



Staatstoezicht op de Mijnen
Ministerie van Economische Zaken

Jaarplan 2017

Staatstoezicht op de Mijnen



*Een toezichthouder
in het hart
van de samenleving*

Jaarplan 2017

Staatstoezicht op de Mijnen

Samenvatting

Het jaar 2017 wordt een belangrijk jaar voor SodM: het versterkingsprogramma dat in 2015 is ingezet, moet zijn eerste vruchten gaan afwerpen. In het afgelopen jaar is de organisatiestructuur aangepast en er zijn nieuwe leidinggevenden aangetreden. De aanvankelijk functionele inrichting van de organisatie (met directies per mijnbouwkundig proces) is vervangen door een meer integrale benadering. SodM heeft een begin gemaakt om het toezicht op delfstoffen en energiewinning in Nederland op nieuwe wijze te gaan invullen. SodM wil een onafhankelijke, gezaghebbende toezichthouder zijn die middenin de samenleving staat en meer dan voorheen zijn tanden laat zien.

SodM in de maatschappij

SodM werkt in het belang van de samenleving en van werknemers in de sector aan veiligheid en bescherming van het milieu. Effecten van met name fossiele energiewinning liggen in toenemende mate maatschappelijk en politiek onder een vergrootglas. SodM wil bij het opstellen van de toezichtagenda daarom niet alleen afgaan op de eigen expertise, maar ook rekening houden met maatschappelijke sentimenten en zorgen van burgers. Doel van het toezicht is veiligheid en milieubescherming. Veiligheid betreft niet alleen werknemers, maar ook een veilige leefomgeving voor burgers.

Daar hoort ook verantwoording en transparantie bij. SodM is aanspreekbaar op haar oordelen. Meer transparantie biedt SodM de mogelijkheid te tonen hoe er gehandeld wordt en preciezer te verantwoorden waar overwegingen en oordelen op gebaseerd zijn. SodM wil daarom in 2017 inspectierapporten openbaar gaan maken.

Toezicht op maat

Het toezicht door SodM verschuift van alleen systeemtoezicht ('one size fits all') naar toezicht op maat. Een sector met professionele bedrijven en een goed verankerde veiligheidscultuur wordt anders tegemoet getreden dan een sector waarin veiligheid bij veel bedrijven nog niet structureel in de bedrijfscultuur is ingebed. SodM bepaalt dit op basis van gestructureerde risicoanalyses.

In 2017 wordt gestart met een nieuwe werkwijze hiervoor. De prestaties van individuele bedrijven op het gebied van veiligheid en milieu worden in kaart gebracht door accountanalyses. Verder wordt per sector een zogeheten 'staat van de sector' opgesteld. In deze staten van de sector wordt de stand van zaken op het gebied van veiligheid en bescherming van het milieu beschreven, geduid en beoordeeld. Het gaat in 2017 om de sectoren aardwarmte, wind op zee, olie & gas, en zout. Op basis van de staat van de sector wordt per sector een toezichtarrangement opgesteld. Op die manier geeft SodM vorm aan maatwerk. De frequentie en

intensiteit van inspecties worden aangepast aan wat nodig is voor de veiligheid en bescherming van het milieu in de betreffende sector. In sommige, vergaand geprofessionaliseerde sectoren kan dat overigens nog steeds systeemtoezicht zijn. Maar meer dan voorheen zal SodM dan verifiëren of systemen daadwerkelijk het beoogde effect hebben.

Daarnaast gaat SodM in 2017 het handhavingsbeleid en het toezichtinstrumentarium van SodM opnieuw tegen het licht houden. Dit moet leiden tot beter inzicht in het repertoire aan mogelijke interventies en effectievere bijsturing van ondertoezichtgestelden.

Adviserende rol SodM

Basis voor het toezicht is wet- en regelgeving en daarbij horende normen. Als heldere normen ontbreken, zal SodM het beleidsdepartement daarop aanspreken en melden dat er knelpunten kunnen ontstaan in de uitvoering van het toezicht. SodM zal actief invulling geven aan deze adviesfunctie en zal zo nodig nieuwe kwesties rond veiligheid en bescherming van het milieu agenderen. Als er in bepaalde praktijksituaties geen normen of standaarden zijn om toezicht op te houden, of als normen tekort schieten, kan SodM die vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid voorschrijven. Dit gebeurt middels een aanwijzing.

Projecten en onderzoeksbeleid

Naast de inspectieprogramma's komen er projecten rond thema's waar SodM in 2017 intensief aan zal werken. Het gaat om thema's waarbij SodM een verdiepingsslag wil maken of wil versnellen. De volgende projecten gaan in 2017 van start:

- Seismiciteit; met name relevant vanwege de aardbevingen in Groningen.
- Opslag in de ondergrond; betreft richtlijnen voor ondergrondse gasopslag.
- Zoutindustrie; onderzoek naar lange termijn stabiliteit van zoutcavernes.
- Integriteit infrastructuur; overzicht van de kwaliteit van olie- en gasputten.
- Achterlaten en verwijderen mijnbouwinstallaties; wat zijn risico's van en hoe houdt je toezicht op installaties die over enige tijd niet meer gebruikt worden?
- Odorisatie (geur) van gas; veiligheidsaspect van aardgas bij gebruik.

In nauwe samenhang met de projecten worden niet alleen inspectieprogramma's aangepast maar ook onderzoek gestimuleerd en onderzoeksbeleid meer gestructureerd. Er zal daarom een meerjarig onderzoeksprogramma in 2017 starten, dat niet alleen kortlopende onderzoeksvragen bevat, maar ook meer strategische, lange termijnvraagstukken die relevant zijn voor toezicht.

Behalve het eigen onderzoeksprogramma van SodM is er het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw, dat in samenwerking met het ministerie van EZ en in navolging van het OVV rapport over Groningen, wordt opgezet. Het is bedoeling op deze manier onderzoek onafhankelijk te beleggen bij de beste experts, mondiaal gezien. Effecten die naar verwachting onderzocht gaan worden hebben betrekking op aardbevingen, bodemdaling en -stijging, milieuvervuiling vanwege lekkages en (onvoorziene) lange termijn effecten (van bijvoorbeeld opslag).

Samenwerking

De samenwerkingsovereenkomsten met andere ministeries en met medetoezichthouders worden in 2017 geactualiseerd en waar nodig herzien. SodM werkt in opdracht van meerdere departementen (naast EZ ook SZW en IenM). In toenemende mate is er sprake van integraal toezicht (bijvoorbeeld bij wind op zee en aardwarmte). Vaak is SodM samen met andere toezichthouders in een sector actief. Dat varieert van medetoezicht tot informatievoorziening.

Interne organisatie

SodM zal de komende jaren de competenties van medewerkers verbreden én verdiepen. Ontwikkelingen in de complexe energie sector en maatschappelijke betrokkenheid vragen naast goede vakinhoudelijke kennis, omgevingssensitiviteit en sturing daarop. In 2017 zal een nieuw opleidingsplan vorm gegeven worden, dat is gericht op verdere professionalisering en resultaatgerichtheid van de medewerkers. In nauwe samenhang met het opleidingsplan bepalen directies waar de formatie versterkt moet worden; daar is budget voor gereserveerd. Ook verbetert SODM in 2017 de benutting van interne kennis. Zowel het managementinformatiesysteem als het bedrijfsvoeringssysteem worden vernieuwd.

Wat is dit jaarplan wel en wat is het niet?

Dit jaarplan is vooral een ambitiedocument van een organisatie in transitie. Een plan ook dat een schets wil geven van uitdagingen waar een toezichthouder voor staat en mogelijke antwoorden hierop. SodM doet dit omdat zij een toezichthouder wil zijn die midden in de samenleving staat. Aanpassingen in werkwijze en cultuur bij SodM zijn mede daarom aanzienlijk en er is bewust gekozen voor een rigoureuze aanpak. Dit heeft tot gevolg gehad dat dit jaarplan niet zo concreet kan zijn zoals wellicht gebruikelijk is. De continuïteit in de taken van SodM zal daarbij geen onverantwoord risico lopen en alle dossiers zullen de aandacht krijgen die nodig is, er “worden geen oude schoenen weggegooid voor dat er nieuwe zijn”. Bestaande inspectieprogramma's lopen door maar worden gaandeweg bijgeslepen en aangepast. Gefaseerd zullen inspectieprogramma's en projecten gepreciseerd en op de website van SodM gepubliceerd worden. Per kwartaal monitoren we de voortgang en zo nodig stellen we ambities bij. Waar relevant zullen deze vervolgd worden in 2018.

Inhoud

1. Wat gebeurt er in de sectoren en de samenleving?	12
2. Waar staat SodM voor?	14
3. Hoe benadert SodM toezicht?	16
4. Wat zijn de nieuwe opgaven voor 2017?	18
5. Maatwerk via accountanalyses, staten van de sector en toezichtarrangementen	19
6. Een goed onderbouwd inspectieprogramma	21
7. Verbeterde werkwijze van de inspecties	23
8. Effectieve risicocommunicatie	25
9. Vergunningen en winningsplannen	26
10. Projecten	27
11. Onafhankelijk onderzoek	29
11.1. Onderzoeksprogramma SodM	29
11.2. Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM)	30
12. Meer reflectie via de beleidsadvisering	31
13. Vernieuwde samenwerkingsovereenkomsten	32
14. Internationale samenwerking en implementatie Europese Veiligheidsrichtlijn	35
15. Interne opgaven	36
Bijlagen	38

Voorwoord

Met dit Jaarplan 2017 slaat SodM een nieuwe weg in. Geen ‘strategie en programma’ meer voor 5 jaar, maar een jaarplan met een doorkijk naar 2018 en 2019. Deze nieuwe werkwijze is werk in uitvoering. Het Jaarplan 2017 is een kort en handzaam document. Zo snel mogelijk, maar geprioriteerd zullen gedurende 2017, inspectieprogramma’s en projecten gepreciseerd worden op de SodM website.

Cruciaal is dat het Jaarplan laat zien hoe SodM in 2017 maatschappelijke meerwaarde wil leveren. Resultaten laten zien, daar gaat het om. Bovendien wil SodM de kwaliteit verbeteren van het werk. Ook dat moet aangetoond. En tenslotte gaat het nadrukkelijk om samenwerken.

Resultaat, kwaliteit, samenwerken

Tastbare bijdragen aan veiligheid en milieu zijn maatgevend voor het ambitieniveau van SodM in 2017. Het wordt een belangrijk jaar voor SodM, omdat het versterkingsprogramma dat in 2015 is ingezet dan zijn eerste vruchten zal moeten afwerpen. Met de komst van nieuwe leidinggevend en een meer op integraal werken gerichte organisatiestructuur denkt SodM daar klaar voor te zijn.

Een versterkte maar deels nieuwe organisatie; ambitieuze doelstellingen, resultaatgericht toezicht en een nieuwe cultuur ontwikkelen en laten wortelen; vervat in een gefocust jaarplan. Ziedaar het nieuwe kader voor SodM in 2017. Uitdagingen te over waarbij niet alles kan worden voorzien. Met gepaste realiteitszin en al lerend zal SodM op kwartaalbasis haar voortgang concretiseren, monitoren en zo nodig haar ambities bijstellen. Wat niet in 2017 kan worden gerealiseerd zal –mits onderbouwd– een vervolg krijgen in 2018.

Harry van der Meijden
Inspecteur-generaal der Mijnen

1. Wat gebeurt er in de sectoren en de samenleving?

SodM wordt gevoed door wat er in de buitenwereld gebeurt. Bij bedrijven. Lagere overheden. En burgers. SodM neemt wat daar plaatsvindt uiterst serieus en beoordeelt dat vanuit zijn technische expertise.

De context waarbinnen SodM opereert, is bijzonder. De delfstoffensector staat onder druk: er is zorg over de wereldwijde effecten van het gebruik van fossiele grondstoffen. De positie van olie en gas in de energiemix neemt langzaam af. En de vraag naar olie en gas is gedaald als gevolg van de economische crisis. De sector verandert ook omdat een toenemend aantal olie- en gasvelden in Nederland en op de Noordzee aan het einde van hun productieleven is of komt. Daardoor nemen kleinere en soms nieuwe bedrijven met lagere overheadkosten activiteiten over van meer gevestigde mijnondernemingen om bijna letterlijk de laatste druppel te produceren. Door die verschuivingen is er een risico dat gekwalificeerd personeel (van de oorspronkelijke bedrijven met een degelijke werkwijze en bewezen veiligheids-cultuur) de sector verlaat en nieuwe bedrijven met mogelijk minder gekwalificeerd personeel en minder ervaring aan de slag gaan.

De kans bestaat dat de sector door alle veranderingen gefragmenteerd raakt en de veiligheidscultuur, ook door kostendruk, erodeert. Ook ziet SodM risico's dat reputatiedruk demotiverend kan werken op het personeel werkzaam in de sector. Dit kan risico verhogend werken. Een gezonde sector is een veilige sector, maar dat kan zomaar veranderen. Daartegenover staat de opkomst van nieuwe sectoren, zoals aardwarmte en wind. De verhoudingen in die sectoren zijn nog lang niet uitgekristalliseerd en dat betekent dat de verschillen tussen onder toezicht gestelde bedrijven onderling groot kunnen zijn.

Het gaat om de veiligheid van installaties en medewerkers, maar ook om veiligheid voor samenleving en milieu

Dat de wereld waarbinnen SodM acteert in verandering is, is dan ook een eufemisme. En hoe moeilijk ook, SodM zal zich daar snel op moeten aanpassen. Dat wordt versterkt door nationale ontwikkelingen. Effecten van mijnbouw liggen maatschappelijk en politiek onder het vergrootglas. Aanleiding daarvoor zijn onder meer zorgen over aardbevingen in Groningen, de injectie van productiewater en het toenemend gebruik van cavernes voor opslag.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot het aanscherpen van de missie van SodM. Het gaat niet alleen meer om de veiligheid van installaties en medewerkers, maar ook om veiligheid voor samenleving en de bescherming van het milieu. In 2017 zal dit voor onder toezicht gestelde bedrijven, politiek/bestuur en burgers zichtbaar moeten worden.

Samengevat zijn de sector en de omgeving waarbinnen opereert SodM zeer beweeglijk. Dat dwingt SodM tot een alerte en adaptieve opstelling.

2. Waar staat SodM voor?

Als toezichthouder is SodM belast met het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

SodM borgt primair het belang van veiligheid en milieu voor samenleving en personeel bij de winning, opslag en transport van delfstoffen (olie, gas, zout en aardwarmte) en wind op zee. Toezicht houden is een publieke taak. SodM toetst op de aspecten veiligheid, milieu, gezondheid en (technisch) doelmatige winning. De toezichthouder ziet er zo op toe dat de (diepe) bodem in Nederland op een doelmatige en verantwoorde wijze gebruikt wordt, waarbij (nogmaals) de veiligheid van mens en milieu geborgd is.

Uitgangspunten van de toezichtbenadering zijn: kwaliteit, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording. SodM opereert onpartijdig in de driehoek tussen bedrijven, politiek/bestuur en samenleving. Die onpartijdigheid is een rolopvatting en vergt van SodM zelfbewustzijn en vasthoudendheid. SodM komt daarnaast op onafhankelijke wijze tot zijn beoordelingen en wordt daarbij niet gehinderd door opvattingen van beleid en politiek, de publieke opinie of maatschappelijk verzet. Tastbare bijdragen aan de kwaliteit van veiligheid en milieu zijn een voorwaarde voor gezag, autoriteit en onafhankelijkheid. Dit laatste is daarnaast wettelijk geborgd. SodM opereert tenslotte als publiek orgaan en zal dan ook voor zijn handelen verantwoording moeten afleggen aan bedrijven, politiek/bestuur en burgers. Door de publieke verantwoording ligt de ultieme toets van SodM als onafhankelijke en gezaghebbend toezichthouder bij de Tweede Kamer. Eigenlijk is het meer dan verantwoording. Het gaat immers om de vraag of SodM door zijn handelen bijdraagt aan een veiliger Nederland.

Kwaliteit, onpartijdig, onafhankelijk, publieke verantwoording

Behalve toezicht houden, stimuleert SodM bedrijven om beter te presteren (dan het gemiddelde in de sector). Belangrijk is dat SodM een minister gevraagd en ongevraagd kan adviseren. SodM zal steeds meer gebruikmaken van haar adviesfunctie om zo te reflecteren naar de ministers en de relevante beleidsdirecties namens wie SodM haar toezicht- en adviestaken vervult. SodM zal ook niet laten zo nodig nieuwe vraagstukken die voor het houden van toezicht relevant zijn te agenderen.

Opdrachtgevers en samenwerkingspartners

SodM verricht toezicht in opdracht van onder andere de minister van EZ. De hoofdtaak is toezicht op de Mijnbouwwet. Voor dat toezicht is SodM integraal verantwoordelijk. Een tweede taak is het toezicht op het netwerk van gasleidingen in het kader van de Gaswet. Hier is SodM medetoezichthouder samen met Autoriteit Consument en Markt. Binnen datzelfde departement is er samenwerking met de Autoriteit Telecom. Voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht SodM toezicht offshore. De afspraken liggen vast in een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Soortgelijke afspraken zijn er met de minister van Infrastructuur en Milieu. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport en Rijkswaterstaat Zee en Delta zijn daar samenwerkingspartners. Deze drie departementen worden beschouwd als hoofdopdrachtgevers van SodM. Daarnaast zijn er ook afspraken met andere inspecties/autoriteiten, zoals NEA en de ANVS. Met hen maakt SodM op basis van dit Jaarplan 2017 nadere afspraken over te bereiken resultaten.

SodM is organisatorisch gepositioneerd onder de secretaris-generaal van EZ. De inspecteur-generaal der mijnen heeft een inhoudelijke rapportagelijijn naar vooral de minister van EZ. SodM beschikt over een eigen budget voor personeel, materieel en onderzoek en legt publiekelijk verantwoording af in haar jaarverslag en door middel van haar adviezen. SodM heeft haar eigen communicatiefunctie en woordvoering. DG ETM en SodM maken deel uit van de EZ beleidscyclus – beleid, uitvoering en toezicht – ieder voor zich verantwoordelijk voor een specifiek deel of delen vanuit een positie van nevenschiktheid.

Naleven, handhaven, gevraagd en ongevraagd advies, stimuleren bedrijven, agenderen.

Samengevat bevordert SodM veiligheid en milieu vanuit zes rollen:

- 1 Toezien op naleven van wet- en regelgeving.
- 2 Direct ingrijpen waar veiligheid of milieu in het geding is.
- 3 Gevraagd en ongevraagd advies over o.a. winningsplannen en vergunningen.
- 4 Stimuleren van bedrijven om hun presteren op veiligheid te verbeteren.
- 5 Adviseren van de minister om het beleidskader en/of normen te verbeteren.
- 6 Agenderen van nieuwe vraagstukken, die het toezicht kunnen verbeteren.

3. Hoe benadert SodM toezicht?

Om het werk als toezichthouder goed te kunnen doen, zijn er binnen SodM drie functies nodig. Het eerste is een gestructureerde risicoanalyse van alle sectoren die aan het toezicht van SodM zijn toevertrouwd. Dit vereist het wetenschappelijk verantwoord maken van diagnoses, analyses en beoordelingen van de risico's die kunnen ontstaan vanwege activiteiten in de (diepe) ondergrond, in de bodem en op de installaties. De tweede is het risico-gestuurd toezicht houden op bedrijven die de operaties verzorgen van exploratie, winning, opslag en transport van delfstoffen en wind. De derde is het communiceren daarover.

SodM wil de risicoanalyse (en -beoordeling) systematisch verbeteren. Daarvoor is extern onderzoek nodig, accountmanagement en staten van de sector. Het risico gestuurd toezicht op de bedrijven moet scherper. Als er harde normen zijn, is "zero tolerance" het uitgangspunt. Maar het presteren van bedrijven varieert. Nu eens kunnen de teugels wat losser, dan weer moeten ze strakker. Alleen systeemtoezicht ("one size fits all") maakt plaats voor specifiek maatwerk, toezicht arrangementen voor de onderscheiden sectoren. Het toezicht wordt op maat gesneden. En dat kan systeemtoezicht zijn maar hierbij zal er veel scherper op worden toegezien dat systemen ook daadwerkelijk toegepast worden en dat zij bewezen adequaat zijn en werken.

Het verantwoording afleggen aan bedrijven, politiek/bestuur en burgers staat in de kinderschoenen. Daar is een forse inhaalslag nodig. Dat vergt de wil en het vermogen om transparant te handelen, professioneel in te spelen op verwachtingen en rolvastheid. Het gaat om: het leveren van onomstreden feiten; het geven van logisch en te verifiëren duiding aan die feiten; en het beargumenteerd onderbouwen waarop de oordelen van de toezichthouder zijn gebaseerd en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Het vraagt ook om te kunnen gaan met onzekerheden daar waar wetenschappelijke onderbouwing mogelijk niet helemaal sluitend is.

Risicoanalyse en -beoordeling, risicosturing, risicocommunicatie

Voor de goede orde: de toezichthouder maakt geen beleid. Hij baseert zich op wet en regelgeving en daarmee samenhangende normen die door het ministerie geformuleerd worden. Normen variëren (harde en zachte, open en gesloten) en zijn er ten aanzien van installaties, werknemers, het milieu en de burger.

Als er geen normen of standaarden zijn om toezicht te houden, of als normen tekort schieten dan kan de toezichthouder die natuurlijk vanuit de verantwoordelijkheid voor veiligheid voorschrijven. Hier beroept de IG zich op zijn zorgplicht. Het daarvoor geijkte instrument is de aanwijzing.

Schema: verbetering van de functies van het toezicht beleid

Doel	Middel
Betere risicoanalyses	Scherpe analyse van de sectoren via staten van de sector
	Gestructureerde en hiërarchische aanpak
	Alle sectoren en deelsectoren
	Nu en toekomstgericht
	Extern, onafhankelijk onderzoek: onomstreden feiten
	Goed zicht op functioneren bedrijven via accountmanagement
Scherper risico gestuurd toezicht	Toezicht per sector en op maat via toezicht arrangementen
Meer verantwoording	Rolzuiverheid en rolvastheid
	Transparant handelen
	Professionele risicocommunicatie

Kort samengevat zijn er binnen SodM drie functies: risicoanalyse (en -beoordeling), risicosturing en risicocommunicatie.

4. Wat zijn de nieuwe opgaven voor 2017?

Om in 2017 te kunnen voldoen aan de eisen die aan SodM gesteld worden, zijn er de volgende nieuwe opgaven. Maatwerk via accountanalyses, staten van de sector en toezichtarrangementen. Dat zal leiden tot gestructureerde risicoanalyses. Deze zullen de basis vormen van prioritering en sturing van inspectieprogramma's, projecten en onderzoek in 2017. Inspecties en projecten zullen een scherpere aansturing krijgen met daarbij horende resultaatverwachting. Er zal actief teruggekoppeld worden naar het ministerie ter verbetering van beleidskaders en normen om zo het effect van toezicht te optimaliseren. Bestaande samenwerkingsovereenkomsten worden geactualiseerd en waar nodig herzien. Effectiviteit van toezicht en efficiency zullen voor wat betreft SodM daarbij leidend zijn. Internationale samenwerking zal worden uitgediept waar zinvol en mogelijk. SodM's ambities om een transparante toezichthouder te zijn die midden in de samenleving staat, zal een verdiepingsslag vergen van haar communicatiefunctie die zich mede zal laten sturen door actief issuemanagement.

*De organisatie zal zijn gericht op resultaat,
kwaliteit en samenwerking*

5. Maatwerk via accountanalyses, staten van de sector en toezichtarrangementen

SodM wil een toezichthouder zijn die op ontwikkelingen vooruit loopt. Dat kan door actiever en eerder in beeld te hebben wat er gebeurt en zal kunnen gebeuren in de sectoren waarop toezicht wordt gehouden.

In 2016 is gestart met accountanalyses. Per bedrijf wordt in kaart gebracht hoe ze presteren. Zo wordt een beter beeld verkregen van hoe een bedrijf het in het algemeen doet. Deze accountanalyses zijn een belangrijk sturingsinstrument voor SodM.

In 2017 zal SodM dan ook voor het eerst rapporten publiceren waarin de stand van zaken, de staat van de sectoren (zoals wind, olie, gas, aardwarmte en zout, maar ook gasdistributie en opslag) wordt beschreven. In een dergelijk document worden de feiten op rij gezet en geduid hoe een sector er vanuit de beoordeling van risico's voorstaat en wat de trends en te verwachten ontwikkelingen zullen zijn. Alle mijnbouwkundige processen en sub processen worden in een dergelijk sectoranalyse beoordeeld: opsporing en veldontwikkeling; "well engineering en well life cycle management"; installaties, doelmatige winning en operaties; verlaten en verwijderen van installaties. Maar ook mogelijke gevolgen van mijnbouwactiviteiten worden meegenomen zoals risico op seismiciteit, bodemdaling, corrosie en mogelijke lekkages, onderhoud en milieu vereisten, etc.

De 'staten van de sector' zullen leidend zijn voor het specifieke toezicht op die verschillende sectoren. Daarmee is direct ook gezegd, dat toezicht maatwerk is: een sector met professionele bedrijven met een goed verankerde veiligheidscultuur wordt anders tegemoet getreden dan een sector, waarin veiligheid bij veel bedrijven nog niet structureel in de bedrijfscultuur is ingebed. Goed ontwikkeld accountmanagement, reflectie per bedrijf op hun presteren, is hierbij onontbeerlijk.

⋮ *Maatwerk naar sectoren en bedrijven*

SodM houdt zoals gezegd toezicht op verschillende sectoren. Kenmerkend aan sectoren is dat het om dezelfde type bedrijfsactiviteiten gaat en meestal om een vaste groep van bedrijven. In nieuwe sectoren als aardwarmte en wind op zee is de groep bedrijven overigens nog niet precies te bepalen. Dat laatste illustreert al dat sectoren onderling sterk kunnen verschillen. En dat dwingt tot verscheidenheid in de toezichtbenadering waarmee bedrijven worden tegemoet getreden. Die specifieke, op de sector toegesneden benadering noemen we een toezichtarrangement. De eerste aanzetten voor zogenaamde staten van de sector zijn in 2016 gemaakt voor olie en gas, aardwarmte, wind op zee en het gasnetwerk. Voor de sectoren zout en opslag is nog geen start gemaakt. Op basis van 'staten van de sector' worden de toezichtarrangementen geformuleerd. Dat zal in 2017 zijn beslag krijgen.

In 2017 staat in het kader van accountmanagement tevens intern onderzoek geagendeerd naar de mogelijke betekenis voor toezicht van ranking van de onder toezicht gestelde bedrijven. Bij dit onderzoek zullen brancheorganisaties betrokken worden.

Het werken met accountanalyses, staten van de sector en toezichtarrangementen is voor SodM nieuw. De ontwikkeling ervan zal naar verwachting stap voor stap gaan. Het voornemen voor 2017 is ambitieus. Functionerende accountanalyses. Openbare staten van de sector. Eerste versies van toezichtstrategieën per sector. In 2017 staat in het kader van accountmanagement tevens intern onderzoek geagendeerd naar de mogelijke betekenis voor toezicht van ranking van de onder toezicht gestelde bedrijven. Bij dit onderzoek zullen brancheorganisaties betrokken worden.

Het werken met accountanalyses, staten van de sector en toezichtsarrangementen is voor SodM nieuw. De ontwikkeling ervan zal naar verwachting stap voor stap gaan. Het voornemen voor 2017 is ambitieus. Functionerende accountanalyses. Openbare staten van de sector. Eerste versies van toezichtstrategieën per sector.

6. Een goed onderbouwd inspectieprogramma

SodM ziet toe op naleving van wet- en regelgeving voor mijnbouwactiviteiten, het gasnetwerk en wind op zee. Als er niet (voldoende of tijdig) wordt nageleefd, kan SodM (handhavend) optreden. Het repertoire bestaat uit bestuursrechtelijke maatregelen (van het geven van een waarschuwing of een boete tot het stil leggen van een activiteit), strafrechtelijke vervolging (in samenwerking met het OM) tot het adviseren van de minister om een vergunning niet te verlenen, op te schorten of in te trekken. Het handhavingsbeleid en het toezichtinstrumentarium van SODM worden in 2017 opnieuw tegen het licht houden. Dit moet leiden tot beter inzicht in het repertoire aan mogelijke interventies en de effectiviteit daarvan en daarmee tot verbetering van het werk van de toezichthouder. Dit project heeft een hoge prioriteit, wordt aangestuurd door de directeur toezichtbeleid en de nieuwe werkwijze zal (gedeeltelijk) operationeel zijn in het tweede kwartaal van 2017.

Welke bedrijven wanneer en waarop geïnspecteerd zullen worden, wordt vastgelegd in een goed onderbouwd inspectieprogramma. De geschiedenis van een bedrijf, accountanalyses maar vooral ook risicoanalyses en staten van de sector spelen daarbij een belangrijke sturende rol. Die inspectieprogramma's zijn op dit moment in ontwikkeling. Met de komst van de nieuwe directeuren zullen die zo snel mogelijk worden ontwikkeld. Deze late planning is een onvermijdelijke consequentie van de inhaalslag die SodM nu maakt.

⋮ Zoveel als nodig is voor veiligheid

Inspecties blijven een belangrijke taak van SodM maar verwachte impact van activiteiten op veiligheid en milieu is leidend. Hiermee samenhangend zullen in 2017 frequentie en intensiteit van inspecties worden heroverwogen. Zoveel als nodig is voor veiligheid, dat is het uitgangspunt. Er zal meer differentiatie komen in de uitvoering van inspecties op basis van staten van de sector met daarbij horende toezicht arrangementen en van de oordelen vanuit het accountmanagement. Meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven waar dat bewezen werkt. Kritischer en toezicht met tanden waar dat nodig is. Maar in beide gevallen resultaatgericht en meetbaar.

De buitenwereld en de bedrijven moeten daarnaast begrijpen waarom het inspectieprogramma van SodM in 2017 zo is, als het is. Wat zijn accenten? Wat zijn onze prioriteiten en waarom? En in welke sectoren spelen die vooral? En wat betekenen die accenten voor de frequentie en intensiteit van inspecties? Als voorbeeld daarvan is er een presentatie voorzien in het voorjaar van 2017 van de staat van de sector aardwarmte. Hier wordt de stand van zaken van de productie van aardwarmte geschetst, de top vijf van risico's beoordeeld, geschetst op welke wijze SodM het toezicht zal aanscherpen om veiligheid en milieu beter te borgen en worden aanbevelingen gedaan aan de beleidsmaker, de sector en bedrijven om tot verbeteringen te komen.

Naar verwachting zullen de vakdirecties aan het begin van het 2e kwartaal 2017 hun inspectieprogramma 2017 opleveren. Aan het eind van de zomer zullen zij dan hun concept programma 2018 indienen in het kader van de jaarplancyclus.

Samengevat zullen de vak directies aan het eind van het eerste kwartaal 2017 hun inspectieprogramma 2017 opleveren. Aan het eind van de zomer zullen zij dan hun programma 2018 indienen in het kader van de jaarplancyclus.

7. Verbeterde werkwijze van de inspecties

Systeemtoezicht is een uitstekend instrument geweest in het vorig decennium. Het heeft bedrijven geholpen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Maar systeemtoezicht moet echter worden aangevuld met inspectieprogramma's die adaptief en responsief zijn. Die gestructureerd zijn maar ook uiterst flexibel. Geverifieerd moet worden of systemen daadwerkelijk worden toegepast en of ze doen wat ze moeten doen in het belang van veiligheid en milieu. Het is volstrekt onvoldoende om alleen te controleren of systemen bestaan. Ze moeten concreet en geloofwaardig antwoord kunnen geven op de vraag of het veilig is en wat eventuele risico's zijn.

Zoals eerder gesteld zijn inspecties een belangrijk toezichtmiddel voor SodM. Dit kunnen inspecties in het veld zijn of op kantoor. Inspecteren is het nagaan of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Dat werk wordt uitgevoerd door twee nieuwe vakdirecties die sinds het vierde kwartaal van 2016 operationeel zijn. De directie engineering en netbeheer én de directie ondergrond en boren. De aanvankelijk functionele inrichting van de organisatie, die de mijnbouwkundige processen volgde, is vervangen door een meer integrale (matrix) benadering. Daarmee worden routines doorbroken.

Passend bij de verandering van de missie van SodM waarbij meer focus wordt gelegd op het belang van de samenleving, zal de werkwijze veranderen in 2017. Stond tot voor kort de veiligheid van installaties en van werknemers die daaraan werken centraal, vanaf nu wordt de invalshoek breder. Juist de veiligheid van samenleving en milieu krijgt een belangrijke plek in de nieuwe werkwijze. Het handen en voeten geven aan de nieuwe werkwijze is een van de hoofdtaken van de nieuwe leidinggevenden van de vakdirecties.

Systematisch, integer, maar zo nodig met gezond wantrouwen

De laatste jaren lag het accent sterk op systeemtoezicht en was risicosturing te weinig gestructureerd. Er zal veel meer geverifieerd worden of systemen daadwerkelijk worden toegepast en voldoen. Daar waar systeemtoezicht nagenoeg onmogelijk is omdat systemen nauwelijks bestaan zoals bij aardwarmte zal een andere benadering van toezicht gehanteerd worden door SodM.

Het nagaan of beschreven procedures worden gevolgd en toegepast, zal worden gecontinueerd maar worden aangevuld met een mix van verwondering, dwarskijken en gezond wantrouwen, met in het achterhoofd dat belangen niet altijd parallel lopen.

Het verbeteren van de werkwijze moet leiden tot risico-gestuurd werken, beter inzicht in de resultaten van inspecties en de kwaliteit daarvan. De verwachting is dat dit ook leidt tot een zorgvuldiger afweging van de inzet van capaciteit.

Een belangrijke vraag is wat de burger mag verwachten van inspectie en toezicht. De aardbevingen in Groningen, de opslag van productiewater in Twente en lekkages bij de zoutwinning, stellen het vertrouwen in het toezicht op de proef. Het omgaan met verwachtingen van burgers wordt vanzelfsprekend onderdeel van de werkwijze. SodM moet oog hebben voor wat er in de samenleving speelt en maatschappelijke belangen meewegen voor zover ze betekenis hebben voor veiligheid van mens en milieu.

Juist ook naar burgers en regionale bestuurders toe is openbaarheid belangrijk. Los van WOB-verzoeken, zullen inspectierapporten in 2017 in toenemende mate openbaar worden gemaakt.

De eis van de samenleving van transparantie is logisch, de noodzaak voor uiterste zorgvuldigheid ook. Het biedt SodM de mogelijkheid te tonen hoe er gehandeld wordt en preciezer te verantwoorden waar overwegingen en oordelen op gebaseerd zijn. Dat helpt haar gezag te vestigen en daarmee effectief te opereren. Openbaarheid van adviezen en inspectiegegevens is een integraal project. Het project is gestart met het uitzoeken van de wettelijke voorschriften. Via pilots zal openbaarheid in 2017 op gang komen.

8. Effectieve risicocommunicatie

Communicatie over risico's en hoe er mee om te gaan is een logisch en essentieel onderdeel van de taken van SodM. Het is belangrijk dat SodM haar bevindingen, adviezen en oordelen helder communiceert. Niet alleen naar de onder toezicht gestelde bedrijven maar ook naar de samenleving. Zij gaat daarbij zoveel mogelijk uit van onomstreden feiten gebaseerd op onafhankelijk en gezaghebbend onderzoek. Maar vaak zullen feiten niet eenduidig zijn en het wetenschappelijk bewijs niet altijd sluitend. Ook dan zal de toezichthouder haar verantwoordelijkheid moeten nemen en met een gewogen oordeel komen. Dit moet zij helder en genuanceerd kunnen uitleggen. Daarmee is risicocommunicatie eigenlijk het sluitstuk van het toezichtbeleid, dat begint met risicoanalyse (en beoordeling) en vervolgens bestaat uit risicomangement en -sturing.

Over beleid of door de politiek vastgestelde normen communiceert SodM in principe niet; de scope van het communiceren is het eigen toezichtbeleid en de resultaten van haar toezicht.

Het is cruciaal dat burgers vertrouwen hebben in de toezichthouder. Om dat vertrouwen te winnen en te houden is het nodig dat SodM consistent opereert, open is over inspecties, eerlijk is over de feiten maar ook over onzekerheden en zorgvuldig is in de duiding daarvan. Zij neemt de burger en de politiek mee in haar afwegingen die leiden tot oordelen en zij legt verantwoording af over de meerwaarde van het handelen van de dienst.

⋮ *Eerlijk over feiten en onzekerheden*

Risicocommunicatie is een vak. De medewerkers van SodM moeten een goed ontwikkeld gevoel hebben voor wat speelt in politiek en maatschappij. Verwachtingen en percepties van veiligheid zijn niet statisch, maar dynamisch. Met die verwachtingen zullen medewerkers rekening moeten houden als zij zich verantwoorden voor het handelen van SodM.

Professionalisering van de communicatiefunctie van SodM in algemene zin krijgt de komende jaren veel aandacht. Het gaat niet alleen om het in beeld hebben van de opvattingen van de belangrijkste actoren in sectoren, maar ook om het doordenken van issues die de agenda (gaan) bepalen. Daarbij zal SodM nu eens proactief opereren door een toezichtissue te agenderen dat nieuw is en dan weer uiterst terughoudend omdat het te vroeg is tot een oordeel te komen omdat feiten nog niet voldoende hard zijn. Transparantie in handelen staat daarbij buiten kijf.

Om de toezichtagenda te helpen sturen is het belangrijk voor SodM om zoveel mogelijk te anticiperen op zowel technische als maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen. Deze kunnen van invloed zijn op de effectiviteit, gezag en reputatie van de toezichthouder. Hierbij varieert de tijdslijn van het nu tot verder weg in de tijd.

9. Vergunningen en winningsplannen

SodM heeft een adviserende rol naar het ministerie van EZ voor wat betreft vergunningen en winningsplannen. In de mijnbouwregelgeving staan algemene regels op het gebied van de veiligheid van mijnbouwinstallaties. Gezondheid van werknemers is hierbij een belangrijk uitgangspunt. In bepaalde gevallen kan het nodig zijn van de algemene regels af te wijken. Dat kan alleen onderbouwd en is altijd maatwerk. Daarom zijn er voor de dagelijkse operaties specifieke instemmingen aan de inspecteur-generaal der mijnen gemandateerd. Dit geldt ook voor internationale afspraken op het gebied van gebruik en lozing van chemicaliën die offshore worden toegepast. De internationale regelgeving ter bescherming van het mariene milieu krijgt hiermee handen en voeten. Ook in 2017 wordt hier uitvoering aan gegeven. Toezicht op de milieuprestaties van verschillende mijnbouwlocaties, begint met duidelijkheid over de regels op het gebied van emissies ten behoeve van o.a. lucht, bodem, water, geluid en externe veiligheid. Daarom is het belangrijk dat het beleid is vastgelegd in eenduidige omgevingsvergunningen. SodM adviseert aan het bevoegd gezag, het ministerie van EZ, over de inhoud van omgevingsvergunningen en zorgt ervoor dat de aanvragen voldoende helder zijn. Dit geldt zowel voor nieuwe locaties en activiteiten als het periodiek tegen het licht houden van bestaande vergunningen. Een toets of voldaan wordt aan de best beschikbare technieken maakt hier uiteraard deel van uit.

SodM heeft tevens een belangrijke adviserende (gevraagd en ongevraagd) rol voor wat betreft winningsplannen. Het betreft hier voornamelijk zaken als seismiteit, bodemdaling en technisch doelmatige winning. Zo nodig zal SodM handhavend optreden als veiligheid acuut in het geding is. Ook in 2017 zal het Groningen dossier veel aandacht vragen van SodM. Conform het instemmingsbesluit winningsplan Groningen zal NAM twee keer per jaar rapporteren aan de inspecteur-generaal der mijnen over de ontwikkeling van seismiteit en de voorgenomen beheersmaatregelen. Zo nodig zal SodM de minister aanvullende maatregelen adviseren, ook los van de verplichte tweejaarlijkse rapportage.

10. Projecten

Naast toezicht en handhaving door inspectieprogramma's vult SodM haar toezichhoudende en adviestaken ook in door een keuze van projecten die per jaar kunnen wijzigen op basis van risicoanalyse, prioriteitstelling en staten van de sector.

Ze zijn gekozen vanwege maatschappelijke of technische overwegingen. Sommige omdat ze aansluiten bij bestaande dossiers (seismiciteit – Groningen etc. – en ondergrondse gasopslag); andere omdat er opkomende vragen zijn in de samenleving (zoutindustrie en dan met name stabiliteit van zoutcavernes). Ook zijn er projecten gekozen die relevant zijn of in de nabije toekomst kunnen worden zoals de integriteit van olie & gasputten en het achterlaten of verwijderen van mijnbouwinstallaties als olie of gas velden aan het einde van hun productielieven komen. Aandacht wordt tevens besteed aan de odorisatie van gas. Aardgas is van nature reukloos en vanuit veiligheidsoverwegingen wordt er "geur" aan toegevoegd.

Een goed, integraal overzicht van alle aspecten die de projecten zullen adresseren, is broodnodig.

Schema: projecten in 2017

Project	Resultaat
Seismiciteit	Integratie van seismische effecten in risicoanalyses en -managementsystemen van mijnbouwinstallaties en buisleidingen
Opslag in de ondergrond	Richtlijnen seismiciteit voor operatie van ondergrondse gasopslagen
Zoutindustrie	Onderzoek lange termijn stabiliteit van zoutcavernes
Integriteit infrastructuur	Ontwikkelen van een overzicht van alle olie en gasputten in Nederland met een stoplichtindicatie
Achterlaten en verwijderen van mijnbouwinstallaties	Integraal overzicht stand van zaken Formulieren opgave toezichthouder komende jaren
Odorisatie gas	Toezichtbeleid mitigerende maatregelen bij gaslekken

Kenmerkend aan projecten is dat ze maximaal een jaar duren en op resultaat gestuurd worden. Ze zijn bedoeld om een relevant en urgent probleem goed te analyseren en in beeld te brengen welke oplossingen effectief zijn. In projecten wordt zo nodig gebruik gemaakt

Projecten staan voor verdieping of versnelling

Projecten zijn multidisciplinair, worden geleid door een inhoudelijk deskundige en resultaatgerichte projectleider en hebben een beknopte opdrachtformulering met een probleemstelling of specifieke vragen waar het project antwoord op moet geven. Projecten hebben per jaar een projectdoel en beoogde resultaten. Juist omdat de projecten multidisciplinair zijn en vooral belangrijk, besluit het directieteam tot een project en wordt er aan hen gerapporteerd. Informatie over projecten zullen, zodra ze beschikbaar komen, op de SodM website gepubliceerd worden.

Samengevat staan er 6 projecten geprogrammeerd voor 2017. Per 31 maart zullen bestaande projecten moeten zijn beëindigd. Periodiek wordt bezien of de voor 2017 gekozen projecten in 2017 uitvoerbaar zijn of doorlopen in 2018. De directeur toezichtbeleid coördineert dat.

11. Onafhankelijk onderzoek

11.1. Onderzoeksprogramma SodM

Een van de aanbevelingen van het rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van de OVV is dat onafhankelijk onderzoek onontbeerlijk is als er maatschappelijk omstreden kwesties zijn. Zowel het bedrijfsleven als de samenleving moeten ervan op aan kunnen dat feiten niet ter discussie staan, dat ze onomstreden zijn. Maar ook dienen onzekerheden benoemd te worden en meegewogen in besluitvorming. Naast onomstreden kennis, gaat het er om dat het verrichte onderzoek aansluit bij het best beschikbare bezien in een internationale context. Wat de toezichthouder vervolgens doet, is duiding geven aan feiten en onzekerheden en zo nodig oordelen. Uiteraard kunnen die oordelen ter discussie staan.

Tot nu toe heeft SodM haar wetenschappelijke onderzoeken bijna altijd, vooral ad hoc, uitbesteed aan gezaghebbende instellingen. Daarnaast werden ook internationaal erkende experts ingeschakeld om extra toetsingswerk (peer reviews) te doen. SodM zal hier mee doorgaan maar haar onderzoeksprogramma beter structureren, plannen en prioriteren. Daarom is SodM in 2016 begonnen met het opstellen van een onderzoeksprogramma, dat in principe jaarlijks wordt geactualiseerd. Uitbesteding van onderzoek laat onverlet dat SodM zelf over de best mogelijke competenties (inhoudelijk zeer deskundige medewerkers) moet kunnen blijven beschikken om onderzoeksvragen te formuleren en resultaten gezaghebbend te duiden.

⋮ *Onderzoek door de beste wetenschappers*

Er is in het programma een onderscheid tussen vragen die op korte termijn spelen (bijvoorbeeld contra-expertise op een nieuw rekenmodel van een onder toezicht gesteld bedrijf) en onderzoeksvragen die kennis opleveren die relevant is voor de (midden)lange termijn: hoe stabiel zijn cavernes? Een derde rubriek onderzoeksvragen heeft betrekking op verkenningen. Wat leert internationale wetenschappelijke literatuur ons over de risico's ten aanzien van constructieiligheid van installaties voor windenergie op zee? Of, wat zijn (volgens de internationale literatuur) mogelijke effecten van beëindigde mijnbouwactiviteiten voor volgende generaties? Een vierde rubriek heeft betrekking op onvoorziene vragen. Welke kwesties die nu nog onder de radar zijn, zullen de agenda van SodM in 2025 domineren? Dit laatste kan weer input opleveren voor toekomstige projecten.

Om de onafhankelijkheid van onderzoek te garanderen beschikt SodM over een eigen onderzoeksbudget. De nieuwe directie toezichtbeleid is verantwoordelijk voor de onderzoeksprogrammering en treedt namens SodM op als publiek opdrachtgever. De inhoudelijke vraagstelling, de keuze van de uitvoerende onderzoeker(s) en de beoordeling van de onderzoeksresultaten blijven natuurlijk de verantwoordelijkheid van de vak directies.

SodM zal prominente wetenschappers reviews laten plegen op de doelrealisatie van het onderzoeksprogramma (aansluiting bij internationale kennis; hogere kwaliteit; onomstreden feiten).

Meer informatie over het onderzoeksprogramma van SodM zal in de loop van 2017 te vinden zijn op de site van SodM.

De Adviesgroep Economische Zaken van TNO (TNO AGE) is door SodM met regelmaat geconsulteerd in de afgelopen jaren en naar verwachting zal dit zo blijven. Nieuw is een betere structurering van onderzoeksopdrachten van SodM aan TNO AGE en een sterke eigen SodM-regierol op die onderzoeken. Op basis van een SodM werkprogramma zullen afspraken worden gemaakt over de levering van onderzoeksdiensten. Programma en afspraken zullen begin 2017 gereed zijn. TNO AGE zal echter niet de exclusieve onderzoekspartner zijn van SodM. De dienst zal bij opdrachtverlening haar eigen keuzes blijven maken, bij voorkeur en in toenemende mate binnen de kaders van het nieuw te ontwikkelen Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM)

Belangrijke opgave in 2017 is het eigen onderzoeksprogramma in uitvoering te krijgen. De directie toezichtbeleid speelt daarin een coördinerende rol.

11.2. Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM)

Naast het eigen onderzoeksprogramma van SodM is het de ambitie om vanaf 2017 het nieuwe Kennisprogramma Effecten Mijnbouw van SodM in samenwerking met de directie Energie en Omgeving van EZ vorm te geven en te implementeren. Het programma zal gebaseerd zijn op vragen die spelen bij deze 'opdrachtgevers' en is gelaagd. Er is een jaarprogramma en een meerjarenprogramma. Daarnaast zijn er ad hoc vraagstukken. Effecten die vooral onderzocht zullen worden hebben betrekking op aardbevingen, bodemdaling en -stijging, milieuvervuiling vanwege lekkages en (onvoorziene) lange termijneffecten (van bijvoorbeeld opslag). Inzet is dat de beste experts ter wereld zullen werken aan onomstreden kennis die vervolgens door SodM wordt gebruikt om de feiten te presenteren, te duiden en te beoordelen.

Wetenschappelijk gezaghebbend en onafhankelijk

Een wetenschappelijk gezaghebbend en onafhankelijk internationaal expertpanel brengt advies uit over onder andere de wetenschappelijke kwaliteit van het conceptprogramma, de kwaliteit van de onderzoeksvraagstelling en de samenstelling van het ideale onderzoeksteam. Vervolgens wordt dat Kennisprogramma vastgesteld door DG ETM en SodM. Het is de bedoeling om het programma in 2017 van start te laten gaan. Jaarlijks wordt het programma geëvalueerd door het internationaal expertpanel. De eerste evaluatie wordt eind 2017, begin 2018 verwacht. Bij gebleken effectiviteit zullen naar verwachting de meeste SodM-onderzoeksvragen op termijn ondergebracht worden bij KEM.

12. Meer reflectie via de beleidsadvisering

Zoals alle inspecties in Nederland, adviseert SodM beleidsmakers op basis van praktijkervaringen en reflectie op de eigen taken. Voldoet het beleidskader (nog)? Zijn de normen (voldoende) te handhaven? Zijn wettelijke termijnen en/of procedures (nog) effectief? Enzovoorts. Ook zal SodM, via Staten van de Sector, die gepubliceerd zullen worden, haar reflectieve taken vervullen. Goed functionerend toezicht kan niet zonder duidelijk kader, heldere normen of goed beschreven procedures. Waar die suboptimaal zijn zal SodM de beleidsmaker aanspreken. Daarnaast adviseert SodM vanuit haar diepe, brede en actuele inhoudelijke kennis van de sectoren waar zij toezicht op houdt. SodM ziet toe op basis van wet- en regelgeving en daarbij horende normen. In omstandigheden waarin niet adequaat is voorzien en waarbij veiligheid en milieu in het geding zijn, zal SodM aanwijzingen geven.

In 2017 staan de volgende onderwerpen in elk geval op de agenda:

- Wetgeving en financiële eisen aardwarmte
- Bepaling eventuele rol voor SodM in kolen dossier in Limburg
- Doorlooptijden vergunningverlening en winningsplannen mijnbouw
- Effecten mijnbouw op de bovengrond

⋮ Reflectief toezicht

Procesmatig zal in 2017 de samenwerking tussen SodM en betrokken beleidsdirecties op alle niveaus worden geïntensiveerd om zo de voorwaarden voor goed toezicht te optimaliseren. Ingewikkeld vraagstuk daarbij is dat SodM de komende jaren de competenties van medewerkers wil verbreden én verdiepen, terwijl verdieping van inhoudelijke kennis en ervaring te weinig aandacht lijken te hebben gekregen bij andere partijen in de beleidscyclus.

En vanwege de energietransitie, verdieping wellicht eerder wordt gezocht in nieuwe energie dan in de bestaande olie- en gassector. Ook al komt er geleidelijk een einde aan de productie van olie en gas, de bestaande olie- en gasinfrastructuur wordt steeds meer voor andere doeleinden gebruikt, inclusief opslag in de diepe ondergrond. Goed toezicht, ook daarop, en goed beleid zullen nog jaren nodig zijn en dat vergt hoogwaardige vakinhoudelijke kennis en sturing daarop.

SodM zal samengevat in 2017 intensiever adviseren aan de beleidsdirecties over de kaders waarbinnen en de normen waarmee SodM toezicht moet houden. Waar nodig zal SodM ook nieuwe kwesties agenderen en interveniëren door middel van aanwijzingen.

13. Vernieuwde samenwerkingsovereenkomsten

SodM houdt toezicht op wet- en regelgeving. In dat kader is er een groot aantal samenwerkingsovereenkomsten. SodM houdt in veel gevallen integraal toezicht. Het gaat dan niet alleen om de totale keten van bedrijfsactiviteiten, maar ook om het totaal aan toezichtstaken dat daarop betrekking heeft. In dat kader zijn er samenwerkingsovereenkomsten met andere inspecties zoals de ILT en die van SZW. Met de ANVS is afgesproken dat SodM toezicht houdt op stralingsbescherming van mijnbouwwerken op land en zee. Daarnaast zijn er samenwerkingsovereenkomsten die medetoezicht of informatievoorziening regelen. Tenslotte is er een overeenkomst met het OM over strafrechtelijke vervolging.

Samenwerken met andere toezichthouders

Wie goed naar de rol van SodM kijkt, ziet dat er sprake is van verschillende afspraken over de rol met samenwerkingspartners. Met de inspectie van SZW is bijvoorbeeld afgesproken dat SodM op basis van taakoverdracht integraal toezicht houdt. Met andere inspecties zijn er afspraken over medetoezicht; in die situatie wordt er door meerdere inspecties toezicht gehouden. Nu eens ieder met een eigen taak (medetoezicht eigen taak), dan weer alleen op verzoek. En het komt ook voor dat SodM alleen informatie verstrekt.

Schema: verschillende rollen SodM

Soort toezicht	Samenwerkingspartner	Actualiseren
Integraal toezicht	ILT, Inspectie SZW	2017
	ANVS	2016
Medetoezicht eigen taak	ACM	2017
	RWS Zee en Delta	2016
Medetoezicht op verzoek	NEA	
Informatieverstrekking	AT	
Overdracht strafrechtelijk	OM	

In onderstaande opsomming zijn de bestaande samenwerkingsovereenkomsten geordend naar de wetten waar ze betrekking op hebben. In de toelichting staat met wie de afspraken zijn gemaakt.

Toezicht offshore Arbeidsomstandighedenwet en Arbobesluit/-regeling, Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO), Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit, Wet sociale verzekeringen, Werkloosheidswet en Warenwet

De bestaande verouderde overeenkomst met de inspectie SZW zal worden herzien begin 2017. De overeenkomst wordt wat betreft de regelgeving geactualiseerd, nieuwe sectoren (wind op zee, aardwarmte) worden beter beschreven, werkafspraken worden verbeterd en de methodiek van verantwoordenden zal zijn gericht op concrete resultaten.

Toezicht Wet milieubeheer, Wet luchtverontreiniging, Wet geluidhinder, Wet bodembescherming, Wet explosieven civiel gebruik, Waterleidingwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, EG-verordening REACH, EG –verordening PRTR, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De bestaande verouderde overeenkomst met de inspectie ILT zal worden herzien begin 2017. De overeenkomst wordt wat betreft de regelgeving geactualiseerd, nieuwe ontwikkelingen worden beter beschreven, werkafspraken worden verbeterd en de methodiek van verantwoordenden zal zijn gericht op concrete afspraken.

Toezicht kernenergiewet

Begin 2017 zal er een nieuwe samenwerkingsovereenkomst effectief worden. SodM houdt integraal toezicht op mijnbouwwerken en daarmee dus ook op stralingsbescherming.

Toezicht Gaswet

In het kader van de Gaswet is er sprake van gedeeld toezicht tussen ACM en SodM. Het is nodig de samenwerking verder te ontwikkelen. De lopende samenwerkingsovereenkomst met ACM zal in 2017 geëvalueerd worden.

⋮ Naleving van wet- en regelgeving

Toezicht Wet wind op zee en Waterwet

Vanwege de Wet wind op zee (en de Waterwet) is de samenwerking van RWS Zee en Delta en SodM in 2016 opnieuw geregeld en beschreven. De mandaatbesluiten van de ministers van IenM en EZ zijn aangepast. Daarnaast zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt tussen RWS Zee en Delta en SodM. Belangrijk is dat SodM in de groeiende sector wind op zee als medetoezichthouder integrale verantwoordelijkheid zal nemen. In 2017 zal het toezicht handen en voeten worden gegeven.

Naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot de handel van emissies van broeikasgassen

Met de NEA is afgesproken dat SodM voor wat betreft mijnbouwkundige installaties op verzoek toezicht houdt op de wet- en regelgeving met betrekking tot de handel van emissies in broeikasgassen. Met NEA zal worden verkend of wederzijdse verwachtingen zijn waargemaakt en of eventueel verbeteringen nodig zijn.

Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten, Telecommunicatiewet

Met AT is er een samenwerkingsovereenkomst dat SodM informatie verstrekt aan AT over de naleving van de Telecommunicatiewet op mijnbouwinstallaties en gastransportnetten. SodM kan ten behoeve van AT onderzoek naar naleving doen. Een gesprek over wederzijdse verwachtingen is gewenst.

Bij de actualisering van de samenwerkingsovereenkomsten gaat het er om dat de onderscheiden rollen van SodM expliciet worden gemaakt: wat wordt er van SodM verwacht door de samenwerkingspartner? En hoe legt SodM verantwoording af over zijn meerwaarde? Belangrijk daarbij is preciezer te formuleren welke rol SodM speelt. Houdt SodM integraal toezicht? Is SodM medetoezichthouder met eigen taken? Handelt SodM alleen op verzoek van een andere inspectie? Of is er sprake van informatie-uitwisseling? Waar nodig (die met het OM is bijvoorbeeld doorlopend) worden de samenwerkingsovereenkomsten in 2017 herzien.

Kort samengevat staan evaluaties en verlenging van de belangrijkste samenwerkingsovereenkomsten gepland voor 2017. Effectiviteit van toezicht en daardoor vergroting van veiligheid en efficiency zullen voor wat betreft SodM daarbij leidend zijn.

14. Internationale samenwerking en implementatie Europese Veiligheidsrichtlijn

Om haar toezichtrol en -taken te optimaliseren is SodM actief vertegenwoordigd in drie internationale fora: het NSOAF (North Sea Offshore Authorities Forum) en de EUOAG (European Union Offshore Oil and Gas Authorities Group). Daarnaast heeft een tiental onafhankelijke toezichthouders uit belangrijke olie en gas producerende landen, waaronder Nederland, zich verenigd in het IRF (International Regulators Forum). Andere landen zijn o.a. VK, Noorwegen, Denemarken, VS, Brazilië, Canada, Mexico, Australië en Nieuw Zeeland.

De doelstellingen zijn veelal gelijk en richten zich op veiligheid, vooral op de grote risico's om daardoor grote rampen zoals Macondo en Piper Alpha te helpen voorkomen. Mijnondernemingen maar ook de dienstverlenende industrie werken veelal mondiaal. Hoewel jurisdictie en cultuur van continent tot continent en van land tot land verschillen en dus ook het toezicht, lijkt het er op dat alleen al het feit dat toezichthouders met elkaar gegevens uitwisselen, gezamenlijke projecten hebben en bijvoorbeeld ook gezamenlijke audits doen (vooral in het Noordzeegebied) effect sorteert.

Internationaal samenwerken, kennisuitwisseling essentieel, Europese Veiligheidsrichtlijn

Internationale fora helpen om gezamenlijk lessen te trekken uit incidenten zoals de Macondoramp in 2010 in de Golf van Mexico. Door een ongecontroleerde ontsnapping van olie en gas, ontstond er een explosie op het platform. Er vielen elf doden en over een periode van drie maanden stroomden er miljoenen liters olie in zee. De schade voor het milieu, de visserij en de kust economieën was groot. In 2013 was deze ramp voor de Europese Commissie aanleiding om, in het belang van veiligheid, extra maatregelen voor te schrijven voor offshore olie- en gasactiviteiten. Deze zijn opgenomen in een Europese Veiligheidsrichtlijn die door Nederland is overgenomen in de Mijnbouw- en de Arbeidsomstandigheden-wetgeving en in Nederland ook van toepassing verklaard voor onshore activiteiten.

Bovendien kan er door internationale samenwerking en kennisuitwisseling sneller geschakeld worden om (inter)nationale wet- en regelgeving aan te passen om zo de delfstoffsector veiliger te maken.

Vanwege het belang dat SodM hecht aan internationale samenwerking heeft SodM voor bovenstaande taken een "internationale desk" in haar nieuwe, versterkte organisatie. De directie toezichtbeleid evalueert de internationale samenwerking in 2017 en komt zo nodig met aanpassingsvoorstellen.

15. Interne opgaven

Vooral door verwachtingen in de samenleving en door de complexiteit en urgentie van een aantal dossiers, is eind 2015 besloten het opereren van SodM te gaan versterken. Dat vergt naast een versterking van de organisatie ook een andere wijze van werken. Kernwaarden daarvan zijn: wat we doen is in de eerste plaats resultaatgericht en draagt bij aan grotere veiligheid. De meerwaarde van de toezichthouder moet dagelijks kunnen worden aangetoond. Daarnaast gaat het om hoge kwaliteit. Voor effectief opereren is noodzakelijk dat SodM in de buitenwereld wordt erkend als autoriteit. Als gezaghebbende toezichthouder. En in de derde plaats komt het werk in belangrijke mate tot stand door goede interne samenwerking, een integrale benadering van projecten en een vernieuwde taakopvatting.

In 2017 wordt veel verwacht van de nieuwe directie toezichtbeleid. Veel vernieuwingsimpulsen moeten door deze directie worden geagendeerd en strategisch worden doordacht. Zo is zij verantwoordelijk voor de introductie en het laten werken van gestructureerde, vooruitdenkende risicoanalyses op basis waarvan SodM haar keuzes maakt. Ook is deze directie de kraamkamer voor de staten van de sector en daarbij horende toezicht arrangementen.

Openbaarheid, “slim gebruik van gegevens”, opleiden, interventierepertoire

Interne projecten hebben in 2017 betrekking op ‘openbaarheid’, ‘betere data en informatie’ (een nieuw Management Informatie Systeem (MIS) en Bedrijfsvoering Systeem (BVS)), op het ‘verbreden en verdiepen van competenties’ (een opleidingsplan) en op een goed uitgewerkt interventierepertoire (het al genoemde project handhavingsbeleid en -instrumentarium).

Door slimmer gebruik van inspectie-gegevens en intelligente software zal SodM nog effectiever toezicht kunnen houden. Zij volgt daarbij de ontwikkelingen bij andere Inspecties in Nederland op de voet. Dit betekent een fundamentele herinrichting van het Management Informatiesysteem (MIS) en verdere ontwikkeling van SodM kennismanagement.

⋮ SodM versterkt zich

Het opleidingsbeleid dat gericht is op verdere professionalisering en resultaatgerichtheid van de medewerkers van de dienst zal in 2017 van start gaan. Basis daarvoor is een scherpe analyse van de afstemming tussen noodzakelijke en gewenste taken van SodM en benodigde kennis, houding en vaardigheden van medewerkers. De voorbereidingen voor het opleidingsbeleid zijn in gang gezet om zo een scherp beeld te krijgen welke kennis, houding en vaardigheden binnen SodM gewenst zijn en welk opleidingsaanbod er is (en zo nodig ontwikkeld moet worden). Beide zaken worden in 2017 beschreven. Uiteindelijk leidt dit tot op maat gesneden opleidingsplannen voor alle medewerkers.

Het kader is helder. Afgesproken is wat de kernwaarden van SodM zijn: resultaten, kwaliteit en samenwerking. Van de medewerkers wordt daarnaast een open, kritische houding verwacht en veel eigen initiatief.

In nauwe samenhang met de persoonlijke opleidingsplannen zullen directies bepalen waar hiaten zijn in de personele formatie die niet kunnen worden ondervangen door opleidingen. Voor die functies zal de formatie versterkt moeten worden. Niet alleen door het natuurlijk verloop (en pensionering) in de periode 2017-2020 te benutten, maar ook door selectieve uitbreiding is het mogelijk nieuwe medewerkers aan te trekken. Voor uitbreiding is budget gereserveerd.

Er zullen in 2017 nieuwe medewerkers bijkomen. Uitgangspunt hierbij is dat zij moeten kunnen bijdragen aan uitdagingen van SodM van nu en van morgen, zoals onder meer in dit jaarplan beschreven. De lat voor nieuwe medewerkers ligt hoog. Alleen goed zijn in je vak is te weinig. Nieuwe medewerkers worden bij voorkeur opgeleid via een groeimodel.

Tenslotte wordt de verbinding met universiteiten versterkt. Inzet is meer jonge medewerkers aan te nemen. Overigens niet als doel op zich. Voor SodM blijven inhoudelijke kennis en goede vaardigheden als inspecteur voorop staan, maar SodM streeft daarbij ook naar een gezonde balans in de samenstelling van haar organisatie; jong en oud, leerling en meester; man en vrouw. In 2017 vindt de eerste masterclass voor universitaire studenten plaats, die toekomstige academici bekendmaakt met het werk van SodM.

Bijlagen

Budget op hoofdlijnen	39
Organogram SodM	40

Budget op hoofdlijnen

SodM budget ¹		2017
Personeel	€	7.689
Materieel	€	2.236
Onderzoek ²	€	3.500
Totaal	€	13.425

¹ Dit budget is EZ 2017 begroting.

² Inclusief € 1.500.000 voor onderzoek door TNO-AGE wettelijke taken.

Organogram SodM

Missie en visie

SodM wil uitdragen waar zij als organisatie voor staat en wat de samenleving van ons mag verwachten. In een paar korte zinnen geven wij hier aan wat de kern van ons werk is.

Wat is de missie van SodM?

Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat SodM er is voor hun veiligheid en gezondheid én de bescherming van het milieu. Het borgen van die aspecten van het publieke belang bij de winning, de opslag en het transport van met name delfstoffen is uitgangspunt van handelen. SodM bevordert dat de onder toezicht gestelde bedrijven bij het doelmatig winnen hun verantwoordelijkheid voor mens en milieu daadwerkelijk nemen.

Wat is de visie van SodM?

Het gebruik van de ondergrond leidt geregeld tot maatschappelijke discussies met grote gevoeligheden. Burgers maken zich zorgen over hun veiligheid en over de gevolgen van dit gebruik voor de toekomst van onze planeet. Dit stelt hoge eisen aan de expertise van de toezichthouder, zowel op organisatieniveau, als op individueel niveau van de inspecteur. Hoogwaardige expertise, die voortdurend wordt uitgebreid, stelt SodM in staat om gezaghebbend te oordelen. Een heldere toon en een zichtbare en herkenbare presentatie dragen er aan bij dat onze expertise door de samenleving wordt erkend.

IgM



Inspecteur-generaal der Mijnen
drs. Harry van der Meijden

Toezichtsbeleid



Directeur Toezichtsbeleid
ing. Pieter van den Bergen

Risico-analyse &
Toezichtsadvies

Kennismanagement

Internationale
Samenwerking

Engineering & Netbeheer



Directeur Engineering & Netbeheer
ir. Rob Laane

Engineering

Operaties

Netbeheer

Vergunningsadvies

Ondergrond & Boren



Functie wordt per
1-4-2017 ingevuld

Ondergrond

Boren

Bestuurszaken



Programmadirecteur
drs. Francine Kiewiet de Jonge-Luif

Bureau IG

Juridische Zaken

Communicatie

Informatiemanagement

Bedrijfsvoering

Colofon

Eindredactie

Harry van der Meijden

Fotografie

SodM

Ontwerp en opmaak

Ton Persoon – Grafische ondersteuning

Drukwerk

Xerox / OBT

Contactgegevens

Staatstoezicht op de Mijnen

Henri Faasdreef 312

Postbus 24037, 2490 AA Den Haag

Tel. 070-3798400

Fax 070-3798455

sodm@minez.nl

www.sodm.nl

Bij spoedgevallen 24 uur per dag bereikbaar via:

Kustwacht (0900-0111) of

SodM/Eerste geconsigneerde (31(0)6-533 88 722)

