

# MEMO

|                                                              |                  |                   |
|--------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|
| <b>aan</b>                                                   | <b>kopie aan</b> | <b>datum</b>      |
| Dagelijks bestuur                                            | [REDACTED]       | 28 november 2022  |
| <b>van</b>                                                   | <b>Team</b>      | <b>bijlage(n)</b> |
| Nettie Aarnink<br>(informatie: [REDACTED] m.m.v. [REDACTED]) | EC               | 3                 |

**onderwerp**

Dilemmanotitie bijdragenregelingen  
mijnbouwactiviteiten

## Inhoud

1. Inleiding
2. Terugblik: productiewaterinjecties oliewinning Schoonebeek
3. De voors en tegens op een rij
4. Advies
5. Vervolg

## 1. Inleiding

### *Vooraf*

Het dilemma ligt voor of Vechtstromen wil participeren in toekomstige bijdragenregelingen die verbonden zijn aan mijnbouwactiviteiten. Daarnaast ligt een specifieke vraag voor: provincie Drenthe en de gemeenten Coevorden en Emmen zijn van plan om het 'bijdragenspoor' voor de voorgenomen productiewaterinjecties in Schoonebeek nader uit te werken en hebben ons gevraagd of wij daarbij willen aanhaken.

Deze dilemmanotitie schetst de voors en tegens van deelname aan (initiatieven om te komen tot) bijdragenregelingen, op basis waarvan het dagelijks bestuur een opiniërend gesprek kan voeren over dit onderwerp.

### *Context*

Het is druk in de Nederlandse ondergrond. Ons beheergebied vormt daarop geen uitzondering. Als wettelijk adviseur van het bevoegd gezag voor activiteiten in de diepe ondergrond (het ministerie van Economische Zaken en Klimaat), worden wij geconfronteerd met adviesaanvragen voor onder andere oliewinning, gaswinning, zoutwinning, ondergrondse opslag van stoffen en aardwarmtesystemen. In onze advisering stellen we steeds het waterbelang centraal: we beoordelen in hoeverre de voorgenomen activiteit van invloed is op de uitoefening van onze kerntaken.

Daarnaast hebben we, als omgevingsbewuste overheid, oog en oor voor eventuele zorgen en vragen van omwonenden. Onze adviezen stemmen wij af met onze medeoverheden: provincies, gemeenten en buurwaterschappen.

Wij constateren dat de maatschappelijke weerstand tegen mijnbouwactiviteiten in de afgelopen jaren is toegenomen. Een veelgehoorde klacht van omwonenden is dat de lusten en lasten van deze activiteiten onevenredig verdeeld zijn. Zo komen de opbrengsten van delfstofwinning hoofdzakelijk terecht bij de mijnbouwonderneming en in de staatskas<sup>1</sup>, maar nauwelijks in het gebied waar de mijnbouwactiviteit plaatsvindt. Op dit punt is echter een kentering zichtbaar. In toenemende mate nemen mijnbouwondernemingen (hierna: operators) het initiatief om een deel van de opbrengsten te laten terugvloeien naar het gebied waar de mijnbouwactiviteit plaatsvindt. Het is niet ondenkbaar dat deze ontwikkeling gangbare praktijk wordt, zoals inmiddels ook bij windparken het geval is. Het gaat vaak om grote bedragen. Zo is voor de voorgenomen gaswinning bij Ternaard een bedrag van 60 miljoen euro voor een periode van 10 jaar toegezegd. De financiële middelen zijn doorgaans afkomstig van de operators; het is (vooralsnog) niet aan de orde dat ook het Rijk/EBN een bijdrage levert.

De bijdragenregelingen krijgen over het algemeen statuur in zogenaamde gebiedsfondsen (ook wel omgevingsfonds, duurzaamheids- of leefbaarheidsfonds genoemd). Deze fondsen hebben als doel om een deel van de winst te besteden aan duurzame en sociale projecten *in aanvulling op* middelen die reeds beschikbaar zijn voor het realiseren van stand beleid. Anders gezegd: het is een 'extraatje' voor de gemeenschap waar de activiteit plaatsvindt. Vaak worden deze fondsen in een aparte stichting ondergebracht, maar er zijn ook voorbeelden waarbij een gemeente het omgevingsfonds in beheer heeft<sup>2</sup>.

Binnen ons beheergebied zijn er op dit moment twee concrete voorbeelden van voorgenomen bijdrageregelingen in het kader van mijnbouwactiviteiten: de beoogde zoutwinning door Nobian bij Sint Isodorushoeve (Haaksbergen; momenteel on hold) en de beoogde productiewaterinjecties door NAM in Schoonebeek.

Deze ontwikkelingen roepen de algemene vraag op in hoeverre Vechtstromen wil participeren in toekomstige bijdragenregelingen die verbonden zijn aan mijnbouwactiviteiten en daarnaast, meer specifiek, de vraag of we willen aanhaken bij het bijdragenspoor van de oliewinning in Schoonebeek.

Nota bene: bijdragenregelingen zijn niet hetzelfde als schaderegelingen. In de Mijnbouwwet is geregeld dat schade als gevolg van mijnbouwactiviteiten vergoed wordt door de operator. Soms worden daartoe specifieke schaderegelingen in het leven geroepen. Bijvoorbeeld een schaderegeling voor de vergoeding van de extra investerings- en exploitatiekosten die een waterschap maakt omdat een mijnbouwactiviteit bodemdaling veroorzaakt. Bijdragenregelingen staan hier volledig los van.

## **2. Terugblik: productiewaterinjecties oliewinning Schoonebeek**

Sinds 1947 wint de Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V. (NAM) aardolie vanaf verschillende mijnbouwlocaties rondom Schoonebeek. Met een inhoud van circa 160 miljoen m<sup>3</sup> olie (ongeveer 1 miljard vaten) is het olieveld Schoonebeek in omvang één van de grootste in West-Europa.

Bij de oliewinning komt ook een grote hoeveelheid water mee naar boven: het zogenoemde productiewater. Tussen 1947 en 1996 werd dit productiewater teruggeleid in het olieveld.

---

<sup>1</sup> Volgens [CBS](#) bedragen de totale aardgasbaten tot nu toe circa 417 miljard euro.

<sup>2</sup> Bron: [hieropgewekt.nl](http://hieropgewekt.nl)

Tussen 1996 en 2006 lag de olieproductie stil. Sinds 2006 vindt de oliewinning met behulp van andere technieken plaats en wordt het productiewater geïnjecteerd in leeggeproduceerde gasvelden in Twente. Dit leverde grote maatschappelijke weerstand op. Sinds eind 2021 liggen de oliewinning en bijbehorende waterinjecties om meerdere redenen stil.

NAM onderzoekt de mogelijkheden om het productiewater niet langer te injecteren in Twente, maar te verwerken in Schoonebeek. Daarvoor zijn verschillende varianten onderzocht. De voorkeur van NAM gaat uit naar waterinjectie in het dieper gelegen Schoonebeek gasveld. Dit gasveld bevindt zich onder het olieveld, op een diepte van circa 3000 meter.

Onder regie van het ministerie van EZK is een gebiedsproces gestart voor de transitie van Twente naar Drenthe. Dit gebiedsproces bestaat uit drie sporen:

1. Vergunningenspoor: een transparant en helder vergunningentraject met voldoende tijd voor regionale oordeelsvorming en onafhankelijke advisering door partijen als Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).
2. Ontzorgingsspoor: bewoners en belanghebbenden worden proactief geïnformeerd over de plannen en kunnen hun vraag- en zorgpunten bespreken. Hiertoe is een 'ontzorgingstafel' ingesteld, met een onafhankelijk voorzitter. Uit het ontzorgingsspoor volgt een afsprakenkader tussen NAM en bewoners/belanghebbenden.
3. Bijdragenspoor: onderzocht wordt hoe de oliewinning van meerwaarde kan zijn, niet alleen landelijk, maar voor Schoonebeek en directe omgeving. Dit met de intentie om het gebied een impuls te geven ('meeprofiteren van de oliewinning').

Deze dilemmanotitie heeft uitsluitend betrekking op het *bijdragenspoor*.

Ons algemeen bestuur heeft op 16 februari j.l. een motie aangenomen waarin ons standpunt ten aanzien van de verwerking van het productiewater uiteen wordt gezet: het algemeen bestuur bepleit *zuivering van productiewater in Drenthe met de best beschikbare zuiveringstechnieken tot een zodanige kwaliteit dat het veilig hergebruikt dan wel geloosd kan worden*. De motie is bijgevoegd (**bijlage 1**). Dit standpunt is schriftelijk meegedeeld aan staatssecretaris Vijlbrief op 22 maart j.l. (**bijlage 2**) en op 14 september j.l. opnieuw verwoord in reactie op het zesjaarlijkse herafwegingsonderzoek naar de waterinjecties in Twente (**bijlage 3**).

In de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken met de betrokken gemeenten, de provincie Drenthe, het ministerie van EZK en NAM hebben wij tot op heden onze inhoudelijke adviesrol vervuld ('hoeder van het watersysteem') en daarbij het standpunt van ons algemeen bestuur consequent uitgedragen.

### **3. De voors en tegens op een rij**

Hieronder volgen de voors en tegens van deelname aan bijdragenregelingen in algemene zin. Daarna wordt ingegaan op enkele specifieke voors en tegens met betrekking tot deelname aan (de verkenningen rond) het bijdragenspoor van de productiewaterinjecties in Schoonebeek.

#### Argumenten voor deelname (generiek)

- De middelen uit de bijdragenregeling bieden ons de gelegenheid om, in aanvulling op onze vastgestelde beleidsdoelen, samen met onze partners, extra maatschappelijke meerwaarde te creëren in het gebied waar de mijnbouwactiviteit plaatsvindt (koppelkansen).  
Kanttekening: het moet wel verdedigbaar zijn dat je als waterbeheerder in een gebied waar een mijnbouwactiviteit plaatsvindt een stapje extra zet, terwijl je dat in andere gebieden niet doet.

- De bijdragenregelingen zijn er bovenal voor de inwoners die geconfronteerd worden met mijnbouwactiviteiten in hun directe leefomgeving. Dat zijn *ook ónze* inwoners. Vanuit de gedachte dat de burger centraal staat is de vraag of het waterschap al dan niet projecten kan financieren uit de bijdrageregeling van ondergeschikt belang en ligt het voor de hand om als decentrale overheden gezamenlijk invulling te geven aan bijdragenregelingen.

#### Argumenten tegen deelname (generiek)

- De bijdragenregelingen zijn primair bedoeld voor een rechtstreekse impuls van het gebied waar de mijnbouwactiviteit plaatsvindt. Het gaat doorgaans om laagdrempelige activiteiten die 'dicht bij de mensen staan' in een relatief klein gebied. Dit ligt naar verwachting vaak op sociaaleconomisch vlak: primair het domein van de provincie en gemeenten. Ons waterschapswerk is over het algemeen wat minder lokaal van karakter en staat daardoor wat verder af van de doelstellingen van de bijdragenregelingen. Uitzonderingen daargelaten, want in het gebiedsfonds Ternaard is bijvoorbeeld de toekomstige zoetwaterbeschikbaarheid één van de pijlers in de bijdragenregeling.
- Hierboven werd reeds benoemd dat wij onze adviesrol primair invullen als onafhankelijke, betrouwbare 'hoeder van het watersysteem'. Deelname 'aan de voorkant' (terwijl de mijnbouwvergunningen nog niet zijn verstrekt en de adviesaanvragen nog in volle gang zijn) bijdrageregelingen is niet congruent met deze rol. Hierdoor kan onze onafhankelijkheid in twijfel worden getrokken ('vergunning wordt gekocht').
- Actieve deelname aan de inrichting van bijdragenregelingen is niet strikt noodzakelijk om op termijn te kunnen beschikken over middelen uit diezelfde regeling. Wij kunnen immers in de toekomst -vanuit een rol als (mede)initiatiefnemer- cofinanciering uit de bijdrageregeling aanvragen. Kanttekening hierbij is dat de kans om daadwerkelijk middelen toegewezen te krijgen in zo'n geval aanmerkelijk kleiner is dan wanneer men reeds "aan de voorkant" betrokken is bij de inrichting van de regeling.
- De ervaring bij windparken leert dat de governance van bijdragenregelingen een uitdaging op zich vormt. Het idee is dat de omgeving bepaalt wat er met de beschikbare middelen gebeurt. Dat roept de vraag op wie 'de omgeving' dan precies vertegenwoordigt. Wie krijgt het mandaat om besluiten te nemen over de bestedingen en hoe wordt gewaarborgd dat dit zorgvuldig en democratisch gebeurt? Wanneer er sprake is van een gebiedsfonds wordt dat in sommige gevallen beheerd door decentrale overheden, zoals gemeenten. Mochten wij t.z.t. besluiten om ook (een deel van) het beheer van zo'n gebiedsfonds op ons te nemen dan schuilt hierin een imago-risico. Bovendien moet er rekening mee gehouden worden dat de governancestructuur gedurende de volledige duur van de bijdragenregeling (doorgaans de gehele duur van de delfstofwinning) actief blijft en dus een organisatie, personele inzet, met sturing en verantwoording daarop verlangt. Dit aan de vooravond van een organisatorische 'schaalsprong' die nog moet worden gerealiseerd om de huidige MJV opgaven te kunnen realiseren.
- In algemene zin kennen bijdrageregelingen praktische bezwaren, los van bovengenoemd governancevraagstuk. Zo blijkt het in de praktijk vaak lastig te zijn om de grote sommen geld jaarlijks 'weggezet te krijgen'. Ook is de ervaring bij windparken dat de middelen nogal eens evenredig worden uitgegeven aan alle belanghebbenden, terwijl niet alle belanghebbenden evenveel schade of hinder ondervinden. Dat leidt tot discussie en scheve gezichten. Tot slot geldt dat de projecten die uit het bijdragenspoor worden gefinancierd niet per definitie met gejuich worden ontvangen in het gebied. Er kunnen onverwachte neveneffecten optreden, met imago-schade als gevolg.

#### Argumenten voor deelname (specifiek casus Schoonebeek, aanvullend op reeds genoemde punten)

- Deelname aan het bijdragenspoor Schoonebeek schept een precedent voor toekomstige deelname aan soortgelijke initiatieven. Wanneer Vechtstromen in generieke zin de ambitie heeft om te participeren in bijdragenregelingen rond mijnbouwactiviteiten, dan ligt het voor de hand om ook te participeren in Schoonebeek.
- De gemeenten Emmen, Coevorden en provincie Drenthe hebben ons uitgenodigd om samen met hen<sup>3</sup> het bijdragenspoor te verkennen, met de intentie daar gebruik van te maken. Door te participeren trekken we als decentrale overheden samen op.

#### Argumenten tegen deelname (specifiek casus Schoonebeek, aanvullend op reeds genoemde punten)

- Als waterschap zijn wij op verschillende manieren verbonden met het productiewaterdossier. Hierin verschilt onze positie ten opzichte van de provincie en beide gemeenten. Ons beheergebied omvat immers ook Twente, waar sprake is van grote maatschappelijke weerstand tegen de waterinjecties. Daarnaast zijn wij volledig aandeelhouder van NieuWater B.V., dat operator NAM als enige klant heeft. Deze context maakt dat wij, in verhouding tot de gemeenten en de provincie, een groter risico lopen op imagoschade als gevolg van deelname aan de bijdrageregeling.
- Op 16 februari 2022 heeft ons algemeen bestuur een duidelijk standpunt ingenomen ten aanzien van de verwerking van het productiewater in de vorm van eerdergenoemde motie (zuiveren met de best beschikbare technieken). De voorkeur van NAM lijkt echter uit te gaan naar waterinjectie zonder (of met zeer beperkte) zuivering. Indien het ministerie besluit om vergunning te verlenen voor een verwerkingsvariant die minder ver gaat dan wij nastreven, geeft onze deelname aan het bijdragenspoor een dubbel signaal af.
- De Drentse partijen zijn van plan om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden, opzet en governance van een bijdragenregeling. Het is vooralsnog onduidelijk hoe de financiering van deze verkenning wordt geregeld. Het ligt voor de hand dat de deelnemende partijen de kosten onderling verdelen. Zowel de omvang als de governance van de toekomstige bijdragenregeling is vooralsnog echter onduidelijk. Door deel te nemen aan de verkenning lopen we het risico dat we een voorinvestering doen terwijl we deze mogelijk niet terugverdienen.

#### **4. Advies**

Het overzicht van voors en tegens leidt tot het ambtelijk advies om niet deel te nemen aan gebiedsfondsen in het kader van mijnbouwactiviteiten, dus ook niet aan voorliggend initiatief in Schoonebeek.

Dit vanwege het grote afbreukrisico in verhouding tot de mogelijke meerwaarde in de realisatie van onze doelen en ambities.

Wel wordt geadviseerd om per geval een gebiedsscan uit te voeren waarmee in beeld gebracht wordt of wij concrete plannen hebben in het betreffende gebied. Zo ja, dan is het raadzaam om onze relaties en contacten in te zetten op het moment dat de bestedingsdoelen voor de betreffende bijdragenregeling worden bepaald. Wanneer een bijdragenregeling voldoende 'haakjes' bevat voor onze projecten, kunnen wij vervolgens vanuit een initiërende rol een verzoek tot bijdrage uit het gebiedsfonds indienen. Daarnaast kunnen wij positie innemen door initiatieven van derden met een significante meerwaarde voor het watersysteem om die reden openlijk te steunen.

---

<sup>3</sup> Kanttekening: deze partijen hebben ons reeds laten weten hun verkenning sowieso voort te zetten, ongeacht de vraag of Vechtstromen deelneemt.

## **5. Vervolg**

Met behulp van deze dilemmanotitie kan het dagelijks bestuur een opiniërend gesprek voeren over het onderwerp 'bijdragenregelingen mijnbouw'. Op basis van de uitkomsten van dit opiniërend gesprek wordt een bestuursvoorstel opgesteld waarin het standpunt van het dagelijks bestuur wordt bekrachtigd.