Adviesnota Holwerd aan Zee

1. Inleiding

Wat ging vooraf

In 2020 is door de gezamenlijke partners de Intentieverklaring getekend om samen de plannen voor Holwerd aan Zee verder uit te werken. Door verschillende werkgroepen zijn Programma's van Eisen opgesteld en in juni 2021 heeft de Stuurgroep het voorkeursalternatief (VKA) vastgesteld. In 2021 is het voorkeursalternatief (VKA) verder uitgewerkt naar een voorlopig ontwerp, waarna door de Stuurgroep gevraagd is of nog mogelijkheden zijn om het ontwerp te optimaliseren. Dit heeft eind 2022 geresulteerd in de Natuurlijkere variant met een niet bevaarbaar regelwerk. Eind 2022 heeft de Stuurgroep ingestemd met de verdere uitwerking hiervan met nadrukkelijk de opdracht het EBO en de financiering verder uit te werken en te verkennen.

Vragen vanuit de Staten en Raad

Provinciale Staten hebben in februari 2023 1,2 miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit de Regiodeal middelen en gevraagd om bij de uitwerking op in ieder geval de volgende punten duidelijkheid te verschaffen:

- Afspraken over eigendom, financiering, beheer en onderhoud van de verschillende objecten;
- Het reeds in 2021 specifiek rond het project Holwerd aan Zee in gang gezette gebiedsproces om te komen tot een integrale agenda voor het gebied, inclusief de gevolgen van uitvoering van het plan Holwerd aan Zee voor het hele gebied (zoals natuur en verzilting);
- De planologische invulling van de recreatieve, economische en landbouwkundige activiteiten in de regio in relatie tot de inrichting van het getijdemeer;
- Rol, deelnemende partijen en taakomschrijving van de dorpscoöperatie.

De Raad van gemeente Noardeast-Fryslân heeft besloten dat het project aan randvoorwaarden moet voldoen en heeft voorbehouden over EBO, de financiering en de vergunbaarheid meegegeven.

In de tweede helft van 2023 en begin 2024 zijn in opdracht van de Stuurgroep de vragen verder uitgewerkt en uitgezocht. Deze onderzoeken zijn afgerond.

Inhoud

Deze adviesnota beschrijft op hoofdlijnen wat de antwoorden zijn op de gestelde vragen en sluit af met een gezamenlijke conclusie vanuit de projectgroep.

2. Bevindingen

Notitie van bevindingen, onderliggende rapportages en projectplan

In de stuurgroep van 17 april 2024 is de Notitie van bevindingen besproken. Deze notitie geeft een samenvatting van de resultaten die de verschillende deelsporen hebben opgeleverd en maken integraal deel uit van de afwegingen om te komen tot een advies.

De notitie van bevindingen gaat in op de volgende punten:

1. Actualisatie ontwerp
2. Kosten aanleg en kansen voor optimalisatie
3. Stand van zaken en kansen financiering
4. Eigendom, beheer en onderhoud, opties en kosten
5. Grond en landbouw
6. Externe werking en schaduwwerking
7. Recreatie en toerisme
8. Globale verkenning westkant
9. Dorpscoöperatie
10. Impact op de MKBA

De Notitie van bevindingen bevat als Bijlage de inhoudelijke rapportages waarop de bevindingen zijn gebaseerd. De resultaten zijn vertaald in het integraal Projectplan Holwerd aan Zee de natuurlijke(re) variant. Hieronder worden de belangrijkste vragen en antwoorden besproken.

Financiën

Vraag

Is er een sluitende financiële dekking voor de aanlegkosten?

Antwoord

De totale AANLEG kosten zijn in de geactualiseerde SSK becijferd op € 95 miljoen. (excl. Btw, maar incl. 20% risico-reservering). De SSK is geactualiseerd naar het prijspeil van 2024, de recente versie van het ontwerp van de natuurlijkere variant. Daarnaast zijn optimalisaties doorgevoerd.

Vanuit de eerdere beschikkingen/reserveringen is in totaal € **45,8 miljoen**. Beschikbaar. Daarbij is niet gecorrigeerd voor de middelen die reeds benut zijn voor de dekking van de voorbereidingskosten, mede omdat in de SSK ook uitgegaan wordt van voorbereidingskosten. Incl. lopende aanvragen e.a. is € **73,6 miljoen.** In beeld (Waddenfonds, PAGW, kleiverkoop).

Afhankelijk van de besluitvorming over de verdere planuitwerking zijn mogelijke aanvullende bronnen voor financiering:

- Btw-compensatiefonds. Deze is alleen inzetbaar indien het eigenaarschap bij provincie of gemeente wordt belegd. Bij de kosten is gerekend met een bedrag exclusief btw waardoor dit geen besparing oplevert, maar enkel extra kosten voorkomt.
- Waarde van klei en slib buitendijks. Deze is niet zomaar inzetbaar en de omvang en bijdrage aan Holwerd aan Zee hangt af van veel factoren af waardoor de opbrengst op dit moment onzeker is.

- Waarde van klei en slib binnendijks. In het nieuwe ontwerp met een waterkerend landschap komt binnendijks geen klei vrij voor toepassing buiten het project.
- Regiodeal 6e-tranche: Voorwaarde voor een succesvolle vervolg-aanvraag is dat deze ingediend wordt mede namens de andere partners.
- Compensatie / mitigatie natuur. Afhankelijk van samenwerking met 1DYK
- Er is een beoogde investering van circa € 40 miljoen euro nodig vanuit de markt. Dit betreft echter geen bijdrage in de projectkosten maar investeringskosten t.b.v. verblijfsrecreatie en expeditie centrum.

Conclusie
Als bronnen als btw-compensatie (bij wegvallen eigenaarschap provincie) en steun voor een aanvullende Waddenfonds-aanvraag vanuit de provincie wegvalt, is iets meer dan de helft van de aanlegkosten gedekt. Geconcludeerd moet worden dat er op dit moment geen zicht is op voldoende middelen om de aanlegkosten te dekken.

Afspraken over Eigendom, Beheer en Onderhoud (EBO)

Vraag
Zijn er sluitende afspraken gemaakt over het Eigendom, Beheer en Onderhoud?

Antwoord
Uit de SSK raming volgt dat de kosten voor beheer en onderhoud 118 miljoen euro bedragen over een periode van 102 jaar. Deze kosten kunnen worden verdeeld in twee categorieën:

- Dagelijks beheer en onderhoud: 55 miljoen. Dat betekent circa 5,5 ton per jaar. Dit is een redelijk “constante” kostenpost over de 102 jaar.
- De overige kosten (63 miljoen) betreft groot onderhoud- en vervanging. De eerste onderdelen moeten na 10 a 15 jaar worden vervangen. De civieltechnische onderdelen moeten veelal na 50 tot 70 jaar worden vervangen. Deze kosten voor groot onderhoud – vervanging kunnen afhankelijk van wens-wetgeving) in een kapitaallast worden omgezet.

De toename van de kosten voor EBO ten opzichte van eerdere ramingen is met name ontstaan door de verschoven tijdhorizon naar 102 jaar waardoor ook de vervangingskosten van “kostenintensieve” onderdelen zijn meegenomen.

Recent (24 april 2024) is door Provinciale Staten een motie aangenomen die Gedeputeerde Staten oproept in de aankomende besluitvorming over Holwerd aan Zee en de gesprekken met de stuurgroep als kader een niet onderhandelbaar uitgangspunt op te nemen dat de provincie Fryslân geen structurele financiële bijdrage zal leveren aan de onderhouds- en beheerkosten van Holwerd aan Zee. Het Wetterskip heeft eerder aangegeven voor het eigendom, beheer en onderhoud van de kunstwerken in het plangebied, zoals in de zeedijk en rond het meer, geen rol voor zichzelf te zien. Ook de gemeente Noardeast-Fryslân heeft aangegeven voor zichzelf geen rol in eigendom, beheer en onderhoud te zien.

Overige bijdragen aan beheer kunnen zijn:

- de structurele opbrengsten van het vermarkten van slib (becijferd op 52,8 kE/jaar[1]). Vanuit de Slibhub Lauwersmeer/Klaei is een overzicht gemaakt van de opbrengsten die in de afgelopen 2 jaar zijn gerealiseerd met de verkoop van klei uit de Slibhub tegen een hogere prijs dan waarmee de Taskforce rekent (maar een veel lager aantal kuubs)
- Pachtopbrengsten recreatieverblijf/lodges. Deze zijn echter voor de coöperatie en niet beschikbaar voor beheer gezien het beperkte rendement (Leisurebrains)
- Vergoedingen beheer natuur SrNL-regeling provincie Fryslân beheervergoeding natuur

Conclusie

Cruciaal in het planontwerp zijn de kunstwerken door de dijk (stormvloedkering en regelwerk) en andere waterveiligheids/-watersysteemmaatregelen. Sweco concludeert dat het beheer en onderhoud hiervan bij een overheidspartij moet worden belegd. Met de motie van PS en de eerder ingenomen randvoorwaarden vanuit het Wetterskip en de gemeente Noardeast-Fryslan is er geen bereidheid bij overheidspartijen om deze objecten in eigendom en beheer te nemen. Ook voor de bekostiging van beheer en onderhoud van deze objecten zijn op dit moment slechts in beperkte mate financiële bronnen in beeld, met uitzondering van de bijdrage voor beheer voor 10 jaar vanuit PAGW als onderdeel van de huidige aanvraag.
Daarmee is het op dit moment niet mogelijk om afspraken te maken over EBO.

Grond, gebiedsproces met de landbouw

Vraag

In hoeverre kan het project Holwerd aan Zee bijdragen aan verbetering van de landbouwkundige situatie?

Antwoord

Door de werkgroep landbouw is een eerste Landbouwagenda opgesteld door de werkgroep landbouw. Voor de Landbouwagenda ziet de werkgroep de volgende mogelijkheden:

- Verbeteren zoetwaterbeschikbaarheid
- Verbetering bodemstructuur (weerbare en gezonde bodem met vastlegging C02 en het verhogen van organische stof om de benutting van nutriënten en adaptatie aan extreem weer te verbeteren).
- Verbeteren landbouwkundige situatie rondom Holwert gekoppeld aan grondverwerving en grondruil.

Samen met de landbouw zijn in de Landbouwagenda deze 3 pijlers uitgewerkt en verkend. Met boeren wordt van onderop gekeken waar de mogelijkheden liggen voor wie daar mee aan de slag wil.

Conclusies

De mogelijkheden voor het verbeteren van de landbouwkundige situatie zijn onder voorwaarden aanwezig.

[1] Advies Holwerd aan Zee, addendum juli 2023, Taskforce Deltatechnologie, 7 juli 2022

Planologische duidelijkheid en externe werking

Vraag
Wat voor planologische status is wenselijk voor het getijdenmeer? Zijn er beperkingen voor huidige gebruiksfuncties te verwachten als gevolg van het getijdenmeer? Wat voor effecten zijn er in de praktijk te verwachten van het getijdemeer?

Antwoord
Vanwege mogelijke beperkingen op de bestaande functies rondom het getijdemeer is het vanuit de omgeving niet wenselijk dat dit gebied de status Natura 2000 krijgt. De status ‘natuur buiten NNN’ ligt het meest voor de hand. Daarbij is wel een beheervergoeding mogelijk en blijft de natuur geborgd, maar gelden niet de beperkingen van een planologische Natura 2000-status.

Vanuit de landbouw wordt gevraagd om de status ‘natuur buiten NNN’ en dat deze niet leidt tot extra beperkingen in een bestuurlijke afspraak vast te leggen, zodat de omgeving daarop kan terugvallen. Regionale overheden (provincie/ gemeente) zijn zelf verantwoordelijk voor planologische aanduiding.

Ook als het getijdenmeer geen NNN- of Natura 2000-status heeft, zijn de beschermingsregimes voor beschermde soorten nog steeds van kracht. Echter, soorten die zich in het getijdenmeer vestigen, doen dat terwijl sprake is van agrarisch gebruik is op de omliggende gronden. Daarom is de verwachting dat normaal agrarisch gebruik niet tot verstoring van de soorten in het getijdemeer leidt, en daarmee ook niet tot beperkingen voor agrarische functies.

Conclusies
Aanvullende beperkingen voor de omgeving, door natuur in het getijdenmeer is niet te verwachten met bestemming natuur buiten-NNN. Wel vraagt de landbouw om duidelijke afspraken dat deze status niet leidt tot extra beperkingen. Bestaand gebruik zal naar verwachting van de geraadpleegde experts niet leiden tot extra verstoring (immers de soorten vestigen zich in het plangebied ondanks het reeds bestaande gebruik rondom het plangebied).

Gevolgen voor verzilting

Vraag
Wat zijn de effecten van Holwerd aan zee voor de verzilting van landbouwgrond en hoe zijn die te mitigeren?

Antwoord
Onderzoek van Acacia Water naar de mogelijke effecten en maatregelen omrent hydrologie en verzilting geeft aan dat de verwachting is dat er geen effecten optreden in de landbouwpercelen ten zuiden van de Ternaarderwei en de Ljouwerterdyk. Op basis van de berekeningen is de verwachting dat effecten bij een gemiddeld peil 0m NAP alleen optreden in de directe aangrenzende percelen. Het belangrijkste effect is een beperkte directe indringing van brak tot zout water in aangrenzende percelen (tot ca. 50meter) en een grondwaterstandsdaling in een deel direct aangrenzende bebouwde gebied van Holwert.

Mitigerende maatregelen zijn goed mogelijk om effecten tegen te gaan. In het nieuwe planontwerp is daartoe een brede infiltratiesloot (ook voor de zoetwatervoorziening) in het planontwerp opgenomen. De effecten op grondwaterstanddaling bij het dorp zijn beperkt door de aanleg van het waterkerend landschap.

Conclusie
De toename van verzilting als gevolg van Holwerd aan Zee is beperkt en met het nieuwe ontwerp naar verwachting te mitigeren.

Belangstelling vanuit de markt

Vraag
Welke belangstelling is er vanuit de markt om te investeren in recreatievoorzieningen?

Antwoord
Leisurebrains heeft onderzocht of er een recreatieve businesscase mogelijk is waar marktpartijen daadwerkelijk geloof in hebben. Welke partijen zijn dat en hoe serieus zijn ze? Daartoe zijn uitgangspunten vastgesteld, financieel doorgerekend. Deze doorrekening is vervolgens getoetst bij marktpartijen.

Op basis van de gekozen uitgangspunten, blijkt het idee van de coöperatie en een deel van de verblijfsrecreatieve ontwikkelingen (hotel en campingverplaatsing) niet rendabel. De ontwikkeling van getijdelodges wordt als kansrijk beoordeeld. Dit beeld wordt deels bevestigd door de marktverkenning: een deel van de geïnterviewden geeft aan weinig of geen perspectief in de huidige opzet van het plan te zien. Dit zijn vooral de meer conventionele ontwikkelaars. Een vijftal partijen, die zich op specifieke doelgroepen richten, ziet wel kansen en is bereid verder te praten.

Vanuit de eigen rolopvatting heeft de Stichting verder gesproken met deze ondernemers. Per brief hebben deze ondernemers hun interesse en enthousiasme kenbaar gemaakt. Zij zien goede mogelijkheden om gezamenlijk een consortium te vormen en een wederzijdse intentieverklaring vast te stellen tussen de Stichting en het consortium, incl. afspraken over erfpachtduur, eindvergoedingsregeling, passende canon en kwaliteitseisen.

Conclusie
De financiële doorrekening en marktverkenning en de gesprekken leveren een wisselend beeld op. Delen van het project zijn onder de vastgestelde uitgangspunten lastig te realiseren, andere recreatieve ontwikkelingen worden als kansrijker beoordeeld.

Coöperatie

Vraag
Wat is de rol, deelnemende partijen en taakomschrijving van de dorps- of gebiedscoöperatie?

Antwoord
Holwerd aan Zee is in de kern een bewonersinitiatief om de leefbaarheid voor de lange termijn te versterken. Werkgelegenheid, leefbaarheid en welzijn zijn daarbij speerpunten. Om te zorgen dat het dorp grip houdt op de gronden die verworven worden en om te borgen dat ontwikkelingen en geld voldoende binnen de plaatselijke economie blijven, wordt gedacht aan het opzetten van een maatschappelijke onderneming in de vorm van een coöperatie.

De dorpscoöperatie of gebiedscoöperatie wil zich vooral richten op de uitgeven/verpachten van gronden aan ondernemers die investeren in de ontwikkeling van de verblijfsaccommodaties. Dit om te borgen dat ontwikkelingen en geld voldoende binnen de plaatselijke economie blijven. Voor het beheer van het getijdemeer of andere objecten in het plangebied wordt geen rol voor de coöperatie gezien.

Deelnemers aan de coöperatie kunnen zijn: bewoners, ondernemers, de dorpscoöperatie, natuurbeheerders, overheid en marktpartijen. Het voornemen is dat de gronden aan marktpartijen worden uitgegeven aan ondernemers die investeren in de ontwikkeling van de verblijfsaccommodaties. De financiering zou mede gedekt kunnen worden door het uitgeven van participaties. Met deze middelen zouden gronden kunnen worden verworven en in erfpacht kunnen worden uitgegeven. Het coöperatiemodel levert jaarlijkse een vergoeding op van ca. 3%, maar de aflossingsmogelijkheden zijn beperkt.

Conclusie
De focus van de dorps- of gebiedscoöperatie is duidelijk (focus op in erfpacht uitgegeven van gronden voor verblijfsrecreatie). De concrete uitwerking over deelnemingen, structuur en taakomschrijving moet echter nog plaatsvinden.

3. Eindconclusies

Deze adviesnota heeft tot doel de stuurgroep input te geven voor besluitvorming over het (al dan niet) vervolgen van het project Holwerd aan Zee in de huidige vorm. De stuurgroep van 12 juni neemt een besluit over het advies dat zij wil voorleggen aan de politiek/bestuurlijke achterbannen. Definitieve besluitvorming over de bijdrage en positie van de verschillende partijen vindt plaats door de verschillende partners.

De opdracht aan de Stuurgroep en projectgroep was om antwoord te geven op de vragen die gesteld zijn vanuit PS, de gemeenteraad en randvoorwaarden die door de verschillende partijen gesteld zijn. Centrale vraag is dan: bieden de antwoorden op de vragen (zie hoofdstuk 2) voldoende vertrouwen om de volgende stap naar planuitwerking te zetten?

Indien het antwoord positief is dan concludeert de Stuurgroep dat de volgende stap naar een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) kan worden gezet en de voorbereiding van de aanbesteding van de planuitwerking en procedures.
Indien het antwoord negatief is dan concludeert de Stuurgroep dat Holwerd aan Zee, gezien de gestelde randvoorwaarden van partijen, niet haalbaar is. Daarmee eindigt de intentieovereenkomst en stopt ook de samenwerking binnen deze Stuurgroep en projectgroep. Het is dan in eerste instantie aan de partijen zelf om te kijken hoe zij verder invulling willen geven aan de gebiedsopgaven (zie nut en noodzaak projectplan Holwerd aan zee) en de reeds gealloceerde middelen.

Eindconclusie van de projectgroep (bevestigd door de Stuurgroep dd. 12 juni 2024)

- Er ligt een plan dat inhoudelijk op alle fronten goed is onderzocht en de nodige kansen biedt. Op basis van de uitgevoerde onderzoeken constateert de stuurgroep dat er een technisch en op onderdelen haalbaar plan ligt.
- Er zijn geen relevante (overheids-)partijen die het eigendom, beheer en onderhoud van cruciale planonderdelen op zich nemen.
- Op basis van de toegezegde middelen, mogelijke financieringsbronnen en randvoorwaarden vanuit partijen, constateert de stuurgroep dat er geen zicht is op voldoende middelen om de investering te bekostigen.
- Op basis van de gestelde vragen en de daarbij horende antwoorden en conclusies trekt de stuurgroep de eindconclusie dat het project Holwerd aan Zee niet haalbaar is.

Nawoord

- Er is meer dan tien jaar met grote bevlogenheid en betrokkenheid van de Stichting en andere partijen gewerkt aan het plan Holwerd aan Zee zoals dat er nu ligt. Het is een voor Nederland uniek plan dat van onderop tot stand is gekomen. Partijen hebben daar richting de Stichting en het dorp als burgerinitiatief ook zeer veel waardering voor.
- Verschillende partijen hebben middelen toegezegd en gereserveerd om Holwerd aan Zee te realiseren. De opgaven op het gebied van de sociaaleconomische vitaliteit, de leefbaarheid in de regio, de natuurkwaliteit van de Waddenzee, de landbouw en recreatie zijn nog steeds relevant.