



Managementsamenvatting

Met Holwerd aan Zee hebben de bewoners van Holwerd het initiatief genomen om de economie en de leefbaarheid van het dorp en Noordoost Fryslân een impuls te geven. Kern van het plan Holwerd aan Zee is om een doorbraak in de zeedijk te forceren om zo de verbinding tussen het Werelderfgoed Waddenzee en het achterland te herstellen. Deze rapportage beschrijft de resultaten van het MIRT-onderzoek naar de problemen en opgaven in het gebied, de haalbaarheid van het huidige plan Holwerd aan Zee en mogelijke andere oplossingen.

Het concept Holwerd aan Zee is krachtig en spreekt tot de verbeelding. Holwerd aan Zee draagt bij aan de opgaven vanuit leefbaarheid, verblijfsrecreatie (mits toegepast op de juiste doelgroep), natuur en de ontwikkeling van de Waddenkust als toeristische bestemming. De aanleg van een spoelmeer als bijdrage aan het verminderen van de baggeropgave in de vaargeul lijkt, zonder aanvullende ingrepen, niet effectief. Ook zonder spoelmeer biedt Holwerd aan Zee kansen om de leefbaarheid, de natuur en de waddenbeleving te versterken. Samen met de realisatie van concrete projecten voor een vitale kust zullen deze plannen het komend jaar doorontwikkeld moeten worden.

Aanleiding

De afgelopen decennia zijn er voor Noordoost Fryslân diverse plannen en visies ontwikkeld voor het tegengaan van de effecten van krimp en het versterken van leefbaarheid van het gebied. Tegelijk grenst het gebied direct aan het UNESCO-Werelderfgoed Waddenzee, zonder dat de Waddenkust hier direct van profiteert.

Tegen deze achtergrond hebben inwoners van Holwerd het initiatief genomen om de economie en daarmee de leefbaarheid een positieve impuls te geven. Het oorspronkelijke plan Holwerd aan Zee is om een doorbraak in de zeedijk te forceren en zo de verbinding tussen de Waddenzee en het achterland te herstellen.

Op initiatief van de Stichting Holwerd aan Zee zijn in 2014 en 2015 onderzoeken uitgevoerd naar de haalbaarheid van het project: een haalbaarheidsstudie, een MKBA, een second opinion en een kennistafel naar de werking van het spoelmeer. Hiermee is meer inzicht verkregen, maar zijn nog niet alle vragen beantwoord. Om scherpte te krijgen in de haalbaarheid van het plan, hebben de Ministeries van IenM en EZ, het Wetterskip, de provincie Fryslân, gemeente Dongeradeel en de Stichting Holwerd aan Zee besloten een MIRT-onderzoek in te stellen.

Probleemanalyse, andere opgaven en voorlopige haalbaarheid Holwerd aan Zee

In essentie is de achterliggende opgave het versterken van de leefbaarheid en de sociaaleconomische betekenis van het dorp Holwerd en Noordoost Fryslân. Daarnaast spelen er andere opgaven in het gebied.

In Noordoost Fryslân is de bevolking de afgelopen jaren (2011-2015) afgenomen met percentages die boven het landelijke en provinciale gemiddelde liggen. Op termijn zorgt een verdere bevolkingskrimp en vergrijzing voor een afname van het draagvlak voor voorzieningen



in het dorp. Door individualisering en eenoudergezinnen is de verwachting dat het aantal huishoudens de komende jaren nog toeneemt, maar op de lange termijn afneemt. Ook het aantal banen neemt af vanaf 2008. Met het economisch herstel is nog steeds sprake van een jaarlijks banenverlies en het aantal werkzoekenden neemt toe.

Recreatie en toerisme is een belangrijke sector in het Waddenkustgebied, met veel potentie. Trends over de langere termijn laten zien dat de werkgelegenheid in deze sector zich sterker ontwikkelt dan de regionale economie als geheel. Uit de analyse naar de toeristische potentie van Holwerd aan Zee blijkt echter dat het aandeel banen in de horeca en logies in Dongeradeel fors onder het gemiddelde voor de waddenkustgemeenten ligt, wat een mogelijke bevestiging is van het onbenutte potentieel. Het type bedrijvigheid (recreatie-zorg) waarop Holwerd aan Zee zich richt, sluit dan ook goed aan bij de opgave die er ligt vanuit werkgelegenheid, met name in het middelbare en lagere opleidingssegment.

Langs de Waddenkust is het aanbod van goed bereikbare, aantrekkelijke locaties waar de toerist het Werelderfgoed ook echt kan beleven beperkt. Er ligt dan ook een opgave om meer aantrekkelijke locaties te creëren. De potentiële doelgroep betreft de 'cultuurtoerist' die behoefte heeft aan kwaliteit, beleving van het Waddengebied en interessante plekken. Holwerd aan Zee sluit daar goed bij aan.

Holwerd aan Zee kan voorzien in de geconstateerde potentie voor verblijfsrecreatie, mits toegepast op de juiste doelgroep (cultuurtoerist, beleving, hoogwaardig). Er is (afhankelijk van de doelgroep en berekeningswijze) een onbenut potentieel van tussen de 550 en 8600 bedden. Vanuit ruimtelijk kwaliteit lijkt een aantal van 1000 extra bedden in Holwerd het maximum.

Holwerd aan Zee kan een belangrijke bijdrage leveren aan de opgaven vanuit natuur, met name door de realisatie van hoogwatervlucht- en broedplaatsen, en bijdragen aan de beleving van het Werelderfgoed Waddenzee. Een nieuwe verbinding bij Holwerd biedt ook een kans voor het ontwikkelen van een nieuwe overgang tussen zoet en zout en het ontwikkelen van een vrije verbinding voor vissen.

De aanleg van een spoelgeul (smal en recht voor een zo effectief mogelijk werking) staat op gespannen voet met de doelstelling op grond van N2000 voor behoud en versterking van de kwaliteit van de bestaande kwelder. Vanuit de natuurwetgeving is vergunningverlening moeilijk, met name door het permanente habitatverlies door de aanleg van de spoelgeul. Vanuit natuur heeft aansluiting op een meer natuurlijke geul met flauwe taluds de voorkeur.

In de Haalbaarheidsstudie Holwerd aan Zee is het verminderen van het baggerbezwaar in de vaargeul Holwerd-Ameland door de aanleg van een spoelmeer als een belangrijke kostendrager genoemd. Uit modelonderzoek in het kader van het open planproces en bespreking daarvan door experts in een 2^e-Kennistafel blijkt dat een spoelmeer mogelijk kan bijdragen aan het verminderen van de baggerproblematiek, maar alleen als de waterstroom uit het spoelmeer daadwerkelijk door de vaargeul gaat lopen. Verwacht wordt dat geleidedammen nodig zijn om de extra stroming uit het spoelmeer voldoende door de vaargeul te geleiden. Ook is vermoedelijk een groter spuiwerk en groter spoelmeer nodig om een voldoende gunstig effect op het vaargeulonderhoud te krijgen. Wel zou een spoelmeer kansen kunnen bieden voor het



open houden van de spoelgeul. Vanuit de Stuurgroep Holwerd aan Zee is ook geconcludeerd om verder onderzoek naar het spoelmeer en eventuele varianten daarop via het open planproces te laten lopen bij het zoeken naar lange termijn oplossingen voor een duurzame bereikbaarheid van Ameland. De variant van een spoelmeer aan de westkant van Holwerd kan daar ook in meegenomen worden.

De waterveiligheidsopgave richt zich op de korte termijn op het herstellen/versterken van de huidige bekleding van de dijk. Vanaf 2017 start een nieuwe beoordelingsronde voor het in beeld brengen van de lange termijn veiligheidsopgave. Uiterlijk 2022 zal duidelijk moeten zijn of er bij Holwerd een versterkingsopgave ligt (hoger en breder) en welke er kansen liggen voor innovatieve oplossingen. Daarbij wordt vooral gedacht aan de mogelijkheden van een groene brede dijk of een multifunctionele dijk.

Doorontwikkelen Holwerd aan Zee

De ambitie van Holwerd aan Zee is “leefbaarheid, omzet en banen in Holwerd en Noordoost Fryslân”. Vanuit die ambitie en de voorlopig blijvende onzekerheid over de relatie met de vaargeul Holwerd- Ameland, is door de Stichting een ‘variant B’ van Holwerd aan Zee ontwikkeld. Een variant die uitgaat van dezelfde ambitie, maar zonder directe vaarverbinding naar de Waddenzee. Het spoelmeer en spoelwerk in de dijk ontbreekt in deze variant.

Met deze variant wordt een sterke focus gelegd op de waddenbeleving door het naar binnen halen van het Wad en kwelderlandschap door de aanleg van een zilt ‘beleefmeer’ en de realisatie van bijzondere verblijfsrecreatie (‘wadden- of kwelderlodges’). Evenals het oorspronkelijke plan Holwerd aan Zee draagt deze variant bij aan het creëren van bereikbare en aantrekkelijke locaties langs de Waddenkust om het Werelderfgoed te beleven.

Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen voor Holwerd aan Zee ligt met deze variant er een sterkere focus op de cultuurtoerist die gericht is op natuurbeleving, rust en hoogwaardige verblijfsaccomodaties. Met het inrichten van een binnendijkse haven en boulevard, de opwaardering van de Holwerdervaart en een buitendijkse aanlegvoorziening heeft deze variant de ambitie het maritiem karakter van Holwerd te laten zien. Het type bedrijvigheid (recreatie-zorg) is vergelijkbaar met de oorspronkelijke plannen voor Holwerd aan Zee en sluit aan bij de opgave die er ligt vanuit werkgelegenheid.

De aanleg van een zilt ‘beleefmeer’ of brakwatermeer, met een gedempt getij heeft een duidelijke meerwaarde voor natuur. Doordat sprake zal zijn van minder grote schommelingen in het waterpeil, en het meer minder diep zal zijn, biedt het mogelijk meer kansen voor broedeilanden. Ook is een natuurlijker aansluiting op de kwelders buitendijks mogelijk.

Omdat in deze variant geen sprake is van een spoelmeer ter vermindering van het baggerbezwaar in de vaargeul Holwerd-Ameland, is de realisatie niet meer direct afhankelijk van de keuzes rond de toekomstige bereikbaarheid van Ameland. Tegelijk wordt aanbevolen om bij het zoeken naar lange termijn oplossingen rond de toekomstige bereikbaarheid van Ameland de ambitie en gewenste ontwikkeling van Holwerd mee te nemen (bijv. inzet van een spoelmeer bij keuze andere vaarroute, innovaties in vervoer, anders omgaan met parkeren, etc.).



Deze variant biedt, evenals de oorspronkelijke plannen voor Holwerd aan Zee, kansen voor het nieuwe innovatieve oplossingen voor waterveiligheid (brede dijk en multifunctionele dijk), mits de ingrepen in de tijd goed op elkaar aansluiten. Die kansen moeten wel actief opgezocht worden. Zowel in het oorspronkelijke plan als bij deze variant blijft de beleving en ontsluiting van de dijk een belangrijke opgave.

Bij deze variant zijn de besparingen op het verminderen van de baggerwerkzaamheden geen kostendrager. De leefbaarheids- en recreatiebaton worden vergelijkbaar ingeschat. Een eerste beoordeling leidt tot een kosteninschatting van 112 mln. euro (uitgaande van een duiker). Door het stadium waarin het project zich bevindt, is de raming gedaan met de nodige aannames en is het genoemde bedrag een bovengrens. Risico-opslagen, btw, de benodigde kunstwerken, vastgoed en grondwerk zijn de grootste kostenposten. Naarmate het project concreter wordt kunnen deze kosten beter worden ingeschat.

Vanuit de markt is ook belangstelling voor de nieuwe variant. Ook zonder gat in de dijk wordt deze variant door een speler in de Leisure markt, gezien als een impuls aan de omgeving en in de markt vanwege het onderscheidend vermogen.

Reflectie en aanbevelingen

In de discussie over de haalbaarheid van Holwerd aan Zee (en ook in dit MIRT-onderzoek) heeft de werking van het spoelmeer een centrale rol gespeeld. Dit vanuit de gedachte dat daarmee een belangrijk deel van de planontwikkeling bekostigd zou kunnen worden. Daarmee is Holwerd aan Zee afhankelijk geworden van het zoeken naar lange termijn oplossingen voor een duurzame bereikbaarheid van Ameland. Dit terwijl de achterliggende ambitie van Holwerd aan Zee was, *en is*, het behouden en versterken van de lokale en regionale leefbaarheid en werkgelegenheid. Aanbevolen wordt om de doorontwikkeling van Holwerd aan Zee zodanig uit te voeren dat Holwerd aan Zee ook onafhankelijk van de lange termijnvisie op de bereikbaarheid van Ameland uitgevoerd kan worden, maar dat tegelijk, waar relevant, ingespeeld kan worden op de uitkomsten daarvan. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van de eventuele toekomstige waterveiligheidsopgave.

In de discussie over de haalbaarheid van Holwerd aan Zee staat soms de *'ambitie'* centraal ("leefbaarheid, omzet, banen"), soms het achterliggende *'concept'* (versterken van de leefbaarheid door het verbinden van Holwerd met het Werelderfgoed), en soms het *'plan'* Holwerd aan Zee. Met de conclusies uit dit MIRT-onderzoek dat de effectiviteit van het spoelmeer op dit moment gering is, lijkt het oorspronkelijk *'plan'* Holwerd aan Zee op dit moment financieel niet haalbaar. Tegelijk blijft de ambitie van de Stichting Holwerd aan Zee staan en laat het MIRT-onderzoek ook zien dat er zeker kansen liggen om de leefbaarheid te versterken door weer een verbinding te leggen tussen Holwerd en de Waddenzee. 'Kleinschalige' projecten (wandelpad vanuit het dorp naar de kwelder, kunstprojecten vanuit het programma Sense of Place) dragen daar zeker aan bij, maar een grootschalig ingreep via bijvoorbeeld de aanleg van een 'beleefmeer' is dan nodig. Het vertrekpunt bij de doorontwikkeling van de plannen moet dan zijn gericht op de realisatie van de ambitie en het achterliggende concept in plaats van op een 'vastgezet' plan zelf.



Naast genoemde ambitie dragen de plannen ook bij aan bestemming-ontwikkeling ('beleefbare plekken') en de ontwikkeling van een vitale Waddenkust, en (wellicht) een duurzame bereikbaarheid van Ameland. Daarmee is het ook geen opgave alleen meer vanuit de inwoners, maar ook van regionale overheden, rijk en stakeholders. Politiek is er veel waardering voor het feit dat het project van 'onderop' is ontwikkeld. Zonder het initiatief over te nemen is het nu wel van belang dat de doorontwikkeling plaatsvindt vanuit een gezamenlijk gedragen ambitie.

Holwerd aan Zee is ontwikkeld als een integraal plan, waarbij onderdelen van het plan financieel en inhoudelijk sterk van elkaar afhankelijk zijn. Aanbevolen wordt om de doorontwikkeling van de plannen meer modulair en gefaseerd uit te werken, en minder als een 'kant en klaar' plan. Kies voor een meer organische groei van Holwerd aan Zee. Dit om te voorkomen dat realisatie van onderdelen van het plan afhankelijk wordt van de haalbaarheid van het totaal.

Holwerd aan Zee hoeft ook niet te wachten op de op de definitieve planuitwerking. Holwerd Buiten (incl. struinpad, kwelderherstel en vogeleiland) zijn inmiddels gerealiseerd. Hotel Holwerd, Sense of Place en de realisatie van 'het ommetje Holwerd' vanuit Holwerd naar de kwelder, zijn projecten die het komend jaar uitgevoerd kunnen/moeten worden. Door te starten met de uitvoering van kleine op korte termijn haalbare en zichtbare initiatieven blijft het draagvlak aanwezig voor de verdere doorontwikkeling van de plannen. Voor een meer planmatige uitvoering moet de Stichting wel ondersteund worden.

Voor een gefaseerde doorontwikkeling, waarbij ingespeeld kan worden op een nieuwe ontwikkelingen rond de bereikbaarheid van Ameland en evt. nieuwe waterveiligheidsopgaven, is een meer adaptieve aanpak nodig. Binnen een adaptief programma kunnen projecten, binnen een lange termijn ambitie, in samenhang uitgevoerd worden, en tegelijk gewerkt worden aan de doorontwikkeling van Holwerd aan Zee. Daarbij kan ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen. Elementen van het adaptief programma kunnen dan zijn:

- Het formuleren van de gezamenlijke ambitie
- Het gefaseerd doorontwikkeling van variant B (eerste uit te werken onderdelen zijn het 'beleefmeer' en passende verblijfsrecreatie)
- De realisatie van concrete projecten (mede in relatie tot een brede programmatische aanpak vitale kust)
- Een goede governance-structuur, die het 'eigenaarschap' van het dorp en de betrokkenheid van de stakeholders waarborgt
- Nieuwe inzichten vanuit het open planproces en een duurzame bereikbaarheid Holwerd-Ameland voor de lange termijn (incl. het spoelmeer en vervoerstromen vanuit Holwerd)
- Nieuwe inzichten vanuit de lange termijn veiligheidsopgave.