en creatie, Leeuwarden.

<sup>63</sup> Dienst Landelijk Gebied i.o.v. Programma naar een Rijke Waddenzee en Deltaprogramma Waddengebied. (2015). Haalbaarheids-onderzoek Holwerd aan Zee. GH+O communicatie en creatie, Leeuwarden, p. 3.

optreden doordat de vaarverbinding Holwerd-Ameland vrij blijft voor vaarverkeer door baggeren. Bij lage kosten en hoge aantallen verblijfsrecreanten was de uitkomst van de MKBA positief.<sup>64</sup>

SEO voorzag de MKBA van een second opinion.<sup>65</sup> Het onderzoeksbureau onderzocht de goede en minder goede aspecten van de MKBA en kwam met aanbevelingen om de MKBA te verbeteren.<sup>66</sup> De hoofdconclusie van de second opinion was de volgende: “De MKBA Holwerd aan Zee is op hoofdlijnen adequaat uitgevoerd, maar een probleemanalyse en alternatieven voor Holwerd aan Zee ontbreken en de presentatie is wat ongelukkig. Holwerd aan Zee heeft mogelijk een maatschappelijke meerwaarde, maar of dat zo is blijkt nog niet uit de huidige versie van de MKBA. Nader onderzoek is nodig naar de baggervolumes, baggerprijzen, leefbaarheidsbaten en de wensen van recreanten.”<sup>67</sup> SEO stelt ook dat de MKBA op punten afweek van de gangbare richtlijnen voor MKBA’s (Zie Kader I).<sup>68</sup>

#### **Kader I: Algemene leidraad voor kosten- en batenanalyse 2013**

De Algemene leidraad voor kosten- en batenanalyse uit 2013 is opgesteld door het CPB en PBL en biedt het kader waaraan elke MKBA dient te voldoen. Deze leidraad beschrijft de stappen voor het opstellen van een MKBA en welke eisen aan de verschillende onderdelen van de uitgevoerde MKBA worden gesteld. Deze leidraad is verplicht voor de Rijksoverheid. Decentrale overheden hoeven deze leidraad niet toe te passen maar de leidraad is wel een gezaghebbende richtlijn die zij niet zomaar naast zich neer kunnen leggen.<sup>69</sup>

WLO-scenario’s zijn gebruikelijk in MKBA’s om toekomstbeelden te schetsen. Die toekomstbeelden komen tot stand op de schaal van COROP-gebieden.<sup>70</sup> Deze schaal is te groot voor Holwerd aan Zee. Voor Holwerd aan Zee zijn prognoses op dorpsniveau als uitgangspunt een logischer schaalniveau. Dit komt omdat ontwikkelingen tussen dorpen en reigo’s binnen COROP-gebieden kunnen verschillen. Ter illustratie, Leeuwarden en Holwerd liggen in hetzelfde COROP-gebied. In de MKBA van CE Delft gebruikt het onderzoeksbureau scenario’s opgesteld door PRIMOS en de provincie Fryslân, die KAW heeft vertaald op dorpsniveau (KAW, 2017).<sup>71</sup>

De bij Holwerd aan Zee aangesloten partijen lieten een onderzoek in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) uitvoeren om de haalbaarheid van het plan verder te onderzoeken. Dit MIRT-onderzoek concludeerde dat Holwerd aan Zee in potentie kan voorzien in het stimuleren van toerisme mits toegespitst op de ‘juiste doelgroep’. Verder kan Holwerd aan Zee een bijdrage leveren aan natuuropgaven, in het bijzonder door realisatie van hoogwatervlucht- en broedplaatsen en eventueel vismigratie. De aanleg van een vaargeul strookt echter niet met de Natura 2000-doelstelling om de kwaliteit van de bestaande kwelder te behouden en waar mogelijk te versterken. Hier voorzag het onderzoek ook drempels

<sup>64</sup> Rho adviseurs & Witteveen+Bos i.o.v. Stichting Holwerd aan Zee. (19 oktober 2015). De maatschappelijke kosten en baten van Holwerd aan Zee. Rho adviseurs & Witteveen+Bos, pp. 9-10 en pp 26-28; . Het saldo in de MKBA van 19 oktober 2015 laat een bandbreedte zien tussen -101,54 tot 5,19. De bijbehorende ratio ligt dan tussen 0,43 tot 1,03.

<sup>65</sup> In het bijzonder op de zevende versie van de MKBA gedateerd 21 januari 2015.

<sup>66</sup> SEO i.o.v. staf Deltacommissaris. (2015). Second opinion kosten en baten Holwerd aan Zee. SEO, Amsterdam.

<sup>67</sup> SEO i.o.v. staf Deltacommissaris. (2015). Second opinion kosten en baten Holwerd aan Zee. SEO, Amsterdam, p. 9.

<sup>68</sup> SEO i.o.v. staf Deltacommissaris. (2015). Second opinion kosten en baten Holwerd aan Zee. SEO, Amsterdam, p. 9.

<sup>69</sup> CPB en PBL. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. CPB en PBL.

<sup>70</sup> COROP staat voor Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma. Een COROP-gebied is een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies in. In 1970 ontworpen door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma, waaraan de indeling haar naam dankt. Nederland telt 40 COROP-gebieden. Zie CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2010/03/corop-gebieden>, benaderd op 12 juni 2024.

<sup>71</sup> CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft, p 7.



met betrekking tot de vergunbaarheid. Een discussiepunt dat tijdens dit onderzoek meermaals ter sprake kwam, was de rol van Holwerd aan Zee in relatie tot de bereikbaarheid van Ameland. Holwerd aan Zee dreigde afhankelijk te worden van het zoeken naar langetermijnoplossingen voor een duurzame bereikbaarheid van Ameland terwijl de achterliggende ambitie van Holwerd aan Zee daar niet op was toegespitst. Het MIRT-onderzoek beval aan om de doorontwikkeling van Holwerd aan Zee zodanig uit te voeren dat Holwerd aan Zee ook onafhankelijk van de langetermijnvisie op de bereikbaarheid van Ameland uitgevoerd kan worden, maar dat tegelijk, waar relevant, ingespeeld kon worden op de uitkomsten daarvan.<sup>72</sup>

In 2018 verscheen een tweede MKBA, deze keer van CE Delft.<sup>73</sup> Deze MKBA had als doel om de welvaartseffecten van Holwerd aan Zee in kaart te brengen door de kosten en baten af te zetten tegen de meest waarschijnlijke situatie als het project niet zou doorgaan. In de MKBA kwamen een probleemanalyse en alternatieven voor Holwerd aan Zee aan bod. Verder volgde CE Delft de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van het Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; zie kader I) maar maakte geen gebruik van Scenario's Welvaart en Leefomgeving (WLO-scenario's). Dit omdat de WLO-scenario's niet specifiek genoeg waren voor de relatief kleine schaal van het project. Het onderzoeksbureau concludeerde dat de baten vanuit regionaal perspectief groter zijn dan de kosten. Het project biedt volgens de MKBA een manier om te breken met de vicieuze cirkel van leegstand, verloedering en afname van voorzieningen als gevolg van krimp. Net als die van 2015 nam deze MKBA de baggerkosten en -baten mee in de berekening, gezien die een gunstige invloed zouden uitoefenen op de vaarverbinding Holwerd-Ameland.<sup>74</sup> Deze MKBA is niet voorzien van een second opinion.<sup>75</sup>

### **3.2.2 Haalbaarheidsonderzoek en MKBA vanaf 2021**

#### **Haalbaarheidsonderzoek voorkeursalternatief Arcadis, Deltares en Waterproof (2021/2022)**

In 2022 publiceerden Arcadis, Deltares en Waterproof een oplegnotitie van een uitgebreid haalbaarheidsonderzoek naar een voorkeursalternatief van het project Holwerd aan Zee. De drie adviesbureaus gingen elk in op een onderdeel van de plannen: Arcadis werkte het voorkeursalternatief nader uit in een technisch ontwerp en stelde een kosten-batenanalyse op. Deltares ging na welke effecten op de omgeving te verwachten zijn als de aanleg Holwerd aan Zee doorgang vindt en welke effecten toekomstige ontwikkelingen op Holwerd aan Zee betrekking hebben. Tot slot modelleerde Waterproof de waterbeweging en het slibtransport en bepaalde wat de te verwachten aanslibbing is en welke maatregelen deze aanslibbing kunnen reduceren.<sup>76</sup> In de

---

<sup>72</sup> Wing i.o.v. Ministeries van Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken, Wetterskip Fryslân, provincie Fryslân, gemeente Dongeradeel en Stichting Holwerd aan Zee. (2016). MIRT-onderzoek Holwerd aan Zee, Krachtig dorp aan het Werelderfgoed Waddenzee: opgaven, kansen, haalbaarheid en doorontwikkelen. Wing.

<sup>73</sup> CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft.

<sup>74</sup> CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft, p. 37.

<sup>75</sup> Gebaseerd op een gesprek met de Stichting Holwerd aan Zee op 13 maart 2024.

<sup>76</sup> Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2022). Oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 11 februari 2022, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof.

notitie gaan partijen in op de vraag of Holwerd aan Zee haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar is. Wat betreft de haalbaarheid concluderen partijen dat het plan Holwerd aan Zee technisch gezien mogelijk is. Ze plaatsten onder meer de volgende kanttekeningen:

- Het plangebied ligt nabij het wantij, waardoor de slibaanwas hoog is. Die hoge sedimentatie heeft ook gevolgen voor eventuele (recreatieve) vaart. Een spuiregelwerk is een oplossing hiervoor maar heeft wel gevolgen voor de recreatievaart en de beoogde vismigratie.
- Holwerd aan Zee is niet een plek waar van nature vismigratie voorkomt. Dit heeft onder meer te maken met de gebrekkige aanvoer van zoetwater. Verzilting kan een probleem zijn op het moment dat zoutwater door een geul naar het achterland stroomt.
- De vergunbaarheid van de werkzaamheden van het project kan een probleem kan zijn. Het plangebied is immers een Natura-2000-gebied.

Volgens de notitie vereisten enkele onderdelen nog meer onderzoek, zoals de nautische veiligheid, natuurontwikkeling, mitigeren van zoutintrusie en de aanlevering van zoetwater.<sup>77</sup>

Hier doen de onderzoeksbureaus enkele voorstellen voor.<sup>78</sup>

Een op dat moment niet-openbare concept-oplegnotitie<sup>79</sup> belandde bij Provinciale Staten en in de media. Hier stelden Provinciale Staten vragen over (zie paragraaf 5.3.2). Uiteindelijk kregen Provinciale Staten de definitieve versie als bijlage bij een brief van de Stuurgroep Holwerd aan Zee over de stand van zaken van Holwerd aan Zee, ter informatie als ingekomen stuk.<sup>80</sup>

### **MKBA's Witteveen+Bos (2022)**

In 2022 verscheen een MKBA waarin een vergelijking stond van de twee natuurlijke varianten, een met overvaarbare vaargeul (groeivariant) en een niet-overvaarbaar (basisvariant). De MKBA is namens de stuurgroep opgesteld in opdracht van de provincie Fryslân; de stuurgroep heeft de MKBA tot op heden niet vastgesteld omdat ze het onderling oneens zijn. De gemeente Noardeast-Fryslân vond de cijfers niet realistisch, andere participanten wilden eerst andere onderzoeken afwachten.<sup>81</sup>

Zoals eerder genoemd bestaan drie versies van deze MKBA: februari, juni en december 2022. De versies bevatten zelf geen nulvariant (in de MKBA aangeduid als baseline) maar verwijzen naar de MKBA van 2018.<sup>82</sup> Die MKBA had als nulscenario dat bevolkingskrimp als gevolg van de relatief hoge werkloosheid in de regio doorzet. Gevolg van de krimp is het verdwijnen van voorzieningen,

---

<sup>77</sup> Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2022). Oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 11 februari 2022, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof, pp. 22-27.

<sup>78</sup> Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2022). Oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 11 februari 2022, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof, pp. 28-31.

<sup>79</sup> Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2021). Concept oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 3 december 2021, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof.

<sup>80</sup> Provincie Fryslân, Lijst met ingekomen stukken van de Statenvergadering van 21 september 2022; Het was de derde bijlage bij een brief van de Stichting Holwerd aan Zee, Brief Staten en Raden, 29 juni 2022.

<sup>81</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag van 8 maart 2023, p. 2; Stuurgroepverslag van 13 maart 2024, p. 5.

<sup>82</sup> CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft.

leegstand en daarmee een risico op algehele achteruitgang van het gebied. Verder heeft het niet doorgaan van het project volgens de MKBA van 2018 zijn weerslag op de biodiversiteit: die stagneert omdat voor een toename van de biodiversiteit meer brakke natuur met geulen, eilanden en vismigratiemogelijkheden vereist zijn.<sup>83</sup>

We beschrijven hieronder de versies van juni en december, omdat de versie van februari en juni inhoudelijk weinig van elkaar verschillen. De verschillende versies van de MKBA gaan uit van de richtlijnen uit de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB en PBL. De MKBA had de volgende algemene uitgangspunten:

- Discontovoet: om alle toekomstige baten van het project Holwerd aan Zee naar het heden te verrekenen zijn deze verdisconteerd met een voet van 2,25%.
- Periode en prijspeil: beide versies hanteren een periode van 103 jaar, ervan uitgaande dat de aanleg 3 jaar duurt en een MKBA normaliter voor 100 jaar wordt opgesteld. De versie van december 2022 volgt het prijspeil van 2021 volgens de standaardmethodiek voor kostenramingen (SSK); die van juni volgt het prijspeil van 2022. De baten van het project zijn in beide versies ingeboekt na gereedkomen van het project. Er is in de MKBA geen rekening gehouden met de aanlooptijd met als gevolg dat alle baten met een aanlooptijd enigszins zijn overschat.
- Ruimtelijke schaal: regionaal, namelijk regio Noordoost-Fryslân. De aanduiding van de regionale schaal is van belang om te voorkomen dat verschuivingen van economische activiteit in de regio worden meegenomen in de berekening. Bij regionale economische projecten kan een waterbedeffect optreden (economische groei in de kern, krimp in de periferie) en dat levert op regionaal niveau geen netto welvaarts- of economisch effect op. Alleen extra bezoeken, bestedingen en banen die zonder het plan optreden mogen bij een MKBA in rekening worden gebracht.
- Economische groeiscenario's: beide versies van de MKBA gaan uit van gemiddelde economische groei, omdat WLO-scenario's specifiek voor recreatie ontbreken.

Tabel 5 toont de kostenuitgangspunten van de versie van juni 2022.

---

<sup>83</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 8; De eerdere MKBA van CE Delft bevat een probleemanalyse. Zie CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft., pp. 9 - 14.

Tabel 5: Kostenuitgangspunten MKBA (prijspeil 2022)<sup>84</sup>

<b>Planonderdelen op hoofdlijnen</b>	<b>Basisvariant (zonder varen)</b>		<b>Groeivariant (met varen)</b>	
	<b>Investeringskosten, (eenmalig, €)</b>	<b>Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)</b>	<b>Investeringskosten, (eenmalig, €)</b>	<b>Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)</b>
Vaarrecreatie	0	0	27.627.208	423.327
Getijdemeer	11.333.565	1.109.866	11.203.399	1.109.866
Vismigratie	11.392.862	117.409	3.365.563	117.409
Hoogwaterveiligheid	9.736.433	173.255	23.547.131	173.255
Oppervlaktewater	1.677.483	4.632	1.822.863	4.632
Kabels en leidingen	4.580.503	-	3.768.104	-
Recreatievoorzieningen	1.897.832	14.908	2.115.188	14.908
Overige objecten	8.976.326	-	8.016.972	-
Risicoreservering & financiering	10.476.135	198.658	13.199.608	198.658
<b>Totaal (inclusief btw)</b>	<b>60.071.139</b>	<b>1.618.726</b>	<b>94.666.036</b>	<b>2.042.054</b>

Tabel 6 toont de kostenuitgangspunten van de MKBA van december 2022.

Tabel 6: kostenuitgangspunten MKBA Holwerd aan Zee december 2022<sup>85</sup>

<b>Planonderdelen op hoofdlijnen</b>	<b>Natuurlijke variant zonder varen</b>		<b>Natuurlijke variant met varen</b>	
	<b>Investeringskosten, (eenmalig, €)</b>	<b>Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)</b>	<b>Investeringskosten, (eenmalig, €)</b>	<b>Beheer- en onderhoudskosten (jaarlijks, €)</b>
Vaarrecreatie	35.978.280	10.314	39.015.782	99.785
Getijdemeer	10.891.696	422.664	10.891.696	422.664
Vismigratie	2.654.711	114.012	2.654.711	114.012
Hoogwaterveiligheid	21.781.079	177.611	21.600.363	216.295
Oppervlaktewater	1.721.965	4.498	1.721.965	4.498
Kabels en leidingen	4.580.503	-	4.580.503	-
Recreatievoorzieningen	1.948.157	14.476	1.948.157	14.476
Overige objecten	8.981.298	-	8.981.298	-
Risicoreservering & financiering	8.433.955	61.453	8.433.955	61.453
<b>Totaal (inclusief btw)</b>	<b>96.971.645</b>	<b>805.029</b>	<b>99.828.431</b>	<b>933.182</b>
<b>Eenmalige klevverkoop</b>	<b>- 25.306.500</b>	<b>-</b>	<b>- 25.306.500</b>	<b>-</b>

Er is verschil tussen de MKBA's in de kosten voor vaarrecreatie. In de MKBA van juni 2022 zijn kosten voor vaarrecreatie bij de basisvariant nihil. De kosten voor vaarrecreatie bij de groeivariant

<sup>84</sup> Gebaseerd op Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (juni 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 11.

<sup>85</sup> Gebaseerd op tabel 3.2 in Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 9.

zijn meer dan € 10 miljoen lager dan die van de MKBA van december 2022. De onderhoudskosten voor vaarrecreatie zijn bij de groeivariant vier keer hoger ingeschat dan die van de natuurlijke variant met varen van de MKBA van december 2022.

Binnen de MKBA's zit het prijsverschil tussen de twee varianten met name in extra vaarrecreatieve voorzieningen. Beide kostenopties van december 2022 gaan uit van de verkoop van klei die vrijkomt bij het uitbaggeren van het getijdemeer.

De twee versies van de MKBA noemen de volgende verwachte baten:

Tabel 7: verwachte baten beide versies MKBA Holwerd aan Zee<sup>86</sup>

Baten/effecten in miljoenen euro's bij een discontovoet voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar	Juni 2022		December 2022	
	Basisvariant	Groeivariant	Natuurlijke variant zonder varen	Natuurlijke variant met varen
Netto opbrengst kleiverkoop	8,09	8,09	1,22	1,22
Exploitatiebaten verblijfsrecreatie	39,63	44,21	79,72	80,79
Exploitatiebaten dagrecreatie	0,89	6,22	13,23	13,23
Recreatieve belevingsbaten	1,13	3,12	6,33	6,33
Werkgelegenheidsbaten	7,50	9,33	18,45	18,66
Woongenotsbaten landschapsverfraaiing	9,08	18,15	9,08	18,15
Baten van vermeden leegstand	9,83	12,16	12,36	12,36
Baten van voorzieningenbehoud	13,53	16,83	16,83	16,83
Erfgoedbaten	2,96	3,68	3,68	3,68
Biodiversiteitsbaten	5,25	5,25	5,25	5,25
Landbouwopbrengsten	-1,04	-1,04	0,00	0,00
<b>Totale baten</b>	<b>96,85</b>	<b>126,00</b>	<b>166,14</b>	<b>176,50</b>

<sup>86</sup> Tabel gebaseerd op tabellen 4.2 in Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (juni 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 22; Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 20.

Onderstaande tabel toont het saldo en de ratio van de beide versies van de MKBA.

Tabel 8: Saldo en ratio beide versies MKBA Holwerd aan Zee<sup>87</sup>

	Juni 2022		December 2022	
	Basisvariant	Groeivariant	Natuurlijke variant zonder varen (bedragen in miljoen €)	Natuurlijke variant met varen (bedragen in miljoen €)
Totale kosten	137,4	191,9	112,29	115,67
Totale baten	96,8	126,0	116,14	176,50
Saldo (baten – kosten)	-40,6	-65,9	53,85	60,82
Ratio (baten / kosten)	0,70	0,66	1,48	1,53

Te zien is dat in de MKBA van december 2022 de baten in beide scenario's de kosten zouden overstijgen; die van juni toont een negatief saldo. De MKBA van december beschrijft niet waarom eerdere versies van de MKBA een negatief saldo laten zien.<sup>88</sup> Als overnachtingen achterblijven en de kleiverkoop tegenvalt, zullen het saldo en de ratio negatief zijn.<sup>89</sup>

### 3.2.3 Second opinion MKBA 2022<sup>90</sup>

De Noordelijke Rekenkamer liet een second opinion opstellen om na te gaan in hoeverre de plannen in de meest recente MKBA (december 2022) en het meest recente ontwerp (april 2024) technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn. Daarnaast liet de kosten van het project tegen de baten op basis van het meest recente prijspeil berekenen. Kader II toont de opdracht die het onderzoeksbureau uitvoerde.

#### Kader II: Opdracht aan Ecorys<sup>91</sup>

De Noordelijke Rekenkamer wil onderzoeken in hoeverre de huidige varianten haalbaar zijn en of de Provinciale Staten over adequate informatie beschikken om een weloverwogen besluit over het project te kunnen nemen. Dit hoofddoel kan vervolgens worden uitgesplitst in een aantal specifieke deelvragen. In het offerteverzoek en ons voorstel wordt invulling gegeven aan deelvraag 3: Hoe technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn de huidige natuurlijke varianten van het project en zijn de risico's van die varianten in beeld, gelet op de huidige MKBA?

Deze second opinion zal concreet antwoord moeten geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre zijn de plannen in de voorkeursvariant technisch, financieel en juridisch haalbaar?
2. Zijn de redeneringen in de MKBA navolgbaar, adequaat en feitelijk onderbouwd?
3. In hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten?
4. In hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten op basis van het meest recente prijspeil?

<sup>87</sup> Gebaseerd op tabel 5.2 in Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (juni 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 28; Tabel 4.1 in Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 19.

<sup>88</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 26.

<sup>89</sup> Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs, p. 27.

<sup>90</sup> Deze paragraaf is vrijwel geheel gebaseerd op Ecorys i.o.v. Noordelijke Rekenkamer. (2024). Second Opinion MKBA 2022 over Holwerd aan Zee. Ecorys, behalve daar waar in de tekst aangegeven.

<sup>91</sup> Geciteerd uit de ondertekende offerte d.d. 17 mei 2024.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen:

- De MKBA levert een goed navolgbaar overzicht van relevante maatschappelijke kosten en baten van het project Holwerd aan Zee, vanuit het perspectief van het project zelf.
- De MKBA levert niet de juiste informatie voor een afweging op een hoger (ruimtelijk) schaalniveau dan het project zelf, zoals voor de provincie Fryslân.
- Alhoewel de MKBA ruim in gaat op gevoeligheidsanalyses, zijn de mogelijke effecten of mitigerende maatregelen van risico's op met name technisch gebied (b.v. onderhoud) en ook voor de uitgangspunten van de marktvrage onvoldoende inzichtelijk gemaakt.
- Veel van de gebruikte kengetallen zijn goed onderbouwd en correct, met een aantal aandachtspunten.
- Er is een groot aantal indirecte effecten opgenomen die ook in omvang een groot deel van de baten bepalen, meer dan gebruikelijk en acceptabel in MKBA's. De redeneringen hierbij zijn grotendeels correct; De omvang lijkt overschat.
- Het (indirecte) effect op landbouw zou negatief moeten zijn, er wordt immers landbouwgrond opgeofferd om het project te realiseren.
- Recentere inzichten (na 2022) wijzen op hogere kosten (vanwege prijspeil, instandhoudingskosten, kleiverkopen) en lagere baten (vanuit recreatie).

In het kader van de second opinion is geen additioneel onderzoek gedaan naar de technische, juridische en financiële haalbaarheid van de plannen van Holwerd aan Zee. Wel is te stellen dat bepaalde risico's en de impact daarvan op de maatschappelijke meerwaarde onvoldoende in de MKBA aan bod komen. Aan de kostenkant heeft baggeren een groot aandeel (circa € 20 miljoen euro netto contante waarde). Vanwege het hoge risico verbonden aan de netto kleiopbrengsten bestaat de mogelijkheid dat deze opbrengsten (gedeeltelijk) wegvallen en overschat zijn in de MKBA. Een recente gevoeligheidsanalyse trachtte de onzekerheid in kaart te brengen, maar de kosten- en batenratio blijft gevoelig voor de post 'kleiverkopen'.

Financiële en juridische aspecten hebben in principe geen plek in een MKBA en zijn uiteraard wel van belang bij een eventuele beslissing om tot realisatie over te gaan. Hier schonk de stuurgroep in recentere stukken wel aandacht aan. In kader van de juridische haalbaarheid stelde de stuurgroep een vergunningenscan op. Daaruit blijkt dat wanneer werkzaamheden van Holwerd aan Zee zouden gaan plaatsvinden, zoals het aanleggen van een buitendijkse geul in Natura 2000-gebied, een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist. Dat bemoeilijkt de juridische haalbaarheid naar alle waarschijnlijkheid wel.<sup>92</sup>

Om inzicht te krijgen in de financiële haalbaarheid liet de stuurgroep een berekening op basis van het prijspeil 2024 maken. Ook daarin zijn enkele aandachtspunten te noemen. De MKBA gaat onder meer uit van hogere aantallen dagrecreanten en verblijfsrecreanten dan de financiële doorrekening. Verder gaat de MKBA uit van een winstmarge van 14% van de bestedingen voor dagrecreanten (aan expedities bijvoorbeeld), terwijl de financiële doorrekening een lager percentage van grofweg 5% hanteert. Door het bijstellen van exploitatiebaten van dagrecreatie

---

<sup>92</sup> Zie Stuurgroep Holwerd aan Zee, Vergunningenscan.

veranderen de MKBA-resultaten. Zo daalt de maatschappelijke meerwaarde met circa € 9 miljoen euro (gelijk aan een daling van de kosten-batenratio met 0,08).

De redeneringen in de MKBA zijn over het algemeen goed navolgbaar, correct en onderbouwd. Wel zijn een aantal aandachtspunten te noemen: het negatieve effect op de landbouw lijkt niet beoordeeld te worden. Een ander belangrijk kritiekpunt betrof de omvang van de markt voor (de bezetting van) het aantal bedden. Een gevoeligheidsanalyse vond wel plaats op verdere doorgroei (naar 2000). Die liet al een substantieel effect zien. Een nadere analyse van het tegenvallen van de bezetting bij 700 bedden was ook op zijn plaats geweest. Tot slot, de recentere SSK zorgde voor het inzicht dat de het kostenniveau naar boven dient te worden bijgesteld.

De MKBA van 2022 en actualisering van het ontwerp in 2024 zijn opgesteld vanuit het perspectief vanuit de regio Noordoost-Fryslân. Die effectstudies bieden daarom alleen vanuit dat perspectief beslisinformatie op. Voor besluitvorming op een hoger ruimtelijk schaalniveau, zoals de provincie Fryslân, levert deze MKBA onvoldoende informatie op. Er zal immers vrijwel zeker sprake zijn van verdringing bij andere toeristische locaties waarmee de positieve baten snel zullen afnemen. Op provinciaal niveau zal de afweging in de MKBA minder positief uitvallen of wellicht negatief. Actuele inzichten over de belangrijkste kosten- en batencomponenten versterken deze conclusie: Op basis van het vergelijken van de SSK-ramingen die aan de MKBA ten grondslag hebben gelegen, een recenter opgesteld SSK-raming en een analyse van indexcijfers van het CBS kan gesteld worden dat er een substantiële kostenstijging te verwachten valt als het project op dit moment zou worden aanbesteed. Overigens is het wel zo dat een aantal batencomponenten naar boven bijgesteld kunnen worden, zoals de gemiddelde WOZ-waarde van huizen.

### 3.3 Samenvattende bevindingen

- Sinds 2019 passeerden verschillende effectstudies naar Holwerd aan Zee de revue. De uitkomsten hiervan verschillen. De meeste achtten de plannen van Holwerd aan Zee technisch haalbaar maar plaatsten ook kanttekeningen: Holwerd heeft te maken met grote slibaanwas gezien de toegangseul en het getijdemeer in een gebied liggen nabij het wantij waardoor sedimentatie erg hoog is. Daarnaast is Holwerd aan Zee niet van nature een plek waar vismigratie plaatsvindt, onder meer door een natuurlijk tekort in de natuurlijke aanvoer van zoetwater. Tot slot beschreven de haalbaarheidsstudies vraagstukken met betrekking tot de vergunbaarheid van het project, verzilting en de nautische veiligheid.
- Eerdere MKBA's laten een bandbreedte (CE Delft) of negatief resultaat zien (MKBA 2022 februari en juni). De meest recente MKBA, van december 2022, laat een positief resultaat zien. Een verklaring voor waarom eerdere versies van deze MKBA negatieve resultaten laten zien staat niet in de MKBA zelf. De laatste versie uit 2022 stelt dat wanneer overnachtingen achterblijven en de kleiverkoop tegenvalt, het saldo en de ratio negatief zijn. De uitkomst van de MKBA is afhankelijk van overnachtingen en de kleiverkoop en effecten daarvan op de werkgelegenheid.



- In de haalbaarheidsstudie van Arcadis e.a. komt naar voren dat de vergunbaarheid van de plannen van Holwerd aan Zee ingewikkeld is, omdat de Waddenzee een Natura-2000-status heeft. Dit kan gevolgen hebben voor de vergunbaarheid en kan wellicht ook beperking van activiteiten tot gevolg hebben.
- Uit de second opinion blijkt dat de MKBA over het algemeen goed navolgbaar, correct en onderbouwd. Een aantal risico's blijft in de MKBA onderbelicht, vooral met betrekking tot de kleiverkoop. Ook noemt de second opinion enkele aandachtspunten, wat betreft schaalniveau en het niet meenemen van het wegvallen van landbouwgrond.

# 4. Taken en verantwoordelijkheden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in Holwerd aan Zee

Provinciale Staten hebben een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Gedeputeerde Staten voeren het door Provinciale Staten gevoerde beleid uit en zijn hierbij gebonden aan de kaders die Provinciale Staten stellen. Beide bestuursorganen hebben dus uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot Holwerd aan Zee. In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten invulling gaven aan hun taken en verantwoordelijkheden in Holwerd aan Zee.

Met de informatie in dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 5: Welke taken en verantwoordelijkheden hebben Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het project Holwerd aan Zee? Is die taakinvoering in de loop van de tijd veranderd?

## 4.1 Taken en verantwoordelijkheden Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben drie wettelijke taken: een volksvertegenwoordigende,<sup>93</sup> een kaderstellende (met name vooraf)<sup>94</sup> en een controlerende (met name achteraf).<sup>95</sup> Aannemelijk is dat Provinciale Staten op hoofdlijnen besluiten nemen over (financiering en richting van) het project, gezien hun kaderstellende rol. In dit stadium van besluitvorming hebben Provinciale Staten nog niet een controlerende taak. In deze paragraaf beschrijven wij op welke manier Provinciale Staten hun taken en verantwoordelijkheden in het project Holwerd aan Zee invullen.

---

<sup>93</sup> Artikel 7 Provinciewet.

<sup>94</sup> Voortvloeiend uit artikel 143 e.v. Provinciewet.

<sup>95</sup> Voortvloeiend uit artikel 151 e.v. Provinciewet.

### 4.1.1 Kaderstellend

Provinciale Staten hebben kaders vastgesteld over hoe de provincie zich als samenwerkingspartner opstelt. Gedurende de looptijd van Holwerd aan Zee gaven Provinciale Staten een aantal keer kaders mee aan Gedeputeerde Staten. Hieronder volgt een beschrijving van beide.

#### Afspraken over de provincie als samenwerkingspartner

De provincie kan afspraken maken over de provinciale deelname in samenwerkingsrelaties. Gedeputeerde Staten legden dergelijke afspraken in de Nota samenwerkingsrelaties vast.<sup>96</sup> De nota gaat onder andere in op de governance, de sturing, de beheersing, de verantwoording, de monitoring en de herijking en beëindiging van een samenwerkingsrelatie.<sup>97</sup> Holwerd aan Zee past in dit kader als een ‘overige samenwerkingsrelatie’ waarbij de provincie een bestuurlijke en financieel belang heeft en risico’s loopt als gevolg van subsidieverlening.<sup>98</sup> De provincie is hierbij gebonden aan de Code Cultural Governance (zie tabel 9) en afspraken over risicobeheersing.<sup>99</sup> In een aanvullende Leidraad heeft de provincie enkele afspraken vastgelegd, zoals het afsluiten van een contract met de samenwerkingsrelatie met daarin budget- en prestatieafspraken. Alle hiervoor genoemde punten gelden wanneer Gedeputeerde Staten eigenaar zijn van of deelnemen aan een (op afstand gezet) samenwerkingsverband, zoals een publiek-privaat samenwerkingsverband.<sup>100</sup> Holwerd aan Zee is een publiek-private samenwerking.

Tabel 9: Code Cultural Governance (Nota samenwerkingsrelaties 2013)<sup>101</sup>

Elementen	Toetsingscriteria
Sturen	(contract) afspraken, informatie, meetbaarheid, output, coördinatie, escalatie, afbakening en verantwoordelijkheid;
Beheersen	informatiebeheer, borging kennis, beïnvloedingsmogelijkheden, risicomanagement en interne organisatie;
Verantwoording	inhoud, effectiviteit en efficiency, externe informatiebehoefte, beoordeling opzet verantwoording en administratie;
Toezicht	onafhankelijk toezichthouder (bijvoorbeeld AvA), taken en verantwoordelijkheden toezichthouders, controle en toetsen

De beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven geeft richtlijnen voor de manier waarop de provincie ‘integrale complexe externe initiatieven’ zoals Holwerd aan Zee kan faciliteren binnen de provinciale organisatie. Het volgende schema vormt de richtlijn voor de provinciale betrokkenheid voor onder andere burgerinitiatieven.

<sup>96</sup> Gedeputeerde Staten stelde de nota in december 2013 vast. Provinciale Staten ontvingen het stuk ter informatie voorafgaand aan de vergadering van 19 februari 2014.

<sup>97</sup> Provincie Fryslân. (2013) Nota Samenwerkingsrelaties: sturing, beheersing en positie bestuurders in deelnemingen en andere samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân.

<sup>98</sup> In lijn met de definitie van ‘overige samenwerkingsrelatie’ in Provincie Fryslân. (2013) Nota Samenwerkingsrelaties: sturing, beheersing en positie bestuurders in deelnemingen en andere samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân, p. 4.

<sup>99</sup> Provincie Fryslân. (2013) Nota Samenwerkingsrelaties: sturing, beheersing en positie bestuurders in deelnemingen en andere samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân.

<sup>100</sup> Provincie Fryslân. (2016) Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân; E-mailwisseling met medewerkers van de provincie Fryslân van 23 mei 2024.

<sup>101</sup> Provincie Fryslân. (2013) Nota Samenwerkingsrelaties: sturing, beheersing en positie bestuurders in deelnemingen en andere samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân, p. 17.



Figuur 7: proces provinciale betrokkenheid bij burgerinitiatieven<sup>102</sup>

Burgerinitiatieven sluiten volgens de brief niet per definitie aan op provinciaal beleid. Daarom vereisen provinciale bijdragen aan een burgerinitiatief steeds opnieuw politieke weging. Van provinciaal beleid, financiële middelen en inzet van ambtenaren vraagt dit volgens de provincie meer flexibiliteit dan bij provinciaal beleid. Door een sterkere betrokkenheid van ambtenaren of volksvertegenwoordigers neemt het risico op rolonzuiverheid toe, zo stelt de provincie. Deze punten nopen de provincie om duidelijk te communiceren over verwachtingen, over wat de provincie wel (al) kan en wil en wat niet en over wat betrokkenheid van ambtenaren en eventueel politici wel en niet betekent. De provincie ziet haar deelname aan grote maatschappelijke initiatieven als een leertraject en wil graag van leren van de deelname voor toekomstige betrokkenheid.<sup>103</sup> De brief bood geen handvatten voor hoe te handelen in bijvoorbeeld conflictsituaties. Het zwaartepunt van de beleidsbrief lag met name op de werkwijze met betrekking tot kleinere initiatieven.

### **Kaderstelling Provinciale Staten tijdens looptijd Holwerd aan Zee**

Provinciale Staten stelden gedurende de looptijd van het project de door Gedeputeerde Staten voorgestelde besluitpunten vast. Hierin volgden zij in grote lijnen de voorstellen zoals Gedeputeerde Staten hen voorlegden. Ze stemden bijvoorbeeld in met het uitwerken van de C2-variant (overvaarbare dijkcoupure). Ook stelden Provinciale Staten de verdeling van de Regio Deal-middelen vast.

<sup>102</sup> Figuur is afkomstig uit Provincie Fryslân. (2018.) Beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven. Vastgesteld door Provinciale Staten op 26 november 2018, p. s

<sup>103</sup> Geciteerd in Provincie Fryslân. (2018.) Beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven. Vastgesteld door Provinciale Staten op 26 november 2018, p. 10.

Provinciale Staten weken op enkele momenten af van de plannen vanuit Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten namen enkele amendementen aan waardoor Gedeputeerde Staten onder meer het voorbereidingsbudget zonder voorwaarden beschikbaar konden stellen om de planuitwerking te bekostigen. Ze waren enthousiast over het initiatief dat uit de *mienskip* kwam.<sup>104</sup>

Provinciale Staten amendeerden het voorstel van Gedeputeerde Staten om uit het project Holwerd aan Zee te stappen en de Regio Deal-gelden niet beschikbaar te stellen. Provinciale Staten besloten verder te gaan met de uitwerking en uitvoering van de natuurlijke varianten en die te bekostigen uit de middelen van de Regio Deal.<sup>105</sup> Kader IV toont de spelregels van de Regio Deal. Onder andere vanwege de lange looptijd en de onduidelijkheid over de eigendom, beheer en onderhoud, verdween het enthousiasme voor het project bij een deel van Provinciale Staten.<sup>106</sup>

#### **Kader III: Looptijd gebiedsprocessen**

Holwerd aan Zee is te typeren als een gebiedsontwikkelingsproces (of gebiedsproces). Gebiedsprocessen zijn complexe ingrepen in de ruimte waar veel partijen mee gemoeid zijn. Een gebiedsproces vergt daarom een zorgvuldige besluitvorming. Door die zorgvuldige besluitvorming komt het regelmatig voor dat de aanlooptijd naar besluitvorming, zoals ook bij Holwerd aan Zee, lang duurt. Aanlooptijden tussen de 10-12 jaar zijn niet ongebruikelijk, waarna de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden soms slechts een paar maand tot een paar jaar hoeven te duren.<sup>107</sup>

#### **Regio Deal Holwerd aan Zee**

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kende een aanvraag uit de Regio Deal-middelen toe. Regio Deals worden in beginsel aan een overheid uitgekeerd, de provincie Fryslân beheert deze middelen. Deze middelen kennen een vrije besteding (het is niet een specifieke uitkering). Provinciale Staten nemen een besluit over het toekennen van de middelen (zie kader IV). Tot nu toe is € 1,9 miljoen uit de Regio Deal aan het project besteed en € 700.000 van de provinciale bijdrage. De resterende € 300.000 provinciale bijdrage is ingezet voor de provinciale ambtelijke bijdrage.<sup>108</sup>

#### **Kader IV: Spelregels Regio Deals Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee**

Enkele Ministeries, waaronder die van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), besloten Regio Deals te sluiten met regionale overheden. Het Rijk stelde financiële middelen beschikbaar om op die manier regionale ontwikkeling te stimuleren. Voorwaarde van een Regio Deal was cofinanciering: 50% vanuit het Rijk en (minimaal) 50% vanuit regio. De toekenning van de verschillende Regio Deals gebeurde in enkele tranches. Holwerd aan Zee is een van de eerste tranches. De Regio Deal Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee is in één Deal toegekend, in totaal € 25 miljoen. Het eerste deel, de Versnellingsagenda, zet in op het versterken van de relatie tussen onderwijs en de arbeidsmarkt, het versterken van innovatie en ondernemerschap (waaronder ook aandacht voor natuur en landbouw in dit gebied) en de doorontwikkeling van de publiek-private regionale samenwerking (overheid, onderwijs, ondernemers en

<sup>104</sup> Provincie Fryslân, Amendement 02 – Zonder voorwaarden beschikbaar stellen voorbereidingsbudget. Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 23 januari 2019.

<sup>105</sup> Provincie Fryslân, Amendement 03 - Fierder Mei Holwert oan See. Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2023.

<sup>106</sup> Provincie Fryslân, Statenvergadering van 24 april 2024.

<sup>107</sup> Zie onder meer Rekenkamer Oost (2023). Lessen uit gebiedsprocessen. Rekenkamer Oost.

<sup>108</sup> Bijlage bij Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Financiële stand van zaken stuurgroep Holwerd aan Zee, 16 april 2024, p. 6 (9 in pdf).

bewoners) als bijdrage aan een economisch vitale regio Noordoost-Fryslân.”<sup>109</sup> Het tweede deel heeft betrekking op het burgerinitiatief Holwerd aan Zee.

Financiële middelen uit een Regio Deal kunnen niet worden uitgekeerd aan een privaatrechtelijk orgaan, zoals een Stichting, en dienen bij een overheid te worden belegd. Die overheid is ook degene die besluitvormingsrecht heeft over die middelen. In het convenant staat het volgende over de inzet van de middelen: “LNV stelt in 2019 een eerste termijn beschikbaar van de in het tweede lid en onderdeel a, genoemde Rijksbijdrage van in totaal € 14 miljoen:

- € 5 mln. aan de Provincie Fryslân;
- € 9 mln. aan gemeente Noardeast-Fryslân.

Gelet op het vierde lid bepalen provincie Fryslân en de gemeente Noardeast-Fryslân zelf de inzet van deze middelen.”<sup>110</sup> Het ministerie van LNV reserveerde voor de tweede tranche voor 2020-2021 € 11 miljoen. Deelnemende partijen (Rijk, provincie, gemeente en Stichting Holwerd aan Zee) moesten de verdeling van deze middelen in een later stadium vastleggen op basis van een gezamenlijk verdelingsvoorstel.<sup>111</sup>

Gedeputeerde Staten stelden begin 2023 voor om middelen uit Regio Deal niet beschikbaar te stellen. Dit konden zij doen, omdat dit zo is vastgelegd in het convenant Regio Deal Holwerd aan Zee-Versnellingsagenda.

De Stichting Holwerd aan Zee deed in 2023 een tweede aanvraag uit de zesde tranche van de Regio Deal. De provincie Fryslân en gemeente Noardeast-Fryslân ondertekenden deze aanvraag niet. Uiteindelijk werd de aanvraag afgewezen.<sup>112</sup>

#### 4.1.2 Controlerend

In de inleiding beschreven we dat Provinciale Staten nog niet hun controlerende taak hebben vervuld, aangezien er nog geen go/no-go-moment over Holwerd aan Zee is geweest. Provinciale Staten vroegen tijdens commissievergaderingen Gedeputeerde Staten bij tijd en wijle om opheldering over bepaalde vraagstukken, zoals met betrekking tot de eigendom, financiering, beheer en onderhoud van de verschillende kustobjecten en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de bij Holwerd aan Zee betrokken partijen. Ook stelden Provinciale Staten schriftelijke vragen over die onderwerpen. Beide komen aan bod in hoofdstuk 5. Die hebben overigens niet geleid tot wijzigingen in de kaders. Wel leidde het amendement waarin zij vroegen om duidelijkheid over eigendom, financiering, beheer en onderhoud van de verschillende objecten binnen het plangebied Holwerd aan Zee tot een rapport hierover. Dit rapport bespreken we in paragraaf 4.3. De vorige paragraaf stelde al dat Provinciale Staten een motie over het niet willen dragen van de kosten voor beheer en onderhoud van Holwerd aan Zee aannamen.

---

<sup>109</sup> Convenant Regio Deal Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee (Staatscourant 2021, 8135), 5 maart 2021.

<sup>110</sup> Artikel 4 lid 5 Convenant Regio Deal Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee (Staatscourant 2021, 8135), 5 maart 2021.

<sup>111</sup> Artikel 4 lid 6 Convenant Regio Deal Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee (Staatscourant 2021, 8135), 5 maart 2021.

<sup>112</sup> Gebaseerd op een interview met de Stichting Holwerd aan Zee op 13 maart 2024 en een met medewerkers van de provincie Fryslân op 30 mei 2024.

## 4.2 Taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten voeren het beleid dat Provinciale Staten vaststellen uit. Te verwachten is dat Gedeputeerde Staten als bestuurlijke afvaardiging van de provincie deelneemt aan de Stuurgroep Holwerd aan Zee, zich daarin binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders faciliterend en bemiddelend opstelt en handelt naar de afspraken in de Intentieovereenkomst. Gedeputeerde Staten is ook lid van het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds en is dus betrokken bij de besluitvorming over voorstellen in deze organisatie. Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten subsidieverstrekker.

### 4.2.1 Gedeputeerde Staten als deelnemer aan de Stuurgroep Holwerd aan Zee

Gedeputeerde Staten vertegenwoordigen de provincie Fryslân in de Stuurgroep Holwerd aan Zee. Hierin zijn ze gebonden aan afspraken in de ondertekende intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst staat het volgende: “De Provincie Fryslân vervult, namens partijen, het dagelijks opdrachtgeverschap en zal:

- een onafhankelijk projectleider aanstellen op basis van de door partijen ontwikkelde profielschets;
- penvoerder zijn namens de [...] partijen;
- uitvoering geven aan besluiten van de Stuurgroep (afhankelijk van het mandaat van de stuurgroepleden zal een besluit van de Stuurgroep in voorkomende gevallen moeten worden bekrachtigd door een dagelijks bestuur/college);
- op eigen naam overeenkomsten met derden sluit, indien en voor zover deze betrekking hebben op activiteiten die passen binnen de doelstellingen van het project en waarvan de stuurgroep heeft bepaald dat deze ten laste dan wel ten bate van de projectmiddelen kunnen worden gebracht. De uit deze overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen, betalingen en ontvangsten worden ten laste c.q. ten gunste van het projectbudget gebracht respectievelijk daaruit betaald.”<sup>113</sup>

“Verder, de provincie:

- “heeft € 10 miljoen gereserveerd voor de realisatie van fase 2;
- is voorzitter van de Stuurgroep Holwerd aan Zee;
- is dagelijks opdrachtgever voor de voorbereiding en uitwerking van fase 2;
- is namens de bij Holwerd aan Zee betrokken partijen initiatiefnemer voor de Waddenfonds aanvraag;
- faciliteert de Stichting Holwerd aan Zee;
- is vergunningverlener Wet natuurbescherming;
- is trekker van de werkgroepen Grond, Sluis, regelwerk en dijk en Financiën en vergunningen.”<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee, p. 11.

<sup>114</sup> Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee, p. 12.

In beginsel hielden Gedeputeerde Staten zich gedurende de looptijd van Holwerd aan Zee aan de afspraken in de intentieovereenkomst. Een advies dat met name ging over de samenwerking in Holwerd aan Zee stelde dat Gedeputeerde Staten veel verschillende taken had in het project en dat die vele taken zouden kunnen leiden tot rolonzuiverheid.<sup>115</sup> Het voorzitterschap van de Stuurgroep werd daarop belegd bij een onafhankelijke voorzitter. Hieronder gaan wij op de manier van samenwerken in.

#### **4.2.2 Gedeputeerde Staten als subsidieverstrekker**

Gedeputeerde Staten stemden (bij monde van de gedeputeerde) tijdens de stuurgroepvergadering van 24 november 2022 in met het verder uitwerken van de niet-overvaarbare variant. Ongeveer twee maanden later stelden Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voor om de natuurlijke variant niet verder uit te werken en middelen uit de Regio Deal niet beschikbaar te stellen vanwege de te hoge risico's en omdat het plan significant was veranderd dan waar Provinciale Staten eerder mee instemden.<sup>116</sup> De reden van deze omslag is in de documentatie niet terug te vinden. De huidig verantwoordelijk gedeputeerde gaf aan niet te weten waarom zijn voorganger deze omslag maakte.<sup>117</sup> De vorige gedeputeerde zag af van een gesprek met de Noordelijke Rekenkamer. Die gedeputeerde stemde in met het voorstel om de natuurlijke variant nader uit te werken en een aantal andere vraagstukken, waaronder dat van eigendom, beheer en onderhoud, te laten onderzoeken.<sup>118</sup> In de notulen van de stuurgroep staat hierover het volgende: "Het plan is nog niet grondig besproken in college maar er lijkt genoeg draagvlak om voor A te gaan."<sup>119</sup> Zoals we al in paragraaf 4.1.1 stelden, zorgden Provinciale Staten er vervolgens voor dat er toch middelen uit de Regio Deal beschikbaar gesteld werden voor het uitwerken van de natuurlijke variant.

Naast deze kredietverstrekking waren Gedeputeerde Staten mede betrokken bij de beoordeling en verstrekking van de gelden uit het Waddenfonds (zie ook paragraaf 2.4.2). Gedeputeerde Staten van Fryslân zijn samen met Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en Groningen deelnemer van het Dagelijks Bestuur van deze gemeenschappelijke regeling. Een andere gedeputeerde dan die Holwerd aan Zee in de portefeuille heeft, is verantwoordelijk voor de beoordeling van Waddenfonds. Op die manier willen Gedeputeerde Staten voorkomen dat rolvertroebeling optreedt.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa't wol, dy kin. Gerbrandy, G.

<sup>116</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023.

<sup>117</sup> Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Fryslân op 14 mei 2024 en een gesprek met een lid van Gedeputeerde Staten op 30 mei 2024.

<sup>118</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag 24 november 2024.

<sup>119</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag 24 november 2024 p. 2.

<sup>120</sup> Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de provincie Fryslân op 14 mei 2024 en een gesprek met een lid van Gedeputeerde Staten op 30 mei 2024. We hebben in 2012 een rapport over het Waddenfonds gepubliceerd. Hierin gingen we onder meer in de onafhankelijkheid van het subsidieverleningsproces. Gedeputeerde Staten zijn ingeval van Holwerd aan Zee zowel deelnemer aan de Stuurgroep Holwerd aan Zee en lid van het Dagelijks Bestuur van het Waddenfonds en daarmee verantwoordelijk voor aanvragen uit het Waddenfonds. Noordelijke Rekenkamer. (2012). Waddenfonds. Noordelijke Rekenkamer; Noordelijke Rekenkamer. (2018). Terugblik Waddenfonds (Fryslân, Groningen en Noord-Holland). Noordelijke Rekenkamer.



### 4.2.3 Gedeputeerde Staten als vergunningverlener

De Waddenzee is Natura 2000-gebied en onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). In beginsel is de provincie bevoegd gezag voor de toetsing van werkzaamheden en activiteiten in of bij Natura 2000 en NNN-gebieden, tenzij sprake is van nationaal belang.<sup>121</sup> Als sprake is van activiteiten van nationaal belang, is de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd gezag.<sup>122</sup> Nationaal belang of niet, er is een specifieke zorgplicht die stelt dat schade door activiteiten in Natura 2000- en NNN-gebieden zoveel mogelijk dient te worden voorkomen.<sup>123</sup> Voordat de werkzaamheden aan Holwerd aan Zee kunnen plaatsvinden, zullen Gedeputeerde Staten de aanvraag van de natuurvergunning beoordelen. Hetzelfde geldt voor omgevingsvergunningen en beperkingengebiedsactiviteiten. Vanwege het besluit van de stuurgroep te stoppen met Holwerd aan Zee zullen voorlopig geen dergelijke activiteiten plaatsvinden.<sup>124</sup>

Gedeputeerde Staten zullen ook een omgevingsvergunning voor eventuele ontgrondingsactiviteiten en beperkingengebiedsactiviteiten beoordelen, wanneer uitvoeringswerkzaamheden starten.<sup>125</sup>

## 4.3 Eigendom, beheer en onderhoud

De provincie Fryslân, de gemeente Noardeast-Fryslân en het Wetterskip Fryslân gaven aan dat zij geen kosten voor eigendom en beheer willen dragen. In april 2024 verscheen een rapport, dat mede tot stand kwam naar aanleiding van het amendement van Provinciale Staten om duidelijkheid te verschaffen over eigendom, financiering, beheer en onderhoud van de verschillende objecten binnen het plangebied Holwerd aan Zee. Dit rapport beschreef de wijze waarop het eigendom, beheer en onderhoud vorm kan krijgen.

Het advies luidde om alle planonderdelen (dus grond en daarop aanwezige voorzieningen) in eigendom van overheden te brengen en het beheer en onderhoud bij die overheden te houden. Het rapport doet als aanzet de volgende verdeling:

- Binnenmeer: provincie (eigendom) en terreinbeherende organisatie (beheerder)
- Buitendijks: Rijkswaterstaat (eigendom) en Staatsbosbeheer (beheerder)

---

<sup>121</sup> Artikel 2.18 lid 1 onder g, Omgevingswet

<sup>122</sup> Paragraaf 2.6.3 Omgevingswet.

<sup>123</sup> Vloeit voort uit artikel 2.11 lid 1 Besluit activiteiten leefomgeving. Specifiek voor de Waddenzee geldt tevens artikel 14.7 Besluit activiteiten leefomgeving, gezien de status van UNESCO-werelderfgoed. De specifieke zorgplicht voor werelderfgoed heeft tot doel beschadiging of vernieling van het werelderfgoed te voorkomen. De initiatiefnemer van een activiteit is verplicht om alle mogelijke maatregelen te nemen die daarvoor nodig zijn. Dit is nodig voor zover dit de uitzonderlijke universele waarde van het dit werelderfgoed raakt.

<sup>124</sup> Zie ook Stuurgroep Holwerd aan Zee, Vergunningenscan.

<sup>125</sup> Beperkingengebiedsactiviteiten hebben betrekking op de aanleg van extra infrastructuur die aansluit op bestaande infrastructuur en waar beperkingen op liggen. Een voorbeeld is een uitrit of inrit die aansluit op een bestaande weg. De N356 en misschien de N358 zijn in beheer van de provincie en voor het aanleggen van Holwerd aan Zee zijn mogelijk extra in/uitritten nodig. De Provinciale Omgevingsverordening bepaalt dat activiteiten die bij dergelijke gebieden niet mogen, tenzij er een Omgevingsvergunning voor is aangevraagd en goedgekeurd. Zie Stuurgroep Holwerd aan Zee, Vergunningenscan, p. 6

- Kering, ringdijk en regelwerk: Wetterskip Fryslân of provincie<sup>126</sup>

Een deel van de onderdelen van Holwerd aan Zee kan in eigendom en/of beheer van een niet-overheidsorganisatie komen. Het gaat dan om onderdelen die minder risico's geven en waar geen grote vervangingsopgaven ontstaan, zoals binnendijks het binnenmeer, water, vogeleilanden, recreatie eilanden en recreatieve voorzieningen. Buitendijks gaat het dan om de kwelder, vogeleilanden en de geul. Terreinbeherende organisaties zoals It Fryske Gea of Staatsbosbeheer of een (gedeelde) gebiedscoöperatie kunnen eigenaar zijn van deze onderdelen. Kering, regelwerk, ringdijk moeten gezien risicoveiligheid en noodzakelijke expertise bij overheid in eigendom blijven.<sup>127</sup>

## 4.4 Samenwerking tussen partijen

Na het tekenen van de intentieovereenkomst ontstond een verschil van inzicht over samenwerking en de manier waarop het project vorm kreeg, met name tussen de deelnemende overheden en de stichting. Om de onderlinge dynamiek te verbeteren, startten de partijen een samenwerkingstraject. Toen het verschil van inzicht toch aanhield, stelde de Stuurgroep een 'onafhankelijk verbinder' aan om een duurzame(re) samenwerking tot stand te brengen.<sup>128</sup> Die verbinder kwam met een adviesnotitie, waarin hij beschreef dat "verschil van inzicht, niet goed communiceren en gebrek aan vertrouwen" de belangrijkste oorzaken waren van de onderlinge wrevel.<sup>129</sup> In de gesprekken die de Noordelijke Rekenkamer met de verschillende deelnemers voerde, werden rolonzuiverheid en een gebrek aan onomwonden afspraken en een verschil van inzicht over samenwerken meerdere keren genoemd.<sup>130</sup>

Volgens de Stichting veranderde de houding van de provincie na het tekenen van de intentieovereenkomst. De initiatiefnemers bekwam het gevoel dat de provincie steeds meer de regie in het project over leek te nemen.<sup>131</sup> De stuurgroep stelde in opvolging van de intentieovereenkomst een onafhankelijk projectleider aan, omdat de omvang van het project erg groot werd. Dat aanstellingsproces ging niet zonder slag of stoot door verdeeldheid over wie de onafhankelijke projectleider moest worden. Als gevolg van een verslechterende onderlinge verstandhouding, startten de aan de stuurgroep deelnemende partijen een samenwerkingstraject om te komen tot een goede publiek-private samenwerking. Uit gesprekken bleek dat alle partijen behoefte hadden aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en rollen en aan een kader met samenwerkingsafspraken. Ook constateerden partijen dat bij overheden sprake was en is van een hoge mate van verkokering, ondanks het feit dat overheden positief dachten over bottom-up-initiatieven. Overheden neigden volgens niet-overheidspartijen naar het willen

---

<sup>126</sup> Sweco i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Holwerd aan Zee. Eigendom, beheer en onderhoud. Sweco, p. 8.

<sup>127</sup> Sweco i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Holwerd aan Zee. Eigendom, beheer en onderhoud. Sweco.

<sup>128</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Stuurgroepverslag van 13 januari 2022, p. 2.

<sup>129</sup> Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa't wol, dy kin. Gerbrandy, G.

<sup>130</sup> Gebaseerd op verschillende interviews gehouden tussen 13 maart 2024 en 13 juni 2024.

<sup>131</sup> Gebaseerd op verschillende interviews gehouden tussen 13 maart 2024 en 13 juni 2024.

overnemen van dergelijke initiatieven waardoor schuring ontstond tussen bottom-up (de initiatiefnemers van Holwerd aan Zee) en top-down (de bij het project aangesloten overheden).<sup>132</sup> Een onafhankelijke Raad van Commissarissen is naar aanleiding van dit samenwerkingstraject ingesteld.<sup>133</sup> Zowel de onafhankelijke projectleider als die bij de provincie stapten op. Een nieuwe onafhankelijk projectleider werd ingevlogen om verder met het project te gaan. Vanuit de provincie werden ook nieuwe projectleiders aangesteld voor in de projectgroepen.

Aan de andere kant hadden veel partijen het beeld dat de Stichting buiten de gemaakte afspraken om werkten, bijvoorbeeld door in te stemmen met een besluit tijdens een stuurgroepvergadering en dan later daarop terug te komen of direct contact te zoeken met de provinciesecretaris of de Commissaris van de Koning zonder andere partijen daarvan op de hoogte te stellen.<sup>134</sup> Verder bemerkten enkele (oud)deelnemers van het project dat volgens hen de Stichting niet kon accepteren dat bepaalde onderdelen van de planvorming volgens onderzoek moeilijk haalbaar zijn. Doordat verslibbing, verzilting en zoetwateraanvoer terugkerende punten van discussie waren, stond volgens hen de haalbaarheid van de plannen steeds opnieuw ter discussie. Enkele partijen gaven aan dat de provincie meer de regie op zich had moeten nemen en de Stichting steviger had moeten aanspreken op het werken buiten de gebaande paden.<sup>135</sup>

Er bestonden verder verschillen van inzicht over de realiseerbaarheid van de plannen. Waar de overheden zich richtten op het concretiseren en uitvoerbaar maken van de plannen, bleef voor de stichting ‘de droom’ en het bredere verhaal leidend. Stichting en Vogelbescherming stelden dat deze inzet van de overheidspartijen ertoe heeft geleid dat “er met het door Arcadis onderbouwde voorkeursalternatief (VKA) voor HaZ nu een plan ligt dat niet meer overeenkomt met hetgeen men met HaZ voor ogen had. Volgens de Stichting is “het DNA van Holwerd aan Zee” niet meer in voldoende mate aanwezig in het VKA.”<sup>136</sup> Daarnaast bestond een interpretatieverschil over samenwerking of faciliteren. Overheden zouden de plannen van het burgerinitiatief moeten faciliteren, volgens de stichting. Overheden stelden dat partijen voor gelijkwaardige samenwerking moeten gaan.<sup>137</sup>

In zijn advies deed de onafhankelijk verbinder een aantal aanbevelingen over de samenwerking, waaronder de volgende:

- “De governance van Holwerd aan Zee moet voor wat betreft de volgende fase nader uitgewerkt kan worden. Op dit moment is de gedeputeerde technisch voorzitter van de Stuurgroep HaZ. In een nieuwe governance kan een onafhankelijk voorzitter er voor zorgen dat de gedeputeerde, en daarmee de provincie, meer in positie wordt gebracht.

---

<sup>132</sup> Roobeek, A & Hilbrands, C. (2021). Sessie Samenwerkingsverband HaZ – 19 maart 2021. MeetingMoreMinds; Roobeek, A & Hilbrands, C. (2021). Sessie Samenwerkingsverband HaZ – 14 april 2021.

<sup>133</sup> Roobeek, A & Hilbrands, C. (2021). Sessie Samenwerkingsverband HaZ – 14 april 2021. MeetingMoreMinds. Gebaseerd op een gesprek met de Raad van Advies van Holwerd aan Zee (Doorbraakraad) op 13 maart 2024

<sup>134</sup> Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa’t wol, dy kin. Gerbrandy, G., p. 4.

<sup>135</sup> in Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa’t wol, dy kin. Gerbrandy; Gebaseerd op verschillende interviews gehouden tussen 13 maart 2024 en 11 juni 2024.

<sup>136</sup> Geciteerd in Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa’t wol, dy kin. Gerbrandy, G., p. 8.

<sup>137</sup> Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa’t wol, dy kin. Gerbrandy, G., p. 8.

- Elke partij moet zich eigenaar voelen van het project Holwerd aan Zee. Daarvoor is nodig dat van elke partij de voorwaarden worden gerespecteerd. Benoem de voordelen voor elke partij, zodat comfort bij partijen ontstaat.
- Respecteer / accepteer de uitkomsten van deskundig onderzoek
- Acties van partijen moeten onderling afgestemd worden en via en/of in opdracht van de stuurgroep lopen.
- De organisatie van de Stichting Holwerd aan Zee moet veranderen. Zo moet er een Raad van Toezicht komen. Wie betaald werk verricht ten behoeve van Holwerd aan Zee, kan in verband met goed opdrachtgeverschap en goed opdrachtnemerschap niet deel uitmaken van het bestuur van de Stichting.<sup>138</sup>

Het voorzitterschap dat Gedeputeerde Staten vervulden werd bij een onafhankelijk voorzitter belegd. Ditzelfde gold voor de secretaris van de stuurgroep. Een lid van de Raad van Advies van Holwerd aan Zee nam nadien deel aan stuurgroepvergaderingen als vertegenwoordiging van de Stichting Holwerd aan Zee.<sup>139</sup> Meerdere partijen geven aan dat de samenwerking nadien wel beter werd maar dat een samenwerkingsovereenkomst waarin onomwonden afspraken staan een zuivere rolverdeling gewenst is.<sup>140</sup>

## 4.5 Samenvattende bevindingen

- Provinciale Staten gingen na het tekenen van de intentieovereenkomst in grote lijnen mee met de voorstellen van Gedeputeerde Staten. Ze maakten op bepaalde vlakken gebruik van hun kaderstellende bevoegdheid. Zij amendeerden enkele voorstellen, in eerste instantie om drempels voor het project weg te nemen. Aanleiding was een groot enthousiasme onder Provinciale Staten voor Holwerd aan Zee omdat het in hun ogen een voorbeeldproject vanuit de *mienskip* is, zoals in hoofdstuk 4 werd beschreven. Ook amendeerden Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten om de Regio Deal-middelen niet meer beschikbaar te stellen en door te gaan met het uitwerken van de natuurlijke variant. In datzelfde amendement verzochten zij Gedeputeerde Staten duidelijkheid te verschaffen over het eigendom, beheer en onderhoud van Holwerd aan Zee.
- In de loop van de tijd is het enthousiasme bij een deel van Provinciale Staten verdwenen, zoals ook uit hoofdstuk 4 blijkt. Dit werd vooral duidelijk nadat Provinciale Staten een motie aannamen die Gedeputeerde Staten verzochten kosten voor beheer en onderhoud van Holwerd aan Zee niet voor rekening te nemen en geen lobby te voeren voor aanvullende financiële middelen vanuit het Waddenfonds. Zij achtten de risico's en kosten te groot.
- Gedeputeerde Staten hebben meerdere taken en verantwoordelijkheden in Holwerd aan Zee. In het begin waren Gedeputeerde Staten louter deelnemer van het initiatief. Na het

<sup>138</sup> Geciteerd in Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa't wol, dy kin. Gerbrandy, G., p. 9.

<sup>139</sup> Gebaseerd op meerdere interviews tussen 13 maart 2024 en 13 juni 2024; de onafhankelijk voorzitter is tevens opsteller van het betreffende advies.

<sup>140</sup> Gebaseerd op meerdere interviews tussen 13 maart 2024 en 13 juni 2024.

tekenen van de intentieovereenkomst werden ze voorzitter van de stuurgroep en penvoerder. Ook zijn Gedeputeerde Staten subsidieverlener, omdat Provinciale Staten specifiek voor Holwerd aan Zee € 10 miljoen reserveerden en € 5,3 miljoen aan cofinanciering voor de Regio Deal Noordoost Fryslân. Verder waren Gedeputeerde Staten, net als Gedeputeerde Staten van Groningen en Noord-Holland, betrokken bij het beoordelen van de subsidieaanvraag van de stichting bij het Waddenfonds. Gedeputeerde Staten zijn daarnaast vergunningverlener, onder meer voor activiteiten in en om Natura 2000- en NNN-gebieden. Enkele taken lopen wat door elkaar: Gedeputeerde Staten zijn deelnemer van het initiatief Holwerd aan Zee en tegelijkertijd zijn zij betrokken bij de besluitvorming over de subsidieaanvraag van de stuurgroep uit het Waddenfonds.

- Een verschil van inzicht over samenwerking en een onzuivere rolverdeling leidde tot onderlinge wrevel. Partijen startten een samenwerkingstraject om hieruit te komen. Dit kwam volgens de meeste deelnemers van de stuurgroep de samenwerking ten goede maar zij gaven tegelijkertijd aan dat er nog veel oud zeer zat. De stuurgroep stelde een onafhankelijk verbinder aan om het verschil van inzicht over de samenwerking weg te nemen. Het voorzitterschap van de stuurgroep is belegd bij een onafhankelijke partij. Ditzelfde geldt voor de secretaris van de stuurgroep.
- In de stuurgroep stemden Gedeputeerde Staten in met het uitwerken van de niet-overvaarbare variant. Zij stelden Provinciale Staten daarna voor om niet verder te gaan met Holwerd aan Zee en de middelen uit de Regio Deal niet beschikbaar te stellen. De reden hiervoor is, ook desgevraagd, onbekend.
- Een advies over eigendom, beheer en onderhoud concludeerde dat het logisch is om het eigendom en beheer van een aantal planonderdelen te verdelen over enkele overheden, waaronder de provincie Fryslân.

# 5. Informatiepositie Provinciale Staten in Holwerd aan Zee

## 5.1 Inleiding

Grote projecten met een lange looptijd vereisen een goede informatievoorziening om afgewogen keuzes te maken. Provinciale Staten zijn voor een groot deel van deze informatievoorziening afhankelijk van Gedeputeerde Staten. Hierin maken wij een onderscheid tussen de *actieve*- en de *passieve* informatievoorziening. De actieve informatievoorziening analyseren we aan de hand van een door de Rekenkamer Utrecht gepubliceerde checklist met aandachtspunten voor de informatie over grote en langlopende projecten. Deze checklist staat in bijlage 3. De passieve informatievoorziening benaderen we vanuit de gedachte dat de gestelde vraag volledig beantwoord is en dat betreffende antwoord een overwegend informatief karakter heeft.<sup>141</sup>

Met de informatie in dit hoofdstuk geven we antwoord op deelvraag 4: Over welke adequate informatie beschikken en beschikken Provinciale Staten over het project Holwerd aan Zee vanaf het tekenen van de intentieverklaring in 2019? Hoe gingen Provinciale Staten met die informatie om?

## 5.2 Actieve informatievoorziening

In deze paragraaf beschrijven we de actieve informatievoorziening over Holwerd aan Zee sinds 2019. De Rekenkamer Utrecht publiceerde een checklist met aandachtspunten voor de informatie over grote en langlopende projecten. Deze checklist is te vinden in bijlage 3 van dit rapport.<sup>142</sup> Per relevante Staten- en commissievergadering leggen we de PS-stukken langs een de checklist informatievoorziening 'grote projecten'.

De relevante vergaderingen die we langs de checklist leggen zijn;

- de Statenvergadering van 23 januari 2019;

---

<sup>141</sup> Artikel 1 onder j en Artikel 42 in Provincie Fryslân. (2021). Reglement van orde voor de vergaderingen van provinciale Staten van de provincie Fryslân. Provincie Fryslân.

<sup>142</sup> Rekenkamer Utrecht. (2009). Checklist informatievoorziening Grote Projecten. Rekenkamer Utrecht.

- de Statenvergadering van 26 februari 2020;
- de commissievergadering van 15 februari 2023;
- de Statenvergadering van 22 februari 2023;
- de commissievergadering van 10 april 2024 en
- de Statenvergadering van 24 april 2024.

Naast de vergadercyclus stuurden Gedeputeerde Staten ook voortgangsbrieven aan Provinciale Staten. Ook deze leggen we langs de checklist. De volledige checklist vindt u in bijlage 3 van dit rapport.

In dienst van Provinciale Staten organiseert de griffie ook de steatemark. Dit is een bijeenkomst waar inwoners, organisaties, statenleden en ambtenaren elkaar kunnen ontmoeten en die onderdeel uitmaakt van de voorbereiking van de besluitvorming.<sup>143</sup> Statenleden kunnen tijdens deze bijeenkomst op informele wijze vragen stellen aan de inwoners, organisaties, verbonden partijen of ambtenaren. Provinciale Staten laten zich niet in zijn geheel informeren. Dit is de reden dat wij ervoor kiezen de informatievoorziening in de steatemark niet op te nemen in dit overzicht.

### 5.2.1 Statenvergadering 23 januari 2019

Tijdens de Statenvergadering van 23 januari 2019 verzochten Gedeputeerde Staten Provinciale Staten in te stemmen met de verdere planuitwerking van het C2-alternatief. Daarnaast vroeg Gedeputeerde Staten, middels een begrotingswijziging, een voorbereidingsbudget € 1 miljoen van voor Holwerd aan Zee vrij te maken. Ter voorbereiding voor de vergadering ontvingen Provinciale Staten de MKBA van CE Delft en een overzicht van de begrotingswijziging, voorzien van een oplegnotitie.<sup>144</sup> In tabel 10 leggen we deze oplegnotitie naast de checklist. De uitwerking en onderbouwing hiervan vindt u in bijlage 4.

Tabel 10: Checklist Statenvergadering 23 januari 2019

Verkenning	Oordeel
Probleemanalyse	Ja, om te voorkomen dat het project stilvalt, willen Gedeputeerde Staten middelen beschikbaar stellen.
Meerdere alternatieve oplossingen	Nee.
Aannames onderbouwd	Ja, met MKBA en begrotingswijziging
MKBA	Ja
Plandocument voor Provinciale Staten en deelplannen in project	Geen plandocument, wel deelplannen.
Besluitvorming	Oordeel
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	Ja
Besluitvormingshistorie	Terug tot juni 2018
Beslispunten expliciet	Ja
Duidelijkheid over inbreng Provinciale Staten in besluitvorming	Ja

<sup>143</sup> Provinciale Staten, Reglement van orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten van Fryslân 2023, Provinciaal blad 2023, 3074.

<sup>144</sup> CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft.

De oplegnotitie bevatte een probleemanalyse. In het document beschreven Gedeputeerde Staten dat ze door het beschikbaar stellen van middelen uit de provinciale reservering wilden voorkomen dat het project stil kwam te liggen. Behalve de mogelijkheid het voorstel niet over te nemen, gaf de notitie geen alternatieve oplossingen. De begrotingswijziging en een MKBA vormden de onderbouwing voor het voorstel. Gedeputeerde Staten beschreven twee mogelijke varianten van het project, de B2 en C2-varianten (zie hoofdstuk 2.3.1). De bestemming van de extra middelen en doelen van het project zelf waren helder en meetbaar geformuleerd. De besluitvormingshistorie gaat terug tot en met juni 2018 en de beslispunten en de rol van Provinciale Staten in dat proces zijn genoemd.<sup>145</sup>

Gedurende de vergadering noemden enkele fracties de MKBA van CE Delft ‘erg fleurig’, maar dit was geen reden om het verzoek van Gedeputeerde Staten af te wijzen. Ook waren fracties lovend over het feit dat Holwerd aan Zee een burgerinitiatief betrof en ze benadrukten dat dit zo moest blijven. Provinciale Staten namen het advies over en amendeerden deze. Hierdoor hoefden Gedeputeerde Staten niet meer de intentieverklaringen en cofinanciering van andere deelnemers af te wachten. Het idee was dat Gedeputeerde Staten hierdoor meer slagkracht kregen om met Holwerd aan Zee aan de slag te gaan.<sup>146</sup>

## 5.2.2 Statenvergadering van 26 februari 2020

Tijdens de Statenvergadering van 26 februari stond de verdeling van de Regio Deal Noordoost Fryslân op de agenda. Gedeputeerde Staten stelden voor € 7 miljoen ter beschikking te stellen aan Holwerd aan Zee en € 18 miljoen aan de Versnellingsagenda. Provinciale Staten ontvingen een begrotingswijziging en een oplegnotitie ter voorbereiding op de vergadering.<sup>147</sup> In tabel 11 leggen we oplegnotitie naast de checklist.

Tabel 11: Checklist Statenvergadering 26 februari 2020

Verkenning	Oordeel
Probleemanalyse	Ja
Meerdere alternatieve oplossingen	Nee
Aannames onderbouwd	Niet van toepassing
MKBA	Niet van toepassing
Plandocument voor Provinciale Staten en deelplannen in project	Niet van toepassing
Besluitvorming	Oordeel
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	Nee
Besluitvormingshistorie	Besluitvormingshistorie opgenomen met betrekking tot aspect Regio Deal, terugkijkend tot februari 2019.
Beslispunten expliciet	Ja
Duidelijkheid over inbreng Provinciale Staten in besluitvorming	Ja

<sup>145</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk, Onderwerp: Holwert oan See, De Nije Ôfslútdyk, Waad- en Iselmarkust, 23 januari 2019

<sup>146</sup> Gebaseerd op de opname van de vergadering van Provinciale Staten van 23 februari 2019.

<sup>147</sup> Provincie Fryslân, Statenvergadering van 26 februari 2020; Provincie Fryslân, PS-Stik Regio Deal Noordoost Fryslân - Holwerd aan Zee frijjaan budzjet ûnder betingst ûnderdiel Versnellingsagenda, 26 februari 2020.



De oplegnotitie bevatte een probleemanalyse, namelijk het verdelen van de Regio Deal Noordoost Fryslân over Versnellingsagenda en Holwerd aan Zee. De notitie bood geen alternatieven. Een MKBA en het onderbouwen van aannames is niet van toepassing. De rol van Provinciale Staten en het besispunt waren expliciet benoemd.

Dit agendapunt was een hamerstuk en Provinciale Staten stelden dit zonder beraadslaging vast.

### 5.2.3 Commissievergadering van 15 februari 2023

Tijdens deze commissievergadering behandelden Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten om middelen uit de Regio Deal niet meer ter beschikking te stellen voor de uitwerking van de niet-overvaarbare variant. Ter informatie kregen Provinciale Staten de MKBA van december 2022 over de twee natuurlijke varianten en een uiteenzetting van de toeristisch-recreatieve positionering van Holwerd aan Zee, voorzien van een oplegnotitie.<sup>148</sup> In tabel 12 leggen we deze oplegnotitie naast de checklist.

Tabel 12: Checklist commissievergadering 15 februari 2023/Statenvergadering 22 februari 2023

Verkenning	Oordeel
Probleemanalyse	Ja
Meerdere alternatieve oplossingen	Nee
Aannames onderbouwd	Ja
MKBA	Ja
Plandocument voor Provinciale Staten en deelplannen in project	Niet van toepassing
Besluitvorming	Oordeel
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	Nee
Besluitvormingshistorie	Ja
Beslispunten expliciet	Ja
Duidelijkheid over inbreng Provinciale Staten in besluitvorming	Ja

De oplegnotitie bevatte een probleemanalyse. Het project veranderde in de loop der jaren. Onduidelijk was hoe de provincie zich verhiel tot de vorm van het project zoals beschreven in de notitie. Afgezien van de mogelijkheid door te gaan, gaf de notitie geen alternatieven. De MKBA bevat een onderbouwing van aannames. De besluitvormingshistorie is opgenomen. De beslispunten en de rol van Provinciale Staten zijn duidelijk beschreven.

In deze beeldvormende commissievergadering, ter voorbereiding op de Statenvergadering van 22 februari 2023, kondigden Provinciale Staten een amendement aan. In dit amendement verzoeken Statenleden duidelijkheid over afspraken over eigendom, financiering, beheer en onderhoud. Ook

<sup>148</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023.

de rollen en taken van de deelnemende partijen, de planologische invulling van de recreatieve, economische en landbouwkundige activiteiten in de regio zouden moeten worden toegelicht.<sup>149</sup>

#### **5.2.4 Statenvergadering van 22 februari 2023**

In de Statenvergadering bespraken Provinciale Staten de stukken die ze in de eerdere commissievergadering ook bespraken. Provinciale Staten waren tijdens de vergadering verdeeld over de plannen van Holwerd aan Zee. Voorstanders benoemden het feit dat het een burgerinitiatief is en dat dit een reden moet zijn voor Gedeputeerde Staten om ermee door te gaan. Tegenstanders waren sceptisch over enkele openstaande vraagstukken, zoals eigendom, beheer en onderhoud. Provinciale Staten amendeerden het voorstel, opdat de middelen uit de Regio Deal beschikbaar kwamen voor het uitwerken van de natuurlijke variant van Holwerd aan Zee.<sup>150</sup>

#### **5.2.5 Commissievergadering van 10 april 2024**

Enkele Statenfracties verzochten Holwerd aan Zee op de agenda van de commissievergadering van 10 april 2024 te zetten. Ze wilden informatie over de stand van zaken. Tijdens de vergadering kondigde een Statenfractie een motie aan met de strekking om de structurele kosten voor beheer en onderhoud niet te betalen.<sup>151</sup>

#### **5.2.6 Statenvergadering van 24 april 2024**

Tijdens deze Statenvergadering namen Provinciale Staten een motie aan waarin zij Gedeputeerde Staten verzochten in de besluitvorming op te nemen:

- “in de aankomende besluitvorming over Holwerd aan Zee en de gesprekken met de stuurgroep als kader en niet onderhandelbaar uitgangspunt op te nemen dat de provincie Fryslân geen structurele financiële bijdrage zal leveren aan de onderhouds- en beheerskosten van Holwerd aan Zee;
- Provinciale Staten uiterlijk 1 oktober 2024 te informeren over een besluit inzake de definitieve invulling van het project Holwerd aan Zee en de rol en verantwoordelijkheid van de provincie;
- vanuit rolzuiverheid en vanwege de verschillende bestuurlijke rollen geen lobby te voeren voor aanvullende financiële middelen vanuit het Waddenfonds.”<sup>152</sup>

In de hierboven beschreven motie verzochten Provinciale Staten Gedeputeerde Staten verder om “PS uiterlijk 1 oktober te informeren over een besluit inzake de definitieve invulling van het project Holwerd aan Zee en de rol en verantwoordelijkheid van de provincie.”<sup>153</sup>

Tijdens de vergadering kwam (opnieuw) een tweedeling in de Staten naar voren: voorstanders bleven het initiatief steunen omdat het een initiatief is uit de *mienskip* en dat het opleveren van

---

<sup>149</sup> Provincie Fryslân, Amendement 01 – Holwerd aan Zee – Hoe nu verder. Ingetrokken tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2023

<sup>150</sup> Provincie Fryslân, Amendement 03 - Fierder Mei Holwert oan See. Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2023.

<sup>151</sup> Provincie Fryslân, Statencommissievergadering 10 april 2024.

<sup>152</sup> Provincie Fryslân, Motie Vreemd, Kaders Holwerd aan Zee, aangenomen in de Provinciale Statenvergadering van 24 april 2024.

<sup>153</sup> Provincie Fryslân, Motie Vreemd, Kaders Holwerd aan Zee, 24 april 2024.

de informatie voor besluitvorming niet lang meer zou duren. Tegenstanders waren sceptisch over de kosten, de in hun ogen onduidelijkheid over de rol van de provincie in het eigendom, beheer en onderhoud en de lange aanlooptijd. Ook hadden ze vraagtekens bij de rol en rolinvulling van de Stichting Holwerd aan Zee. Tegenstanders achtten het project te risicovol. Provinciale Staten namen de motie aan.<sup>154</sup>

### 5.2.7 Ter informatie toegezonden brieven

Buiten de Statenvergaderingen om kregen Provinciale Staten ook enkele voortgangsbrieven, waarin de voortgang van Holwerd aan Zee uiteen werd gezet. Het gaat om de volgende brieven;

- 1 december 2020, afkomstig van Gedeputeerde Staten;
- 22 december 2021, afkomstig van Gedeputeerde Staten;
- 29 juni 2022, afkomstig van de Stuurgroep Holwerd aan Zee;
- 26 oktober 2022, afkomstig van de Stuurgroep Holwerd aan Zee;
- 24 november 2022, afkomstig van de Stuurgroep Holwerd aan Zee;
- December 2023, afkomstig van de Stuurgroep Holwerd aan Zee;
- 16 april 2024: afkomstig van Gedeputeerde Staten.

Hieronder leggen we de voortgangsbrieven langs (een deel van) de checklist. Omdat in voortgangsbrieven geen sprake is van besluitvorming, is het onderdeel van de checklist dat daarover gaat weggelaten.<sup>155</sup>

#### Voortgangsbrief Gedeputeerde Staten van 1 december 2020

Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten op 1 december 2020 per brief over het proces om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen.<sup>156</sup> In tabel 13 leggen we deze voortgangsbrief langs de checklist.

Tabel 13: Voortgangsbrief 1 december 2020

Voortgang	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Nee
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Niet van toepassing

In de brief benadrukten Gedeputeerde Staten dat Holwerd aan Zee een burgerinitiatief is. Gedeputeerde Staten geven daarbij aan niet over instrumenten te beschikken om een gewenste publiek-private samenwerking te realiseren.

<sup>154</sup> Provincie Fryslân, Provinciale Statenvergadering 24 april 2024; 61% stemden voor de motie, 39% stemden tegen.

<sup>155</sup> Provinciale Staten ontvingen ter informatie stukken van de Stuurgroep Holwerd aan Zee toen die het besluit nam om te stoppen met Holwerd aan Zee en de stuurgroep te ontbinden.

<sup>156</sup> Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Holwerd aan Zee (fase 2), 1 december 2020; Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Holwerd aan Zee, 22 december 2021.

### Voortgangsbrief Gedeputeerde Staten van 22 december 2021

Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten op 22 december 2021 per brief over het opstellen van een voorkeursalternatief door Arcadis, Deltares en Waterproof.<sup>157</sup> In tabel 14 leggen we deze voortgangsbrief langs de checklist.

Tabel 14: Voortgangsbrief 22 december 2021

Voortgang	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Nee
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Niet van toepassing

De brief rapporteerde niet over de verslechterde samenwerking of het daaropvolgende opstappen van de onafhankelijke projectleider en de projectleider vanuit de provincie.

### Voortgangsbrief Stuurgroep van 29 juni 2022

De stuurgroep informeerde Provinciale Staten op 29 juni 2022 over de verandering van het project in de richting van de natuurlijke variant.<sup>158</sup> In tabel 15 leggen we deze voortgangsbrief langs de checklist.

Tabel 15: Voortgangsbrief 29 juni 2022

Voortgang	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Nee
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Ja

### Voortgangsbrief Stuurgroep van 26 oktober 2022

De stuurgroep informeerde Provinciale Staten op 26 oktober over het onderzoeken van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de natuurlijke varianten.<sup>159</sup> In tabel 16 leggen we deze voortgangsbrief langs de checklist.

<sup>157</sup> Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Stand van zaken Holwerd aan Zee, 21 december 2021.

<sup>158</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 29 juni 2022

<sup>159</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 26 oktober 2022.

Tabel 16: Voortgangsbrief 26 oktober 2022

<b>Voortgang</b>	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Nee
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Niet van toepassing

### Voortgangsbrief Stuurgroep van 24 november 2022

De stuurgroep informeerde Provinciale Staten op 24 november 2022 over de haalbaarheid van de natuurvarianten.<sup>160</sup> In tabel 17 leggen we deze brief langs de checklist.

Tabel 17: Voortgangsbrief 24 november 2022

<b>Voortgang</b>	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Nee
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Niet van toepassing

Volgens de brief was de natuurlijke variant technisch haalbaar. Over de nadere uitwerking van de variant was binnen de stuurgroep geen consensus. Ook gaf de stuurgroep aan dat er nog werk te maken was van afspraken over het eigendom, beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken die onderdeel zijn van de plannen.<sup>161</sup>

### Voortgangsbrief Stuurgroep van december 2023

De stuurgroep informeerde Provinciale Staten in december 2023 over de voortgang van de uitwerking van het amendement 'Fierder mei Holwert oan See' van Provinciale Staten.<sup>162</sup> In tabel 18 leggen we deze brief langs de checklist.

Tabel 18: Voortgangsbrief december 2023

<b>Voortgang</b>	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Ja
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Ja

<sup>160</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 24 november 2022.

<sup>161</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 24 november 2022.

<sup>162</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van december 2023

In de brief stond onder andere dat de afspraken over het eigendom, beheer en onderhoud nog verdere uitwerking vereisten en dat een deel van de bekostiging van het project nog ontbrak. Hier waren volgens de brief al wel dekkingsmogelijkheden voor gevonden. Tot slot herhaalde de brief de oorspronkelijke doelstelling van Holwerd aan Zee, te weten een sociaaleconomische impuls te geven aan de regio Noordoost Fryslân.<sup>163</sup>

### Voortgangsbrief Gedeputeerde Staten van 16 april 2024

Provinciale Staten vroegen tijdens de commissievergadering van 10 april 2024 om een overzicht van de financiële stand van zaken.<sup>164</sup> In tabel 19 leggen we deze voortgangsbrief langs de checklist.

Tabel 19: Voortgangsbrief 22 december 2021

Voortgang	
Inhoudelijke ontwikkeling	Ja
Planning	Ja
Financiën	Ja
Risico's	Nee
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	Nee

## 5.3 Passieve informatievoorziening

### 5.3.1 Toelichting passieve informatieplicht

Provinciale Staten mogen in beginsel alle informatie opvragen. Gedeputeerde Staten dienen die dan schriftelijk en/of mondeling aan Provinciale Staten te verschaffen, tenzij het verstrekken ervan strijdig is met het 'openbaar belang'.<sup>165</sup> Die uitzondering heeft betrekking op zaken als de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfsinformatie, bescherming persoonlijke levenssfeer, relatie met strafrechtelijk onderzoek en persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad. Het antwoord op de vragen hoort 'een overwegend informatief karakter' te dragen.<sup>166</sup>

### 5.3.2 Schriftelijke vragen

Provinciale Staten stelden op meerdere momenten schriftelijke vragen, meestal naar aanleiding van ontwikkelingen binnen het project. Een overzicht van de vragen en antwoorden geven we in bijlage 5. In tabel 20 geven we de mate van beantwoording weer. De categorieën zijn *beantwoord*, *gedeeltelijk beantwoord* en *niet beantwoord*. Niet-beantwoorde vragen zijn vragen waar geen antwoord is gegeven op de gestelde vraag of vragen of waar het antwoord dermate algemeen of abstract is geformuleerd waardoor het antwoord onduidelijk is. Gedeeltelijk beantwoorde vragen

<sup>163</sup> Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van december 2023

<sup>164</sup> Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Financiële Stand van zaken Holwerd aan Zee, 16 april 2024.

<sup>165</sup> Artikel 167 lid 3 en 179 lid 3 Provinciewet.

<sup>166</sup> Artikel 1 onder j en Artikel 42 in Provincie Fryslân. (2021). Reglement van orde voor de vergaderingen van provinciale Staten van de provincie Fryslân. Provincie Fryslân.

zijn vragen waar gedeeltelijk antwoord op gegeven is of, in het geval van meerdere vragen, een deel van de vragen niet is beantwoord en een deel wel. In een dergelijke beoordeling schuilt altijd enige subjectiviteit, maar geeft wel een algemeen beeld van de mate waarin Statenvragen zijn beantwoord.

Tabel 20: Schriftelijke vragen over Holwerd aan Zee

Datum Antwoorbrieven	Aantal vragen	Oordeel over beantwoording
3 maart 2020	Drie vragen	Driemaal volledig beantwoord
2 maart 2021	Vier vragen	Tweemaal volledig beantwoord, tweemaal gedeeltelijk beantwoord
15 oktober 2021	Zes vragen	Driemaal volledig beantwoord, tweemaal gedeeltelijk beantwoord en eenmaal niet beantwoord
20 december 2023	Tien vragen	Tienmaal volledig beantwoord
12 maart 2024	Drie vragen	Eenmaal volledig beantwoord, eenmaal gedeeltelijk beantwoord en eenmaal niet beantwoord

Alle schriftelijke vragen van 3 maart 2020 zijn door Gedeputeerde Staten beantwoord. Van de vier vragen van 2 maart 2021 beantwoordden Gedeputeerde Staten er twee gedeeltelijk. In de brief vroeg een Statenfractie naar de ‘bereidheid’ van Gedeputeerde Staten om kosten te dragen. In beide gevallen gaven Gedeputeerde Staten aan dat binnen de stuurgroep geen afspraken over het verdelen van deze kosten waren gemaakt en dus dat ze de vraag niet te konden beantwoorden. Het daadwerkelijk dragen van kosten is iets anders dan bereid te zijn deze kosten te dragen. Over de mate van bereidheid geven Gedeputeerde Staten geen inzicht.

In de brief van 15 oktober 2021 beantwoordden Gedeputeerde Staten één vraag niet en twee gedeeltelijk. Provinciale Staten vroegen om een reactie van Gedeputeerde Staten op een conceptrapport van Arcadis e.a. en Gedeputeerde Staten beantwoordden deze vraag niet. Bij de gedeeltelijk beantwoorde vragen, vroegen Provinciale Staten om een go/no-go-moment en om de provinciale visie op aanbevelingen uit het conceptrapport van Arcadis. Beide antwoorden gaven geen concreet antwoord op de vraag.

Alle vragen in de brief van 20 december 2023 zijn door Gedeputeerde Staten beantwoord. Op de vragen van 12 maart gaven Gedeputeerde Staten een gedeeltelijk antwoord en beantwoordden ze een vraag niet. In een overzicht van de risico’s en kwetsbaarheden voor de korte- en lange termijn maakten Gedeputeerde Staten deze verdeling niet. Op de vraag hoe het college tegen haar eigen rol en verantwoordelijkheden aankijkt, verwezen ze naar dit rekenkamerrapport.

## 5.4 Samenvattende bevindingen

- Provinciale Staten kregen sinds het tekenen van de intentieovereenkomst veel actief verstrekte informatie over het reilen en zeilen van Holwerd aan Zee. Voor de besluitvorming

kregen Provinciale Staten op verschillende momenten de plannen van Holwerd aan Zee voorzien van een oplegnotitie waarin Gedeputeerde Staten ingingen op de plannen, de doelstelling van die plannen en welke keuzemogelijkheden Provinciale Staten hadden in hun besluitvorming.

- De *passieve* informatieverschaffing bestaat uit Statenvragen. Het grootste deel hiervan de beantwoorde Gedeputeerde Staten met een volledig antwoord. Ingeval van een enkele vraag was de beantwoording erg abstract of algemeen geformuleerd en daardoor gedeeltelijk. Over het uitgelekte rapport van Arcadis e.a. gaven Gedeputeerde Staten geen inzicht over hun standpunt. Ook een vraag over het go/no go-moment bleef op dezelfde wijze onbeantwoord.
- De verslechterde verstandhouding tussen overheden en Stichting Holwerd aan Zee was geen onderdeel van de actieve en passieve informatievoorziening.

Onderstaande tabel toont het aantal keer dat wij bij de oplegnotities een aspect met 'nee' beoordeelden op basis van de checklist Informatievoorziening Grote Projecten.

<b>Verkenning</b>	
Probleemanalyse	0
Meerdere alternatieve oplossingen	3
Aannames onderbouwd	0
MKBA	0
Plandocument voor Provinciale Staten en deelplannen in project	0
<b>Besluitvorming</b>	
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	1
Besluitvormingshistorie	0
Beslispunten expliciet	0
Duidelijkheid over inbreng Provinciale Staten in besluitvorming	0

In de oplegnotities stonden vaak niet meerdere alternatieve oplossingen. In een enkel geval waren de doelstellingen niet duidelijk en meetbaar. Dit had te maken met het ontbreken van een beschrijving van de Regio Deal Holwerd aan Zee en het convenant dat daaraan ten grondslag lag.

Onderstaande tabel laat het aantal keer dat wij bij aspecten in de checklist 'nee' invulden ingeval van de voortgangsbrieven.



<b>Voortgang</b>	
Inhoudelijke ontwikkeling	0
Planning	0
Financiën	5
Risico's	7
Eventuele veranderingen in inhoud, planning, kosten, opbrengsten en risico's	1

Met name financiën en risico's kwamen in de brieven over Holwerd aan Zee weinig aan bod. Dit is op zichzelf niet vreemd omdat er sprake is van voortgangsbrieven. Neemt niet weg dat het bij tijd en wijle wel verstandig is hier op gezette tijden bij stil te staan en niet alleen tijdens de besluitvorming.

# Bronnenlijst

## Literatuur en statenstukken

- Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2021). Concept oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 3 december 2021, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof
- Arcadis, Deltares en Waterproof i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2022). Oplegnotitie voor Stuurgroep d.d. 11 februari 2022, Validatie VO aan doelstellingen haalbaar, uitvoerbaar en onderhoudbaar. Arcadis, Deltares en Waterproof
- CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft
- Convenant Regio Deal Noordoost-Fryslân en Holwerd aan Zee (Staatscourant 2021, 8135), 5 maart 2021
- CPB en PBL. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. CPB en PBL
- Dienst Landelijk Gebied i.o.v. Programma naar een Rijke Waddenzee en Deltaprogramma Waddengebied. (2015). Haalbaarheidsonderzoek Holwerd aan Zee. GH+O communicatie en creatie, Leeuwarden
- Gerbrandy, G. i.o.v. provincie Fryslân (2022). Wa't wol, dy kin. Gerbrandy, G.
- Ginder i.o.v. Provincie Fryslân, Gemeente Noardeast-Fryslân & Stichting Holwerd aan Zee. (2022). Toeristisch-recreatieve positionering: Expeditiedorp voor bezinning aan het wad. Ginder
- Griffie provincie Fryslân, Memo agendacommissie Planningslijst 12 februari 2020
- Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee
- JA21, VVD en PVV, Agenderingsverzoek Holwerd aan Zee, 23 januari 2024
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Agenda voor het Waddengebied 2050. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk overleg Waddengebied. (2023). Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026. Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk overleg Waddengebied.
- Provincie Fryslân, Amendement 03 - Fierder Mei Holwert oan See
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: beantwoording schriftelijke vragen oer PAGW, 3 maart 2020
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: beantwoording schriftelijke vragen over Holwerd aan Zee, 2 maart 2021
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: beantwoording schriftelijke vragen over Holwerd aan Zee, 15 oktober 2021
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: beantwoording schriftelijke vragen over Holwerd aan Zee (JA21 en VVD), 19 december 2023

- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: beantwoording schriftelijke vragen over Holwerd aan Zee (JA21 en VVD), 12 maart 2024
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Financiële Stand van zaken Holwerd aan Zee, 16 april 2024.
- Provincie Fryslân, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Memorie van Toelichting Holwerd aan Zee, 7 februari 2023
- Provincie Fryslân, Cofinanciering Regio Deals. 01614766. 27 februari 2019
- Provincie Fryslân, Reglement van orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten van Fryslân 2023, Provinciaal blad 2023, 3074
- Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023
- Provincie Fryslân, Statenstuk, Onderwerp: Holwert oan See, De Nije Ôfslútdyk, Waad- en Iselemarkust, 23 januari 2019
- Provincie Fryslân. (2013) Nota Samenwerkingsrelaties: sturing, beheersing en positie bestuurders in deelnemingen en andere samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân. (2016) Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties. Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân. (2021). Reglement van orde voor de vergaderingen van provinciale Staten van de provincie Fryslân. Provincie Fryslân
- Provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. (2019). Meerjarenprogramma Investeringskader Waddengebied 2019 en verder. Terwisscha & Wagenaar | Vormburo
- Provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland. (2021). Meerjarenprogramma Investeringskader Waddengebied 2021 en verder. Terwisscha & Wagenaar | Vormburo
- Rekenkamer Utrecht. (2009). Checklist informatievoorziening Grote Projecten. Rekenkamer Utrecht
- Rho adviseurs & Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs i.o.v. Stichting Holwerd aan Zee. (19 oktober 2015). De maatschappelijke kosten en baten van Holwerd aan Zee. Rho adviseurs & Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs
- Roobeek, A & Hilbrands, C. (2021). Sessie Samenwerkingsverband HaZ – 19 maart 2021. MeetingMoreMinds
- Roobeek, A & Hilbrands, C. (2021). Sessie Samenwerkingsverband HaZ – 14 april 2021. MeetingMoreMinds
- SEO i.o.v. staf Deltacommissaris. (2015). Second opinion kosten en baten Holwerd aan Zee. SEO, Amsterdam
- Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 24 november 2022
- Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 26 oktober 2022
- Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van 29 juni 2022
- Stuurgroep Holwerd aan Zee, Brief van december 2023
- Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Projectplan Holwerd aan Zee, Voorlopig eindconcept Stuurgroep 12 juni 2024. Stuurgroep Holwerd aan Zee
- Stuurgroep Holwerd aan Zee, Statement 12 juni 2024
- Sweco i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Holwerd aan Zee. Eigendom, beheer en onderhoud. Sweco
- Waddenfonds. (2021). Uitvoeringskader Waddenfonds 2021-2027. Waddenfonds

- Wing i.o.v. Ministeries van Infrastructuur & Milieu en Economische Zaken, Wetterskip Fryslân, provincie Fryslân, gemeente Dongeradeel en Stichting Holwerd aan Zee. (2016). MIRT-onderzoek Holwerd aan Zee, Krachtig dorp aan het Werelderfgoed Waddenzee: opgaven, kansen, haalbaarheid en doorontwikkelen. Wing
- Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (februari, juni en december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs
- Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs i.o.v. Wetterskip Fryslân. (2021). Verkenning Waddenzeedijk Koehool-Lauwersmeer: notitie voorkeursalternatief. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs
- Witteveen+Bos i.o.v. Stuurgroep Holwerd aan Zee. (2024). Ontwerpnota Holwerd aan Zee. 14 mei 2024. Witteveen+Bos

### Websites

- Holwerd aan Zee: <https://www.holwerdaanzee.nl/>
- Investeringskader Waddengebied: <https://www.investeringskaderwaddengebied.nl/>
- Gemeente Noardeast-Fryslân: <https://www.noardeast-fryslan.nl/>
- Programma Aanpak Grote Wateren: <https://www.pagw.nl/>
- Programma naar een Rijke Waddenzee: <https://rijkewaddenzee.nl/>
- Waddenfonds: <https://waddenfonds.nl/>

### Wetsverwijzingen

- Omgevingswet
- Provinciewet
- Gemeenschappelijke Regeling Waddenfonds

# Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

## Functie

Akkerbouwer, vertegenwoordiger LTO-Noord  
Directeur Netwerkontwikkeling Rijkswaterstaat Noord-Nederland  
Gebiedscoördinator Noord Wetterskip Fryslân  
Initiatiefnemer Holwerd aan Zee  
Lid Dagelijks Bestuur Wetterskip Fryslân  
Lid Doorbraakraad Holwerd aan Zee  
Lid Doorbraakraad Holwerd aan Zee  
Lid Doorbraakraad Holwerd aan Zee, eigenaar MeetingMoreMinds  
Lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân  
Omgevingsmanager provincie Fryslân  
Onafhankelijk projectleider Holwerd aan Zee, Wing  
Onafhankelijk verbinder Holwerd aan Zee, voorzitter stuurgroep  
Projectleider Holwerd aan Zee Provincie Fryslân  
Senior Projectleider Holwerd aan Zee Provincie Fryslân  
Strategisch adviseur gebiedsgerichte samenwerking Provincie Fryslân  
Strategisch Beleidsmedewerker Gemeente Noardeast-Fryslân  
Strategisch omgevingsmanager PAGW Rijkswaterstaat  
Vogelbescherming Nederland  
Voormalig lid Dagelijks Bestuur Wetterskip Fryslân  
Voormalig onafhankelijk projectleider Holwerd aan Zee  
Voormalig opgavemanager provincie Fryslân  
Wethouder Noardeast-Fryslân

# Bijlage 2:

## Onderzoeksfasen

Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder 'Werkwijze').

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. <u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten. De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit. De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK. Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding Bestuurlijke reactie	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport.
Nawoord Openbaarmaking	Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS. <u>NB</u> . Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen vertrouwelijk</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.

# Bijlage 3: Checklist informatievoorziening grote projecten<sup>167</sup>

Cruciale informatie voor gemeenteraad/Provinciale Staten om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren.

## 1. Bij de start van het project (verkennende fase)

- Er is een heldere probleemanalyse.
- Er worden meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven.
- De aannames die zijn gemaakt in de oplossingsrichtingen zijn expliciet gemaakt en onderbouwd.
- Er is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd.
- Er is zo nodig een 'second opinion' uitgevoerd.

Bovengenoemde stappen leiden tot een plandocument, dat wordt vastgesteld door de raad/Provinciale Staten. Bij een groot, langlopend project is het aan te raden ook bij belangrijke deelplannen deze stappen te doorlopen.

## 2. Komen tot heldere afspraken tussen raad en college / Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (besluitvormende fase)

- Doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd: wat wil de provincie/gemeente bereiken? Geconcretiseerd met behulp van indicatoren en normen (met streefwaarden). Bij ruimtelijke projecten is een plankaart van 'hoe het gaat worden' (beoogd eindbeeld) onmisbaar.

*Bij nieuwe besluitvorming moeten Gedeputeerde Staten / B&W altijd:*

- De besluitvormingshistorie toelichten.
- Beslispunten expliciet formuleren (géén hele documenten vaststellen, maar alleen de afwijkingen van het eerder vastgestelde kader).
- Duidelijkheid scheppen over de verdere inbreng van Provinciale Staten/de raad (de volgende stappen in de besluitvorming).

---

<sup>167</sup> Rekenkamer Utrecht. (2009). Checklist informatievoorziening Grote Projecten. Rekenkamer Utrecht.

### 3. Informatievoorziening gedurende de looptijd van het project (uitvoering)

*Jaarlijkse verantwoordingsrapportage over het totale project:*

- De inhoudelijke ontwikkeling van het project (wat willen we bereiken en wat wordt er bereikt?).
- De planning (aanvankelijk en actueel).
- De financiën (kosten en opbrengsten).
- De risico's voor de realisatie op de inhoudelijke doelen, de planning en de opbrengsten.

*Belangrijke afwijkingen van het plandocument dienen expliciet te worden toegelicht:*

- Inhoudelijke veranderingen.
- Veranderingen in de planning.
- Veranderingen in de kosten/opbrengsten.
- Veranderingen in het risicoprofiel.

*Alle informatie dient juist en tijdig verstrekt te zijn.*



# Bijlage 4: Analyse PS-stukken sinds 2019

Hieronder staan de tabellen van de PS-stukken (oplegnotities) over Holwerd aan Zee afgezet tegen de checklist informatievoorziening grote projecten. De checklist is geen blauwdruk dus daar waar later in de besluitvorming een MKBA en meerdere alternatieven logisch zijn, is dit niet zo aan de start van een project. Het is ook niet zo dat de verkennende fase en besluitvormende fase los van elkaar te zien zijn. Daarom zullen ze bij PS-stukken ook doorelkaar lopen.

## Provincie Fryslân, Statenstuk, Onderwerp: Holwert oan See, De Nije Ôfslútdyk, Waad- en Iselmarkust, 23 januari 2019

<b>Verkenning</b>	
Probleemanalyse	Voor het uitwerken van Holwerd aan Zee is € 1 miljoen nodig als voorbereidingsbudget. PS hebben in een eerdere vergadering € 10 miljoen gereserveerd voor Holwerd aan Zee. Er is nog geen uitsluitsel over cofinanciering door de gemeenten Dongeradiel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. vanwege de gemeentelijke herindeling. Om te voorkomen dat Holwerd aan Zee stilvalt, stellen Gedeputeerde Staten voor om middelen uit de provinciale reservering beschikbaar te stellen. Daarmee kan het voorontwerp worden opgesteld. Dit voorontwerp krijgen Provinciale Staten op een later moment ter besluitvorming.
Meerdere alternatieve oplossingsrichtingen	In zowel de MKBA als het PS-stuk staan twee varianten beschreven, een overvaarbare (C2) voorkeursvariant en een niet-overvaarbare (B2). De financiële en technische haalbaarheid evenals de risico's zijn in kaart gebracht.
Aannames onderbouwd	Zie hierboven.
MKBA en Second Opinion	CE Delft i.o.v. Provincie Fryslân & Werkgroep Holwerd aan Zee. (2018). MKBA Holwerd aan Zee, De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân. CE Delft.
Plandocument voor PS en deelplannen in project	Een plandocument is er nog niet. Wel staan Gedeputeerde Staten stil bij de verschillende onderdelen van het C2-alternatief.
<b>Besluitvorming</b>	
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	Het project Holwerd aan zee komt vanuit de mienskip en beogt: "it behâlden en fuortsterkjen fan de leefberens en wurkgelegenheid yn Holwert en de omlizzende regio troch in iepen ferbining oan te lizzen mei it Waadsee Wrâlderfgoed."
Besluitvormingshistorie	Tijdens de behandeling van de Kadernota 2019 maakten Provinciale Staten € 10 miljoen vrij als reservering voor Holwerd aan Zee.
Beslispunten expliciet	1. Yn te stimmen mei de fierdere planútwerking fan de C2 fariant fan it projekt Holwert oan See, troch de provinsje ûnder ferantwurdlikens fan de Stjoergroep Holwert oan See; 2. Yn te stimmen mei de begruttingswiziging foar in tariedingsbudzjet fan € 1 miljoen foar rekken fan it ûnder betingst yn de begrutting opnommen budzjet Holwert oan See;
Duidelijkheid over inbreng PS in besluitvorming	Het voorstel van Gedeputeerde Staten vereist besluitvorming van Provinciale Staten.

**Provincie Fryslân, PS-Stik Regio Deal Noardeast Fryslân - Holwerd aan Zee frijjaan budzjet ûnder betingst ûnderdiel Versnellingsagenda, 26 februari 2020**

<b>Verkenning</b>	
Probleemanalyse	Het Rijk stelt vanuit de Regio Deal Noardeast Fryslân €25 miljoen beschikbaar voor de Versnellingsagenda en Holwerd aan Zee. Hiervoor moesten het Rijk, gemeenten en provincie komen tot een verdeling voor beide sporen. Die verdeling ligt nu voor besluitvorming.
Meerdere alternatieve oplossingsrichtingen	Niet van toepassing.
Aannames onderbouwd	Niet van toepassing.
MKBA en Second Opinion	Niet van toepassing.
Plandocument voor PS en deelplannen in project	Niet van toepassing
<b>Besluitvorming</b>	
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	Geen beschrijving van de Regio Deals of het convenant dat hier aan ten grondslag ligt.
Besluitvormingshistorie	Is opgenomen: 27 februari 2019 maakten Provinciale Staten € 5,7 miljoen provinciale cofinanciering vrij voor deze Regio Deal.
Beslispunten expliciet	1. De provinsjale bydrage foar de Regio Deal Noardeast Fryslân Holwerd aan Zee ûnderdiel Versnellingsagenda frij te jaan. 2. De begruttingswiziging fêst te stellen.
Duidelijkheid over inbreng PS in besluitvorming	Het voorstel van Gedeputeerde Staten vereist besluitvorming van Provinciale Staten.

**Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee (02066758), 22 februari 2023**

<b>Verkenning</b>	
Probleemanalyse	De gemeente Noardeast-Fryslân behoorde de afgelopen jaren tot de krimpregio Noordoost-Fryslân. Een impuls voor de leefbaarheid van het dorp en haar omgeving was nodig. De regio had te kampen met demografische uitdagingen op het vlak van vergrijzing en ontgroening. Daarnaast ging ook de natuur rond Holwerd achteruit.  Tijdens de behandeling van de kadernota 2019 door Provinciale Staten (27 juni 2018) is als amendement aangenomen de nota te wijzigen met: Gedeputeerde Staten de opdracht te geven om voor het project Holwerd aan Zee € 10 mln. voorwaardelijk in de begroting op te nemen, te verdelen over de periode 2019-2023, en dit te dekken uit het begrotingssaldo.  De natuurlijke variant Holwerd aan Zee is anders dan het plan dat in 2018 gepresenteerd werd. De vraag is daarom nu hoe de provincie Fryslân zich verhoudt tot het project.
Meerdere alternatieve oplossingsrichtingen	Zijn opgenomen: stoppen of doorgaan. Beide opties zijn voorzien van een beschrijving van de risico's.
Aannames onderbouwd	Zie hierboven.
MKBA en Second Opinion	Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (december 2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs
Plandocument voor PS en deelplannen in project	Nog niet van toepassing
<b>Besluitvorming</b>	
Doelstellingen duidelijk en meetbaar	De beoogde effecten van het initiatief Holwerd aan Zee bestonden uit het creëren van nieuwe bedrijvigheid en met een iconisch project de aantrekkingskracht van Holwerd

	<p>vergroten. Met in gedachten daarmee de belangen op het gebied van leefbaarheid, economie, recreatie en toerisme en natuur te dienen.</p> <p>Nu het project gewijzigd is, beoogt dit stuk duidelijkheid te creëren over hoe de provincie zich verhoudt tot het initiatief Holwerd aan Zee en het voorstel van de stuurgroep.</p>
Besluitvormingshistorie	Is opgenomen.
Beslispunten expliciet	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kennis te nemen van het advies van de stuurgroep Holwerd aan Zee de natuurlijke variant verder uit te werken.</li> <li>2. Omdat de natuurlijke variant substantieel anders is dan het in 2018 gepresenteerde Holwerd aan Zee, de natuurlijke variant niet verder uit te werken en derhalve de voor de nadere uitwerking van de natuurlijke variant benodigde 1,2 miljoen euro uit de Regio Deal middelen niet beschikbaar te stellen.</li> </ol>
Duidelijkheid over inbreng PS in besluitvorming	Het voorstel van Gedeputeerde Staten vereist besluitvorming van Provinciale Staten.

# Bijlage 5: Schriftelijke vragen Provinciale Staten

## Schriftelijke vragen 3 maart 2020

Deze Statenvragen zijn op 19 februari 2019 gesteld door de fractie van FNP. De beantwoording van Gedeputeerde Staten volgde op 3 maart 2019. De rekenkamer heeft de, oorspronkelijk in het Fries geformuleerde vragen en antwoorden vertaald naar het Nederlands. [Vraag aan de provincie, willen jullie controleren of we de in het Fries geformuleerde vragen en antwoorden correct hebben vertaald.]

**Vraag 1:** Is het college op de hoogte van de inhoud van de brief van de ministers en de reserveringen voor het ‘verzachten van de Randen van het Wad’? Weet het college dat daarvoor in het Rijksbudget 37,5 miljoen euro gereserveerd is?

Ja, het college is daarvan op de hoogte.

**Vraag 2:** Ziet het college mogelijkheden om uit dat budget van 37,5 miljoen euro ongeveer 10 miljoen euro te alloceren voor het project Holwerd aan Zee?

Dat is geen budget waar de provincie Fryslân zeggenschap over heeft.

**Vraag 3:** Zo ja, wil het college zich inspannen om dat voor elkaar te krijgen?

Het college zal zich inspannen om gezamenlijk met de andere partijen de aanpak van de genoemde Waadprojecten, op inhoud zowel als financieel, zo effectief mogelijk met elkaar, integraal in te richten.

## Schriftelijke vragen 2 maart 2021

Deze Statenvragen zijn op 9 februari 2021 gesteld door de fractie van Forum voor Democratie. De beantwoording van Gedeputeerde Staten volgde op 2 maart 2021.

**Vraag 1:** Is GS bereid om alle kosten voor onderhoud voor de jaren na oplevering te dragen nu Noadeast Fryslân heeft aangegeven niet meer te willen uitgeven dan €5miljoen voor onderhoud dan het bedrag wat Holwerd aan Zee oplevert voor Noardeast Fryslân?

Samen met de gemeente Noardeast-Fryslân, Stichting Holwerd aan Zee, de Vogelbescherming Nederland, Wetterskip Fryslân en LTO Noord werken we aan een haalbaar, uitvoerbaar, onderhoudbaar en betaalbaar project. Wij kunnen deze vraag in dit stadium nog niet beantwoorden. Om de haalbaarheid van het project te toetsen worden meerdere onderzoeken uitgevoerd. Een belangrijk onderzoek is het slib- en sedimentatieonderzoek. Uit dit onderzoek zal onder ander blijken wat de gevolgen zijn van de aanleg van een getijdemeer en wat de slibbelasting is in de toegangseul en het getijdemeer. Dit laatste beïnvloedt onder andere de hoogte van de beheer- en onderhoudskosten. Met de partijen is afgesproken dat eerst vanuit beleid wordt gekeken welke partij de logische eigenaar en beheerder is. De kosten die hiermee gemoeid gaan zijn onderdeel van de totale kostenraming. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek, een geactualiseerde kostenraming en mogelijk nieuwe financiële middelen wordt gezamenlijk als partijen gekeken of het project haalbaar en betaalbaar is. De afweging om het project te gaan uitvoeren wordt door elke partij afzonderlijk gedaan. De afweging die wij als provincie moeten maken wordt ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd.

De provincie heeft aangegeven hoeveel budget zij heeft gereserveerd voor het project Holwerd aan Zee. Provinciale Staten heeft bij de kadernota van 2019 €10 miljoen gereserveerd voor het project en hiervan is op 23 januari 2019 €1 miljoen vrijgegeven voor de voorbereidende fase. Zoals in de PS-brief van december 2020 (kenmerk 01805277) is aangegeven heeft de provincie in de voorbereidende fase een penvoerende rol namens alle partijen.

**Vraag 2: Is GS bereid verdere uitbreiding van Holwerd aan Zee zoals de vaarroute naar Dokkum te financieren?**

Hier zijn geen afspraken over gemaakt. Deze vaarroute is onderdeel van fase 3 van de Stichting Holwerd aan Zee. Op 23 januari 2019 hebben Provinciale Staten ingestemd in de verdere uitwerking van Holwerd aan Zee en ingestemd met fasering van het project. Momenteel werken we aan de voorbereiding van fase 2. Deze fase gaat over het realiseren van fysieke maatregelen waaronder de aanleg van het getijdemeer, de aanleg van schutssluis en regelwerk door de dijk, een buitendijkse toegangseul, de aanleg van een boulevard en vispassages. De volgende fase gaat over de doorontwikkeling van Holwerd aan Zee als een volwaardige bestemming. Hierbij wordt gedacht aan het realiseren van een vaarroute via de Holwerter Feart naar Dokkum. In dezelfde bijeenkomst hebben Provinciale Staten een motie aangenomen om fase 3 mee te nemen in de verdere uitwerking van het project. Daarom werken we momenteel fase 2 uit en worden de onderdelen uit fase 3 die een raakvlak hebben met fase 2 meegenomen in de onderzoeken en de uitwerking.

**Vraag 3: Is GS voornemens extra bij te dragen nu er een enorm te kort dreigt op het project?**

Wij hebben hier nog geen standpunt over in genomen. Zoals bij vraag 1 is aangegeven, is nog onduidelijk wat de definitieve kostenraming van het project is. Onderdeel van de voorbereidende fase is het opstellen van een actuele kostenraming. Het voorlopig ontwerp, de definitieve kostenraming en de samenwerkingsovereenkomst worden aan Provinciale Staten voorgelegd ter besluitvorming.

**Vraag 4: Hoe verwacht GS om te gaan met de betaalde bedragen wanneer uiteindelijk het project niet volledig wordt gefinancierd en dus niet door kan gaan?**

Vanuit Provinciale Staten hebben wij voorbereidingsbudget gekregen, evenals van de Vogelbescherming en het Waddenfonds. Op 17 februari 2021 hebben Provinciale Staten besloten om ook € 700.000,- van de Regiodealmiddelen in te zetten in deze fase. Het budget voor de voorbereidingsfase is taakstellend gemaakt en wordt daarmee niet overschreden. Voor alle beschikbare middelen geldt dat een terugvordering, mocht het project niet doorgaan, niet aan de orde is.

#### **Schriftelijke vragen 15 oktober 2021**

Deze Statenvragen zijn op 11 oktober 2021 gesteld door de fractie van ChristenUnie. De beantwoording van Gedeputeerde Staten volgde op 15 oktober 2021.

**Vraag 1: Wanneer wil het college Provinciale Staten op de hoogte brengen van dit kritische rapport van Deltares en Arcadis?**

Het huidige rapport van Deltares, Arcadis en Waterproof is een conceptversie. We verwachten het definitieve rapport eind 2021. De samenwerkende partijen buigen zich pas over de haalbaarheid en betaalbaarheid van Holwerd aan Zee op basis van het definitieve rapport van Deltares, Waterproof en Arcadis. Hiernaast baseert de stuurgroep zich op andere onderzoeksrapporten, zoals het hydrologisch onderzoek, een geactualiseerde kostenraming en een voorlopig ontwerp. De afweging om als partij deel te nemen in het project wordt door elke partij afzonderlijk gedaan. Deze afweging wordt aan Provinciale Staten voorgelegd en staat op de planning geagendeerd voor maart 2022. Het rapport van Deltares, Arcadis en Waterproof zal dus onderdeel uitmaken van die besluitvorming.

In de aanloop naar deze besluitvorming hebben wij u een aantal keren geïnformeerd over de stand van zaken. Dit hebben we onder meer gedaan via een informerende PS-brief in december 2020 (kenmerk 01805277), via Statenvragen in maart 2021 (kenmerk 01848640), het PS-stuk in februari 2021 (01789508) en via een informatiebijeenkomst op 15 maart 2021 (zie: <https://webinar.geocast.live/stand-van-zaken-holwerd-aan-zee/>). De komende tijd blijven we u op de hoogte houden van de actuele stand van zaken.

**Vraag 2: Hoe kijkt het college aan tegen de visie dat het ontwerp wat er nu ligt niet aansluit bij de wensen om een robuust systeem aan te leggen in samenwerking met de natuur, klimaat-proof en toekomstbestendig?**

Het onderzoek is momenteel in de afrondende fase. De stuurgroep Holwerd aan Zee heeft op 13 oktober 2021 kennisgenomen van het conceptrapport van Arcadis, Deltares en Waterproof. De stuurgroep is in afwachting van het definitieve rapport. Op dat moment wordt onderzocht of het project toekomstbestendig is, bestand is tegen de klimaatverandering en in samenhang met de natuur is. Deze afweging zal onderdeel zijn van het advies om tot besluitvorming te komen, waar uw Staten uiteindelijk over besluiten. Het proces van besluitvorming is in vraag 1 toegelicht.

**Vraag 3: Hoe kan het dat het plan wat er nu ligt nog niet gedragen is door alle partijen die een vergunning moeten verlenen of een onderhoudslast erbij krijgen?**

Op dit moment heeft nog geen enkele partij een standpunt ingenomen genomen ten aanzien van het plan. Momenteel is het nog niet duidelijk of het plan de verschillende benodigde vergunningen krijgt en welke partij verantwoordelijk gaat zijn voor het beheer en onderhoud van de nieuwe of aangepaste objecten.

**Vraag 4: Wanneer is het punt bereikt dat we niet meer terug kunnen?**

De besluitvorming waarover in vraag 1 wordt gesproken, is het moment waarop de verschillende partijen een 'ja', 'nee' of 'ja, mits' ten aanzien van het plan zullen uitspreken.

**Vraag 5: Wat doet u met het advies van Deltares en Arcadis om alternatieve scenario's te onderzoeken?**

De stuurgroep heeft op 13 oktober 2021 het conceptrapport ter kennisname ontvangen en een toelichting gekregen door de onderzoeksbureaus. Wanneer de stuurgroep het definitieve rapport ontvangt, zal ook gekeken worden naar de aanbevelingen die de onderzoeksbureaus in het rapport geven.

**Vraag 6: Past alternatief onderzoek nog wel binnen het budget van de 1 miljoen die vrijgegeven is voor de voorbereidende fase?**

Als alle onderzoeksresultaten binnen zijn, wordt door de stuurgroep gekeken of alternatief onderzoek nodig is. Voor de voorbereidende fase zijn meerdere middelen beschikbaar gesteld. Op 23 januari 2019 is door Provinciale Staten €1 miljoen beschikbaar gesteld (kenmerk 01632062). Op 17 februari 2021 hebben Provinciale Staten ook €700.000 vanuit de Regiodeal beschikbaar gesteld om alle benodigde onderzoeken om de haalbaarheid van het project te kunnen onderzoeken (kenmerk 01789508). Het Waddenfonds heeft €272.500 voor de voorbereidende fase beschikbaar gesteld en Vogelbescherming Nederland heeft, naast de kosten die zij zelf voor onder meer personeel maken, €637.400 voor de voorbereidende fase beschikbaar gesteld. Momenteel lijkt dit budget toereikend voor de voorbereidende fase.

### **Schriftelijke vragen 19 december 2023**

Deze Statenvragen zijn op 18 oktober 2023 gesteld door de fracties van JA21 en VVD. De beantwoording van Gedeputeerde Staten volgde op 19 december 2023.

**Vraag 1: Wat is er na het beschikbaar stellen van die €1,2 miljoen in februari 2023 nu feitelijk gebeurd? Wat waren de gespreksonderwerpen en tot welke afspraken/besluiten heeft dit geresulteerd?**

Door de projectpartners in de Stuurgroep (de provincie Fryslân, de gemeente Noardeast-Fryslân, de Stichting Holwerd aan Zee, Rijkswaterstaat i.s.m. PAGW en de Vogelbescherming, mede namens IFG en Waddenvereniging) wordt gewerkt aan de beantwoording van de vraagstukken uit het vastgestelde amendement. Een opdracht voor onafhankelijke projectleiding is aan Wing en Witteveen en Bos verstrekt. Er wordt, sinds de opdrachtverlening in een aantal werksporen met bijbehorende werkgroepen aan deze vragen gewerkt. Het gaat om de onderwerpen:

- Financiën
- Eigendom, Beheer en Onderhoud
- Grond en landbouwprogramma
- Voorbereiding planuitwerking
- Recreatie en toerisme
- Governance
- Communicatie

Binnen deze werkgroepen zijn waar nodig verschillende provinciale collega's betrokken die bijdragen aan de beantwoording van de vragen. De verdere planvoorbereiding en onderzoeken in het kader van vergunningstrajecten vinden in 2024 plaats. Er zijn op basis hiervan nog geen afspraken of besluiten genomen.

**Vraag 2: Het oude College heeft het dossier HaZ overdragen aan het nieuwe College. Tot welke afspraken/besluiten met het nieuwe College heeft dit geresulteerd?**

Holwerd aan Zee heeft op inhoud nog niet besluitvormend op de agenda van het College van Gedeputeerde Staten gestaan, hiervoor is het wachten op de antwoorden op het amendement vanuit de Stuurgroep Holwerd aan Zee. Wel is besloten om een onafhankelijk voorzitter aan te stellen tot de besluitvorming die rond de zomer 2024 verwacht wordt. Gedeputeerde Knol kan hiermee vanuit de provincie zijn rol als lid van de Stuurgroep vervullen.

**Vraag 3: Waaraan is het beschikbaar gestelde budget (€1,2 miljoen) tot op heden gespendeerd ten opzichte van de begroting?**

Werkzaamheden werkgroep grond en landbouwagenda	€26.609
Begeleiding onderzoek EBO	€ 29.500
Herijking SSK raming	€ 28.750
Marktverkenning HaZ (recreatieve positionering)	€ 12.900
Inzet Stichting Holwerd aan Zee voor omgevingsmanagement en deelname werkgroepen	€ 127.440



In onderstaand overzicht is aangegeven aan welke onderwerpen het beschikbaar gestelde budget besteed danwel verplicht is. Een groot deel van deze opdrachten lopen op dit moment nog.

Procesbegeleiding en onafhankelijke projectleiding	€ 242.480
<b>Totaal</b>	<b>€ 467.679</b>
<b>Resterend budget</b>	<b>€ 732.321</b>

*Randvoorwaardelijk voor het beschikbaar stellen van de €1,2 Mio was het in lijn brengen van de Governance van de stuurgroep en/of Stichting Holwerd aan Zee.*

**Vraag 4:** *Randvoorwaardelijk voor het beschikbaar stellen van de €1,2 Mio was het in lijn brengen van de Governance van de stuurgroep en/of Stichting Holwerd aan Zee. Kan GS aangeven hoe daaraan feitelijk gevolg is gegeven en hoe de huidige Governance is vorm gegeven?*

De stichting heeft inmiddels een vertegenwoordiger in de Stuurgroep in de persoon van oud-gedeputeerde Siem Jansen. Daarnaast hebben zij een Raad van Advies ingesteld en is de Raad van Toezicht in oprichting. Gedeputeerde Knol heeft namens de provincie zitting in de stuurgroep. Tot aan besluitvorming is een onafhankelijk voorzitter aangesteld. (Zie ook onder vraag 2)

**Vraag 5:** **Wat is er concreet met de stichting HaZ afgesproken omtrent de termijn van oplevering van de rapportages? Welke afspraken zijn er gemaakt op het gebied van eigendom, beheer, onderhoud en financiering etc?**

De beantwoording van de vragen zoals gesteld in het amendement vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep. De Stichting Holwerd aan Zee is daarin als initiatiefnemer betrokken. We rekenen er op dat de antwoorden uiterlijk voor de zomer aan het College van Gedeputeerde Staten worden aangeboden. Indien dit niet het geval is zal Gedeputeerde Staten na de zomer met een eigen standpuntbepaling komen.

Ten aanzien van EBO worden nu voor de verschillende beheeraspecten binnen het plan (buitendijks, dijkdoorgang en binnendijks) de kosten verder in beeld gebracht, alsmede de opties voor de beheerorganisatie voor de verschillende beheeraspecten van het plan. Op basis van hiervan worden de gesprekken verder gevoerd met de verschillende partners.

Wat betreft de financiering zijn we afhankelijk van andere partijen qua planning. Antwoorden hierop vanuit Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en Waddenfonds worden niet eerder verwacht dan in het tweede, respectievelijk het derde kwartaal van 2024.

**Vraag 6:** **Wie zijn de voorgenomen participanten binnen de af te sluiten SOK, gegeven het feit dat het Wetterskip en LTO géén deel meer uitmaken van de stuurgroep? Wat is in deze de positie van Rijkswaterstaat?**

Op dit moment spreken we nog niet met of over deelnemers van de SOK. Dit moet zich nog uitwijzen als helder is wie verantwoordelijk wordt voor de verschillende objecten qua beheer en onderhoud en wie aanleg zal doen. Na besluitvorming over deze aspecten kan een SOK voor de verder planvoorbereiding worden opgesteld.

Participanten hierin zijn in ieder geval de deelnemende partijen in de Stuurgroep Holwerd aan Zee. De deelname van het Wetterskip hangt onder meer af van de afspraken die gemaakt kunnen worden over het beheer.

Rijkswaterstaat is binnen de Stuurgroep Holwerd aan Zee betrokken als eigenaar en medebeheerder van het buitendijkse plangebied, en als verantwoordelijke partij (mede namens het ministerie van LNV) voor de uitvoering van de Programmatische Aanpak Grote Wateren. RWS heeft binnen de Stuurgroep Holwerd aan Zee d.d. 23 november 2022 volledige steun gegeven aan het advies voor de natuurlijke variant.

**Vraag 7: Wanneer gaat de voorgenomen SOK nu wél worden afgesloten en worden aangeboden aan PS?**

De SOK kan worden opgesteld en afgesloten op het moment dat er meer duidelijkheid is over de financiering van de aanleg en de verantwoordelijkheden en financiering van het toekomstig beheer en onderhoud. Na besluitvorming door PS, Raad en ander verantwoordelijke gremia van partners in de Stuurgroep kan worden overgaan tot het opstellen van de SOK voor verdere planvoorbereiding. Zo is dat ook gebruikelijk bij andere grote infraprojecten.

**Vraag 8: Is de deadline voor het plannen van de noodzakelijke dijkversterking tussen Koehool en het Lauwersmeer gebied in de tijd opgeschoven? Zo ja, naar wanneer dan?**

De planning van de dijkversterkingsprojecten is geprogrammeerd conform de landelijke programmering van het Hoogwater beschermingsplan (HWBP). Voor het deeltraject waarbinnen Holwerd valt, betekent dit nog steeds dat de start van de Realisatiefase in 2026 is. In de Planuitwerkingsfase van de projecten wordt e.e.a. nader uitgewerkt en wordt dit meer concreet.

**Vraag 9: Q3 van 2023 voor het nadere go/no go moment voor de financiën is wél geweest. Ook in de meest recente lange termijn agenda is 'Holwerd aan Zee' (nog) niet opgenomen. Wanneer gaat GS de stukken aan PS aanleveren, zodat PS HaZ kan agenderen?**

Er is voor de provincie Fryslân nooit sprake geweest van een go/no go moment in Q3 van 2023. Voor besluitvorming is het project wel afhankelijk van de besluitvorming over de financiële bijdrage van partijen aan Holwerd aan Zee. Zo wordt besluitvorming rond reservering van middelen vanuit het PAGW niet eerder voorzien dan Q2 in 2024. Dit was eerder gepland in Q3 van 2023, maar onder andere vanwege het vallen van het kabinet naar voren geschoven. De eerst mogelijke besluitvorming vanuit het Waddenfonds is begin juli 2024. Consequentie is dat niet

eerder dan voor de zomer 2024 meer zicht gegeven kan worden op de beschikbare middelen als belangrijke voorwaarde voor het doorgaan van Holwerd aan Zee.

**Vraag 10: Wat zijn de gevolgen van het missen van het go/no go moment in Q3 2023 voor de planning van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat?**

Zoals gezegd is er geen sprake van het missen van een go/no go moment. Het projectplan Holwerd aan Zee is één van de PAGW-maatregelen op het tracé Koehool-Lauwersmeer (KLM). Andere PAGW-maatregelen op dit tracé zijn onderdeel van het project 1DYK, gekoppeld aan de dijkversterkingsopgave HWBP (Wetterskip Fryslân) en het gebiedsproces FPW (provincie Fryslân). De verkenningsfase van KLM is onlangs afgerond en het advies aan Minister zal naar verwachting in Q2/24 worden voorgelegd. Daarbij wordt aan de Minister geadviseerd een deel van de gereserveerde gelden ten bate van PAGW-KLM te oormerken voor Holwerd aan Zee.

#### **Schriftelijke vragen 12 maart 2024**

Deze Statenvragen zijn op 14 februari 2024 gesteld door de fracties van CDA, JA21, BBB en VVD. De beantwoording van Gedeputeerde Staten volgde op 12 maart 2024.

**Vraag 1: Kunt u vanuit het perspectief van de provincie een beknopte update geven van de huidige stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van het amendement en het project als geheel?**

Eigendom, beheer en onderhoud (EBO)

Voor het toedelen van het EBO vraagstuk wordt onderscheid gemaakt tussen het buitendijkse deel, de dijkdoorgang (met stormvloedkering en regelwerk om de sliblast te beperken) en het binnendijkse gebied/het getijdemeer. Hiervoor wordt in basis naar de verschillende regionale overheden gekeken (die hiervoor desgewenst een samenwerking aan kunnen gaan met een terreinbeherende organisatie) en wordt aangesloten bij aanwezige kennis en expertise. Als provincie zijn wij één van die regionale overheden waarmee wordt gesproken. Waarbij opgemerkt dat de gemeente Noardeast-Fryslân eerder al heeft besloten geen structurele beheer- en onderhoudslast op zich te willen nemen. In de informatie die u eind vorig jaar hebt ontvangen worden de kosten voor aanleg voorlopig geschat op €110 miljoen (hierbij opgemerkt dat het ontwerp nog niet vast staat en er gekeken wordt naar optimalisaties). Op basis van deze investering mag verwacht worden dat de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud gemiddeld rond de €1 miljoen zullen liggen. In uw opdracht hebben wij €10 miljoen (zie ook het onderdeel Financiering hieronder) gereserveerd voor Holwerd aan Zee en dat deze in basis ingezet kan worden ter dekking van de eenmalige investering dan wel voor beheer en onderhoud. Daarnaast beraden wij ons op de vraag of wij een deel van het eigendom op ons willen nemen en daarmee de verantwoordelijkheid voor het structurele beheer en onderhoud daarvan. De verdeling van eigendom, beheer en onderhoud en daarmee samenhangende kosten zien wij voor nu als meest uitdagende opgave voor het project Holwerd aan Zee.

Financiering

In de informatie die u eind vorig jaar hebt ontvangen worden de kosten voor aanleg voorlopig geschat op €110 miljoen (hierbij opgemerkt dat het ontwerp nog niet vast staat en er gekeken

wordt naar optimalisaties). Dit bedrag is inclusief risicoreservering van 20% en btw. Onder specifieke voorwaarden is de btw voor overheden (w.o. de provincie) compensabel en vormt daarmee geen kostenpost voor het project. Als provincie hebben wij €10 miljoen gereserveerd en gemeente Noardeast-Fryslân €5 miljoen. Door de Postcodeloterij is €15 miljoen beschikbaar gesteld. En er is €7 miljoen beschikbaar vanuit de regiodealmiddelen. Dit maakt een totaal van €37 miljoen. Hierbij merken wij op dat een deel van deze middelen reeds is vrijgegeven/ingezet voor proces/voorbereiding (zie de tabel). Door de Stichting Holwerd aan Zee is eind 2023 een aanvraag ingediend voor €12 miljoen aan nieuwe regiodealmiddelen. Deze aanvraag is onlangs afgewezen.

Tabel 21: Overzicht beschikt en gereserveerd

Provincie Fryslân	€10 miljoen	Gereserveerd, waarvan €1 miljoen vrijgegeven/ingezet voor proces/voorbereiding
Gemeente Noardeast-Fryslân	€5 miljoen	Gereserveerd
Vogelbescherming (Postcodeloterij/Droomfonds)	€15 miljoen	Beschikt
Regiodeal	€7 miljoen	Beschikt. Afgerond €2 miljoen reeds vrijgegeven/ingezet voor proces/voorbereiding
Totaal	€37 miljoen	Waarvan afgerond €3 miljoen vrijgegeven/ingezet voor proces/voorbereiding

Daarnaast worden er vanuit het project aanvragen voorbereid van €12 tot €15 miljoen vanuit de Programmatische Aanpak Grote Wateren (beoogd aanvrager RWS) en €15 tot €20 miljoen vanuit Waddenfonds/ Investeringskader Wadden (beoogd aanvrager provincie). In de tweede helft van dit jaar wordt bekend of deze bedragen ook daadwerkelijk worden toegekend. Opbrengsten vanuit vrijkomende klei worden vooralsnog ingeschat op afgerond €15 miljoen. Waarbij opgemerkt dat het ontwerp nog niet vast staat en daarmee de hoeveelheden klei in het project ook niet. De prijs van klei kan fluctueren en maakt dat voor deze post rekening gehouden moet worden met een onzekerheidsmarge.

Tabel 22: Voorbereiding en mogelijke opbrengst

Programmatische Aanpak Grote Wateren	€12 tot €15 miljoen	In voorbereiding
Waddenfonds/ Investeringskader Wadden	€15 tot €20 miljoen	In voorbereiding
Vrijkomende klei	€15 miljoen	Onzekerheid m.b.t hoeveelheid en prijs
Totaal	€42 tot €50 miljoen	

Totalen

Naast de gereserveerde/beschikte €37 miljoen worden er vanuit het project aanvragen voorbereid voor aanvullende financiering. Samen met de mogelijke opbrengsten voor klei heeft

dit een waarde tussen de €42 en €50 miljoen. Aanvullend hierop blijft er vooralsnog een financieringsopgave over van tussen de €23 tot €31 miljoen.

#### Grondverwerving

De mogelijkheden en onmogelijkheden van grondverwerving worden inzichtelijk gemaakt. Grofweg tweederde van de benodigde grond is reeds verworven. Deze grond ligt deels in het plangebied en deels kan het ingezet worden als ruilgrond. Eind februari jl. is op een bijeenkomst met grondeigenaren gesproken over het inzichtelijk krijgen van de mogelijkheden en onmogelijkheden om ook de resterende grond onder het plan via vrijwillige kavelruil in eigendom te krijgen. Richting de zomer verwachten wij een compleet beeld te hebben van de mogelijkheden en onmogelijkheden van vrijwillige grondverwerving. Volledigheidshalve merken wij op dat de gronden die reeds beschikbaar zijn door de Vogelbescherming zijn verworven met middelen van de Postcodeloterij/Droomfonds.

#### Gebiedsproces/landbouwagenda

Om boeren te laten profiteren van het plan Holwerd aan Zee wordt als onderdeel van het project een landbouwagenda opgesteld waarbij vooralsnog wordt ingezet op landbouwstructuurverbetering, zoetwaterbeschikbaarheid en bodemverbetering. Het kadaster heeft op basis van analyse geconstateerd dat het gebied een matige verkavelingsstructuur kent. De insteek is om vrijwillige kavelruil te combineren met het verbeteren van de verkavelingsstructuur. Door klimaatverandering is er niet altijd voldoende zoetwater beschikbaar voor de akkerbouw. De landbouwagenda zet in op mogelijkheden om de zoetwaterbeschikbaarheid in het gebied te vergroten. Daarnaast zet de landbouwagenda in op kansen voor bodemverbetering. Tijdens de bijeenkomst op 28 februari jl. zijn boeren hierover geïnformeerd en is opgehaald hoe er gezamenlijk verder vorm en inhoud gegeven kan worden aan de landbouwagenda. Vervolgens kan bepaald worden hoeveel middelen er aanvullend beschikbaar moeten/kunnen komen voor uitvoering.

#### Recreatie en Toerisme

In de afgelopen periode is de toeristisch-recreatieve profilering van de natuurlijke variant van Holwerd aan Zee in beeld gebracht. Een extern bureau heeft bij marktpartijen in de toeristisch-recreatieve sector gepeild hoeveel bereidheid er is om te investeren in verblijfsaccommodatie en dagrecreatie binnen Holwerd aan Zee. Wij verwachten dat de eindrapportage van deze opdracht in het tweede kwartaal van dit jaar gedeeld kan worden.

#### Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA)

Voor het initiatief Holwerd aan Zee zijn meerdere MKBA's uitgevoerd. De laatste is van december 2022 (met u gedeeld als onderdeel van de stukken voor uw bijeenkomst van 22 februari 2023/Ferfolch Holwert aan Zee) en deze heeft een positieve uitkomst. Uit deze MKBA blijkt dat de maatschappelijke baten van HaZ de kosten overstijgen. Waarbij opgemerkt dat deze uitkomst gevoelig is voor recreatievolumes (zie onderdeel recreatie en toerisme) en kleiverkoopvolumes en – prijzen (zie onderdeel financiering).

#### Dorpscoöperatie

Richting de zomer komt er meer duidelijkheid over de vorm en rol van de dorpscoöperatie.

**Vraag 2:        Waar ziet het college op dit moment nog de grootste korte- en lange termijn risico's en kwetsbaarheden in de realisatie van Holwerd aan Zee?**

Hieronder benoemen wij de grootste risico's en kwetsbaarheden vanuit provinciaal perspectief:

- De verdeling van eigendom, beheer en onderhoud en daarmee samenhangende kosten zodat het beheer en onderhoud langjarig is gegarandeerd;
- Het ontwerp staat nog niet vast en de doorwerking hiervan in de verschillende projectonderdelen (zoals bijvoorbeeld de kostenraming en technische deelproducten);
- Het halen van de planning om de antwoorden op uw vragen uit het amendement uiterlijk voor de zomer aan ons als college aan te bieden;
- De gevoeligheid van de MKBA voor recreatievolumes en kleiverkoopvolumes en – prijzen;
- Het (tijdig) vinden van aanvullende financiële middelen ter dekking van de realisatiekosten;
- Het beschikbaar gestelde budget van €1,2 miljoen is voor het merendeel besteed/verplicht. Wij gaan er vooralsnog vanuit dat al de producten geleverd kunnen worden binnen budget;
- Welke partij opdrachtgever en daarmee risicodragers wordt voor verdere planuitwerking en realisatie.

Naast risico's en kwetsbaarheden zien wij kansen voor:

- Het versterken van de agrarische sector door gezamenlijk te werken aan landbouwstructuurverbetering, bodemvitaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid;
- De natuurherstelopgave voor de Waddenzee.

**Vraag 3:        Hoe kijkt het college in brede zin naar de eigen rol en verantwoordelijkheden in de huidige en toekomstige governance structuur van Holwerd aan Zee?**

Holwerd aan Zee is een burgerinitiatief en het uitgangspunt voor de organisatie en governancestructuur is daarom dat het 'eigenaarschap' zoveel mogelijk bij de bewoners van Holwerd ligt. Dit neemt niet weg dat gestructureerd toegewerkt moet worden richting een realisatiemoment en er sprake moet zijn van goede risicobeheersing.

Rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in de Stuurgroep Holwerd aan Zee zijn op deze basis vastgelegd in de Intentieovereenkomst van december 2019. Door ontwikkelingen is onze positie ten opzichte van het project in de loop van de tijd gewijzigd. De Noordelijke Rekenkamer is, mede op uw verzoek, een onderzoek gestart naar Holwerd aan Zee en dit is één van de onderzoeksvragen. Wij wachten het advies van de NRK af. Wanneer de uitkomsten daartoe aanleiding geven zullen wij deze uiteraard betrekken bij hoe wij ons naar de toekomst toe positioneren ten opzichte van Holwerd aan Zee.

# **Bijlage 6: Second Opinion Ecorys**



Answering  
tomorrow's  
challenges  
today

# Second Opinion MKBA Holwerd aan Zee

## Eindrapportage

Rotterdam, 01 juli 2024



# Second Opinion MKBA Holwerd aan Zee

Eindrapportage

Uw kenmerk

Rotterdam, 01 juli 2024

**Project:** 1006039 Second Opinion Holwerd aan Zee

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Doelstelling.....	6
1.3	Leeswijzer .....	6
<b>2</b>	<b>Methodiek.....</b>	<b>8</b>
2.1	Beoordelingskader .....	8
<b>3</b>	<b>Bevindingen .....</b>	<b>11</b>
3.1	Algemene bevindingen.....	11
3.2	Beoordeling van kosten en baten .....	15
3.3	Beoordeling van technische en juridische haalbaarheid .....	22
3.4	Deelconclusie .....	23
<b>4</b>	<b>Conclusie .....</b>	<b>25</b>
4.1	Conclusies op hoofdlijnen .....	25
4.2	Beantwoording van onze onderzoeksvragen.....	25
	<b>Bijlage I – Bronmateriaal.....</b>	<b>27</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Holwerd aan Zee is een burgerinitiatief en omvat een dijkdoorbraak en de aanleg van een geul naar het dorp Holwerd in het noorden van de provincie Fryslân. Doel van het project is het stimuleren van toerisme, leefbaarheid en werkgelegenheid in de regio Noordoost-Fryslân en in het dorp Holwerd in het bijzonder. In 2013 legde een werkgroep van burgers de basis voor dit project. Het project wordt in meer detail toegelicht in het onderstaande kader.

### Het project Holwerd aan Zee (HaZ)

Stichting HaZ, Vogelbescherming Nederland, Gedeputeerde Staten van Fryslân, College van B&W Noardeast-Fryslân en het Dagelijks Bestuur van het Wetterskip Fryslân tekenden 16 december 2019 een intentieovereenkomst om het project HaZ te realiseren. Deze partijen vormen de Stuurgroep HaZ, die het project in goede banen moet leiden. Na het tekenen sloot ook de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) aan bij de Stuurgroep. In totaal stelden de partijen ongeveer € 57 miljoen beschikbaar.<sup>1</sup> Dit is volgens de provincie ongeveer de helft van de kosten van het project. De andere helft is er nog niet; een samenwerkingsovereenkomst is er (nog) niet en daarmee is de financiering nog niet rond.

Figuur 1 Het project HaZ



<sup>1</sup> Holwerd aan Zee (2019), Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2.

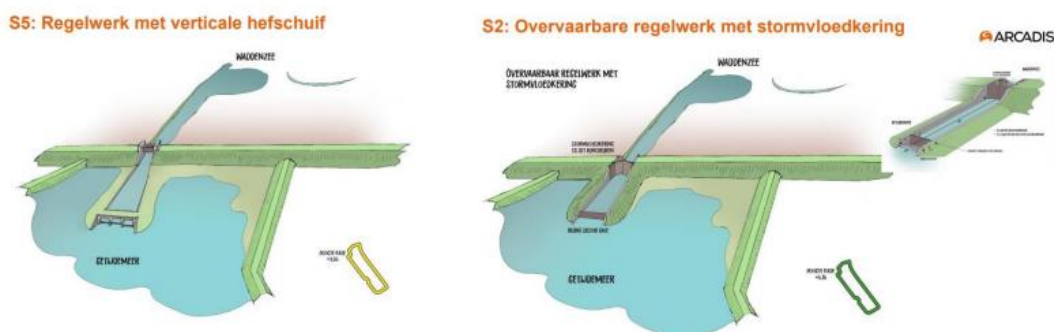
De oorspronkelijke plannen betroffen een dijkdoorbraak, de aanleg van een vaargeul en een schutsluis, vogeleilanden, recreatieve verbindingen, een boulevard, recreatiewoningen en een jachthaven zoals Figuur 1 weergeeft.

Enkele niet-openbare publicaties rondom de haalbaarheid van de plannen van HaZ zetten vraagtekens bij de plannen. Zo betwistten enkele onderzoeksbureaus de bevaarbaarheid van de nieuw aan te leggen vaargeul en de impact op de natuur. Inmiddels is gesneden in de oorspronkelijke plannen van het project: de sluis, de jachthaven en de recreatieve voorzieningen bleven achterwege. De Stuurgroep HaZ ging uiteindelijk door met twee opties voor een 'natuurlijke variant' met daarin een dijkdoorbraak als mogelijkheid. In die varianten is meer aandacht voor natuurontwikkeling: "Ook zonder de doorvaarbaarheid is er een toeristisch-recreatieve propositie te ontwikkelen. Bij deze positionering ligt de nadruk meer op natuurbeleving en zinggeving, en HaZ als bestemming in de context van Werelderfgoed Waddenkust."

Het Wetterskip Fryslân en LTO stapten na die keuze uit de Stuurgroep omdat ze de plannen en de bekostiging daarvan te onduidelijk vonden. De provincie gaf opdracht een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) voor de natuurlijke varianten (bevaarbaar en niet-bevaarbaar) op te stellen. In februari 2023 stelden Gedeputeerde Staten voor om de bevaarbare variant niet verder uit te werken en de daarvoor benodigde € 1,2 miljoen uit de Regio Deal niet beschikbaar te stellen. Er kleefden volgens Gedeputeerde Staten risico's aan het verder uitwerken van die variant: er zijn nog geen duidelijke afspraken gemaakt over het eigendom, beheer en onderhoud van de verschillende onderdelen van het project. Deelnemende partijen zijn terughoudend in het nemen van de verantwoordelijkheid hierover. Verder was (en is) de financiering van het project nog niet rond.<sup>2</sup> Provinciale Staten amendeerden dit voorstel en besloten verder te gaan met de uitwerking en uitvoering van de niet-bevaarbare.

Het initiële doel van het doorbreken van de dijk bij Holwerd is om de regionale economie een impuls te geven als gevolg van bevolkingskrimp. Zoals eerder benoemd, is de Stuurgroep verder ingegaan op een nieuwe varianten namelijk de niet-bevaarbare terwijl de MKBA uitgaat van ook nog de bevaarbare variant. Bij de variant zonder recreatievaart zorgt een regelwerk met verticale hefschuif voor een doorgang door de dijk, waardoor getijdeslag ontstaat in het meer. De variant met recreatievaart bestaat de doorgang uit een regelwerk dat overvaarbaar is zoals in figuur 2 is afgebeeld.

**Figuur 2** HaZ: de niet-bevaarbare (S5) en wel bevaarbare (S2) natuurlijke variant



Bron: Arcadis (2022)

<sup>2</sup> Besluitpunt 2 in Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 2.

## 1.2 Doelstelling

De Noordelijke Rekenkamer heeft besloten een second opinion te laten uitvoeren naar de MKBA van het project Holwerd aan Zee. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: In hoeverre zijn de huidige varianten van het project HaZ haalbaar en hebben Provinciale Staten adequate informatie om een afgewogen besluit te kunnen nemen over het project?

In opdracht van de Noordelijke Rekenkamer heeft Ecorys zich over de onderzoeksvraag gebogen. Hoe technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn de huidige natuurlijke varianten van het project en zijn de risico's van die varianten in beeld, gelet op de huidige MKBA? Voor de beantwoording van de deze vraag werkt Ecorys in deze rapportage een viertal kernvragen uit:

- A. In hoeverre zijn de plannen in de voorkeursvariant technisch, financieel en juridisch haalbaar;
- B. zijn de redeneringen in de MKBA navolgbaar, adequaat en feitelijk onderbouwd;
- C. in hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten;
- D. in hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten op basis van het meest recent prijspeil (dus: herberekening van de MKBA naar prijspeil 2023 of 2024)?

Het rapport zal aan Provinciale Staten worden aangeboden.

## 1.3 Leeswijzer

Het rapport volgt de volgende hoofdstukindeling:

- [Hoofdstuk 2](#) gaat nader in op de methodiek. Daarbij wordt het opgestelde beoordelingskader toegelicht.
- [Hoofdstuk 3](#) beschrijft de bevindingen, waarbij de algemene bevindingen en beoordeling van specifieke kosten en baten worden toegelicht.
- In [Hoofdstuk 4](#) worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Het rapport bevat eveneens een bijlage waarin het geraadpleegde bronmateriaal is vastgelegd.



## 2 Methodiek

Ten behoeve van deze Second Opinion op de MKBA HaZ zijn de stukken die ten grondslag liggen aan de Adviesnota Stuurgroep Holwerd aan Zee doorgenomen. Daarnaast is kennis genomen van de opgestelde MKBA's in 2015 en 2018. Ook is gesproken met Witteveen & Bos over de meest recente MKBA (2022) en aanvullende notitie op basis van nieuwe inzichten. Met het reeds beschikbare materiaal (in woord en geschrift) hebben wij de beoordeling opgesteld. Het voorliggende document weerspiegelt daarmee uitsluitend de beoordeling van Ecorys.

### 2.1 Beoordelingskader

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een instrument voor het beoordelen van de economische en maatschappelijke effecten van projecten en beleidsmaatregelen. De Algemene MKBA-leidraad, opgesteld door het CPB en PBL in 2013, is een verplichte leidraad bij het uitvoeren analyses voor de Rijksoverheid. Ook is de leidraad in brede zin bruikbaar als handreiking voor mede-overheden die een MKBA laten uitvoeren.<sup>3</sup> Ook nemen we de actuele Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen in ogenschouw.<sup>4</sup> De geldende leidraad en werkwijzer bieden een duidelijk stappenplan dat richtlijnen geeft voor het systematisch identificeren, kwantificeren en waarderen van kosten en baten.

Hoewel de MKBA-leidraad voor deze studie technisch gezien dus niet als verplichting geldt, is het in wel een algemeen aanvaarde methodiek die de 'stand der techniek' weergeeft. Ook de onderzoekers geven aan dat deze MKBA volgens de algemeen geldende spelregels voor economische afwegingen in Nederland is opgesteld. In de MKBA is daarbij specifiek gerefereerd naar de 'Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse'.<sup>5</sup> Op een aantal aspecten is echter wel van de leidraad afgeweken. In de beoordeling wordt aangegeven voor welke aspecten dit geldt, en in hoeverre hier een goede onderbouwing voor is geleverd.

In ons [beoordelingskader](#) bouwen we voort op de stappen in de leidraad en passen we ze specifiek toe op de MKBA HaZ. Bij de beoordeling van het beoordelingskader houden we ook rekening met algemene MKBA methodologie; zoals het substitutie tussen regionale en nationale welvaartseffecten, correcte gebruik van de discontovoet, tijdshorizon en prijspeil. Daarnaast gaan we specifiek in op de (belangrijkste) kosten- en batenuitgangspunten. Dit beoordelingskader schetst daarom alle te zetten stappen van een MKBA en de manier van uitwerking in deze MKBA HaZ. Vervolgens zal de uitwerking van elk aspect in de MKBA worden beoordeeld op basis van [aandachtspunten](#) en [kritiekpunten](#).

---

<sup>3</sup> CPB/PBL (2013), Algemene Leidraad MKBA ([link](#))

<sup>4</sup> Rijkswaterstaat (2018), MKBA werkwijzer bij MIRT-verkenningen ([link](#))

<sup>5</sup> Witteveen & Bos (2022), MKBA Holwerd aan Zee

**Aandachtspunt**

Een aandachtspunt in de beoordeling van het beoordelingskader betreft aspecten die belangrijk zijn om te noteren en mogelijk in toekomstige analyses anders kunnen worden aangepakt. Deze punten hebben echter nauwelijks of geen directe invloed op de resultaten en conclusies van deze MKBA.

**Kritiekpunt**

Een kritiekpunt betreft afwijkingen van de geldende MKBA richtlijnen die een (potentiële) impact hebben op de resultaten en de conclusies van de MKBA kunnen beïnvloeden. Deze kritiekpunten moeten zorgvuldig worden bekeken, omdat ze de robuustheid van het MKBA resultaat in gevaar kunnen brengen.

In een MKBA is het streven een zo volledig en nauwkeurig mogelijke analyse op te leveren. In praktijk kunnen vrijwel nooit alle factoren optimaal worden meegenomen. Dit kan worden veroorzaakt doordat niet alle gegevens beschikbaar zijn, limitatie van beschikbare (doorloop)tijd. Ook snappen wij dat specifieke vragen van de opdrachtgever van belang zijn geweest bij het uitvoeren van het onderzoek. Met deze bril kijken we dan ook in deze second opinion naar de uitgevoerde analyse. We richten ons op de plausibiliteit van de belangrijkste resultaten en uitgangspunten.

In Tabel 2.1. wordt het beoordelingskader gepresenteerd.



Tabel 2.1 Beoordelingskader second opinion MKBA HaZ

MKBA Stappenplan	Uitwerking in de MKBA HaZ (2022)	Toelichting in MKBA HaZ (2022)
<b>Stap 1:</b> Probleemanalyse	Beschreven in hoofdstuk 3; sectie 3.1. Planvarianten en Baseline (blz. 8)	Voor autonome ontwikkelingen wordt verwezen naar CE Delft (Waaringa, etc al. 2018).
<b>Stap 2:</b> Vaststellen nul-alternatief	Beschreven in hoofdstuk 3; sectie 3.1. Planvarianten en Baseline (blz. 8)	De baseline houdt rekening met groeiende vrijetijdseconomie, marktruimte voor extra ligplaatsen, verblijfsaccommodaties en dagrecreatievoorzieningen. Ook relatief hoge werkloosheid en bevolkingskrimp worden meegenomen in de baseline. Voor de baseline wordt gebruik gemaakt van een verwijzing naar andere rapporten.
<b>Stap 3:</b> Definitie beleidsalternatieven	Uitgewerkt in werkstap 1. Beschreven in sectie 3.1. Planvarianten en Baseline (blz. 8)	Planvarianten – natuurlijke variant met en zonder recreatievaart – worden beknopt gespecificeerd, waarbij wordt verwezen naar Arcadis (2022) en de SSK raming van Van der Knoop et.al. (2022a; 2022b)
<b>Stap 4:</b> Bepalen van effecten en baten	Uitgewerkt in werkstap 3. Beschreven in sectie 3.4. Batenuitgangspunten (blz. 10 t/m 18)	De argumentatie, uitgangspunten en resultaten worden per welvaart / welzijnseffect beschreven.
<b>Stap 5:</b> Bepalen van kosten	Uitgewerkt in werkstap 3. Beschreven in sectie 3.3. Kostenuitgangspunten (blz. 9 t/m 10)	De gehanteerde kostenuitgangspunten zijn gebaseerd op de (toenmalig) meest recente SSK-raming van Van der Knoop et.al. (2022a; 2022b)
<b>Stap 6:</b> Varianten- en risicoanalyse	Uitgewerkt in werkstap 3. Beschreven in sectie 4.2. Gevoeligheidsanalyses (blz. 21 t/m 25)	Een viertal gevoeligheidsanalyses zijn nader uitgewerkt op: recreatieve bestedingsbaten, woongenotsbaten, opbrengsten kleiverkoop en effectiviteit van de anti-verziltingsmaatregelen
<b>Stap 7:</b> Overzicht van kosten en baten	Uitgewerkt in werkstap 4. Beschreven in sectie 4.2. Gevoeligheidsanalyses (blz. 19 t/m 21)	In Tabel 4.1. zijn de MKBA uitkomsten op hoofdlijnen weergegeven, waarna Tabel 4.2. detailinzicht geeft. Ook wordt in Tabel 4.5. de vergelijking met de eerdere MKBA-uitkomsten gemaakt.

## 3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per stap in de MKBA nader beschreven. Daarbij besteden we eerst aandacht aan de ‘algemene bevindingen’, waarna specifiek wordt ingegaan op de beoordeling van kosten en baten. Elk onderdeel beoordelen we als een aandachts- of kritiekpunt.

### 3.1 Algemene bevindingen

#### 3.1.1 Stap 1: Probleemanalyse

##### **Probleemanalyse ontbreekt grotendeels**

De probleemanalyse in de MKBA Holwerd aan Zee (HaZ) is grotendeels afwezig. Een beschrijving van de probleemanalyse is van belang om, voor zowel geïnteresseerde als beleidsmaker, het probleem (knelpunt of kans) te doorgronden, de oorzaken te begrijpen en vaststellen hoe het probleem zich naar verwachting in de toekomst zal ontwikkelen.

In de huidige MKBA HaZ wordt de probleemanalyse minimaal uitgewerkt. Hoewel er in paragraaf 3.1. van de MKBA wordt verwezen naar autonome ontwikkelingen, ontbreekt een concrete toelichting van de probleemanalyse. Wel wordt verwezen naar in het verleden uitgevoerde onderzoeken, waarbij de probleemanalyse in meer detail aan bod komt. Het (grotendeels) ontbreken van de probleemanalyse bemoeilijkt de beoordeling van met name de effectiviteit van het project voor het (voorkomen van) het probleem; de leefbaarheid in en rond Holwerd.

Het belang van een gedegen probleemanalyse wordt onderstreept door verschillende effecten die in de MKBA worden geïdentificeerd. Zo wordt gesteld dat ‘er op dit moment weinig leegstand is in het gebied vanwege de algehele krapte op de Nederlandse woningmarkt en de opmars van het thuiswerken als gevolg van de coronacrisis’ toch wordt in het rapport aangegeven dat de bevolkingskrimp als demografisch gegeven op lange termijn doorzet. Deze uitgangspunten werken concreet door in de ‘baten van vermeden leegstand’, wat het belang van een gedegen probleemanalyse benadrukt.

**Aandachtspunt:** het (grotendeels) ontbreken van de probleemanalyse leidt tot een beperkte onderbouwing van het probleem (knelpunt of kans), het begrijpen van de oorzaken en vervolgens het oplossend vermogen van het project.

#### 3.1.2 Stap 2: Vaststellen nulalternatief

##### **Nulalternatief niet expliciet, maar indirect beschreven**

In de MKBA vormt het nulalternatief altijd een ‘vast’ ijkpunt. Zo beschrijft het nulalternatief de meest waarschijnlijke ontwikkeling die zich zou voordoen zonder de implementatie van het nieuwe beleid of project. Meestal gaat het nulalternatief uit van de voortzetting van het bestaande beleid, hoewel andere keuzes ook mogelijk zijn, afhankelijk van de context. In de MKBA van HaZ wordt het nulalternatief niet expliciet beschreven. In plaats daarvan wordt

verwezen naar de MKBA uit 2018.<sup>6</sup> Het niet expliciet ingaan op de referentiesituatie heeft invloed op de transparantie en presentatie van de analyse.

Ondanks het ontbreken van een expliciete beschrijving, worden in de MKBA wel bepaalde autonome ontwikkelingen genoemd die deel uitmaken van het nulalternatief. Specifiek wordt een groeiende vrijetijdseconomie benoemd, evenals marktruimte voor extra ligplaatsen, verblijfsaccommodaties en dagrecreatievoorzieningen. Daarnaast wordt verwacht dat de bevolkingskrimp, die in de regio gaande is, doorzet. Deze elementen zijn van belang om te begrijpen wat er zou gebeuren zonder de uitvoering van het project en vormen de basis voor de vergelijking met de projectvarianten.

**Aandachtspunt:** het expliciet beschrijven van het nulalternatief zou de analyse kunnen versterken en de lezer kunnen meenemen bij het begrijpen van de achtergrond. Dit helpt vervolgens beleidsmakers om de relatieve voordelen (t.o.v. het nulalternatief) van het project beter te beoordelen.

### 3.1.3 Stap 3: Definitie beleidsalternatieven

#### Onafhankelijk beoordelen van planonderdelen

De Algemene MKBA-leidraad schrijft voor dat beleidspakketten moeten worden opgesplitst in afzonderlijke onderdelen, zoals beschreven in stap 3 van de Algemene MKBA Leidraad (definitie beleidsalternatieven).<sup>7</sup> Dit betekent dat per planonderdeel duidelijk moet blijken welke delen van een project maatschappelijk rendabel zijn en welke niet. Een gedetailleerde analyse per onderdeel maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de specifieke kosten en baten van elk projectonderdeel.

In deze MKBA is ervoor gekozen om de verschillende planonderdelen samen te voegen en het verschil tussen twee varianten, die uit meerdere projectonderdelen bestaan, in kaart te brengen. Hoewel deze benadering een overkoepelend beeld biedt, kan het de transparantie en detail van de analyse beperken. Ook is niet geconcretiseerd waarom van de leidraad is afgeweken.

In beginsel begrijpen we echter wel dat het complex kan zijn om de planonderdelen los van elkaar te bekijken. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo kunnen sommige effecten niet geïsoleerd worden beoordeeld (op kosten of baten) of zijn bepaalde planonderdelen randvoorwaardelijk voor het realiseren van het project, en staat hier geen direct baat tegenover (bv. investeringen in kabels en leidingen). Desondanks zou een gedetailleerde behandeling per planonderdeel de leesbaarheid en de diepgang van de analyse versterken.

Het afzonderlijk beoordelen van de planonderdelen zou de volgende voordelen bieden:

- In beeld brengen van de **maatschappelijke meerwaarde**: Door per onderdeel te specificeren welke projectonderdelen maatschappelijk rendabel zijn, kan beter worden bepaald welke aspecten van belang zijn voor het dorp Holwerd.
- Inzicht in **kosten**, **effecten** en **uitgangspunten**: Een beknopte toelichting per planonderdeel (met name aan de kostenkant) zou helpen om de projectonderdelen beter te doorgronden. Zo is in het rapport (in Tabel 3.2.) wel ingegaan op de 'planonderdelen op hoofdlijnen'.

<sup>6</sup> CE Delft (2018), MKBA Holwerd aan Zee; De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân

<sup>7</sup> CPB/PBL (2013), Algemene Leidraad MKBA ([link](#))

Waar deze onderdelen uit bestaan is op dit moment lastig vast te stellen, evenals de reden van verschillen tussen de alternatieven.

**Aandachtspunt:** hoewel de integrale benadering van de planonderdelen begrijpelijk is, zou een meer gedetailleerde en opgesplitste analyse van de maatschappelijke meerwaarde per planonderdeel de MKBA kunnen versterken.

#### 3.1.4 Stap 4: Bepalen van effecten en baten

##### **Beperkte geografische scope resulteert in uitsluiting van verdringingseffecten**

Het huidige onderzoeksgebied is beperkt tot de gemeente Noordoost Fryslân, een relatief klein geografisch gebied. De geprojecteerde baten zijn dan ook gekoppeld aan dit geografische gebied. Wanneer in de analyse naar een groter gebied (bv. provinciaal niveau) zou worden gekeken, zullen de baten naar verwachting afnemen als gevolg van de verschuiving (verdringing) van effecten. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van vakantiehuisjes in het project HaZ kan leiden tot een verschuiving van toeristische activiteiten van het Lauwersmeer. De keuze van deze geografische afbakening resulteert in een lastig te maken besluit door de Provinciale Staten op basis van de voorliggende analyse.

**Kritiekpunt:** Het gekozen projectgebied (Noordoost Fryslân) beslaat niet de geografische scope van belang voor de Provinciale Staten (Provincie Friesland), met als gevolg dat het effect van verdringing onderbelicht is.

#### 3.1.5 Stap 5: Bepalen van kosten

##### **Actualisatie van kosten**

Conform de Algemene MKBA-leidraad moeten de middelen, die door de overheid en andere betrokkenen (zoals private partijen) zijn opgeofferd om de oplossing te implementeren, worden meegenomen. In de MKBA HaZ worden de kostenuitgangspunten per planonderdeel weergegeven (in paragraaf 3.3. kostenuitgangspunten). Deze kosten zijn gebaseerd op de (toenmalig) meest recente SSK-raming.<sup>8</sup> Deze raming geeft een robuuste basis voor het inschatten van de kosten. Bij het opstellen van de MKBA (in 2022) is gebruik gemaakt van de meest recente kostenraming. Inmiddels is een nieuwe SSK-raming opgesteld.

**Aandachtspunt en/of kritiekpunt:** de kosten zijn gebaseerd op de SSK-raming en geven – op basis van de uitgevoerde schaduwberekening – geen reden om een aandachtspunt/kritiek te veronderstellen. In de volgende sectie (3.2) wordt wel ingegaan op een aantal specifieke keuzes en actuele kosteninzichten.

#### 3.1.6 Stap 6: Varianten- en risicoanalyse

##### **Diverse varianten- en risicoanalyses uitgevoerd, maar analyse op de kosten ontbreekt**

In lijn met de leidraad voor MKBA's zijn in de MKBA HaZ onzekerheden in kaart gebracht en is de impact op de resultaten bepaald. Er zijn vier gevoeligheidsanalyses nader uitgewerkt om de robuustheid van de bevindingen te evalueren:

---

<sup>8</sup> Van der Knoop et.al., (2022a; 2022b)

- **Recreatieve bestedingsbaten** waarbij de invloed van onvoldoende vraag naar extra dagrecreatie om een gestage groei van het aantal bedden tot 2.000 in 2050 te faciliteren is berekend.
- **Woongenotsbaten** die als gevolg van de vastgoedwaarde stijging voor de bevaarbare variant op 50% en 0% zijn verondersteld.
- **Opbrengsten kleiverkoop en baggervolume** waarbij er is gewerkt met een onder- en bovengrens voor beide variabelen.
- **Effectiviteit van de anti-verziltingsmaatregelen**: De kernaannamen voor de schaderaming zijn beoordeeld.

Deze gevoeligheidsanalyses zijn stuk voor stuk helder uitgevoerd, waarbij de relatie met de initiële uitgangspunten en uitkomsten duidelijk is weergegeven.

Ondanks deze analyses ontbreekt er – gezien de onzekerheid in verschillende kostencomponenten – een gevoeligheidsanalyse op de kosten. Vanuit vergelijkbare studies en de actuele SSK-raming dient rekening te worden gehouden met een spreiding van 10% à 15%.

**Aandachtspunt:** de uitgevoerde gevoeligheidsanalyse zijn navolgbaar en helder weergegeven. Wel ontbreekt een gevoeligheidsanalyse op de projectkosten.

### 3.1.7 Stap 7: Overzicht van kosten en baten

#### **De tabel bevat de einduitkomst**

In hoofdstuk 4 van de MKBA HaZ is gekozen voor een gestructureerde presentatie van de resultaten. De overzichtstabel (zie Tabel 4.1. in paragraaf 4.1) biedt een samenvattend overzicht van de MKBA-uitkomsten op hoofdlijnen, terwijl Tabel 4.2 gedetailleerd inzicht geeft in de individuele kosten- en batenposten. In paragraaf 4.4 van het rapport wordt een vergelijking gemaakt met het voorkeursalternatief, de Groeivariant, zoals voorgesteld in eerdere MKBA's uit februari en juni 2022. Ondanks de duidelijke presentatie roept deze sectie vragen op bij de lezer vanwege het ontbreken van gedetailleerd inzicht in de Groeivariant binnen dit rapport. Deze paragraaf is niet zelfstandig leesbaar en behoeft nadere toelichting.

**Aandachtspunt:** het rapport bevat een heldere presentatie van de resultaten in een overzichtstabel. Nadere uitleg omtrent de Groeivariant ontbreekt.

## 3.2 Beoordeling van kosten en baten

### Bevindingen op basis van de MKBA tabel

In Tabel 3.1. wordt een overzicht van de effecten en maatschappelijke effecten weergegeven. Vervolgens bekijken we stapsgewijs de belangrijkste resultaten en uitgangspunten. Eerst richten we ons op de kosten, waarna we de baten/effecten van de MKBA beoordelen.

**Tabel 2 MKBA-uitkomsten (nader gedetailleerd)**

Contante waarden in miljoenen euro's bij een discontovoet voor kosten van 1,6% en voor baten van 2,25% over een periode van 103 jaar en prijspeil 2021	Natuurlijke variant Zonder varen	Natuurlijke variant Met varen
<b>Kosten</b>		
Vaarrecreatie	€ 38.90	€ 40.24
Getijdemeer	€ 31.16	€ 31.16
Vismigratie	€ 8.13	€ 8.13
Hoogwaterveiligheid	€ 29.85	€ 31.90
Oppervlaktewater	€ 1.91	€ 1.91
Kabels en leidingen	€ 4.51	€ 4.51
Recreatievoorzieningen	€ 2.62	€ 2.62
Overige objecten	€ 8.84	€ 8.84
Risicoreservering & financiering	€ 11.27	€ 11.27
Eenmalige kleiverkopen*	-€ 24.91	-€ 24.91
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 112.29</b>	<b>€ 115.67</b>
<b>Baten/effecten</b>		
Netto opbrengst kleiverkoop	€ 1.22	€ 1.22
Exploitatiebaten verblijfsrecreatie	€ 79.72	€ 80.79
Exploitatiebaten dagrecreatie	€ 13.23	€ 13.23
Recreatieve belevingsbaten	€ 6.33	€ 6.33
Werkgelegenheidsbaten	€ 18.45	€ 18.66
Woongenotsbaten landschapsverfraaiing	€ 9.08	€ 18.15
Baten van vermeden leegstand	€ 12.36	€ 12.36
Baten van voorzieningenbehoud	€ 16.83	€ 16.83
Erfgoedbaten	€ 3.68	€ 3.68
Biodiversiteitsbaten	€ 5.25	€ 5.25
Landbouwopbrengsten	€ 0.00	€ 0.00
<b>Totale baten</b>	<b>€ 166.14</b>	<b>€ 176.50</b>
<b>Saldo (baten - kosten)</b>	<b>€ 53.85</b>	<b>€ 60.82</b>
<b>Ratio (baten / kosten)</b>	<b>1.48</b>	<b>1.53</b>

Bron: Witteveen & Bos (2022), MKBA HaZ

### 3.2.1 Kosten

De totale investeringskosten en beheer- en onderhoudskosten opgenomen in de MKBA (in contante waarde) zijn gelijk aan € 112,29 en € 115,67 miljoen, in respectievelijk de natuurlijke variant zonder en met varen (Tabel 2). In deze sectie wordt nader ingegaan op de beoordeling van een aantal kostenposten.

#### **Risico-opslag heeft geen welvaart economische grondslag**

De kostenpost 'risicoreservering & financiering' is voor beide varianten gewaardeerd op €11,27 miljoen, gelijk aan circa 10% van de totale kosten. Hoewel de MKBA-leidraad aangeeft dat risicoreserveringen economisch valide zijn, horen dergelijke reserveringen/opslagen niet te worden opgenomen aan de kostenkant van een MKBA. Op basis van het MKBA rapport, de SSK-raming en het gesprek met Witteveen+Bos is het onze verwachting dat deze kosten ten onrechte zijn opgenomen, waardoor tevens wordt afgeweken van de leidraad.

**Kritiekpunt:** Risico-opslag dient niet te worden opgenomen in een MKBA. Dit is in deze MKBA (mogelijk) ten onrechte wel gedaan, waardoor de kosten mogelijk met 10% zijn overschat.

#### **Ontbrekende kosten verbonden met de aanleg van nieuwe parkeerplaatsen**

In de MKBA is aangenomen dat het aantal bezoekers in Holwerd zal toenemen met 150.000 personen, wat leidt tot een toename van gemiddeld 40.000 extra auto's in het gebied. Als gevolg van deze extra verplaatsingen moeten meer parkeerplaatsen in de regio Holwerd worden aangelegd. Het projectplan voorziet in de realisatie van 1.000 parkeerplaatsen ten westen van het industrieterrein, inclusief 400 parkeerplaatsen voor verblijfsaccommodatie en 400 voor dagrecreanten, waarvoor landbouwgrond moet worden opgekocht. Het is op het eerste oog onduidelijk of de MKBA rekening houdt met de kosten en implicaties van het aanleggen van deze nieuwe parkeerplaatsen.

**Aandachtspunt:** Ontbrekende kosten verbonden aan de aanleg van nieuwe parkeerplaatsen impliceert een mogelijke onderschatting van de totale kosten.

#### **Opnemen van investeringskosten als gevolg van ontwikkeling recreatievoorzieningen**

De MKBA veronderstelt een initiële investering in circa 700 extra bedden bij aanvang van het project, oplopend tot circa 2.000 extra bedden tegen 2050. In de MKBA is aan de kostenkant een bedrijfseconomisch effect meegenomen: de 'recreatievoorzieningen' (ongeveer € 2,62 miljoen). Het is echter onduidelijk in hoeverre de eenmalige investeringen voor de realisatie van deze recreatievoorzieningen (aan de kostenkant) zijn meegenomen in de MKBA. Het is onduidelijk of er in de MKBA rekening is gehouden met de opname van initiële investeringskosten en onderhoudskosten van de aan te leggen recreatievoorzieningen.

**Kritiekpunt:** De MKBA is onduidelijk over de opname van initiële investeringskosten en onderhoudskosten voor recreatievoorzieningen, waardoor het risico bestaat dat deze kosten zijn onderschat.

#### **Kosten: nieuwe bevindingen door actuele inzichten**

In het rapport wordt gebruik gemaakt van beschikbare informatie tot en met het jaar 2022. Echter, na de publicatie in 2022 zijn verschillende onderzoeken verschenen. De resultaten van deze nieuwe bevindingen worden beschreven in het onderstaande kader. Deze nieuwe

bevindingen geven inzicht in de vraag of de eerder geuite aandachts- en kritiekpunten gerechtvaardigd zijn of weerlegd kunnen worden.<sup>9</sup>

### **Titel: nieuwe bevindingen met relatie tot de kosten**

#### **1. Actualisatie van het toegepaste prijspeil**

Op 1 januari 2024 is een nieuwe SSK-raming voor HaZ opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met het prijspeil 2024. In de MKBA is het prijspeil uit juli 2021 gehanteerd (gebaseerd op gegevens van het CBS, met de inputprijsindex geclassificeerd in de sector 'grond-, weg- en waterbouw'). Door inflatie en de gemiddelde prijsstijging van goederen en diensten is het prijspeil in 2024 gestegen naar een index van 145,7 (ten opzichte van 2015 = 100). Dit betekent een stijging van 21,9% ten opzichte van 2021.

#### **Maar wegen de kosten van het project op tegen de baten bij gebruik van het meest recente prijspeil?**

Wanneer de kostenkant van de MKBA wordt gecorrigeerd voor het actuele prijspeil in 2024, zal de maatschappelijke meerwaarde van HaZ met circa 35% afnemen. In hoeverre het prijspeil doorwerkt aan de batenkant van de MKBA is afhankelijk van de gekozen uitgangspunten. Zo volgt de woningwaarde niet dezelfde ontwikkeling als die van het prijspeil. Wel is het gebruikelijk om de reistijd (in de batenpost 'baten van voorzieningenbehoud') te corrigeren voor prijspeil. Zodra de kosten worden gecorrigeerd voor het prijspeil daalt (in absolute zin) de netto contante waarde (het maatschappelijke saldo) met grofweg €20 miljoen naar een B/K saldo van grofweg 1.3. De kosten van het project wegen – bij de correctie voor het meest recente prijspeil – op tegen de baten.

#### **2. Projectkosten & Instandhoudingskosten**

De SSK-raming (2022) hanteerde een tijdshorizon van 50 jaar, terwijl de nieuwe SSK-raming (2024) een periode van 100 jaar beslaat. Het verlengen van de zichtperiode beïnvloedt met name de project- en instandhoudingskosten. In de SSK-raming (2024) worden investeringen zowel bij aanvang ( $t = 0$ ) als aan het einde van de periode ( $t = 100 - 103$ ) opgenomen. De verschillen tussen beide ramingen komen vooral tot uitdrukking bij de civieltechnische onderdelen van het project, welke veelal na 50 tot 70 jaar moeten worden vervangen. In de notitie 'gevolgen voor de MKBA-uitkomsten van nieuwe inzichten' is naar verwachting ten onrechte rekening gehouden met het opnemen van deze herinvesteringen. Dit leidt tot een dubbeltelling van projectkosten en daarmee een overschatting van de kosten (in de nieuwe raming van 2024).

Daarnaast is in de SSK-raming (2024) rekening gehouden met instandhoudingskosten, dit heeft vooral betrekking op het klein onderhoud, welke veelal na 10 tot 15 jaar moeten worden vervangen, en civieltechnische onderdelen. Het is op het eerste oog onzeker of deze kosten in de MKBA (2022) wel of niet zijn meegenomen. De transparantie en herleidbaarheid van de kosten zou verbeteren zodra meer inzicht wordt gegeven in de ontwikkeling van kosten naar kostensoort en in de tijd.

<sup>9</sup> E.M. van der Knoop (2024), Holwerd aan Zee met optimalisaties



### 3.2.2 Baten

#### Onzekerheden en risico in uitgangspunten 'netto opbrengst kleiverkoop'

In de MKBA zijn de eenmalige kleiverkopen als negatieve kostenpost gedefinieerd, ter waarde van € 24,91 miljoen, wat overeenkomt met 22% van de totale kosten. Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van netto kleiopbrengsten is het vinden van afnemers. Hoewel er potentie lijkt te zijn, brengt dit ook een aanzienlijk risico met zich mee. Bovendien is de waarde van deze post sterk afhankelijk van verschillende factoren, vooral tijd. Hoe langer men wacht met de verkoop van klei, hoe meer de waarde ervan afneemt. Gezien het hoge risico verbonden aan deze netto kleiopbrengsten, bestaat de mogelijkheid dat deze opbrengsten uiteindelijk lager zijn dan geraamd.

**Kritiekpunt:** Vanwege het hoge risico verbonden aan de netto kleiopbrengsten bestaat de mogelijkheid dat deze opbrengsten (gedeeltelijk) wegvallen, en overschat zijn in de MKBA. De gevoeligheidsanalyse tracht de onzekerheid in kaart te brengen, maar de baten/kosten ratio blijft gevoelig voor de post 'kleiverkopen'.

Als gevolg van (drie) nieuwe inzichten zijn de MKBA resultaten nog eens onder de loep genomen. Eén van deze inzichten heeft betrekking op kleiverkopen. Het onderstaande kader geeft de meest recente bevindingen weer omtrent kleiverkopen voor HaZ.<sup>10</sup>

#### Nieuwe inzichten betreffende kleiverkopen

In de MKBA werd uitgegaan van een eenmalige kostenbesparing door kleiverkoop van €25,3 miljoen. Inmiddels is gebleken dat alleen buitendijks klei beschikbaar is, welke eigendom is van het Rijksvastgoedbedrijf. Dit betekent dat de aanleg van HaZ niet langer goedkoper wordt door kleiverkoop; in plaats daarvan genereren kleiverkopen opbrengsten voor het Rijksvastgoedbedrijf. Hierdoor verschuift de post 'kleiopbrengst' van de kosten- naar de baten/effectenkant van de MKBA tabel.

Bij het doorrekenen van de 'nieuwe' inzichten worden twee varianten gehanteerd: één waarin veel klei kan worden ontgraven en één waarin tegenvallende resultaten tijdens het ontgraven kunnen leiden tot lagere opbrengsten. Op basis van deze herziene uitgangspunten worden de baten voor de variant met veel ontgraving geschat op € 22,4 miljoen, terwijl de variant met tegenvallende resultaten uitkomt op € 10 miljoen. Voor beide varianten daalt de kosten/baten-ratio, wat eveneens resulteert in een duidelijk afgenomen maatschappelijk meerwaarde (respectievelijk € 51 en € 39 miljoen). Wel blijft de B/K-ratio – ook met de actuele veronderstellingen – positief in beide varianten.

#### Realisme van exploitatiebaten verblijfsrecreatie

De exploitatiebaten als gevolg van verblijfsrecreatie zijn mede gebaseerd op de hoeveelheid bedden in Holwerd, welke naar verwachting zullen stijgen tot 700 bedden in 2025 en uiteindelijk doorgroeien naar 2.000 bedden in 2050. Dit impliceert dat er in 25 jaar tijd ruim 1.000 extra bedden in Holwerd gerealiseerd moeten worden.

In de marktverkenning is onderzocht op welke fysieke locaties deze bedden kunnen worden gerealiseerd, waarbij bleek dat ongeveer 100 bedden moeten worden gerealiseerd door het

<sup>10</sup> Witteveen & Bos (2024), Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten HaZ van drie nieuwe inzichten

verplaatsen van een hele camping.<sup>11</sup> Het verplaatsen van deze camping heeft echter geen financieel draagvlak, wat de daadwerkelijke realisatie van het geprognoseerde aantal bedden in 2025 en 2050 bemoeilijkt.

Hoewel uit de marktverkenning blijkt dat enkele ondernemers interesse tonen als recreatieondernemer, wordt niet duidelijk of zij in staat zijn om het initiële benodigde aantal bedden plus de geplande groei te realiseren. Het plaatsen van getijdeloges wordt gezien als kansrijk, terwijl geïnterviewden aangeven binnen de marktverkenning dat het plaatsen van hotels en het verplaatsen van de camping als zeer risicovol wordt aanschouwt.

**Kritiekpunt:** Gegeven de recente informatie op basis van de marktverkenning lijkt er onvoldoende (financieel) draagvlak voor de realisatie van het verwachte aantal bedden in 2025 en 2050. Op basis van actueel beschikbare informatie lijken de exploitatiebaten daarmee overschat.

#### **Uitgangspunten exploitatiebaten dagrecreatie**

De exploitatiebaten als gevolg van dagrecreatie ontstaan door het aanbieden van diverse dagtochten. Volgens de MKBA zullen deze dagtochten gerelateerd aan de activiteiten rondom HaZ in 2025 naar verwachting stijgen tot 54.800 en in 2050 tot 150.000 personen per jaar. Reflecterend op deze prognoses hebben we gekeken naar het aantal toeristen in de Provincie Friesland. Volgens Planbureau Fryslân trekken namelijk jaarlijks ruim 2 miljoen toeristen naar de provincie, wat impliceert dat jaarlijks zo'n 7,5% van alle toeristen in Friesland Holwerd zou moeten bezoeken om 150.000 dagrecreanten te realiseren.<sup>12</sup>

Daarnaast tonen onze eerste bevindingen aan dat in de regio's Fryslân en Groningen al veel soortgelijke dagtochten worden aangeboden. Ondanks dat het project HaZ ongetwijfeld extra toeristen zal aantrekken, is het niet ondenkbaar dat dit eveneens leidt tot concurrentie en verdringing tussen 'vergelijkbare' gebieden en regio's in Noord-Nederland. Daarmee zijn deze veronderstellingen sterk afhankelijk van het gekozen onderzoeksgebied (gemeente Noordoost Fryslân) zoals beschreven in sectie 3.1.4.

**Kritiekpunt:** Vanwege concurrentie en mogelijke verdringing van effecten binnen de regio zullen de totale exploitatiebaten mogelijk lager uitvallen dan nu zijn afgebeeld.

In het onderstaande kader worden de nieuwe inzichten (op basis van de financiële doorrekening) voor de exploitatiebaten van dagrecreatie beschreven.<sup>13</sup> De gevolg voor de MKBA uitkomsten zijn vervolgens ook doorgerekend.<sup>14</sup> We reflecteren in het onderstaande kader beknopt op deze nieuwe inzichten.

<sup>11</sup> Witteveen+Bos (2024), Holwerd aan Zee; notitie van bevindingen

<sup>12</sup> Planbureau Fryslân (2023), Het perspectief van inwoners op toerisme in Fryslân

<sup>13</sup> Leisure Brains (2024), Holwerd aan Zee: Financiële doorrekening en marktverkenning

<sup>14</sup> Witteveen & Bos (2024), Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten HaZ van drie nieuwe inzichten

### **Nieuwe inzichten omtrent exploitatiebaten van dagrecreatie**

In de MKBA wordt onderscheid gemaakt tussen verblijfs- en dagrecreatie, zonder verdere specificering van het type verblijf of dagrecreatie. In 2024 is in de financiële doorrekening en marktverkenning eveneens gekeken naar de verwachtingen over verblijfs- en dagrecreatie. Terwijl de uitgangspunten voor verblijfsrecreatie in de MKBA overeenkomen met de financiële doorrekening, is dit voor dagrecreatie niet het geval; de MKBA gaat uit van hogere aantallen dan de financiële doorrekening.

De MKBA veronderstelt meerdere activiteiten zonder deze nader te specificeren, terwijl de financiële doorrekening slechts één type dagrecreatie-activiteit bevat, namelijk expedities. In de MKBA wordt uitgegaan van een winstmarge van 14% van de bestedingen, terwijl de financiële doorrekening een veel lager percentage van grofweg 5% hanteert, gebaseerd op de te verwachten rendementseis van ondernemers. Door het bijstellen van exploitatiebaten van dagrecreatie veranderen de MKBA resultaten. Zo daalt de maatschappelijke meerwaarde met circa € 9 miljoen euro (gelijk aan een daling van de B/K-ratio met 0,08).

In de notitie wordt eveneens doorgerekend wat een halvering van de groei van overnachtingen en dagtochten voor invloed heeft op de MKBA resultaten. Ondanks dat de B/K-ratio (nipt) positief blijft, beïnvloedt het de maatschappelijke meerwaarde aanzienlijk. Concluderend, de maatschappelijk meerwaarde van project HaZ is zeer gevoelig voor het aantrekken en de ontwikkeling van recreatie-aanbod.

### **Nieuwe inwoners nemen de woongenotsbaten en effecten van voorzieningenbehoud mee bij de aanschaf van de woning**

In de MKBA wordt het effect op woongenot als gevolg van de natuurontwikkeling van HaZ en de aanzienlijke landschapsverfraaiing in kaart gebracht. Uit onderzoek van de Universiteit van Groningen blijkt immers dat de aanwezigheid van hoogwaardige, beleefbare natuur, een effect heeft op de woningwaarde in het betreffende gebied (afstandsafhankelijk). In de MKBA wordt gerekend met een toename van de vastgoedwaarde met 4,5% en 9,0% bij respectievelijk de niet-bevaarbare en bevaarbare variant. Deze waardestijging levert respectievelijk € 9 en € 18 miljoen euro op. Dergelijke woongenotsbaten mogen (zoals uitgevoerd in de MKBA) worden toegekend aan bestaande bewoners. Zij incasseren immers de effecten van verbeterd woongenot. Voor nieuwe bewoners (of woningen die leegstaan) mogen deze baten echter niet worden toegekend. Nieuwe bewoners houden bij de aankoop van de woning immers rekening met deze effecten van woongenot, waardoor ze verrekend worden in de prijs van de woning. Voor de baten van voorzieningenbehoud geldt een vergelijkbaar kritiek. Ook hier dient te worden gecorrigeerd voor nieuwe bewoners (of woningen die leegstaan). Uit de MKBA valt niet op te maken voor beide effecten een correctie is toegepast.

Daarnaast is met betrekking tot deze effecten niet altijd duidelijk welke analyse hieraan ten grondslag ligt. Zo valt niet te verifiëren op welke manier de aannames om de reistijdeffecten te berekenen tot stand zijn gekomen (aantal reizen, gemiddelde reistijd, reistijdwaardering). Ook dient rekening te worden gehouden met de gedragsreactie van mensen (bv. combineren van reizen naar de supermarkt). Een alternatieve berekening waarbij de relatie tussen woningwaarde en het dalend voorzieningenaanbod was van toegevoegde waarde geweest.

**Kritiekpunt:** bij de baten van verfraaiing van de omgeving en voorzieningenbehoud dient rekening te worden gehouden met nieuwe bewoners (of woningen die leeg staan). De nieuwe bewoners nemen de waardering voor voorzieningen en omgeving immers mee in de prijs die zij bereid zijn te betalen voor hun nieuwe woning. De MKBA geeft geen inzage in de wijze waarop hiermee is omgegaan.

#### **Baten van vermeden leegstand liggen aan de bovenkant van de bandbreedte**

In de MKBA wordt verondersteld dat het dorp Holwerd vergrijsd, met als gevolg dat de bevolking krimpt en mensen uit de regio vertrekken. De bevolkingscijfers laten eveneens zien dat de bevolking in Holwerd gestagneerd rond het jaar 2016.<sup>15</sup> Deze ontwikkeling wordt gestaafd wanneer we kijken naar de woningmarkt. Zo lag de WOZ-waarde van woningen tussen 2010 en 2018 rond de € 150.000 en € 180.000 in Noordoost Fryslân. In Holwerd in het bijzonder lag de gemiddelde WOZ-waarde over dezelfde periode tussen de € 125.000 en €140.000. De afgelopen jaren zien we – als gevolg van acute krapte op de woningenmarkt en meer thuiswerken als gevolg van de coronacrisis – een stijging van de gemiddelde WOZ-waarde van naar €248.000 in 2023.<sup>16</sup> Bij het waarderen van de baten van vermeden leegstand wordt gerekend met €309.000 per woning.

In het geval van vermeden leegstand wordt in de MKBA terecht een baat opgenomen. Voor de eigenaar of ontwikkelaar heb je in het nulalternatief immers een leegstaande woning met beperkte waarde. In het projectalternatief wordt wel waarde gecreëerd. Echter, de waardering van deze batenpost ‘vermeden leegstand’ lijkt aan de bovenkant van de bandbreedte. Zodra in het alternatief van krimp wordt uitgegaan lijkt een woningwaarde vergelijkbaar met de periode tussen 2010 en 2018 realistischer.

**Kritiekpunt:** de effecten van vermeden leegstand liggen naar verwachting aan de bovenkant van de bandbreedte.

#### **Landbouwopbrengst zijn gelijk aan nul verondersteld**

In de MKBA wordt aangegeven dat door de aanleg van een getijdemeer landbouwgronden te kampen krijgen met een verhoogd chloridegehalte met een dalende gewasopbrengst als gevolg. Diverse hydrologische mitigerende maatregelen kunnen worden getroffen om dit te voorkomen. De kosten van deze maatregelen zijn correct opgenomen aan de kostenkant van de MKBA. De MKBA stelt dat dergelijke maatregelen om verzilting te voorkomen ‘waarschijnlijk’ werken. Hierdoor zijn de landbouwopbrengsten gelijk aan nul verondersteld, want er treden geen negatieve effecten op door verzilting

Recent hydrologisch onderzoek van ACACIAWATER bevestigt dat dergelijke maatregelen om verzilting te voorkomen werken.

Ondanks dat het effect voor omliggende landbouwgronden kan worden gemitigeerd door verschillende maatregelen te nemen, valt op dat er geen rekening wordt gehouden met de hoeveelheid landbouwgrond die verdwijnt door de aanleg van het project. De derving van de daar aan gerelateerde landbouwopbrengsten dient als negatief effect in de MKBA te worden opgenomen.

<sup>15</sup> CBS (2023), AlleCijfers ([link](#))

<sup>16</sup> CBS (2023), AlleCijfers ([link](#))

**Aandachtspunt:** het verlies van landbouwopbrengsten door de aanleg van het project is niet meegerekend in het overzicht van effecten.

### 3.3 Beoordeling van technische en juridische haalbaarheid

Voor de technische en juridische haalbaarheid is geen verdere analyse uitgevoerd. De **juridische haalbaarheid** baseren we daarom hoofdzakelijk op informatie ontleend uit de vergunningenscan (2024), die zich richt op Natura 2000-wetgeving.<sup>17</sup> De **technische haalbaarheid** is gebaseerd op een document van Arcadis, waarbij de technische aspecten van het regelwerk voor de natuurlijke geul worden beschreven.<sup>18</sup>

#### 3.3.1 Eerste toets op de juridische haalbaarheid

De Waddenzee is aangewezen als Natura 2000-gebied om onder meer deze habitattypen landelijk te kunnen beschermen en te behouden. Het projectgebied valt daarmee onder de Natura 2000-wetgeving. Om die reden is het verboden om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit (activiteiten die aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor het gebied) uit te voeren. Concreet geeft de vergunningenscan aan dat voor de uitvoering van activiteiten een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moet worden aangevraagd. De behandeltermijn voor deze vergunning bedraagt zes maanden, plus een beroepstermijn van zes weken. Binnen deze behandeltermijn moet een passende beoordeling worden uitgevoerd om met zekerheid vast te stellen dat het gebied volgens de Natura 2000-normen niet zal worden aangetast door de voorgestelde activiteiten.

#### Adviesnota Stuurgroep HaZ (2024)

De stuurgroep heeft recentelijk nog een update gegeven over de planologische status en wenselijkheid voor HaZ. Vanuit de omgeving is het niet wenselijk dat dit gebied de status Natura 2000 krijgt. De status 'natuur buiten NNN' is wenselijker omdat beheervergoeding mogelijk is. Regionale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor planologische aanduiding en zullen er minder aanvullende beperkingen voor de omgeving zijn zoals bij Natura 2000. Echter zal uit toetsing moeten blijken of dit gebied onder Natura 2000 valt of 'natuur buiten NNN'.

In de MKBA is eveneens via het effect 'biodiversiteitsbaten' rekening gehouden met de gevolgen voor de natuur. Zo worden – door het Natura 2000 beheerplan – een aantal kansrijke effecten op lokale ecosystemen met een positieve invloed op de biodiversiteit geïdentificeerd. In de MKBA wordt er vanuit gegaan dat huishoudens in een straal van 10 kilometer effect zullen ondervinden van de verbeterde biodiversiteit.

#### 3.3.2 Eerste blik op de technische haalbaarheid

Arcadis heeft een analyse uitgevoerd op de nautische veiligheid voor verschillende ambitieniveaus. Uit de analyse blijkt dat "het aanleggen van een getijdemeer een 'heel negatief' effect heeft op de nautische veiligheid ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie gaat het werkelijk al net goed of fout." Daarnaast bevat het overvaarbaar

<sup>17</sup> Witteveen+Bos (2024), vergunningenscan Holwerd aan Zee

<sup>18</sup> Arcadis (2022), regelwerk voor natuurlijke geul

regelwerk gecombineerde functies (o.a. spoelregelwerkfuncties). Dit betekent dat nooit één keermiddel binnen het regelwerk dicht zit. Hierdoor kunnen er ongewenste situaties ontstaan waardoor grote risico's kunnen ontstaan voor beheer van hoogwater.

In de MKBA wordt geen rekening gehouden met het verschil tussen de technische risico's van de bevaarbare en niet-bevaarbare variant. De analyse van Arcadis toont aan dat de bevaarbare variant risico's met zich meebrengt omtrent nautische veiligheid en beheer van hoogwater. Deze risico's dienen ten minste kwalitatief te worden meegenomen in de MKBA. In hoeverre (mitigering van) dergelijke risico's aan de kostenkant zijn opgenomen is niet duidelijk.

#### **Adviesnota Stuurgroep HaZ (2024)**

In 2020 is door gezamenlijke partners de Intentieverklaring getekend om samen de plannen voor HaZ verder uit te werken. In juni 2021 heeft de stuurgroep het voorkeursalternatief vastgesteld. Dit voorkeursalternatief werd in 2022 verder geoptimaliseerd wat resulteerde in een natuurlijkere variant met een niet-bevaarbaar regelwerk. Dit betekent dus in een later stadium van het onderzoek de bevaarbare variant volledig achterwege is gelaten. Een van de voornaamste redenen voor het achterwege laten van deze variant zijn de technische risico's.

### **3.4 Deelconclusie**

Op basis van de algemene bevindingen en specifieke beoordeling van kosten en baten zijn de aandachts- en kritiekpunten weergegeven in Tabel 3. Daarbij wordt eveneens de link gelegd met de kernvragen in dit onderzoek. De beantwoording van de kernvragen is gebaseerd op deze beoordeling.

Tabel 3 Overzicht algemene bevindingen en beoordeling van kosten en baten

#	Omschrijving	Beoordeling	Link naar kernvraag
<b>3.1. Algemene bevindingen</b>			
1	Probleemanalyse ontbreekt grotendeels	Aandachtspunt	B
2	Nulalternatief niet expliciet, maar indirect beschreven	Aandachtspunt	B
3	Onafhankelijk beoordelen van planonderdelen	Aandachtspunt	B
4	Bepaalde geografische scope resulteert in uitsluiting van verdringingseffecten	Kritiekpunt	B
5	Actualisatie van kosten	-	C
6	Diverse varianten- en risicoanalyses uitgevoerd	Aandachtspunt	B
7	Einduitkomst MKBA	Aandachtspunt	B
<b>3.2. Beoordeling van kosten en baten</b>			
8	Risico-opslag heeft geen welvaartseconomische grondslag	Kritiekpunt	C
9	Kosten verbonden met de aanleg van nieuwe parkeerplaatsen	Aandachtspunt	C
10	Investeringskosten als gevolg van ontwikkeling recreatievoorzieningen	Aandachtspunt	A, B en C
11	SSK-raming leidt tot actuele inzichten (o.a. instandhoudingskosten en prijspeil)	Kritiekpunt	D
12	Onzekerheden en risico in uitgangspunten 'netto opbrengst kleiverkoop'	Kritiekpunt	A en C
13	Realisme van exploitatiebaten verblijfsrecreatie	Kritiekpunt	A en C
14	Uitgangspunten exploitatiebaten dagrecreatie	Aandachtspunt	A en C
15	Dubbeltelling woongenotsbaten landschapsverfraaiing in combinatie met voorzieningenbehoud	Kritiekpunt	A en C
16	Baten van vermeden leegstand liggen aan de bovenkant van de bandbreedte	Kritiekpunt	A en C
17	Landbouwopbrengst zijn gelijk aan nul verondersteld	Aandachtspunt	A en C

## 4 Conclusie

### 4.1 Conclusies op hoofdlijnen

- De MKBA levert een goed navolgbaar overzicht van relevante maatschappelijke kosten en baten van het project HaZ, vanuit het perspectief van het project en de directe omgeving (Noordoost Fryslân).
- De MKBA levert niet de juiste informatie voor een afweging op een hoger (ruimtelijk) schaalniveau dan het project zelf, zoals voor de Provincie Fryslân.
- Alhoewel de MKBA ruim in gaat op gevoeligheidsanalyses, zijn de mogelijke effecten of mitigerende maatregelen van risico's op met name technisch gebied (b.v. onderhoud) en ook voor de uitgangspunten van de markt vraag onvoldoende inzichtelijk gemaakt.
- Veel van de gebruikte kengetallen zijn goed onderbouwd en correct, met een aantal aandachtspunten.
- Er is een groot aantal indirecte effecten opgenomen die ook in omvang een groot deel van de baten bepalen, meer dan gebruikelijk in MKBA's. De redeneringen hierbij zijn grotendeels correct, de omvang lijkt overschat.
- Het (indirecte) effect op landbouw zou negatief moeten zijn, er wordt immers landbouwgrond opgeofferd om het project te realiseren.
- Recentere inzichten (na 2022) wijzen naar hogere kosten (vanwege prijspeil, instandhoudingskosten, kleiverkopen) en lagere baten (vanuit recreatie).

### 4.2 Beantwoording van onze onderzoeksvragen

#### **A. In hoeverre zijn de plannen in de voorkeursvariant technisch, financieel en juridisch haalbaar?**

Alhoewel er in het kader van deze second opinion geen additioneel onderzoek uitgevoerd is naar de specifieke technische, financiële en juridische haalbaarheid moet wel gesteld worden dat de risico's en de impact daarvan op de maatschappelijke meerwaarde onvoldoende naar voren komen in de MKBA. Dit geldt vooral voor de technische complexiteit, en dan met name voor wat betreft het baggeren. Binnen de kosten heeft dit baggeren een groot aandeel (circa 20 miljoen euro over de looptijd). Financiële en juridische aspecten zijn uiteraard van belang bij een eventuele beslissing om tot realisatie over te gaan. Daarbij zijn zowel aan de financiële kant (beschikbaar gestelde gelden) als aan de juridische kant (realisatie in Natura 2000 gebied) knelpunten die de haalbaarheid sterk ter discussie stellen. Recente ontwikkelingen hebben laten zien dat vooral deze financiële risico's zich hebben gemanifesteerd.

#### **B. Zijn de redeneringen in de MKBA navolgbaar, adequaat en feitelijk onderbouwd?**

De redeneringen in de MKBA zijn over het algemeen goed navolgbaar, correct en onderbouwd. Veel wordt verwezen naar voorgaande analyses, hetgeen begrijpelijk is gegeven de geschiedenis van het project. Er is wel een aantal aandachtspunten, vooral ook bij het bepalen van een groot aantal indirecte effecten en de waardering ervan. Het negatieve effect op de landbouw lijkt niet beoordeeld te worden. Belangrijk kritiekpunt betreft die van de omvang van de markt voor (de bezetting van) het aantal bedden. Een gevoeligheidsanalyse



heeft wel plaatsgevonden op de verdere doorgroei (naar 2.000 bedden). Die liet al een substantieel effect zien. Een nadere analyse van het tegenvallen van de bezetting bij 700 bedden was ook op zijn plaats geweest. Alhoewel een SSK raming zorgt voor een goede onderbouwing van de kosten, heeft een recentere SSK toch gezorgd voor het inzicht dat de het kostenniveau naar boven dient te worden bijgesteld.

#### **C. in hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten?**

Voor het beantwoorden van deze vraag staat in eerste instantie één punt centraal: het gekozen ruimtelijk schaalniveau. Deze MKBA is opgesteld vanuit het perspectief van de regio/gemeente Noordoost Fryslân en biedt derhalve beslisinformatie voor deze gemeente, of anders gezegd alleen vanuit het project perspectief zelf. Voor besluitvorming op een hoger ruimtelijk schaalniveau (zoals de provincie Fryslân of de bredere noordelijke regio) levert deze MKBA onvoldoende informatie op. Er zal vrijwel zeker sprake zijn van verdringing bij andere toeristische locaties waarmee de positieve baten snel zullen afnemen. Dat in combinatie met een aantal risico's met negatieve effecten op de in de MKBA opgenomen kosten en baten maakt dat de afweging op het hogere abstractieniveau substantieel minder positief uitvalt, zelfs met grote waarschijnlijkheid negatief. Actuele inzichten omtrent de belangrijkste kosten- en batencomponenten versterken deze conclusie.

#### **D. in hoeverre wegen de kosten van het project op tegen de baten op basis van het meest recent prijspeil (dus: herberekening van de MKBA naar prijspeil 2023 of 2024)?**

Op basis van het vergelijken van de SSK-ramingen die aan de MKBA ten grondslag hebben gelegen, een recenter opgesteld SSK-raming en een analyse van indexcijfers van het CBS kan gesteld worden dat er een substantiële kostenstijging te verwachten valt indien het project op dit moment aanbesteed zou worden. Overigens geldt ook dat een aantal van de batencomponenten naar boven toe bijgesteld zouden moeten worden, zoals gemiddelde WOZ-waarde van huizen, omvang uitkering e.d. Het kosten-baten saldo als gevolg van alleen de prijsontwikkelingen is minder positief.

## Bijlage I – Bronmateriaal

Arcadis (2022), regelwerk voor natuurlijke geul

CBS (2023), AlleCijfers

CE Delft (2018), MKBA Holwerd aan Zee; De welvaartseffecten van Holwerd aan Zee op de regio Noordoost-Fryslân

CPB/PBL (2013), Algemene Leidraad MKBA

Holwerd aan Zee (2019), Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2.

Leisure Brains (2024), Holwerd aan Zee: Financiële doorrekening en marktverkenning

Planbureau Fryslân (2023), Het perspectief van inwoners op toerisme in Fryslân

Rijkswaterstaat (2018), MKBA werkwijzer bij MIRT-verkenningen (link)

Van der Knoop et.al., (2022a; 2022b)

Van der Knoop (2024), Holwerd aan Zee met optimalisaties

Witteveen & Bos (2024), Gevolgen voor de MKBA-uitkomsten HaZ van drie nieuwe inzichten

Witteveen & Bos (2022), MKBA Holwerd aan Zee

Witteveen+Bos (2024), Vergunningenscan Holwerd aan Zee



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

# Bijlage 7: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân

Hierbij treft u onze bestuurlijke reactie op het eindrapport “Een onderzoek naar de haalbaarheid van en informatievoorziening over Holwerd aan Zee” d.d. 18 juli 2024.

Allereerst willen wij u hartelijk danken voor dit rapport. Door de NRK is een grondige analyse gemaakt van alle van belang zijnde info die schriftelijk en mondeling tot u is gekomen.

Met de door u geformuleerde aanbevelingen kunnen wij uit de voeten. Wel willen wij hierbij nog enkele opmerkingen plaatsen.

*Aanbeveling 1 NRK: Provinciale Staten, laat standaard een second opinion uitvoeren van de MKBA bij de planvorming van grote projecten en programma's. Hiermee bieden Provinciale Staten zichzelf rijkere en vollediger informatie.*

*Toelichting door de NRK op de aanbeveling: Dit onderzoek en eerdere rekenkameronderzoeken laten zien dat in een MKBA vaak onzorgvuldigheden zitten, in de vorm van overschatte baten, onderschatte kosten en niet meegenomen effecten. Al die punten hebben gevolgen voor de uitkomst van de MKBA.*

Reactie GS: Dit is een aanbeveling aan PS. De rol van PS is kaderstellend en controlerend. Daarmee beschikt PS over instrumenten om indien gewenst en wanneer daartoe aanleiding is een second opinion te laten uitvoeren.

*Aanbeveling 2 NRK: Gedeputeerde Staten, bepaal bij het opstellen van projecten alle relevante schaalniveaus waarop effecten plaatsvinden, weeg die effecten tegen elkaar af en neem die afweging mee in de onderbouwing van de voorstellen aan Provinciale Staten.*

*Toelichting door de NRK op de aanbeveling: Uit de second opinion bleek dat in de MKBA verdringingseffecten buiten beschouwing bleven: recreanten die naar Holwerd gaan, zullen wegblijven uit andere recreatiegebieden. Omdat de provincie het provinciale belang vertegenwoordigt en niet alleen een regionaal of gemeentelijk, is het verstandig om in de besluitvorming rekening te houden met effecten op provinciaal niveau. Op gemeentelijk niveau kunnen die effecten positief zijn maar op provinciaal niveau wellicht negatief.*

Reactie GS: Het betreft goed en integraal opdrachtgeverschap om een MKBA niet alleen op projectniveau te beschouwen, maar ook uit te zoomen om het mogelijk bredere perspectief mee te nemen in onze overwegingen bij besluitvorming. Wij nemen deze aanbeveling over.

Voor de volledigheid:

In de MKBA van Witteveen en Bos van 2022 zijn Verdringingseffecten binnen Noord-Oost Fryslân bewust uitgesloten en verdringingseffecten binnen heel Fryslân dus niet onderzocht. Deze keus is gemaakt omdat het oorspronkelijke doel van het plan juist was om het lokale voorzieningenverlies een halt toe te roepen.

*Aanbeveling 3 NRK: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, maak ingeval van een burgerinitiatief op zo kort mogelijke termijn afspraken met initiatiefnemers en zo mogelijk andere belanghebbenden, over taken, bijdragen en verantwoordelijkheden van elk van de betrokken partners, evenals de manier van omgaan met conflicten; spreek wederzijdse verwachtingen uit. Leg die afspraken en intenties vast in een overeenkomst en maak daarin ook afspraken over de ruimte voor gezamenlijk leren en ontwikkelen.*

*Toelichting door de NRK op de aanbeveling: Met de beleidsbrief Grote maatschappelijke initiatieven heeft de provincie een goed startpunt. Ingeval van Holwerd aan Zee kwam het na het tekenen van de intentieovereenkomst niet tot een samenwerkingsovereenkomst omdat er telkens opnieuw problemen boven water kwamen die ervoor zorgden dat een voldragen samenwerkingsovereenkomst steeds minder waarschijnlijk werd.*

Reactie GS: Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Wij interpreteren deze als volgt: Kom in geval van een burgerinitiatief zo snel mogelijk met een samenwerkingsovereenkomst zodat rechten en verplichtingen voor alle partijen vastliggen.

*Aanbeveling 4 NRK: Gedeputeerde Staten, draag bij grote ruimtelijke projecten zorg voor een adequate informatievoorziening aan Provinciale Staten, ook voor wat betreft bestuurlijke dilemma's en spanningen.*

*Toelichting door de NRK op de aanbeveling: Holwerd aan Zee is te typeren als een groot ruimtelijk project. In dergelijke projecten is een adequate informatievoorziening onmisbaar. Inhoudelijke en technische informatie werd grotendeels goed met de Staten gedeeld. Maar zoals het rapport laat zien, kwamen procesmatige problemen, (financiële) risico's en meerdere alternatieve oplossingen weinig aan bod in de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Daardoor hadden zij geen goed beeld over het reilen en zeilen van het project.*

Reactie GS: Wij zijn het met u eens dat een adequate informatievoorziening aan PS over een groot ruimtelijk project onmisbaar is. Wij willen daarbij aantekenen dat een groot maatschappelijk initiatief niet altijd gelijk hoeft te staan aan een grote ruimtelijke ingreep. Onze opdracht is PS te informeren of de gestelde doelen worden behaald binnen de beschikbare tijd en middelen. In onze ogen hebben wij daar in ruim voldoende mate aan voldaan. Voor een project als dit is

minimaal één keer per jaar een uitgebreide voortgangsbrief eigenlijk noodzakelijk. Wij nemen deze aanbeveling daarom over.



Groningen  
Fryslân

Drenthe