


# Onderzoeksplan

Een onderzoek naar het project Holwerd aan Zee



Opstellers	Sam Heslinga & Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Anneke Beukers
Datum	21 december 2023

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Aanleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Doel- en vraagstelling .....</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksaanpak en -afbakening .....</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Planning onder voorbehoud.....</b>	<b>8</b>
	<b>Bronnenlijst onderzoeksplan .....</b>	<b>8</b>
	<b>Bijlage 1: Onderzoeksfasen .....</b>	<b>9</b>

# 1. Aanleiding

Holwerd aan Zee is een natuurontwikkelingsproject en omvat een dijkdoorbraak en de aanleg van een vaargeul naar het dorp Holwerd. Doel van het project is het stimuleren van toerisme en werkgelegenheid in de regio Noordoost-Fryslân en in Holwerd in het bijzonder. Een door burgers opgezette werkgroep legde de basis voor dit project dat in 2013 startte.

Stichting Holwerd aan Zee, 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 Holwerd aan Zee te realiseren. Deze partijen vormen de Stuurgroep Holwerd aan Zee, 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.<sup>2</sup>

De oorspronkelijke plannen betroffen een dijkdoorbraak, de aanleg van een vaargeul en een schutsluis, vogeleilanden, recreatieve verbindingen, een boulevard, recreatiewoningen en een jachthaven.<sup>3</sup> Enkele niet-openbare publicaties rondom de haalbaarheid van de plannen van Holwerd aan Zee zetten vraagtekens bij de plannen.<sup>4</sup> 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 Holwerd aan Zee 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 zingeving, en Holwerd aan Zee als bestemming in de context van Werelderfgoed Waddenkust."<sup>5</sup>

Het Wetterskip Fryslân en LTO stapten na die keuze uit de Stuurgroep omdat ze de plannen en de bekostiging daarvan te onduidelijk vonden.<sup>6</sup> De provincie gaf opdracht een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) voor de natuurlijke varianten op te stellen.<sup>7</sup> In februari 2023

---

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

<sup>2</sup> Gebaseerd op een gesprek met een medewerker van de provincie Fryslân op 15 september 2023.

<sup>3</sup> Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee, pp. 7-9.

<sup>4</sup> Leeuwarder Courant: <https://lc.nl/friesland/noardeast-fryslan/Miljoenen-naar-Holwerd-aan-Zee-maar-waarvoor-27094108.html>, benaderd op 21 december 2023; De NRK heeft het document waar LC naar verwijst tot haar beschikking.

<sup>5</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 2.

<sup>6</sup> Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 3.

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

stelden Gedeputeerde Staten voor om de natuurlijke varianten niet verder uit te werken en de daarvoor benodigde € 1,2 miljoen uit de Regio Deal niet beschikbaar te stellen, omdat de natuurlijke varianten anders zijn dan het in 2018 gepresenteerde Holwerd aan Zee. Er kleefden volgens Gedeputeerde Staten risico's aan het verder uitwerken van die varianten: er zijn nog geen duidelijke afspraken gemaakt over het eigendom, beheer en onderhoud van de verschillende onderdelen van het project en deelnemende partijen zijn terughoudend in het nemen van de verantwoordelijkheid hierover. Verder was (en is) de financiering van het project nog niet rond.<sup>8</sup> Provinciale Staten amendeerden dit voorstel en besloten verder te gaan met de uitwerking en uitvoering van de natuurlijke varianten.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Besluitpunt 2 in Provincie Fryslân, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023, p. 2.

<sup>9</sup> Provincie Fryslân, Amendement 03 - Fierder Mei Holwert oan See. Aangenomen tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 22 februari 2023

## 2. Doel- en vraagstelling

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 tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten over het project.

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?

# 3. Onderzoeksaanpak en -afbakening

Wij zullen de deelvragen op de volgende manier aanvliegen:

- Deelvraag 1 en 2: We geven een beleidsbeschrijving van Holwerd aan Zee, waarin we ingaan op de verschillende varianten van het project sinds 2019. We kijken ook of Gedeputeerde Staten een nulalternatief hebben onderzocht. Verder gaan we in op de positionering van Holwerd aan Zee in de Agenda voor het Waddengebied 2050 en het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026.<sup>10</sup>
- Deelvraag 3: Het ligt voor de hand om voor de derde deelvraag de vastgestelde MKBA over de natuurlijke varianten te onderwerpen aan een second opinion met de vraag in hoeverre de plannen daarvan technisch, financieel en juridisch haalbaar zijn en in hoeverre de kosten van het project opwegen tegen de baten.
- Deelvraag 4: We bezien waarop de informatie die Provinciale Staten over Holwerd aan Zee kregen is gebaseerd en in hoeverre die informatie ingaat op de technische, financiële en juridische haalbaarheid. Hierbij betrekken we ook het debat in Provinciale Staten om na te gaan hoe Provinciale Staten met die informatie omgingen en in hoeverre de Staten een nulalternatief hebben overwogen.
- Deelvraag 5: Op basis van de informatie uit deelvraag 1,2, en 4 beschrijven we de taakinvulling van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in het project Holwerd aan Zee. We kijken of hier afspraken over zijn gemaakt. Aannemelijk is dat Provinciale Staten op hoofdlijnen besluiten neemt over (financiering en richting van) het project, gezien hun controlerende en kaderstellende rol. Verder verwachten we dat Gedeputeerde Staten als bestuurlijke afvaardiging van de provincie deelneemt aan de Stuurgroep Holwerd aan Zee en zich daar binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders faciliterend en bemiddelend opstelt. We brengen het debat van Provinciale Staten in Statenvergaderingen en Commissievergaderingen in kaart, of zij amendementen en moties indienden en welke besluiten zij namen. We kijken ook op welke manier Gedeputeerde Staten zich opstelden in de Stuurgroep Holwerd aan Zee. We staan daarbij stil bij een (eventuele) verschuiving van de focus van het project in de loop van de tijd. Op basis van informatie uit de eerste, tweede en vierde deelvraag, is ook de vraag over de taakinvulling van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te beantwoorden.

De informatie voor de beantwoording van de deelvragen komt onder meer uit besluitenlijsten, beleidsdocumenten (zoals de verschillende beleids- en projectplannen), haalbaarheidsstudies,

---

<sup>10</sup> 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.

MKBA's en second opinions. Op basis van deze gegevens en informatie uit interviews met relevante actoren (zie hieronder) geven we een oordeel over de adequaatheid van de informatie.<sup>11</sup> We vragen verder verslagen van bestuurlijke overleggen op om na te gaan in hoeverre haalbaarheid van de plannen onderdeel was van discussie bij de Stuurgroep Holwerd aan Zee. Tot slot kijken we of en in welke mate de focus van project in de loop van de tijd veranderde. Ook hierbij vragen wij in interviews om verdieping en informatie die niet in de stukken aan bod komt. Gesprekken met bij de Stuurgroep Holwerd aan Zee betrokken partijen zoals de provincie, het Wetterskip Fryslân, de LTO, en de gemeente Noardeast-Fryslân kunnen informatie opleveren ten behoeve van de beantwoording van alle deelvragen.

De onderzoeksperiode is 2013 tot nu. In 2019 is de intentieovereenkomst getekend en kregen de plannen vorm en de periode 2019 tot heden krijgt in het onderzoek meer nadruk.

---

<sup>11</sup> De adequate *actieve* informatievoorziening aan Provinciale Staten is vastgelegd in artikelen 167 en 179 van de Provinciewet.

# 4. Planning onder voorbehoud

Dit onderzoek is extensief. We stellen de volgende planning voor.

Vaststellen onderzoeksplan	20 december 2023
Nota van bevindingen en uitbesteding second opinion	Januari – juni 2024
Vaststellen Nota van bevindingen	19 juni 2024
Ambtelijk hoor en wederhoor	Juni – juli 2024
Vaststellen Eindrapport	17 juli 2024
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Juli - augustus 2024
Publicatie	September 2024

## Bronnenlijst onderzoeksplan

- Holwerd aan Zee. (2019). Intentieovereenkomst Holwerd aan Zee, voorbereiding realisatie fase 2. Holwerd aan Zee
- Leeuwarder Courant: <https://lc.nl/friesland/noardeast-fryslan/Miljoenen-naar-Holwerd-aan-Zee-maar-waarvoor-27094108.html>
- 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, Statenstuk Vervolg Holwerd aan Zee, 22 februari 2023
- Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs i.o.v. Provincie Fryslân. (2022). MKBA Holwerd aan Zee. Vergelijking van twee natuurlijke planvarianten. Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs.



# Bijlage 1:

## Onderzoeksfases

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 Nawoord Openbaarmaking	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. 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.