



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Druk onder de grond

Advies over de rollen in de Mijnbouwketen



ABD TOP Consult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Peter Veld

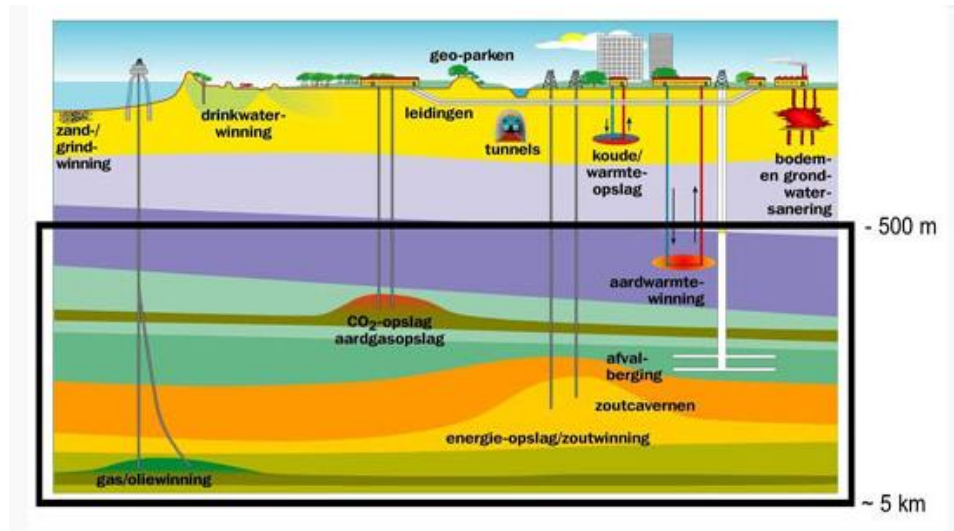
In samenwerking met:

Karin Bruinenberg (adviseur)

Gülten Türkoglu (secretariaat)

Wilma Keus-van Dalen (secretariaat)

Voorwoord



Illustratie gebruik Nederlandse ondergrond (niet op schaal);

bron: <https://www.tno.nl/nl/samenwerken/expertise/earth-life-social-sciences/advisory-group-for-economic-affair>

Tegen deze achtergrond adviseert ABDTOPConsult in dit rapport over de publieke rollen die hierbij van belang zijn en die zich ook moeten aanpassen aan de ontwikkelingen: beleid, vergunningverlening, advies, toezicht en handhaving. De belangrijkste adviezen zijn dat een forse inhaalslag nodig is in vooral de vergunningverlening en dat er aanleiding is de huidige positionering van rollen te heroverwegen.

Ik dank alle geraadpleegde personen en instanties hartelijk voor hun ruimhartige medewerking aan dit project. In het bijzonder bedank ik Karin Bruinenberg, die een grote bijdrage heeft geleverd aan dit advies.

Peter Veld, september 2017

Het is druk onder de grond. Dit rapport gaat over de publieke rollen bij winning en opslag in de diepe ondergrond: olie, gas, zout, vroeger ook kolen en meer recent aardwarmte. Lange tijd bestond er consensus over en bij het ontdekken van de gasbel bij Slochteren was er blijdschap: gas voor alle Nederlanders en dus verwarmde huizen en warm water uit de kraan. Leveringszekerheid en opbrengsten om te benutten voor vergroting van onze welvaart stonden centraal.

Geleidelijk is ook het onderwerp veiligheid op de agenda gekomen en werd de definitie van het veiligheidsbegrip verbreed. Het publieke besef van het belang daarvan kreeg na de beving bij Huizinge op 16 augustus 2012 een boost. Daarnaast is het besef gegroeid dat we naar een duurzame samenleving moeten. Dat zet druk op fossiel en geeft geothermie de wind in de zeilen.

Managementsamenvatting

Opdracht

Energiewinning en -opslag en de gevolgen voor de omgeving van de winning en opslag van ondergrondse delfstoffen staan volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling. Denk aan de aardgaswinning in Groningen en aan de beving bij Huizinge op 16 augustus 2012.

De aard van energiewinning is in transitie. Fossiele brandstoffen hebben niet de toekomst; maar fossiel is nog lang aanwezig in onze samenleving. Deels omdat andere vormen van energiewinning nog onvoldoende zijn uitgewerkt, nog niet lucratief zijn, of nog in de kinderschoenen staan. Deels ook omdat in de winning van fossiele brandstoffen veel is geïnvesteerd, omdat met de winning een economisch belang gepaard gaat, en omdat er een leveringszekerheidsbelang is.

Nieuwe kansen dienen zich aan, zoals geothermie. Een illustratie daarvan is de op 20 juni jl. getekende Green Deal Ultradiepe Geothermie. Met de nieuwe kansen komen ook de nieuwe zorgen; zie daarvoor ook de Staat van de sector geothermie die het Staatstoezicht op de Mijnen publiceerde op 12 juli jl. Ook oude uitdagingen blijven, zoals de nazorg voor gebieden waar in het verleden steenkolen- of zoutwinning heeft plaatsgevonden.

Binnen dit complexe speelveld zijn verschillende rollen voor de overheid te onderscheiden. Het gaat dan om de rollen beleid, vergunningverlening, advies, toezicht, en handhaving. Direct verantwoordelijk voor deze rollen zijn namens de minister van Economische Zaken de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging en de inspecteur-generaal van Staatstoezicht op de Mijnen.

De directeur-generaal en de inspecteur-generaal hebben gezamenlijk ABDTopConsult verzocht te bezien hoe de rollen beleid, vergunningverlening, advisering en toezicht het beste kunnen worden belegd, en wat dit inhoudt voor de toerusting van die rollen in beide organisaties. Dit advies is opgesteld naar aanleiding van dit gezamenlijke verzoek.

Bevindingen (1)

Recent is de Mijnbouwwet herzien met als doel de versterking van het veiligheidsbelang in de mijnbouw en de regie op de opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen te vergroten. De wijziging beoogt de minister van Economische Zaken meer regie te geven waar het gaat om belangrijke beslissingen op het gebied van mijnbouw, en de positie van Staatstoezicht op de Mijnen te versterken.

Uit de gewijzigde wetgeving vloeien veranderingen voort voor (de eerstverantwoordelijke directie van) het ministerie van Economische Zaken en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Zo wordt de maatschappelijke context waarbinnen energiewinning plaatsvindt (meer) op de voorgrond geplaatst.

Dit brengt extra werkzaamheden met zich mee, zowel voor beleidsmakers, als voor vergunningverleners, adviseurs (bij toezichthouder en medeoverheden), en de toezichthouder. De extra werkzaamheden zien bijvoorbeeld op taken in het vergunningproces waarbij de omgeving meer dan voorheen dient te worden betrokken. Denk daarbij aan de weging van aspecten als de veiligheid van omwonenden en het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuur of van nadeel voor natuur en milieu.

Om elk van de te onderscheiden rollen op grond van de Mijnbouwwet goed te kunnen invullen, is duidelijkheid nodig over de reikwijdte van deze taken, is voldoende relevante deskundigheid nodig, en dient uiteraard in de benodigde capaciteit te worden voorzien. Deze randvoorwaarden voor een goede invulling blijken echter al gedurende langere periode niet te bestaan. Dat is met name het geval – al sinds 2008 – binnen het cluster vergunningverlening, waardoor niet alle vergunningen tijdig en juist kunnen worden verleend. Recent wees de inspecteur-generaal SodM er in de Staat van de sector Geothermie op, dat .."geen enkele geothermist over een goedgekeurd winningsplan blijkt te beschikken". E.e.a. heeft consequenties in de hele keten.

Recent – in 2016 – is nog het Project uitvoering reorganisatie Vergunningenteams Mijnbouw uitgevoerd, dat zich richtte op het doen van een voorstel voor een cluster vergunningen dat zodanig is ingericht en zodanig wordt gefaciliteerd dat het is toegerust op de toegenomen en veranderende aard van de werkzaamheden die de mijnbouwvergunningverlening met zich meebrengt.

Desalniettemin bestonden en bestaan er langdurige en ernstige achterstanden bij de verwerking van winningsplannen voor gaswinning en geothermie. SodM heeft bij het ministerie van EZ aangedrongen op het zo spoedig mogelijk wegwerken van bestaande achterstanden bij de verwerking van winningsplannen. Daarbij wordt in het jaarverslag over 2016 opgemerkt dat de bestaande situatie kan leiden tot rechtsonzekerheid bij ondernemingen, tot een gebrekkig *level playing field*, en tot handavingsdilemma's bij de toezichthouder.

Voor alle functies in het proces rondom mijnbouw is (schaarse) kennis noodzakelijk. Specifieke geowetenschappelijke expertise, relevant voor delfstofwinning en opslag in de diepe ondergrond, is cruciaal voor het goed vervullen van de hierboven benoemde rollen in de mijnbouw. Deze kennis is beperkt beschikbaar en wordt ook door de private markt benut.

Bevindingen (2)

Bij herziening van de Mijnbouwwet is geen overgangsregime geïntroduceerd, en in gestructureerde implementatie van deze wetwijziging is niet voorzien. Een wetsvoorstel over geothermie is al jaren in voorbereiding, maar nog niet tot stand gekomen. Dit gebrek aan (beleids)kaders veroorzaakt ook in de keten steeds meer problemen, zoals onduidelijkheid met betrekking tot de mogelijkheden voor handhaving van (al dan niet verleende) vergunningen.

Dit leidt vervolgens tot extra (politieke en maatschappelijke) druk op de beleidsmakers van EZ, die nog minder dan voorheen aan het stellen van beleidskaders voor de verlening van vergunningen toekomen. Uit deze vicieuze cirkel kan alleen worden ontkomen als de inrichting, facilitering, en toerusting van in de eerste plaats de rol vergunningverlening serieus ter hand wordt genomen.

Daarnaast dient de rol advisering, gezien de eisen die in de herziene Mijnbouwwet worden gesteld, goed te worden ingekaderd en belegd. Medeoverheden verzoeken om advies in mijnbouwaangelegenheden, vooral van SodM, om beter invulling te kunnen geven aan hun (nieuwe) verantwoordelijkheden. De rol advisering, voor zover het deze nieuwe verantwoordelijkheden betreft en met name ziet op de impact van mijnbouwactiviteit op de bovengrond, is echter (nog) niet expliciet belegd en afgebakend. SodM bevindt zich daardoor in een spagaatpositie en heeft daarnaast intern de verschillende rollen en taken nog onvoldoende gescheiden.

Naast het orde op zaken stellen in de rollen vergunningverlening en advisering is het zinvol het optimaal beleggen van de te onderscheiden rollen beleid, vergunningverlening, advies, en toezicht over verschillende organisatieonderdelen te bezien. In dit advies zijn enkele mogelijkheden voor het elders beleggen van de rol vergunningverlening verkend. Decentrale vergunningverlening is, gezien de gewenste verbinding tussen onder- en bovengrond en het belang van tegengaan van verdere versnippering van de kennis, daarbij niet als optie naar voren gekomen. Wel als opties gelden: het binnen de huidige rolverdeling versterken en verduidelijken van elk der rollen, het beleggen van de vergunningverlening bij een derde organisatie (meer in het bijzonder de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), het opbouwen van een nieuwe organisatie, of het bundelen van vergunningverlening met handhaving en toezicht (versterken van SodM). Hoewel in de bestaande situatie de toezichthouder al onder meer een sterke adviesbetrokkenheid bij vergunningverlening heeft is een combinatie van een vergunningverlenende rol met toezicht eerder niet grondig verkend.

Daarbij is van belang dat het bij SodM beleggen van een vergunningverlenende taak niet in strijd is met de Aanwijzingen inzake Rijksinspecties. Uit een aantal uitgevoerde *benchmarks* blijkt ook dat de combinatie van vergunningverlenende en toezichthoudende taken vaker voorkomt, ook daar waar het politiek en maatschappelijk gevoelige materie betreft, of beleidsterreinen waaruit staatsbaten voortvloeien, of waar de wens bestaat om de vergunningverlening beleidsmatig te (blijven) sturen, of zorgen leven met betrekking tot het verlies van kwaliteit en kennis bij beleid en/of ten aanzien van het in één hand beleggen van uitvoering en toezicht.

Welke toebedeling het beste moet worden geacht, hangt samen met de visie op de taak van de rol vergunningverlening: als sluitstuk van beleid, of als startpunt van de handhaving. Uit de uitgevoerde verkenning volgt dat betrokkenen in toenemende mate vergunningverlening als startpunt voor handhaving zien. Dat maakt dat het beleggen van deze rol buiten de beleidsomgeving, dus bij een derde organisatie als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland of bij SodM, meer voor de hand lijkt te liggen. Een ander belang dat duidelijk in het oog moet worden gehouden is het tegengaan van (verdere) versnippering van de beperkt beschikbare specialistische kennis en expertise.

Advies

Onafhankelijk van de positionering van elk der rollen dient een grote inhaalslag te worden gemaakt ten aanzien van het verminderen van de achterstanden bij de vergunningverlening, en dient duidelijkheid te worden gegeven over (de invulling van) de nieuwe adviserende taken richting medeoverheden. Daarnaast dient vaart te worden gemaakt met een nieuw wettelijk kader voor de winning van aardwarmte. De winning van aardwarmte en de vergunningverlening daarvoor vereist een ander werkproces en andere vergunningen.

De te maken inhaalslag vereist extra capaciteit voor in de eerste plaats het beoordelen van de aanvragen voor vergunningen en winningsplannen zelf, en in de tweede plaats een investering in beleid voor het met voorrang opstellen van de nodige beleidskaders en wetgeving, zodat zowel advisering als vergunningverlening en toezicht beter kunnen worden vormgegeven. Daarna is van belang toekomstgericht te opereren.

Los van de noodzaak van een inhaalslag kan de wenselijkheid van het anders dan wel elders beleggen van de rollen tussen organisatieonderdelen worden gezien. Daarbij zijn verschillende vormen denkbaar. Relevante factoren die bij de afweging tussen deze verschillende vormen dienen te worden betrokken, zijn onder meer de beschikbaarheid en waar mogelijk bundeling van schaarse expertise, de verbinding tussen onder- en bovengrond, maar ook veiligheid, leveringszekerheid, duurzaamheid en keteneffecten.

Uit deze verkenning blijkt dat de noodzaak tot het investeren in de rol vergunningverlening al geruime tijd bekend is, maar desalniettemin geen opvolging krijgt in de beleidsomgeving, waar deze rol nu berust. Daarom alleen al lijkt het aangewezen een andere positionering voor deze rol te verkennen. Dit wordt onderstreept door de toegenomen maatschappelijke context waarbinnen de rol wordt vervuld.

Het oprichten van een nieuwe organisatie die zich (enkel) richt op vergunningverlening verdient vooralsnog niet de voorkeur. In de eerste plaats zou een dergelijke organisatie (te) klein van omvang zijn, waarmee het lastig wordt om bijvoorbeeld relevante ontwikkelingen goed te volgen en de beschikbaarheid van afdoende expertise goed te kunnen borgen. Ook wordt de keten door een extra speler verder verlengd. Dat laatste argument geldt ook voor onderbrenging bij de RVO. Daar staat tegenover, dat deze organisatie als geen ander in staat mag worden geacht een grote professionaliseringsslag in het proces aan te brengen. Medeoverheden een rol geven bij vergunningverlening wordt niet als optie gezien, met het oog op (versnippering) van kennis.

De optie onderbrenging bij SodM is interessant. Deze organisatie kent al een grote betrokkenheid in het huidige vergunningsverleningsproces. De figuur waarbij vergunningverlening en toezicht in één organisatie worden gecombineerd, komt vaker voor. Er treedt geen verdere versnippering van kennis en expertise op. SodM zou in deze optie de vorm van een autoriteit voor energiewinning en -opslag aannemen.

Noodzakelijk is echter wel dat binnen de organisatie rolzuiverheid wordt gegarandeerd: degenen die toezicht houden kunnen geen bemoeienis hebben met de vergunningverlening. Andere organisaties die meerdere taken uitvoeren hebben dit opgelost door vastlegging daarvan in een intern Statuut. Geadviseerd wordt deze variant nader te verkennen. Ook de rol advisering, al dan niet aan medeoverheden, verdient aandacht.

Aanbevolen wordt om bij het voorbereiden van (wettelijke) maatregelen ex ante altijd een uitvoeringstoets te doen naar het voorbeeld van andere organisaties. Dit is bij de nieuwe Mijnbouwwet niet grondig gedaan, waardoor de wet als erg ingewikkeld en inefficiënt wordt ervaren. Ook wordt aanbevolen tijdig een implementatieplan te maken inclusief transitie-effecten teneinde onaangename verrassingen te voorkomen. Ook dit is onvoldoende gedaan bij de herziening van de Mijnbouwwet. De consequenties van de herziene bepalingen in de Mijnbouwwet vergen daardoor nog nadere uitwerking in beleidskaders.

Investeren in proces

Intensiveren inzet vergunningverlening

Duidelijke (beleids)kaders bieden, mede aan de hand van ex ante uitvoeringstoetsen, ook met het oog op de toekomst

Extra capaciteit voor (inhaal)slag m.b.t.) beoordelen van aanvragen nodig

Kader nodig n.a.v. herziening Mijnbouwwet, o.a. over adviserende taken/medeoverheden

Separaat wettelijk kader voor geothermie nodig

Rolverdeling kritisch bezien; Opties m.b.t. rol vergunningverlening

Optie 1. Oprichten nieuwe organisatie

Optie 2. Handhaven bij beleid

Optie 3. Onderbrengen bij RVO

Optie 4. Onderbrengen bij SodM

Geniet niet de voorkeur: geen kritieke massa, extra speler wedijvert om beperkt beschikbare specialistische kennis.

Geniet niet de voorkeur. Ondanks bewustzijn van (te grote) achterstanden is tot dusver niet voldoende geïnvesteerd.

Vergroot kans op slagvaardig oplossen huidige problematiek. Nadeel is verlengen van de keten.

Kortere keten, brede aanpak van verbeterpunten mogelijk. Wel grotere omslag en noodzaak intern statuut met functiescheiding.

Inhoudsopgave

1	Opdracht.....	1
2	Kader	5
3	Ontwikkelingen	6
4	Benchmarks	13
5	Analyse	20
6	Conclusies.....	26
7	Transitie	27
8	Geraadpleegde literatuur	28

1 Opdracht

Aanleiding

De Mijnbouwwet geeft regels met betrekking tot (het onderzoek naar) het winnen van delfstoffen en met de mijnbouw verwante activiteiten, zoals opslag.

Deze wet is recent herzien met het oog op de versterking van het veiligheidsbelang in de mijnbouw en de regie op de opsporings-, winnings- en opslagvergunningen.

Het voorstel tot wijziging vloeide mede voort uit een toezegging in de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid met betrekking tot de aardbevingsrisico's in Groningen.

De wijziging beoogde o.a. de minister van EZ meer regie te geven bij belangrijke beslissingen op het gebied van mijnbouw en de positie van Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM) te versterken.

Door amendementen zijn daarnaast enkele belangrijke accenten verlegd. Deze wetswijziging is op 1 januari jl. in werking getreden zonder overgangsrecht.

Uit de gewijzigde wetgeving vloeien veranderingen voort voor zowel het ministerie van EZ als SodM. Deze wijzigingen zien op bijvoorbeeld onder meer op:

randvoorwaarden aan veilige winning, incl. betrekken omgeving;
het voorkomen van schade aan gebouwen of infrastructuur;
het voorkomen van nadeel voor natuur en milieu;
betrokkenheid Colleges van B&W en waterschappen.

Daarbij zijn er in toenemende mate vragen vanuit medeoverheden, met name richting de toezichthouder, en maatschappelijk, over bijv. de impact van mijnbouwactiviteiten op bovengrondse bebouwing.

dat speelt uiteraard in Groningen, maar ook in Twente (mogelijke consequenties zoutwinning) en in Limburg (na-ijleffecten steenkolenwinning).

Daarmee staat de maatschappelijke context waarbinnen energiewinning plaatsvindt nadrukkelijk meer op de voorgrond dan voorheen.

Opdracht aan ABDTopConsult

De directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging en de inspecteur-generaal van SodM hebben gezamenlijk behoefte helderheid te creëren over zowel de rollen die vervuld moeten worden als over de eisen die dit stelt aan de toerusting van hun organisaties. Gezien de hierboven geschetste maatschappelijke context en in het licht van de doelen van de nieuwe Mijnbouwwet hebben de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging van het ministerie van EZ en de inspecteur-generaal van SodM gezamenlijk ABDTopConsult verzocht te bezien hoe de rollen beleid, vergunningverlening, advisering en toezicht het beste kunnen worden belegd, en wat dit inhoudt voor de toerusting van die rollen in beide organisaties.

De opdracht is primair gericht op de meest betrokken organisatieonderdelen van het ministerie van Economische Zaken, namelijk het directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging, en SodM. Andere relevante actoren zijn indien daartoe aanleiding bestond als relevante samenwerkingspartner of belanghebbende bevroegd. De blik is daarbij gericht gebleven op de (uitvoering van de) Mijnbouwwet, waarbij aan gerelateerde gebieden zoals wind op zee en netbeheer minder aandacht is besteed.

Onderzoeksaanpak

Voor het onderdeel **rollen** zijn de volgende aspecten nader bezien:

a. Welke rollen kunnen worden onderscheiden en hoe zijn deze thans gedefinieerd en belegd?

b. Hoe functioneren deze rollen en hoe worden deze door andere betrokkenen gepercipieerd?

c. Hoe worden rollen gevoed door de voor de taakuitoefening benodigde kennis? Is deze kennis in huis beschikbaar en/of wordt deze van buiten betrokken? Is de kennis schaars en hoe is de elasticiteit van de beschikbaarheid ervan?

d. Hoe worden in andere sectoren vergelijkbare rollen gepositioneerd en waarom? Zijn lessen te trekken?

e. Welke alternatieven zijn denkbaar? Hoe verhouden voor- en nadelen zich t.o.v. het huidige model?

a t/m c zijn onderzocht door het verrichten van bronnenonderzoek, literatuurstudie, informatie-inwinning bij DG ETM en SodM, en het raadplegen van kenners van de expertisestructuur en –beschikbaarheid. d en e zijn onderzocht door informatie-inwinning bij en gesprekken met relevante organisaties.

Voor het onderdeel **toerusting** zijn de volgende aspecten nader bezien:

a. Hoe zijn taken georganiseerd in DG ETM en in SodM? Welke resultaten worden daarmee behaald? Zijn er achterstanden dan wel niet afgedekte taken?

b. Hoe en in welke mate zijn de eisen van de doelen van de herziene Mijnbouwwet al verwerkt in de organisaties, in de sterkte en in competenties (kennis en vaardigheden)? Welke *unfinished business* zien de organisaties zelf daar nog?

c. In hoeverre beschikken de organisaties over de ruimte en expertise om te anticiperen op nieuwe technologieën en andere ontwikkelingen?

d. Welke eisen vloeien voort uit een eventueel aan te bevelen alternatieve positionering van de rollen voor de toerusting van de organisatie? Zijn daar restricties aan verbonden vanuit arbeidsmarktperspectief?

a t/m d zijn onderzocht door informatie-inwinning bij DG ETM en SodM, gebruik van reeds verrichte en/of externe analyses, beleving van de toerusting (snelheid en kwaliteit) bij belanghebbenden, informatie-inwinning bij medezeggenschap, en bij relevante kenner(s) van de relevante arbeidsmarkt.

Uitvoering opdracht

Ten behoeve van het advies zijn meerdere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zowel het ministerie van EZ als SodM:

dhr. Gaastra

dhr. Smallenbroek

dhr. Van der Meijden

dhr. Laane

medewerkers DG ETM

medewerkers SodM

clusterleider DG ETM

teamleider DG ETM

Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende relevante organisaties, onder meer als onderdeel van de uitgevoerde *benchmark*:

dhr. Spijkerman (Agentschap Telecom)

dhr. Van den Heuvel (Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming)

dhr. Van de Bos (Inspectie Leefomgeving en Transport)

mw. Van Daalen (TNO)

dhr. Allesie (Nederlandse Emissieautoriteit)

dhr. Harmsma en dhr. Van der Burg (RVO)

Ook is *desk research* verricht naar (de achtergrond van de herziening van) de Mijnbouwwet, de maatschappelijke context waarbinnen de taken op grond van de Mijnbouwwet door de betrokken organisaties moeten worden verricht, en andere relevante stukken, zoals ten aanzien van het toekomstperspectief van de sector.

2 Kader

Mijnbouw

De term 'mijnbouw' roept de associatie op met de kolenmijnen. Maar de winning van delfstoffen kent vele verschijningsvormen. Denk aan olie en gas, maar ook aan zout. De Mijnbouwwet ziet daarnaast niet alleen op delfstoffen, maar ook op aardwarmte (geothermie). En de opsporing en winning vindt niet alleen op land plaats, maar ook op zee. Wel is de Mijnbouwwet op grond van art.2, tweede lid, m.u.v. art.51, voor zover het delfstoffen betreft alleen van toepassing als die delfstoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig zijn.

Daarnaast ziet de Mijnbouwwet ook op de opslag van stoffen. Naast aardgas kunnen ook andere stoffen worden opgeslagen, zoals stikstof en CO₂, bijvoorbeeld op locaties waar eerder stoffen gewonnen zijn: opslag in de poreuze lagen van uitgeproduceerde gasvelden, in zoutcavernes of in mijngangen in kolenlagen. Voor het opslaan van stoffen in de ondergrond is een opslagvergunning nodig en dient de vergunninghouder o.a. te beschikken over een goedgekeurd opslagplan.

Voor het opsporen en winnen van delfstoffen en aardwarmte is een vergunning nodig van de Minister van Economische Zaken. Tevens is volgens de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) een omgevingsvergunning nodig.

In 2015 verscheen de Kamerbrief Warmtevisie van het kabinet (30196, nr.305). Hieruit blijkt onder meer dat gas nog de belangrijkste brandstof is voor de productie van warmte.

Art.1, onder a, van de Mijnbouwwet definieert **delfstoffen** als in de ondergrond aanwezige mineralen of substanties van organische oorsprong, in een aldaar langs natuurlijke weg ontstane concentratie of afzetting, in vaste, vloeibare of gasvormige toestand, met uitzondering van brongas, kalksteen, grind, zand, klei, schelpen en mengsels daarvan.

Art. 1, onder b, van de Mijnbouwwet definieert **aardwarmte** als in de ondergrond aanwezige warmte die aldaar langs natuurlijke weg is ontstaan. De Mijnbouwwet is op grond van art.2, derde lid, met betrekking tot aardwarmte slechts van toepassing, voorzover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is.

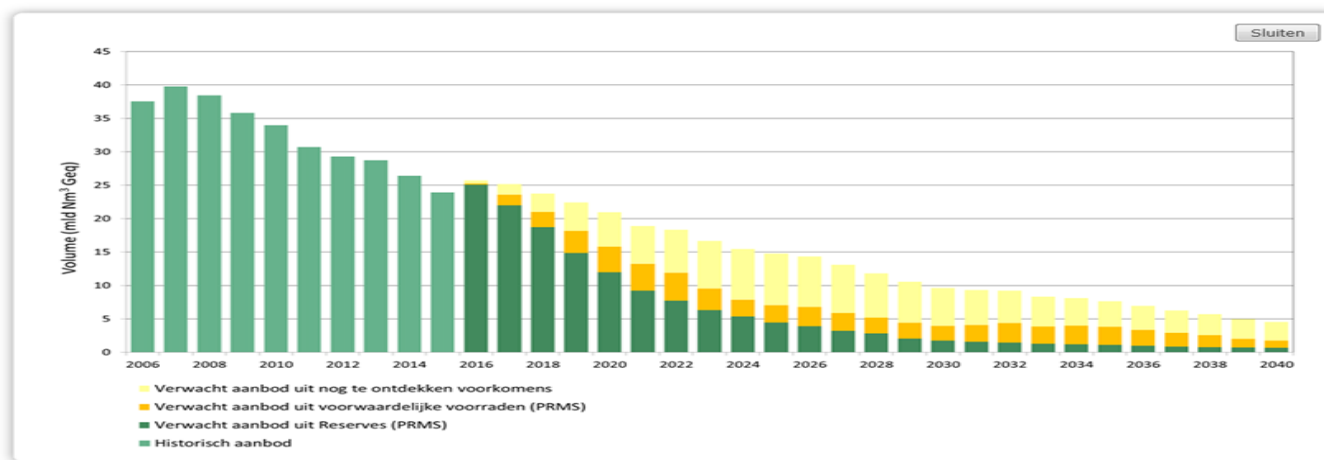
Art.1, onder h, van de Mijnbouwwet definieert het **opslaan** van stoffen als het brengen of houden van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, dan wel het terughalen van die stoffen (...).

Zie ook de toelichting op ondergrondse opslag op NLOG, <http://www.nlog.nl/ondergrondse-opslag>, geraadpleegd op 19 juli 2017 of de uiteenzetting op de website van SodM, <https://www.sodm.nl/onderwerpen/ondergrondse-opslag>, geraadpleegd op 25 juli 2017.

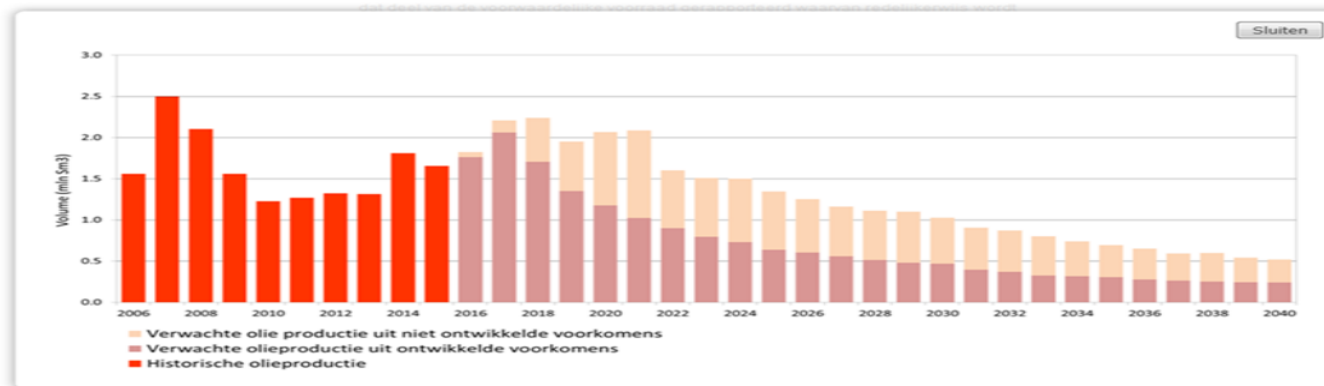
Delfstoffen zijn, zo stelt art.3 van de Mijnbouwwet, eigendom van de staat.

3 Ontwikkelingen

Productie aardgas

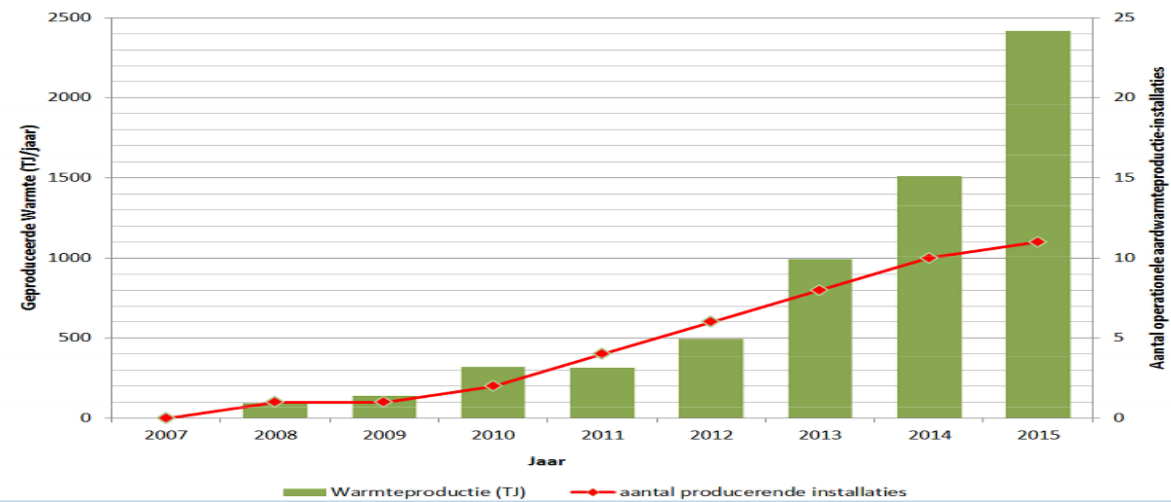


Productie olie



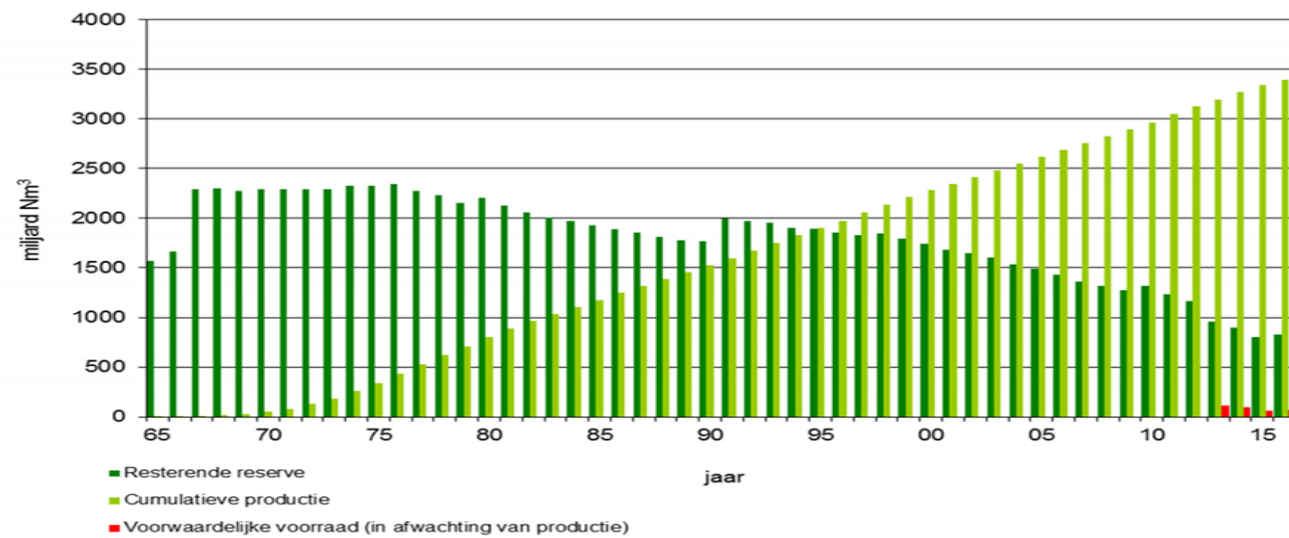
Figuur 1. Productieprognose aanbod van Nederlands aardgas (kleine velden).
Figuur 2. Productieprognose aanbod van Nederlandse olie.
Bron NLOG, <http://www.nlog.nl/olie-en-gas-overzicht>, geraadpleegd 19 juli 2017

Productie aardwarmte



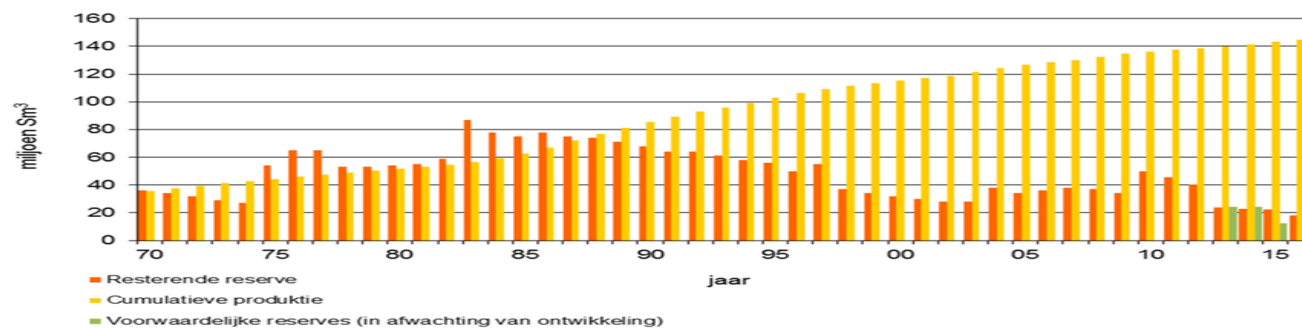
Figuur 3. Jaarproductie aan aardwarmte (TJ/jaar). Bron NLOG, <http://www.nlog.nl/geothermie-overzicht>, 19 juli 2017

Gasreserves en cumulatieve productie



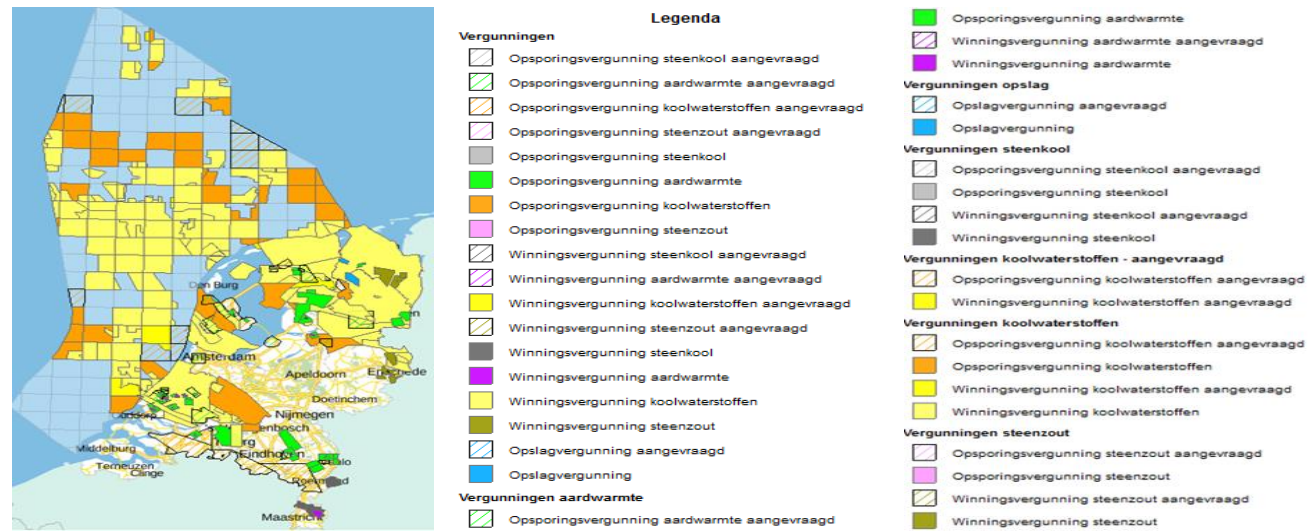
Figuur 4. Gasreserves en cumulatieve productie, 1965-2016. Bron: 'Delfstoffen en aardwarmte in Nederland', 2015, blz.149.

Aardoliereserves en cumulatieve productie



Figuur 5. Aardoliereserves en cumulatieve productie, 1970-2016. Bron: 'Delfstoffen en aardwarmte in Nederland', jaarverslag 2015, blz.153

Overzichtskaart vergunningen

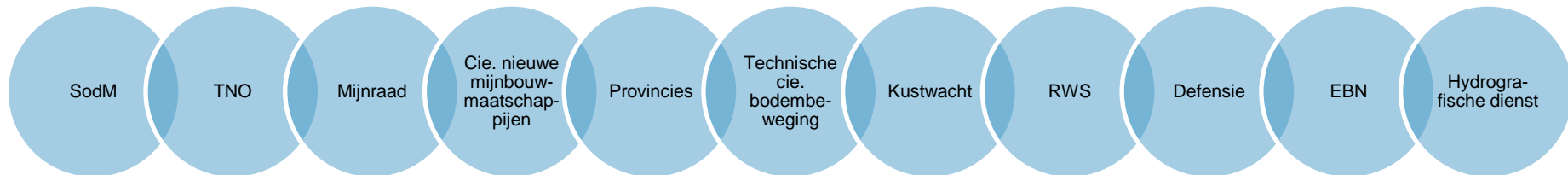


Figuur 6. Overzicht vergunningen, 19 juli 2017, NLOG (<http://www.nlog.nl/kaart-vergunningen>)

Overzicht op hoofdlijnen van verschillende procedures voor het cluster vergunningverlening m.b.t. ondergrond

Opsporingsvergunning	Winningsvergunning	Opslagvergunning	Winningsplan	Overige procedures
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Aanvraag	<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Overdracht vergunning
<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Wijzigingen en intrekken	<input type="checkbox"/> Aanvraag delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Verwijderen installatie
<input type="checkbox"/> Aanvraag aardwarmte	<input type="checkbox"/> Aanvraag aardwarmte		<input type="checkbox"/> Aanvraag aardwarmte	<input type="checkbox"/> Ontwerpen, plaatsen en gebruiken installatie
<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen onshore		<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Instellen veiligheidszone
<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen offshore		<input type="checkbox"/> Wijziging delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Verkenningsonderzoek
<input type="checkbox"/> Wijziging aardwarmte	<input type="checkbox"/> Wijziging aardwarmte		<input type="checkbox"/> Wijziging aardwarmte	<input type="checkbox"/> Instemming OVS
<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring delfstoffen onshore	<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring delfstoffen onshore			<input type="checkbox"/> Aanvraag vergunning aanleg pijpleiding
<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring delfstoffen offshore	<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring delfstoffen offshore			<input type="checkbox"/> Buiten gebruik stellen pijpleiding
<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring aardwarmte	<input type="checkbox"/> Intrekking en afstandsverklaring aardwarmte			<input type="checkbox"/> Wecq
				<input type="checkbox"/> Sluitingsplan
				<input type="checkbox"/> Eenmakingsovereenkomst
				<input type="checkbox"/> Buiten de RCR stellen van mijnbouwactiviteiten

Overzicht op hoofdlijnen van betrokken partijen voor het cluster vergunningverlening m.b.t. ondergrond



Hoofdpijnen werkzaamheden en betrokken partijen voor het cluster vergunningverlening m.b.t. de bovengrond

Aanvraag art.33 Mbw-brief <ul style="list-style-type: none">• Gemeente,• RWS,• RCE,• SodM	Melding Bamm <ul style="list-style-type: none">• SodM	Aanvraag m.e.r. beoordelingsbesluit <ul style="list-style-type: none">• Gemeente,• RCE,• SodM	Aanvraag omgevingsvergunning <ul style="list-style-type: none">• Gemeente,• Provincie,• Waterschap,• SodM	m.e.r. <ul style="list-style-type: none">• Bedrijf,• SodM,• Gemeente,• RCE,• RWS,• SodM	Aanvraag mijnbouwmilieuvergunning <ul style="list-style-type: none">• RWS• Kustwacht• Commissie m.e.r
Aanvraag wijziging mijnbouwmilieuvergunning <ul style="list-style-type: none">• RWS,• SodM	Melding activiteitenbesluit <ul style="list-style-type: none">• Gemeente,• SodM,• Waterschap,• Provincie	Veiligheidsrapport <ul style="list-style-type: none">• Gemeente,• SodM,• Waterschap			

4 Benchmarks

Kader

In de opdracht aan ABDTopConsult is onder meer verzocht te bezien hoe de rollen beleid, vergunningverlening, advisering en toezicht het beste kunnen worden belegd. Van oudsher zijn op het gebied van de Mijnbouwwet beleid en vergunningverlening aan elkaar gekoppeld, en kent de toezichthouder ook een belangrijke adviserende taak, met consultatie van TNO-AGE. Daarover meer in het hoofdstuk Rolverdeling.

Bij wijze van *benchmark* is ten behoeve van dit advies de rolverdeling in enkele andere domeinen verkend. Daarbij is gekozen voor beleidsterreinen die ook op politiek en maatschappelijk gevoelige materie betrekking hebben, of waar sprake is van schaarse expertise die optimaal moet worden benut, die staatsbaten met zich mee brengen, of waar op andere wijze een raakvlak met de mijnbouw kan worden gevonden, zoals de weging van het veiligheidsbelang en het economisch belang, en/of het leveringszekerheidsbelang.

De *benchmark* bevestigt dat, ook op beleidsdomeinen die één of meerdere van de hiervoor genoemde aspecten kennen, verschillende vormen denkbaar zijn. Hierna worden deze beleidsdomeinen kort toegelicht, met aandacht voor specifieke factoren:

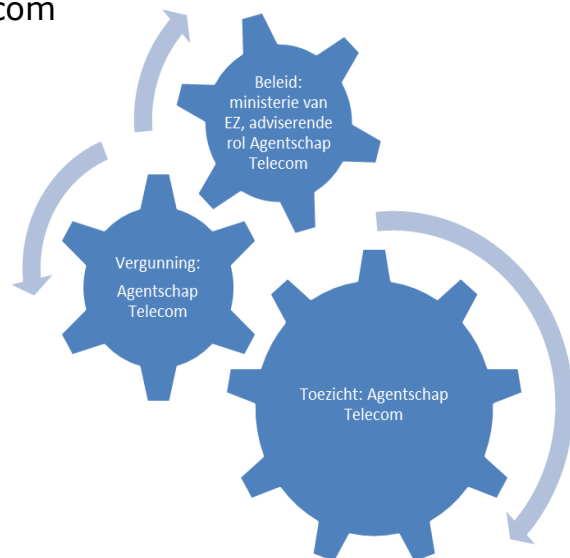
aard werkgebied

beleid, advies, vergunningverlening, toezicht

beschikbaarheid expertise

positionering

Telecom



Telecommunicatie maakt, zeker sinds de opkomst van mobiel internet, een steeds groter en belangrijker onderdeel uit van ons dagelijks leven. De beschikbaarheid van betrouwbare en moderne telecommunicatie vormgeven in en voor Nederland is een beleidsverantwoordelijkheid van de minister van EZ. Daarbij zijn ook aspecten als betaalbaarheid en veiligheid (zie bijv. het scannen en jammer van frequenties door arrestatieteams) van belang. Ook speelt in dit beleidsveld het vraagstuk van de verdeling van schaars beschikbare middelen, in dit verband frequenties voor omroep en openbare telecommunicatie. Die verdeling vindt plaats via een veiling of een vergelijkende toets. Dat brengt opbrengsten voor de staat met zich mee.

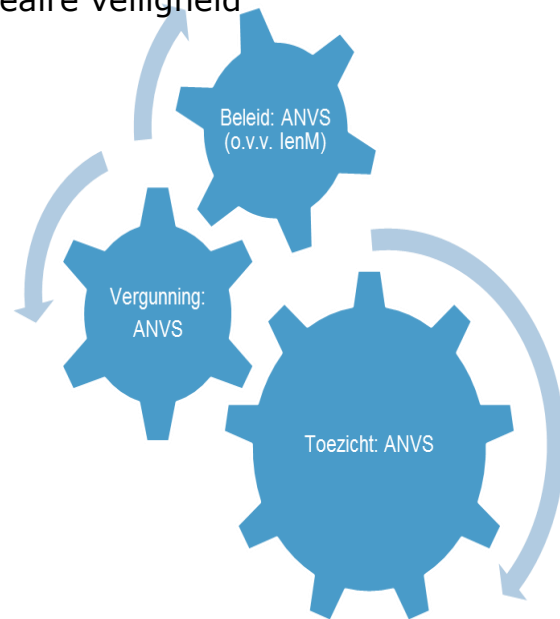
Beleid m.b.t. de telecommunicatiesector (o.a. het reguleren en controleren van het gebruik van radiofrequenties) wordt namens de minister van EZ vormgegeven.

Agencja Telekom heeft bij het opstellen van beleid een **adviserende** rol.

Vergunningverlening vindt in mandaat door het Agencja Telekom plaats. Dit agencja houdt ook **toezicht**. Agencja Telekom is dus zowel uitvoerder als toezichthouder van de toepasselijke wet- en regelgeving.

De *benchmark* met het Agencja Telekom is wellicht voor het mijnbouwdomein interessant, gezien de positionering van dit agencja - onder EZ - en de wijze waarop het Agencja Telekom de verleende vergunningen als startpunt voor haar handhaving hanteert.

Nucleaire veiligheid



Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zijn onderwerpen die meteen beelden oproepen. Deze specifieke vorm van energiewinning is met vele veiligheidswaarborgen omgeven. Sinds 2015 is alle kennis en kunde op het gebied van de nucleaire sector binnen de overheid gebundeld in de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.

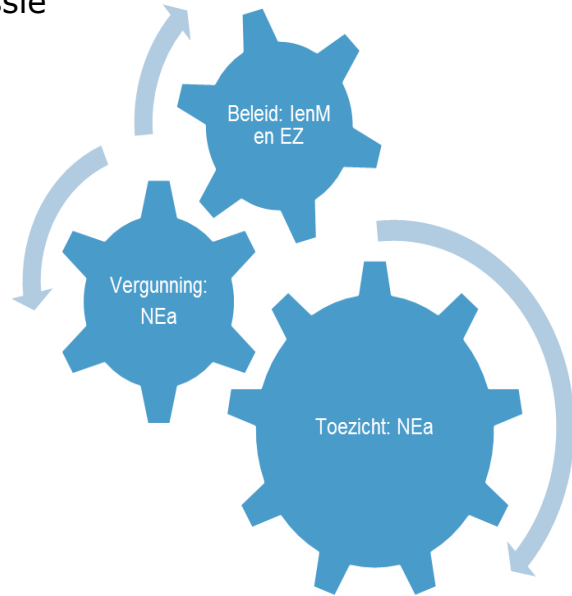
Beleid m.b.t. de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming wordt voorbereid door de (ZBO) Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming onder verantwoordelijkheid van de minister van IenM. De minister stelt zelf geen beleidsregels.

De basiskennis (zie ook hieronder) heeft ANVS zelf in huis, om zowel voor beleid en regelgeving en **vergunningverlening**, als **toezicht** en handhaving te kunnen benutten.

Functionele scheiding tussen vergunningsverlening en toezicht door de ANVS geborgd in het bestuursreglement en de interne mandatering.

De *benchmark* met de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is interessant, gezien het spanningsveld - in politieke verantwoordelijkheid - tussen energieproductie en veiligheid. De minister van IenM draagt politieke verantwoordelijkheid voor het domein nucleaire veiligheid. De minister van EZ is verantwoordelijk voor het domein energieproductie. Ook beschikt de ANVS over specialistische kennis en expertise over het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, maar die kennis is schaars en, zeker in een aantrekkende economie, moeilijk te veroorloven. In haar taken wordt de ANVS bijgestaan door 'technological support organizations' als het RIVM (stralingsbescherming) en Duitse instituten op het gebied van nucleaire veiligheid. De werkwijze in de mijnbouw, met de expertise van TNO-AGE en via het KEM, laat zich hiermee vergelijken.

Emissie



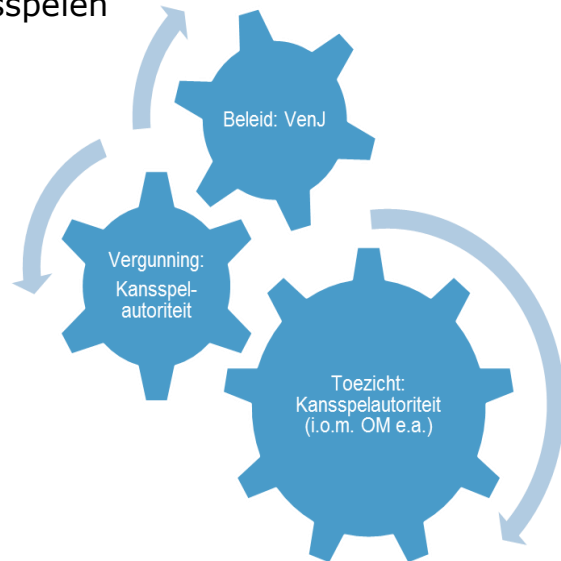
Klimaatverandering is een actueel thema. Emissieregulering is onderdeel van de ontwikkeling van klimaatbeleid. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) borgt als uitvoeringsorganisatie en toezichthouder dat bedrijven die deelnemen aan het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) voldoen aan hun verplichtingen.

Het ministerie van IenM (eigenaar) is samen met het ministerie van EZ verantwoordelijk voor de ontwikkeling van **beleid** op het gebied van het klimaat en hernieuwbare energie. Dat betreft met name internationaal /Europees beleid.

De NEa is een agentschap, met een bestuur als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), en is o.a. verantwoordelijk voor verlenen en actualiseren van emissie**vergunningen**; monitoren, toewijzen en verlenen van emissierechten; veilen van emissierechten; en **toezicht** houden op de naleving van wetten en regels.

Deze *benchmark* kan interessant zijn, gezien de keuze om de taken van de NEa, waaronder het veilen en alloceren van emissierechten en het in individuele gevallen sanctioneren op bedrijven, waarmee een aanzienlijk economisch belang gepaard kan gaan, uitdrukkelijk op afstand van de politiek te plaatsen en een bestuur als ZBO aan te stellen om de onafhankelijkheid te borgen. Alle primaire besluiten worden namens het bestuur in mandaat door de NEa genomen. De NEa is, ook vanwege de bij deze organisatie aanwezige expertise, steeds vroegtijdig bij beleidsvorming betrokken. Dit leidt tot uitvoerbaar beleid. Aan de NEa is het om belangrijke signalen ook tijdig en op de juiste wijze bij beleid te laten landen ('beleidsgevoeligheid'). Ook interessant is de visie om de vergunning nadrukkelijk te zien als eerste vorm van toezicht. De basis voor de functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht is een statuut, met strikte rollenscheiding.

Kansspelen

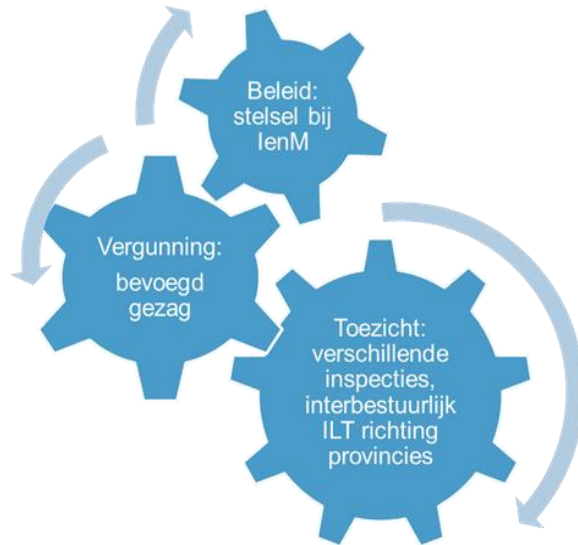


Maatschappelijke discussie bestaat al geruime tijd over het spanningsveld tussen (het voorkomen van) kansspelverslaving en de opbrengsten voor de staatskas van kansspelen, zoals de Staatsloterij of Holland Casino. Onder het motto 'veilig spelen op een eerlijke markt' draagt de Nederlandse Kansspelautoriteit zorg voor een veilig en betrouwbaar aanbod van kansspelen.

De verantwoordelijkheid voor het kansspel**beleid** ligt bij de staatssecretaris van het ministerie van VenJ. De (ZBO) Kansspelautoriteit oefent haar wettelijke uitvoeringstaken onafhankelijk uit. De Kansspelautoriteit verstrekt onder strikte eisen exploitatie**vergunningen** en legt de vergunninghouders een kansspelheffing op. Met de opbrengst van de heffing worden de uitgaven van de Kansspelautoriteit gefinancierd. De Kansspelautoriteit houdt **toezicht** op het naleven van betrokken wet- en regelgeving voor kansspelen en het handhaven hiervan.

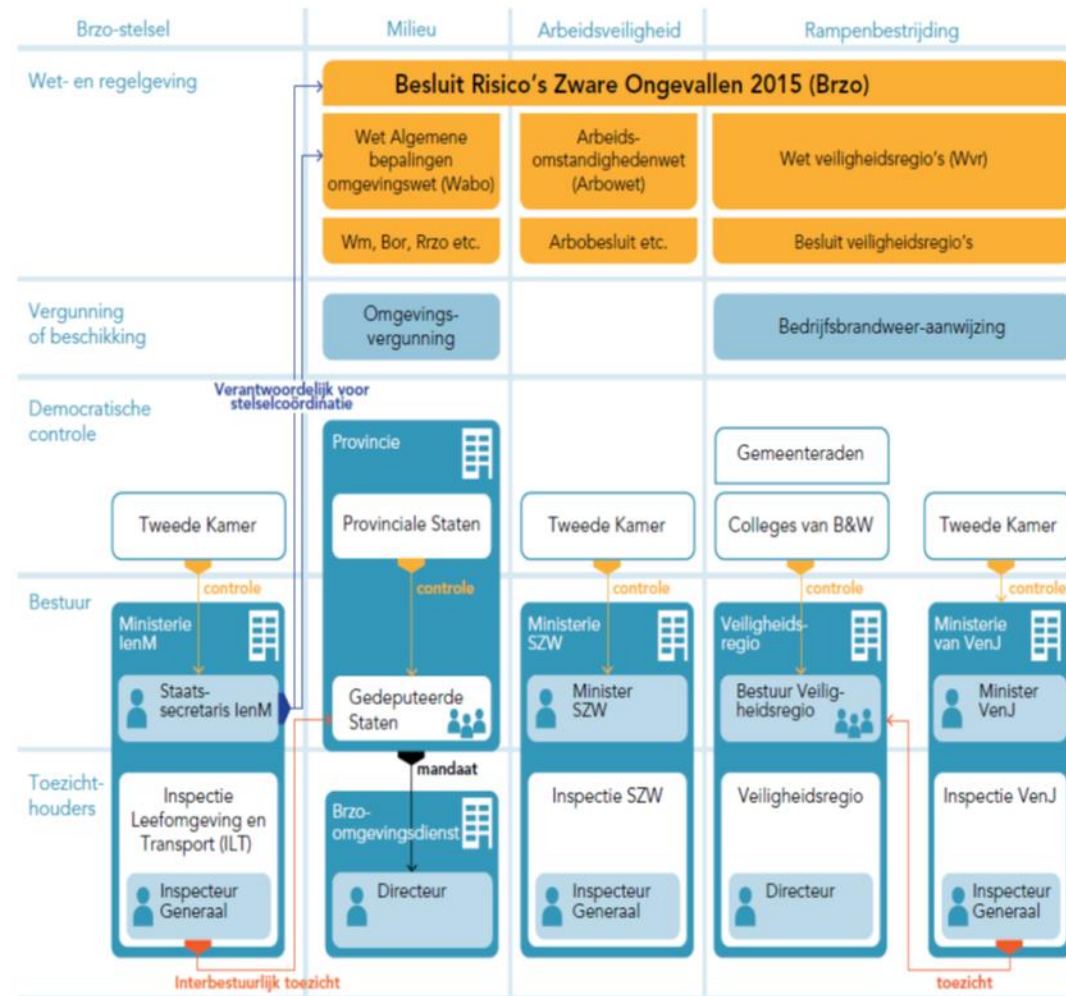
Hoewel een heel ander vakgebied, is een *benchmark* met de Kansspelautoriteit voor de mijnbouw interessant gezien het belang van het bewaken van een veilige omgeving, in relatie tot het exploiteren (van kansspelen in dit geval). Als opdracht heeft deze autoriteit naast toezicht houden op de naleving ook het beslissen op aanvragen om vergunningen voor kansspelen, waar voor bedrijven een economisch belang mee samenhangt, maar ook het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving en het geven van voorlichting en informatie.

BRZO

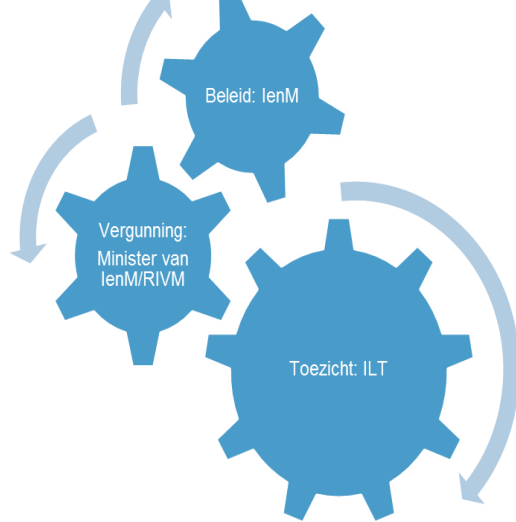


Het BRZO stelt extra eisen aan bedrijven die relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan. De **(beleids)** verantwoordelijkheid ligt bij de minister van IenM. Maar verschillende (mede)overheden zijn betrokken. Zo heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport een wettelijke **advies**taak naar het bevoegd gezag bij **vergunning**verlening aan grote bedrijven. Verschillende **toezicht**houders zijn betrokken. Eerste lijn is de BRZO-omgevingsdienst.

Een *benchmark* met de BRZO is leerzaam, gezien de belangen die ook in deze sector spelen op het gebied van veiligheid en (het bevorderen van) de economie. Daarbij is sprake van een vanuit de historie weliswaar verklaarbare, maar toch moeilijk te doorgronden complexiteit, die niet als voorbeeld kan gelden voor andere sectoren.



Genetische modificatie



Onderdeel van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu is het bureau GGO. Dit bureau voert een aantal wettelijke taken uit op het gebied van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). De beoordeling van de mogelijke risico's voor mens en milieu van deze ggo's is een belangrijke taak.

De minister van IenM is, op dit deel, verantwoordelijk voor het **beleid**. De minister beoordeelt kennisgevingen en verleent **vergunningen** voor toepassingen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). Het Bureau GGO van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) behandelt de aanvragen en bereidt de **afgifte van de vergunning** voor (mandaat).

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt **toezicht** op de naleving van het Besluit en de Regeling genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 (Besluit en Regeling ggo) en de bijbehorende kennisgevingen en vergunningen.

Maatschappelijke discussie over gebruik van ggo's in laboratoria (ingeperkt gebruik), veldproeven, gentherapie (introductie in het milieu) en importstromen (markttoelating).

Mogelijk relevant aan deze *benchmark* is het volgende. Ook voor het beoordelen van de mogelijke risico's voor mens en milieu van ggo's is specialistische expertise nodig. In dit beleidsterrein is ervoor gekomen om de minister de mogelijkheid te geven hiervoor een commissie, de Commissie Genetische Modificatie (COGEM), om advies te vragen. Daarnaast is vergunningverlening wel een taak van de minister zelf, maar wordt de afgifte ervan door Bureau GGO bij het RIVM voorbereid. Met het oog op een goede handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid is er een nauwe samenwerking tussen de inspectie en Bureau GGO.

5 Analyse

Analyse algemeen

De afgelopen periode is er, mede als gevolg van de aardbevingen in Groningen, meer aandacht voor mijnbouw gekomen. Dit heeft geleid tot een herziening van de Mijnbouwwet. In afwachting van de toen voorziene wijzigingen in de Mijnbouwwet is al in 2015 toegezegd om opsporings- en winningsvergunningen voor delfstoffen op land aan te houden totdat de wijzigingen in werking zijn getreden, en om de winningsplannen al conform de op dat moment voorziene wijzigingen te gaan beoordelen.

De in de mijnbouwwetgeving doorgevoerde wijzigingen zijn niet steeds vooraf afgestemd met de uitvoering (vergunningverleners noch toezichthouder), er is niet voorzien in overgangsrecht, en de wijzigingen zijn niet uitgewerkt in een implementatieplan of in beleidskaders. Dit heeft tot gevolg dat bestaande achterstanden in de vergunningverlening verder zijn opgelopen en dat de procedures om te komen tot vergunningverlening aanzienlijk meer tijd vragen. De (actuele) statistische onderbouwing van de oplopende doorlooptijden en de achterstanden lijkt overigens niet voorhanden te zijn en is door ontbrekende tools moeilijk te maken.

Vergunningverlening is van oudsher ingebed in de beleidsomgeving. Vanuit deze historie zijn de toepasselijke procedures beleidsmatig ingericht, en staat vergunningverlening als het ware ten dienste van het bereiken van beleidsdoelstellingen. De rechtvaardiging voor die positionering wordt traditioneel gevonden in de politieke gevoeligheid van het dossier. De inschatting van EZ is dat voor adequate afhandeling een verdubbeling van het aantal fte's noodzakelijk is. Dat lijkt niet overdreven (kwantiteit plus grotere complexiteit).

Daarnaast is de adviserende taak, die bijvoorbeeld ziet op (verantwoorde) stimulatietechnieken, of de consequenties van winning voor de bovengrond(se bebouwing), of de vraag of opsporing en/of winning in de buurt van een natuurgebied verantwoord is, niet duidelijk belegd. Daarmee is ook niet voorzien in een adequate toerusting in kennis en capaciteit voor deze rol. Medeoverheden melden zich tegelijkertijd steeds nadrukkelijker om wel op dit punt in overleg te treden. SodM adviseert de vergunningverlening, maar staat hierin t.o.v. haar toezichthoudende taak in een spagaat en heeft daarnaast intern de verschillende rollen en taken nog onvoldoende gescheiden. De vergunningverlener vaart grotendeels blind op dit advies van SodM.

Meer in het bijzonder ontbreekt het al geruime tijd aan duidelijke kaders voor de winning van geothermie. Zo zou, volgens de eerste Staat van de sector geothermie (juli 2017), geen enkele aardwarmteoperator over een geldig winningsplan beschikken. Dit terwijl, om aardwarmte te mogen winnen, ondernemingen voorzien van een winningsvergunning moeten beschikken over onder meer een goedgekeurd winningsplan. Dat plan gaat in op de wijze en duur van de winning, maar ook op de te verwachte schade. Wetgeving over geothermie is al meer dan vijf jaar in voorbereiding.

Voor toerusting van elk der rollen is noodzakelijk dat voldoende (en zeer gespecialiseerde) kennis en capaciteit beschikbaar is. Deze kennis is schaars en wordt door alle publieke én private spelers benut. Er is een spanningsveld tussen het meervoudig inzetten van deze schaarse hoogwaardige kennis en het objectief kunnen inzetten van die kennis ten behoeve van publieke doelen. Daarbij is van belang te onderkennen dat een gebrek aan toekomstperspectief voor de fossiele energie ertoe kan leiden dat de nu bestaande kennis in rap tempo verdwijnt. Tegelijkertijd is kennis van de ondergrond ook noodzakelijk voor andere toepassingen, zoals opslag van delfstoffen, geothermie en verantwoorde ontmanteling van installaties na de winning/opslag.

Analyse rollen

De essentiële rollen die vervuld worden binnen het domein van de mijnbouw zijn die van beleidsmaker, vergunningverlener, adviseur beleid, adviseur vergunningverlening, en toezichthouder.

De directie Energie & Omgeving is verantwoordelijk voor het mijnbouwbeleid en vergunningverlening.

SodM is toezichthouder en heeft een belangrijke adviesrol op (technische aspecten in) de vergunningverlening. Enkele specifieke vergunningen worden nu al door SodM gegeven.

Cf. de herziening Mijnbouwwet wordt bij opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen het advies van de provincie betrokken en in het advies van de provincie de inbreng van gemeenten en waterschappen meegenomen. Bij een besluit m.b.t. instemming met een winningsplan zullen provincie, betrokken gemeenten en waterschappen afzonderlijk adviseren. De werkwijze om deze advisering bij vergunningverlening te betrekken verdient nog aandacht.

Beide organisaties – het directoraat-generaal Energie, Telecom en Mededinging en SodM – hebben vastgesteld dat zij elk een veranderopdracht hebben om hun taken in de nieuwe verhoudingen waar te kunnen maken.

De afgelopen jaren is de organisatie van SodM al aanzienlijk versterkt, zowel qua deskundigheid als qua taakopvatting. Interne functiescheiding verdient aandacht.

De (uitvoering van de) veranderopdracht op het departement komt minder duidelijk naar voren.

De opdrachtgevers signaleren dat de uitvoering meer aandacht vraagt door de toegenomen aandacht voor alle mijnbouwactiviteiten en de maatschappelijke weerstand die ontstaat bij concrete projecten, hetgeen ten koste gaat van de beschikbare capaciteit voor het structurele beleidswerk.

Hierdoor bestaat het risico dat niet tijdig wordt geanticipeerd op nieuwe ontwikkelingen (b.v. rond geothermie of opslag van stoffen), hetgeen vervolgens weer consequenties kan hebben bij het proces van vergunningverlening en daarop handhaving. Dit leidt tot een vicieuze cirkel.

Het omgaan met maatschappelijke weerstanden, het complexe proces, en het nemen van instemmingsbesluiten met winningsplannen vergt veel van de medewerkers. De werkwijze vraagt deels ook om andere en aanvullende competenties bij medewerkers, zo stellen de opdrachtgevers.

In de memorie van toelichting (34348, nr.3) bij de wijziging van de Mijnbouwwet is opgenomen dat "[h]et belang van de veiligheid voor burgers expliciet en structureel [wordt] meegenomen in het besluitvormingsproces en decentrale overheden een actieve rol [krijgen] in de besluitvorming". In het wetsvoorstel wordt wel het begrip 'veiligheid' gehanteerd, maar niet voor de uitvoering geconcretiseerd.

Daarbij is ook de vraag aan de orde of, gelet op de benodigde deskundigheid en het maatschappelijk draagvlak voor vergunningverlening, de uitvoerende activiteiten op het gebied van de mijnbouwvergunningen wel passen binnen een beleidsdirectie op het departement.

Analyse positionering rollen

Bij het uitvoeren van de opdracht is aandacht besteed aan de filosofie achter vergunningverlening: als sluitstuk van beleid, of als startpunt voor handhaving. De positionering van de rol vergunningverlening – op zichzelf staand, binnen de beleidsomgeving of bij de toezichthouder – geeft in belangrijke mate richting.

Met betrokkenen is gesproken over hun visie op de huidige inrichting. Het voornaamste aangrijpingspunt om ruimte voor beleid te maken en betere condities voor het toezicht te creëren ligt bij het op orde krijgen van het vergunningenproces. In dat kader is ook gekeken naar alternatieven voor het beleggen van deze rol. Decentrale vergunningverlening is, gezien de gewenste verbinding tussen onder- en bovengrond en het belang van tegengaan van verdere versnippering van de kennis, daarbij niet als optie naar voren gekomen. Wel naar voren gekomen zijn vier andere opties:

Nieuwe organisatie opbouwen voor vergunningverlening: Vergunningverlening bij een nieuw op te richten organisatie lijkt op bezwaren te stuiten i.v.m. de benodigde en schaars tot de beschikking staande kennis, die bij voorkeur niet verder versnipperd dient te raken. Ook wordt de keten langer.

Handhaven van het vergunningenproces bij DG ETM: Vergunningverlening kan plaatsvinden in de beleidsomgeving, zoals nu het geval is. Dat vergt echter een aanzienlijke investering in kennis, kunde, en tijd, waartoe de organisatie tot dusver niet is overgegaan. Het risico bestaat dat de vicieuze cirkel niet wordt doorbroken, maar doorgezet.

Onderbrengen bij een bestaande (andere) organisatie: Vergunningverlening bij een derde organisatie zoals de RVO is een optie. RVO heeft veel ervaring met het uitvoeren van - ook technische - regelgeving. Wel wordt het speelveld zo versnipperd en de keten langer.

Bundelen van handhaving en toezicht bij SodM: Mits voldaan is aan een aantal belangrijke randvoorwaarden is het zinvol te verkennen of de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening bij de toezichthouder, SodM, kan worden belegd. Deze is zich al bewust van de noodzaak tot het betrachten van rolzuiverheid; zie bijv. de inzet om medewerkers die betrokken zijn geweest bij advisering over bijv. Wabo-vergunningen, vervolgens geen toezicht te laten houden op de naleving van die vergunningen.

Analyse toerusting

Noodzakelijk is goed te onderscheiden welke rollen er vervuld dienen te worden, en welke eisen een goede rolvervulling stelt aan de toerusting van elk der rollen. In de verkenning kwam duidelijk naar voren dat er overeenstemming bestaat over het feit dat de rol vergunningverlening op dit moment onvoldoende toegerust is. Dat ziet niet alleen op gebrek aan mankracht en *tools* om de aanwezige achterstanden weg te werken, maar ook op het ontbreken van beleidskaders aan de hand waarvan eenduidig kan worden beoordeeld, en aan onvoldoende afstemming tussen vergunningverlening en beleid bij het opstellen van wetgeving.

Hieruit volgt de noodzaak om – al dan niet binnen de bestaande organisatie - de vergunningverlening allereerst voldoende toegerust te krijgen om de regie op het proces van vergunningverlening, in alle - ook nieuwe - daarbij relevante aspecten, die zij op grond van de herziene wetgeving zou moeten uitoefenen, voldoende vorm te geven. Die noodzaak tot betere toerusting staat los van een eventueel besluit m.b.t. de gewense organisatie waarin vergunningverlening plaatsvindt.

Die noodzaak is niet nieuw, maar komt sinds 2008 intern geregeld aan de orde, bijvoorbeeld in de projectgroep "Beleid en Uitvoering" uit 2008. Daarbij zijn de mogelijkheden gezien om uitvoeringsactiviteiten van de toenmalige directie Energiemarkt optimaal te positioneren en de optie om vergunningverlening voor opsporing, winning en opslag naar het SodM over te hevelen en werden voor- en nadelen geschetst die ook nu nog gelden, zoals een scheiding van beleid en uitvoering met het oog op het zuiver doen uitvoeren van elk van die taken, maar ook de unieke positie van mijnbouw vanwege grote staatsbaten, de wens om de vergunningverlening beleidsmatig te (blijven) sturen, de politieke gevoeligheid, en zorgen m.b.t. verlies van kennis bij beleid en t.a.v. het in één hand beleggen van uitvoering en toezicht.

Ook in 2016 werd binnen het Project uitvoering reorganisatie Vergunningenteams Mijnbouw aandacht besteed aan het beter beleggen van de rol vergunningverlening. Dit project had als doelstelling het doen van een voorstel voor de vorming van een cluster vergunningen dat zodanig is ingericht en zodanig wordt gefaciliteerd dat het is toegerust op de toegenomen en veranderende aard van de werkzaamheden die de mijnbouwvergunningverlening anno 2016 met zich meebrengt. Dit nog zeer recente project heeft er ook niet toe geleid de rol vergunningverlening voldoende toe te rusten. Bij de intensivering met extra fte's ivm problematiek gas Groningen heeft het cluster vergunningen daar nog minder dan beleid in kunnen delen.

De vraag is waardoor het cluster vergunningverlening, ongeacht waar deze rol wordt belegd, toch niet beter toegerust is op de taak waarvoor zij zich gesteld ziet; een taak waarvoor het cluster door de herziening van de Mijnbouwwet zonder overgangsregeling, of voor de vergunningverlening hanteerbare beleidskaders, nog minder goed dan voorheen is toegerust.

Een deel van het antwoord zou kunnen worden gevonden in de idee dat vergunningverlening op het gebied van mijnbouw het sluitstuk van beleid was, waarbij een grote verwevenheid tussen beleid en uitvoering werd verondersteld, die ook noodzakelijk, nuttig en wenselijk werd geacht.

Daar valt echter tegenin te brengen dat die verwevenheid kennelijk niet zo groot is, dat dit heeft geresulteerd in voor vergunningverlening werkbaar beleid of wet- en regelgeving. Daarnaast wordt op veel andere terreinen de vergunning juist als startpunt voor handhaving gezien, zoals ook uit de benchmarks volgt.

Door SodM is een eerder verbeterplan, gericht op de eigen organisatie, voortvarend opgepakt, zowel in de structuur als in de bezetting. Rolzuiverheid, ook in adviserende taken, vergt echter nadere aandacht. Vermaatschappelijking van het beleidsveld heeft ook gevolgen voor het primaire proces van deze organisatie en zal eisen stellen aan expertise, vaardigheden, en communicatie.

Nadere duiding t.a.v. rolverdeling

Vergunningverlening is van oudsher ingebed in de beleidsomgeving. Vanuit deze historie zijn de betreffende processen beleidsmatig ingericht (en staat de vergunningverlening ten dienste van het bereiken van opbrengsten voor de staatskas t.b.v. de samenleving, zie ook paragraaf 7.1 MvT Mijnbouwwet, 26219, nr.3). De rechtvaardiging voor die positionering wordt van oudsher ook gevonden in de politieke gevoeligheid van het dossier. Omgekeerd zou men echter ook kunnen redeneren dat de inbedding in de beleidsomgeving (meer) politieke gevoeligheid met zich brengt.

Het (gemandateerd) verlenen van vergunningen zou op afstand ook, en in ieder geval in de perceptie objectiever, kunnen worden ingevuld. Daarbij vindt normstelling door beleid plaats, en toetsing tegen die normen (en daarmee besluitvorming over het al dan niet verlenen van een vergunning) elders. Daarmee wordt vergunningverlening (meer) een startpunt voor uitvoering en komt een einde aan de inzet van beleidsmedewerkers voor het inspringen van gaten bij vergunningverlening. Om de vicieuze cirkel te doorbreken, is het immers noodzakelijk dat de directie meer aan (strategische) beleidsvorming toekomt.

Ook de beleidsfunctie dient, in navolging van de versterking van het cluster vergunningverlening, voldoende te zijn geëquipeerd. Daarmee kan de beleidsvorming meer voortvarend ter hand worden genomen en kaders voor vergunningen en toezicht - in de eerste plaats voor de criteria uit de herziene Mijnbouwwet - worden gesteld. Het is van belang niet alleen oog te hebben voor nieuwe taken, maar ook voor de afwikkeling van bestaande opgaven, zoals de afbouw van fossiel en de zorg voor na-ijleffecten van eerdere winning. Niet duidelijk is (geworden) wie verantwoordelijk is voor deze consequenties van winning voor de bovengrond. Uit de brief van de minister van EZ d.d. 15 december 2016 (32849, nr.97) volgt dat overleg hieromtrent loopt.

De adviserende rol van SodM is als gevolg van de gewijzigde regelgeving sterk toegenomen en staat onder druk van zowel buitenwereld als medeoverheden. Daarnaast wordt het toezicht geraakt door achterstanden bij vergunningverlening bij het ministerie en door de toegenomen betrokkenheid van medeoverheden, die om advies vragen. Ook hier kunnen kaders duidelijkheid scheppen. In die kaders dient ook aandacht te worden besteed aan het alloceren van afdoende capaciteit én expertise.

Het oprichten van een nieuwe organisatie die zich (enkel) richt op vergunningverlening verdient voorsnog niet de voorkeur. Een dergelijke organisatie is (te) klein van stuk om relevante ontwikkelingen te kunnen bijhouden. De keten wordt met een extra speler verlengd, en de schaarse expertise verder versnipperd.

Onderbrenging van vergunningverlening bij de RVO biedt als voordeel de rolzuiverheid die deze organisatie ook extern met zich brengt en de professionaliseringsslag die de RVO in het vergunningenproces kan doorvoeren. Ook hier gelden echter de nadelen van een verlengde keten en verdere versnippering van de schaars beschikbare expertise. Deze optie heeft dus als sterk punt dat de vergunningverlening daarmee naar verwachting op orde gebracht kan worden. Daar staat tegenover dat de ketenproblematiek wordt vergroot.

In dat licht is het beleggen van de rol vergunningverlening bij SodM interessant. De organisatie is al onderdeel van de keten en dient al te beschikken over de nodige expertise. Het ligt daarbij voor de hand om vergunningverlening veel meer als het startpunt voor adequaat toezicht te hanteren. Een strikte functiescheiding tussen advisering, vergunningverlening, en toezicht is dan wel aangewezen. Die kan worden neergelegd in een statuut naar het voorbeeld van organisaties uit de benchmark. In een dergelijk scenario ligt - voor de herkenbaarheid naar de buitenwereld - overigens voor de hand om de naamgeving van deze organisatie, die dan meer als autoriteit gaat opereren, te bezien. Zie in dat kader ook het advies van WJZ/E&L, d.d. 6 april 2017, waarvan de kern is dat dit juridisch vorm te geven is.

Nadere duiding t.a.v. kennis

Voor alle functies in het proces rondom mijnbouw is (schaarse) kennis noodzakelijk. Seismische kennis van het KNMI is belangrijk. Specifieke geowetenschappelijke expertise, relevant voor delfstofwinning en -opslag in de diepe ondergrond, is cruciaal voor het goed vervullen van de hierboven benoemde rollen in de mijnbouw. Deze kennis is beperkt beschikbaar en wordt ook door de private markt benut.

Daarbij is TNO-AGE voor het overheidsdomein het kennisfundament. Deze groep geologen ondersteunt in de uitvoering van de Mijnbouwwet. Door de toegenomen maatschappelijke relevantie acht TNO-AGE haar onafhankelijke positie van groot belang. Wel is onvoldoende bekend bij stakeholders en bij de politiek dat deze geologische dienst is afgeschermd van commercieel gebruik. Dat is een belangrijke waarde in deze gevoelige sector. Daarom is het van belang van alle betrokkenen en ook van TNO-AGE zelf taak en positie beter geprofileerd te krijgen: zichtbaar, gescheiden van commercie, dé kennisbasis van de ondergrond, toegankelijk voor rijk, provincies, gemeenten, toegankelijk voor interpretaties.

TNO- AGE geeft aan dat de kennisbehoefte ook in de toekomst groot is en dat deze zowel de diepe als de ondiepe ondergrond betreft. Bovendien is het een cumulatieve wetenschap. Dat betekent, dat alle waarnemingen uit het verleden tot nu toe relevant blijven en dus behouden en beheerd moeten blijven.

Met betrekking tot kennis is ook het pas opgerichte KEM van belang. Dit KEM is tot stand gekomen in samenwerking tussen EZ en SodM. De keuze voor KEM wordt toegelicht in het jaarverslag van SodM (blz.7): "Het kan de objectiviteit van toezicht immers negatief beïnvloeden als SodM toetst op basis van eigen onderzoek. SodM en EZ hebben in 2016 verder toegewerkt naar de concretisering van het 'Kennisprogramma Effecten Mijnbouw' (KEM). Dit bleek een lastige klus te zijn, omdat aan de KEM-deelnemers zowel hoge eisen worden gesteld op het gebied van specifieke deskundigheid, als op het vlak van het voorkomen van mogelijke belangenverstremming. Verifieerbare deskundigheid op het gebied van geologie, geofysica en mijnbouw is (ook op mondiale schaal) slechts zeer beperkt beschikbaar, zeker waar het aardbevingsproblematiek betreft, zoals in Groningen. Binnen die beperking werken universiteiten, onderzoeksinstituten en industrie veelal nauw samen. Inmiddels is een modus operandi ontwikkeld, die zo goed mogelijk recht doet aan de KEM-uitgangspunten van deskundigheid, wetenschappelijk gezag en onafhankelijkheid. Alhoewel SodM ook in 2016 al onderzoek uitbesteedde aan vermoedelijk toekomstige KEM-deelnemers, heeft de formele start van KEM in 2017 plaatsgevonden."

In de toerusting voor de rollen beleid, advisering (door de toezichthouder), vergunningverlening, en toezicht betekent het voorgaande dat aandacht dient te bestaan voor een gedegen basiskennis van het beleidsterrein, en daarnaast met name de competentie om de juiste vragen te kunnen stellen, en het antwoord op de juiste manier te kunnen wegen en aan de maatschappij te kunnen verwoorden. Het is immers in deze competitieve markt met schaarse kennis onmogelijk om zélf, als organisatieonderdelen, alle kennis in huis te hebben.

6 Conclusies

Vier belangrijke conclusies

In de eerste plaats bestaat er overeenstemming over de noodzaak om op basis van de herziene Mijnbouwwet duidelijke (beleids)kaders te bieden, waarbinnen vergunningverlening kan plaatsvinden, en op basis waarvan handhavend kan worden opgetreden. De direct betrokkenen zijn het er ook over eens dat het op dit moment aan deze beleidskaders (deels) ontbreekt en dat dit een fors risico vormt. We adviseren daarbij ook steeds ex ante uitvoeringstoetsen op te stellen, zodat vooraf helder is dat een realistische implementatie en transitie te verwachten is.

In de tweede plaats is het van belang toekomstgericht(er) te opereren. Dat houdt in dat aandacht wordt besteed aan het borgen van de beschikbare specialistische en technische expertise en daarmee verband houdend strategisch vermogen op een wijze die zowel het ministerie van EZ als het SodM ten goede komt; het recent ingestelde KEM vormt daarvan een belangrijke hoeksteen. Toekomstgericht(er) opereren betekent ook dat gezamenlijk perspectief bestaat op de delfstoffenwinning en opslag op de lange termijn, zodat op basis daarvan gewogen keuzes kunnen worden gemaakt. Het is van belang niet alleen aandacht te besteden aan de gewenste transitie naar een betrouwbare, betaalbare, veilige en CO₂-arme energievoorziening, zoals verwoord in de Energieagenda (30196, nr.484) maar ook handvatten te (blijven) bieden voor opslag en de winning van de bestaande delfstoffen in de komende decennia én daarin een goede afsluiting van de traditionele delfstoffenwinning te betrekken. De hele levenscyclus tot het eind toe is in het verleden onvoldoende afgelopen.

In de derde plaats achten de direct betrokkenen het van belang om de vergunningverlening, waarin op dit moment achterstanden bestaan, op korte termijn op orde te krijgen, opdat – ongeacht waar deze rol in de toekomst wordt belegd – de achterstanden bij deze rol de uitoefening van de andere rollen, beleid en toezicht, niet langer belemmeren en toekomstgericht kan worden opgetreden. Dit moet gedaan worden ongeacht de uitkomst van het gesprek over de positionering van rollen. Nog sterker. Het eenzijdig leggen van het accent op positionering bergt het gevaar in zich, dat de vergunningverlening wederom ondergeschoven wordt. Terwijl daar nu juist een belangrijke hefboom voor verbetering ligt.

In de vierde plaats adviseren we een keus te maken over de positionering. Handhaving bij beleid dan wel het oprichten van een nieuwe organisatie voor de vergunningverlening adviseren wij niet. Het onderbrengen bij RVO dan wel het bundelen van vergunningverlening en toezicht en handhaving bij SodM met een intern statuut t.b.v. de interne functiescheiding adviseren wij wel in overweging te nemen. De optie onderbrengen bij RVO heeft als voordeel slagvaardig oplossen vergunningenproblematiek en als nadeel vergroting ketenproblematiek. De optie bundeling bij SodM is een grotere verandering. Het voordeel is kortere keten en aanpak van alle verbeterpunten in plaats van alleen het verlenen van vergunningen.

7 Transitie

Vervolg

Opvolging van dit advies zal organisatorische, personele en juridische consequenties hebben. Dat geldt zowel voor de investering in het proces, als voor een nieuwe verdeling van de rollen over de betrokken organisaties. Geadviseerd wordt een impactassessment op te stellen, waarin de hoofdlijnen van de transitie en het begeleidende implementatietraject worden uitgewerkt. Als deadline voor het afronden van het impactassessment kan 1/1/2018 worden aangehouden. Op dat moment kan inhoud en looptijd van het implementatietraject bepaald worden.

Qua organisatorische consequenties vereist de noodzakelijke inhaalslag bij de vergunningverlening dat extra capaciteit wordt ingezet en dat een taskforce wordt overwogen om de inhaalslag te maken. Daarnaast dient beleid de tijd en ruimte te krijgen om te voorzien in (beleids)kaders of evt. beleidsregels t.a.v. de herziene Mijnbouwwet en voor de totstandkoming van een separate geothermiewet. De transitie brengt de noodzaak met zich om binnen SodM de rollen advies en toezicht nog zuiverder te beleggen.

De inhaalslag bij de vergunningverlening en herpositionering van rollen zijn twee verschillende onderwerpen. Het is wel verstandig beide trajecten van meet af aan in een gezamenlijke governance onder te brengen, zodat er uiteindelijk één soepel proces ontstaat. In het op te stellen impactassessment kan deze gedachte uitgewerkt worden.

Juridisch dienen ook stappen te worden gezet. De herziening van de Mijnbouwwet heeft geleid tot onduidelijkheid in de uitvoering over de interpretatie van enkele bepalingen, met name daar waar het de betrokkenheid van medeoverheden t.b.v. het beoordelen van de veiligheid betreft. Dat vereist in ieder geval duidelijke (beleids)kaders, en mogelijk aanvullende regelgeving. Daarnaast dient een geothermiewet te worden opgesteld.

Als vergunningverlening bij SodM wordt ondergebracht, dient de naamgeving en taak van deze organisatie te worden gewijzigd aan de nieuwe rolverdeling, evenals het mandaatbesluit EZ. De nieuwe rol van deze organisatie leidt ook tot aanpassingen in wetgeving (bijv. par.8.1. Mijnbouwwet), die ook door de taskforce voorbereid zouden kunnen worden. Bij deze voorgestelde herziening van de Mijnbouwwet, inclusief het separaat wettelijk onder te brengen geothermiekader, kunnen ook andere aspecten nogmaals worden gezien.

8 Geraadpleegde literatuur

Beneath the Netherlands, Geological Survey of the Netherlands, TNO, 2013	TNO
Brief Nogepa over zorgen m.b.t. uitbesteding vergunningverlening voor de mijnbouw d.d. 17 oktober 2008	EZ/Nogepa
Evaluatie van TNO-AGE, Berenschot, d.d. 26 maart 2014	Berenschot i.o.v. EZ
Informatieblad over de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, januari 2017	Bureau Inspectieraad
Informatiesheet Nederland, land van energieverbruik en energiewinning, d.d. 7 december 2016	EBN
Jaarplan 2017 Staatstoezicht op de Mijnen, ongedateerd	SodM
Jaarverslag 2015 Delfstoffen en aardwarmte in Nederland (gereviseerde versie) d.d. 1 december 2016	TNO i.o.v. EZ
Jaarverslag 2015 Staatstoezicht op de Mijnen, ongedateerd	SodM
Jaarverslag 2016 Staatstoezicht op de Mijnen, conceptversie, 20 juli 2017	SodM
Jaarverslag 2016 van Energie beheer Nederland	EBN
Kamerstukken, o.a. dossiers 32849, 33529, en 33118, Kamerbrief Warmtevisie, 2 april 2015	EZ e.a.
Nota over mogelijkheden en aandachtspunten positionering vergunningverlening mijnbouw [ongedateerd, ca. 2008]	EZ
Nota over positionering mijnbouwvergunningen d.d. 9 juli 2009	EZ
Nota over voorlopige uitkomsten van het project beleid en uitvoering d.d. 26 augustus 2008	EZ
Notitie over capaciteit cluster vergunningen mijnbouw [ongedateerd, ca. juni 2017]	EZ
Notitie over het gebruik van 'autoriteit', 'inspectie', of 'toezicht' bij een naamsverandering SodM, WJZ/E&L, d.d. 6 april 2017	EZ
Notitie over Project uitvoering reorganisatie vergunningenteams mijnbouw d.d. 5 februari 2016	EZ
Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw d.d. 26 augustus 2014	ABDTOPConsult
Rapport Aardbevingsrisico's in Groningen, onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014), februari 2015	OVV
Rapport Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012, juni 2013	OVV
Staat van de Sector Geothermie inclusief begeleidende brief aan de minister van EZ d.d. 12 juli 2017	SodM
Statuut borging toezichts- en handhavingstaken	NEa
Terms of Reference international expert panel on mining effects (KEM), conceptversie, 4 december 2016	EZ
Toezichtsvisie IenM – ANVS d.d. 7 september 2016	IenM
Voortgangsrapportage KEM d.d. 16 mei 2017	EZ
Websites Agentschap Telecom, ANVS, EZ, Greendeals, ILenT, Kansspelautoriteit, NEa, NLOG,OOV, RIVM, SodM, TNO-AGE	
Wet- en regelgeving	

