



Staatstoezicht op de Mijnen, rijksinspectie vol in de wind

Voordracht door Harry van der Meijden, Inspecteur-generaal, bij het KIVI (Koninklijk Instituut voor Ingenieurs) op 18 mei 2016.

Voorzitter, Dames en Heren,

Hartelijk dank voor de uitnodiging met u van gedachten te wisselen over Staatstoezicht op de Mijnen. Het Staatstoezicht staat vol in de wind. Of moet ik zeggen, de olie en gas sector vol in de wind? En dus wij ook?

De maatschappij heeft zorgen over aardbevingen in Groningen als gevolg van gas winning; gaswinning in Friesland; waterinjecties in Twente als gevolg van Schoonebeeker olie productie; over zoutwinning; over opslag van allerlei stoffen in de ondergrond, maar ook bijvoorbeeld injectie van productiewater in leeg geproduceerde gasvelden. Meer in het algemeen, zijn er vooral zorgen in de samenleving over fossiele energie, over gebruik van de ondergrond, nu en vooral in de toekomst. Die zorgen lijken heftiger te worden. Behalve over techniek en over technische oplossingen, gaat Staatstoezicht ook over deze publieke zorgen. Die zorgen raken aan wat wel de "social license to operate" genoemd wordt; die hebben bedrijven in de mijnbouwsector nodig om actief te mogen blijven. Ik geloof dat het Jaques Wallage was die eens zei: „Het is wel handig als de samenleving het “goed” vindt wat jij als onderneming doet.” Dat gaat dus verder dan te stellen dat je een vergunning hebt ontvangen van het ministerie. Een vergunning alleen is niet genoeg. Het verlangt van mijnbouwondernemingen meer dan een automatische piloot: het verlangt zelfs meer dan zeggen dat je met je stakeholders en de omgeving praat. Want wat bedoel je daar dan precies mee? Die "social license to operate" moet je elke dag opnieuw verdienen.

Ik noem een voorbeeld. Stel er is ergens een mijnbouwinstallatie in het land, en die lag ooit aan de rand van een dorp. En het dorp is gegroeid, en nu ligt de mijnbouwinstallatie in het midden van het dorp. En de crèche ligt er naast. En er is een vergunning. En het is een net bedrijf. Wat is er aan de hand? Is er iets aan de hand? Stel nou, het is altijd keurig gegaan, maar er gebeurt een ongeluk. De zaak explodeert. En er vallen doden. Dan is de eerste vraag: hoe kon dit gebeuren? En: wie heeft hier toezicht gehouden? Maar ja, er ligt gewoon een vergunning, dat los je dus niet 1-2-3 op. Want als een bedrijf zijn best doet en zich gewoon aan de vergunning houdt, dan moet dat toch kunnen? Ik verlang van mijn inspecteurs dat ze zien dat er een wereld om die mijnbouwinstallatie heen is, en dat er een situatie is ontstaan waarbij je misschien moet zeggen: is dat nou wel zo verstandig, moeten we als samenleving niet eens kijken of we daar iets mee moeten doen.

Rol, taken en zichtbaarheid SodM

Ik wil met u spreken over onze rol en taken, de uitdagingen waar wij tegenaan lopen en het krachtenveld waarin wij opereren; wat kan de samenleving wel en niet van de toezichthouder verwachten? Het

voorgaande heeft de impliciete aanname dat maar weinigen SodM kennen of wellicht moet ik zeggen kenden?

Ja, in Groningen kennen ze ons inmiddels.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) deed mede op verzoek van de minister van Economische Zaken onderzoek naar de Groninger gasproductie en de vraag of veiligheid van de Groningse bevolking een rol speelde in de besluitvorming. Dat OVV-rapport is in februari 2015 uitgekomen en was nogal kritisch. Dat rapport bevatte een impliciete aanname dat alle partijen in het gasgebouw bij elkaar op schoot zaten. Nou, SodM niet. Dat rapport heeft Staatstoezicht wel naar de voorgrond geduwd, na decennia in de luwte geopereerd te hebben. Toch blijkt dat studenten, ook uit relevante disciplines zoals geologie, mijnbouw en werktuigbouw niet weten wie we zijn.

Is dat erg? Ja dat is hartstikke erg, want om een gezaghebbend en effectief toezichthouder te blijven is toegang tot talent cruciaal. Wij zijn een organisatie die ruim 200 jaar goed werk heeft gedaan binnen de verwachtingen van de samenleving zoals die er toen waren, maar nu wordt er opeens iets anders verwacht. Ik kom daar straks op terug; wat is dat andere dan, een lastig begrip.

Maar toegang tot talent, toegang tot mensen die ook het vak bij ons willen leren, en zo een bijdrage aan de samenleving willen leveren, is absoluut cruciaal. Dus ze moeten weten wie Staatstoezicht is. En nu helemaal, want we zijn onze organisatie aan het versterken, zowel in het aantal medewerkers als in competenties.

Ik heb die competenties wel eens een gereedschapskist van de inspecteur genoemd; in de gereedschapskist mag een verdieping erbij. Diepe inhoudelijke kennis is de kerncompetentie van de onze organisatie en haar medewerkers en de basis van iedere inspecteur. Maar het kunnen behartigen van het publieke belang voor zover het veiligheid betreft, verlangt meer.

Ik noem een paar van die competenties: omgevings sensitiviteit dus, gewoon zien wat er in je omgeving gebeurt en er over na kunnen denken of die omgeving van belang is voor mijn functioneren en voor de resultaten van je werk; borgen van publieksveiligheid.

Je hebt ook sociale antennes en empathisch vermogen nodig. Als je naar Groningen gaat, of je gaat naar Twente om over het Schoonebeeker productiewater te praten, over de injectie van dat water in Tubbergen, en je staat voor een zaaltje met hele boze burgers, dan wordt er veel van je gevraagd.

Boze burgers, ja, want burgers hebben zorgen, en dus moet je leren daarmee om te gaan. Dat is het extra laagje dat in onze gereedschapskist erbij moet.

In de kern komt het hier op neer: iets kan technisch ok zijn en risico's binnen normen vallen maar als de samenleving het niet wil heb je toch een probleem. En in dat krachtenveld doen wij als Staatstoezicht steeds meer ons werk. Het is een complexe omgeving vol uitdagingen die wel enorm stimuleert. Een omgeving die uitermate interessant is voor jonge mensen om in te werken, bij ons moet je aan de bak, het biedt veel mogelijkheden om te groeien en voldoening te vinden: een omgeving die jonge mensen opleidt voor weer nieuwe, andere uitdagingen na een periode bij Staatstoezicht.

Hoe ging het dan in het verleden? Het is al jaren een beetje een gebruik



dat mensen na een actieve carrière in de industrie naar Staatstoezicht kwamen. Hier staat er eentje. Is dat helemaal verkeerd? Nee, het is niet helemaal verkeerd. Het gaat om die competenties en een beetje ervaring en grijze haren helpt soms ook wel. Maar het helpt ook als je jonge mensen in je organisatie hebt, je wil dynamiek in je organisatie en je wil niet voortdurend hoeven uit te leggen dat ook al kom je van Shell, "je toch te vertrouwen bent". Want hier staat natuurlijk wel iemand met jaren ervaring bij Shell, die plotseling toezicht moet gaan houden op zijn voormalige werkgever. En dan helpt het niet als je heel hard moet roepen: 'Ik ben integer'; dan sta je wel met 5-0 achter.

We moeten naar een situatie toe waarbij integriteit vanzelfsprekend is en publiekelijk ook zo ervaren wordt. Ik noem dat een kanteling van het wervingsproces. Waar we nu boven de 50 rekruteren, wil ik toe naar een leerling gezelschap-situatie.

Waarbij we jonge mensen aannemen die bij ons een "gecertificeerde" opleiding krijgen. Mensen komen straks binnen als ze 22, 23 jaar oud zijn en hebben na 5, 6 jaar echt een vak geleerd, zowel theoretisch als in de praktijk. En als ze dan 30 jaar zijn, kunnen ze ook de boer op als ze dat willen, dan hebben ze een keuze om iets anders te gaan doen. Bij de overheid blijven of naar de industrie toe bijvoorbeeld.

Maar wat is eigenlijk je rol als inspecteur?

Om het wat formeel maar kort en bondig te stellen: Staatstoezicht borgt het publieke belang van veiligheid, gezondheid, milieu en doelmatige winning. Prachtige woorden.

Wat wij vroeger zeiden: Staatstoezicht waakt over de veiligheidsbelangen van mensen die in de sector werken. Maar wij waken dus ook over de belangen van de samenleving waarin een mijnbouwonderneming functioneert. Die samenleving heeft ook een veiligheidsbelang, dat staat expliciet in de nieuwe mijnbouwwet die binnenkort in de Tweede Kamer wordt behandeld, dus dat betekent een verbreding van onze taak.

Dat borgen en waken doen we door toezicht op de delfstofketen; toezicht op exploratie, winning, transport en opslag van delfstoffen zoals olie, gas en zout. Maar ook toezicht op de exploratie en winning van aardwarmte (geothermie).

En Staatstoezicht adviseert gevraagd en ongevraagd de Minister van Economische Zaken. U heeft wellicht meegekregen, in de context van het OVV-rapport, dat er discussie is ontstaan of Staatstoezicht wel onafhankelijk was, en of we mogen adviseren en handhaven tegelijkertijd. Hoe zit dat met die slager die zijn eigen vlees keurt?

De minister is mijn baas. Ik geloof dat voor iedereen helder moet zijn en dat het in de praktijk ook goed werkbaar is dat ik een baas heb. Inhoudelijk leg ik dus verantwoording af aan de minister; ik val onder het ministerie, die geven mij een gebouw en mensen met wie ik aan het werk kan. Zo gek is dat niet. Want de minister moet zich op zijn beurt weer verantwoorden in de Kamer waar uiteindelijk de ultieme democratische toetsing plaatsvindt. Deze opzet is een belangrijke

bouwsteen van de onafhankelijkheid van Staatstoezicht.

Het OVV-rapport zei ook, in mijn eigen woorden, Staatstoezicht, fantastisch dat jullie in 2012 adviseerden om die gaskraan in Groningen een stuk dicht te draaien, maar je had dat nooit mogen doen. Waarom niet? Nou, dat oordeel van jullie was gebaseerd op eigen onderzoek. Misschien was het wel terecht wat je deed, maar je had je nooit op eigen onderzoek mogen baseren. Een terechte opmerking. Toch een beetje dat verhaal van de slager en het eigen vlees.

Inmiddels zijn wij beter in staat om onderzoek extern te beleggen en te registreren. Als toezichthouder moeten we toegang houden tot gezaghebbende onderzoeksorganisaties. Dat betekent ook dat het onderzoek zich niet tot Nederland beperkt. Zo nodig kijken we ook over de grens. Want de samenleving heeft er recht op dat wij toegang hebben tot de beste, gezaghebbende bronnen om ons te adviseren.

Om meer zichtbaar, herkenbaar te zijn zullen wij in ieder geval actiever en duidelijker met de samenleving communiceren. Staatstoezicht heeft bijvoorbeeld tegenwoordig ook eigen voorlichters en woordvoerders. Dat was tot enige tijd geleden niet vanzelfsprekend. Iemand stelde mij eerder de vraag hoe gaat die dialoog er met de samenleving dan uit zien: hoe gaan jullie dan opeens anders communiceren als die samenleving het niet leuk vindt? Dat is wel een dilemma. Maar ik zie een buitengewoon belangrijke taak voor Staatstoezicht om de samenleving van feiten te voorzien, dat hebben we tot nu toe te weinig gedaan. We zullen burgervragen blijven beantwoorden en zoveel mogelijk duiding moeten geven bij onze adviezen. Want we geven toe, die adviezen zijn soms toch wat ingewikkeld geformuleerd. We hebben soms iets weg van het orakel van Delphi, het lijkt voor meerdere uitleg vatbaar.

Hoe zorgen we nou met zo'n zestig mensen - en straks met flink wat erbij - voor een zo veilig mogelijke delfstofwinning en hoe dienen we daarbij het publieke belang? Dat doen we op basis van systeemtoezicht en risicosturing', dat doen de meeste inspecties in Nederland. De wet in Nederland stelt dat operators zelf verantwoordelijk zijn voor het goed in kaart brengen van risico's die geassocieerd zijn met mijnbouwactiviteiten. Ook stelt de wet dat die operators maatregelen moeten treffen om die risico's adequaat te adresseren. Er zijn goede redenen voor die risico sturing. De focus ligt immers daar waar het om gaat: risico beheersing; met het accent op grote risico's.

De beste reden voor risico gestuurd toezicht is dat risico identificatie en risicomangement van levensbelang zijn voor mens en bedrijf; van een bedrijf dat zijn technische (en maatschappelijke) risico's onder controle heeft, zou je mogen aannemen dat het een betere bedrijfsvoering heeft en daarom ook beter en dus veiliger functioneert.

Daarnaast getuigt risico sturing ook van realiteitszin; zelfs een inspectie met heel veel medewerkers kan nooit alles controleren. Het is onzin om te beweren, om de samenleving wijs te maken, dat wij



alles onder controle hebben; dat kan eenvoudigweg niet. De toezichthouder moet ook nooit op de stoel van een onderneming gaan zitten, omdat zij dit niet kan en een andere rol en verantwoordelijkheid heeft.

Verleidelijk om te doen soms, verleidelijk voor een samenleving om dat te verwachten, maar toch moet je dat niet doen. Het is niet onze rol. In vergelijking met Staatstoezicht hebben individuele ondernemingen uiteindelijk meer kennis van de eigen onderneming en van de processen die daar plaatsvinden. Maar het bedrijf moet ons overtuigen dat zij het voor elkaar hebben. Wat in ons voordeel werkt is dat wij een brede kennis hebben. Staatstoezicht ontleent haar kracht aan het overzicht dat zij heeft over de hele sector; bij alle bedrijven die onder haar toezicht staan, kijkt Staatstoezicht mee in de keuken en worden 'good & bad practices' herkend.

Vertrouwen is hierbij het uitgangspunt maar met een gezonde dosis wantrouwen; wij geloven dat vertrouwen inderdaad de basis moet zijn, ook voor een toezichthouder, maar je moet je ook realiseren dat belangen niet altijd parallel lopen; dat vraagt ook een gezonde dosis realiteitszin en alertheid. Om de effectiviteit van risicosturing te controleren en zeker te stellen voert Staatstoezicht geplande maar ook ongeplande inspecties uit; deze testen mede of 'vertrouwen' in de onderneming gerechtvaardigd is. En als je 1 keer naast het potje plast, heb je wel een probleem. Wij verifiëren ook of bedrijven daadwerkelijk voldoen aan wet- en regelgeving. Essentieel voor goed en transparant toezicht zijn door de wetgever vastgestelde normen waartegen de toezichthouder toetst.

Blijkt dat het vertrouwen door bedrijven geschonden wordt, dan wordt toezicht geïntensiveerd en wordt zo nodig geïntervenieerd. Voor zover het bestuursrechtelijke zaken betreft, kan dit variëren van mondelinge waarschuwingen, brieven en boetes tot het stilleggen van installaties. Als sancties geen effect hebben, kan SodM de minister adviseren om een vergunning in te trekken. Daarnaast kunnen processen-verbaal worden opgemaakt. Ik zeg erbij: Gelukkig beantwoorden in het algemeen de georganiseerde en volwassen industriesectoren (zoals bijvoorbeeld olie en gas) aan voorwaarden van systeemtoezicht.

De belangrijkste reden waarom Staatstoezicht in de wind staat, heb ik al genoemd: er zijn maatschappelijke zorgen over conventionele olie- en gaswinning. Zorgen bij burgers, bij lokale, regionale en landelijke bestuurders; zorgen die door media verwoord worden. Wij zien bij Staatstoezicht bijvoorbeeld ook een stijging van het aantal burgervragen met zo'n 25% per jaar. En we moeten ook honderden Kamervragen beantwoorden. We gaan zoals gezegd steeds vaker de boer op en geven voorlichting, in Groningen, in Twente, maar ook elders.

Er zijn ook zorgen rondom technieken, zoals bijvoorbeeld fracken. De ervaringen van Staatstoezicht met fracken – mede gebaseerd op verkregen inzicht uit toezicht en inspectie vanaf de jaren vijftig van de

vorige eeuw - heeft tot onze slotsom geleid dat fracken in conventionele gaswinning op een verantwoorde manier plaats kan vinden mits de regels en de juiste risico verlagende maatregelen in acht worden genomen.

Ik noem dit als een voorbeeld hoe Staatstoezicht de burger beter informeren met feiten en duiding. Wij zullen dat in toenemende mate doen, en we hebben dat in het verleden te weinig gedaan.

Maar er zijn meer sector gerelateerde ontwikkelingen waarom Staatstoezicht in de wind staat:

1: Er is de opkomst van "nieuwe activiteiten" zoals geothermie en ondergrondse opslag. Ook voor deze activiteiten is Staatstoezicht toezichthouder. Bij geothermie is de vraag gewettigd of ons toezichtmodel (systeem gericht, risico gestuurd) wel adequaat is. Het vak van tuinder is immers niet het boren naar en produceren van warm water. Het toezicht op aardwarmte operaties is noodgedwongen anders en intensiever dan bij de conventionele olie en gas winning. Zijn wij daar op ingericht? Onvoldoende. Dat is een van de redenen dat we moeten uitbreiden. En we moeten een beter kader ontwikkelen wat ons in staat stelt met vertrouwen te zeggen dat geothermie-activiteiten veilig uitgevoerd kunnen worden en dat het zo goed is. En met 'zo is het goed' bedoel ik, de risico's voor mens en milieu zijn geïdentificeerd en zijn beheersbaar en de mensen op locatie kunnen veilig warm water produceren.

Een andere nieuwe activiteit is ondergrondse opslag. Bij ondergrondse opslag wordt veelal bestaande infrastructuur zoals pijpleidingen, verbuizingen in putten, gedepleteerde gasvelden of zoutcavernes voor een ander dan het oorspronkelijke doel gebruikt. Vroeger haalden we het spul eruit, nu gebruiken we dezelfde infrastructuur om spul erin te stoppen. Zijn alle relevante risico's goed in kaart gebracht? Begrijpen we die risico's voldoende? Dekken we ze voldoende af?

2: Een tweede punt zijn de uitdagingen van een sector die in Nederland een toenemend aantal velden heeft die in hun laatste productiefase verkeren. Ze zijn nog niet met pensioen, maar het scheelt niet veel. De persistent lage olieprijs kan daarbij druk zetten op het verdienmodel. Operators zouden in de verleiding kunnen komen om "short cuts" te nemen, om onderhoud uit te stellen. Staatstoezicht is daar zeer alert op. Ook zien wij in dat kader een toenemend aantal zogenaamd nieuwe "spelers" op de operator-markt. Behalve dat zij "kleine nieuwe velden oppikken" nemen zij ook velden over van, veelal grote, bestaande ondernemingen om die laatste "druppel" uit zo'n bestaand, oud veld te persen. Deze nieuwe operators worden technisch gescreend maar het verdient aanbeveling ook heel goed te kijken naar hun financiële reserves, bijvoorbeeld ter dekking van calamiteiten maar ook voor het opruimen van oude infrastructuur.

3: Een derde aandachtspunt voor de sector en dus voor Staatstoezicht is dat na decennia lange productie velden verlaten worden en een andere bestemming krijgen. Woonwijken worden gebouwd op verlaten velden. Ook op zo'n veld moet een woonwijk kunnen verrijzen. Dan moet er



wel een stevige kurk op de put. Ik teken hierbij aan dat de veiligheids en milieu prestaties van de olie en gas industrie in Nederland gemeten over 40 - 50 jaar productie, over het algemeen solide is.

De drie ontwikkelingen die ik hier schets vormen katalysatoren voor de heroriëntatie en versterking van onze organisatie.

Tot slot

Anno 2016 gaat het nu ook over een andere type risico: het gevoel van burgers dat het niet meer veilig is op straat en in huis omdat de aarde beeft als gevolg van gasproductie. Zolang er delfstoffen gewonnen worden, zolang we de ondergrond gebruiken, zolang er gebruik gemaakt wordt van infrastructuur die er is of ooit was voor delfstofwinning, zal toezicht nodig zijn.

Maar wel toezicht dat met zijn tijd meegaat. Toezicht dat adequaat het publieke belang borgt als het gaat om veiligheid, gezondheid, milieu en technisch doelmatige winning en daarover communiceert. Primair bezien vanuit het perspectief van de samenleving, maar ook de sector heeft recht te weten waar zij aan toe is; dit vraagt helder beleid met toetsbare en handhaafbare kaders. Staatstoezicht versterkt zich om ook in de toekomst haar rol als gezaghebbend effectief toezichthouder te kunnen blijven vervullen.

Harry van der Meijden
Inspecteur-generaal
Staatstoezicht op de Mijnen
Mei 2016

