

Eindrapport

# Diagnose vergunningverlening Mijnbouw



**Andersson Elffers Felix**

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30  
mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

**Datum**

23 mei 2019

**Opdrachtgever**

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat; Staatstoezicht op de Mijnen

**Contact**

Maarten van Poelgeest

Gerd de Kruif

Michiel Ehrismann

Chris Vloedveld

**Referentie**

GE34/Rapport

## Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Opdrachtformulering.....	5
1.3 Aanpak.....	6
1.4 Leeswijzer.....	6
<b>2 Kaders</b>	<b>7</b>
2.1 Context .....	7
2.2 Wet- en regelgeving .....	8
2.3 Krachtenveld .....	10
<b>3 Processen</b>	<b>11</b>
3.1 Vergunningverlening in theorie.....	11
3.2 Vergunningverlening in de praktijk.....	17
<b>4 Organisatie</b>	<b>20</b>
4.1 Formatie .....	20
4.2 Medewerkers .....	22
4.3 Sturing en monitoring.....	24
4.4 Ondersteuning .....	25
4.5 Ketensamenwerking .....	26
4.6 Programmatische aanpak .....	27
<b>5 Positionering</b>	<b>28</b>
5.1 Overwegingen .....	28
5.2 Vier keuzes bij positionering.....	29
5.3 Varianten voor positionering.....	31
5.4 Analyse positionering .....	32
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>34</b>
6.1 Conclusies .....	34
6.2 Aanbevelingen .....	36
<b>Bijlage A: Geïnterviewde personen</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage B: Literatuur</b>	<b>39</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Wie in Nederland olie, gas, zout of aardwarmte uit de bodem wil winnen, heeft daarvoor een aantal vergunningen nodig. Mijnbouw is namelijk niet zonder risico's. De vergunningen zijn bedoeld om de risico's voor veiligheid, gezondheid, milieu en economie te beperken en om marktordening te garanderen. Het gaat onder andere om opsporings-, winnings- en omgevingsvergunningen en de goedkeuring van winningsplannen. Deze vergunningen worden verleend door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

De afgelopen jaren is er veel meer aandacht gekomen voor de risico's van mijnbouw, zeker sinds het gaswinningsgebied in Groningen te maken heeft gekregen met aardbevingen. In 2017 is er een nieuwe Mijnbouwwet van kracht geworden, met grotere aandacht voor de veiligheid. In 2018 maakte de regering bekend dat de gaswinning uit het Groningenveld afgebouwd wordt naar nul. Begin 2019 heeft de Tweede Kamer een parlementaire enquête aangekondigd. Toch blijft vergunningverlening nodig, bijvoorbeeld voor offshore gaswinning of geothermie, kleine velden voor gaswinning op land zullen voorlopig een bijdrage blijven leveren, er is sprake van zoutwinning, en wordt nagedacht over de mogelijke opslag van waterstof en CO<sub>2</sub>.

De taak om vergunningen te verlenen is belegd bij het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' van het ministerie van EZK. De afhandeling van bezwaar en beroep ligt bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). De Mijnbouwwet bepaalt dat het departement voor zijn afweging adviezen ontvangt van verschillende adviseurs uit andere organisaties. Het proces van vergunningverlening is dus een ketenproces van verschillende spelers. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt toezicht op de mijnbouw en handhaaft de naleving van de vergunningverlening.

Juist nu mijnbouw zo gevoelig ligt, is het van belang dat de vergunningverlening optimaal functioneert. De keten staat echter onder druk. In 2018 hebben het ministerie van EZK en SodM een programma voorgesteld om de keten te optimaliseren, met onder andere aandacht voor de beleidskaders, werkprocessen en werkvoorraad. Delen van dit programma zijn gestart. Voor andere onderdelen is eerst een diagnose van de stand van zaken nodig.

Daarbij is er speciale aandacht voor de positionering van de vergunningverlening. Deze taak, het hiervoor verantwoordelijke cluster, is momenteel ondergebracht bij een beleidsdirectie van het ministerie. De vraag is aan de orde of een andere positionering meer geschikt zou zijn. ABDTOPConsult heeft dit vraagstuk in 2017 verkend.<sup>1</sup> Het adviseerde om te investeren in het

---

<sup>1</sup> ABDTOPConsult (2017) Druk onder de grond: Advies over de rollen in de Mijnbouwketen.

# Andersson Elffers Felix

proces (optimalisering) en de rolverdeling kritisch te bezien (positionering). De optie onderbrenging bij SodM werd daarbij als interessante optie benoemd.

Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om het ministerie van EZK en SodM van een gedragen advies te voorzien over deze onderwerpen. Een eerste stap is een diagnose van de vergunningverlening op dit moment.

## 1.2 Opdrachtformulering

### Opdrachtformulering

Doel van de diagnose is om de huidige mogelijkheden, onmogelijkheden en randvoorwaarden van optimalisering en herpositionering van de vergunningverlening voor mijnbouw in kaart te brengen. We onderscheiden twee hoofdvragen:

- **Optimalisering:** *Hoe kan de vergunningverlening mijnbouw worden geoptimaliseerd?*
- **Positionering:** *Welke positionering van het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' is het meest geschikt voor professionele uitvoering van de vergunningverlening?*

Om deze hoofdvragen te beantwoorden, beantwoorden we vier deelvragen:

1. **Beleidskaders:** *Welke eisen stellen beleid, wet- en regelgeving aan vergunningverlening en wat betekent dit in de praktijk?*
2. **Processen:** *Hoe zijn de (keten)processen momenteel ingericht en kunnen deze geoptimaliseerd worden?*
3. **Organisatie:** *Hoe is cluster 'Mijnbouw Vergunningen' georganiseerd en wat kan er – ook gelet op de context - verbeterd worden?*
4. **Positionering:** *Welke positioneringsvarianten zijn er denkbaar, wat zijn hun voor- en nadelen?*

Het antwoord leidt tot conclusies en aanbevelingen over de vergunningverlening.

### Scope

In scope van deze diagnose zijn de ketenprocessen voor vergunningverlening, met bijzondere aandacht voor het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' van het ministerie van EZK. Buiten scope zijn de marktordening, de verlening van individuele vergunningen en het functioneren van medewerkers. Ook politieke vraagstukken rond mijnbouw zijn buiten scope.

De term 'vergunningverlening' omvat de vergunningen die verleend worden door het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' van het ministerie. Dit zijn winningsplannen, opsporings-, winnings- en omgevingsvergunningen, en enkele specifieke vergunningen rond de winning van olie, gas, zout en geothermie. Andere typen vergunningen (bijvoorbeeld rond arbeid) en andere onderwerpen (bijvoorbeeld transport van gas, of winning van zand) zijn buiten scope.

### Vervolgstappen

Deze diagnose is eerste stap in een breder traject van optimalisering van de vergunningsketen. De figuur hieronder geeft dit schematisch weer.

1. Analysefase		2. Implementatiefase
<b>Diagnose:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Optimalisering van vergunningverlening</li><li>• Positionering cluster Mijnbouw Vergunningen</li></ul>	<b>PvA:</b> Aangescherpt Plan van Aanpak	<b>Programmamanagement:</b> Begeleiden van de veranderopgave (incl. eventuele herpositionering), vanuit het programma van EZK en SodM

Op basis van deze diagnose wordt een aangescherpt Plan van Aanpak voor het programma van EZK en SodM opgesteld. Dit plan van aanpak wordt vervolgens geïmplementeerd onder begeleiding van een daartoe aangestelde programmamanager. Het gesprek moet worden gevoerd welke taken AEF hierbij verricht, wat door de lijn geschiedt en hoe de samenwerking eruitziet. Bij de conclusies en aanbevelingen komen we hierop terug.

## 1.3 Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft AEF gebruikgemaakt van drie verschillende onderzoeksmethoden:

- **Interviews:** AEF heeft circa 40 interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle belanghebbenden rondom de vergunningverlening. Onder de geïnterviewden waren naast medewerkers en leidinggevenden van EZK en SodM ook vertegenwoordigers van operators, gemeenten, adviseurs, RVO, beleidsafdelingen en ondersteunende afdelingen. Bijlage A geeft een volledig overzicht van de geïnterviewden.
- **Documentenonderzoek:** Voor deze diagnose is gebruik gemaakt meer dan 30 bestaande documenten over het onderwerp. Dit zijn onder andere eerdere onderzoeksrapporten over de positionering, de vigerende wet- en regelgeving, beleidskaders voor mijnbouw, procesbeschrijvingen en managementrapportages. Bijlage B geeft een volledig overzicht.
- **Data-analyse:** De (vooral kwalitatieve) uitkomsten uit documentenonderzoek en interviews zijn aangevuld met kwantitatieve analyses over cijfermateriaal dat beschikbaar is over de vergunningverlening. Waar nodig zijn meta-cijfers opgesteld vanuit verspreide basisgegevens.

Deze diagnose is opgesteld onder een begeleiding van een stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van EZK (DG K&E en Directie WJZ) en SodM.

## 1.4 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport leest u de volgende onderwerpen:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de kaders van de vergunningverlening: maatschappelijke en technische ontwikkelingen, wet- en regelgeving, beleidskaders en betrokken partijen.
- In hoofdstuk 3 vindt u een beschrijving en analyse van de ketenprocessen voor vergunningverlening, inclusief een aantal kengetallen over dit onderwerp.
- Hoofdstuk 4 bespreekt organisatorische aspecten van het cluster ‘Mijnbouw vergunningen’ en diens ketenpartners, zoals de formatie en de ondersteuning ervan.
- Hoofdstuk 5 bevat vier strategische vragen voor positionering van het cluster ‘Mijnbouw vergunningen’, schetst verschillende varianten voor de positionering, bevat criteria en randvoorwaarden voor een goede positionering en een eerste afweging van AEF.
- In hoofdstuk 6 leest u onze conclusies en aanbevelingen.

In bijlage A en B staat een overzicht van de bronnen voor deze diagnose: dit zijn de geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten.

## 2 *Kaders*

### 2.1 Context

Optimalisering van vergunningverlening vraagt rekenschap van de achtergronden, context en ontwikkelingen. Deze zijn bepalend. In deze paragraaf zijn de belangrijkste opgenomen.

#### Ondergrond en veiligheid

De ondergrond is de letterlijke de basis van ons bestaan. De diepe ondergrond heeft Nederland veel opgeleverd als het gaat om de winning van olie, gas, zout, vroeger ook kolen en recent aardwarmte. Lange tijd bestond er consensus over de wenselijkheid van mijnbouw. Het benutten en vergroten van de Nederlandse welvaart stonden daarbij centraal.

Onder meer door de beving in Huizinge op 16 augustus 2012, is veiligheid prominent op de agenda gekomen. Ontegenzeggelijk is sinds de ontwikkelingen rond de aardgaswinning in Groningen, de situatie rond het dossier mijnbouw en de vergunningverlening in dit verband, fundamenteel en blijvend veranderd. Er is veel aandacht voor dit vraagstuk gekomen met een grote sensitiviteit in de samenleving. Dit zal zo blijven. Zeker waar het de winning onder land betreft. De veiligheid van mensen en goederen is in het geding. Het is valide dat dit kritisch wordt beschouwd. Met gewijzigde wetgeving is de maatschappelijke context waarbinnen energiewinning plaatsvindt meer op de voorgrond geplaatst.

#### Duurzaamheidsvraagstuk

Het besef groeit dat we naar een duurzame samenleving moeten en dat de klimaatopgave om een andere aanpak in het energievraagstuk vraagt. Het energievraagstuk staat momenteel in het middelpunt van de belangstelling. We hebben als Nederland en in de regio's grote taakstellingen inzake duurzame energie.

Geothermie is hierbij een belangrijk thema. Opslag van waterstof en CO<sub>2</sub> is aan de orde. Fossiele brandstoffen hebben niet de toekomst, al zal gebruik hiervan nog enige tijd nodig zijn. De winning van olie en gas zal in dit licht anders worden en afnemen, zeker onder land. Toch blijft als eerder gesteld ook deze afbouw een beslag leggen op de vergunningverlening.

#### Veranderende relaties

Genoemde ontwikkelingen moeten ook worden gezien in de context van de veranderende relatie tussen overheden en de 'energieke samenleving'. Ook dit is een bredere en fundamentele ontwikkeling. Burgers, partijen nemen zo nodig zelf het initiatief, zijn mondig. Overheden staan tegelijkertijd gelijkwaardiger naast elkaar en moeten op allerlei dossiers samenwerken. Deze ontwikkelingen passen in de filosofie en de opzet van de nieuwe Omgevingswet, die op 1 januari 2021 in werking treedt en waarin onder meer decentrale afwegingsruimte, goed te ontsluiten informatie voor iedereen en participatie centraal staan.

# Andersson Elffers Felix

De roep om transparantie past in deze ontwikkeling. Met Wet Open Overheid wordt het belang hiervan geschraagd.

## Belang van adequate uitvoering en vergunningverlening

Adequate vergunningverlening raakt het functioneren van de overheid en het belang van een goede uitvoering daarbij. Een goede uitvoering van beleid is van cruciaal belang voor (het beeld van) een goed functionerende overheid. Politieke risico's worden vaak bij uitvoering gelopen. Beleidsvorming lijkt evenwel hoger gewaardeerd te worden. Emancipatie van de uitvoering is belangrijk. Het gaat hier om de discussie over de positie van uitvoering, toezicht en handhaving in de beleidsketen. Een discussie waarover veel is gezegd en geschreven. Emancipatie van (idealistisch) toezicht is daarbij positief te duiden (zie het boek *Toezicht als beroep* van Theodor Kockelkoren).

## Omgaan met complexiteit

Het vraagstuk is complex. De vraag is of dat erg is. We moeten en kunnen de complexiteit niet wegedeneren. Het is belangrijk daar oog voor te hebben en juist een beroep doen op praktijkmensen om dit te tackelen. Het is daarbij de kunst om het niet nog ingewikkelder te maken (zie het boek *Complexiteit en de waarde van praktijkkennis* van Govert Geldof).

## 2.2 Wet- en regelgeving

### Vigerende wet- en regelgeving

Regels die betrekking hebben op het opsporen, winnen en opslaan van delfstoffen zijn vastgelegd in de Mijnbouwwet. Deze wet biedt een kader voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw in Nederland, zowel voor mijnbouw op land als op zee. De Mijnbouwwet regelt mijnbouw-specifieke zaken, terwijl andere (algemene) zaken zo veel mogelijk worden overgelaten aan andere bestaande wetgeving, zoals de Wabo.

De Mijnbouwwet is van toepassing op de opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte en op het opslaan van stoffen beneden de oppervlakte van de aardbodem. Onder 'delfstoffen' worden met name aardgas, aardolie en zout verstaan. De wet is met bepaalde uitzonderingen alleen van toepassing op delfstoffen die op een diepte van meer dan 100 meter aanwezig zijn en aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter.

### Wet- en regelgeving inzake vergunningverlening

Voor het opsporen en winnen van delfstoffen en aardwarmte en het opslaan van stoffen is een vergunning nodig (zie hoofdstuk 2 Mijnbouwwet). Een opsporings- winnings- of opslagvergunning geeft het exclusieve recht tot het uitvoeren van deze activiteiten binnen een vastgesteld gebied. Er geldt in Nederland een open ronde voor het aanvragen van vergunningen. Dit betekent dat op elk gewenst moment een aanvraag kan worden ingediend.

Voordat daadwerkelijk kan worden overgegaan tot winning of opslag, moet er een door de minister van Economische Zaken goedgekeurd winnings- of opslagplan zijn. Daarnaast zijn er aanvullende vergunningen nodig voor bijvoorbeeld het uitvoeren van een boring op een specifieke locatie en om een installatie voor winning te bouwen die namens de minister EZK worden afgegeven.

De regelgeving inzake de mijnbouw stelt vergaande eisen aan de verschillende processen voor vergunningverlening en goedkeuring, waarbij verschillende adviezen verplicht zijn. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

## Herziening Mijnbouwwet 2017

In 2017 is de wet herzien. Het doel hiervan was het veiligheidsbelang in de mijnbouw en de regie op opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen te expliciteren en te vergroten. De wijziging beoogde de minister van Economische Zaken en Klimaat meer regie te geven waar het gaat om belangrijke beslissingen op het gebied van mijnbouw en de positie van SodM te versterken. SodM heeft een meer onafhankelijke positie gekregen. Decentrale overheden hebben een adviesrol gekregen om het belang van hun burgers beter te kunnen behartigen.<sup>2</sup>

Het veiligheidsbelang is versterkt door de positie van de SodM verder te verzelfstandigen. SodM heeft in die periode ‘tanden gekregen’. Ook heeft de Mijnraad een stevigere positie in het proces gekregen. De Mijnraad moet in hun advies ook rekening houden met de mogelijke sociale onrust die kan komen vanuit de voorgenomen mijnbouwactiviteit.

Met de wijziging van de Mijnbouwwet van 1 januari 2017 kunnen gemeenten, provincies en waterschappen advies geven. Met betrekking tot de processen van vergunningverlening en beoordeling zijn er nadere eisen gesteld, bijvoorbeeld inzake advies. Met de herziening van de Mijnbouwwet van 2017 is geen overgangsregime geïntroduceerd en is niet voorzien in een gestructureerde implementatie van deze wetswijziging. Gelet op het grote belang van het aspect veiligheid en de rol van de decentrale overheden, heeft de Kamer hiertoe besloten. Er heeft evenwel geen toetsing van de uitvoerbaarheid plaatsgevonden. Hierop wordt verderop in dit rapport ingegaan.

## Inspraakprocedures

Bij nieuwe verzoeken voor gaswinning en bij wijziging van bestaande plannen, kunnen burgers en andere betrokken partijen op besluiten reageren. Het ministerie betreft de reacties bij de besluitvorming en geeft aan wat er met de reacties is gedaan. Decentrale overheden zoals gemeenten, provincies en waterschappen worden om advies gevraagd.

Een individuele burger heeft nu op drie manieren de mogelijkheid om formeel een mening over een aanstaand besluit te communiceren naar de vergunningverlener:

1. Via het inleveren van zienswijzen voorafgaand aan de besluitvorming.
2. Via het bewegen van een volksvertegenwoordiger, in de vorm van een gemeenteraadslid, gedeputeerde of Tweede Kamerlid, om de belangen te behartigen.
3. Via het indienen van een bezwaar of beroep nadat het besluit is genomen.

## Beleidskaders

Voor geothermie/aardwarmte is er nog geen toegespitste wet- en regelgeving. Ook ontbreekt een helder beleidskader. De wetgeving is meer specifiek gericht op de winning van olie en gas en is minder passend voor geothermie. Dit geldt overigens ook voor andere onderwerpen (bijvoorbeeld de opslag van CO<sub>2</sub> en waterstof) en de winning van andere stoffen (gas in kleine velden en zout). Het gaat om de invulling van de wettelijke normen, hoe om te gaan met prioritering en welke randvoorwaarden meer specifiek gelden. Primair ligt de verantwoordelijkheid voor het stellen van deze kaders bij de beleidsdirectie, in samenspraak met partijen als SodM. Hier wordt later in dit rapport op ingegaan.

---

<sup>2</sup> Ministerie van EZ (2015) Memorie van Toelichting: Wijziging van de Mijnbouwwet versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen), 34 348, nr. 3, [link](#)

## 2.3 Krachtenveld

Rondom de vergunningverlening zijn veel verschillende partijen betrokken. Deze paragraaf geeft een overzicht van deze spelers:

- **Ministerie van EZK:** Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het formuleren van beleid voor de opsporing winning en opslag van delfstoffen in de ondergrond en het opruimen en verwijderen van de installaties en putten. Dit valt onder het directoraat-generaal Klimaat en Energie, directie Warmte en Ondergrond. Ook de vergunningverlening behoort tot de verantwoordelijkheid van genoemde beleidsdirectie.
- **Staatstoezicht op de Mijnen:** Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is de onafhankelijk toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland en ziet toe op de veiligheid voor de mens en milieubescherming bij mijnbouwactiviteiten. SodM kan naleving afdwingen. Daarnaast heeft SodM de taak om de minister van EZK gevraagd en ongevraagd te adviseren over mijnbouwactiviteiten. Met de wetwijziging van 2017 heeft de werkwijze van SodM zich verder ontwikkeld.
- **TNO:** de Geologische Dienst Nederland is onderdeel van TNO. Deze dienst heeft de taak om op nationale schaal inzicht te bieden in geologische hulpbronnen en in geologische risico's zoals bodemdaling en aardbevingen. TNO-AGE (Adviesgroep Economische Zaken) werkt in opdracht van de minister van EZK en stelt openbaar toegankelijke informatie beschikbaar over de ondergrond vanuit een niet-commerciële organisatie.
- **EBN:** Energie Beheer Nederland (EBN) is 100 procent eigendom van de Nederlandse staat. EBN is als non-operating partner betrokken bij nagenoeg alle olie- en gasprojecten in Nederland. Het belang varieert van 40 tot 50 procent, de opbrengst komt ten goede aan de schatkist. EBN is adviseur bij een aantal te nemen besluiten.
- **Mijnraad:** De Mijnraad is een onafhankelijke adviescommissie die de minister van EZK adviseert over opsporen en winnen van delfstoffen of aardwarmte en het opslaan van stoffen in de diepe ondergrond. De raad adviseert over vergunningaanvragen en winnings- en opslagplannen.
- **Technische Commissie Bodem Beweging (TCBB):** is een onafhankelijke commissie die adviseert of er een verband is tussen bodembeweging en mijnbouwactiviteiten. De TCBB beoordeelt ook schadegevallen.
- **RVO:** is onderdeel van het ministerie van EZK en is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid, waaronder voorlichting en advies, financiële regelingen, wet- en regelgeving, en vergunningverlening.
- **Decentrale overheden:** Met de wetwijziging van 2017 hebben provincies en gemeenten meer adviesrecht. In interviews is genoemd dat deze partijen opkomen voor de belangen van hun burgers, maar nauwelijks inhoudelijke kennis hebben van het domein. Het past bij de doelen van de Omgevingswet dat overheden vooraf samen werken.
- **Burgers:** goede mogelijkheden voor participatie en duidelijkheid over de mate van inbreng die mogelijk is (verwachtingen-management) is waar het de relatie met burgers, ofwel de energieke samenleving, betreft, belangrijk.
- **Operators:** zoals vertegenwoordigd in de Nogepe (Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie) en DAGO (Dutch Association Geothermal Operators), zijn voorzichtig in het aanspreken van de overheid als deze in hun ogen te kort schiet en zoeken voor draagvlak verbinding met andere partijen.

## 3 Processen

Dit hoofdstuk beschrijft de processen van vergunningverlening. Paragraaf 3.1 geeft een beschrijving en analyse hoe de processen in theorie zijn ingericht. Paragraaf 3.2 bespreekt hoe deze processen in de praktijk verlopen.

### 3.1 Vergunningverlening in theorie

Binnen de directie Warmte en Ondergrond van het ministerie van EZK verwerkt het cluster ‘Mijnbouw Vergunningen’ alle vergunningaanvragen op het gebied van mijnbouw in Nederland. In totaal telt AEF 29 verschillende soorten vergunningaanvragen. Zodra de processen voor geothermie formeel zijn gespecificeerd zullen dit er meer zijn.

Het grote aantal verschillende vergunningen komt voort uit de verschillende onderdelen waarop vergunningen verleend worden. Deze onderdelen zijn te onderscheiden in:

- Geologie: boven- en ondergrond
- Topografie: onshore en offshore
- Wetgeving: Mijnbouwwet, Omgevingswet
- Product: koolwaterstof, zout, geothermie en opslag (H<sub>2</sub> of CO<sub>2</sub>)

In de praktijk volgen de processen van vergunningverlening veelal dezelfde processtappen. Deze zijn afhankelijk van het type vergunning dat wordt aangevraagd. AEF ziet vijf hoofdgroepen vergunningen, namelijk:

- Opsporingsvergunningen
- Winningsvergunningen
- Winningsplannen
- Omgevingsvergunningen
- Overige vergunningen

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we hoe de ‘happy flow’<sup>3</sup> van de eerste vier hoofdprocessen verloopt. Deze procesbeschrijvingen geven een vereenvoudigd beeld weer<sup>4</sup> en kijkt alleen naar de procesmatige kant, niet naar de link met beleidsontwikkeling. De groep ‘overige’ vergunningen en processen is niet weergegeven. De paragraaf sluit af met een analyse van deze processen.

---

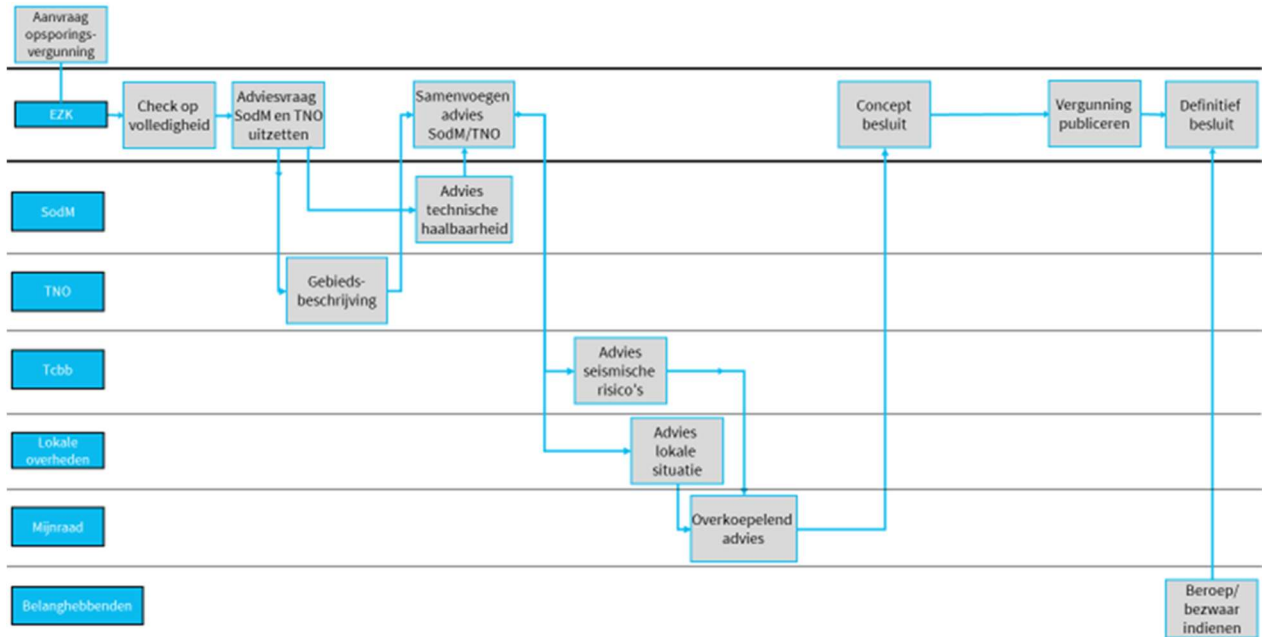
<sup>3</sup> ‘Happy flow’ is een term in bij procesbeschrijvingen die aangeeft dat van een bepaald proces alle stappen zonder verstoringen of uitzonderingen in de beoogde volgorde doorlopen worden.

<sup>4</sup> Afgezien van het feit dat alleen de ‘happy flow’ is weergegeven, worden ook alleen de belangrijkste zeven ketenpartners beschreven. In werkelijkheid zijn er meer organisaties betrokken; zo telt AEF in totaal 16 mogelijke adviserende organisaties. Enkele daarvan, zoals de ILT of de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, worden in de praktijk echter zelden om advies gevraagd.

## Opsporingsvergunning

Een opsporingsvergunning geeft een operator een exclusief recht binnen een afgebakend gebied in de ondergrond te zoeken naar te winnen grondstoffen. De opsporing hiervoor gaat door middel van echolocatie en kleine explosieven die in de grond tot ontsteking worden gebracht. Voor het onderzoek zijn meerdere andere vergunningen nodig.

De figuur hieronder geeft de processen voor verlening van (onshore) opsporingsvergunningen schematisch weer.<sup>5</sup>



Globaal verloopt gaat de happy flow van het proces als volgt:

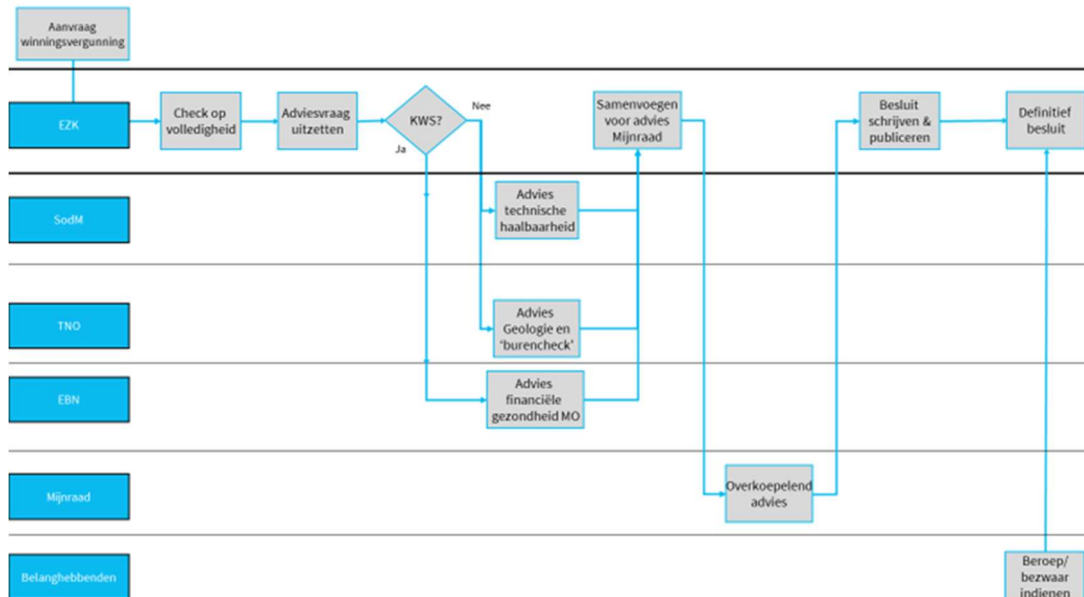
1. De operator stuurt de aanvraag voor een opsporingsvergunning op naar EZK. EZK doet een eerste check op volledigheid.
2. Als de vergunningaanvraag volledig is, stuurt EZK een adviesvraag uit naar SodM op de technische capaciteiten en een vraag om advies en een gebiedsbeschrijving naar TNO. SodM analyseert de berekeningen van de operator en TNO vergelijkt de verwachtingen van de operator met hun eigen database en beschrijving van het gebied.
3. EZK ontvangt de adviezen van TNO en SodM. EZK stuurt deze adviezen, samen met de vergunningaanvraag, naar de TCBB ter controle van de seismische risico's. Ook stuurt EZK dit naar lokale overheden voor advies op de lokale situatie. Nadat TCBB en lokale overheden hun advies hebben geschreven, krijgt de Mynraad alle adviezen samen met de vergunningaanvraag en geeft de Mynraad een eigen advies.
4. Op basis van al deze adviezen schrijft de beslitschrijver van EZK het besluit.
5. Tegen dit besluit kunnen burgers en andere belanghebbenden bezwaar en beroep aantekenen.

<sup>5</sup> Voor de opsporingsvergunning hebben we het proces voor de onshore vergunningen genomen. Voor Nederland zijn de gasvelden al bijna volledig in beeld gebracht, maar de aardwarmte opties nog niet. Vanwege de verwachting dat de vraag naar aardwarmtewinning zal stijgen, is gekozen om deze in schema uit te drukken. het schema hebben we de opsporing naar koolwaterstoffen niet meegenomen, wegens de extra stappen met Europese concurrentie en het feit dat onshore voor Nederland de koolwaterstoffen al grotendeels in beeld zijn gebracht.

## Winningsvergunning

Een winningsvergunning geeft een operator het exclusieve recht grondstoffen uit de grond te winnen. Voor deze vergunning is er geen verschil in proces tussen onshore en offshore, met dien verstande dat de lagere overheden geen adviseur zijn voor offshore vergunningen

De figuur hieronder geeft de processen voor de verlening van winningsvergunningen schematisch weer.



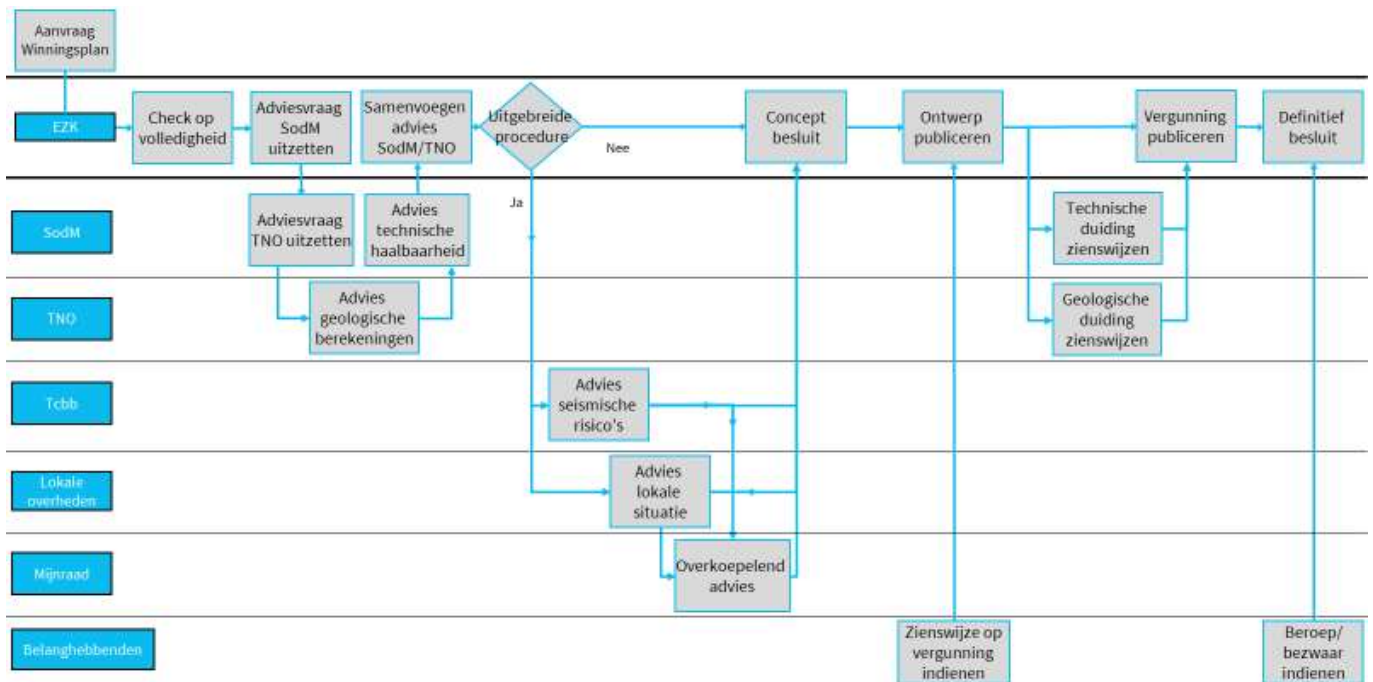
Globaal gezien verloopt de happy flow van het proces als volgt:

1. De operator stuurt de aanvraag voor een winningsvergunning op naar EZK. EZK doet een eerste check op volledigheid.
2. Als dit goed is, stuurt EZK een adviesvraag uit naar SodM en TNO. EBN wordt ook gevraagd voor toets op de economische winbaarheid. SodM analyseert de berekeningen van de operator en TNO vergelijkt de verwachtingen van de operator met hun eigen database en beschrijving van het gebied.
3. In het geval van een 'spontane' winningsvergunning, dat wil zeggen dat er geen opsporingsvergunning is aangevraagd voor die locatie, wordt er een zogenoemde 'burencheck' door TNO aangevraagd om te kijken of er aanpalende projecten zijn.
4. Na ontvangst van het advies van SodM en TNO en het antwoord op de burenceck, stuurt EZK de aanvraag, samen met de adviezen van SodM en TNO, naar de decentrale overheden (provincies, waterschappen, gemeenten) voor een advies op de lokale situatie. Mocht het over Koolwaterstoffen gaan, dan gaat de aanvraag ook naar EBN voor een inschatting van de financiële gezondheid van de operator. Al deze adviezen gaan samen naar de Mijnraad en deze geeft een eigen advies.
5. Op basis van al deze adviezen schrijft de beslitschrijver van EZK het besluit. Tegen dit besluit kunnen burgers en andere belanghebbenden bezwaar en beroep aantekenen.

## Winningsplan

Een winningsplan beschrijft in één document wat de operator voornemens is te gaan doen. Hierin wordt aangegeven wat ze uit de grond willen halen, waar ze dit willen doen, hoelang ze verwachten op die specifieke plek te gaan winnen, wat ze hierbij als methode zullen hanteren en welke risico's ze hierbij verwachten. Dit document is derhalve maatschappelijk gevoelig, omdat hier aangegeven wordt welke risico's op seismisch gebied de operator verwacht.

De figuur hieronder geeft de processen voor de beoordeling van winningsplannen schematisch weer.



Globaal gezien verloopt de happy flow van het proces als volgt:

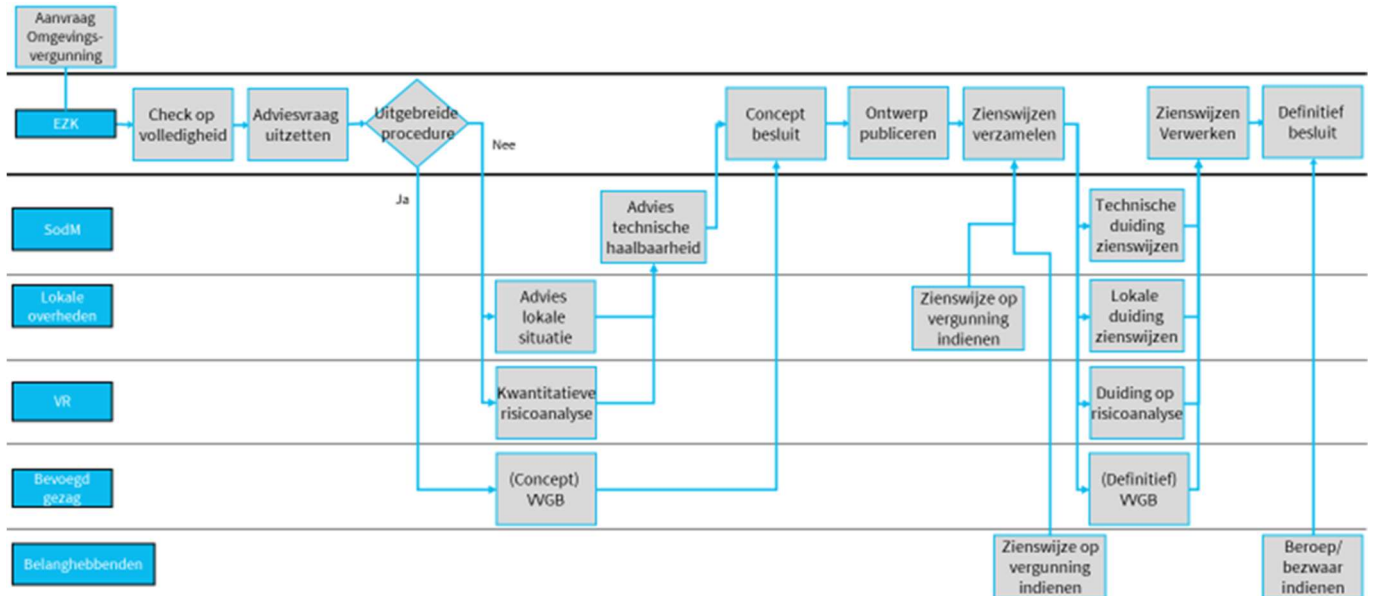
1. De operator stuurt een winningsplan op naar EZK. EZK doet een eerste check op volledigheid en als dit goed lijkt, stuurt het een adviesvraag uit naar SodM op de technische aspecten van het winningsplan. SodM gaat aan de slag met de berekeningen van de operator en vraagt voor de geologische berekening een advies van TNO, omdat deze een database heeft om de berekeningen van de operator mee te vergelijken.
2. Na het binnenkrijgen van het advies van SodM en TNO, stuurt EZK het winningsplan, samen met de adviezen van SodM en TNO op naar de TCBB ter controle van de seismische risico's en naar de decentrale overheden (provincies, waterschappen, gemeenten) voor een advies op de lokale situatie. Al deze adviezen gaan samen naar de Mijnraad en deze geeft een eigen advies.
3. Op basis van al deze adviezen schrijft de beslitschrijver van EZK het ontwerpbesluit.
4. Het ontwerpbesluit wordt gepubliceerd. Hierop kunnen burgers en andere belanghebbenden hun zienschijze insturen waarvan zij vinden dat de beslitschrijver van EZK er rekening mee moet houden.
5. Waar nodig vraagt de beslitschrijver om een duiding van SodM of TNO op inhoudelijke punten van de zienschijzen.
6. De beslitschrijver van EZK verwerkt deze punten en schrijft het definitieve besluit en publiceert deze.
7. Bij de korte reguliere procedure kunnen burgers en belanghebbenden bezwaar aantekenen of in beroep gaan. Bij de uitgebreide procedure kunnen burgers en belanghebbenden eerst zienschijzen insturen. Mocht dit toch niet tot het gewenste effect leiden, kunnen ze in beroep gaan.

Wanneer er geen uitgebreide procedure gevolgd hoeft te worden, kan stap 2 worden overgeslagen. De mogelijkheid zienschijzen en bezwaren in te dienen vervalt met de korte procedure ook.

## Omgevingsvergunningen

De beoordeling van de omgevingsvergunning valt onder de Omgevingswet. Deze vergunning is nodig voor elke activiteit die hinder voor mens en milieu zou kunnen veroorzaken.

De figuur hieronder geeft de processen voor de uitgebreide procedure schematisch weer.



Globaal verloopt gaat het de happy flow van proces voor de uitgebreide procedure als volgt:

1. De operator stuurt een aanvraag voor een omgevingsvergunning op naar EZK. EZK doet een eerste check op volledigheid en als dit goed lijkt, stuurt het een adviesvraag uit naar de decentrale overheden voor een advies op de lokale situatie en de Veiligheidsregio (VR) voor een advies op de kwantitatieve risico's voor mens en milieu.
2. Wanneer er gevolgen zijn voor de ruimtelijke ordening of het bestemmingsplan door de mijnbouwactiviteiten, stuurt EZK een verzoek voor een Verklaring Van Geen Bedenkingen (WGB) naar het bevoegde gezag. Dit is meestal een gemeente en soms een provincie. Het bevoegde gezag stuurt hierop een concept WGB naar EZK.
3. Na het binnenkrijgen van het advies van de lokale overheden en de VR, stuurt EZK de aanvraag, samen met de adviezen van de lokale overheden, naar SodM voor een advies op de technische onderdelen van de aanvraag.
4. Op basis van de adviezen schrijft de besluitschrijver van EZK het conceptbesluit.
5. Het conceptbesluit wordt gepubliceerd, hierop kunnen burgers en andere belanghebbenden hun zienschijze insturen waarvan zij vinden dat de besluitschrijver van EZK er rekening mee moet houden.
6. Waar nodig vraagt de besluitschrijver om een duiding van SodM, de lokale overheden of de VR op inhoudelijke punten van de zienschijzen.
7. De besluitschrijver van EZK verwerkt deze punten en schrijft het definitieve besluit. Met alle zienschijzen verwerkt, krijgt EZK het definitieve WGB van het bevoegd gezag.
8. EZK publiceert het definitieve besluit.
9. Tegen dit definitieve besluit kunnen belanghebbenden bezwaar en beroep aantekenen.

## Analyse processen

Zoals blijkt uit de bovenstaande beschrijvingen, zijn de processen omtrent de vergunningen in de mijnbouw een samenstel van verschillende wetten, eisen, belangen en spelers. Een aantal waarnemingen over de adviesketen:

- De keten van het vergunningsproces is lang en onoverzichtelijk. Er worden veel partijen geraadpleegd, soms meermaals in dezelfde keten van procedures voor dezelfde locatie. Soms zijn er meer dan vijf wettelijke adviseurs, en nog meer niet-wettelijke adviseurs. Dit is een bijzonder complexe keten die complexer is dan andere ketenprocessen voor vergunningverlening. Ter vergelijking: voor het aanvragen van vergunningen voor nucleaire installaties of chemiebedrijven zijn hooguit enkele wettelijke adviseurs in het proces betrokken.
- De werkzaamheden van de vergunningverleners zijn voor een groot deel procesmatig van aard. Zoals hierboven geïllustreerd is procesmanagement hier hard nodig. Op ieder specifiek vlak waar inhoudelijke kennis voor nodig is, is een wettelijke adviseur aangesteld om EZK van advies te voorzien. Dit vraagt om kwaliteiten op vlak van processturing, en daarbij het analytisch vermogen om uitgebrachte adviezen te kunnen beoordelen en verwerken. Dit vraagt (naast de bovenstaande procesmatige vaardigheden) om een eigen beoordeling en afweging.
- Beleidskaders voor toetsing van de wettelijke regels ontbreken (groten)deels. Het is daarom moeilijk om regie te voeren op het proces en om de wettelijke (reactie)termijnen te halen. Door het gebrek aan afwegingskaders worden de adviezen voor de meeste onderdelen gebaseerd op expert-inschattingen. Dit bevordert de mogelijkheid tot maatwerk, maar laat daarmee ook veel open voor interpretatie. Hierdoor wordt het werk van de vergunningverlener bij W&O geen technisch ‘assembleren’ van een vergunning. Bij gebrek aan beleidskaders kan er een situatie ontstaan waar de vergunningverlener beleid maakt door vergunningverlening.
- Door het gebrek aan afwegingskaders kan er een prikkel bij adviseurs ontstaan om bij twijfel negatief te adviseren. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een adviseur verantwoordelijk is voor de veiligheidsafweging en er is geen norm wanneer iets ‘veilig’ is. Absolute veiligheid is er per definitie alleen als er helemaal geen mijnbouw is. In de praktijk lijkt dit effect overigens mee te vallen. SodM is de toezichthouder die staat voor veiligheid. AEF heeft echter gezien dat SodM in haar adviezen niet per definitie negatief adviseert. Zij geeft soms in haar adviezen wel extra kaders mee.
- In verschillende interviews zijn de vormen van inspraak als een ‘wassen neus’ bestempeld. Deze geïnterviewden hebben het beeld dat belanghebbenden, zoals omwonenden en decentrale overheden, juist inspraak willen over wat onder de grond gebeurt, terwijl hun inspraakrecht juridisch vooral gaat om wat er boven de grond gebeurt en vanuit hun eigen specifieke taak, zoals voor ruimtelijke ordening en waterhuishouding. Het nut en de noodzaak van de winning en waarom deze op de betreffende plaats moet plaatsvinden, valt buiten de scope van de inspraak. Dat frustriert.
- Lokale overheden adviseren over hoe hun lokale situatie mogelijke aandachtspunten voor de mijnbouw zou kan opleveren. Deze adviezen zijn echter vaak een politiek statement waarin wordt gesteld dat men geen mijnbouw in hun gemeente wil. Dit is complicerend en vertragend voor het proces van vergunningverlening. Lokale overheden komen op voor de belangen van hun burgers, maar hebben nauwelijks inhoudelijke kennis van het domein. Het past overigens bij de doelen van (onder meer) de Omgevingswet dat overheden vooraf samen werken.

- Het is binnen huidige proces moeilijk om EZK verantwoordelijk te houden voor het niet halen van de wettelijke reactietermijn. Hoewel EZK wettelijk verplicht is binnen een bepaalde termijn op een aanvraag te reageren, is het daarvoor (wettelijk) afhankelijk van verschillende adviseurs. Deze adviseurs hebben geen wettelijke reactietermijn. Dit zorgt ervoor dat EZK zijn termijnen niet kan halen wanneer de adviseurs dit ook niet doen.

Samengevat zijn de ketenprocessen voor vergunningverlening mijnbouw, veel complexer dan die voor andere vergunningen met een vergelijkbaar risico. Dit roept de vraag op hoe uitvoerbaar deze ketenprocessen in de praktijk zijn. Bij de besluitvorming over de Mijnbouwwet in 2017 is geen Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets uitgevoerd.<sup>6</sup>

De veelheid aan betrokken partijen kan ook een kans te zijn. Ieder van de verschillende adviseurs biedt rijke inhoudelijke kennis. Wanneer de adviseurs deze kennis aandragen, is het denkbaar dat de vergunningverlener zich meer focust op procesregie. Uit interviews blijkt dat de meningen verschillen over de vraag of dit wenselijk is.

## 3.2 Vergunningverlening in de praktijk

De vorige paragraaf beschreef de vergunningverlening in theorie. Deze paragraaf beschrijft hoe deze processen in de praktijk verlopen, en gaat daarna in op zowel de kwantiteit (volumes) als de kwaliteit.

### Processen in theorie en in praktijk

In de praktijk verloopt de vergunningverlening vrijwel nooit volgens de ‘happy flow’. Ook is de procesmatige kant van vergunningverlening in de praktijk niet los te zien van inhoud en beleidsontwikkeling. Vergunningverlening staat sterk in de politieke aandacht. Dat betekent dat er regelmatig druk ontstaat om processtappen terug te gaan of vooruit te gaan.

Er worden regelmatig Kamervragen gesteld over vergunningen (meestal te herleiden naar individuele vergunningen). Dit kan betekenen dat het in de praktijk nodig is om processtappen te herzien. In deze gevallen worden vergunningverleners gevraagd mee te werken aan de beantwoording van Kamervragen. De behandeling van WOB-verzoeken, de beantwoording van burgerbrieven en de rol in de bezwaar en beroepsprocedures legt ook een beslag om medewerkers. De processen van vergunningverlening zijn dus in de praktijk niet het enige proces dat medewerkers van het cluster ‘Mijnbouw Vergunningen’ uitvoeren.

Het proces kent als geschetst een flink aantal adviseurs. Waar de coördinatie met zoveel ketenpartners op zichzelf al een opgave is, maakt de wetgeving het in dit geval moeilijk voor de vergunningverlener om regie te houden op het proces. De vergunningverlener is namelijk wettelijk gebonden aan een reactietermijn op een vergunningsaanvraag, maar de ketenpartners zijn dat niet bij adviesvragen. De combinatie van de maatschappelijke druk om termijnen te halen en het gebrek aan mogelijkheden voor processturing door de vergunningverlener, is naar voren gekomen als een bron van stress bij vergunningverleners. Overigens geeft de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om een termijn te stellen. Het is een bewuste keuze om een provincie of gemeente ruimte te geven om te reageren, passend bij de aanpassing van de wet die de regionale overheden meer adviesrecht geeft.

---

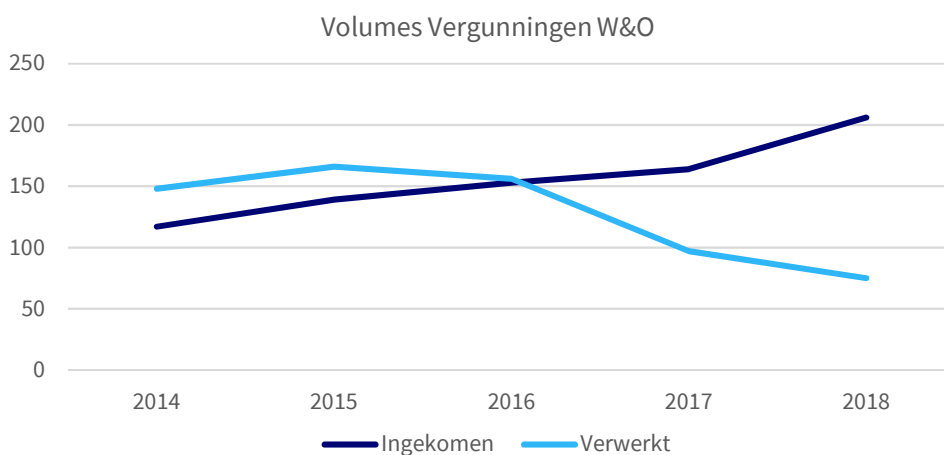
<sup>6</sup> Een van de oorzaken hiervoor is dat de herziene Mijnbouwwet tot stand is gekomen in een grillig proces onder grote tijdsdruk met een groot aantal amendementen.

# Andersson Elffers Felix

Uit interviews met medewerkers van het cluster komt naar voren dat de vergunningverleners gecommitteerd zijn om een objectief, rechtmatig oordeel te geven op vergunningsaanvragen. Uit interviews met andere partijen blijkt echter dat (in de buitenwereld) het beeld bestaat dat vergunningverlening niet per definitie autonoom is van beleidsafwegingen. Dit mag overigens anderzijds ook geen verbazing wekken, omdat met vergunningverlening zonder nadere kaders, het beleid concreet gestalte krijgt.

## Volumes en werkvoorraad

In de tabel hieronder leest u het aantal binnengekomen en het aantal verwerkte vergunningsaanvragen. Deze cijfers worden niet gestandaardiseerd bijgehouden en zijn door AEF voor dit onderzoek opgesteld.<sup>7</sup> Dat beïnvloedt de betrouwbaarheid, dus moeten de onderstaande getallen als een indicatie gelezen worden en niet als harde feiten.



Als eerste valt op dat er in 2014 en 2015 meer vergunningen verwerkt konden worden dan er vergunningsaanvragen binnen kwamen. De vergunningverlening lag toen niet onder een vergrootglas en de procedures waren eenvoudiger. De grafiek laat vervolgens zien hoe er in 2017 een dip is in het aantal verwerkte vergunningen. Tijdens de aanloop naar de wijziging van de Mijnbouwwet van 1 januari 2017 heeft het proces van vergunningen verlenen een tijd stilgelegen, doordat men het verlenen van vergunning wilde uitstellen totdat de nieuwe wet in werking trad. Dit is mede gedaan in verband met een toezegging door de Minister aan de Tweede Kamer. Tegelijk zijn er meer activiteiten onder uitgebreidere procedures gebracht, met een uitgebreider adviesstelsel. Dit heeft tot achterstanden in de vergunningverlening geleid.

Dat de dip in 2018 niet ingehaald is, kan een aantal oorzaken hebben. De nieuw aangetrokken mensen moeten opgeleid worden. Dit vroeg tijd van de meer senior medewerkers. Daarnaast kan het ook zijn dat er in 2018 voor is gekozen om de meer complexe vergunningen eerst op te pakken. Dit betekent dat er misschien in manuren wel meer werk is verzet, maar dat dit op het totale aantal vergunningen niet is terug te zien. Zo is de verwachting uitgesproken dat de achterstanden bij (complexe) winningsplannen deze zomer zullen zijn ingehaald. Deze onderbouwingen kunnen nog niet door cijfers en feiten worden geschraagd.

<sup>7</sup> Deze cijfers worden niet structureel bijgehouden. Het totaaloverzicht van is daarom verkregen door 20 werkdocumenten in Excel met elk circa 8 tabbladen bij elkaar op te tellen. Hierbij kwamen verschillen aan het licht in de wijze van documenteren en archiveren tussen werknemers en clusters. Dit beïnvloedt mogelijk de kwaliteit van de gegevens. Omdat deze cijfers niet eerder zijn opgesteld, is er geen ijkingsdocument om bijzonderheden of mogelijke bewerkingfouten aan te toetsen. Vanwege deze factoren is het praktisch niet mogelijk om de cijfers uit te splitsen.

# Andersson Elffers Felix

Het totaalbeeld laat zien dat het de afgelopen jaren is toegenomen van 144 in 2014 tot 206 in 2018. Daartegen lijkt er sinds 2015 geen groei in het aantal verwerkte vergunningen te zijn. Het *aantal* vergunningen is toegenomen, maar ook de *complexiteit* en daarmee de benodigde afhandelingstijd per vergunning, bijvoorbeeld als gevolg van de nieuwe Mijnbouwwet en de toegenomen aandacht voor deze vergunningverlening.

De werkvoorraad staat in de cijfers van februari 2019 op een totaal van 161 nog te verwerken vergunningsaanvragen.

## Kwaliteit

De kwaliteit van de vergunningverlening wordt niet rechtstreeks gemeten. Een mogelijke proxy-indicator is het aantal ingediende zaken van bezwaar en/of beroep op vergunningverlening. Die tabel hieronder geeft deze weer.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bezwaar	11	9	12	3	9	10
Beroep (incl. hoger beroep)	7	2	3	3	7	8

Uit de cijfers blijkt, ondanks de toenemende gevoeligheid van de vergunningverlening, geen grote toename in de aantallen bezwaar en beroep. Dit zou erop kunnen wijzen dat de kwaliteit van de vergunningen constant is. Overigens behoeven de cijfers wel enige nuancering. Zo zorgde het dossier Slootdorp in 2018 voor 25 bezwaarschriften. Dit telt in het totaaloverzicht maar als één dossier.

Ook uit de interviews komen geen signalen naar voren dat de kwaliteit van afgegeven vergunningen de afgelopen jaren is afgenomen. Dit betreft de vergunningen zelf. Wel zijn er zorgen over procesmatige zaken. Adviseurs, belanghebbenden en operators geven aan dat het proces vaak grillig en onvoorspelbaar verloopt. Vergelijkbare processtappen kosten in hun beeld de ene keer meer tijd dan de andere keer. Zij geven aan dat in hun beeld de communicatie hierover te wensen overlaat; ze worden onvoldoende actief op de hoogte gehouden waar in het proces een vergunning staat en wat er van hen verwacht wordt.

## 4 Organisatie

Dit hoofdstuk beschouwt de organisatorische aspecten van vergunningverleningsketen. Dit omvat thema's als capaciteit, aansturing en stafondersteuning en manier van werken. U leest eerst over het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' in het bijzonder, en daarna over het opereren van de brede keten, inclusief de organisaties die adviseurs leveren.

### 4.1 Formatie

De verantwoordelijkheid bij de vergunningverlening is belegd bij het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' van de directie Warmte en Ondergrond (DG Klimaat en Energie) van het ministerie van EZK. Het cluster is ontstaan toen de vergunningverleners eind 2016 werden ondergebracht in een eigen onderdeel. Daarvoor waren zij onderdeel van het beleidscluster voor Mijnbouw.

#### Omvang

Sindsdien is het cluster sterk gegroeid. Vanwege de toenemende politieke gevoeligheid (zie hoofdstuk 2) en veranderende Mijnbouwwet (zie hoofdstuk 3) en geconstateerde werkdruk is de formatie in 2018 sterk uitgebreid. De medezeggenschaporganen zijn hier in de loop van 2018 mee akkoord gegaan. De onderstaande tabel laat de formatie en bezetting over de afgelopen jaren zien.<sup>8</sup>

	januari 2017	januari 2018	januari 2019
Formatie	5,44	14,00	15,70
Bezetting	4,54	11,69	16,78

De formatie van het cluster is twee jaar gegroeid van 5,44 naar 15,70 FTE. Dit is exclusief inhuur. De bezetting groeide aanvankelijk langzamer, omdat het tijd kost om de nieuwe formatieplekken in te vullen. Dit is inmiddels gebeurd. De bezetting is nu zelfs iets groter, omdat met bovenformatieve plekken de afwezigheid van langdurig zieke medewerkers wordt opgevangen.

De impact van deze formatie-uitbreiding is groot. Het cluster is verdriedubbeld. In interviews is aangegeven dat dit een grote opgave met zich meebrengt, juist in een tijd dat de inhoud van de vergunningverlening vol in de aandacht staat. Nieuwe medewerkers moeten worden

<sup>8</sup> Bron: Interne cijfers afdeling HR EZK.

opgeleid terwijl de vergunningverlening doorgaat.<sup>9</sup> Hierdoor was er weinig capaciteit beschikbaar voor verandertrajecten.

Aanvullend wordt er binnen het cluster naast de genoemde formatie gebruik gemaakt van inhuur. In het eerste kwartaal van 2019 ging het om ongeveer 6 personen. Ook werken er soms medewerkers van het beleidscluster mee aan delen van de vergunningverlening.

Het is onduidelijk of de huidige formatie toereikend is. Alle geïnterviewden geven aan dat formatieve uitbreiding van 2018 hoognodig was. ABDTOPConsult citeerde twee schattingen over de benodigde structurele formatie, deze liepen uiteen van 11,7 FTE tot 21,8.<sup>10</sup> Een schatting van AEF zou uitgaan van twee factoren:

- In hoofdstuk 3 is eerder beschreven dat het **aantal vergunningsaanvragen** de laatste jaren is verdubbeld.
- Ook de **werktijd per vergunning** is toegenomen, vanwege de extra processtappen, de hogere inhoudelijke eisen en de stijging van het aantal ingediende zienswijzen per vergunning. Geen van deze fenomenen wordt gemeten. Een grove schatting van AEF zou zijn dat de werktijd per vergunning ook is verdubbeld.

Dat betekent een verviervoudiging van de benodigde capaciteit. De formatie is in deze periode echter 'slechts' verdrievoudigd. Dat zou betekenen dat het cluster nu minstens<sup>11</sup> 30% capaciteitsgebrek heeft.

## Samenstelling

De tabel hieronder geeft de formatieve personeelsopbouw weer, exclusief inhuur.

Functietitel	Formatie (in FTE)
Manager	1,00
(Senior) Beleidsmedewerker / Medewerker behandelen & ontwikkelen	12,70
Medewerker administratie	2,00
Totaal	15,70

Het cluster is formeel niet verder onderverdeeld in hiërarchische eenheden. In de praktijk is het cluster globaal in drie eenheden ingedeeld: de bovengrond, ondergrond en de winningsplannen op land.

Medewerkers die nieuw in het cluster komen, worden opgeleid in één van deze drie eenheden en specialiseren zich dan in een specifieke soort vergunning, zoals die voor koolwaterstoffen, geothermie of zout. De procedures voor deze vergunningen worden vaak ook apart doorlopen, bijvoorbeeld voor bovengrond en ondergrond,

<sup>9</sup> Ministerie van EZ (2016) Analyse en voorstel voor aanpak problemen cluster vergunningverlening mijnbouw bij de directie Energie & Omgeving

<sup>10</sup> ABDTOPConsult (2017) Voorzet impactanalyse: Publieke rollen in de mijnbouwketen, p. 4

<sup>11</sup> In de praktijk is het tekort mogelijk nog hoger omdat deze schatting twee factoren niet meeneemt. Ten eerste is de groei in capaciteit exclusief inhuur. Inclusief inhuur is de beschikbare capaciteit minder hard gegroeid. Ten tweede gaat de schatting uit van de assumptie dat er rond 2014 wel voldoende capaciteit beschikbaar was, terwijl het rapport van TNO (2016) aangeeft dat er toen al capaciteitsgebrek was.

# Andersson Elffers Felix

Uit interviews blijkt dat dit een strikte scheiding veroorzaakt; medewerkers van de ene groep kunnen niet gemakkelijk werkzaamheden overnemen van een andere groep. Dit maakt de kleine groepen kwetsbaar voor pieken in de werkbelasting of uitval van medewerkers. Het kan er ook toe leiden dat er veel werk bij enkele personen komt. Dit bleek ook uit de analyse van AEF. Voordeel is wel dat belanghebbenden vaak met één contactpersoon kunnen werken.

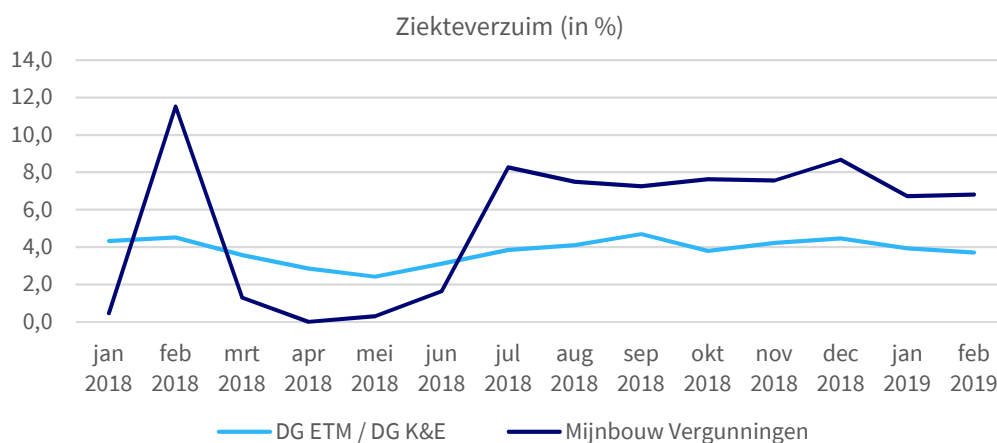
Opvallend is dat het cluster, zoals hierboven beschreven, geen formatieplekken kent voor hoger ingeschaalde functies, zoals specialistisch adviseur of coördinerend beleidsmedewerker. Dat betekent dat 'Mijnbouw Vergunningen' de laagst ingeschaalde functies van de hele vergunningverleningsketen kent, terwijl daar wel de uiteindelijke beslissing ligt.

## 4.2 Medewerkers

Uit interviews komt naar voren dat de medewerkers van het cluster bijzonder betrokken zijn bij de taak die zij hebben. Er is grote inzet en ambitie om het werk goed te doen. Er is veel motivatie om recht te doen aan de belangen van alle betrokkenen. Medewerkers hechten er veel belang aan dat zowel operators, omwonenden als andere belanghebbenden gehoord worden.

### Werksfeer en werkdruk

De keerzijde van deze betrokkenheid is dat het medewerkers kan aangrijpen wanneer de vergunningverlening niet goed loopt. Toen de afgelopen jaren de vergunningverlening onder druk kwam te staan, heeft dat ook geleid tot hoge werkdruk. Onderzoek van TNO liet zien dat de vergunningverleners al jarenlang te maken hebben met hoge werkdruk.<sup>12</sup> Een indicator hiervan is het ziekteverzuim. De bovenstaande tabel vergelijkt het ziekteverzuim binnen 'Mijnbouw Vergunningen' met het verzuim binnen het DG als geheel.<sup>13</sup>



Het ziekteverzuim binnen het cluster is hoger dan het verzuim binnen de DG als geheel. Over het jaar als geheel is wel een licht dalende trend te zien. Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat er een medewerker al langere tijd ziek is. Dat telt op een kleine formatie aan. Medewerkers geven in interviews aan dat er in de laatste tijd meer aandacht voor hen

<sup>12</sup> TNO (2016) U vraagt wij draaien: Rapportage van een onderzoek naar werkdruk bij de Energiedirecties van het DG ETM

<sup>13</sup> Bron: Interne cijfers afdeling HR EZK.

werkbeleving is gekomen. Daar komt bij dat het vergunningen cluster sinds 2017 nauwelijks uitstroom heeft gekend.

Een aandachtspunt is de status van het cluster. In verschillende interviews is genoemd dat vergunningverlening als uitvoeringsvraagstuk binnen het ministerie relatief laag in aanzien staat. Dit gepercipieerde statusverschil heeft een objectieve kant in de zin dat de gemiddelde salarisschaal in 'Mijnbouw Vergunningen' lager is dan die in het beleidscluster (10,8 tegen 12,6). Verschil in status kan de werkdruk en productiviteit negatief beïnvloeden. Daarnaast zijn twee ervaren medewerkers overstapt naar het beleidscluster.

## Benodigde competenties

In de vorige hoofdstukken is beschreven dat de maatschappelijke context en de wet- en regelgeving rond de vergunningverlening de afgelopen jaren zijn veranderd. Dit vraagt nieuwe competenties van de vergunningverleners:

- **Procesvaardigheden:** nu decentrale overheden hun adviezen indienen, is de keten voor vergunningverlening langer. Dit vraagt meer procesregie van medewerkers in het cluster.
- **Communicatieve vaardigheden:** vergunningverleners moeten alle betrokkenen actief informeren, bijvoorbeeld door op informatieavonden met omwonenden in gesprek te gaan. Dit vraagt presentatievaardigheden en omgevings sensitiviteit.
- **Juridische vaardigheden:** nu de kans de bezwaar en beroep toeneemt, wordt het steeds belangrijker dat de vergunningen juridisch correct zijn geformuleerd.
- **Politieke sensitiviteit:** mijnbouw leidt tot steeds meer Kamervragen en is een gevoelig politiek dossier. Dit vraagt politiek bewustzijn van de medewerkers.
- **Inhoudelijke kennis:** de ketenpartners (wiens adviezen ook steeds meer onder een vergrootglas liggen) vragen van de vergunningverleners steeds meer inhoudelijke kennis. Ook het bij elkaar brengen van de adviezen kan niet zonder kennis van de inhoud.

Het is de vraag of aan al deze eisen tegelijk te voldoen valt. Zoals hierboven beschreven, nam de afgelopen jaren niet alleen de benodigde kwaliteit toe, maar tegelijk ook de benodigde kwantiteit.

Een complicerende factor hierbij was dat kennis van de ondergrond in Nederland schaars is. In interviews werd aangegeven dat het hierdoor lastig kan zijn om voldoende gekwalificeerde medewerkers te vinden. Uit interne cijfers van EZK blijkt dat er (met uitzondering van de administratieve functies) de afgelopen jaren per vacature gemiddeld drie reacties waren. Dat is relatief weinig. In verschillende interviews is gesuggereerd dat in het cluster mede hierdoor een aantal competenties onvoldoende geborgd zijn.

In de praktijk lijken vooral procesvaardigheden een knelpunt. Formeel is dit geen belangrijke vereiste competentie in de betrokken functieprofielen.<sup>14</sup> Externe betrokkenen zoals adviseurs en operators geven echter aan dat ze veel belang aan het proces hechten. Voor communicatieve en juridische vaardigheden kon soms worden teruggevallen op medewerkers van het beleidscluster en het kerndepartement.

---

<sup>14</sup> Ministerie van BZK (2018) Functiegebouw Rijk: Functiegroep (Senior) Beleidsmedewerker. [Link](#)

## 4.3 Sturing en monitoring

### Clusterleiding

Het cluster wordt sinds 2018 geleid door een eigen manager. Voorheen werd het cluster geleid voor een clustercoördinator, zonder p-verantwoordelijkheid. De geïnterviewde personen geven aan dat het prettig is dat het cluster een eigen manager heeft; dit bevordert de positie en de aansturing van het cluster.

Ook is er in de formatie ruimte voor een clusterleider, als ondersteuning voor de manager. Deze rol is (nog) niet ingevuld. Verschillende geïnterviewden pleiten ervoor om deze rol wel in te vullen. Zij wijzen erop dat de aansturing van het cluster uiteenlopende competenties vergt, zoals kennis van vergunningverlening, kennis van mijnbouw, personeelszorg, operationele coördinatie. Deze competenties zijn zo uiteenlopend dat ze bijna niet in één persoon te verenigen zijn. Een clusterleider kan een deel van deze taken op zich nemen.

### Monitoring

Uit de analyse blijkt dat de prestaties van het cluster niet of nauwelijks gemonitord worden. Vorige onderzoeken identificeerden een aantal knelpunten. Het cluster kan echter rond deze knelpunten niet beschikken over sturingsinformatie:

- Verleende vergunningen
- Doorlooptijden (al dan niet in relatie tot de wettelijke reactietermijnen)
- Reactietijden
- Werkachterstanden
- Bezwaren en beroepen en toegewezen bezwaren en beroepen

Op geen van deze indicatoren is er (snel) managementinformatie beschikbaar. Voor specifieke gevallen moet deze informatie ad hoc worden opgesteld; dat is voor dit rapport ook gebeurd. Daarbij speelt dat het cluster geen (unieke) dossiercodes toewijst aan individuele vergunningaanvragen. Vergelijkbare organisaties doen dat wel. Het toewijzen van dergelijke nummers is makkelijker met een procesmanagementsysteem, maar het kan ook zonder.

Ook dieperliggende knelpunten worden niet gemeten. Zo is er ondanks de personele knelpunten sinds 2015 geen (extra) medewerker tevredenheidonderzoek uitgevoerd en zijn er ondanks de mogelijke capaciteitstekorten geen onderzoeken uitgevoerd om de benodigde capaciteit te bepalen – iets wat EC O&P wel voor de Rijkscoördinatieregelingen heeft gedaan.

### Affiniteit met uitvoering

Eén van de genoemde oorzaken<sup>15</sup> voor het gebrek aan sturingsinformatie is dat het management binnen de directie wellicht niet voldoende is ingesteld op een uitvoerende taak als vergunningverlening. In interviews is gesuggereerd dat uitvoering om een andere managementstijl vraagt dan beleid. Het is zeker mogelijk dat dit een rol speelt. De bovengenoemde presentatie-indicatoren zijn bijvoorbeeld geen van alle van toepassing op beleidsontwikkeling. Hierbij past ook de kanttekening bij verschillende interviews dat er op beleidsmatig vlak veel ontwikkelingen zijn en de werkdruk hoog is, waardoor er minder focus op de structuur van de uitvoering mogelijk is.

---

<sup>15</sup> In interviews zijn ook twee aanvullende oorzaken gesuggereerd voor het tekort aan monitoringsinformatie: aan tijd door de transitieopgave en gebrek aan ICT-ondersteuning (zie hieronder).

Het eerdere onderzoek van TNO<sup>16</sup> steunt deze gedachte. Dit rapport schetst een aantal knelpunten in de werkwijze van de energiedirecties. Een aantal daarvan waren specifieke uitvoeringsvraagstukken, zoals gebrek aan plannings, moeite bij het management om het overzicht te houden op de uitvoering, inefficiënte werkprocessen en gebrek aan een kennismanagementsysteem voor uitvoering. Uit interviews komt naar voren dat deze knelpunten deels nog steeds gelden.

## 4.4 Ondersteuning

Het cluster 'Mijnbouw Vergunningen' wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door een aantal stafafdelingen van het ministerie van EZK.

### Juridische zaken

Het cluster wordt ondersteund door de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). Deze directie neemt het voortouw bij het afhandelen van bezwaar en beroepzaken. Dit is deel van de vergunningverlening. Uit interviews komt naar voren dat deze ondersteuning goed verloopt. WJZ voegt specialistische kennis toe die het cluster niet heeft, en vult daarmee het cluster goed aan. Geïnterviewden schatten de kwaliteit van werken bij WJZ hoog in.

Aandachtspunt is dat deze werkwijze veel afstemming vraagt tussen beide organisatieonderdelen. Die afstemming loopt steeds beter, maar kan ook nog verder verbeterd worden. Een ander punt is dat is afgesproken dat WJZ een medeparaaf zet bij instemmings-besluiten op winningsplannen. Dat is nuttig vanuit kwaliteitsbewakings-oogpunt en levert tijdsinstaat op in beroepsprocedure. Echter, het voegt nog een extra processtap toe aan de lange procesketen.

### ICT

In interviews is opgemerkt dat het cluster tot nu toe geen goed procesmanagementsysteem had en dat ook andere ICT gebruiksonvriendelijk is. In 2016 is al gesignaleerd dat vergunningverleners hierdoor veel tijd kwijt zijn aan simpele taken als het kopiëren en opslaan documenten in programma's als Word, Excel en Domus.<sup>17</sup> Er loopt nu een traject om het procesmanagementsysteem 'Mabel' in te voeren. In interviews is de verwachting uitgesproken dat dit gaat helpen, maar ook dat het traject lang duurt.

Het verbeteren van de ICT-situatie is lastig. Klachten over gebruiksonvriendelijke ICT zijn niet uniek voor het cluster. Implementatie van nieuwe ICT kost vaak tijd. Punt van aandacht is wel dat het cluster met schaarse capaciteit tegelijkertijd nieuwe medewerkers moet inwerken, achterstanden moet wegwerken en nieuwe ICT moet implementeren. Mogelijk speelt ook de positionering een rol: uitvoeringsteams zijn nog meer gebaat bij goede ICT-ondersteuning dan beleidsteams. Toch rapporteerde TNO in 2016 dat er nieuwe iPads kwamen (vooral nuttig voor beleid) maar geen procesmanagementsysteem (vooral nuttig voor uitvoering).<sup>18</sup>

Voordat Mabel operationeel is, is het documentering-systeem zoals gehanteerd in het Projectteam Winningsplannen de makkelijkste weg om snel managementinformatie bij te houden. Ook heeft dit projectteam met de documentatie Excelsheets zichzelf een

---

<sup>16</sup> TNO (2016) U vraagt wij draaien: Rapportage van een onderzoek naar werkdruk bij de Energiedirecties van het DG ETM

<sup>17</sup> Ministerie van EZ (2016) Project uitvoering reorganisatie Vergunningenteams Mijnbouw, p. 2

<sup>18</sup> TNO (2016) U vraagt wij draaien: Rapportage van een onderzoek naar werkdruk bij de Energiedirecties van DG ETM, p. 20

procesregietool ontwikkeld die op korte termijn van toegevoegde waarde voor het hele cluster kan zijn.

## HRM

Tevens is er ondersteuning door HRM-adviseurs van de directie Bedrijfsvoering (DB). De afgelopen jaren hebben zij vrij veel aandacht gehad voor het cluster vanwege onrust onder medewerkers. Uit interviews komt het beeld naar voren dat het cluster daarbij voldoende aandacht kreeg. Hoewel uitvoering soms een ander karakter kent dan beleid, zijn er geen signalen dat het als 'vreemde eend' anders behandeld wordt vanuit HRM-oogpunt. De HRM-adviseurs zijn ook verantwoordelijk voor werving, samen met de clusterleiding.

## Communicatie

Uit interviews komt naar voren dat de verbinding met de directie Communicatie (DC) beperkt is. Het werk van de Vergunningverleners omvat steeds meer communicatie, zoals voorlichting op voorlichtingsavonden. DC is daarbij echter niet aanwezig. Dit is binnen het ministerie de gebruikelijke werkwijze. Wel werkt DC mee aan aankondigingen over voorgenomen vergunningverlening (in huis-aan-huisbladen).

## 4.5 Ketensamenwerking

Naast het ministerie van EZK zijn er verschillende andere organisaties bij de vergunningverlening betrokken. Dit zijn de (wettelijke) adviseurs: SodM, TNO, EBN, TCCB en de Mijnraad en de regionale overheden.

Uit interviews komt naar voren dat de medewerkers van deze organisaties een grote betrokkenheid hebben bij het vraagstuk. Zij zijn gemotiveerd om, elk vanuit hun eigen expertise, bij te dragen aan goede vergunningverlening. De grote publieke aandacht voor vergunningverlening heeft benadrukt hoe belangrijk hun werk is, maar heeft ook een zware wissel getrokken op de werksfeer. Ook als de vergunningverlening goed verloopt, kan het gebeuren dat externe betrokkenen zoals omwonenden of operators toch ontevreden zijn.

In de ketensamenwerking heeft dit ertoe geleid dat de relaties tussen ketenpartners soms onder druk staan. Medewerkers van verschillende organisaties moeten onder grote druk elkaar zien te vinden om tot een juiste afweging te komen van de risico's en de consequenties daarvan voor de vergunning. Hun moederorganisaties varen elk een eigen koers.

In interviews is de rol van SodM het vaakst als voorbeeld hiervan genoemd. SodM is in de afgelopen jaren meer nadruk gaan leggen op haar onafhankelijke toezichtrol. Medewerkers uit de praktijk geven aan dat ze dit merken in het feit dat het moeilijker is geworden om met SodM af te stemmen. Dit lijkt op uitvoerend niveau sterker te spelen dan op bestuurlijk niveau. Overigens is de positie van SodM niet het enige voorbeeld. Ook tussen de andere organisaties is de samenwerking niet altijd optimaal.

De keten van vergunningverlening kent geen formeel overlegorgaan. Dit is verrassend gezien de druk waar de keten onder staat en de grote onderlinge afhankelijkheid. Een mogelijke oorzaak kan zijn dat niet elke organisatie bij elke vergunning betrokken is. Bovendien kan het zijn dat in tijden van grote druk elke partij eerst probeert het eigen huis op orde te krijgen. Toch wordt er potentiële meerwaarde van meer afstemming gezien: In interviews is wel geopperd om een kennisplatform in te richten.

## 4.6 Programmatische aanpak

In 2018 hebben EZK en SodM een programma voorgesteld om de keten te optimaliseren. De opbouw van dit programma staat hieronder schematisch weergegeven:<sup>19</sup>



Het programma kent een eerste fase waar randvoorwaarden voor goede vergunningverlening worden gecreëerd op gebied van beleidskaders, werkprocessen en de werkvoorraad. Naar aanleiding daarvan wordt overwogen om de vergunningverlening te herpositioneren. Het besluit hierover en de bijbehorende impactanalyse vinden plaats in fase 2. Als er besloten wordt tot herpositionering, komt er een derde fase met overdracht en implementatie.

Momenteel bevindt het programma zich in de eerste fase. Voor elk van de drie blokken in deze fase zijn activiteiten geformuleerd. Hieronder staan *voorbeelden* van deze activiteiten (geen uitputtend overzicht):<sup>20</sup>

**Blok I: Beleid op orde.** Voorbeelden:

- Afbakenen vergunningen voor Groningen en overige vergunningen
- Opstellen afwegingskader per soort vergunning (bijv. veiligheidseisen, milieueisen, etc.)
- Uitvoeren van een Uitvoerings- en Handhavingstoets (UHT).

**Blok II: Proces op orde.** Voorbeelden:

- Opstellen kwaliteitseisen aan informatiebeheer
- Formuleren kwaliteitseisen per proces en product
- Vaststellen benodigde capaciteit om de taken te kunnen verrichten

**Blok III: Werkvoorraad onder controle.** Voorbeelden:

- Uitvoeren tijdelijke acties op orde op zaken te stellen rond de werkvoorraad.
- Opzetten tijdelijke werkorganisatie om kritische werkvoorraad weg te werken
- Structurele knelpunten inventariseren

In alle drie de blokken zijn inmiddels acties gestart. Tegelijkertijd bestaat bij veel medewerkers nog niet het gevoel dat ze onderdeel van een programma zijn. Zo heeft het programma nog geen naam. Het programma kent een stuurgroep maar deze is in de afgelopen periode maar een beperkt aantal keer bijeen geweest. In de afgelopen periode was er geen overkoepelende monitoring op de voortgang van het programma.

In de analyse van AEF is de eerste vervolgstap de activiteiten in het programma te herijken:

- Een aantal activiteiten is nog niet opgenomen in het programma
- Een aantal activiteiten is wellicht niet meer nodig of haalbaar.
- Een aantal activiteiten is nog steeds terecht onderdeel van het programma, en zou meer of minder prioriteit moeten krijgen.

<sup>19</sup> SodM (2018) Afspraken uit overleg 17/4/2018 m.b.t. vergunningentraject, p. 1

<sup>20</sup> Ministerie van EZK en SodM (2018) Programmaonderdelen per blok: Onderdelen herziening vergunningen

## 5 Positionering

### 5.1 Overwegingen

Voordat we toekomen aan de vraag naar de toekomstige positionering van het cluster, zijn een aantal opmerkingen die we vooraf willen maken.

#### Urgentie

De achterstanden bij vergunningverlening en bij de verwerking van winningsplannen voor gaswinning en geothermie zijn groot, te groot. Deze situatie leidt tot rechtsonzekerheid bij ondernemingen, tot een gebrekkig 'level playing field' en tot handhavingsdilemma's bij de toezichthouder. Het proces van vergunningverlening is - ondanks goede inspanningen om tot verbetering te komen - al langere tijd niet op orde. Er is urgentie om snel tot verdergaande verbeteringen te komen, maar ook om tot een structurele oplossing te komen.

#### Brede aanpak

De discussie over verbetering van het proces van vergunningsverlening moet zich niet verengen tot een discussie over de positionering van het cluster. Minstens even belangrijk zijn concrete maatregelen op korte termijn, het expliciteren en uitwerken van de beleidskaders en het optimaliseren van de het vergunningsproces zelf. Dit is eerder onderkend en hieraan zou wat AEF betreft onverkort aan moeten worden vastgehouden. Deze diagnose biedt aanknopingspunten om te komen tot een herijking van het bestaande Plan van Aanpak.

#### Stip op de horizon

Het is van groot belang te weten waar we naar onderweg zijn. Dat geldt voor de toekomstige positionering van het cluster, maar ook voor de andere onderdelen van het Plan van Aanpak. Een stip op de horizon, een toekomstbestendige oplossing, zorgt voor perspectief en motiveert om in het hier en nu te werken aan verandering.

#### Samen een besluit nemen over toekomstige positionering

De vraag naar de beste positionering van het cluster sleept al lang. Elke variant heeft voor- en nadelen. Het is niet zo dat er één optie met kop en schouder boven de anderen uitsteekt. Als er een eenduidige oplossing zou zijn, dan was daartoe al eerder besloten. De meningen zijn verdeeld. AEF denkt dat aan deze onzekerheid een eind moet komen. Iedereen moet weten waar we naar onderweg zijn. AEF denkt niet dat het verstandig is om op basis van alleen deze diagnose een definitieve beslissing te nemen. Een beslissing die in gezamenlijkheid genomen wordt. Daarbij geldt wat ons betreft, dat we het elkaar moeten gunnen om hierover in alle openheid nog één keer 'een wijs gesprek' te voeren. In dit gesprek wegen we de voor- en nadelen van de verschillende varianten nog een keer tegen elkaar af. Om dit goed te doen, worden de criteria en de randvoorwaarden voor goede vergunningverlening geëxpliciteerd.

## Positionering op basis van vier strategische vragen

In onze benadering zijn er ten aanzien van de positionering vier strategische vragen te beantwoorden. De antwoorden op deze vier vragen maken in theorie een viertal varianten voor de positionering mogelijk. Het wijze gesprek moet zich volgens AEF als eerste richten op de beantwoording van deze vier strategische vragen. Dit om te voorkomen dat 'institutionele' belangen van de verschillende organisaties en organisatieonderdelen dominant worden in het gesprek over de positionering. De vier strategische vragen worden hieronder behandeld.

## 5.2 Vier keuzes bij positionering

### Vraag 1: Bij beleid of niet

In de huidige situatie zitten beleid en uitvoering dicht bij elkaar en worden vanuit één punt aangestuurd.

Er zijn redenen die voor deze koppeling pleiten. Het beleidsveld is sterk in beweging. Bovendien is de politieke gevoeligheid groot. Daarnaast hebben we geconstateerd dat in de huidige situatie met de wel of niet afgifte van vergunningen (en de condities waaronder) beleid wordt vormgegeven. Vergunningverlening als activiteit is voor het Ministerie van EZK één van de manieren om regie te voeren op het gebied van mijnbouw. De meest recente herziening van de Mijnbouwwet heeft nog eens onderstreept door de minister van EZK meer regie te geven waar het gaat om belangrijke beslissingen op het gebied van mijnbouw.

Tegen deze koppeling pleit dat beleid en uitvoering idealiter gescheiden behoren te zijn. Uit oogpunt van transparantie, rechtszekerheid en acceptatie. Beleidsvorming moet geen deel zijn van vergunningverlening. Vergunningverlening verdient een eigenstandige positie in de beleidscyclus. Het beleid en het kader waaraan getoetst wordt, behoort vooraf te worden geformuleerd. Moet geobjectiveerd zijn. Dit vereist goede beleidskaders.

Daarnaast geldt dat het vizier van de beleidsdirectie primair gericht is op beleidsvorming en niet op uitvoering ('ademt geen uitvoering'), waarbij er bovendien bijzonder veel aan de orde is op de beleidsterreinen van de directie. Het is daarbij 'alle hens aan dek', hetgeen ten koste gaat van de aandacht voor de uitvoering.

Het advies van AEF is om in deze beleid en uitvoering te scheiden. Vanwege bovengenoemde redenen, maar ook omdat de scheiding noodzaakt tot het versneld expliciet maken en uitwerken van de beleidskaders. Dit helpt bij het 'neutraler' maken van de vergunningverlening. Juist omdat activiteiten in de ondergrond maatschappelijk beladen zijn, is het zaak dat de maatschappelijke en politieke discussie gaat over het beleid en niet ad hoc over steeds weer verschillende individuele vergunningen.

Mocht besloten worden om beleid en uitvoering niet te scheiden, dan is het goed te weten dat in gesprekken AEF ook suggesties zijn gedaan voor een andere positionering van het cluster binnen het ministerie. Het betreft het onderbrengen van het cluster bij het cluster binnen de beleidsdirectie dat is gericht op uitvoering van de Rijkscoördinatieregeling (RCR). Er werd ook de variant van een afzonderlijke programma-directie genoemd binnen het directoraat-generaal.

### Vraag 2: Geothermie naar de regio of niet

Het aantal vergunningen voor Geothermie/aardwarmte zal naar verwachting fors gaan groeien. Geothermie is wat betreft winning en gebruik, lusten en lasten een lokaal/regionaal vraagstuk. Geothermie speelt een cruciale rol bij het verduurzamen van de gebouwde

omgeving. Er is een directe verbinding met regionale energie-strategieën die gemeenten en provincies de komende tijd gaan opstellen.

Juist omdat Geothermie vooral van belang is voor het lokale en regionale niveau, is er veel voor te zeggen gemeenten/provincie tot bevoegd gezag te maken. Toestemming vragen bij het Rijk voor elke put, past niet echt bij de rolverdeling tussen verschillende overheden zoals beschreven in het Klimaatakkoord. In deze situatie blijft SodM wel adviseren over de veiligheid. Wanneer gemeenten/provincie het bevoegd gezag worden, dan is het logisch de vergunningverlening voor Geothermie onder te brengen bij de omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten hebben ervaring met regionale vraagstukken en vergunningverlening (Omgevingswet).

Een ander voordeel van deze positionering is dat de verwachte toename van het aantal vergunningen voor Geothermie niet als extra werklast komt te liggen bij het huidige cluster. Een optie is om, zoals bij BRZO het geval is, enkele omgevingsdiensten verantwoordelijk te maken voor vergunningverlening.

AEF ziet dit als een serieuze mogelijkheid en adviseert om nu het besluit te nemen om onderzoek te doen naar het overdragen van vergunningverlening bij Geothermie. Een verkenning naar de wijze waarop die vorm kan krijgen, moet dan onderdeel uitmaken van het Plan van Aanpak voor de verbetering.

Niet kiezen voor het afsplitsen van Geothermie betekent dat het cluster meer mensen nodig heeft om de verwachte groei aan te kunnen. Onderdeel van het Plan van Aanpak moet dan zijn om hoeveel extra werk het naar verwachting gaat.

### Vraag 3: Preferentie optie voor de resterende vergunningverlening; bij SodM of bij RVO

Wanneer er bij vraag 1 voor gekozen wordt beleid en uitvoering te scheiden en bij vraag 2 wordt gekozen voor een specifiek regime voor geothermie, dan zijn er verschillende opties waar de resterende vergunningverlening ondergebracht kan worden.

In het onderzoek zijn twee reële opties naar voren gekomen; dit zijn dezelfde opties die ook door ABDTOPConsult<sup>21</sup> zijn genoemd:

- Positionering bij SodM
- Positionering bij RVO

Andere opties worden niet realistisch geacht door AEF en eerdere onderzoekers.<sup>22</sup>

De ‘resterende vergunningverlening’ omvat in elk geval de vergunningverlening offshore. Bij vergunningverlening onshore kan (op termijn) ook worden gedacht aan omgevingsdiensten, zie hieronder bij vraag 4. AEF stelt voor vraag 3 te beschouwen in combinatie met vraag 4 en spreekt daarbij met betrekking tot de positionering nu geen voorkeur uit. De verschillende varianten zijn reëel en verdienen bespreken op basis van een verdergaande analyse.

---

<sup>21</sup> ABDTOPConsult (2017) Druk onder de grond: Advies over de rollen in de Mijnbouwketen. P. vi

<sup>22</sup> Als voorbeelden:

- Alle vergunningen (ook offshore) bij gemeenten of provincies gaat niet omdat de Noordzee bij geen enkele gemeente of provincie hoort.
- Vergunningen door TNO is geen logische optie omdat delen van TNO advies geven aan de industrie. Het is overigens onzeker of TNO juridisch gezien wel vergunningen kan verlenen.

## Vraag 4: Preferentie optie voor onshore; bij SodM/RVO of bij omgevingsdiensten

De mijnbouwactiviteiten onshore lopen voor fossiele brandstoffen in de tijd in belangrijke mate af. Het is waarschijnlijk het beste om in verband met het uitfaseren van de winning van fossiele brandstoffen en bijvoorbeeld het verkennen van opslag van CO<sub>2</sub>, het bevoegd gezag bij het Rijk te houden. De uitvoering kan centraal gehouden worden. In dat geval is het logisch om aan te sluiten bij de keuze die bij vraag 3 is gemaakt voor SodM of RVO. Er kan ook voor gekozen worden om de uitvoering onshore naast geothermie óók lokaal te beleggen bij de Omgevingsdiensten.

## 5.3 Varianten voor positionering

Antwoorden op de vier keuzen bij positionering, waaronder vraag 3 en 4, komen verder in een separate memo aan de orde. Hieronder worden verschillende overwegingen voor positionering bij SodM, RVO en omgevingsdiensten op een rij gezet.

### Positionering bij SodM

Deze positionering werd met nadruk benoemd in het advies van ABDTOPConsult-en is primair gesteld in de offerteaanvraag. Het vraagt daarmee een bijzondere motivering om hiervan af te wijken.

Voor positionering bij SodM pleit dat daarmee schaarse kennis in één hand komt. Een vergelijking kan (tot op zekere hoogte) worden gemaakt andere terreinen, zoals met nucleaire zaken (ANVS). SodM doet bovendien al delen van de vergunningverlening.

Mogelijke complicatie is dat SodM een onafhankelijke positie heeft. Een belangrijke aanbeveling in het rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid van 2015 was om die onafhankelijkheid te bewaken. Als met vergunningverlening andere elementen meegewogen worden, wordt SodM mogelijk gezien als 'deel van het conglomeraat', waar zelfstandigheid wordt verwacht, met veiligheid voor mens en milieu centraal. Het gaat om 'checks and balances'. Politiek en maatschappelijk is deze optie nu wellicht lastig (zie de parlementaire enquête).

In de organisatie moet vergunningverlening, advies en toezicht/handhaving goed gescheiden zijn. Dit vraagt aanpassing van de huidige organisatie en beschouwing van de positionering. Rolzuiverheid is belangrijk: degenen die toezicht houden kunnen geen bemoeienis hebben met de vergunningverlening. Ook is van belang dat er geen strijd is met de Aanwijzingen inzake Rijksinspecties. Uit de benchmarks van ABDTOPConsult blijkt dat hiervan geen sprake hoeft te zijn. Het kiezen voor deze positionering maakt wellicht wijziging van het mandaatbesluit nodig en een medezeggenschap-procedure. Dit leidt wellicht ook tot aanpassingen in de wetgeving (bijvoorbeeld paragraaf 8.1 Mijnbouwwet). Dit vraagt dus nog wel enige acties en tijd.

### Positionering bij RVO

Bij deze positionering wordt de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening belegd bij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZK, RVO. Ook dit wordt door ABDTOPConsult als optie gezien. Voordeel is dat RVO op uitvoering is gericht en stuurt op processen. Uit onze analyse blijkt dat het grootste deel van de werkzaamheden van de vergunningverlener procesmatig van aard zijn. Hier liggen ook de grootste knelpunten. De scheiding met beleidsvorming wordt zodoende gemaakt. Uitvoering/vergunningverlening krijgt daarmee de eigenstandige positie die het verdient (als een vak op zich).

RVO heeft anderzijds geen inhoudelijke kennis in huis en meer afstand tot partijen. Er komt een nieuwe partij in de keten bij. Goede verbindingen zijn nodig. Wellicht zijn er hiervoor praktische oplossingen denkbaar. Zoals de overgang van het hele cluster naar RVO, maar feitelijke werkplek bij de beleidsdirectie. Bij deze optie moet verder gekeken worden naar processen van medezeggenschap, maar overigens lijkt deze overgang relatief eenvoudiger te maken. Ook hierbij is echter cruciaal dat er goede kaders voor beoordeling zijn geformuleerd. In de beleidscyclus moet de verbinding met beleid en toezicht & handhaving goed gelegd worden.

## Positionering bij omgevingsdiensten

Deze positionering kan wellicht zelfs breder dan voor geothermie overwogen worden. Het Rijk blijft voor de andere onshore activiteiten (uitvoering offshore blijft wel centraal) het bevoegd gezag. Omgevingsdiensten zijn bekend met het proces van vergunningverlening en ook met het beslissen over vergunningsaanvragen. Voordeel is dat de activiteiten van het cluster goed aansluiten op de praktijk die binnen een omgevingsdienst al gangbaar is. Voordeel is ook dat de omgevingsdiensten het regionale speelveld goed kennen, waardoor lokale kennis makkelijker wordt mee genomen.

Nadeel is dat er 29 omgevingsdiensten zijn, waardoor de kennis versnipperd raakt. Dit kan voorkomen worden door net als bij de BRZO de activiteiten te clusteren bij enkele omgevingsdiensten. Het logisch om hierbij naast Groningen (waar het leeuwendeel van de vergunningaanvragen vandaan komen) nog twee of drie andere omgevingsdiensten in het land te zoeken.

Nadeel van deze optie is dat het centraal houden van het bevoegd gezag en het beleggen uitvoering decentraal niet gangbaar is en vraagt om een nieuw type afspraken tussen ministerie en omgevingsdiensten.

## 5.4 Analyse positionering

Hiervoor zijn vier vragen en varianten voor positionering geformuleerd. Bij de varianten zijn enkele overwegingen opgenomen. Om tot een goede en verantwoorde keuze te komen, is echter een verdergaande analyse nodig, gebaseerd op criteria en randvoorwaarden. De vier varianten voortkomend uit de vier strategische vragen zijn in dit rapport nog niet diepgravend genoeg langs de lat van deze criteria en randvoorwaarden gescoord. Dat willen we samen doen. Ten behoeve van het goede gesprek in de aanstaande stuurgroep-vergadering, wordt separaat een verdergaande voorzet van de analyse geleverd.

### Criteria

AEF ziet de volgende criteria:

1. Autonomie van vergunningverlening. Een zelfstandige positie van vergunningverlening in de beleidscyclus ten opzichte van beleidsvorming, toezicht en handhaving.
2. Rolzuiverheid van partijen. Scheiding van beleidsvorming en scheiding van de toetsing van veiligheid en economie. Bewaren van de onafhankelijke positie van SodM voor toezicht en handhaving. Scherp aangeven waar de 'knip' tussen beleid en uitvoering wordt gelegd. Goed opdrachtgeverschap.
3. Borging van en beschikken over voldoende procesmatige expertise. Adequate sturing op het proces. Efficiënte werkwijze.
4. Borging van en beschikken over voldoende kennis en deskundigheid, benutten van schaarse kennis, inhoudelijke expertise.

# Andersson Elffers Felix

5. Subsidiariteitsbeginsel: is regionale vergunningverlening mogelijk of moet het nationaal blijven en zo ja, waarom. Verbinding tussen afwegingen in boven- en ondergrond. Samen optrekken van overheden (Omgevingswet).
6. Transitietraject: hoe ingrijpend is de transitie naar de nieuwe positionering. Op welk niveau is besluitvorming nodig, moeten wetten/regels worden aangepast.
7. Biedt perspectief voor de betrokken afdeling en medewerkers.
8. Draagvlak bij stakeholders.

## Randvoorwaarden

De positionering (waar dan ook) kan alleen succesvol zijn als:

- Er wordt voldaan aan de vereisten voor vergunningverlening.
- Er duidelijke, heldere (beleids-)kaders beschikbaar zijn op basis waarvan getoetst wordt. Transparantie in de afwegingen, openbaarheid. Er moet voldoende beleidscapaciteit zijn om deze kaders te kunnen stellen en om de relatie met vergunningverlening te onderhouden.
- Het transitie traject naar de nieuwe situatie zorgvuldig verloopt en voldoende aandacht krijgt van alle partijen.
- De positionering kan rekenen op instemming van medezeggenschapsorganen en medewerkers.
- Een goed omgevingsmanagement plaats vindt en vorm wordt gegeven aan de relaties met andere betrokken partijen, een goede ‘interface’.
- De vergunningverlening zo ‘schoon’ mogelijk wordt overgedragen met zo min mogelijk werkachterstand.
- De korte termijn verbeteringen zijn doorgevoerd.
- Voldoende capaciteit beschikbaar is.

Na de analyse op basis van de criteria en randvoorwaarden, moet goed worden gekeken wanneer wat kan. Welke regels gewijzigd moeten worden, hoe het traject naar de politieke besluitvorming er uit ziet, medezeggenschap. Timing en fasering is belangrijk. Hoe snel zijn de kaders geformuleerd? Dan is belangrijk te onderscheiden welke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden in het licht van de herpositionering. Dit moet onderdeel zijn van het hiervoor genoemde programma.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

#### Algemeen beeld

Op basis van de diagnose trekken wij de volgende conclusies:

- De feiten leveren een kritisch beeld op van de stand van zaken rond vergunningverlening. Ondanks grote inzet en aanzetten tot verbetering, is de werkvoorraad groot, worden achterstanden onvoldoende ingehaald, worden wettelijke termijnen niet gehaald en is de werkdruk hoog. Er valt niet uit te sluiten dat hierdoor veiligheidsbelangen en economische belangen worden geschaad.
- Er is urgentie om snel tot verbetering te komen. Belangrijk is om daarbij direct de ontwikkelingen in de context te benoemen, die leiden tot verdergaande eisen aan de vergunningverlening en waardoor veelvuldiger bezwaar en beroep wordt aangetekend.
- De processen van vergunningverlening zijn ingewikkeld. Het onderwerp vraagt zorgvuldige toetsing en afweging, maar sinds de wijziging van de Mijnbouwwet 2017 is kent het proces aanzienlijk meer complexiteit, processtappen en verschillende (wettelijke) adviseurs dan vergelijkbare processen van vergunningverlening. Daardoor kan de vergunningverlener bijna niet voldoen aan de wettelijke termijnen. Het is uit politiek- en bestuurlijk oogpunt verklaarbaar waarom de processen zijn aangepast. De toetsing van de uitvoerbaarheid is evenwel tekortgeschoten. Een herontwerp van het proces van vergunningverlening is de meest fundamentele oplossing, al maakt de politieke en maatschappelijke realiteit deze oplossing nu misschien niet eenvoudig.
- Er is grote betrokkenheid bij het vraagstuk. Bij alle partijen, niet in het minst bij de mensen die er in de praktijk aan werken. Men wil het echt goed doen, de huidige omstandigheden maken dit echter moeilijk. In een gesprek is het beeld geschetst van een lek dak, waarbij iedereen heel hard rent om overal het lekkende water op te vangen. Er is een structurele oplossing nodig, maar omdat iedereen ontzettend druk is met het opvangen van het lekkende water, komt men hier nauwelijks aan toe.
- Als er een eenvoudige oplossing zou zijn, dan was daartoe al besloten. Er is geen gouden sleutel. Het is een complexe situatie.
- Ook is naar de toekomst toe sprake van fundamentele veranderingen. De winning van fossiele brandstoffen ('oude mijnbouw') neemt af. Onder meer onder zee zal dit nog wel even nodig zijn. Geothermie heeft veel aandacht in het kader van de energietransitie en de regionale energie-strategieën. Opslag van waterstof en CO2 komt misschien in beeld. Het is belangrijk deze context in de afwegingen voor een oplossing in de toekomst mee te nemen.
- Goede uitvoering en vergunningverlening is een vak. Zeker in dit geval een vak van de hoogste orde. Het is cruciaal voor (het beeld van) een goed functionerende overheid dat de vergunningverlening goed verloopt. Hier worden de grootste risico's gelopen. In de

# Andersson Elffers Felix

beleidscyclus is dit cruciaal. Het lijkt erop dat de positie van de uitvoering en de vergunningverlening enige emancipatie kan gebruiken.

- Kennis is schaars en niet breed gedeeld. Verschillende partijen hebben behoefte aan meer inhoudelijk kennis en informatie.

## Wat betreft de aanpak

### Samenwerking

- Er is behoefte aan een gedragen advies. AEF kan een scherp advies over de inhoud geven, maar uiteindelijk is bij elke optie cruciaal dat men in de praktijk met elkaar een goede werkrelatie heeft. Ongeacht een scherpe bevoegdhedenverdeling, is belangrijk dat goed wordt samengewerkt. Dat wordt geïnvesteerd in de relaties. Dat men elkaar helpt om het beter te doen. In een gesprek dat we voerden werd de behoefte aan een gezamenlijk ‘moment van wijsheid’ genoemd. Het is belangrijk dit te doen. Ook om tot besluiten te komen die door de betrokken partijen gedragen worden. Dus samen optrekken als het gaat om te komen tot goede processen/organisatie en als het gaat om discussies over positionering. Samen het goede gesprek voeren.

### Beleidskaders

Zoals de opdracht luidt: welke eisen stellen beleid, wet- en regelgeving aan vergunningverlening en wat betekent dit in de praktijk.

- Er zijn onvoldoende beleidskaders geformuleerd voor vergunningverlening. Hierdoor wordt de uitvoering belast met beleidsvraagstukken. Individuele vergunningen zijn politiek en maatschappelijk gevoelig. Het is cruciaal om goede en objectieveerbare kaders te formuleren. Zonder kaders ben je kwetsbaar. Waar vergunningverlening ook gepositioneerd wordt. Sluit waar mogelijk aan bij bestaande kader-trajecten en wetwijzigings-processen (MBW 2020). Werk zo nodig met tijdelijke beleidskaders. Het is belangrijk dat er hiervoor voldoende capaciteit bij de beleidsdirectie beschikbaar is. De beleidsdirectie is verantwoordelijk voor dossiers die midden in de politieke en maatschappelijke belangstelling staan. Dit kan ten koste gaan van het formuleren van deze kaders voor vergunningsverlening. Hierbij is versterking nodig.

### Processen en organisatie

Zoals de opdracht luidt: hoe zijn de (keten)processen momenteel ingericht en kunnen deze geoptimaliseerd worden? Hoe is het cluster ‘Mijnbouw vergunningen’ georganiseerd en wat kan er – ook gelet op de context – verbeterd worden?

- Dit betekent samen met professionals van de betrokken partijen de processen van vergunningverlening in de bestaande regels te optimaliseren en gelijk de uitvoerbaarheidstoets doen. RVO en SodM kunnen onder meer helpen. Dit betekent samen het plan van aanpak (routeplanner) aanpassen en actualiseren. De ‘no regret’ acties kunnen snel starten.
- Idealiter zou een fundamenteel herontwerp van het proces een structurele oplossing bieden. De vraag is evenwel of de formele wettelijke vereisten aan het proces op korte termijn kunnen worden aangepast.
- Er wordt veel van vergunningverleners gevraagd. Het vraagt professionaliteit, kennis van zaken, vaardigheid om met verschillende partijen (bijvoorbeeld andere overheden, samenleving) om te gaan en vooral procesvaardigheid. In de interviews kwam af en toe naar voren dat het een degradatie zou zijn wanneer vergunningverlening geen onderdeel meer uitmaakt van de beleidskern van EZK. Dat is wat betreft AEF een onjuist beeld. Vergunningverlening is een vak met groot belang. In dit geval een vak van de hoogste categorie. Dit rechtvaardigt investeren in het team. De kwaliteit moet verder ontwikkeld worden en daarmee perspectief geboden.

## Positionering

Zoals de opdracht luidt: welke positioneringsvarianten zijn er denkbaar, wat zijn de voor- en nadelen. Dit betekent samen het gesprek voeren over de positionering van de vergunningverlening op basis van de genoemde vier vragen en de vier varianten en de hiertoe gescoorde criteria en randvoorwaarden.

## 6.2 Aanbevelingen

- Doel is om te komen tot gedragen oplossingen voor een professionele vergunningverlening in het kader van de Mijnbouwwet. Het is daarom belangrijk dat niet alleen een advies van AEF wordt gevraagd, maar dat ook wordt geïnvesteerd in het goede gesprek tussen betrokken organisaties om tot een gedragen besluit te komen.
- Daarom wordt voorgesteld om samen de strategische discussie te voeren over de toekomstige positionering van de vergunningverlening en de condities en randvoorwaarden die hiervoor gelden. Voorstel is om hierbij ook een leidinggevende van RVO te betrekken. Daarbij wordt ook de rol en positie van WJZ expliciet betrokken. Streven zou dan moeten zijn om knopen door te hakken over de positionering.
- Daarom wordt voorgesteld om het (bestaande) plan van aanpak voor verbetering van de vergunningverlening gezamenlijk aan te passen en aan te scherpen. Kennis van bijvoorbeeld RVO en SodM kan hierbij betrokken worden. Binnen het kader van de bestaande regels moet gezamenlijk worden onderzocht wat de beste processen zijn. Hierbij besluiten nemen over ‘no regret’ acties voor verbetering van proces en organisatie die sowieso genomen kunnen worden. Welke ‘bottlenecks’ als eerste worden aangepakt en welke acties het meest urgent zijn om aan te pakken.  
Onderwerpen waaraan daarbij gedacht kan worden zijn:
  - Het inrichten van structureel overleg tussen verschillende ketenpartners;
  - Afspraken maken met de ketenpartners over reactietermijnen;
  - Aantrekken van beperkte extra capaciteit op strategisch niveau;
  - Invullen van de rol van clusterleider,
  - Aanvragen van (prioriteit voor) bedrijfsvoerings-ondersteuning van het Mabel project;
  - Toewijzen zaaknummers aan dossiers ter verbetering van monitoring en archivering;
  - Overwegen om medewerkers breder op te leiden;
  - Investeren in het kennisnetwerk.
- Het herijkte van aanpak wordt op basis van bovenstaande als volgt opgebouwd: beleidskaders, ketenprocessen, operatie, herpositionering, geothermie.
- In het plan van aanpak wordt ook meegenomen hoe verder wordt geïnvesteerd in het cluster. De kwaliteit moet verder ontwikkeld worden en daarmee perspectief geboden.
- Welke oplossing gekozen wordt, het is hoe dan ook cruciaal dat objectiveerbare kaders voor vergunningverlening worden geformuleerd. Zonder kaders is vergunningverlening kwetsbaar, waar deze dan ook gepositioneerd is. Bijvoorbeeld voor geothermie en opslag. Dit raakt direct (politiek-maatschappelijk) gevoelige discussies. Mogelijk kunnen interim-kaders soelaas bieden. Dit moet primair van de beleidsdirectie komen (waar de lijnen worden uitgezet), maar goede inbreng van anderen, zoals SodM, is onontbeerlijk. Er lopen als trajecten om tot kaders te komen. Hier moet goed mee verbonden worden en moet een ferme slag gemaakt worden. We zouden ernaar moeten streven dit jaar (interim-) kaders te moeten hebben. Dit vraagt extra inzet.
- Ons advies is om (verder) te investeren in een kennisplatform, zoals dat ook voor andere onderwerpen bestaat. Niet alleen voor de deskundigen, maar voor de meerdere partijen die met de mijnbouw in aanraking komen.

## Bijlage A: Geïnterviewde personen

Jacomien van Beek	Ministerie van EZK
Pieter van den Bergen	Staatstoezicht op de Mijnen
Marijke Bootsman	Ministerie van EZK
Gerard Bouman	Omgevingsdienst NL
Henri den Brabander	RVO
Maarten Camps	Ministerie van EZK
Ruud Cino	Ministerie van EZK
Caroline van Dalen	Ministerie van EZK
Mara van Eck	EBN
Dre van den Elzen	Ministerie van EZK
Eric van Ewijk	EBN
Sandor Gaastra	Ministerie van EZK
Reina van der Geer	Ministerie van EZK
Saskia Hagedoorn	DAGO
Ideke Hasper	Ministerie van EZK
Andre Hofman	Ministerie van EZK
Marc Hooftman	Ministerie van EZK
Jan Willem Hoogstraten	EBN
Ewout Hoppel	Ministerie van EZK
Martin van der Hout	DAGO
Ronald Jansen	Ministerie van EZK
Graciela Jharap	Staatstoezicht op de Mijnen
Ton de Jong	TNO
Pieter Jongerius	Ministerie van EZK
Robert Kielstra	DAGO
Francine Kiewiet de Jonge	Staatstoezicht op de Mijnen
Leo Klaassen	Omgevingsdienst NL
Hein Knipscheer	Staatstoezicht op de Mijnen
Theodor Kockelkoren	Staatstoezicht op de Mijnen
Jantien Kraaiveld	Staatstoezicht op de Mijnen
Ernst-Paul Nas	Ministerie van EZK
Wil Netten	Ministerie van EZK
Justine Oomes	Ministerie van EZK
Bertien Oude Groote Beverborg	Bestuurlijk platform gemeenten met kleine gasvelden
Jo Peters	Nogepa
Barto Piersma	RVO
Michiel Pieters	Ministerie van EZK
Jan Rosch	Ministerie van EZK
Gijs Remmelts	TNO

# Andersson Elffers Felix

Eveline Rosendaal	EBN
Mathijs Schouten	Staatstoezicht op de Mijnen
Arendo Schreurs	Nogepa
Barthold Schroot	EBN
Meindert Smallenbroek	Ministerie van EZK
Wendela Slot	Ministerie van EZK
Thijs Starink	EBN
Edward Stigter	VNG
Paula Westhoven	Ministerie van EZK
Co Verdaas	Mijnraad
Wilco de Vreeze	Staatstoezicht op de Mijnen
Peter de Vries	EBN
Karin Weisenborn	DAGO
Martin Wilpshaar	TNO
Eugene Witjes	Ministerie van EZK
Wouter van der Zee	Staatstoezicht op de Mijnen
John Zegwaard	TNO

## Bijlage B: Literatuur

Alle 23 werkoverzichten uit DOMUS van 2014 Q1 tot 2019 Q1.

Alle 15 DOMUS use cases waarin de specifieke vergunningverleningsprocessen per vergunning stapsgewijs besproken worden

ABDTOPConsult (2017) *Voorzet impactanalyse: Publieke rollen in de mijnbouwketen*

ABDTOPConsult (2017) *Druk onder de grond: Advies over de rollen in de Mijnbouwketen*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018) *Functiegebouw Rijk:*

*Functiegroep (Senior) Beleidsmedewerker.* [Link](#)

Ministerie van Economische Zaken (2001) *Memo Uitbesteding van taken op het gebied van vergunningverlening aan Mijnraad*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken (2001) *Uitbesteding van taken op het gebied van vergunningverlening*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken (2008) *Nota Voorlopige uitkomsten van het project beleid en uitvoering*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken (2015) *Memorie van Toelichting: Wijziging van de Mijnbouwwet versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen*, 34 348, nr. 3, [link](#)

Ministerie van Economische Zaken (2016) *Project uitvoering reorganisatie Vergunningenteams Mijnbouw*, versie 5 februari 2016, interne memo

Ministerie van Economische Zaken (2016) *Analyse en voorstel voor aanpak problemen cluster vergunningverlening mijnbouw bij de directie Energie & Omgeving*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017) *Handboek processen EZ-ETM*

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017) *Capaciteit cluster vergunningverlening mijnbouw 2017/18*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017) *Opzet voor werving capaciteit vergunningverlening*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018) *Herpositionering rollen mijnbouwketen*, interne memo

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019), *Interne cijfers afdeling HR*

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015) *Aardbevingsrisico's in Groningen*, [link](#)

Theodor Kockelkoren (2016) *Toezicht als beroep*

TNO (2016) *U vraagt wij draaien*, vertrouwelijk rapport

Twynstra Gudde (2001) *Evaluatie uitvoeringsactiviteiten rond de mijnwetgeving*