



## **Staatstoezicht op de Mijnen:**



### **Strategie & Programma 2007-2011**

### **Managementsamenvatting**

## **Strategie & Programma 2007 – 2011: verkorte versie**

Staatstoezicht op de Mijnen houdt toezicht op de naleving van wettelijke regelingen die van toepassing zijn op het opsporen, winnen, opslaan en transporteren van delfstoffen. De dienst richt zich hierbij op de aspecten veiligheid, gezondheid, milieu, doelmatige winning en bodembewegingen. Eén keer in de vijf jaar stelt SodM een strategiedocument op. Het strategiedocument dat voor u ligt is een vervolg op het rapport 'Strategisch beleid 2002 tot 2007'. Het is het tweede strategiedocument van Staatstoezicht op de Mijnen. In dit rapport wordt uiteengezet wat er de afgelopen vijf jaar is gerealiseerd. Tevens wordt een analyse geboden van de beleidsontwikkelingen op het terrein van delfstofwinning, veiligheid, gezondheid en milieu. Vervolgens wordt nagegaan, wat die ontwikkelingen betekenen voor SodM. Op basis van die ontwikkelingen wordt uiteengezet welke initiatieven SodM neemt en hoe het programma van toezichtprojecten er de komende vijf jaar uitziet. In het document is tevens een communicatieplan opgenomen, waaruit blijkt wanneer en hoe SodM naar buiten treedt.

Het strategiedocument gaat in op heden, verleden en toekomst en geeft daarmee antwoord op de volgende drie vragen:

### **1. Wat heeft SodM de afgelopen vijf jaar bereikt?**

Vrijwel alle voorgenomen initiatieven (zeventien) uit het eerste strategiedocument zijn uitgewerkt in concrete resultaten. Enkele projecten lopen nog en worden in de loop van 2006 voltooid. De belangrijkste resultaten zijn:

- Er is een handhavingsbeleid geformuleerd en een handhavingsprogramma tot stand gekomen, dat door de betrokken bewindslieden is goedgekeurd
- Er zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie, resulterend in een intensieve samenwerking
- Er is internationaal overeenstemming bereikt over de wijze waarop veiligheids/gezondheidsdocumenten worden opgesteld en beoordeeld voor booreilanden op de Noordzee
- Er is multinationalaal toezicht gerealiseerd op booreilanden in de Noordzee, resulterend in minder toezichtslast en meer effect
- De wijze van inspecteren is veranderd van individuele inspecties naar projectmatige inspecties: risicogericht, multidisciplinair en integraal
- Het bedrijfsvoeringsstelsel van SodM heeft van de Auditdienst de kwalificatie 'best practice' gekregen

### **2. Wat zijn de belangrijkste beleidsontwikkelingen uit de afgelopen vijf jaar?**

De volgende beleidsontwikkelingen zijn voor SodM relevant:

- er is een nieuwe mijnbouwwet in werking getreden (1-1-2003);

- het kabinet heeft een nieuwe kaderstellende visie op toezicht vastgesteld onder het motto: ‘minder last, meer effect’;
- er is een nieuwe visie ontwikkeld op samenwerking van inspectiediensten (frontoffice voor een aantal domeinen);
- er wordt nieuw arbobeleid geformuleerd, dat uitgaat van een overheid die concrete doelen stelt en sociale partners die verantwoordelijk zijn voor de manier waarop die doelen worden bereikt (Herziening Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet);
- er komt een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die vele afzonderlijke vergunningen combineert tot één vergunning met één bevoegd gezag;
- risicogegevens over mijnbouwwerken moeten voortaan in een register worden opgenomen (Register Risicosituatie Gevaarlijke Stoffen) om het publiek in staat te stellen daar kennis van te nemen;
- Europese regelgeving op het gebied van milieu stelt steeds grotere beperkingen aan het emitteren van schadelijke stoffen;
- de minister van EZ heeft maatregelen aangekondigd om de opsporing en winning van gas uit kleine gasvelden te bevorderen;
- het kabinet gaat ervan uit, dat Nederland een belangrijke rol zou kunnen spelen bij de ondergrondse opslag van aardgas en kooldioxide (schoon fossiel);
- er is (in de nieuwe Mijnbouwwet) een risico-aansprakelijkheid geïntroduceerd voor schade als gevolg van bodembeweging door delfstofwinning (bodemdaling, bodemstijging, aardbevingen);
- het kabinet gaat – onder strikte voorwaarden – akkoord met gaswinning uit de Waddenzee;
- het kabinet wil een beter toezicht op de veiligheid van pijpleidingen voor het transport en distributie van aardgas.

### **3. Wat gaat SodM de komende vijf jaar met die ontwikkelingen doen?**

SodM heeft de ontwikkelingen geanalyseerd en op basis van die analyse 39 initiatieven geformuleerd. Deze initiatieven hebben een lange termijn karakter. SodM gaat ze in de zichtperiode van dit strategisch plan, 2007 – 2011, uitwerken en realiseren.

De belangrijkste initiatieven zijn:

- Samenwerking met andere inspectiediensten en reductie toezichtlasten in het domein delfstofwinning initiëren en formaliseren
- Toezichtarrangement in lijn brengen met het nieuwe toezichtbeleid van de Arbwet
- Vermindering administratieve lasten voor registratie van chemicaliën
- Kennisopbouw op het gebied van nieuwe technieken voor de optimale winning van aardolie en aardgas, ondergrondse opslag van aardgas, kooldioxide en persluchtopslag.

- In overleg met terzake deskundigen de kwaliteit van peilmerken verbeteren om de bodembeweging (bodemdaling en bodemstijging) nog scherper vast te kunnen stellen
- Opzetten van een eenheid, die toezicht gaat houden op de veiligheid van pijpleidingen voor het transport en distributie van aardgas.

#### 4. Vanuit welke missie en visie werkt SodM?

De missie van het SodM luidt als volgt:

**‘Het zekerstellen dat de delfstofwinning<sup>1</sup> op een maatschappelijk verantwoorde wijze wordt uitgevoerd’**

De visie van een organisatie geeft een antwoord op de vraag: wat is het gewenste lange termijn perspectief van de organisatie? Waarheen zijn wij gezamenlijk op weg? Dit antwoord moet in overeenstemming zijn met de missie. De visie van SodM luidt als volgt:

De Nederlandse bodemschatten moeten optimaal worden benut, onder de volgende randvoorwaarden:

- tussen put en pit zo min mogelijk ongelukken, incidenten, milieuvervuiling en overlast;
- optimaal gebruik van de huidige infrastructuur bij de exploitatie van delfstoffen en aardwarmte;
- optimaal gebruik van de mogelijkheden om aardgas en kooldioxide op te slaan in de diepe ondergrond;
- inzet van ondernemingen die zich verantwoordelijk voelen om het bovenstaande in praktijk te brengen.

#### 5. Vanuit welke kernwaarden handelt SodM?

Kernwaarden gaan over gedrag van medewerkers. Zij weerspiegelen de essentiële en onveranderlijke grondbeginselen van de organisatie die nodig zijn voor de realisatie van missie en visie.

##### *Alert*

De medewerkers van de dienst zijn waakzaam en attent op de ontwikkelingen in de omgeving (leren) en attenderen hun collega's daarop. Dit geldt voor zowel de ontwikkelingen bij de toezichtgenieters op technisch, organisatorisch en economisch

<sup>1</sup> Het woord delfstofwinning is hier bedoeld als een verzamelbegrip voor de hele keten van verkenning - opsporing - winning - transport - opslag van (delf)stoffen en aardwarmte.

gebied als bij collega instanties in binnen- en buitenland waarmee de dienst haar voordeel kan doen om zelf effectiever en/of efficiënter te kunnen gaan werken (continue verbetering).

### ***Integer***

Medewerkers van SodM houden zich bij de uitvoering van hun taak aan de vastgestelde en openbaar gemaakte gedragsregels inzake integriteit. Los van toezichtgenieters of andere belanghebbenden kunnen zij onderzoeken, oordelen en ingrijpen (onafhankelijk).

### ***Overtuigend***

De medewerkers van SodM tonen een gedrag dat erop is gericht om plannen, beslissingen of ideeën zodanig te presenteren dat deze door anderen worden geaccepteerd of gedragen en wel door een heldere argumentatie (aansprekende argumenten, begrip voor meningen van anderen: inzicht/kennis), inspirerend en krachtig op te treden bij tegenstellingen.

### ***Samenwerkend***

De medewerkers van SodM zetten zich in om samen met anderen (intern én extern) doelen te bereiken en wel door het zorgen voor gezamenlijkheid (gemeenschappelijke aanpak, -belangen, gezamenlijke verantwoordelijkheid: samenwerken).

## **6. Wat zijn de kerntaken van SodM?**

De kerntaken van SodM zijn gepubliceerd in de Staatscourant. Zij luiden als volgt<sup>2</sup>:

- a) Het toezien op de naleving<sup>3</sup> van de relevante wetgeving ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het milieu, de bodembewegingen en de doelmatige winning van delfstoffen bij het opsporen en winnen van delfstoffen en aardwarmte en het opslaan van stoffen;
- b) Het toezien op de naleving van het bij de krachtens de Gaswet bepaalde ten aanzien van de veiligheid van gastransportnetwerken;
- c) Het doen van aanbevelingen aan de minister van EZ die de IGM wenselijk acht met het oog op een doelmatige en voortdurende uitvoering in de toekomst van de in onderdelen a en b genoemde activiteiten;
- d) Het geven van onafhankelijk advies over voorgenomen beleid (van alle opdrachtgevers) ten aanzien van de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de fraudegevoeligheid;

---

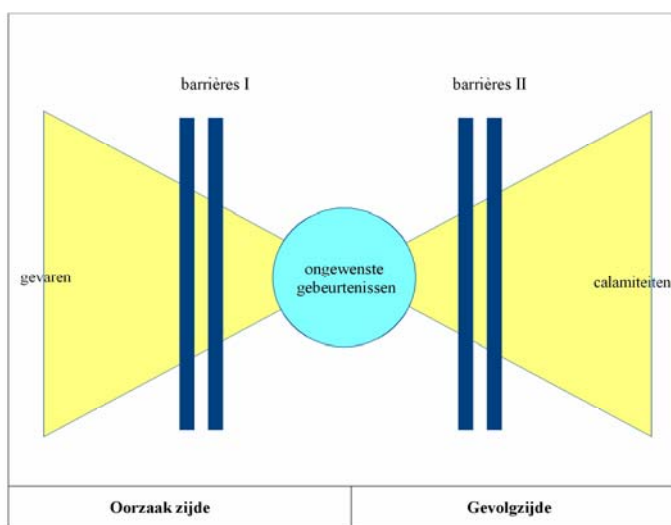
<sup>2</sup> Zie Staatscourant 13 december 2005, nr. 242, p-12, §18.

<sup>3</sup> Hierbij is de definitie van toezicht gebruikt zoals deze verwoord is in de kaderstellende visie op toezicht (TK, 2000-2001, 27831 nr. 1) nl.: 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

- e) Het informeren van de bewindspersonen en van het bij de mijnbouwregelgeving en gaswetregelgeving betrokken beleidsdirecties over de waargenomen effecten van bestaand beleid en over relevante ontwikkelingen in het buitenland, waaronder de Europese Unie, die invloed kunnen hebben op dit beleid;
- f) Het bijdragen aan beleidsevaluaties op basis van bevindingen opgedaan bij het toezicht.

## 7. Op welke manier identificeert SodM risico's<sup>4</sup>?

Voor het identificeren van risico's gebruikt SodM het vlinderstrik model. Dat model ziet er als volgt uit:



- De **gevaaren** (links in de afbeelding) kunnen betrekking hebben op de veiligheid van individuele of groepen van de werknemers (intern) of van omwonenden of passanten (extern) op de gezondheid (idem), op het milieu, op bodembeweging of op doelmatige winning.
- De **barrières I** (links) zijn die maatregelen (apparaten, systemen, opleidingen en/of procedures) die moeten voorkomen dat een gevaar leidt tot een echte ongewenste gebeurtenis.
- Bij **ongewenste gebeurtenissen** (midden) moet men denken aan bijvoorbeeld het vrijkomen van een brandbaar medium, een blootstelling aan gevaarlijke stoffen of onvoorziene emissies naar het milieu.
- De **barrières II** (rechts) zijn die maatregelen (apparaten, systemen, opleidingen en/of procedures) die moeten voorkomen dat de ongewenste gebeurtenis escaleert tot een heuse calamiteit.
- Bij **calamiteiten** (rechts) moet men denken aan bijvoorbeeld een blowout of explosie, ziekte of overlijden, een grote verontreiniging van oppervlaktewater.

Het vlinderstrikmodel komt uit de veiligheidsliteratuur maar is zo generiek dat het met enkele aanpassingen ook gebruikt kan worden voor andere doeleinden zoals gezondheid, milieu, bodembewegingen en doelmatige winning.

<sup>4</sup> EU – ‘Guidance on risk assessment at work’: risk is the likelihood that the potential for harm will be attained under the conditions of use and/or exposure, and the possible extent.

## 8. Op welke manier analyseert SodM risico's?

SodM maakt bij het analyseren van risico's gebruik van de volgende matrix:

**Risicoinschatting**

Potentieel gevolg

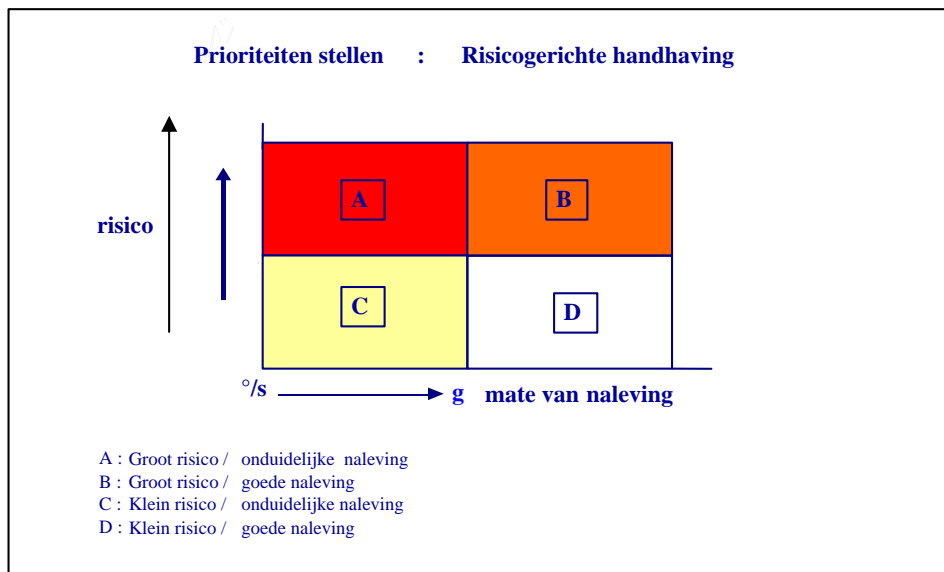
Zeer groot	medium risico 10	hoog risico 11	hoog risico 12
Groot	laag risico 7	medium risico 8	hoog risico 9
Marginaal	zeer laag risico 4	laag risico 5	medium risico 6
Verwaarloosbaar	zeer laag risico 1	zeer laag risico 2	laag risico 3
	Onwaarschijnlijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk

Waarschijnlijkheid

In de matrix zijn de hokjes ingevuld van 1 t/m 12, waarbij 1 = potentieel gevolg zeer laag en onwaarschijnlijk en 12 = zeer groot potentieel gevolg en zeer waarschijnlijk. Nadat per onderwerp een inschatting is gemaakt wordt dit resultaat gebruikt bij de volgende matrix.

## 9. Hoe bepaalt SodM haar toezichtstrategie?

In onderstaande matrix wordt het ingeschatte potentiële risico uit de vorige matrix gecombineerd met de mate van naleving, waarbij s = slechte naleving en g = goede naleving.



Dit leidt tot de volgende toezichtstrategieën (op hoofdlijnen).

- A: *Toezicht heeft hier hoge prioriteit, hoge inspectiedruk met waar mogelijk 'lik op stuk' interventie.*
- B: *Toezicht heeft hier prioriteit, naleving stimuleren door inspectiedruk en betrekken van branchevereniging,*
- C: *Toezicht incidenteel, focussen op overtreders, meer bekendheid geven aan betreffende regelgeving, inclusief stimuleren eigen voorlichtingsactiviteiten door de branche,*
- D: *Het actief reageren op klachten.*

## 10. Met wie werken we samen?

Samenwerking is een belangrijk middel om de overlast van toezicht voor burgers en bedrijven te beperken. Samenwerking bestaat in vele varianten, zij varieert van gegevens uitwisseling, afstemming van bedrijfsbezoeken, tot volledige taakoverdracht. Voor de delfstofwinning (domein) is SodM eigenlijk allang het ene loket of zgn. frontoffice.

SodM heeft daarom samenwerkingsovereenkomsten gesloten met AI en VI, na door de minister van SZW aangewezen te zijn voor het toezicht op de arbo- en arbeidstijdenwetgeving, door de minister van VROM voor de milieuwetgeving en de Kernenergiewet en tenslotte door de ministers van VWS en SZW voor het toezicht op de warenwetgeving. Dit houdt dus in de hoogste vorm van samenwerking namelijk **'taakoverdracht'**.



In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen welke ministeries en toezichthouders betrokken zijn bij de delfstofwinning:

Toezicht op de delfstofwinning				
1. Algemeen	Ministerie	Toezichthouder	Andere toezichthouders	Samenwerkingsvorm
Mijnbouwwetgeving	EZ	SodM	-	-
Arbo/Arbeidstijdenwetgeving	SZW	SodM	AI	taakoverdracht
Milieuwetgeving	VROM	SodM	VI	taakoverdracht
Kernenergiewet	VROM/SZW	SodM	VI	taakoverdracht
Warenwet (werktuigen/voedsel veiligheid)	SZW/VWS	SodM	AI/VWA	taakoverdracht
2. Specifieke onderwerpen				
Communicatiemiddelen (offshore)	EZ	AT	SodM	?
Helicopterdekken (offshore)	EZ	IVW	SodM	?
Meetplannen	EZ	SodM	V&W: RWS-AGI	informatieuitwisseling
3. Vergunningen (tot 2008)	Vergunningverlener			
Mijnbouwmilieuvergunning	EZ	SodM	-	-
Wm vergunningen	EZ	SodM	-	-
Natuurbeschermingswetvergunning	LNV	AID	-	?
WVO vergunning	Waterschap	Waterschap	-	?
Ontheffing lozingenbesluit	EZ	SodM	-	-
Idem, indien van buiten locatie:	Provincie	Provincie	-	?
Bouwvergunning	Gemeente	Gemeente	-	vervalt na invoering
Aanlegvergunning			-	omgevingsvergunning
Kapvergunning			-	
Kernenergiewetvergunning	VROM	SodM	VI	

Na 1-1-2008 gaat sectie 3 er als volgt uit zien:

3. Vergunningen (na 2008)	Vergunningverlener		
Omgevingsvergunning	EZ	SodM	-
Kernenergiewetvergunning	VROM	SodM	VI

In de IG-raad is afgesproken dat de IGM voor de delfstofwinning de eerstverantwoordelijke IG is en voorzitter van de board waarin de IG's van de andere betrokken toezichthouders zitting hebben. Deze board is verantwoordelijk voor een zo optimaal mogelijk samenwerking en de daarbij beoogde reductie in toezichtlasten. De minister van EZ is de coördinerend minister voor bovenstaand toezichtarrangement.

### Waar is meer informatie verkrijgbaar?

Het complete strategiedocument van SodM kan worden gedownload vanaf de web site van SodM: [www.sodm.nl](http://www.sodm.nl).