

Advies van de verkenner zoutwinning Twente

in opdracht van de minister van
Economische Zaken & Klimaat

Van: Bernard Wientjes

Aan: de minister van Economische Zaken & Klimaat, mevr. M.A.M. Adriaansens

Kopie aan: de staatssecretaris van Economische Zaken & Klimaat, dhr. J.A. Vijlbrief

Den Haag, 3 juli 2023

Introductie en opdracht

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft mij gevraagd om als verkenner te onderzoeken of er nu en in de toekomst ruimte en vertrouwen is voor winning van zout in Haaksbergen en onder welke voorwaarden.

In mijn verkenning heb ik gesprekken gevoerd met alle gemeenteraadsfracties uit Haaksbergen (tweemaal), het college van B&W (tweemaal), Nobian (enkele malen), de werkgroep 'Laat de Hoeve niet zakken' (tweemaal) en afgevaardigden van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), TNO-AGE, Technische commissie bodembeweging (Tcbb), de provincie Overijssel, Waterschap Vechtstromen, de gemeenten Hengelo en Enschede, VNO NCW, FNV en ambtenaren van uw ministerie. Ook heb ik de beoogde winningslocaties bezocht om mij een voorstelling te kunnen maken van de inpassing van de zoutwinning in het landschap en in de gebouwde omgeving.

Ik ben alle partijen zeer erkentelijk voor de tijd die zij hebben willen nemen om met mij het gesprek aan te gaan in het kader van deze verkenning. Daarnaast bedank ik ook het team dat hard heeft gewerkt om ervoor te zorgen dat dit advies binnen korte tijd het daglicht ziet.

Uitgangssituatie

De uitgangssituatie die ik als verkenner aantrof bij de start van mijn onderzoek:

- Een ministerie van Economische Zaken & Klimaat (EZK) dat lang heeft gedacht dat de procedure positief kon worden afgerond, mede doordat in eerste instantie zicht was op een positieve VVGB. Het ministerie had het lokale bestuur meer zekerheden moeten bieden om tot weloverwogen besluitvorming te komen. Bijvoorbeeld door eerder bereid te zijn om de adviezen van SodM, TNO-AGE, en Tcbb openbaar te maken en door eerder duidelijkheid te geven over de opslag van (water)stof.
- Het bedrijf Nobian dat denkt alles in het werk te stellen om aan de zorgen van bewoners en van het lokaal bestuur tegemoet te komen, maar toch op verschillende momenten met de regionale bestuurders en bevolking onvoldoende en ongelukkig communiceert en daardoor wantrouwen opwekt.
- Een verdeelde gemeenteraad met een meerderheid van partijen die sceptisch tegenover de zoutwinning in de gemeente Haaksbergen staat. Door de zogenaamde verklaring van geen bedenkingen (VVGB) te weigeren, kunnen deze partijen voorkomen dat de staatssecretaris van EZK de omgevingsvergunning voor het realiseren van acht zoutwinningslocaties (cavernes) kan afgeven.
- Een college van B&W dat uiterst voorzichtig opereert. De verdeeldheid in de raad maakt het lastig om het debat te voeren in een verdeelde gemeenschap over een onderwerp dat bij uitstek om een brede coalitie vraagt.
- De burgermeester die kiest voor een onafhankelijke positie, wel de dialoog in de raad faciliteert maar uit persoonlijke overtuiging geen uitgesproken standpunt inneemt.
- Een goed georganiseerde, goed geïnformeerde en deskundige werkgroep "Laat de Hoeve niet zakken", die communicatief en vocaal vaardig is. De tegenstanders van de zoutwinning hebben een sterke basis in Sint Isidorushoeve, de thuisbasis van de werkgroep en de plek waar een aantal beoogde cavernes dichtbij liggen.

Bespiegelingen

In het bovengrondse vergunningsverleningsproces dient de gemeente een VVGB af te geven

wanneer sprake is van handelen in strijd met geldende bestemmingsplannen. Het VVGB gaat daarbij over de 'ruimtelijke inpassing'.

Het college was in eerste instantie voorstander van het afgeven van de VVGB onder een aantal 'zowel ontbindende als opschortende voorwaarden'. Daarop is vanuit drie partijen uit de gemeenteraad een amendement ingediend (in oktober 2022), dat voorstelde het VVGB te weigeren. Dit amendement is aangenomen. Het college heeft nu (juni 2023) een raadsvoorstel voorgelegd om "De verklaring van geen bedenkingen inzake aanvragen om omgevingsvergunningen ten behoeve van het realiseren van acht gevraagde zoutwinningslocaties en de aanleg voor het distributie- en transportleidingstracé te weigeren en daartoe bijgevoegde zienswijzennota vast te stellen." Dit ligt voor in de gemeenteraadsvergadering van 5 juli 2023. Verder is relevant dat de gemeente als decentrale overheid eveneens gevraagd is om een advies op instemming met het gewijzigde winningsplan van Nobian door EZK. De gemeente heeft in april 2023 geadviseerd tot weigering van het gewijzigd winningsplan, onder andere vanwege zorgen over veiligheid en mogelijke opslag van waterstof.

Het middel van het niet afgeven van een VVGB wordt nu ingezet omdat de gemeente bevoegd is in zaken van ruimtelijke ordening. In de gesprekken met bijna alle betrokkenen blijkt dat er zeker zorgen zijn over aspecten van ruimtelijke ordening van de zoutwinning. Twijfels over de veiligheid leven echter veel sterker. Het college vindt dat het betrekken van veiligheids-overwegingen in deze afweging rechtmatig is. En ik begrijp dit. Daarnaast is er onvoldoende vertrouwen in de belangrijkste "spelers" Nobian en het ministerie van EZK, evenals in de doorzettingsmacht van de toezichthouders. Dit heeft ertoe geleid dat tijdens dit proces de inhoudelijke discussies steeds weer vastliepen.

Oorzaken

Wat zijn de oorzaken van het wantrouwen?

A) Onduidelijkheid over de plannen van Nobian:

- 1) Nobian is in 2013 gestart met het proces om te komen tot zoutwinning in Haaksbergen (met instemming voor een eerste winningsplan in 2014). Het toenmalig afgegeven besluit op het winningsplan heeft het bedrijf in de ijskast gelegd.
- 2) In het kader van de Milieueffectrapportage (MER) heeft Nobian "locatiekaarten" geproduceerd of door Royal Haskoning laten produceren, waarop een aantal fasen ingetekend zijn. In verschillende fases wordt beschreven hoe het aantal cavernes groeit van 12 naar 36. Op een kaart worden zelfs 70 'potentiële locaties' genoemd.
- 3) Nobian is onvoldoende transparant. Lange tijd zijn niet alle vragen beantwoord. Ook verschuilt het bedrijf zich soms achter door de overheid opgelegde geheimhouding met betrekking tot onderzoeken inzake de veiligheid.
- 4) Nobian ontzenuwt onvoldoende het verhaal dat de lege cavernes gebruikt kunnen worden voor opslag van gassen als waterstof, CO2 en aardgas (en misschien wel kernafval nu het kabinet besloten heeft twee nieuw kerncentrales te bouwen).
- 5) Er wordt te weinig vervolgd gegeven aan het feit dat de lusten en lasten van zoutwinning en verduurzaming bij Nobian niet evenwichtig over de gemeenten zijn verdeeld. De ene gemeente behoudt werkgelegenheid en krijgt een duurzame en schone basisindustrie, terwijl de andere gemeente overlast tijdens de bouw en ruimtelijke aantasting van de cavernes zal ervaren. De gemeente Haaksbergen komt daardoor in een bestuurlijk moeilijke situatie, waarbij ook scheidslijnen in een relatief kleine gemeenschap ontstaan.

B) Onduidelijkheid over het standpunt van de overheid (EZK)

- 1) EZK heeft tot voor kort niet de adviezen van SodM, TNO-AGE en Tcbb in relatie tot het winningsplan voorafgaand aan het definitieve besluit publiek geopenbaard. Wel zijn deze adviezen (vertrouwelijk) naar het college van B&W van Haaksbergen gestuurd, inclusief het conceptbesluit. Daarbij werken het complexe vergunningsproces met drie externe onafhankelijke adviezen (waarbij experts er soms net anders inzitten) en de diverse adviezen van decentrale overheden niet mee in het creëren van duidelijkheid. Hierdoor voelen gemeenteraadsleden, en daarmee ook burgers, zich onzeker en onveilig. Ook de adviezen van het SodM op de door Nobian ingediende aanvragen voor omgevingsvergunningen waren niet openbaar.

- 2) De Staatssecretaris EZK heeft in een commissiedebat 2 juni 2022 in de Tweede Kamer aangegeven dat het gebruik van de cavernes voor de opslag van waterstof een interessante optie is. Hierbij is ten onrechte de indruk gewekt dat dit ook betrekking had op de cavernes bij Haaksbergen.
- 3) Voor inwoners is niet duidelijk of en zo ja welke aansprakelijkheid het ministerie van EZK heeft voor risico's indien Nobian in gebreke blijft. EZK heeft hier onvoldoende duidelijkheid over gecreëerd.
- 4) EZK heeft in de vergunningsprocedure te weinig aandacht gehad voor draagvlak onder de inwoners. Dit beeld leeft breed bij decentrale overheden. Het ministerie blijkt er in haar handelen niet van doordrongen te zijn dat elke regio uniek is en dat uitbreiding van de industrie serieuze communicatie met de inwoners vergt, ook vanuit het ministerie. Niet in de trant van "We leggen het nog een keer uit" maar in de trant van "hoe kunnen we afspraken maken over de lusten en lasten van deze industrie?".
- 5) In oktober 2022 was al duidelijk dat een meerderheid in de gemeenteraad om tal van redenen bedenkingen had bij de VVGB. Er is in de tussentijd een niet-geslaagde poging geweest tot bemiddeling vanuit de provincie. De gemeenteraad heeft inmiddels al meermaals gedebatteerd en gesproken over de kwestie; het is daar 'vijf over twaalf'.

Kern van het advies van de verkenner

1. Herstel het vertrouwen

Van wantrouwen naar vertrouwen is een lange weg. Het herstellen van **vertrouwen** kan alleen door de zorgen van de burgers zeer serieus te nemen. Het rationeel wegedeneren van de zorgen is geen optie. Uitsluitend door volledig transparant te zijn en door zorgvuldig en precies in te gaan op de zorgen en op de vragen van de gemeente kan een nieuwe vertrouwensbasis gecreëerd worden. Dit kan nopen tot aanvullende afspraken, ook over de borging van nieuwe of bestaande afspraken en toezeggingen. Dit moet eenduidig en in goed leesbare en begrijpelijke taal vastgelegd worden. Een waarschuwing is dat we dicht bij het moment zijn waarop de basis voor een inhoudelijk gesprek wegvalt. Zorgvuldigheid in communicatie en in toezeggingen is geen luxe maar een noodzakelijkheid.

- **Dit vraagt inzet van het ministerie van EZK en Nobian om deskundig, zichtbaar en benaderbaar te zijn voor de mensen in de regio.**

2. Het wegnemen van zorgen

Het primaire doel van het advies is dat de **zorgen**, die onbedoeld ontstaan zijn en die te mitigeren zijn, weggenomen worden. Zorgen die niet weggenomen kunnen worden, moeten duidelijk benoemd en begrensd worden. Een voorbeeld hiervan is dat overlast tijdens de bouw van de boorlocaties een feit is, maar dat met de omgeving wel afspraken gemaakt kunnen worden over beheersing van geluid, zichtbaarheid en overlast.

De belangrijkste zorgen kunnen en moeten weggenomen worden door:

- **Het openbaar maken van het winningsplan van Nobian en van de adviezen over veiligheid van de toezichthouders: SodM, TNO-AGE en Tcbb.**
- **Het openbaar maken van de adviezen van het SodM op de door Nobian ingediende aanvragen voor omgevingsvergunningen (op grond van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht).**
- **Het door EZK en door Nobian garanderen dat alle adviezen van SodM over veiligheid van zoutwinning zonder enig voorbehoud uitgevoerd worden.**
- **Het door EZK garanderen dat de acht cavernes nooit gebruikt zullen worden voor opslag van waterstof, CO₂, andere gassen of kernafval.**
- **Het door Nobian en EZK bevestigen dat de kaarten die circuleren over de volgende fases na de winning uit de acht cavernes, variërend van 12 tot 36 cavernes, geen enkele indicatie zijn voor een mogelijke vergunning in de toekomst. Elke eventuele nieuwe aanvraag voor zoutwinning zal geheel opnieuw de procedures moeten doorlopen zonder enige garantie vooraf. Het is aan te bevelen dat Nobian zich rekenschap geeft van de gevoelens in de regio en grote terughoudendheid betracht bij discussies over uitbreidingen.**

3. Tijdsdruk verminderen voor weloverwogen besluitvorming

Op dit moment staat het besluit over het afgeven van een VVGB op de raadsagenda van 5 juli 2023. Met de openbaarmaking van nieuwe documenten en toezeggingen vanuit het ministerie van EZK over het onverkort overnemen van alle adviezen over veiligheid en het niet opslaan van waterstof, CO₂, aardgas of kernafval is nieuwe en relevante informatie opgekomen met betrekking tot deze besluitvorming. Ook heeft het ministerie aangegeven dat de eerder aan de gemeente gestelde termijn van 17 juli kan worden uitgesteld.

Door de enorme tijdsdruk adviseer ik de raad het voorgenomen raadsbesluit van de agenda van de raadsvergadering van 5 juli te halen. Door besluitvorming uit te stellen zijn de fracties in de gelegenheid om op basis van nieuwe openbare informatie een afgewogen besluit te nemen en zijn EZK en Nobian in de gelegenheid met de adviezen van de verkenner aan de slag te gaan. Zo kunnen aanvullende toezeggingen van Nobian sinds indiening van het winningsplan schriftelijk worden vastgelegd en onderdeel worden van eventuele vergunningverlening.

- **Mijn advies als verkenner is om - als de raad inderdaad kiest voor uitstel - de besluitvorming te verschuiven naar uiterlijk eind september 2023 en een alternatief vervolgproces te volgen dat hieronder is uitgewerkt.**

Alternatief vervolgproces

Ik adviseer de gemeenteraad van Haaksbergen het volgende alternatieve proces om tot besluitvorming te komen indien de gemeenteraad het voorgenomen raadsbesluit van de agenda van de raadsvergadering van 5 juli haalt.

- Allereerst is het wenselijk om in het geval van uitstel een nieuw moment voor besluitvorming over het afgeven van een VVGB vast te leggen. Mijns inziens is het belangrijk om druk op dit proces te houden. De overheid moet burgers en bedrijven niet te lang laten wachten met het kenbaar maken van een besluit. Het is daarom wenselijk de besluitvorming uiterlijk eind september af te sluiten.
- De gemeenteraadsleden kunnen in dit geval de tijd tussen juli en september gebruiken om nadere informatie (de externe adviezen en aanvullende toezeggingen) van het ministerie van EZK en Nobian te bestuderen.
- Voor weloverwogen besluitvorming kan de gemeenteraad verschillende betrokkenen uitnodigen om adviezen en toezeggingen te duiden:
 - o De heer Theodor Kockelkoren, inspecteur-generaal bij het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), heb ik bereid gevonden om voor de raad te verschijnen als onafhankelijk expert of hier een direct-betrokken inhoudelijk expert van SodM voor af te vaardigen. Ik adviseer de raad om Nobian hier ook bij uit te nodigen.
 - o De gemeenten Enschede en Hengelo hebben mij laten weten eveneens bereid te zijn om kennis en ervaring over zoutwinning in Twente te delen indien gewenst.
 - o Nobian is ook bereid om het winningsplan en toezeggingen indien gewenst nader toe te lichten (bijvoorbeeld over ruimtelijke inpassing, het overnemen van veiligheidsadviezen en zaken als een lokaal fonds en omgekeerde bewijslast).
- Het ministerie van EZK kan, indien de gemeente dit wenst, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het verlenen van de vergunningen, de gemeente in dit proces ondersteunen door het aanstellen van een procesbegeleider richting besluitvorming eind september en door het aanleveren van informatie en duiding over de zoutwinning in Haaksbergen. Dit gaat over nadere vragen over veiligheid, ruimtelijke inpassing, schadeherstel en betrokkenheid van de regio.
- Het college van B&W uit Haaksbergen heeft randvoorwaarden voor veiligheid geformuleerd¹ waar het ministerie ruim voor besluitvorming in september een passend antwoord op moet formuleren. Daarnaast hebben de gemeenten Hengelo en Enschede aangegeven eveneens ambtelijke ondersteuning aan te bieden voor dit proces, indien gewenst.
- Weloverwogen besluitvorming vraagt ook dat Nobian alle additionele toezeggingen sinds de indiening van het definitieve winningsplan schriftelijk vastlegt in één document

¹ Brief met onderwerp 'verkenning zoutwinning Haaksbergen', d.d. 30 juni 2023, kenmerk D-149296

en ondertekent (zowel qua veiligheid, garantiefonds, als ruimtelijke inpassing en overige toezeggingen). Daarnaast leven in de gemeente zorgen over de mogelijkheid dat Nobian gemaakte afspraken over tegemoetkoming in het geval van schade of over het afsluiten van putten niet kan nakomen. In de Kamerbrief over nazorg bij Mijnbouw is reeds aangekondigd dat in het geval dat mijnbouwbedrijven niet aanspreekbaar zijn, doordat ze failliet zijn of al een langere tijd Nederland hebben verlaten, de Rijksoverheid de zorgplicht zal overnemen zodat bij onverwachte gebeurtenissen toch de noodzakelijke maatregelen kunnen worden genomen. Voorts is er in dat geval een waarborgfonds waar bewoners een beroep op kunnen doen bij schade.

- Het ministerie van EZK moet de uitkomsten van bovenstaande stappen meenemen in het instemmingsbesluit. Ik adviseer EZK om het instemmingsbesluit niet te nemen voor eind september.
- *Noaberschap* van Nobian is tot nu toe onvoldoende gebleken en dit vraagt verbetering, om te bouwen aan het vertrouwen. Nobian kan hiertoe een voorstel uitwerken voor regionale betrokkenheid, met focus op het betrekken van de gemeente Haaksbergen in het vervolgproces (zowel voor als na eind september).
- Tot slot kan SodM gevraagd worden om toe te zeggen om in het eventuele vervolgproces na september tussentijds te rapporteren en deze rapportages te delen met de raad.

Den Haag, 3 juli 2023

Bernard Wientjes
Verkenner zoutwinning Twente

Bijlagen:

1. Opdracht van de minister van EZK aan de verkenner
2. Verkenning en eerste adviezen zoutwinning Twente (brief d.d. 22 juni van dhr. Wientjes aan de minister van EZK)
3. Brief B&W Haaksbergen verkenning zoutwinning Haaksbergen 300623