

# *Verkenning herpositionering vergunningverlening Mijnbouw*



**Contact:**

Maarten van Poelgeest ([m.vanpoelgeest@aef.nl](mailto:m.vanpoelgeest@aef.nl))

**Datum:**

Oktober 2019

## 1 Inleiding

### 1.1 Introductie

Dit document verkent de factoren die een rol spelen bij een keuze voor herpositionering van de vergunningverlening mijnbouw.

Wie in Nederland olie, gas, zout of aardwarmte uit de bodem wil winnen of stoffen in grond wil opslaan, heeft vergunningen nodig. De verlening van deze vergunningen wordt momenteel uitgevoerd door het ministerie van EZK. In de afgelopen jaren is meermaals onderzocht of deze positionering de meest geschikte is. Mogelijk kan een andere organisatie de vergunningverlening beter uitvoeren.

Daarom heeft een stuurgroep van betrokkenen in april 2019 besloten de vergunningverlening te herpositioneren en los te koppelen van de beleidsdirectie. Uit het eerdere onderzoek kwamen twee opties naar voren

- **Herpositionering naar SodM**
- **Herpositionering naar RVO**

De *Werkgroep Herpositionering* heeft in september ook genoemd:

- **Herpositionering binnen het kerndepartement<sup>1</sup>**

De stuurgroep wil besluiten waar de vergunningverlening wordt gepositioneerd. AEF heeft daarom een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden. Dit heeft geleid tot twee documenten: een beslisdocument en een toelichtende uitkomstennotitie (dit document).

### 1.2 Besluitvorming

De stuurgroep wil het besluit over herpositionering baseren op twee factoren:

- **Randvoorwaarden:** de condities waaraan voldaan moet zijn ('what needs to be true').
- **Criteria:** de mate waarin de organisaties geschikt zijn voor de vergunningverlening.

Bij de optie herpositionering binnen het kerndepartement zijn er vanzelfsprekend ook randvoorwaarden die vervuld moeten worden, om tot een toekomstbestendige vergunningverlening voor mijnbouw en andere activiteiten in de ondergrond te komen.

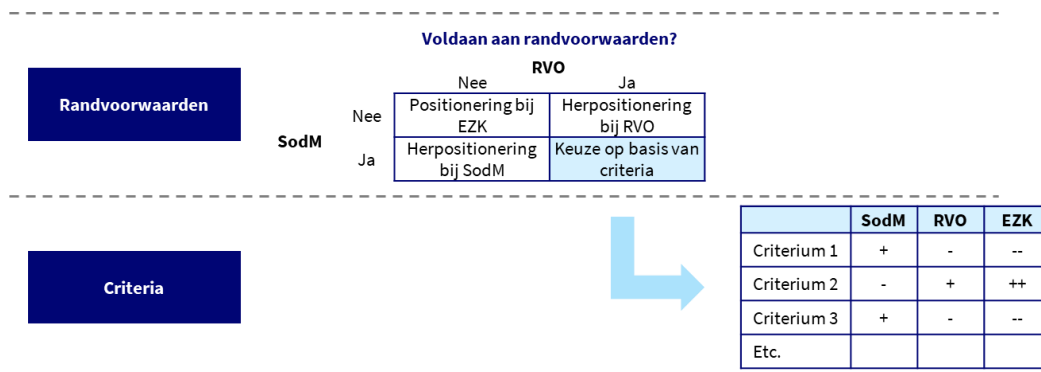
De randvoorwaarden zijn voor een keuze tussen RVO of SodM de eerste factor. Als bij RVO of bij SodM niet aan de randvoorwaarden kan worden voldaan, valt die optie af (een besluit op negatieve gronden). Als bij beide organisaties niet aan de randvoorwaarden kan worden voldaan, is alleen (her)positionering binnen het kerndepartement nog een optie.

---

<sup>1</sup> Dit zou gaan om een andere plek in de organisatiestructuur, verder weg van de beleidsontwikkeling over mijnbouw.

# Andersson Elffers Felix

Als overall (in dezelfde mate) aan de randvoorwaarden kan worden voldaan, kan een besluit worden genomen op basis van de criteria (een besluit op positieve gronden). De figuur hieronder laat dit zien.



Het besluit van de stuurgroep is de eerste stap in een langer traject. De formele besluitvorming ligt bij de SG van EZK en het bestuur van de mogelijk ontvangende organisatie. Het besluit moet worden goedgekeurd door de Ondernemingsraad. De stuurgroep kan op basis hiervan een voorstel voor besluitvorming formuleren.

## 1.3 Aanpak AEF

AEF heeft de verkenning uitgevoerd in de periode juni – september 2019. Vertrekpunt van de verkenning was het diagnoserapport dat AEF in mei 2019 heeft opgeleverd, en het besluit van de stuurgroep. Om dit document op te stellen heeft AEF werksessies gehouden met inhoudelijk experts, interviews gehouden met de betrokken organisatie(onderdelen) en de juridische mogelijkheden verkend.

## 1.4 Uitgangspunten

Het besluit over herpositionering is deel van een groter doel: komen tot een werkend stelsel voor vergunningverlening. Vanuit dat oogpunt gelden de volgende uitgangspunten:

- Er komt een programma ‘Werkend stelsel vergunningverlening mijnbouw’ dat de vraagstukken rond mijnbouw integraal aanpakt. Herpositionering wordt onderdeel van dit programma. De andere onderdelen worden sowieso uitgevoerd, onafhankelijk van het besluit over herpositionering. De andere onderdelen zijn:
  - korte termijnverbeteringen;
  - optimalisering van de ketensamenwerking;
  - nadere uitwerking van de afwegingskaders voor vergunningverlening;
  - onderzoek naar de positie van geothermie.
- Er is reeds besloten dat vergunningverlening los moet komen te staan van beleid en dat SodM en RVO de enige externe opties zijn die in overweging worden genomen. De Werkgroep Herpositionering heeft in september 2018 wel voorgesteld om een interne optie mee te wegen, namelijk herpositionering binnen het ministerie van EZK.

Herpositionering binnen EZK, maar verder weg van de beleidsontwikkeling, kan in theorie op twee manieren: een **eigen beleidsdirectie** voor vergunningverlening opzetten, maar nog wel binnen hetzelfde directoraat-generaal, of een **autonome positionering** niet bij beleid. Binnen het organogram van EZK kan dat alleen in de SG-kolom.

## 2 Context

Hieronder schetsen we de geschiedenis van de besluitvorming over de positionering, de stand van de vergunningverlening en het DNA van de betrokken organisaties.

### 2.1 Geschiedenis besluitvorming

De discussie over de positionering loopt al erg lang. Een bloemlezing:

#### Voorgeschiedenis (2007 – 2015)

Medewerkers geven aan dat de positionering al ter discussie staat zolang ze zich kunnen herinneren. Vóór 2016 werkten vergunningverleners in hetzelfde team als beleidsmakers zelf. Maar er verschenen regelmatig rapporten die deze werkwijze in twijfel trokken. Al in 2007 (!) merkte Policy Research op dat de vergunningverlening een aandachtspunt was. In november 2008 uitte branchevereniging Nogepe zorgen over ‘uitbesteding’ van de vergunningverlening. In 2014 stelde de ABD voor om voor de economische afweging anders te positioneren. Dit leidde echter nooit tot een definitief besluit.

#### Oprichting cluster (2016)

In 2016 werd er een apart cluster opgericht voor de medewerkers die zich bezighielden met vergunningverlening. Daarmee was vergunningverlening formeel gescheiden van beleid, maar nog wel georganiseerd in hetzelfde directoraat-generaal, bij dezelfde directie. Er was onvoldoende aanleiding voor een besluit om elders te herpositioneren. De problemen werden daarmee niet opgelost. In tegendeel, er ontstond meer onvrede bij de medewerkers. Hun werk werd lager ingeschaald en ze ervoeren minder waardering dan collega's van het beleidscluster. Bovendien nam de complexiteit toe door de discussie over Groningen.

#### ABDTOPConsult (2017)

In 2017 kreeg Peter Veld van ABTOPconsult opdracht om de vergunningverlening (opnieuw) te onderzoeken. Hij concludeerde dat het cluster onvoldoende was toegerust op zijn taak en zich in een vicieuze cirkel bevond. Hij signaleerde dat “de noodzaak tot investeren in het cluster ... geen opvolging krijgt in de beleidsomgeving” en adviseerde daarom positionering bij ofwel SodM ofwel RVO. De betrokkenen wilden eerst meer informatie voor een besluit.

#### Diagnoserapport AEF (voorjaar 2019)

In het voorjaar van 2019 concludeerde AEF in een uitgebreidere diagnose:

- De **autonomie** van de vergunningverlening ten opzichte van beleid en de politiek is niet organisatorisch geborgd.
- De **operatie** wordt niet altijd optimaal ondersteund. Dat komt omdat de beleidskern van het ministerie meer is gericht op beleidsontwikkeling dan op uitvoering.
- De **waardering** voor vergunningverlening zou bij een andere organisatie beter tot zijn recht komen.

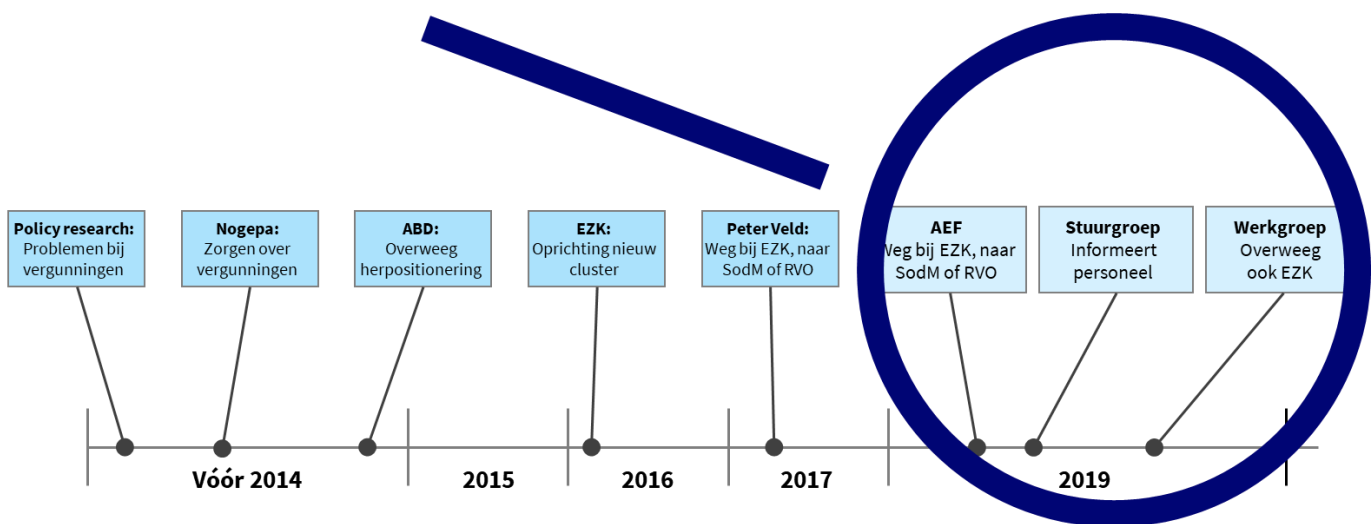
# Andersson Elffers Felix

Gegeven deze bevindingen kwam AEF uit op dezelfde aanbeveling: herpositionering naar RVO of SodM. De stuurgroep onderschreef deze conclusie en besloot dat de vergunningverlening in elk geval weg van beleid gepositioneerd wordt.

## Uitwerking randvoorwaarden (zomer 2019)

Aan het begin van de zomer worden het personeel van het cluster en de medezeggenschap geïnformeerd over het stuurgroep-besluit. In de stuurgroep van 9 juli benoemen SodM en RVO het belang om een onderscheid te maken tussen de toetsing van de veiligheid (in brede zin) en economische afwegingen. De stuurgroep vraagt ook om nadere informatie over de randvoorwaarden voor herpositionering. Deze blijken weerbarstig. Er wordt een *Werkgroep herpositionering* opgezet met managers van EZK, RVO en SodM om de details van herpositionering te verkennen. Zowel RVO als SodM zien organisatorische, technische en juridische obstakels. Dat komt (mede) omdat de vergunningen voor Mijnbouw afwijkend blijken van andere vergunningen (zie hieronder). Het genoemde onderscheid tussen toetsing van veiligheid en economische afwegingen heeft verdergaande consequenties. Voorgesteld wordt om ook herpositionering binnen EZK te betrekken in de afweging.

De figuur hieronder vat dit traject samen.



Zoals hierboven beschreven blijken de stand van de vergunningverlening en het DNA van de (mogelijk) ontvangende organisaties potentiële showstoppers. Deze worden hieronder beschreven.

## 2.2 Stand van de vergunningverlening

De vergunningverlening voor mijnbouw is een uniek stelsel. Uit het onderzoek van AEF komt naar voren dat de vergunningverlening voor mijnbouw op twee aspecten afwijkt van veel andere stelsels voor vergunningverlening.

### Verschillende afwegingen in één vergunning

De vergunningen voor mijnbouw kennen meerdere aspecten:

- **Toetsing:** Dit is een onderzoek of de mijnbouwactiviteiten voldoen aan de verschillende voorwaarden die de overheid stelt. Bijvoorbeeld:
  - Of de mijnbouwactiviteiten *veilig* zijn
  - Of de mijnbouwactiviteiten *milieuschade* kunnen veroorzaken
  - Of de mijnbouwoperator *financieel sterk* genoeg is, bijvoorbeeld om na afloop van de mijnbouwactiviteiten de faciliteiten weer te kunnen ontmantelen.
- **‘Concessieverlening’:**<sup>2</sup> De vergunningen verlenen een operator het recht om mijnbouwactiviteiten te ontplooien in een bepaald gebied. Bijvoorbeeld:
  - In welke *gebieden* mijnbouwactiviteiten worden ontplooid
  - Welke *operators* mijnbouwactiviteiten mogen ontplooien

De toetsende aspecten (bijvoorbeeld bij veiligheid en zekerheid) omvatten *onderzoek*: De mijnbouwactiviteiten mogen alleen doorgaan als aan eisen is voldaan rond bijvoorbeeld veiligheid en milieu. Echter, de concessie-verlenende aspecten omvatten een *belangenafweging*: Inhoudelijke voors- en tegens worden tegen elkaar afgewogen, bijvoorbeeld rond de energievoorziening. Veel andere vergunningen (buiten de wereld van de mijnbouw) beslaan alleen een toetsing aan relevant beleid met uitvoeringsregels en vereisten.

De complexiteit bij de mijnbouw wordt versterkt doordat concessie-verlenende aspecten in zowel de fase van opsporing en onderzoek als in de fase van de daadwerkelijke winning en/of opslag verweven zijn met eisen rond veiligheid en omgeving. Dit wordt versterkt doordat de vergunningverlener (i.c. EZK) via de economische afweging (financieel) ook nog een gerechtvaardigd belang heeft bij de doelmatigheid van de activiteit.

## Impliciete toetsingskaders

Bij veel vergunningen wordt gewerkt met expliciete toetsingskaders. Die bestaan uit eisen waar een vergunning aan moet voldoen en normen wanneer er aan een eis voldaan is.

**Bijvoorbeeld:** een eis is dat een activiteit ‘veilig’ is voor omwonenden. De norm om van ‘veilig’ te spreken, is dat de kans dat een omwonende overlijdt kleiner is dan  $10^{-6}$ . Wordt aan deze en andere normen voldaan, dan wordt de vergunning verleend. Wordt aan deze of andere normen niet voldaan, dan wordt de vergunning niet verleend.

De vergunningverlening voor mijnbouw kent dergelijke toetsingskaders nauwelijks. In de meeste gevallen is de beoordeling of er een vergunning kan worden verleend een expertoordeel. Er worden twee redenen voor deze situatie gegeven. Ten eerste is er (zoals hierboven) sprake van een *belangenafweging* en niet alleen van *toetsing*. Een afweging leent zich niet voor een strikt toetsingskader. Ten tweede geven de organisaties aan dat de kennis over de ondergrond nog zodanig in ontwikkeling is, dat ontwikkeling van toetsingskaders moeilijk is.

<sup>2</sup> We gebruiken het woord ‘concessieverlening’ als verzamelnaam voor de markt-ordenende, economische en beleidsmatige bevoegdheid.

## 2.3 DNA van de betrokken organisaties

Bij een keuze voor SodM of RVO speelt het karakter, de cultuur, de organisatie-inrichting en de procesinrichting van de betrokken organisaties een rol. Deze paragraaf schetst het 'DNA' van deze organisaties.

### Staatstoezicht op de mijnen (SodM)

SodM maakt zich sterk voor de veiligheid van de mens en de bescherming van het milieu bij energiewinning en het benutten van de ondergrond, nu en in de toekomst.

- **Toezicht en advies:** SodM is de onafhankelijk toezichthouder op de delfstoffen- en energiewinning in Nederland. Zij adviseert de minister op basis van haar toezicht en onderzoek gevraagd (bijvoorbeeld ten behoeve van vergunningverlening of over een complex vraagstuk) en ongevraagd. Naast de eigen taken vanuit de Mijnbouwwet en de Gaswet houdt SodM namens de minister van SZW toezicht op de arbeidsomstandighedenwet, het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en arbeidstijdenwet op mijnbouwwerken en op windmolens op zee. Voor de minister van I&W houdt SodM toezicht op milieu- en bouwwetgeving op mijnbouwwerken. SodM draagt ook bij aan onderzoek van het Openbaar Ministerie naar strafbare feiten. SodM heeft een team vergunningverlening (3 fte) dat thans haar taken herijkt en haar werkwijzen actualiseert. Dit team stelt ontheffingen en beschikkingen op in verband met onder andere operationeel onderhoud.
- **Risico gestuurd en impactgericht:** aangezien de capaciteit van de toezichthouder per definitie beperkt is, richt SodM haar inspanningen op de grootste risico's en kiest SodM haar interventies zó, dat deze een maximaal positieve impact hebben op de veiligheid.
- **Rolzuiver, transparant, zorgvuldig en verbonden:** De maatschappij moet ervanuit kunnen gaan dat wij ons werk rolzuiver, transparant, verbonden en zorgvuldig doen. Bij de rolzuiverheid hoort dat SodM zich niet bezighoudt met vraagstukken ten aanzien van economische belangen en marktordening. SodM houdt niet alleen toezicht vanuit een technisch perspectief, maar neemt ook nadrukkelijk maatschappelijke veiligheidsbelangen mee in het toezicht vanuit verbondenheid met de omgeving. SodM maakt haar toezicht en advisering zo veel mogelijk transparant, opdat stakeholders deze kunnen benutten voor hun eigen taken.
- **Kennisintensief, wendbaar:** SodM'ers zijn over het algemeen hoog opgeleid, inhoudelijk zeer betrokken en ervaren in het toezicht. Velen benutten wetenschappelijk onderzoek om de meest recente kennis toe te passen in het toezicht en advisering. Inspecteurs beschikken doorgaans over een brede ervaring met energiewinning in het bedrijfsleven. De organisatie is klein (110 fte) en wendbaar, de lijnen kort. Er wordt intensief samengewerkt in interdisciplinaire teams. De werkdruk is zeer aanzienlijk, mede door de uitdagingen van nazorg en energietransitie.

### Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO)

RVO is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZK, maar werkt ook voor andere ministeries zoals Buitenlandse Zaken. RVO verleidt en stimuleert onder meer met financiële instrumenten. RVO organiseert innovatie, verbinding en de uitvoeringsprocessen die daarbij horen en heeft de kennis daarvoor in huis.

Pijlers activiteiten:

- Klimaat en duurzaamheid (innovatie en subsidies)
- Innovatie in brede zin
- Internationaal ondernemen (o.a. netwerk attachés, handelsmissies)
- Agrarisch: uitvoering EU beleid (kernproces, hier ziet klein deel vergunningverlening in)

# Andersson Elffers Felix

## Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

In het werk van het ministerie staat steeds de vraag centraal wat vraagt de economie van morgen vandaag van ons vraagt. Zo werkt het ministerie toe naar een duurzaam én ondernemend Nederland. In de oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen schuilen weer economische kansen voor Nederland. Het ministerie helpt ondernemen duurzamer te maken en zorgt ervoor dat duurzaamheid steeds meer loont. Daarbij werkt het samen met grote en kleine toekomstbouwers en houden we zoveel mogelijk rekening met ieders belangen.'

De beleidskern van EZK kenmerkt zich door een grote creativiteit en een sterke focus op het beleidsproces. Als het gaat om vergunningverlening mijnbouw heeft de uitvoering door de focus op het beleidsproces ongewild en onterecht niet de aandacht en zorg die zij verdient.

## 3 Randvoorwaarden

### 3.1 Relevante randvoorwaarden

Uit het onderzoek komen de volgende randvoorwaarden naar voren voor herpositionering naar SodM of RVO. Voor herpositionering binnen EZK zijn de meeste van deze randvoorwaarden niet van toepassing.

- 1. Uitvoerbare taken:** de ontvangende organisatie krijgt alleen taken overgedragen waarvoor ze is geëquipeerd.
- 2. Geen juridische obstakels:** dit zijn gevallen waarbij wet- of regelgeving niet toestaan dat een andere partij de vergunningverlening uitvoert.
- 3. Acceptabele personele condities:** de herpositionering veroorzaakt geen personele veranderingen die onacceptabel zijn voor personeel en de medezeggenschap.
- 4. Heldere toetsingskaders:** er zijn duidelijke toetsingskaders die aangeven wanneer de ontvangende partij de vergunning mag verlenen.
- 5. Toereikende bekostiging:** de ontvangende organisatie krijgt toereikende bekostiging om de nieuwe taken uit te voeren met voldoende capaciteit.
- 6. Geschoonde overdracht:** de operatie van het cluster functioneert goed op moment van overdracht, met beperkte werkachterstanden en een duidelijke stand van de uitvoering.
- 7. Goed transitietraject:** er is voldoende tijd en geld beschikbaar om de herpositionering goed uit te voeren, met voldoende omgevingsmanagement en aandacht voor personeel.

### 3.2 Analyse randvoorwaarden

Hieronder bespreken we in hoeverre er aan elke randvoorwaarde kan worden voldaan.

#### 1. Uitvoerbare taken

Zowel RVO als SodM hebben benadrukt dat ze alleen *toetsende* vergunningverlening kunnen uitvoeren. Ze zijn als uitvoeringsorganisaties niet geëquipeerd om een *belangenafweging* te maken, en kunnen dat ook nooit worden, want belangenafweging is een beleidskwestie.

Dit te maken onderscheid is een cruciaal punt in de discussie over herpositionering. In discussies hierover in de werkgroep is dit onderwerp meerdere keren besproken. Vanuit de positie en het 'DNA' van ontvangende partijen is het randvoorwaardelijk dat dit onderscheid wordt gemaakt. Bij herpositionering binnen EZK is dit punt minder urgent, maar wellicht nog steeds nuttig om de vergunningverlening beter te structureren en om redenen van transparantie en draagvlak.

Zoals de vergunningverlening nu is georganiseerd, wordt aan deze randvoorwaarde niet voldaan. Om aan deze randvoorwaarde te voldoen, moet het concessie-verlenende aspect van de vergunningverlening worden gescheiden van toetsende aspecten van veiligheid,

# Andersson Elffers Felix

milieu en andere omgevingsaspecten. SodM of RVO zou dan de Toetsing uitvoeren; Concessieverlening blijft dan bij de beleidskern van EZK.

Deze herziening van de vergunningverlening betekent een fundamentele wijziging in het systeem. Dit vraagt ook een gericht onderzoek naar de wijze waarop dit onderscheid gemaakt kan worden en hoe hierop via mandaat kan worden geanticipeerd.

## 2. Geen juridische obstakels

Uit de analyse komen geen blokkerende juridische obstakels naar voren. Voor RVO spelen op dit punt geen vraagstukken. Voor SodM speelt dat [Europese Offshore Safety Directive](#) eisen stelt aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Eén mogelijke lezing hiervan is dat SodM niet geschikt is voor vergunningverlening van offshore vergunningen en alleen de onshore vergunningen kan verstrekken.<sup>3</sup> Afdeling WJZ onderschrijft deze lezing echter niet en geeft aan dat SodM wel offshore vergunningen kan verlenen. Daarbij speelt dat SodM juridisch gezien nu al deel is van EZK – hierover zijn al afspraken met de EU gemaakt. Herpositionering binnen EZK is een interne aangelegenheid en heeft geen juridische obstakels.

## 3. Acceptabele personele condities

Aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan. Voor SodM spelen op dit punt geen vraagstukken. Bij herpositionering binnen EZK veranderen de personele condities niet. RVO heeft aangegeven dat het personeel van het cluster ‘Mijnbouw vergunningen’ mogelijk verdeeld zou worden over de matrix organisatiestructuur van RVO.<sup>4</sup> AEF acht de kans hierop echter klein. De matrixorganisatie van RVO is ingericht op massale processen, met bijvoorbeeld een aparte ‘frontoffice’ afdeling voor klantcontact. Voor de vergunningen rond mijnbouw werken de processen echter anders. Er is daarom geen aanleiding om aan de nemen dat het personeel van het cluster versnipperd zou raken.

## 4. Heldere toetsingskaders rolzuiverheid

Zowel RVO als SodM geven aan dat ze duidelijke kaders nodig hebben als ze onafhankelijk willen beoordelen of een vergunning kan worden verleend. Ook bij herpositionering binnen EZK kan dit helpen om de vergunningverlening te optimaliseren. Echter, zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn nu nog veel van de toetsingskaders voor vergunningen impliciet. Onderdeel van het nieuwe programma is een deelproject dat duidelijker kaders nastreeft, mede door thans impliciete kaders te codificeren en ze daar waar deze ontbreken in overleg met ketenpartners te for. Dit deelproject wordt momenteel gestart.

Mogelijk verschillen RVO en SodM van ambitieniveau op dit punt. RVO geeft alleen dat alleen met strikte kaders en cijfermatige normen aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan. Het is onzeker in hoeverre het deelproject dat op korte termijn kan bereiken. SodM streeft ook naar duidelijker kaders, maar die kaders kunnen ook minder strikt zijn (bijvoorbeeld expliciet uitspreken dat er op punten een expertoordeel nodig is).

## 5. Toereikende bekostiging

Over de bekostiging zijn nog geen afspraken gemaakt. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit een blokkerende randvoorwaarde is.

---

<sup>3</sup> Dat zou in feite een blokkerende randvoorwaarde zijn, want splitsing van de onshore en offshore vergunningverlening zou een onacceptabele versnippering van schaarse kennis en expertise berekenen.

<sup>4</sup> Dat zou een blokkerende randvoorwaarde kunnen zijn als het personeel en de medezeggenschap dit onacceptabel achten.

Wel hebben RVO en SodM aandachtspunten geformuleerd. Ten eerste moet de bekostiging gebaseerd zijn op de *benodigde* capaciteit en niet op de *huidige* capaciteit. Uit het diagnoserapport van AEF blijkt dat de huidige capaciteit wellicht niet toereikend is. Ten tweede moeten er ook financiële middelen overgaan voor overhead en personeel van ondersteunende afdelingen. Onder die ondersteunende afdelingen valt ook juridische zaken, voor afhandeling van bezwaar en beroep.

## 6. Geschoonde overdracht

In het nieuwe programma komt een deelproject dat de interne operatie van het cluster 'Mijnbouw vergunningen' gaat verbeteren. De eerste activiteiten hiervoor zijn inmiddels al in gang gezet. Mocht de herpositionering op korte termijn plaatsvinden, dan kan dit deelproject worden geïntensiveerd. Schone overdracht hoeft dus geen blokkerende randvoorwaarde te zijn. Daarmee is overigens niet gezegd dat er geen enkele werkachterstand is op het moment van overdracht, maar niet van die orde dat de overgang geblokkeerd wordt.

## 7. Goed transitietraject

Over het transitietraject zijn nog geen afspraken gemaakt. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat dit een blokkerende randvoorwaarde is. De transitie kan worden begeleid vanuit het nieuwe programma. Zo wordt de samenhang met andere deelprojecten bewaakt.

### 3.3 Overview

De onderstaande tabel vat samen of de opties SodM en RVO aan de randvoorwaarden voldoen.

Randvoorwaarde	SodM	RVO
<b>1. Uitvoerbare taken</b>	Verandering nodig	Verandering nodig
<b>2. Geen juridische obstakels</b>	In orde	In orde
<b>3. Acceptabele personele condities</b>	In orde	In orde
<b>4. Heldere toetsingskaders</b>	Kan in orde komen	Kan (deels) in orde komen
<b>5. Toereikende bekostiging</b>	Kan in orde komen	Kan in orde komen
<b>6. Schone overdracht</b>	Kan in orde komen	Kan in orde komen
<b>7. Goed transitietraject</b>	Kan in orde komen	Kan in orde komen

Zoals de figuur laat zien, zijn de randvoorwaarden niet discriminerend tussen RVO en SodM. Beide opties voldoen de dezelfde randvoorwaarden. Enig verschil is dat RVO iets andere eisen aan de toetsingskaders lijkt te stellen. Belangrijkste aandachtspunt is dat zowel SodM als RVO alleen het toetsende aspect van de vergunningverlening willen uitvoeren en niet het concessie-verlenende deel. Dit is een grote koersverandering en vraagt uiteindelijk een wetswijziging (al is een mandaatregeling als tussenoplossing mogelijk).

Herpositionering binnen EZK is een interne kwestie, dus daar spelen per definitie geen blokkerende randvoorwaarden. Maar ook bij herpositionering binnen EZK kan het nuttig zijn om Toetsing en Concessieverlening ook te scheiden, heldere toezichtkaders te ontwikkelen en de operatie te stroomlijnen.

## 4 Criteria

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk voldoen de opties SodM en RVO in grote lijnen aan dezelfde randvoorwaarden. Dat betekent dat de stuurgroep op positieve gronden kan kiezen welke organisatie het meest geschikt is. Daarbij kan ook herpositionering binnen EZK worden overwogen. Dit hoofdstuk bespreekt de criteria voor die keuze.

### 4.1 Relevante criteria

Uit het onderzoek komen de volgende criteria naar voren:

- i. Aansluiting op DNA van de organisatie:** De mate waarin vergunningverlening past bij de kernactiviteiten die de organisatie nu al uitvoert.
- ii. Autonomie van vergunningverlening:** De mate waarin de vergunningverlening objectief plaatsvindt, los van oneigenlijke invloeden.
- iii. Rolzuiverheid van partijen:** De scheiding van beleid, toetsing op veiligheid en andere waarden, toezicht en handhaving.
- iv. Procesmatige expertise:** De kennis van de vergunningverlener van uitvoeringsprocessen (zoals vergunningen).
- v. Inhoudelijke expertise:** De kennis van de vergunningverlener van mijnbouw, geologie en veiligheid.
- vi. Personele consequenties:** Perspectief voor de betrokken medewerkers van het cluster 'Mijnbouw vergunningen'.
- vii. Draagvlak bij stakeholders:** In hoeverre betrokkenen als gemeenten en operators met de positionering instemmen.

### 4.2 Analyse criteria

Hieronder bespreken we hoe de drie opties scoren op elk criterium.

#### **i. Aansluiting op DNA van de organisatie**

Hiervoor is het DNA van de betrokken organisaties al beschreven, in belangrijke mate aangeleverd door deze organisaties zelf.

SodM is een organisatie met gezaghebbende kennis op het gebied van energiewinning en de ondergrond. Daarbij toetst SodM hoe deze energiewinning zich verhoudt tot veiligheid, milieu en gezondheid. In dat opzicht past Toetsing goed bij SodM. Echter, SodM ontplooit meer activiteiten op het gebied van mijnbouw. Het is denkbaar dat vergunningverlening op gespannen voet staat met andere belangen van SodM.

RVO is ingericht als een uitvoeringsorganisatie. Uitvoering die zich richt op het mogelijk maken van activiteiten o.a. subsidieverlening. Vergunningverlening zit daar op dit moment

# Andersson Elffers Felix

nauwelijks tussen. RVO is meer gericht op grootschalige (massale) processen dan op het maatwerk dat de mijnbouwvergunningen vragen. RVO ziet zich als stimulator van innovatie, zeker op het gebied van groene ontwikkelingen. De mijnbouwvergunningen passen daar niet goed bij.

EZK is als beleidsdepartement verantwoordelijk voor het bepalen van de maatschappelijke en markttechnische wenselijkheid van mijnbouw. Daar past Concessieverlening goed bij. In veel andere stelsels is het echter gebruikelijk dat een beleidsdepartement de kaders uitzet maar zich niet bezighoudt met (de toetsing van) individuele gevallen. Daar past vergunningverlening niet bij, zeker niet de Toetsing. EZK geeft aan dat het als beleidsdepartement niet goed is ingericht voor uitvoeringstaken.

## ii. Autonomie van vergunningverlening

Op dit criterium scoren SodM en RVO beide hoog. In beide opties wordt de Toetsing in een andere organisatie gepositioneerd dan de beleidsontwikkeling. Dat voorkomt (de schijn van) beïnvloeding. Wel onderhouden beide organisaties voldoende nauwe banden met EZK om het stelsel praktisch werkbaar te houden. De optie voor herpositionering binnen EZK kan de autonomie vergroten, maar niet zo sterk als herpositionering naar een externe organisatie.

## iii. Rolzuiverheid van partijen

Voor zowel RVO als SodM de Toetsing tot spanning kunnen leiden tussen de verschillende rollen. Zoals hiervoor gesteld kan het hierbij alleen de toetsing betreffen en niet de belangafweging.

SodM is toezichthouder, en zou dan verantwoordelijk worden voor toezicht op mijnbouw waarvoor het zelf de Toetsing heeft verzorgd. Echter, een dergelijke combinatie van toezicht en vergunningen is niet uniek of uitgesloten; de ANVS doet dit bijvoorbeeld ook. Als SodM zich alleen bezighoudt met toetsing en niet met belangenafweging dan is deze combinatie wel mogelijk.

RVO verzorgt het secretariaat van de schadecommissie mijnbouwschade. Ze zou dan meewerken aan schadevergoeding voor mijnbouwactiviteiten waarvoor het zelf de Toetsing heeft verzorgd. Deze combinatie is ongelukkig, maar niet uitgesloten omdat RVO alleen het secretariaat levert; de leden van de commissie nemen het inhoudelijk besluit. Ook voor RVO geldt dat de combinatie mogelijk is als de Concessieverlening worden gescheiden van de Toetsing.

EZK heeft nu al met spanning tussen verschillende rollen te maken. Momenteel worden de toetsingskaders *wanneer* een vergunning wordt verleend opgesteld door de partij die ook de vergunning zelf verleent: EZK is 'wetgever' en 'rechter' tegelijk. Herpositionering naar een andere plek binnen EZK kan deze rolspanning verminderen maar niet wegnemen.

## iv. Procesmatige expertise

RVO en SodM hebben beide niet veel ervaring met deze vorm van vergunningverlening. SodM heeft momenteel 3,5 fte voor vergunningen, bijvoorbeeld ontheffingen voor aanpassingen in installaties. Wat opvalt is dat ook RVO nauwelijks expertise heeft met (dit type) vergunningen. RVO verleent vooral subsidies en is betrokken bij Rijkscoördinatieregelingen. Vergunningen verleent RVO alleen op het thema landbouw, natuurbeheer en visserij. Dit zijn vrij massale vergunningen voor bijvoorbeeld vissers. Die volgen een heel ander proces van bij mijnbouw. Herpositionering binnen EZK scoort ook niet hoog op dit criterium. Zo is er binnen de SG-kolom geen enkele procesmatige activiteit die op vergunningverlening lijkt.

## v. Inhoudelijke expertise

Op dit criterium scoort SodM beter dan RVO. SodM heeft veel kennis en expertise over de winning van olie, gas, zout en geothermie in de organisatie geborgd. Bovendien is een deel van SodM nu al actief in de keten van vergunningverlening, als adviseur van EZK.

RVO daarentegen heeft op dit moment geen formele taken op het gebied van mijnbouw. De organisatie is wel actief op aanpalende velden zoals energie, en heeft enige kennis van het veld kunnen opdoen bij het secretariaat van de Mijnraad en Rijkscoördinatieregelingen rond mijnbouw. Deze kennis is echter niet wijdverspreid in de organisatie.

Positionering bij RVO zou betekenen dat er nog een organisatie wordt toegevoegd aan de (toch al) lange keten van vergunningverlening, wat de (schaarse) kennis over mijnbouw verder zou versnipperen.

Herpositionering binnen EZK maakt de afstand tot de inhoudelijke kennis van EZK wat groter (het cluster vergunningverlening komt dan organisatorisch verder van het beleidscluster te staan), maar die kennis bevindt zich nog wel in dezelfde organisatie.

## vi. Personele consequenties

De personele consequenties van herpositionering zijn nog niet in detail verkend. Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat medewerkers van het cluster achteruit zouden gaan in arbeidsvoorwaarden bij herpositionering naar RVO of SodM.

Herpositionering binnen EZK zou minder onzekerheid voor medewerkers met zich meebrengen dan herpositionering naar RVO of SodM. Echter, de verwachting is dat er bij uitvoeringsorganisaties als RVO en SodM meer waardering is voor uitvoeringstaken dan bij het kerndepartement. In beide organisaties zouden er kansen zijn voor medewerkers van het cluster om door te groeien naar andere functies. Deze kansen lijken bij SodM iets groter dan bij RVO, omdat SodM meer behoefte heeft aan inhoudelijk experts rond mijnbouw.

## 4.3 Overview

De onderstaande tabel vat samen in welke mate beide opties aan de criteria voldoen.<sup>5</sup>

Randvoorwaarde	SodM	RVO	EZK
<b>i. Aansluiting op DNA van de organisatie</b>	+	0	-
<b>ii. Autonomie van vergunningverlening</b>	+	++	-
<b>iii. Rolzuiverheid van partijen</b>	-	-	-
<b>iv. Procesmatige expertise</b>	-	-	--
<b>v. Inhoudelijke expertise</b>	++	-	+
<b>vi. Personele consequenties</b>	+	0	+

De figuur laat zien dat dat op basis van de bovenstaande criteria herpositionering binnen EZK geen aantrekkelijke optie is. De drie knelpunten die AEF dit voorjaar signaleerde, worden geen van drieën hiermee echt opgelost:

- De **autonomie** van de vergunningverlening ten opzichte van beleid en de politiek wordt niet veel sterker, zeker niet in de beeldvorming.
- De **operatie** wordt niet beter ondersteund als de vergunningverlening een eigen directie wordt of wordt geplaatst in de SG-kolom.<sup>6</sup>
- De **waardering** voor vergunningverlening zou naar verwachting niet veel beter worden.

De figuur laat ook zien dat er SodM over het algemeen beter scoort op de bovenstaande criteria dan RVO. Op het gebied van inhoudelijke expertise is SodM een logischer keuze dan RVO. SodM heeft veel kennis en expertise over mijnbouw en is al actief in de keten. Positionering bij RVO zou betekenen dat er nog een organisatie wordt toegevoegd aan de keten van vergunningverlening, wat de (schaarse) kennis over mijnbouw verder zou versnipperen. Weliswaar heeft SodM weinig kennis van vergunningverlening, maar dat geldt voor dit type vergunningen ook voor RVO.

<sup>5</sup> Dit wordt uitgedrukt in een score van – (de optie is zeer onaantrekkelijk op dit criterium) tot ++ (zeer aantrekkelijk op dit criterium). De scores zijn een indicatie van AEF en niet bedoeld als exacte waardering.

<sup>6</sup> Uitvoeringstaken richting de maatschappij zijn van karakter anders dan de interne bedrijfsvoeringstaken die bijvoorbeeld in de SG-kolom worden uitgevoerd.

## 5 Samenvatting

Deze uitkomstennotitie heeft de randvoorwaarden ('what needs to be done') en criteria ('wie is het meest geschikt') geschetst voor herpositionering.

### Randvoorwaarden

Zowel SodM als RVO kunnen de vergunning alleen uitvoeren als die toetsend is. Op dit moment omvat de vergunningverlening ook concessie-verlenende aspecten. Die vragen om een belangenafweging. Die kunnen SodM en RVO niet maken. Deze blokkade kan alleen worden weggenomen door de vergunningverlening sterk te veranderen. Op korte termijn zou de herpositionering alvast in gang kunnen worden gezet door een mandaatregeling.

Als de stuurgroep het niet opportuun acht om *snel* de vergunningverlening te scheiden in een concessie-verlenend deel en een toetsend deel, kan herpositionering naar SodM en RVO niet doorgaan. Zowel SodM als RVO kunnen tenslotte geen beleidsafwegingen maken in de vergunningverlening. Een (andere) positionering bij EZK is dan de enige optie.

### Criteria

Op basis van de verschillende criteria lijkt herpositionering binnen EZK geen aantrekkelijke optie. De problemen die de afgelopen jaren meermaals zijn gesignaleerd, worden daarmee namelijk niet opgelost. In de keuze tussen SodM en RVO valt op dat SodM heeft veel meer kennis over mijnbouw heeft. Positionering bij RVO de (schaarse) kennis over mijnbouw verder versnipperen.