



Staatstoezicht op de Mijnen
*Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat*

Jaarplan 2023 Staatstoezicht op de Mijnen

Voorwoord

De energiecrisis is vooralsnog bedwongen na een zeer onrustig jaar. Europese overheden en aanbieders en vragers van energie hebben een grote mate van aanpassingsvermogen getoond. De gasprijs was afgelopen jaar bijzonder volatiel. Het perspectief voor het komende jaar lijkt beduidend beter ofschoon de gasprijs structureel hoger is dan een aantal jaren terug. Deze hogere gasprijs is wel een probate motor gebleken van de energietransitie – en mits de aanpak van energiearmoede zich bewijst is dat grotendeels goed nieuws.

Effect van de hogere gasprijs is ook een toenemende activiteit op de Noordzee. Olie- en gasondernemingen kijken weer met andere ogen naar de mogelijkheden die er zijn of nog ontwikkeld kunnen worden. Alert toezicht is geboden zodat de relatief goede *safety track record* van de olie- en gasindustrie zich door blijft zetten. De toenemende activiteit op de Noordzee betreft natuurlijk ook de bouw van windparken. De versnelling van deze bouwactiviteiten is harder nodig dan ooit, maar moet niet gepaard gaan met grotere veiligheidsrisico's. Alert toezicht is ook hier vereist.

Met de expansie van de windparken op zee, komt ook de noodzaak van grootschalige energieopslag steeds dichterbij. De opslag van waterstof in zoutcavernes ligt in termen van haalbaarheid het dichtste bij. De mogelijk tientallen zoutcavernes die hiertoe aangelegd zouden moeten worden vergen veel voorbereiding en daarmee doorlooptijd – daar zal dus tijdig mee begonnen moeten worden. Ofschoon dergelijke cavernes tot dusver in bijvoorbeeld de provincie Groningen zijn aangelegd, is het niet vanzelfsprekend dat een provincie die in enige mate ontwricht is door de gaswinning en waar het vertrouwen in mijnbouw en overheid fors gedaald is, de plaats gaat zijn waar tientallen nieuwe cavernes voor waterstofopslag aangelegd gaan worden. Vanuit dit perspectief is het verstandig dat EZK serieus naar de mogelijkheden kijkt van grootschalige waterstofopslag onder de Noordzee, waar de windparken zich bevinden waarvan de elektriciteit omgezet kan worden in waterstof.

Met een versnellende energietransitie ziet SodM ook in 2023 het aantal waterstof-pilots in de bebouwde omgeving toenemen. SodM zal haar toezicht daar mee moeten laten ademen. Ook zal SodM doorgaan met het investeren in kennis op dit terrein. Het aantal geothermie initiatieven zal ook blijven toenemen, ofschoon SodM gegeven de complexiteit om tot initiatieven voor de bebouwde omgeving te komen vooralsnog geen sterke groei verwacht. SodM verwacht wel van de sector een flink doorzettende professionalisering.

De energiecrisis wakkerde vorig jaar nog de discussie aan om de gaswinning in Groningen substantieel te hervatten, wat dramatische gevolgen zou hebben. Nu de paniek in de markten geluwd is, komt de sluiting van het veld dichterbij. Mogelijk is het lopende gasjaar het laatste productiejaar van het Groningenveld. Door het insluiten van het veld zou een belangrijke belofte aan de mensen in Groningen ingelost worden, de onzekerheid van veel mensen verminderen en daarmee bijdragen aan de veiligheid. Het zou bovendien een belangrijk symbolisch gebaar zijn voor de Groningers: Den Haag ziet jullie en zet veiligheid voorop. Ook na het sluiten van het veld blijft het versterken van woningen die dat nodig hebben belangrijk – de aardbevingen zullen nog langere tijd, zij het in afnemende mate, doorgaan. Toezicht op de versterking blijft daarom ook onverminderd belangrijk. Het toezicht op de gaswinning komt bij het sluiten van het veld in de fase van nazorg – zo moeten installaties dan verwijderd worden en het veld moet nauwgezet gemonitord blijven worden.

Ook dit jaar wil SodM verder bouwen aan haar expertise en kennis rondom nazorg. Dit speelt in veel sectoren, zoals olie & gas, zout en de voormalige steenkoolwinning. De brief van de Staatssecretaris markeert de richting die hij opgaat met betrekking tot de nazorg van mijnbouw en energiewinning. De staatssecretaris wil de nazorg een wettelijke basis te geven, waarbij de overheid de verantwoordelijkheid overneemt als er geen mijnbouwbedrijf meer is. Dit wettelijke kader moet ook SodM een meer stevige wettelijke basis geven voor haar toezicht. SodM zal in 2023 nauw samenwerken met EZK om bij te dragen aan de ontwikkeling van dit nieuwe wettelijke kader.

Het milieuversterkingsprogramma zal ook in 2023 – net als de volgende jaren – veel aandacht krijgen. SodM zal EZK adviseren bij het actualiseren van vergunningen aan de laatste stand van de milieuwet- en regelgeving. Ook haalt SodM stap voor stap de achterstanden in haar milieutoezicht in. De verschillende milieuonderwerpen, zoals bijvoorbeeld ZZS, worden zo onderdeel van het integrale toezicht op de verschillende sectoren van de energiewinning en mijnbouw. Milieuvraagstukken dienen zich ook aan bij de ontmanteling van offshore-installaties. Het is de taak van SodM om bij de ontmantelingsactiviteiten de veiligheid van mens én milieu integraal te bewaken. Daartoe werkt SodM internationaal sinds kort samen in IOPER – International Offshore Petroleum Environment Regulators.

Bij de publicatie van dit jaarplan zal het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgas Groningen gepubliceerd zijn. De aanbevelingen zullen naar verwachting ook impact hebben op SodM. SodM heeft in de afgelopen jaren in elk geval één van de lessen opgepakt: kijk steeds goed met de ogen van burgers naar de veiligheid van de mijnbouw en energiewinning. Neem hun perspectief mee in je taakuitoefening en je rolopvatting. SodM past deze les niet alleen op de gaswinning in Groningen toe, maar ook op andere situaties zoals bijvoorbeeld de gaswinning en waterinjectie in Twente en Drenthe. SodM zal in 2023 verder gaan om deze les systematisch te verankeren in al haar werk.

Theodor Kockelkoren, Inspecteur-Generaal der Mijnen

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding	6
Hoofdstuk 1 – Missie en visie, proces, en ontwikkelingen	7
1.1 Missie en visie van SodM	7
1.2 Identificeren en prioriteren van risico's	7
1.3 De impact van (maatschappelijke) ontwikkelingen	9
Hoofdstuk 2 – Prioriteiten in het toezicht	11
2.1 Sectorbrede programma's en lijnen	11
Sectorbrede programma's	11
Energietransitie	11
Milieu	11
Burgerparticipatie en informatievoorziening	11
(Internationale) Samenwerking	12
Lijnen vanuit risico-inventarisatie	12
<i>Arbeidsveiligheid</i>	12
<i>Veiligheid & Integriteit</i>	13
<i>Milieu & Ondergrondse effecten</i>	13
<i>Burgerperspectief</i>	13
<i>Actuele aandachtsgebieden</i>	13
2.2 Taken en prioriteiten per sector	13
Gasnetten	14
Gaswinning Groningen	16
Geothermie	18
Olie- en gaswinning	20
Voormalige steenkoolwinning	22
Windenergie op Zee	23
Zoutwinning	24
2.3 Meer restrisico's dan SodM wenselijk vindt	25
Ontmanteling	26
Intensivering gaswinning	26
Energietransitie gasnetten	26
Energietransitie ondergrond	26
Milieuversterking	26
Nazorg delfstofwinning	27
Doeltreffende bedrijfsvoering en informatievoorziening	27
Hoofdstuk 3 – Efficiënt adviseren op vergunningen	28
Hoofdstuk 4 - Bedrijfsvoering & Informatiemanagement	30
Hoofdstuk 5 – Jaarplan in cijfers	31

Inleiding

In dit jaarplan geeft SodM een beeld van haar prioriteiten voor 2023. Dit plan is tot stand gekomen op basis van de eigen risico-inschattingen, de wettelijke verplichtingen en actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

Het jaarplan biedt inzicht in de doelen die SodM in 2023 wil bereiken en beschrijft de keuzes en prioriteiten die zij maakt voor 2023. Na een algemeen inleidend hoofdstuk waarin beschreven staat hoe SodM naar de toekomst kijkt en welke ontwikkelingen er gaande zijn wordt in hoofdstuk 2 beschreven welke onderwerpen en activiteiten SodM in 2023 in haar toezicht prioriteit wil geven. In hoofdstuk 3 beschrijft SodM welke ontwikkelingen zij ziet die relevant zijn voor de vergunningverlening en haar advisering hierover en welke prioriteiten SodM hierbij stelt. Hoofdstuk 4 geeft kort aan welke prioriteiten SodM voor haar eigen bedrijfsvoering ziet. In het laatste hoofdstuk zijn de belangrijkste kentallen van dit jaarplan weergegeven.

Hoofdstuk 1 – Missie en visie, proces, en ontwikkelingen

1.1 Missie en visie van SodM

De missie van SodM is als volgt verwoord:

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

Concreet betekent dit dat 'veiligheid van de mens' gezien wordt als het voorkomen van ziekte, letsel en overlijden van werknemers en burgers. Nu, tijdens de uitvoering van het werk, en zeker ook in de toekomst waarbij oog is voor de uiteindelijke effecten van de mijnbouw en energiewinning die zich vertalen in nazorg. Met oog en oor voor het perspectief van de samenleving geeft SodM een heldere duiding aan risico's. Daarmee draagt de organisatie bij aan het vertrouwen van burgers in een veilige leefomgeving.

'Bescherming van het milieu' betekent voor SodM het voorkomen of reduceren van nadelige effecten en het voorkomen of beperken van hinder en schade voor mens en natuur. Veiligheid en milieu zijn belangrijk, nu en in de toekomst. Het gaat dus om effecten die op korte, lange en zeer lange termijn kunnen optreden.

'Energiewinning en het benutten van de ondergrond' omvat de winning, transport en opslag van delfstoffen en warmte, en de opwekking van hernieuwbare energie op zee. Het toezicht van SodM draagt bij aan een verantwoorde energietransitie.

Waar de missie van SodM een beschrijving geeft waar SodM aan werkt, geeft de visie van SodM antwoord op de vraag: Hoe geeft SodM het werk vorm? De visie en de daarbij behorende kernwaarden heeft SodM als volgt geformuleerd:

SodM werkt missiegedreven, risicogestuurd en impactgericht. Daarbij zijn de medewerkers van SodM transparant, zorgvuldig, verbonden en rolzuiver.

Onze visie op toezicht staat uitgewerkt in dit [document](#) op de SodM website.

1.2 Identificeren en prioriteren van risico's

Op basis van de missie van SodM worden jaarlijks de risico's voor het realiseren van deze missie geïdentificeerd. Vervolgens worden deze risico's op basis van prioriteringscriteria op volgorde van belangrijkheid gezet. De hoeveelheid beschikbare capaciteit bij SodM bepaalt welke activiteiten uitgevoerd kunnen worden om deze risico's te verminderen of vermijden. Daar waar SodM geen capaciteit heeft om activiteiten uit te voeren, maar de risico's onaanvaardbaar vindt, vraagt SodM extra middelen aan bij de minister van Economische Zaken. In dit jaarplan worden de risico's en activiteiten waar SodM aan wil werken per sector beschreven. Ook geeft SodM aan welke risico's niet of onvoldoende aangepakt kunnen komen.

Wat zijn risico's?

Risico's zijn gedragingen, omstandigheden en ontwikkelingen bij een onderneming, in de sector of breder in de maatschappij die afbreuk (kunnen) doen aan de missie van SodM: veiligheid van de mens en bescherming van het milieu.

Identificeren van risico's

Inspecteurs identificeren de risico's waarop SodM toezicht houdt. Daarnaast analyseren zij ontwikkelingen in het toezichtveld. SodM heeft de risico's ten opzichte van elkaar in een risicomatrix gezet. Hierin worden de kans dat er iets gebeurt en het effect van de ongewenste gebeurtenis naast elkaar geplaatst. Maatschappelijke impact is hierbij een mogelijk effect. Vooral bij het werken in de ondergrond is het van belang hoe er omgegaan wordt met onzekerheden. Voor de geïdentificeerde risico's bepaalt SodM zo goed mogelijk welke interventies en daarmee welke capaciteit vereist zijn, om deze risico's te vermijden of te verminderen.

Prioriteren van risico's en mogelijke interventies

Vanwege de beschikbare capaciteit binnen SodM worden de geïdentificeerde risico's en interventies in 2023 geprioriteerd. SodM schat bij alle activiteiten de kans in dat er iets gebeurt, en de mogelijke effecten voor mens en milieu. Daarna worden deze risico's geprioriteerd, bijvoorbeeld op basis van de ingeschatte omvang van de risico's, de maatschappelijke perceptie ervan, de impact en het soort interventie, de urgentie en ook de haalbaarheid van het aanpakken ervan.

Sectoroverstijgend naar risico's kijken

SodM kiest er daarnaast voor risico's uit verschillende sectoren tegen elkaar af te wegen. Hiermee krijgt het risicogestuurde toezicht niet alleen betekenis binnen een sector zelf maar binnen het hele werkgebied van SodM. Als bijvoorbeeld de risico's in de sector olie- en gaswinning in de loop der tijd afnemen terwijl die in de sector geothermie toenemen, dan neemt SodM dat mee in haar overwegingen. Bovendien kijkt SodM per sectoroverstijgend thema naar de risico's binnen de verschillende sectoren.

Verdeling capaciteit over risico's

SodM zet een groot deel van haar toezichtcapaciteit in op de grootste risico's. Deze komen boven op de vastgestelde activiteiten, die SodM uitvoert omdat deze wettelijk verplicht zijn. Het gaat vaak om activiteiten die de impact, kwaliteit en effectiviteit van het toezicht verder verbeteren. Denk aan het onderzoeken van belangrijke incidenten, het beantwoorden van burgervragen of het geven van advies op een vergunningsaanvraag. Daarnaast dragen de vastgestelde verplichtingen bij aan het vergroten van de transparantie van SodM als organisatie en aan het verbeteren van de samenwerking met relevante partners.

Inschatten van het restrisico

Prioriteren betekent ook dat SodM bepaalde onderwerpen in 2023 niet oppakt. Het restrisico dat overblijft als gevolg van de risicobeheersingsmaatregelen van de mijnbouwbedrijven en netbeheerders zelf, wordt dus bij deze onderwerpen niet verder gereduceerd als gevolg van de toezichtactiviteiten van SodM. Het feit dat onderwerpen door SodM niet geprioriteerd zijn, betekent niet automatisch dat SodM dit verstandig acht. Als het geschatte restrisico van de niet geprioriteerde onderwerpen naar het oordeel van SodM te groot wordt, dan verzoekt SodM de minister van EZK de toezichtcapaciteit te vergroten, zodat SodM deze onderwerpen alsnog aandacht kan geven.

1.3

De impact van (maatschappelijke) ontwikkelingen

SodM zet zich als onafhankelijk toezichthouder in ten gunste van de samenleving als geheel. Naast de door SodM vastgestelde prioriteiten en de wettelijke verplichte activiteiten zijn er maatschappelijke en sectorspecifieke ontwikkelingen van invloed op het werk van SodM.

Externe ontwikkelingen: Verhoogde olie- en gaswinningsactiviteit door oorlog in Oekraïne

De oorlog in Oekraïne toont aan dat een Nederland dat zelfvoorzienend is wat betreft energielevering nog belangrijker is dan eerst. De Nederlandse energie zal voor een deel gehaald worden uit nieuwe vormen van energiewinning, zoals geothermie, zonne-energie, windenergie, en nieuwe technieken voor waterstof, perslucht en andere gassen. Daarnaast wordt de gaswinning op de Noordzee weer opgevoerd. Verhoogde activiteit, daar waar eerder een afname en afbouw voorzien was, kan leiden tot grotere risico's (meer activiteiten, minder mensen beschikbaar, slechtere onderhoudsstatus van materieel). Ook ziet SodM in de energiesector een verhoogde paraatheid en alertheid op veiligheidsvraagstukken, zoals terroristische acties die de energievoorziening in Nederland in gevaar kunnen brengen.

Externe ontwikkelingen: Energie is in transitie

Vast staat dat in 2023 de energietransitie als een rode draad door alle inspectie-, advies-, en toezicht houdende werkzaamheden van SodM blijft lopen. In het regeerakkoord is afgesproken om flink in te zetten op aardwarmte en opslag van het broeikasgas CO₂. Ook wil de regering de gasproductie in Groningen beëindigen, inzetten op meer waterstoftoepassingen en meer windparken op zee realiseren. De energietransitie zal ten dele steunen op het goed gebruik maken van onze Nederlandse ondergrond en de mogelijkheden die de Noordzee ons biedt. Dit roept allerlei vragen op voor het werkgebied van SodM, zoals hoe we op veilige manier CO₂ kunnen opslaan in verlaten gasvelden onder de zeebodem. De energietransitie verandert de energie-infrastructuur, bijvoorbeeld hoe en waar de productie van energie plaatsvindt, de spelers, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de benodigde kennis. Belangrijk is dat vooraf helder is wie er bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor de beëindiging en de nazorg en onder welke voorwaarden. Het is daarbij zaak dat SodM zorgt voor een goede (interne) scholing van medewerkers en inzet op het borgen van de opgedane kennis.

Maatschappelijke ontwikkelingen: Transparant communiceren met bedrijven, burgers en belanghebbenden

De verhouding tussen burger, overheid, bedrijven en instituten verandert. Hierdoor komen de eisen die gesteld worden aan de informatievoorziening naar de burger steeds hoger te liggen. Vanuit SodM gaat er daarom veel aandacht uit naar het open communiceren met bedrijven, burgers en belanghebbenden. SodM maakt zo goed mogelijk haar prioritering van toezicht en advisering (door middel van het jaarplan en jaarverslag) en de uitkomsten van toezicht en advisering (door middel van publicatie van adviezen) inzichtelijk. Daarnaast voorziet SodM de bewindspersoon van informatie bij de beantwoording van Kamervragen, geeft SodM toelichting aan decentrale overheden en burgers en verzorgt desgevraagd technische briefings aan de Tweede Kamer. Rondom de dossiers Waterinjectie Twente en de Gaswinning Groningen heeft SodM veel ervaring opgedaan en lessen geleerd van haar contacten met omwonenden. Deze geleerde zaken zullen in de toekomst vaker worden toegepast.

Maatschappelijke ontwikkelingen: Veranderde rol toezichtorganisaties

Voor SodM is het een strategisch uitgangspunt om het toezicht vorm te geven vanuit de missie: veiligheid en de veiligheid voor mens en milieu. Zij richt zich hiermee op het publieke belang waaraan zij met haar toezicht bijdraagt. Bij het uitvoeren van het toezicht kiest SodM steeds die wijze van werken en interventies die naar haar oordeel zo goed mogelijk bijdragen aan het publieke belang. Dit betekent dat SodM situationeel handelt: waar nodig gericht op ondernemingen of juist op de sector, meer handhavend of juist stimulerend als de omstandigheden daarom vragen. De keuzes passen bij de verwachtingen die de samenleving heeft met betrekking tot toezicht en de bijdragen die toezichtorganisaties leveren bij het borgen van publieke belangen. SodM zet ook in op het goed voeren van de dialoog met burgers en burgerorganisaties. Ook dat past bij de ontwikkelingen en verwachtingen die de samenleving heeft met betrekking tot toezicht.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de toenemende wens van de samenleving om de onafhankelijkheid van toezicht te verankeren. SodM heeft samen met de andere rijksinspecties gepleit voor een wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties met een Wet op de Rijksinspecties. In het coalitieakkoord van de regering is hiertoe inmiddels besloten. De gezamenlijke rijksinspecties zullen hun ervaringen en ideeën inbrengen bij de totstandkoming hiervan.

Maatschappelijke ontwikkelingen: Omgaan met veranderingen

SodM streeft ernaar het toezicht steeds aan te passen aan de omstandigheden. Hierbij houdt zij oog voor de veranderende risico's, bijvoorbeeld voor het feit dat een hoger activiteitsniveau op de Noordzee kan leiden tot vergroting van het veiligheidsrisico. Daarnaast verandert de relatie tussen burgers en overheid en zijn de verwachtingen over de rol van een toezichthoudende organisatie nu duidelijk anders dan enkele jaren geleden. Tot slot blijft ook wetgeving zich ontwikkelen (zoals bijvoorbeeld door de komst van de Wet Open Overheid en de Omgevingswet, Wet op Nazorg, Wet op Rijksinspecties). Daar speelt SodM proactief op in.

Interne ontwikkelingen: De arbeidsmarkt is krap

Een risico bij de uitvoering van dit jaarplan is de huidige krappe arbeidsmarkt. Het is moeilijk om vacatures goed en tijdig vervuld te krijgen. Dit geldt zowel voor specialistische als meer generieke functies, waarvoor aanvullende scholing noodzakelijk is. In 2021 werd bekend dat de claim voor de versterking van het toezicht en de inspectiewerkzaamheden op het gebied van milieu is toegekend. Mede hierdoor is SodM een groeiende organisatie. Om alle taken goed uit te voeren is er dus behoefte aan meer medewerkers dan in 2021. Kennisbehoud en kennisontwikkeling zijn voor de komende jaren een belangrijke opgave voor de organisatie. Daarnaast zet SodM in op het binden van de medewerkers die al in dienst zijn: vakspecialisten die uitdagend werk en goede arbeidsvoorwaarden zoeken.

Interne ontwikkelingen: De organisatie is in ontwikkeling

Medio 2021 heeft er binnen SodM een reorganisatie plaats gevonden. SodM blijft een organisatie met een unieke bundeling van kennis en expertise. Door de veranderingen in taken en positie stromen de laatste tijd ook veel nieuwe collega's in. Zij brengen nieuwe ervaringen, inzichten en opvattingen mee over hoe SodM het werk moet vormgeven. De toegenomen diversiteit verrijkt de organisatie. De uitdaging in 2023 is om nieuwkomers zo snel mogelijk mee te nemen in de risicoanalyse, -sturing, toezicht en advies.

Interne ontwikkelingen: Flexibel werken

Flexibel werken heeft zijn plek gevonden bij SodM. Onze inspecteurs voeren hun werkzaamheden uit daar waar het past: op kantoor, thuis of op locatie. Digitale ondersteuning maakt deze werkzaamheden mogelijk: inspecties vinden bijvoorbeeld gedeeltelijk digitaal plaats, met moderne hulpmiddelen.

Hoofdstuk 2 – Prioriteiten in het toezicht

SodM heeft haar toezichttaken verdeeld in sectoren, die elk een bepaalde vorm van grondstofwinning centraal stellen. Binnen deze sectoren dragen de taken van toezicht en advisering bij aan de realisatie van de missie van SodM. Voor elke sector zijn de relevante risico's in kaart gebracht, zijn deze risico's beoordeeld en geprioriteerd. Vervolgens wordt per sector getoond wat we wel en niet gaan doen. Daarnaast zijn er een aantal onderwerpen geprioriteerd door SodM die een meerdere sectoren betreffen. Hieronder wordt eerst op de sectorbrede thema's ingegaan, daarna volgt een uitsplitsing van de toezichtsactiviteiten van SodM per sector.

2.1 Sectorbrede programma's en lijnen

SodM heeft vier sectoroverstijgende thema's geprioriteerd: Energietransitie, Milieu, Burgerparticipatie en (Internationale) samenwerking. De overige prioriteiten worden per sector gepresenteerd. Dat neemt niet weg dat ook deze sectorprioriteiten enige samenhang vertonen. Om deze samenhang in beeld te brengen beschrijft SodM later in deze paragraaf een aantal lijnen waarlangs veel van de sectorprioriteiten te groeperen zijn, zoals arbeidsveiligheid en veiligheid & integriteit. Deze lijnen komen in iedere sectorbeschrijving steeds terug.

Sectorbrede programma's

Energietransitie

Europa geeft een enorme impuls aan de energietransitie. Het is voor Nederland belangrijk dat daar waar de ondergrond op een veilige manier ingezet kan worden, deze mogelijkheden ook de ruimte krijgen. Hiervoor is kennis, maatschappelijk vertrouwen en leiderschap nodig, zowel bij de overheid als het bedrijfsleven. SodM zet in op de borging van de veiligheid van de energietransitie door sterker de verbinding te zoeken met beleidsmakers om bij te dragen aan de ontwikkeling van beleidskaders en wetgeving, zoals de Waterstofwet. SodM zet onderzoek uit om haar kennis uit te breiden ten behoeve van het toezicht en de advisering aan de minister over bijvoorbeeld vergunningsvoorwaarden voor pilotprojecten. Deze betreffen het benodigde risicomanagement bij de bedrijven die nieuwe vormen van energiewinning, -transport of -opslag toepassen. Ook ontwikkelt SodM toezichtsarrangementen en kaders voor haar advisering.

Milieu

Eén van de SodM-brede thema's is het milieu. SodM is met meerdere projecten op dit gebied actief. SodM versterkt de aandacht voor het milieu bij de mijnbouwbedrijven, zodat zij voldoen aan de wetgeving op milieugebied. Ook versterkt SodM de aandacht voor het milieu binnen SodM: medewerkers worden getraind in nieuwe wetgeving en nieuw toezichtbeleid op het gebied van milieu, zodat er adequaat geadviseerd en toezicht gehouden kan worden. Daarnaast wordt de nieuwe wetgeving op het gebied van emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) geïmplementeerd. Het beter omgaan met lokale omgevingsaspecten (geluid, straling, fijnstof, licht en geur) in ons toezicht en advisering is een onderdeel van de milieu-ambitie van SodM.

Burgerparticipatie en informatievoorziening

SodM heeft gezien dat het luisteren naar en actief informeren van omwonenden en bredere belanghebbenden, en het actief betrekken van omwonenden, een positief effect heeft op de effectiviteit van ons toezicht. Dit zagen wij bij de dossiers Gaswinning Groningen, zoutwinning en waterinjectie Twente. SodM zet in 2023 in op het structureel opzoeken van dit gesprek met de omgeving bij alles wat SodM doet.

SodM vindt het belangrijk om transparant te zijn in haar handelen. Daarom zorgen we dat we alles op orde hebben voor een goede uitvoering van de Wet Open Overheid (WOO). Hierbij hoort ook het proactief publiceren van onze adviezen en inspectierapporten. Hiermee geven wij inzicht in hoe SodM haar kerntaken uitvoert.

(Internationale) Samenwerking

SodM blijft samenwerken met andere inspectiediensten en partijen. Samen kunnen we kennis delen en onze werknemers opleiden. Ook kunnen we samen optrekken bij wetswijzigingen, en duidelijkheid bieden in die gebieden waar we gezamenlijk toezicht houden.

Om efficiënt samen te werken en een beter zicht te verkrijgen op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze samenwerkingsverbanden, is het belangrijk om dit duidelijk vast te leggen in afspraken.

SodM zoekt actief de samenwerking op met de Nederlandse toezichthouders, daar waar hun werkgebied raakt aan dat van SodM. Voorbeelden hiervan zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waarmee SodM samen optrekt op het gebied van toezicht op transportleidingen. Op het gebied van zoutwinning is SodM in contact met de Duitse toezichthouders in de aangrenzende bondsstaten. SodM werkt ook samen met de Kustwacht voor het gezamenlijk transport naar offshore locaties voor inspecties. Op internationaal gebied is SodM toegelaten tot de International Offshore Petroleum Environmental Regulators. Dit samenwerkingsverband wil de milieu-resultaten in de offshore olie- en gaswinning verbeteren, onder andere op het gebied van ontmanteling.

Daarnaast zijn meerdere SodM inspecteurs actief bij de Inspectieraad, om hun kennis op het gebied van toezicht houden over te dragen aan een jongere generatie inspecteurs van alle toezichthouders. De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspecties met daarin een belangrijke rol voor de inspecteurs-generaal. Met elkaar leggen de deelnemende organisaties een stevige basis voor onderlinge samenwerking: samen sterk voor toezicht. Theodor Kockelkoren heeft samen met de anderen in de Inspectieraad een brief aangeboden over de Wet op de Rijksinspecties, waarin het beeld van een onafhankelijke, krachtige toezichthouder wordt geschetst. Hier wordt in 2023 verdere invulling aan gegeven.

Wat gaan we nog niet doen?

Voor mijnbouwbedrijven geldt vanaf 2023 een verplichting om energie te besparen. Dit is vastgelegd in de nieuwe Omgevingswet. CO₂ uitstoot heeft natuurlijk gevolgen voor het milieu, maar op dit moment heeft SodM niet de capaciteit om toezicht te houden op deze rapportageverplichting voor mijnbouwbedrijven.

Er is nog veel onbekend over mogelijke milieueffecten van mijnbouwstoffen en mijnbouwhulpstoffen in de diepe ondergrond. Verder onderzoek is hiervoor nodig. Voorlopig stuurt SodM op putintegriteit om uitstroom van deze stoffen te voorkomen, hiermee is verder onderzoek niet meteen nodig.

Lijnen vanuit risico-inventarisatie

Bij het in kaart brengen van de risico's per sector zijn er een aantal lijnen te zien, die meerdere sectoren raken. Deze lijnen helpen om de synergiën tussen verschillende sectoren te zien. Voor sommige sectoren zijn bepaalde lijnen niet relevant, daarom komt niet iedere lijn terug in elke sector. Hieronder worden deze lijnen besproken.

Arbeidsveiligheid

SodM staat voor de veiligheid van de mens, zowel werknemers in de mijnbouwindustrie, als omwonenden van mijnbouwlocaties. Onze inspecteurs doen onderzoek naar ongevallen, zorgen voor bewustwording in de vorm van veiligheidscultuur-onderzoeken, en leggen in hun toezicht de focus op hoe mijnbouwbedrijven met onderaannemers omgaan. SodM prioriteert het toezicht op werkzaamheden met een hoog risico voor werknemers, met als doel te komen tot minder veiligheids- en milieu-incidenten. Hierbij kijkt SodM in haar toezicht niet alleen naar de uitgevoerde activiteiten maar ook naar de veiligheidscultuur bij een ondertoezichtstaande.

Veiligheid & Integriteit

Alle bovengrondse installaties en ondergrondse putten moeten integer zijn: er mag geen ongecontroleerde uitstroom van vloeistoffen of gassen kunnen plaatsvinden. Daarom controleert SodM de onderhoudssituatie van de installaties en de procesveiligheid.

Milieu & Ondergrondse effecten

De milieuambitie van SodM is goed op stoom: met de extra middelen die SodM in voorgaande jaren heeft ontvangen, is een stevige basis gelegd. SodM bouwt nu verder op deze basis. Onderdelen hiervan zijn een beter toezicht op emissies van ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen), voortdurende bijscholing van inspecteurs en adviseurs op het gebied van milieu, en onderzoeken die uitgezet zijn naar ondergrondse effecten van geothermie en seismiciteit.

Burgerperspectief

De afwikkeling van de aardbevingschade in Groningen is een voorbeeld van de maatschappelijke gevolgen van mijnbouwactiviteiten. SodM zet zich in om samen met de omgeving haar toezicht te versterken. De afgelopen jaren hebben zich enkele grote ‘dossiers’ ontwikkeld, die volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan, zoals waterinjectie in Twente, oliewinning Schoonebeek en condensaatverlading Roodeschool. SodM vindt het hierbij belangrijk dat de stem van de omwonenden gehoord wordt, en waar nodig wordt verwerkt in haar toezicht- en adviesactiviteiten. Daarnaast probeert SodM door vlotte afhandeling van verzoeken in het kader van de Wet Open Overheid (WOO), proactieve publicatie van onderzoeksresultaten en adviezen, en een deskundige beantwoording van burgersvragen de verbinding met de Nederlandse burger te vergroten.

Actuele aandachtsgebieden

Naast de doorlopende aandacht die SodM geeft aan bovengenoemde lijnen, zijn er ook actuele aandachtsgebieden, die hier niet onder vallen. Transport en opslag van waterstof en andere nieuwe gassen is zo'n aandachtsgebied. Het implementeren van de nieuwe Omgevingswet in het advies en toezicht van SodM is een ander aandachtsgebied.

2.2 Taken en prioriteiten per sector

Naast het in kaart brengen van sectoroverstijgende risico's en de bijbehorende acties heeft SodM ook per sector bepaald welke activiteiten er moeten gebeuren in 2023.

Een aantal activiteiten hoort bij de wettelijke taken van de toezichthouder. Daarnaast is er per sector gekeken naar mogelijke risico's en zijn op basis daarvan taken geformuleerd. Het gaat om de volgende 7 sectoren:

- Gasnetten
- Gaswinning Groningen
- Geothermie
- Olie & Gaswinning
- Voormalige Steenkoolwinning
- Windenergie op Zee
- Zoutwinning

Gasnetten

Ontwikkelingen in deze sector

De sector maakt een duidelijke verandering door: terwijl gasdistributie aanvankelijk steeds meer uitgefaseerd leek te worden, groeit nu het besef dat gasdistributie onverminderd van belang zal zijn om de energietransitie te realiseren. Wel zal het gas van samenstelling veranderen. De nieuwe gassen zullen deels door hetzelfde netwerk lopen.

Vertrouwen in de energietransitie is een belangrijke sleutel om de voortgang te borgen. ‘Even veilig als aardgas’ betekent ook dat er een gedeeld beeld moet komen van het vereiste veiligheidsniveau, zowel voor aardgas als voor waterstof en andere gassen zoals groen gas. SodM spant zich in 2023 hiervoor in.

Zelfregulering voor aardgas wordt door EZK gezien als het fundament voor het veiligheidsbeleid voor groen gas en waterstof. Ook is het de basis voor het veiligheidsbeleid voor de gesloten distributienetten en particuliere netten. Dit benadrukt het belang van een proactieve invulling door netbeheerders ten aanzien van de veiligheidsnormen die zij stellen en transparantie over de beheersmaatregelen. Risico's en beheersmaatregelen worden door de netbeheerders opnieuw bekeken om zorgvuldig rekening te houden met de verschillen tussen aardgas en duurzame gassen zoals groen gas en waterstof. Intern toezicht en de administratie van de leidingen spelen hierbij een belangrijke rol voor al degenen die werken met of in de buurt wonen van deze leidingen. SodM zet daarom sterk in op transparantie over de veiligheid en de beheersing daarvan.

Om waterstof te reguleren zal EZK in 2023 een wetsvoorstel voor Waterstof ontwikkelen. Er wordt gewerkt aan de Ministeriële Regeling Gaskwaliteit en ook zal de lagere wetgeving onder de Energiewet voor aardgas tot stand komen. SodM draagt vanuit haar kennis en ervaring bij aan deze en mogelijk nog andere wetgeving.

Veiligheid & Integriteit	Actuele Aandachtgebieden	Burgerperspectief
-------------------------------------	---------------------------------	--------------------------

Wat gaan we doen?

Nieuwe gassen

Zowel waterstof als groengas worden op afzienbare termijn belangrijke gassen in de energievoorziening. Beide nieuwe soorten gas, en de combinatie met aardgas geeft nieuwe risico's die een goede risicobeheersing vereisen.

Waterstof: SodM is tijdelijk aangewezen als de toezichthouder op de distributie en kwaliteit van waterstof door lage druknetten. In 2022 is SodM gestart met het toezicht op de pilot(s) met waterstof in Nederland. Doel is de veiligheid te borgen, zodat bewoners en omwonenden met recht vertrouwen hebben in waterstof als energiedrager. Ook zal SodM input geven voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid voor waterstof in de bebouwde omgeving en het toezicht op de pilots periodiek evalueren zodat ook deze lessen meegenomen kunnen worden in de besluitvorming over de inrichting van het veiligheidstoezicht op waterstof. SodM volgt ontwikkelingen op het gebied van waterstof op de voet, en ontwikkelt intern een opleidingsprogramma waterstof.

Groen gas: Groengas wordt gemaakt door biogas (geproduceerd door vergisting) te zuiveren. Het groengas wordt dan in het aardgasnet gevoed. Groengas moet voldoen aan de eisen voor gaskwaliteit, voordat dit het aardgasnetwerk instroomt. De productie van biogas wordt verwacht te groeien tot 2000 miljoen m³ in 2030, een vertienvoudiging van het huidige volume. Dit benadrukt het belang van een goede risicobeheersing. SodM focust op de kwaliteitsbewaking van het groengas op de punten waar het groengas het aardgasnet instroomt. Ook zal SodM input geven op de ontwikkeling van het beleid voor de kwaliteit van duurzame gassen zoals groen gas. De veiligheid van mens en milieu ten aanzien van de samenstelling van groen gas is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Toezichtarrangement veilig gas

Zelfregulering voor aardgas wordt door EZK gezien als het fundament voor het veiligheidsbeleid voor groen gas en waterstof. Ook is het de basis voor het veiligheidsbeleid voor de gesloten distributienetten en particuliere netten.

Alhoewel de publieke veiligheidsperceptie omtrent aardgasdistributie goed is, ontbreekt het volgens SodM aan een feitelijke, samenhangende en transparante onderbouwing, waarbij de netbeheerders uitleggen hoe zij via maatregelen toewerken naar een door hen vastgesteld acceptabel restrisico en hoe zij voortdurend hierop sturen.

SodM beoogt haar toezicht meer te richten op het stimuleren van en proactieve invulling van de zelfregulering door de Netbeheerders, en het gesprek met de netbeheerders aan te gaan over de borging van een vergelijkbaar veiligheidsniveau van de aardgasdistributie in Nederland. Zo wordt inzichtelijk hoe de veiligheid in Nederland is geregeld.

Met een toezichtarrangement brengt SodM het geheel van wet- en regelgeving en beoordelingskaders, normen en interventies bij elkaar. Hierin is vastgelegd hoe SodM het toezicht uitvoerbaar en impactvol kan maken.

Grijs gietijzer

In het verleden heeft SodM afspraken gemaakt met de netbeheerders om de vervanging van Grijs Gietijzer (GGY) te versnellen, om zo de risico's op incidenten met grijs gietijzer te mitigeren. SodM blijft monitoren of de vervanging van Grijs Gietijzer op schema loopt. Dit project blijft gelet op de risico inschatting een belangrijk thema. De sanering loopt tot 2030.

Incidentenonderzoek

SodM doet onderzoek naar incidenten in de gasdistributie. SodM ziet de afgelopen jaren een toename van gasincidenten, met verschillende oorzaken. Onderzoek is nodig om deze oorzaken duidelijk te krijgen en nieuwe incidenten te voorkomen. SodM voert dit toezicht uit. Waar nodig werkt zij samen met de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

Door de krappe arbeidsmarkt moeten netbeheerders steeds meer werk uitbesteden aan aannemers, en meer tijdelijk personeel inhuren. Dit kan de veiligheid in gedrang brengen. Netbeheerders moeten daarom goede afspraken maken over de risicobeheersing van het werk. Ook is het belangrijk dat de ervaring en kennis van de (ingehuurde) werknemers steeds wordt geactualiseerd. Dit jaar legt SodM de focus op de ketenaanpak netbeheerders/aannemers. Dit gaan we doen door middel van een schriftelijke uitvraag en veldinspecties bij de netbeheerders.

Veiligheidscultuuronderzoek

In 2022 heeft een ernstig incident in Zoetermeer plaatsgevonden waarbij duidelijk is geworden dat de veiligheidscultuur onvoldoende was om veilig gedrag onder medewerkers te borgen. SodM gaat de opvolging van de verbeterpunten en de aanbevelingen van dit incident monitoren. SodM wil ook in de hele sector inzicht krijgen in de systeemfactoren die leiden tot ongewenst gedrag door dataonderzoek naar trends in gasexplosies. Ook zal SodM onderzoeken welke achterliggende oorzaken deze hebben.

De lessen die hieruit volgen worden vervolgens gedeeld met de sector. SodM zal deze ook vertalen in een toezichtstrategie die een goede veiligheidscultuur bij netbeheerders bevordert.

Particuliere netten

Particuliere netten zijn aardgasdistributienetten waarvoor geen netbeheerder is aangewezen noch een ontheffing is afgegeven. Het gaat om 'illegale' lagedruk gasnetten. SodM is toezichthouder op deze netten. De uitvoering van dit toezicht heeft nog onvoldoende vorm gekregen, omdat eerst de aard, omvang en het beheer van deze netten in beeld moet worden gebracht, opdat een beeld kan worden gevormd van de risico's die deze netten met zich meebrengen. SodM is hier in 2020 mee gestart.

Voor deze particuliere netten gaat SodM aan de slag met het inrichten van toezicht. Ook zal SodM het ministerie van Economische Zaken en Klimaat adviseren voor aanvulling van ontbrekende regelgeving, en zelf waar nodig communiceren met de doelgroep(en).

De wet- en regelgeving in de Energiewet op dit terrein is moeilijk uitvoerbaar. Deze governance issues willen we in 2023 oplossen door het afgeven van signalen en input aan wet- en regelgeving.

Wat gaan we nog niet doen?

SodM gaat in 2023 geen onderzoek doen naar de risico's van nevenschade van elektra-incidenten. Een incident (brand, verzakking) kan bijvoorbeeld nabijgelegen gasbuizen beschadigen. Wanneer dit gaat gebeuren doet SodM dat in samenwerking met Autoriteit Consument & Markt.

SodM houdt via de reguliere contacten met netbeheerders en de incidentmeldingen odorisatie van gas in de gaten maar heeft geen capaciteit om hiernaar nader onderzoek te doen.

SodM heeft in voorgaande jaren ACM geadviseerd over veiligheid in de investeringsplannen van netbeheerders. SodM heeft geen eigen bevoegdheid op dit vlak. SodM heeft dit jaar geen ruimte om ACM te adviseren maar zal via de reguliere contacten met ACM aangehaakt blijven.

Gaswinning Groningen

Ontwikkelingen in deze sector

In 2023 of 2024 zal de gaswinning uit het Groningen gasveld naar verwachting gestopt worden. Toch is het jaarlijks winningsbesluit nog steeds belangrijk om de risico's van eventuele veranderingen in gaswinning in kaart te brengen.

In Groningen zijn de nadelige gevolgen van de gaswinning omvangrijk. Dit jaar moeten er nog op grote schaal gebouwen beoordeeld worden op veiligheid. Een aanzienlijk deel van de gebouwen voldoet niet aan de gestelde veiligheidsnorm en moet versterkt worden. Een deel van de bewoners ervaart al lange tijd stress door het lange wachten en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat. Sommigen van hen kampen met gezondheidsschade. SodM houdt toezicht op de versterkingsoperatie en op een veilige afbouw van de gaswinning, het buiten gebruik stellen van de locaties en voorbereiding van de (lange termijn) nazorg inclusief de monitoring van de aardbevingen. Op grond van dit toezicht adviseert SodM de staatssecretaris van EZK over de gaswinning en de voortgang van de versterking.

Een groot aantal bovengrondse locaties boven het Groningen gasveld worden de komende jaren ontmanteld. Het is belangrijk dat dit veilig en transparant voor de omwonenden gebeurt, met voldoende monitoring en nazorg.

Arbeidsveiligheid	Veiligheid & Integriteit	Milieu- en Ondergrondse Effecten	Burgerperspectief
--------------------------	-------------------------------------	---	--------------------------

Wat gaan we doen?

SodM adviseert de staatssecretaris over de gaswinning in Groningen

SodM adviseert de staatssecretaris over doorontwikkeling van de modellen en bij het nemen van het jaarlijkse winningsbesluit en eventuele tussentijdse wijzigingsbesluiten. In het advies van SodM staat een beoordeling van de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning. SodM kijkt kritisch naar de jaarlijks door TNO uitgevoerde en vervolgens door de NAM aangeleverde risicoberekeningen. In 2023 zal SodM adviseren over de uitkomsten van het onderzoek dat de NAM momenteel uitvoert naar de hoger dan verwachte seismiciteit in Groningen. Daarnaast houdt SodM de ontwikkeling van de bodembeweging nauwlettend in de gaten. Als daar aanleiding toe is, adviseert SodM de staatssecretaris ook ongevraagd, op eigen initiatief.

SodM adviseert over de versterkingsopgave

Het versterken van huizen in Groningen moet er (in combinatie met de afbouw van de gaswinning) voor zorgen dat het in Groningen net zo veilig is als in de rest van Nederland. De snelheid waarmee de versterking wordt uitgevoerd, ligt nog steeds te laag. Dit heeft negatieve effecten op de inwoners van het aardbevingsgebied. Ten eerste is een huis dat niet aan de geldende veiligheidsnorm voldoet minder veilig en loopt een bewoner een groter risico op overlijden dan elders in Nederland. Daarnaast blijkt dat er door de onzekerheid en het lange wachten stress- en gezondheidsklachten ontstaan. Bewoners voelen zich in de steek gelaten door de overheid. SodM maakt tijd om te luisteren naar de ervaringen en signalen van de inwoners van de aardbevingsgemeenten.

SodM volgt ook in 2023 de aanpak en uitvoering van de versterkingsopgave, bijvoorbeeld door de beoordeling van het Meerjarenversterkingsprogramma (MJVP). Het MJVP is een plan dat gemeenten opstellen als basis voor hun versterkingsplannen. SodM kijkt of dit MJVP effectief is als tool om de versterkingen te plannen. Daarnaast beoordeelt SodM de jaarlijkse voortgangsrapportage (hoeveel huizen zijn er al versterkt) en beoordeelt de Lokale Plannen van Aanpak (LPA's) van de aardbevingsgemeenten. Het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) adviseert over welke kaders, richtlijnen, methoden en modellen gebruikt kunnen worden bij de versterkingsactiviteiten. SodM kijkt hierbij mee op het gebied van veiligheid.

In 2022 startte de staatssecretaris de dorpen-aanpak: het gehele dorp wordt versterkt waar nodig. SodM analyseert de resultaten van deze aanpak, en kijkt welk effect deze aanpak heeft op de versterkingsoperatie als geheel.

Al eerder heeft de staatssecretaris een deadline gesteld voor het uitvoeren van de versterking: deze moet klaar zijn in 2028. SodM adviseert terug te rekenen vanaf die deadline, om alles te doen wat er nodig is om die deadline te halen. SodM brengt vertragende factoren in kaart en adviseert over het wegnemen daarvan. Daarbij heeft SodM niet alleen oog voor de gebruikte beoordelingsmethoden, maar geeft ook advies over hoe de taken rondom de versterking georganiseerd zijn. Een heldere aansturing én versnelling van de versterkingsopgave is nodig om de deadline van 2028 te halen.

Toezicht op de afbouw van de gaswinning in Groningen en ontmanteling van installaties

De gaswinning in Groningen wordt de komende jaren beëindigd. Afbouw van de gaswinning is een belangrijk maatschappelijk thema in Groningen. Vaststaat dat de afbouw veilig moet gebeuren. SodM houdt toezicht op het sluiten en buiten gebruik stellen van installaties in Groningen en de monitoring van de seismiciteit, die zich nog tientallen jaren nadien kan voordoen.

SodM houdt toezicht op het veilig ontmantelen van de installaties en het achterlaten van de locaties. Hierin zijn meerdere fases te onderscheiden: het beëindigen van de productie, het buiten gebruik stellen van de put, het opruimen en ontmantelen van de bovengrondse infrastructuur, het terugbrengen van de locatie in originele staat en de monitoring en nazorg. Met haar toezicht op alle fasen van buiten gebruik stellen borgt SodM dat de stappen zorgvuldig worden doorlopen. Dit draagt bij aan de ARBO-veiligheid van medewerkers die de installaties ontmantelen: deze medewerkers voeren vaak gevaarlijke werkzaamheden (hijzen en snijden) uit. Bovendien kunnen werknemers worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen die mogelijk zijn achtergebleven in de installaties.

Ook het milieu is een zorgpunt bij het buiten gebruik stellen van putten en verwijderen van bovengrondse installaties. Gevaarlijk stoffen kunnen vrijkomen door emissies of lekkende putten. SodM wil de afvalstromen en de hoeveelheden stoffen bij deze werkzaamheden goed in beeld krijgen. Tot slot vindt SodM het belangrijk dat de NAM helder communiceert over werkzaamheden aan omwonenden, om onrust en zorgen te voorkomen.

Toezicht houden op onderhoud van installaties die wel blijven bestaan

Niet alle gaswinningsinstallaties in het Groningen gasveld worden afgesloten. De installaties die er nog blijven staan moeten natuurlijk wel veilig zijn en blijven. Hiertoe moet SodM weten welke installaties dat zijn, en weten wat de stand van zaken is voor wat betreft onderhoud. Onderhoud wordt in de praktijk regelmatig uitgesteld. Dat brengt risico's met zich mee, want als het onderhoud van een installatie tekortschiet, vergroot dit de kans op calamiteiten. Ook heeft de kwaliteit van het onderhoud invloed op latere fasen, bijvoorbeeld als er gekozen wordt voor hergebruik van de installatie. In situaties waarbij de levensduur van installaties wordt verlengd, kijkt SodM kritisch of het onderhoud op orde is en of de installatie geschikt is voor de huidige activiteiten.

Vanwege het belang van goed onderhoud voor de veiligheid geeft SodM in 2022 prioriteit aan het verkleinen van de risico's bij onderhoud van installaties in Groningen. SodM geeft bij veldinspecties bij de NAM specifiek aandacht aan het onderhoud van installaties met een verlengde levensduur en monitort dat zorgvuldig.

Wat gaan we nog niet doen?

Op dit moment zijn er op het gebied van versterking van gebouwen geen activiteiten die SodM vanwege capaciteitsgebrek niet kan uitvoeren. Voor de ontmanteling van installaties, zowel in Groningen als daarbuiten, is wel extra capaciteit aangevraagd.

Geothermie

Ontwikkelingen in deze sector

Geothermie speelt een grote rol in de toekomstige duurzame energievoorziening voor Nederland.

De energietransitie brengt een groei van het aantal geothermie bedrijven met zich mee.

In de voorgaande jaren heeft SodM gewerkt aan een stevige basis voor een veilige sector: in 2020 publiceerde SodM het toezichtarrangement voor geothermie (TAG). Het TAG is een belangrijke richtlijn en informatiebron voor alle bedrijven die in Nederland met geothermie aan de slag willen gaan. Daarnaast heeft SodM alle bestaande en nieuwe vergunningen in lijn gebracht met de nieuwe Mijnbouwwet (herzien in 2022), en toezicht gehouden op de boorfase en winningsfase van verschillende geothermie projecten.

Nu is het tijd om dit fundament verder uit te bouwen, en samen met de mijnbouwbedrijven te werken aan de doorontwikkeling van de veiligheidscultuur en professionalisering in deze jonge sector.

Arbeidsveiligheid	Veiligheid & Integriteit	Burgerperspectief	Milieu- & Ondergrondse effecten
--------------------------	-------------------------------------	--------------------------	--

Wat gaan we doen?

Veilige putten

Voor geothermie wordt verwacht dat er een groot aantal nieuwe putten geboord gaat worden in de komende jaren. SodM houdt toezicht op de veilige aanleg van en winning door die putten. Daarnaast houdt SodM toezicht op de integriteit van bestaande en nieuwe putten: deze moeten zo ontworpen zijn dat er geen vloeistoffen kunnen uitstromen vanuit de put naar de omliggende lagen gedurende de levensduur van de put. Daarna is het ook belangrijk dat het afsluiten van de put op een veilige manier gebeurt zodat het milieu beschermd is en blijft, ook na de winning.

Veiligheidscultuuronderzoek

Met veiligheidscultuuronderzoek bij een aantal geothermiebedrijven maakt SodM voor haarzelf en de bedrijven inzichtelijk waar ze staan op de veiligheidsladder: zijn de bedrijven pathologisch, reactief, calculatief, proactief, generatief bezig met de veiligheid in hun bedrijf? Met de resultaten van het veiligheidscultuuronderzoek kunnen de geothermiebedrijven stappen ondernemen om onveilig gedrag te veranderen.

Met eerdere veiligheidscultuuronderzoeken zoutwinningsbedrijven is er al vooruitgang geboekt in het bevorderen van het veiligheidsdenken in deze sector.

Wetenschappelijk onderzoek

SodM heeft al diverse wetenschappelijke onderzoeken uitgezet, bij Nederlandse en buitenlandse experts op het gebied van geothermie. Het KEM-15 onderzoek 'Risk of Seismicity due to Cooling Effects in Geothermal Systems' wordt namens SodM begeleid. Uitvoerende partijen van dit onderzoek zijn GFZ en Fugro. Het eindrapport van het onderzoek is inmiddels opgeleverd. Deze wordt nu beoordeeld door het KEM panel en de uitkomst van dit onderzoek zal worden gepubliceerd op de website van SodM.

Nieuwe wetgeving

In 2022 werd een herziening van de Mijnbouwwet (Mbw) van kracht, in 2024 wordt de nieuwe Omgevingswet (Ow) van kracht. In beide wetten staat veel nieuwe wetgeving op het gebied van geothermie, met name de herziening van het (ondergrondse) vergunningstelsel. SodM zorgt dat haar toezichthouders en vergunningverleners uit de voeten kunnen met deze nieuwe wetgeving. Vanwege deze nieuwe wetgeving moet ook het Toezichtarrangement Geothermie (TAG) geactualiseerd worden.

Geothermie in de bebouwde omgeving

Geothermie werd oorspronkelijk veel toegepast voor tuinbouw. Langzamerhand worden er nu ook installaties in de gebouwde omgeving aangelegd op locaties waar de ruimte vaak wat kleiner is dan in het buitengebied. Het is belangrijk om hierbij de externe veiligheid en risicocontouren niet uit het oog te verliezen. Deze installaties moeten veilig zijn, maar ook moet de overlast voor de omwonenden tot een minimum beperkt worden. Zowel tijdens aanleg, tijdens het in bedrijf zijn, én tijdens periodiek onderhoud en later verwijdering van de installaties.

In 2022 waren er een aantal incidenten in de geothermie sector. SodM wil daarom dat de mijnbouwbedrijven het ontwerp en gebruik van bovengrondse installaties veiliger maken. SodM heeft de sector gevraagd om te leren van de incidenten uit het verleden en zal extra aandacht besteden aan procesveiligheid bij de bestaande geothermie installaties. Daarnaast heeft SodM een project opgestart om te kijken of er aanvullende regels nodig zijn voor projecten in de gebouwde omgeving.

Leidraad voor putten

Voor geothermie putten heeft de brancheorganisatie een nieuwe industrieleidraad uitgebracht. SodM heeft hier meegekeken en zal erop toezien dat dit ontwerp ook gebruikt wordt.

Wat gaan we nog niet doen?

SodM gaat geen nieuwe onderzoeken starten naar geothermie gerelateerde onderwerpen. Voor nu kan SodM vooruit met de resultaten en inzichten uit eerdere en lopende onderzoeken.

Olie- en gaswinning

Ontwikkelingen in deze sector

De laatste jaren ziet SodM meer aandacht van omwonenden voor bovengrondse mijnbouwinstallaties en de effecten hiervan op de leefomgeving. Niet alleen effecten op het milieu (door lekken van vloeistoffen en gassen), maar ook op de leefomgeving (geluid, licht). Ook de ondergrondse gevolgen van olie- en gaswinning (bodemdaling, seismiciteit) staan meer in de spotlight.

Incidenten leiden daardoor niet alleen tot mogelijke schade voor mens en milieu maar ook al snel tot maatschappelijke onrust. Nog belangrijker dus om incidenten zoveel mogelijk te voorkomen.

Arbeidsveiligheid	Veiligheid & Integriteit	Milieu- en Ondergrondse Effecten
-------------------	--------------------------	----------------------------------

Wat gaan we doen?

Arbeidsveiligheid

SodM onderzoekt in ieder geval arbeidsongevallen. Onderzoek is nodig om de oorzaken duidelijk te krijgen en nieuwe incidenten te voorkomen.

De risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) is een belangrijk middel voor bedrijven om risico's en maatregelen per locatie vast te leggen. Door toezicht te houden op de RI&E, houdt SodM systeemtoezicht op de interne veiligheid van bedrijven. Hiermee krijgt SodM inzicht in de werkwijze van ondernemingen, en kan hier dan gemakkelijk op inhaken met inspecties. Die veldinspecties voert SodM dan uit met focus op de RI&E: wat staat er in, wordt er volgens RI&E gewerkt?

Bovengrondse en ondergrondse installaties

Omwonenden van mijnbouwinstallaties kunnen overlast ervaren. SodM doet veldinspecties, en let op zowel milieu (bodembescherming, chemicaliëngebruik, onderhoud en lekdichtheid van installaties etc.), en omgeving (geluid, trillingen, licht, verkeersbewegingen). SodM wil de mijnbouwbedrijven hierover goed laten communiceren met de omgeving.

Ook voeren mijnbouwbedrijven geplande onderhoudswerkzaamheden uit aan putten. Het is belangrijk dat hierbij geluidsklachten worden voorkomen, dat de procesveiligheid en persoonlijke veiligheid geborgd worden, en dat de wetgeving op het gebied van chemicaliën (REACH) wordt nageleefd. Onze inspecteurs voeren hier geregeld inspecties uit.

Mijnbouwbedrijven hebben systemen om de integriteit van pijpleidingen en putten te borgen. Hoofddoel van deze systemen is dat de putten en pijpleidingen heel blijven en niet gaan lekken. SodM houdt toezicht op de kwaliteit van deze systemen (PIMS & WIMS).

Buiten gebruik stellen van putten

Veel oude olie- en gasputten zullen de komende jaren worden verlaten (buiten gebruik gesteld). Het is belangrijk dat deze putten veilig worden afgesloten en de bovengrondse delen veilig worden verwijderd, én dat deze putten gemonitord worden. Dit is onder andere belangrijk met oog op toekomstige bebouwing op en rondom verlaten putten.

Emissies

In 2023 starten alle mijnbouwbedrijven in Nederland met de rapportage van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Bij uitstroom naar bodem, water en lucht kan milieu- en gezondheidsschade plaatsvinden. De mijnbouwbedrijven moeten het gebruik van ZZS minimaliseren en goed monitoren. Hier gaat SodM intensiever toezicht op houden. Behalve emissies van ZZS wordt er ook methaan en NOx uitgestoten. Hier bestaan al rapportageverplichtingen voor. Daarnaast vindt SodM het belangrijk dat de mijnbouwbedrijven over hun emissies goed communiceren met de omgeving.

Waterinjectie

SodM heeft de afgelopen jaren het toezicht op waterinjectie geïntensiveerd. Dit omvatte onder andere onderzoek naar de integriteit en risicobeheersing van de putten, leidingen, installaties, tanks en reservoirs die bij waterinjectie gebruikt worden. Daarnaast heeft SodM veel aandacht geschonken aan de communicatie met de omgeving en transparantie van het toezicht. Het komend jaar wordt aan het toezicht offshore verder invulling gegeven. Daarnaast ligt voor SodM de focus op het transport en de documentatie van waterstromen. Ook wordt door middel van onderzoek (TNO) meer inzicht verworven in de ondergrondse effecten van waterinjectie.

Ondergrondse effecten

Bedrijven moeten de bodemdaling & seismiciteit van hun activiteiten meten. SodM kijkt of ze dat goed doen, én dat ze hier goed over communiceren met de omgeving. Omwonenden maken zich namelijk zorgen over de bovengrondse effecten van bodemdaling en seismiciteit. Ze willen graag weten wat hen te wachten staat.

SodM gaat ook kijken naar de integriteit van de ondergrondse afsluitende lagen. Een goede beheersing van hoge drukken zorgt ervoor dat de afsluitende lagen intact blijven. Hierdoor blijven gas, olie of zout water veilig in het reservoir opgeborgen. Dit is vooral van belang bij gasopslagen en waterinjectie, maar kan ook bij gaswinning leiden tot verhoogde kans op seismiciteit.

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking biedt SodM de mogelijkheid kennis op te doen, te delen en door samenwerking sterker te staan in haar toezicht. De samenwerkingen gaan over risico's op het gebied van veiligheid, integriteit, milieu en ARBO. Zonder deze samenwerking zal SodM als toezichthouder minder effectief, efficiënt en bekwaam worden.

Wat gaan we nog niet doen?

In de mijnbouwsector wordt veel met gevaarlijke stoffen gewerkt. Als werknemers hier aan blootgesteld worden kan dit leiden tot beroepsziekten bij deze werknemers. Op dit moment heeft SodM niet voldoende kennis in huis over de risico's op beroepsziekten in de mijnbouw. Een eerste inventarisatie van beroepsziekten bij mijnbouwbedrijven zou een begin zijn, deze gegevens kunnen dan vergeleken worden met die van andere sectoren om het risico beter in te schatten. SodM gaat dit jaar nog niet aan de slag met het opbouwen van kennis over beroepsziekten. Wel verwacht SodM dat met de rapportageverplichting ZZS en de daaruit voortvloeiende maatregelen voor vermindering en mitigatie, de blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk beperkt wordt.

In voorgaande jaren heeft SodM met eerdere cultuuronderzoeken bij zoutwinningsbedrijven al vooruitgang geboekt in het bevorderen van het veiligheidsdenken in de zoutwinningsector. SodM gaat deze cultuuronderzoeken dit jaar niet uitvoeren bij olie- en gaswinningbedrijven. Deze bedrijven hebben al jarenlange ervaring op het gebied van veiligheidsdenken. In plaats daarvan focust SodM op de sector geothermie, omdat dit een jonge sector is, en op de sector gasnetten, omdat in deze sector veel gedragsgerelateerde incidenten voorkomen.

In de sector bestaat de kans op achterstallig onderhoud van installaties. SodM geeft de voorkeur aan systeemtoezicht van het onderhoud, maar heeft gegeven de beperkte capaciteit besloten om alleen point checks te doen op locatie. Achterstallig onderhoud van installaties kan effect hebben op de veiligheid van de werknemers, en kan mogelijke milieu-incidenten (lekkages) tot gevolg hebben.

Voormalige steenkoolwinning

Ontwikkelingen in deze sector

De steenkoolwinning in Nederland is al lange tijd beëindigd. Toch ondervinden de bewoners en de omgeving van de voormalige steenkool wingebieden nog nadelige gevolgen van de winning en beëindiging van de winning waaronder ook het sinds 1994 weer stijgende mijnwater. De nazorg van mijnbouwactiviteiten, waaronder die van steenkoolwinning, is onvoldoende geborgd in wet- en regelgeving.

Op verzoek van de Tweede Kamer is EZK in samenwerking met SodM dan ook bezig om dit voor de toekomst beter te regelen voor alle mijnbouwactiviteiten. Het identificeren welke activiteiten belangrijk zijn in de nazorgfase, inclusief een passende regeling voor schadeafhandeling in Limburg is een belangrijke pilot voor andere mijnbouwsectoren waar landelijk veel van geleerd kan worden.

SodM zal in 2023 haar toezichttaak zo goed mogelijk uitvoeren, waar nodig ondersteund door (wetenschappelijk) onderzoek. Een ander onderdeel is advisering en deelname aan de optimalisatie van de nazorg in de mijnstreek in Limburg, in samenwerking met decentrale overheden, EZK en andere belanghebbenden.

Milieu- en ondergrondse effecten	Veiligheid & integriteit	Burgerperspectief
----------------------------------	--------------------------	-------------------

Wat gaan we doen?

Evaluatie maatregelenpakket na-ijlende effecten steenkoolwinning

SodM laat zich in 2023 actief informeren door de lokale partijen zoals gemeenten, de provincie Limburg, TNO, EZK en het informatiecentrum over de wijze waarop het huidige maatregelenpakket wordt uitgevoerd en of dit heeft geleid tot de vooraf gewenste resultaten. Daarnaast zal SodM met de betrokken partijen bespreken wat er in hun ogen nog moet wijzigen om de nazorgfase voor de mijnstreek in Limburg voor de lange termijn te organiseren en te borgen in wet- en regelgeving en welke onderzoeken er benodigd zijn.

In 2023 zal de Provincie Limburg het door haar uitgevoerde maatregelenpakket evalueren en aan de Staatssecretaris aanbieden.

SodM voorziet in de tweede helft van 2023 een advies aan de Staatssecretaris over het huidige risicosignaleringsstelsel en de relevante onderzoeken die daarbij worden uitgevoerd.

Betrokkenheid en deelname wetenschappelijk onderzoek Na-ijlende effecten

Als onderdeel van het maatregelenpakket heeft EZK in samenwerking met de Provincie een onderzoeksprogramma opgezet dat o.a. door TNO en de Provincie wordt uitgevoerd naar alle relevante thema's behorende bij na-ijlende effecten steenkoolwinning. SodM zal in 2023, waar mogelijk en wenselijk, input leveren en eventueel deelnemen aan de diverse onderzoeken. Daarnaast zal SodM, waar nodig en wenselijk voor de uitvoering van haar toezichthoudende of adviserende taak zelf onderzoek (laten) uitvoeren.

Een voorbeeld hiervan is deelname aan het doorlopende onderzoek naar kwantiteit en kwaliteit van diep grondwater.

Intensiveren contact en delen kennis Internationale mijnbouw autoriteiten

SodM zal in 2023 actief haar contacten met buitenlandse mijnbouwautoriteiten (België, Engeland en Duitsland) gebruiken en waar nodig intensiveren om informatie uit te wisselen over de manier waarop wordt omgegaan met nazorg van voormalige steenkoolwinning.

Ontwikkeling beleidsveld Nazorg steenkoolwinning

SodM voorziet dat 2023 een cruciaal jaar wordt voor de ontwikkeling van de nazorg voor alle mijnbouwsectoren in Nederland waaronder die van de mijnstreek in Limburg. In januari 2023 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer zijn uitgangspunten voor nazorg uiteen gezet en de Kamer geïnformeerd over zijn voornemen om de huidige mijnbouwwet daarop aan te passen. In 2023 zal SodM samen met EZK en decentrale overheden invulling geven aan de verschillende taken, rollen en verantwoordelijkheden en het borgen van dit beleidsveld in wet- en regelgeving.

Toezicht op actieve mijnbouwwerken

In Zuid-Limburg zijn er nog een tweetal schachten (mijnbouwwerken) die niet permanent afgesloten zijn en waarvan er nog wel een winningsvergunning actief is. SodM ziet er op toe dat vergunninghouder zich aan haar wettelijke verplichtingen houdt en, als er geen winning of herbestemming van de schachten wordt voorzien, de schachten permanent worden afgesloten.

Wat gaan we nog niet doen?

SodM is door de huidige bezetting vooralsnog niet in de gelegenheid om op het onderwerp nazorg groter op te schalen, met name daar waar wet- en regelgeving nog onvoldoende is.

SodM publiceerde in 2021 de Staat van de sector Voormalige Steenkoolwinning. Hierin staan ook aanbevelingen voor het nazorgbeleid delfstofwinning in het algemeen. Deze aanbevelingen zijn vooralsnog beperkt uitgewerkt en hebben onder andere in januari 2023 geleid tot een tweetal brieven van de staatssecretaris mijnbouw aan de Tweede Kamer. Het was aanvankelijk de bedoeling om na 2 jaar een evaluatie uit te voeren maar in het licht van de voortgang is dat uitgesteld tot in ieder geval 2024.

Windenergie op Zee

Ontwikkelingen in deze sector

De ontwikkeling van windparken op zee is een enorme groeiemarkt. Alleen al in 2023 staan er veel nieuwe parken gepland. SodM is betrokken bij het toezicht op de bouw en plaatsing, maar ook bij onderhoud en eventueel ontmanteling van windturbines op zee. De Noordzee wordt steeds voller, visserij, zeevaart, recreatie, olie- en gaswinning, windparken en offshore farming concurreren met elkaar om plek. Dit levert risico's op.

Arbeidsveiligheid	Actuele aandachtsgebieden
--------------------------	----------------------------------

Wat gaan we doen?

Safety by design

Bij het ontwerpen van windturbines is het belangrijk dat veiligheid ook tijdens operaties en onderhoud geborgd blijft. Dit moet vanaf het begin meegenomen worden. Dit is een aandachtspunt voor onze inspecteurs bij hun inspecties. Werknemers die de turbines onderhouden of voor noodprocedures “aan boord” komen, moet hun werkzaamheden veilig kunnen uitvoeren.

Veilig plaatsen

Bij het plaatsen van windturbines zijn veel partijen betrokken. Ook is er veel menskracht nodig om deze plaatsingen uit te voeren. Om te zorgen dat alle werknemers veilig kunnen werken tijdens plaatsing is het belangrijk om verder te kijken dan alleen de risico's van de eigen activiteit: alle risico's en mitigerende maatregelen moeten worden opgenomen in zogenoemde Bridging Documents. Hiermee is iedereen op de hoogte van wat er gebeurt tijdens plaatsing, en wat de risico's zijn.

Medegebruik

De Noordzee is druk, en ontwikkelingen naar nog meer gebruik van de Noordzee zullen dit nog versterken. Dit zorgt voor veel vaarbewegingen rondom en binnen windparken. Ook het gebruik van windparken voor sedentaire bijvoorbeeld zeewier-, mosselen- en oesterteelt zorgt ervoor dat er veel nieuwe risico's bij komen. Daarom brengt SodM dit medegebruik van windparken offshore, samen met Rijkswaterstaat, in kaart. Met dit inzicht kunnen we ons toezicht adequaat aanpassen.

Wat gaan we nog niet doen?

Bij windparken op zee zijn er veel stakeholders betrokken. Er zijn bijvoorbeeld meerdere toezicht-houders op dit gebied. Dit zou kunnen worden verduidelijkt door samenwerkingsovereenkomsten met deze stakeholders te maken. Hierin worden dan de rollen en verantwoordelijkheden van SodM en andere toezichthouders verder uitgewerkt. Hiermee worden de "grijze gebieden" in de governance van de windparken aan de juiste partijen toegewezen. Dit verder uitwerken vergt tijd en aandacht maar gegeven de beperkte capaciteit kan SodM dit nu geen prioriteit geven.

Voor transport naar windparken zijn de inspecteurs van SodM afhankelijk van derden. Bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, of de windpark-operators. In 2022 is er overeenstemming bereikt met Rijkswaterstaat, dat SodM op een aantal kan meevaren. Dit is vooral van belang voor onaangekondigde inspecties. Voorlopig is deze vervoerscapaciteit voldoende voor het aantal onaangekondigde inspecties die SodM in 2023 wil gaan uitvoeren. Bij groei van het aantal windparken neemt natuurlijk ook de noodzaak voor meer inspecties toe.

Zoutwinning

Ontwikkelingen in deze sector

De zoutsector is flink in ontwikkeling nabij bewoond gebied. Daardoor legt SodM, maar ook de maatschappij, de laatste jaren meer nadruk op goede en duurzame nazorg. Centraal daarin staat het veilig kunnen afsluiten van uitgeproduceerde cavernes voor de lange termijn. Daarom nemen mijnbouwbedrijven 'het veilig kunnen afsluiten van cavernes' tegenwoordig als uitgangspunt bij het ontwerp en de planning van nieuwe cavernes, terwijl ze tegelijkertijd onderzoek doen naar het veilig afsluiten van bestaande cavernes. De afgelopen tijd heeft SodM bij de 3 zoutbedrijven in Nederland wisselingen van eigenaars gezien. Dit valt samen met de introductie van nieuwe spelers op de markt die zoutcavernes voor nieuwe toepassingen, die passen binnen de energietransitie, willen gaan gebruiken. Om te voorkomen dat (toekomstige) veilige nazorg in het gedrang komt, wil SodM dat alle partijen in de zoutsector al vroeg in het projectontwikkelingstraject denken aan financiële zekerheid voor de toekomst, na de actieve zoutwinnings- of opslagfase.

Arbeidsveiligheid	Milieu- & ondergrondse effecten	Veiligheid & integriteit	Actuele aandachtsgebieden
-------------------	---------------------------------	--------------------------	---------------------------

Wat gaan we doen?

Opslag, zoals voorzien binnen de energietransitie, vereist nieuwe kennis

SodM gaat kennis opbouwen over waterstof (H₂) opslag. Deze kennis is van belang voor zowel inspecteurs als adviseurs binnen SodM. Met deze nieuwe kennis kan SodM er op toezien dat de mijnbouwbedrijven deze nieuwe vorm van opslag in zoutcavernes veilig gaan uitvoeren.

Nazorg

De volledige levensduur van een caverne omvat het aanleggen, de exploitatie en de veilige afsluiting. Daarbij is het van belang de integriteit van putten, pijpleidingen en bovengrondse installaties gedurende de zoutwinning te borgen en te werken aan een veilige buitengebruikstelling en afsluiting van mijnbouwwerken. Daarnaast moeten mijnbouwbedrijven ook oudere putten goed in de gaten houden. SodM zet hiervoor in op zowel de technische als financiële nazorg. Door te stimuleren dat de mijnbouwbedrijven aandacht hebben voor voldoende technische competenties én financiële middelen kan de volledige levensduur van een zoutcaverne geborgd worden.

Arbeidsveiligheid

In een krappe arbeidsmarkt kan de veiligheid van werknemers in gedrang komen, doordat er meer gedaan moet worden met minder mensen. Een ander risico voor de arbeidsveiligheid is een afname in ervaring en kennis. Daarom is het van belang dat beide op peil blijven. Dit jaar doet SodM dat door een focus te leggen op hoe mijnbouwbedrijven omgaan met hun onderaannemers. Hier zijn nog veel verbetermogelijkheden. SodM gaat dit toezicht uitvoeren door middel van een risicoanalyse op de beoordeling van werkprogramma's (wat zijn de grote risico's bij werkzaamheden, waar moeten we echt naar kijken,) en veldinspecties op het gebied van ARBO, machineveiligheid, veiligheidscultuur, etc. Ook de start van de rapportage over Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zal in 2023 een impuls geven aan het beter beschermen van werknemers.

Wat gaan we nog niet doen?

Hoewel er verschillende ontwikkelingen zijn op het gebied van de energietransitie en ondergrondse energieopslag, zullen deze initiatieven nog niet operationeel zijn in 2023. Daarom zal SodM nu nog niet kijken naar de nieuwe kleine spelers en/of nieuwe soorten van ondergrondse gebruik (opslag van perslucht of H₂).

Caverne-integriteit blijft onverminderd belangrijk, maar nu is het de ondertoezichtgestelde die hier mee aan de slag moet. Met dat doel heeft SodM heeft in de voorgaande jaren een aantal onderzoeken laten uitvoeren, daarom zal zij zelf voorlopig geen nieuwe onderzoeken starten. De mijnbouwbedrijven kunnen met de resultaten van de eerdere onderzoeken aan de slag om de zoutcavernes veilig te gebruiken. SodM houdt hier scherp toezicht op.

2.3 Meer restrisico's dan SodM wenselijk vindt

SodM heeft voor 2023 het risicosturingsproces doorlopen, en hiermee inzichtelijk gemaakt waar de grootste risico's liggen, én welke activiteiten wij als toezichthouder kunnen doen om die risico's te verminderen of vermijden. Hieruit volgt ook de conclusie dat we meer activiteiten willen uitvoeren dan dat we op dit moment met onze huidige capaciteit kunnen uitvoeren.

Voor een deel van dit "meerwerk" hebben we besloten dat we dit niet in 2023 gaan uitvoeren. Deze risico's zijn voor ons aanvaardbaar, of spelen nog niet op dit moment. Ook speelt mee dat sommige van deze risico's deels worden afgedekt door andere activiteiten waar SodM wel mee aan de slag gaat.

Voor een ander deel van dit "meerwerk" vindt SodM de risico's onwenselijk: SodM accepteert deze restrisico's niet, en dit werk kan niet vooruitgeschoven worden of zelfs helemaal niet uitgevoerd worden. SodM heeft al scherpe keuzes gemaakt op het gebied van het schrappen van activiteiten, het verschuiven van capaciteit en het prioriteren van taken. Daarom vraagt SodM aan de minister extra middelen om deze taken in 2023 uit te voeren.

Deze risico's, waarvoor SodM in 2023 extra middelen aanvraagt, zijn te verdelen over 7 gebieden.

Ontmanteling

De energietransitie brengt met zich mee dat er veel nieuwe putten en installaties gebouwd worden (geothermie, opslag van waterstof), én dat oude putten en installaties (van olie- en gasvelden) afgesloten verwijderd moeten worden. Voor zowel onshore als offshore moet dit veilig gebeuren, hiervoor is specifieke well-engineering kennis en capaciteit nodig.

Daarnaast is de grote opgave van de ontmanteling van het Groningen gasveld al begonnen: bij het verwijderen van pijpen en bovengrondse installaties moet er voldoende toezicht zijn op de veiligheids- en milieuaspecten.

Intensivering gaswinning

De energiecrisis/oorlog in Oekraïne hebben geleid tot hernieuwde activiteit en intensivering in de olie- en gaswinning, waaronder het versnellen van (nieuwe) gaswinning in de Noordzee. Om deze toegenomen werklast op te kunnen vangen, heeft SodM structureel extra coördinerende capaciteit nodig. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren grote ‘dossiers’ ontwikkeld, die volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan, zoals oliewinning in Schoonebeek en condensaatverlading in Roodeschool. SodM wil hier op een goede manier mee omgaan en heeft hiervoor extra capaciteit nodig.

Energietransitie gasnetten

Nieuwe gassen (waterstof, groengas) stromen steeds meer door de gasnetten in Nederland. Transport en distributie van deze gassen moet net zo veilig als aardgas zijn. SodM wil bijdragen aan de versnelling van de energietransitie. Toezicht dient volgens SodM niet langer alleen gericht te zijn op de beheerfase en het leren van incidenten, omdat de energietransitie vraagt om ander gebruik van de bestaande netten, aanleg van nieuwe infrastructuur en nieuwe spelers zich melden in de keten. SodM vindt het belangrijk dat toezicht de netbeheerders prikkelt om leiderschap te tonen op het gebied van veiligheid in de transitie binnen de bebouwde omgeving. SodM wil daarom het toezicht op de netbeheerders meer richten op een proactieve, transparante en doeltreffende invulling van de zelfregulering op het gebied van veiligheid.

Energietransitie ondergrond

De energietransitie brengt nieuwe vormen van gebruik van de ondergrond met zich mee: SodM ziet dit terug in de toegenomen complexiteit van adviesvragen, en nieuwe vraagstukken op het gebied van toezicht op de ondergrond. Daarom moet SodM haar kennis en expertise op deze specifieke gebieden vergroten en uitbreiden. Bijvoorbeeld op het vlak van nieuw te ontwikkelen standaarden voor (put) materialen in de mijnbouw en mijnbouwhulpstoffen, geïnduceerde seismiteit, onderlinge beïnvloeding van verschillende opslag- en winningsactiviteiten, of het voorkomen van verspreiding van stoffen in grondwater, lucht of de diepe ondergrond zelf.

Milieuversterking

EZK en SodM zijn in 2021 met een gezamenlijk inhaalprogramma gestart: ruim 400 zogenaamde ‘bovengrondse’ Wabo- of omgevingsvergunningen voor de mijnbouwbedrijven worden bestudeerd. Deze vergunningen moeten voldoen aan huidige milieuwet- en regelgeving, en moeten aansluiten op de huidige bedrijfssituatie. Het actualiseren van deze vergunningen vraagt een grote inzet, maar dit is nodig om onnodige risico's voor het milieu, voortvloeiend uit “oude” vergunningen, te voorkomen. Daarnaast wil SodM de milieukennis bij haar inspecteurs en adviseurs verbeteren. Daarmee kan zowel in toezicht als in advisering de bescherming van het milieu op hetzelfde niveau gebracht worden als de veiligheid van de mens. Het gaat om kennis over onder meer ZZS (zeer zorgwekkende stoffen), afvalstoffen, (grond)water, emissies, externe veiligheid (BEVI, PGS; saneringssituaties), bodemverontreiniging, geluid, energieverbruik.

Nazorg delfstofwinning

Op dit moment is nazorg van mijnbouwactiviteiten al actueel in Limburg: de na-ijleffecten van de voormalige steenkoolwinning laten zien dat nazorg als beleidsterrein gebaat is bij een structurele aanpak. Dit houdt onder meer in dat er adequate wet- en regelgeving, toezicht en beleid ontwikkeld wordt, inclusief bijpassende schaderegelingen. In de (nabije) toekomst is een goede nazorg van belang voor het Groningen gasveld, de groeiende hoeveelheid zoutcavernes, en het verwijderen van olie- en gas infrastructuur.

Nazorg kan voorkomen worden: SodM legt veel nadruk op de levenscyclusbenadering bij alle sectoren. Hierbij wordt vooraf al aandacht gevraagd voor het voorkomen en reduceren van de toekomstige (negatieve) omgevingseffecten van mijnbouw. SodM vraagt extra middelen voor nazorg, om haar activiteiten op dit gebied op te schalen.

Doeltreffende bedrijfsvoering en informatievoorziening

SodM is door uitbreiding en verdieping van taken sinds 2016 sterk gegroeid. Deze groei zorgt voor meer HR, financiële en inkoopactiviteiten. Daarnaast vraagt de krappe arbeidsmarkt om extra inzet vanuit SodM om nieuwe medewerkers met de juiste kennis en capaciteiten te werven. SodM investeert ook in het binden, boeien en behouden van de huidige werknemers.

Met verdergaande digitalisering van haar processen en systemen kan SodM haar toezicht- en adviestaken efficiënter uitvoeren. Hiervoor is extra inzet nodig op het gebied van digitalisering en data analyse, om echt data-driven aan de slag te gaan.

Hoofdstuk 3 – Efficiënt adviseren op vergunningen

Eén van de wettelijke taken van SodM is het uitbrengen van advies aan de minister op aanvragen voor winningsvergunningen, winningsplannen, omgevingsvergunningen en overige adviesverzoeken.

Ontwikkelingen

In 2022 werd de herziene Mijnbouwwet (Mbw) van kracht, die vooral voor geothermie veel nieuwe regels bevat. Ook bereidt SodM zich voor op de Omgevingswet (Ow), die op 1 januari 2024 in werking treedt. Deze wet, die gaat over de inrichting van de fysieke leefomgeving, raakt alle sectoren: van olie- en gaswinning tot geothermie en zoutwinning. In de advisering moet SodM rekening houden met deze nieuwe regelgeving. Bovendien zijn in beide wetten de wettelijke proceduretermijnen voor het beoordelen en verlenen van aanvragen korter geworden, wat betekent dat de tijd om te reageren op een adviesverzoek ook ingekort is.

Wat gaan we doen?

Vanuit de wettelijke verplichting als toezichthouder, zal SodM het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) adviseren op vergunningaanvragen voor ondergrondse mijnbouwactiviteiten. Daarnaast adviseert SodM EZK op vergunningaanvragen voor het zogenaamde bovengrondse deel van de mijnbouwactiviteiten, vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO, binnenkort opgenomen in de Omgevingswet), het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm), en de Milieu effect rapportage (MER).

Nieuwe wetten

De veranderingen die de nieuwe Mbw en Ow met zich meebrengen, werken door in de advisering en het toezicht van SodM. Voor wat betreft de advisering wil SodM de opzet van de adviesverzoeken (van EZK) en de opzet van de vergunningsaanvragen (van de mijnbouwbedrijven) verbeteren. Vanwege de kortere termijnen voor behandeling is het belangrijk dat de aanvragen van de mijnbouwbedrijven en de adviesverzoeken vanuit EZK zo duidelijk mogelijk zijn. Hierover gaat SodM in gesprek met EZK en de mijnbouwbedrijven.

Beter werken met kaders

Daarnaast werkt SodM aan nieuwe kaders voor haar advisering op ondergrondse en bovengrondse activiteiten. Denk aan kaders voor water- en afvalstromen. Met deze beoordelingskaders, leidraden en rekenmethodieken kan de advisering sneller, beter en meer uniform plaatsvinden. In deze nieuwe kaders worden ook nieuwe ontwikkelingen meegenomen, zoals opslag van waterstof. Zaken zoals het gebruik van modelteksten in adviezen en vergunningen, en duidelijkheid over welk (milieu)aspect in welke vergunning thuishoort, zullen ook bijdragen aan een efficiëntere advisering.

Milieukennis vergroten

Om in de advisering meer aandacht te kunnen geven aan milieu, is er een opleidingsprogramma voor de adviseurs. Hiermee wordt de milieukennis binnen SodM vergroot.

Nieuwe adviesvragen

De activiteiten op het gebied van ontmanteling (afsluiten en verwijderen van mijnbouwinstallaties) zullen de komende jaren toenemen. Hierbij hoort voor SodM het beoordelen van verwijderingsplannen van mijnbouwbedrijven, en het verwerken van buitenwerking-meldingen. Ook verwacht SodM adviesvragen op nieuwe gebieden: bijvoorbeeld bij experimenten voor ondergrondse opslag of waterstof-distributie.

Wat gaan we nog niet doen?

SodM int retributies: dat zijn kosten die SodM maakt voor haar toezicht, die vervolgens worden doorberekend aan de mijnbouwbedrijven. Dit is al van kracht voor de sector olie- en gaswinning, maar wordt in 2023 ook van kracht voor de sector geothermie. Voor het verder uitwerken en uitvoeren van de retributies voor geothermie is extra capaciteit aangevraagd bij de minister.

Hoofdstuk 4 – Bedrijfsvoering & Informatiemanagement

In 2022 heeft SodM een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe medewerkers aan zich weten te binden. Toch zijn er ook veel vacatures onvervuld gebleven – of door uit- en doorstroom ontstaan – en daarmee blijft werk onuitgevoerd. De krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met groei van de organisatie en uitbreiding van taken blijft in 2023 onverminderd een aandachtspunt. Specifieke technische kennis is moeilijk te verkrijgen. Daarom gaat de focus voor bedrijfsvoering dit jaar naar werving, selectie, en ‘onboarding’.

De manier waarop medewerkers samenwerken bepaalt mede hoe goed SodM zijn taken kan vervullen en hoe verbonden medewerkers zich voelen met de organisatie. Daarom is het verder brengen van hybride (plaats- en tijdonafhankelijk) werken een belangrijke prioriteit van zowel bedrijfsvoering als informatiemanagement.

Een ander aspect van het versterken van de samenwerking en interne processen binnen SodM is het voortdurend monitoren van de voortgang van het jaarplan en als het nodig is nieuwe prioriteiten stellen. SodM werkt risico-gestuurd, dat wil zeggen dat SodM de schaarse en beschikbare capaciteit inzet voor de activiteiten die de hoogste risico's beheersen. Aan het begin van het jaar analyseert SodM die risico's, maar gedurende het jaar kunnen er zaken veranderen of verschuiven. Met behulp van monitoring blijft SodM adequaat op actuele risico's reageren en gemaakte keuzes verantwoorden, binnen en buiten de organisatie.

SodM is transparant naar zowel burgers, bedrijven, het parlement en de media. Dit ziet men terug in werken aan goede informatievoorziening binnen SodM. In 2023 wordt met voorrang capaciteit gericht op het duurzaam toegankelijk maken en veilig houden van informatie. De wijze van verzamelen, benutten en beheren van data zal SodM in 2023 verder verbeteren. Zo is met de komst van het documentmanagementsysteem SIRIS per januari 2023 de basis gelegd om o.a. een gedegen WOO-proces te doorlopen voor elk WOO-verzoek. Dit zal in Q1/2 breed geïmplementeerd worden binnen SodM. Daarnaast wil SodM databeheer en datagedreven werken (in techniek, tooling, dashboards en analyses) naar een volgend niveau brengen in 2023. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is een verdere verbetering van recordmanagement. Door daar extra aandacht aan te besteden in 2023 is informatie beschikbaar wanneer daar om gevraagd wordt en kan SodM transparant en zorgvuldig communiceren naar de buitenwereld. Goed recordmanagement stelt SodM in staat om conform de beleids- en richtlijnen de informatievoorziening in te richten.

In 2022 is het relatiestatuut tussen EZK en SodM getekend en een kick off gehouden voor het proces om, vanuit ieders rol, de uitgangspunten handen en voeten te geven en te komen tot een samenwerkingskompas. Dat doen de organisaties gezamenlijk, zoveel mogelijk binnen bestaande (samenwerkings) processen en op basis van concrete praktijkcasussen.

Hoofdstuk 5 – Jaarplan in cijfers

Om op duurzame wijze alle taken uit te voeren en de geselecteerde risico's te beheersen gaat SodM uit van onderstaande inschatting en begroting. Hierin wordt de capaciteitsverdeling voor 2023 vergeleken met die van 2022. Hiermee wordt inzicht gegeven in de verschuiving van de capaciteit binnen de sectoren.

Formatie

De formatie van SodM is ten opzichte van 2022 met 6,5 fte gegroeid naar 148,5 fte. De formatie-uitbreiding betreft capaciteitsuitbreiding ten aanzien van ontmanteling en de veiligheid van de energietransitie waarvoor SodM vanaf 2022 structureel aanvullend budget ontvangt.

Begroting apparaatsbudget

SodM ontvangt een structureel budget voor de apparaatskosten waarmee de taken op het gebied van toezicht en vergunningenadvies worden gefinancierd. Vanuit het personeelsbudget worden de salarissen van de vaste formatie, inhuur van externe medewerkers en personeel gerelateerde zaken zoals opleidingen en reiskosten bekostigd. Het materiële budget wordt hoofdzakelijk aangewend voor huisvesting, facilitaire zaken en ICT middelen.

In 2023 is het apparaatsbudget structureel met circa € 0,6 mln. toegenomen ten opzichte van 2022, ten behoeve van formatie-uitbreiding ten aanzien van ontmanteling en energietransitie alsmede budgettaire compensatie voor loonbijstellingen van de CAO-Rijk, prijsstijgingen en inflatie.

Begroting onderzoeksbudget

Naast het apparaatsbudget ontvangt SodM een onderzoeksbudget waarmee zij onderzoeken met betrekking tot mijnbouwactiviteiten kan uitbesteden aan profit- en overheidsorganisaties in het kader van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) en de TNO Adviesgroep Economische Zaken. Het onderzoeksbudget maakt deel uit van het EZK-brede begrotingsartikel 'Een doelmatige energievoorziening en beperking van de klimaatverandering'. Het beschikbare SodM onderzoeksbudget voor 2023 is vrijwel gelijk aan 2022.

Begroting retributieontvangsten

In 2015 is besloten de kosten die SodM maakt voor advisering en toezicht, alsmede de kosten die de minister maakt voor de vergunningverlening te retribueren en zo invulling te geven aan de taakstelling die voortvloeit uit de afspraken die gemaakt zijn in het kabinet Rutte II. Deze retributies zijn in 2017 ingevoerd bij de wijziging van de Mijnbouwwet omdat door de taakstelling Rutte II geen middelen beschikbaar waren voor de versterking van SodM. Op basis van artikel 133, eerste lid, onderdeel b, van de Mijnbouwwet kunnen kosten in rekening worden gebracht voor de uitvoering van taken door de Inspecteur-generaal der Mijnen.

Naar verwachting zal SodM in 2023 voor € 1,35 mln aan retributies innen. Het ontvangstenbudget is verlaagd ten opzichte van 2022 vanwege de neerwaartse trend van retributieontvangsten uit voorgaande jaren.

Tabel 1: Begroting 2023 (toekenning claims 2023 is nog niet meegeteld)

Formatie	2023	2022
Formatie in fte	148,5 fte	142 fte
Begroting apparaatskosten (x 1.000)		
Personeelsbudget	€ 15.473	€ 15.182
Materieel budget	€ 4.485	€ 4.211
Totaal	€ 19.958	€ 19.393
Begroting retributieontvangsten (x 1.000)		
Ontvangstenbudget	€ 1.350	€ 3.150
Parlementaire Enquête Groninger Aardgaswinning (x 1.000)		
Incidenteel budget (exclusief toekenning eerste allocatieve weging)	€ 0	€ 200
Begroting onderzoeksbudget (x 1.000)		
Mijnbouw onderzoek	€ 2.500	€ 2.425
TNO onderzoek	€ 1.791	€ 1.727
Totaal	€ 4.291	€ 4.152

In onderstaande tabel staan de percentages fte vermeld per sector. Hierbij zijn de fte's van Centrale Expertise verdeeld over de sectoren waarvoor ze hun werkzaamheden uitvoeren (olie- en gaswinning, geothermie, zoutwinning en advisering vergunningen). De fte's van Bestuurszaken en het management van de toezicht- en adviseringsafdelingen is ook verdeeld over de sectoren waarvoor ze hun werkzaamheden uitvoeren.

De groei in totaal aantal fte's vergeleken met 2022 zit met name in extra mankracht voor de energietransitie en voor het toezicht op ontmantelingsactiviteiten.

Tabel 2: fte's 2023 (toekenning claims 2023 is nog niet meegeteld)

Verdeling van fte's over sectoren	2023	2022
Oliewinning en gaswinning	19 %	29 %
Geothermie	10 %	10 %
Zoutwinning	10 %	7 %
Gaswinning Groningen (niet regulier toezicht NAM)	10 %	8 %
Gasnetten	7 %	5 %
Adviseren over vergunningen en vergunningen verlenen	15 %	13 %
Windenergie op Zee	6 %	4 %
Voormalige Steenkoolwinning	2 %	0 %
Overhead: Directie, Bedrijfsvoering & Informatie Management	21 %	23 %
Totaal	100%	100%

Staatstoezicht op de Mijnen

Bezoekadres

Henri Faasdreef 312 | 2492 JP Den Haag

Postadres

Postbus 24037 | 2490 AA Den Haag

T +31 (0)70 379 8400

E info@sodm.nl

w www.sodm.nl

Maart 2023 | Publicatie-nr. 23401196