



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS

Autoriteit voor Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
In samenwerking met Iris Broekarts en Lars Canté

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS

Autoriteit voor Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

Juli 2019

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). Het rapport bevat zowel de wettelijke evaluatie van de ANVS als zelfstandig bestuursorgaan alsook de evaluatie van de Toezichtvisie tussen de ANVS en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Met als doel het bewaken en bevorderen van de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging vervult de organisatie een belangrijke maatschappelijke taak.

De evaluatie laat zien dat de organisatie staat in een complexe politiek-bestuurlijke en internationale omgeving. Om een goed beeld van de organisatie en haar functioneren te krijgen en van de aansturing door het departement zoals geregeld in de Toezichtvisie, is met een groot aantal mensen gesproken en zijn vele documenten bestudeerd. Vanwege de korte geschiedenis van de organisatie is zowel gekeken naar het functioneren in de afgelopen periode, als naar de aandachts- en ontwikkelpunten voor de komende periode. Dat leverde een beeld op, dat beschreven staat in dit rapport. Wij pretenderen niet compleet te zijn, maar door de inbreng van een brede kring van geïnterviewden wel de belangrijkste aandachtspunten benoemd te hebben.

Graag willen we alle geïnterviewden danken voor hun medewerking aan de evaluatie. De betrokkenheid van alle belanghebbenden was groot, evenals de bereidheid om documentatie beschikbaar te stellen. Een bijzonder woord van dank willen we richten aan de deelnemers van het begeleidingsteam, te weten Anneke van Limborgh (ANVS), Joost Durrer (IenW) en Jean-Paul de Maat (IenW).

De algemene conclusie is dat de ANVS het in de afgelopen jaren goed heeft gedaan. Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming staan bij de ANVS hoog in het vaandel en de betrokkenheid is groot. De ANVS is er in geslaagd om in korte tijd aan vrijwel alle aanbevelingen van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) te voldoen. Daar kan de ANVS trots op zijn. Tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering, zowel binnen de ANVS als in de aansturing door het departement. De resultaten van deze evaluatie kunnen daaraan bijdragen.

Harry Paul
Iris Broekarts
Lars Canté

Inhoud

Voorwoord		5
Samenvatting		11
1	Opzet evaluatie	13
1.1	Reden evaluatie	13
1.2	Opdracht	13
1.3	Aanpak en afbakening	14
1.4	Opbouw rapport	15
2	Ontstaansgeschiedenis en inrichting	16
2.1	Periode voor de vorming van de ANVS	16
2.2	Vorming van de ANVS	19
2.3	Inrichting van de organisatie	20
2.4	Toezichtvisie, aansturing en nationale samenwerking	24
2.5	Internationale omgeving van de ANVS	26
2.6	Crisisbeheersing	27
2.7	Beveiliging en Safeguards	30
3	Ex-post evaluatie: doelmatigheid, doeltreffendheid en de Toezichtvisie	32
3.1	Doelmatigheid	32
3.1.1	Onderzoekskader doelmatigheid	32
3.1.2	Ontwikkeling doelmatigheid	33
3.1.3	Beelden over ontwikkeling doelmatigheid ANVS	34
3.2	Doeltreffendheid	43
3.2.1	Onderzoekskader doeltreffendheid	43
3.2.2	Ontwikkeling doeltreffendheid	43
3.3	Evaluatie Toezichtvisie IenM - ANVS	56
3.3.1	IenW als eigenaar en de beheersmatige relatie	56
3.3.2	IenW en de beleidsmatige relatie	64
4	Ex-ante evaluatie: Thema's	68
4.1	Inleiding	68
4.2	Vorbereiding van beleid en het mandaat	68
4.3	Helderheid over rollen	71
4.4	Financiën en capaciteit	73
4.5	Kennis en expertise	74
4.6	Crisis	77

5	Conclusies en Aanbevelingen	79
5.1	Conclusies	79
5.1.1	Inleiding	79
5.1.2	Organisatievorm en doelmatigheid	79
5.1.3	Herziening beleidsverantwoordelijkheid	80
5.1.4	Uitbreiden instrumentarium	81
5.1.5	Afstemming en samenwerking	81
5.1.6	Consequenties voor KEW en Toezichtvisie	83
5.2	Aanbevelingen	84
6	Bijlagen	85
Bijlage 1	Gesprekspartners	86

Samenvatting

ABDTOPConsult heeft in opdracht van de staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW, voorheen Infrastructuur en Milieu, IenM) een evaluatie uitgevoerd van het zelfstandige bestuursorgaan Autoriteit Nucleaire veiligheid en Straling (ANVS). Deze evaluatie is uitgevoerd in combinatie met de evaluatie van de Toezichtvisie IenM-ANVS, waarin de aansturing tussen het departement en de ANVS geregeld is.

De ANVS is sinds de start in 2015 en de zbo-vorming in 2017 voortvarend van start gegaan om de organisatie op te bouwen uit de verschillende fusieonderdelen. Zowel uit de IAEA follow-up missie in 2018, als uit deze evaluatie blijkt, dat daar grote voortgang is gemaakt. De positieve grondtoon uit de IAEA-missie wordt in deze evaluatie onderschreven. Hieronder vindt u een selectie van de aanbevelingen.

Met betrekking tot de aansturing door het departement is de aanbeveling om een doelmatigheidskader te ontwikkelen om de doelmatigheid van de ingezette middelen en de gewenste omvang van de ANVS te kunnen monitoren en toetsen. Verder is het van belang om transparant te zijn over de inzet van mensen en middelen en een heldere functiescheiding door te voeren tussen beleidsadvisering, vergunningverlening en toezicht.

Aanbevolen wordt om de beleidsverantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en straling te beleggen bij DG Milieu en Infrastructuur en de Toezichtvisie IenM- ANVS hierop aan te passen. De aanbeveling is, om de invulling van de rol van de ANVS bij crisisbeheersing, met name bij de totstandkoming van de adviezen via het Crisis Expert Team stralingsbescherming en nucleair (CETsn) aan te passen aan de landelijk gangbare structuur.

Gezien de gedeelde beleidsverantwoordelijkheid voor het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is het van belang dat de interdepartementale samenwerking, zoals die plaatsvindt in de Hoog Ambtelijke Werkgroep (HAW) Nucleair wordt voortgezet. Aanbevolen wordt een rijksbrede kennis- en onderzoeksagenda voor het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te ontwikkelen.

1 Opzet evaluatie

1.1 Reden evaluatie

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en valt als zodanig onder de Kaderwet zbo's. Deze Kaderwet stelt in artikel 39, eerste lid, dat de minister, verantwoordelijk voor het zbo, elke vijf jaar een verslag stuurt aan beide Kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de instelling van het zbo ANVS in april 2016 is een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer¹ om de wettelijke evaluatie al na twee jaar te laten plaatsvinden, in het verlengde van de follow-up missie van het Internationaal Atoomenergie Agentschap² (IAEA) van eind 2018³.

In de Toezichtvisie⁴ tussen het Ministerie Infrastructuur en Milieu (IenM) en de ANVS uit 2016 is opgenomen, dat deze tegelijkertijd geëvalueerd moet worden met de evaluatie van de ANVS. In de Toezichtvisie worden de verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer beschreven. Door de Toezichtvisie samen met het zbo te evalueren is het mogelijk breed naar de organisatie, de aansturing en de werking te kijken.

1.2 Opdracht

ABDTOPConsult, onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, in opdracht van de staatssecretaris van IenW, de evaluatie uitgevoerd met de loco Secretaris-generaal (loco SG) als gedelegeerd opdrachtgever. ABDTOPConsult heeft daarbij samenwerking gezocht met het accountants- en belastingadviseursbedrijf Price Waterhouse Coopers (PwC).

In samenwerking tussen IenW, Financiën, Management & Control (FMC), de Directeur-generaal Milieu en Infrastructuur (DGMI) en de ANVS is een projectopdracht geformuleerd die, na overleg met ABDTOPConsult, tevens dienst heeft gedaan als opdrachtformulering voor de evaluatie.

Normaliter staat bij een wettelijke evaluatie de ontwikkeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid centraal (ex-post). De tijd vanaf de oprichting is echter te

¹ Behandeling Instellingswet ANVS, Kamerstukken II, Handelingen -TK - 2015_2016-74-17.

² Het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA), een autonome organisatie van de Verenigde Naties, is een intergouvernamenteel forum voor wetenschappelijke en technische samenwerking op het gebied van nucleaire technologie en het vreedzaam gebruik daarvan.

³ Van 19 tot en met 26 november is een Follow Up missie gehouden van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS). De missie stond onder leiding van het IAEA en was een follow-up missie na de missie van 2014. <https://www.autoriteitnvs.nl/documenten/rapporten/2019/06/06/integrated-regulatory-review-service-irrs.-follow-up-report-to-the-netherlands>

⁴ Toezichtvisie IenM-ANVS, Kamerstukken II, 25 268, nr. 138

beperkt om hierover al te harde uitspraken te kunnen doen. Daarom wordt er bij deze evaluatie ook vooruitgekeken (ex-ante). Het doel is om te leren van de afgelopen periode en de doorontwikkeling van de ANVS en de bijbehorende aansturing te optimaliseren.

1.3 Aanpak en afbakening

Ten behoeve van de evaluatie is een Stuurgroep gevormd, bestaande uit de loco SG, de DGMI, de bestuursvoorzitter van de ANVS en de plaatsvervangend directeur FMC Bedrijfsvoering, Organisatie en Informatiebeleid (FMC-BOI). ABDTOPConsult is aanwezig geweest bij de vergaderingen van de Stuurgroep.

Naast de Stuurgroep is een begeleidingsteam samengesteld uit vertegenwoordigers van de leden van de Stuurgroep, onder voorzitterschap van ABDTOPConsult. Ter ondersteuning van deze evaluatie is een projectsecretaris aangesteld uit de ondersteuningspool van ABDTOPConsult en is opdracht gegeven aan PwC om een analyse te doen naar de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ANVS.

Voor de ex-post evaluatie is een onderzoekskader gehanteerd als afbakening, hetgeen is beschreven in hoofdstuk 3. Het onderzoekskader is gebruikt om de consistentie van de evaluatie op doelmatigheid en doeltreffendheid te bewaken. De ex-post evaluatie is zoveel mogelijk kwantitatief van aard.

Met betrekking tot de Toezichtvisie is nagegaan in hoeverre deze wordt nageleefd. Hoewel de ANVS pas op 1 augustus 2017 formeel is ingesteld als zbo, zijn voor de analyse de gegevens van 2016 tot en met 2018 gebruikt.

Tevens is een literatuurstudie uitgevoerd op basis van documenten die door IenW, de ANVS en andere betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. Voor de ex-ante evaluatie zijn interviews gehanteerd als kwalitatieve onderzoeksmethode. De interviews waren semi-gestructureerd en hadden derhalve geen standaard vragenlijst.

Er zijn gesprekken gevoerd met ruim 70 vertegenwoordigers van partijen en individuele personen rond de ANVS. Na de gesprekken is de conceptrapportage teruggelegd bij de gesprekspartners ter controle op feitelijke onjuistheden, waarna de conclusies en aanbevelingen zijn geschreven.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport begint met de historische context waarbinnen de ANVS is ontstaan. Deze reconstructie is te lezen in hoofdstuk 2 en is aangevuld met de beschrijving van de huidige opbouw van de ANVS, een verdieping op het internationale werkveld en een beschrijving van de crisisstructuur en van beveiliging en safeguards. Vervolgens heeft de analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid haar neerslag gevonden in hoofdstuk 3. Ook is hier de evaluatie beschreven van de Toezichtvisie tussen IenW en de ANVS. Uit de interviews komen punten naar voren die aandacht vragen in de doorontwikkeling van de ANVS. Deze punten staan beschreven in hoofdstuk 4. Deze kunnen zowel te maken hebben met de taakuitoefening door de ANVS alsook een direct gevolg zijn van de gemaakte keuzes bij de oprichting van de ANVS en de governance tussen de ANVS en het Ministerie van IenW. Daarbij raken deze thema's zowel de evaluatie van de ANVS alsook de evaluatie van de Toezichtvisie. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie, gebaseerd op de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken.

2 Ontstaansgeschiedenis en inrichting

2.1 Periode voor de vorming van de ANVS

Elk land dient volgens de internationale regelgeving een bevoegde autoriteit aan te wijzen voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming⁵. Vóór het ontstaan van de ANVS bestond de Nederlandse bevoegde autoriteit op dit terrein uit verschillende onderdelen die bij verschillende ministeries en daarmee bij verschillende bewindslieden waren belegd, elk met hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden⁶.

Tot half oktober 2010 was het onderwerp nucleaire veiligheid en een deel van de stralingsbescherming ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij de samenvoeging van dat Ministerie met het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) tot het Ministerie van IenM bij het kabinet Rutte I, is de minister van Economische Zaken (EZ) coördinerend minister geworden voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, kernenergie, de Kernenergiewet en de aansturing van de bijbehorende organisatieonderdelen⁷. De minister van EZ was daarmee politiek verantwoordelijk voor de milieuaspecten van stralingsbescherming, nucleaire veiligheid, beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof, beheersing van stralingsincidenten, vervoer van radioactieve stoffen en splijtstoffen, de beveiliging van inrichtingen en radioactieve bronnen en safeguards. Tevens was deze minister belast met de verantwoordelijkheid voor uitvoering en naleving van de Kernenergiewet, wat betekende dat hij de eerst aanspreekbare was voor het parlement, en hij verantwoordelijk was voor het wetgevingsonderhoud. De minister was ook verantwoordelijk voor de stralingsveiligheid op of in installaties in de olie- en gaswinning en in de mijnbouw, en voor de product- en voedselveiligheid.

Daarnaast was de minister van EZ, samen met de minister van Financiën (FIN), verantwoordelijk voor de goedkeuring van de financiële zekerheidstelling voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren. Ook was de minister van EZ subsidieverlener van het onderzoeksprogramma van de Nuclear Research & consultancy Group (NRG) en eerste aanspreekpunt voor het aanvullend onderzoeksprogramma van de EU voor de hogefluxreactor (HFR). Tenslotte was de minister van EZ verantwoordelijk voor het energiebeleid inclusief de rol van kernenergie in de energiemix.

⁵ Richtlijn 2014/87/Euratom onder 6

⁶ Zie voor een volledige beschrijving het Nationaal beleid stralingsbescherming en nucleaire veiligheid 2014 (LAKA bibliotheek) en Kamerstuk 34 219, Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Nr. 3

⁷ Besluit van 11 november 2010, nr. 10.003075, zie ook Stcrt. 2010, 18531

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was verantwoordelijk voor het beleid en regelgeving op het gebied van bescherming van werknemers tegen de risico's van ioniserende straling. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) was verantwoordelijk ten aanzien van de bescherming van patiënten bij het gebruik van ioniserende straling.

Bij de beheersing van stralingsincidenten was de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) medebetrokkene en de minister van Defensie was verantwoordelijk voor militaire stralingstoepassingen, onder meer waar een graad van geheimhouding was vereist.

Naast de genoemde gedeelde verantwoordelijkheid voor de goedkeuring van de financiële zekerheidstelling voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren, was de minister van Financiën verantwoordelijk voor verzekerings- en aansprakelijkheids-aangelegenheden voor ongevallen met nucleaire inrichtingen. De minister van Financiën was (en is) (gedeeld) aandeelhouder van de ultracentrifugefabriek Urenco in Almelo⁸ en aandeelhouder van de Centrale Organisatie Voor het Radioactief Afval (COVRA)⁹.

De minister van Buitenlandse Zaken (BuZa) was betrokken vanwege de coördinatie van het buitenlandse beleid, vooral op non-proliferatie-en nucleair gebied, en op aangelegenheden van het Europese verdrag Euratom¹⁰ en IAEA.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was verantwoordelijk voor de ondersteuning van wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast had de minister van OCW bemoeienis met het nucleaire werkveld vanwege de medefinanciering van het reactor instituut in Delft, met daarin de onderzoeksreactor.

VWS en SZW hielden via hun eigen rijksinspecties toezicht op hun eigen beleidsterrein, terwijl het toezicht op de nucleaire veiligheid en de stralingsbescherming in bredere zin belegd was bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)¹¹. Binnen de ILT was de Kernfysische dienst (KFD) ondergebracht. Dat was de belangrijkste toezichthouder op het gebied van stralingsbescherming en nucleaire veiligheid. De KFD hield toezicht op de naleving van beleid en regelgeving op het gebied van stralingsbescherming en nucleaire veiligheid door middel van proactieve en reactieve controles (inspecties, audits, document controles) en het doen van veiligheidsbeoordelingen. Bij de toezichtactiviteiten werd ook expertise en

⁸ Financiën is 100% aandeelhouder van UCN die een derde van de aandelen houdt van Urenco Ltd. Urenco Ltd heeft vier centrifugefabrieken in wereld waar de vestiging van Almelo er een van is.

⁹ De minister van Financiën keurde, na de oprichting van de ANVS, als aandeelhouder van COVRA bijvoorbeeld haar beleggingsmandaat goed.

¹⁰ De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA), European Atomic Energy Community (EAEC) of kortweg Euratom, is een internationale organisatie met als doel het bevorderen van vreedzame toepassingen van kernenergie. De lidstaten van Euratom zijn tevens lidstaten van de Europese Unie. De organisatie is opgericht op 25 maart 1957 middels het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

¹¹ De VROM-inspectie en de Inspectie van VenW zijn samengevoegd tot de ILT onder het Ministerie van IenM dat later IenW is geworden.

capaciteit ingezet van het RIVM en buitenlandse Technical Support Organisations (TSO's).

Het toezicht op en de handhaving van de Kernenergiewet was de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken, de bevoegdheden op dit punt waren gemandateerd aan de ILT. Ook de transportdomeinen van de ILT voor onder meer de scheepvaart en de luchtvaart waren betrokken bij het toezicht op de naleving van deze wet.

In de praktijk vormden de verantwoordelijke beleidsdirecties bij voornoemde Ministeries, samen met het team Stralingsbescherming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO; verantwoordelijk voor vergunningverlening) en de bovengenoemde toezichthouders de zogenoemde bevoegde autoriteit of "Regulatory Body". De benodigde financiële en personele middelen voor beleid, uitvoering, toezicht en handhaving werden door de verschillende Ministeries ter beschikking gesteld. Dat was voor meerdere jaren vastgelegd in de Rijksbegroting.

Voor het toezicht op de naleving van enkele bepalingen in het Non-proliferatie verdrag konden (en kunnen) in Nederland ook inspecteurs van Euratom en het IAEA optreden, indien zij daartoe door de KFD / ANVS waren aangewezen. Als er sprake was van overtredingen, dan konden door de diverse toezichthouders bestuurlijke handhavingsinstrumenten worden ingezet. Daar waar meerdere toezichthouders bevoegd waren toezicht te houden op een inrichting, handeling of werkzaamheid, werden -indien nodig - de toezichtactiviteiten op elkaar afgestemd.

Op 6 maart 2013 dienden De Vos en Leegte een motie¹² in waarin zij de regering verzochten om de taken en bevoegdheden te bundelen in een autoriteit nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en ervoor te zorgen dat deze autoriteit onafhankelijk was. Dat was mede gebaseerd op het feit dat de richtlijnen van het IAEA voorschrijven dat het vaststellen van veiligheidseisen en regelgeving, vergunningverlening, en toezicht en handhaving op kerncentrales gescheiden moest zijn van het bevorderen van kernenergie en dat er een onafhankelijke¹³ autoriteit moest zijn met voldoende kritische massa en deskundigheid. Zo is bijvoorbeeld in het op 20 september 1994 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van het IAEA inzake nucleaire veiligheid¹⁴ vastgelegd dat elke Verdragsluitende Partij passende maatregelen neemt om te zorgen voor een daadwerkelijke scheiding van taken tussen het regulerende lichaam en andere lichamen of organisaties die zich bezighouden met de bevordering of het gebruik van kernenergie. Een vergelijkbare verplichting is opgenomen in andere IAEA-verdragen en Euratom-richtlijnen,

¹² De motie-Jan Vos/Leegte over een onafhankelijke autoriteit (32645, nr. 48). In de motie staat onder andere: "(...) overwegende dat het toezicht van de Kernfysische Dienst op de kerncentrales in Nederland absoluut onafhankelijk dient te zijn;"

¹³ Memorie van Toelichting KEW onder 3.1

¹⁴ Trb. 1994, 284

waaronder de wijzigingsrichtlijn nucleaire veiligheid. Het IAEA bracht op 21 november 2013¹⁵ en 31 juli 2014¹⁶ advies met dezelfde strekking uit.

Op basis van bovenstaande werd besloten dat een autoriteit niet onder de minister van Economische Zaken kon vallen omdat daar het energiebeleid was gepositioneerd. Vervolgens bereidde de minister van IenM een organisatiebesluit voor en de minister van EZ deed dat voor de benodigde wetgeving¹⁷. Daarmee werd de scheiding tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en anderzijds de verantwoordelijkheid voor het energiebeleid in de departementale indeling expliciet zichtbaar¹⁸ en werd besloten tot de oprichting van een nieuwe onafhankelijke Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming: de ANVS.

2.2 Vorming van de ANVS

De ANVS ging op 1 januari 2015 als één geïntegreerde organisatie van start. Hierbij werden de verschillende diensten¹⁹ op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming samengevoegd tot een ambtelijke dienst bij IenW (toen nog het Ministerie van IenM²⁰), met uitzondering van de onderdelen bij VWS en SZW. De beoogde bundeling binnen de ANVS van deskundigheid, kennis en expertise was een feit. De Nederlands nucleaire sector werd dat jaar door de minister van VenJ (sinds 2017 JenV) in het kader van het programma Bescherming Vitale Infrastructuur²¹ aangewezen als "Top-Vitaal", waarmee ook de samenwerking op onder andere cybersecurity was geborgd.

De ANVS zou zich richten op de ontwikkeling van (technische) regelgeving, veiligheidseisen, vergunningsverlening, toezicht en handhaving en voorlichting. De ANVS werd tevens medeverantwoordelijk voor de voorbereiding op mogelijke incidenten waarbij straling zou kunnen vrijkomen. Niet lang daarna, op 1 augustus 2017, werd de ANVS bij wet ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan. In lijn met het regeerakkoord VVD-PvdA²² werd de Autoriteit vorm gegeven als een publiekrechtelijk zbo dat deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat der Nederlanden en waarbij alleen het bestuur van de Autoriteit tot het zbo zou behoren. Het personeel dat ter ondersteuning van het bestuur²³ aan deze ter beschikking wordt gesteld waren (en zijn) ambtenaren van IenM (nu IenW).

¹⁵ Het zogenoemde "eerste advies": zie bijlage 1 bij Kamerstukken II 2013/14, 32 645, nr. 58 en Kamerstukken I 2013/14, 32 645, B

¹⁶ Het zogenoemde "tweede advies": zie bijlage bij Kamerstukken 34219, nr. 5

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 32 645, nr. 58, blz. 2 en Kamerstukken I 2013/14, 32 645, B, blz. 2

¹⁸ Besluit van 10 april 2015 nr. 2015000645, houdende departementale herindeling met betrekking tot Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

¹⁹ Programmadirectie Nucleaire Installaties en Veiligheid van EZ (NIV); Kernfysische Dienst en het Team adviesnetwerken (nucleair) van de ILT van IenM (KFD en TAN); Team Stralingsbescherming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van EZ (TSB).

²⁰ Wegwijzer Nationaal beleid nucleaire veiligheid en stralingsbescherming 2018.pdf

²¹ Rapport bescherming vitale infrastructuur, kst-26643-75-b1

²² Bruggen slaan, 29 oktober 2012, blz. 43

²³ de ambtenaren vallen hiërarchisch onder het Bestuur van de ANVS en leggen geen verantwoording af aan de minister of de staatssecretaris van IenW.

De Kaderwet zbo's is derhalve van toepassing op de ANVS. In de Instellingswet ANVS is deels van de Kaderwet zbo's afgeweken en is onder artikel 12a een uitzondering gemaakt op artikel 21 eerste lid van de Kaderwet zbo's (het artikel over vaststellen beleidsregels). Onder artikel 12c van de instellingswet wordt een uitzondering gemaakt op artikel 22 van de Kaderwet zbo's (het vernietigen van besluiten).

Hoewel de ANVS toezichttaken heeft die vergelijkbaar zijn met andere toezichthouders, valt de ANVS als zbo niet onder de Aanwijzing van de minister-president inzake Rijksinspecties²⁴. Daar wordt in artikel 14 gesproken over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Bij de ANVS heeft de bewindspersoon deze bevoegdheid niet omdat de ANVS als zbo niet hiërarchisch aan een minister ondergeschikt is²⁵.

Het toezicht op stralingsbescherming²⁶ bleef qua verantwoordelijkheid verdeeld over de ANVS, de inspectie van SZW (bescherming werknemers), de inspectie van VWS (bescherming patiënten en product- en voedselveiligheid), de inspectie Militaire Gezondheidszorg (Defensie) en het Staatstoezicht op de Mijnen (EZ).

Als sluitstuk van de organisatorische ontwikkeling van de ANVS werd op 17 april 2018 een Raad van Advies²⁷ benoemd met als taak de ANVS (on)gevraagd van adviezen te voorzien over aangelegenheden die verband houden met de taken van de ANVS.

2.3 Inrichting van de organisatie

De missie van de ANVS is de volgende: "De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is onafhankelijk en deskundig, zij bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging". De kernwaarden die de ANVS daarbij hanteert zijn: Betrouwbaar, Deskundig en Transparant. De leidende principes²⁸ zijn: Veiligheid voorop; Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen; Voortdurend verbeteren; Risicogericht; Functionele scheiding; Verbindend. De samenstelling van het takenpakket van de ANVS is gebaseerd op internationale regels en normen²⁹. De ANVS heeft vergunningverlenende, handhavende en toezichthoudende taken op het terrein van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Zij richt zich op vier werkterreinen³⁰:

²⁴ Regeling van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

²⁵ Artikel 1, onderdeel a van de Kaderwet zbo's

²⁶ Samenwerkingsovereenkomst Stralingsbescherming 2017

²⁷ KST25422168, kenmerk 25422, nr. 168

²⁸ 104335_Toezicht_en_Interventiestrategie.pdf

²⁹ Memorie van Toelichting van de KEW, onder 5.6, Taken en bevoegdheden

³⁰ Kernenergiewet, art. 3 (werkterreinen) en Koersdocument ANVS 2017 – 2020 (omschrijvingen).

1. Nucleaire veiligheid
Nucleaire veiligheid betreft de veiligheidsvoorwaarden voor het oprichten, inwerking hebben en het buiten gebruik stellen en ontmantelen van nucleaire inrichtingen, met als doel het voorkomen van incidenten of ongelukken.
2. Stralingsbescherming
Stralingsbescherming betreft de bescherming van mens en milieu tegen de schadelijke effecten van blootstelling aan ioniserende straling en de middelen om deze bescherming te bereiken. De ioniserende straling kan afkomstig zijn van bijvoorbeeld nucleaire inrichtingen, splijtstoffen, radioactieve (afval)stoffen of toestellen die ioniserende straling uitzenden, zoals röntgenapparaten, versnellers en cyclotrons.
3. Crisisvoorbereiding en respons op stralingsincidenten
De crisisvoorbereiding en -respons voor een ongeval of een radiologische noodsituatie. Een ongeval is een gebeurtenis als gevolg waarvan straling vrijkomt die tot een verhoogd risico kan leiden voor mens of milieu. Een ongeval kan ook een gebeurtenis zijn, die een gecoördineerde inzet vergt om een verhoogd stralingsrisico voor mens of milieu te voorkomen of te verminderen.
4. Beveiliging en safeguards
Beveiliging (security) betreft weerstand bieden tegen terrorisme, diefstal, misbruik, onttrekking van nucleair materiaal of radioactieve bronnen, clandestiene nucleaire activiteiten en overige dreigingen, waaronder spionage. Een onderdeel daarvan is dat de door bedrijven intern getroffen beveiligingsmaatregelen steeds nauw aansluiten op die van politie- en terreurbestrijdingsorganisaties. Safeguards (non-proliferatie) betreft het op grond van internationale verdragen nemen van maatregelen om ongewenste verspreiding van (bijzondere) splijtstoffen, ertsen of andere stoffen waaruit splijtstoffen kunnen worden verkregen, alsmede de ongewenste verspreiding van gerubriceerde kennis en/of technologie, te voorkomen.

Voor een toelichting op deze werkerreinen wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de ANVS³¹. Het uitgangspunt hierbij was (en is) het voorgeschreven internationale kader. Het IAEA onderscheidt daarbij zes aspecten waarvoor de onafhankelijkheid moet worden uitgewerkt: in de politieke aansturing, in de wetgeving, met beschikbaar stellen van voldoende middelen, door het onderhouden van de bekwaamheid, voorlichting en internationale samenwerking.

Op de vier werkerreinen voert de ANVS de volgende wettelijke taken uit³²:

- *Beleid en wet- en regelgeving*: De ANVS bereidt beleid en wet- en regelgeving voor en/of geeft hierover advies. Deze beleidsvoorbereidende taak ten aanzien

³¹ Kamerstukken II, 2014/15, 34 219, nr.3, p. 13-14.

³² Projectplan wettelijke evaluatie van het zbo ANVS

van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding is opgenomen in de Instellingswet ANVS³³.

- *Vergunningverlening*: De ANVS verleent vergunningen voor bijvoorbeeld het werken met toestellen die straling uitzenden, het vervoeren van radioactieve stoffen of het oprichten of wijzigen van een nucleaire installatie, beschikt over registraties van radiologische apparatuur of radioactieve bronnen en stoffen, en ontvangt kennisgevingen op dit terrein. Daarnaast registreert en erkent de ANVS stralingsdeskundigen en stralingsartsen. Voorts is de ANVS onder meer bevoegd voor het goedkeuren van de ontmantelingsplannen van de nucleaire inrichtingen.
- *Toezicht en handhaving*: De ANVS houdt toezicht op en handhaaft het veilig gebruiken van stralingstoepassingen, het vervoer van radioactieve stoffen, de veiligheid in nucleaire installaties in Nederland en beveiliging en safeguards.
- *Internationale samenwerking*: De ANVS neemt deel aan de activiteiten van internationale organisaties. Verder werkt de ANVS samen met vergelijkbare buitenlandse autoriteiten.
- *Onderzoek en kennis*: De ANVS doet onderzoek of laat dit doen, ten behoeve van de uitvoering van haar taken. Verder ondersteunt de ANVS andere nationale organisaties met kennis.
- *Publieksvoorlichting en communicatie*: De ANVS communiceert met publiek, veiligheidsregio's, lokale overheden, bedrijven en media over onder meer vergunningverleningstrajecten, wet- en regelgeving en ongewone gebeurtenissen in de bedrijfsvoering van nucleaire installaties.

Binnen de ANVS is een functionele scheiding aangebracht binnen het tweehoofdige bestuur om zo de onafhankelijke positie op het gebied van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds te waarborgen.

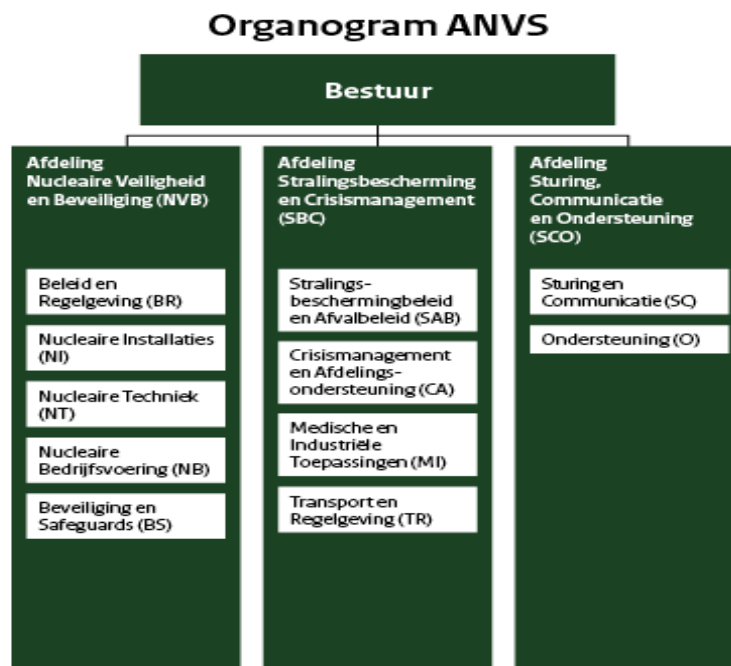
De taken van de ANVS worden uitgevoerd in twee inhoudelijke kolommen³⁴:

Nucleaire Veiligheid en Beveiliging en Stralingsbescherming en Crisismanagement.

De kolom Sturing, Communicatie en Ondersteuning richt zich op taken die nodig zijn om de ANVS als één organisatie te laten functioneren.

³³ De basis hiervoor ligt deels in de Euratom-Richtlijn nucleaire veiligheid waarin als taken voor de 'regulatory body' worden genoemd: het voorstellen van nationale voorschriften voor de nucleaire veiligheid, het omschrijven of deelnemen aan de omschrijving ervan (artikel 5, derde lid).

³⁴ <https://www.autoriteitnvs.nl/over-ons/organisatie>



Figuur 1: Organogram ANVS

De nucleaire sector in Nederland bevat een beperkt aantal objecten, die divers van aard zijn en een hoge mate van aandacht vragen vanwege de complexiteit van de vergunningverlening en het toezicht. De nucleaire inrichtingen betreffen de kerncentrale in Borssele van EPZ, de kerncentrale Dodewaard (in veilige insluiting), de onderzoeksreactor in Delft, de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA), de onderzoeksreactor in Petten en de ultracentrifugefabriek Urenco in Almelo. Deze organisaties (inclusief de Stichting Pallas) hebben zich verenigd in de vereniging Nucleair Nederland.

Het veld van de stralingsbescherming is meer divers en bevat ruim 1100 vergunninghouders zoals ziekenhuizen, tandartsen, dierenartsen en het gebruik van straling bij industriële toepassingen. Voor een aantal instellingen is het in dienst hebben van stralingsdeskundigen verplicht. Vrijwel alle stralingsdeskundigen hebben zich verenigd in de Nederlandse Vereniging voor Stralingshygiëne (NVS)³⁵. Andere belanghebbenden in het werkveld zijn bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Nucleaire Geneeskunde (NVNG), de Nederlandse Vereniging voor Radiotherapie en Oncologie (NVRO), de Nederlandse Vereniging voor Klinische Fysica (NVKF) en de Nederlandse Commissie voor Stralingsdosimetrie (NCS).

³⁵ De Nederlandse Vereniging voor Stralingshygiëne (NVS) is op 4 februari 1960 opgericht om de wetenschappelijke bestudering van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen tegen straling te bevorderen. De NVS stelt zich bovendien tot doel de toepassing van de verworven kennis en inzichten over stralingshygiëne in de praktijk te bevorderen.

2.4 Toezichtvisie, aansturing en nationale samenwerking

De nationale samenwerking, zoals omschreven in paragraaf 2.1, is op delen veranderd na de bundeling van taken bij de ANVS³⁶.

De verantwoordelijkheden die bij de minister van EZ (nu EZK) lagen zijn overgeheveld naar de staatssecretaris van IenW met uitzondering van het energiebeleid (waaronder het kernenergiebeleid); de verantwoordelijk voor de stralingsveiligheid op of in installaties in de olie- en gaswinning en in de mijnbouw; en de Nederlandse positie op het gebied van nucleair onderzoek, de isotopenproductie en de uraniumverrijking, met inbegrip van de taken die hierover zijn opgenomen in de Verdragen van Almelo, Washington, Cardiff en Parijs. Dit met het oog op de bewaking en beveiliging van de hierbij betrokken kennis en technologie. De verantwoordelijkheid voor beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot stralingsbescherming is, zoals aangegeven in paragraaf 2.2, nog steeds verdeeld over verschillende departementen.

De minister van JenV is verantwoordelijk voor de Crisiscoördinatie bij een nucleair ongeval en het toezicht op de Externe Beveiligingsorganisatie (EBO) voor nucleaire installaties, waaronder responsmanagement. De ANVS is verantwoordelijk voor de toetsing van de aansluiting van de Interne Beveiligingsorganisatie (IBO) met de EBO.

De minister van Financiën houdt de aandelen van COVRA en keurt als aandeelhouder bijvoorbeeld het beleggingsmandaat van COVRA goed. De minister van Financiën is daarnaast verantwoordelijk voor de Wet aansprakelijkheid kernongevallen. De minister van Financiën deelt, samen met de staatssecretaris van IenW de verantwoordelijkheid voor de goedkeuring van de financiële zekerheidstelling voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren. Deze financiële zekerheid wordt op grond van de Kernenergiewet door de minister van Financiën en de staatssecretaris IenW in gezamenlijkheid beoordeeld. Kort na de start van de ANVS als zbo is de voorbereiding voor de staatssecretaris van IenW van deze goedkeuring op verzoek van DGMI overgegaan van DGMI naar de ANVS.

Met de overheveling van de beleidsverantwoordelijkheid voor de KEW en het beleid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, gingen ook de toezichtstaken naar IenW over. De minister van IenW werd belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding, de daarmee samenhangende beveiliging en waarborgen en de verantwoordelijkheid voor de Kernenergiewet³⁷.

³⁶ <https://www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/nationale-samenwerking>

³⁷ Besluit departementale herindeling Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming van 10 april 2015, nr. 2015000645, Staatscourant 2015, 1108

Op dat moment werd de beleidstaak van de ANVS nog beschreven als³⁸ ontwikkeling van beleid voor de uitvoering van de eigen taken en advisering van de minister over het meer generieke beleid en advisering van de minister over wet- en regelgeving en het zelf opstellen van regels met een technische of organisatorische inhoud. De voorbereiding van wetgeving kwam te liggen bij de ANVS, waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de wetgeving wel bij IenW bleef.

In de Toezichtvisie IenM-ANVS van 7 september 2016 is de aansturing van de ANVS verder uitgewerkt. Het gaat uit van het in Nederland gangbare model van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, met als bijzonderheid dat in de Kernenergiewet deels van de Kaderwet zbo's wordt afgeweken en dat de ANVS een beleids- en wetgevingsvoorbereidende taak toebedeeld heeft gekregen. Daar staat specifiek benoemd dat "Voor de beleidsvoorbereidende taken werkt de ANVS conform een reguliere beleidsdirectie".

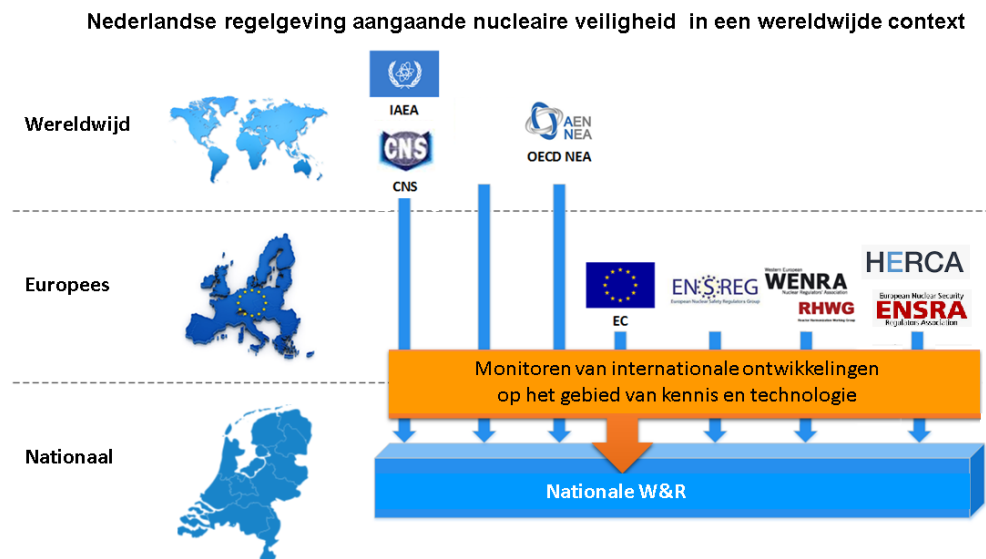
Omdat was afgesproken dat de ANVS conform een reguliere beleidsdirectie zou werken en vanwege de schaars beschikbare capaciteit en deskundigheid, werd de inzet op het departement teruggebracht tot een liaisonfunctie. DGMI heeft als opdrachtgever de rol van liaison op zich genomen om de activiteiten met betrekking tot milieubeleid, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te coördineren. De liaisonfunctie werd initieel ingericht met 4 FTE, en is later door DGMI teruggebracht naar 1 FTE. Recent zijn hier twee functionarissen, gedetacheerd vanuit de ANVS, aan toegevoegd. Daarnaast is op verzoek van de DG Rijkswaterstaat (RWS) formatie (1 FTE) overgegaan van de ANVS naar het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC). De ANVS heeft een eigen Staf ANVS met de Stas voor nucleair beleid. Het nucleaire beleid is dus geen onderdeel van de Staf DGMI.

Het interdepartementaal overleg over het nucleaire dossier vindt plaats in de Hoog Ambtelijke Werkgroep Nucleair Landschap (HAW), die zich met name richt op het in kaart brengen van het nucleaire landschap in Nederland, het inventariseren van financiële risico's voor de overheid, het doen van voorstellen voor de toekomst en het opruimen van oude dossiers. Lid zijn: EZK (voorzitterschap), Financiën, IenW en VWS. De ministeries van OCW, BZK, BuZa en SZW zijn agendalid. In de eerste documenten staat dat de ANVS agendalid is, later wordt de ANVS aangeduid als adviseur.

³⁸ Jaarverslag ANVS 2016

2.5 Internationale omgeving van de ANVS

Waar de vorige paragrafen het nationale landschap beschreef waarbinnen de ANVS zich beweegt, geeft onderstaande illustratie een beeld van de internationale context waarin de ANVS werkt als het gaat om nucleaire veiligheid³⁹.



Figuur 2: Internationale context Nucleaire veiligheid

Veel nieuwe regelgeving komt voort uit internationale gremia en dient rechtstreeks te worden geïmplementeerd in Nederland⁴⁰. Deze doorvertaling vindt plaats door de ANVS.

In de internationale besluitvorming speelt met name BuZa als coördinerend ministerie een belangrijke rol. Afstemming van de inbreng van Nederland vindt plaats in het INA, het Interdepartementale Nucleaire afstemmingsoverleg. Ondersteuning vindt veelal plaats door medewerkers van de ANVS (en niet door medewerkers van IenW) en zo nodig van de andere departementen zoals EZK, SZW of VWS.

Voor de evaluatie is het belangrijk hier te benoemen dat de ANVS zich - ter beoordeling van haar eigen functioneren - altijd spiegelt aan hoe organisaties ter bevordering van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zich in andere landen

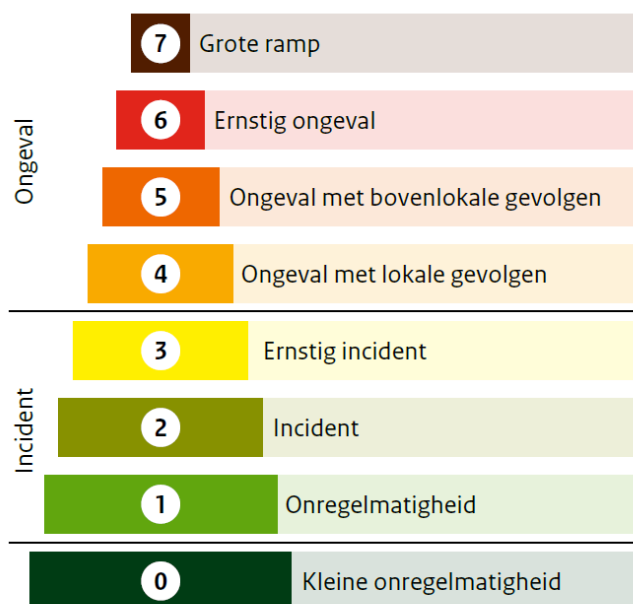
³⁹ CNS = Convention on Nuclear Safety; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development; NEA = Nuclear Energy Agency; EC = European Commission; ENSREG = European Nuclear Safety Regulators Group; WENRA = Western European Nuclear Regulators Association; RHWG = Reactor Harmonization Working Group; HERCA = Heads of European Radiological Protection Competent Authorities; ENSRA = European Nuclear Security Regulators Association.

⁴⁰ De inzichten van de International Commission on Radiological Protection (ICRP), een internationaal comité van experts (medici, radiobiologen, fysici, stralingsdeskundigen), vormen het fundament van de Euratom richtlijn en de Safety Standards van het IAEA.

hebben geformeerd; dus vanuit een internationaal perspectief. Ofschoon dat logisch voortvloeit uit het feit dat de ANVS is ontstaan door de twee belangrijke internationale eisen van onafhankelijkheid en kennisbundeling (en de Euratomrichtlijn nucleaire veiligheid verplicht tot een internationale review), geeft het IAEA ook duidelijk aan er begrip voor te hebben dat een 'regulatory body' niet absoluut onafhankelijk kan zijn, omdat het ook inpasbaar moet kunnen zijn binnen het overheidsbeleid en het nationaal recht zoals van toepassing op de overige publieke overheidsorganen van het desbetreffende land⁴¹. De ANVS zal moeten functioneren binnen het nationale systeem van wetten en begrotingen net zoals andere onderdelen van de overheid dat moeten doen⁴².

2.6 Crisisbeheersing

Ondanks de uitgebreide veiligheidssystemen, deskundige medewerkers, strikte voorschriften en strenge controles, is een stralingsincident, stralingsongeval of een kernongeval nooit helemaal uit te sluiten⁴³. Alle gebeurtenissen waarbij bronnen van ioniserende straling betrokken zijn en die gevolgen (kunnen) hebben voor de veiligheid van mens en milieu, kunnen op de International Nuclear and Radiological Event Scale (de INES-schaal⁴⁴) worden ingedeeld. De "koude fase" is de fase voordat de crisis optreedt. De "warme fase" is de fase wanneer een crisis plaatsvindt.



INES is een schaal die in een getal de ernst van een ongeval of incident met straling weergeeft.

Figuur 3: International Nuclear and Radiological Event Scale

⁴¹ IAEA Safety Standards Series – Organization and Staffing of the Regulatory Body for Nuclear Facilities

⁴² Memorie van Toelichting KEW, kamerstuk 34219, onder 3.1

⁴³ Wegwijzer Nationale beleid nucleaire veiligheid en stralingsbescherming 2018

⁴⁴ Factsheet: "Hoe communiceert de ANVS over 'ongewone gebeurtenissen'?"

In Nederland is het onderscheid gemaakt tussen ongevallen met categorie A- en B-objecten⁴⁵. Een ongeval met een categorie A-object kan regio overstijgende gevolgen hebben (een ongeval van meer dan plaatselijke betekenis) waardoor bestuurlijke coördinatie door de rijksoverheid is vereist (bijvoorbeeld kerncentrales, onderzoeksreactoren of schepen en ruimtevaartuigen die gebruik maken van kernenergie). Een ongeval met een categorie B-object is een stralingsongeval met lokale effecten (een ongeval van niet meer dan plaatselijke betekenis) en gemeentelijke of regionale coördinatie (bijvoorbeeld een transportongeval met vervoer van radioactief materiaal of een brand in een stralingslaboratorium).

Bij een stralingsongeval wordt in Nederland gekeken naar het risico op - en de grootte van - de potentiële effectieve dosis die een persoon als gevolg van het incident kan oplopen. Specifiek voor stralingsongevallen is de crisisbeheersing uitgewerkt in het Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten (NCS) en de hieraan gekoppelde plannen. De ANVS voert daarbij de regie over het Responsplan NCS, waarin internationale normen en referentieniveaus zijn doorvertaald in stralingsbeschermingsmaatregelen die genomen kunnen worden in een crisissituatie in Nederland.

De minister van JenV is verantwoordelijk voor de coördinatie van crisisbeheersing in algemene zin en heeft een coördinerende rol als het gaat om een nationale crisis. Vanwege de noodzakelijke omvang van een adequate organisatie van de crisisbeheersing bij regionale en nationale crises, zijn in Nederland de gemeenten georganiseerd in 25 veiligheidsregio's. De Wet veiligheidsregio's is hiervoor het regelgevende kader. Iedere veiligheidsregio beschikt over een regionale crisisorganisatie die is verankerd in een regionaal crisisplan, waarin de crisisorganisatie en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organisatie in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn vastgelegd. Bij kernongevallen hebben bewindspersonen bevoegdheden om via de voorzitter van de veiligheidsregio decentrale overheden (functioneel) aan te sturen. De ANVS onderhoudt contacten met de veiligheidsregio's en informeert deze over de meest risicovolle stralingsbronnen in hun gebied. Daarnaast is het de taak van de ANVS de veiligheidsregio's te voorzien van advies en ondersteuning bij een kernongeval, stralingsongeval of stralingsincident.

Daar waar de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van en de communicatie over ongewone gebeurtenissen ligt bij de ANVS⁴⁶, ligt bij opschaling van zo'n ongewone gebeurtenis de verantwoordelijkheid bij het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) en het Nationaal Crisiscentrum (NCC), met een belangrijke rol voor de veiligheidsregio's.

⁴⁵ Responsplan nationaal crisisplan stralingsincidenten; en <https://www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/stralingsincidenten/incidenten-met-a--en-of-b-objecten>

⁴⁶ Indien een ongewone gebeurtenis leidt tot zeer veel media aandacht dan werkt de ANVS nauw samen met de Directie Communicatie van IenW.

De minister van IenW coördineert middels het DCC de voorbereiding op, de coördinatie van maatregelen en de bestrijding van ongevallen met A-objecten voor zover het straling gerelateerde effecten betreft en draagt zorg (zo nodig samen met andere bewindspersonen), via de veiligheidsregio's, voor een passende informatievoorziening naar de Nederlandse bevolking en betrokkenen bij de ongevallenbestrijding. Het DCC werkt daarin nauw samen met de Directie Communicatie. De ANVS doet de beleidsmatige voorbereiding voor de verantwoordelijke bewindspersoon van IenW, in het huidig kabinet is dit de staatssecretaris van IenW.

De ANVS is verantwoordelijk voor de coördinatie van de nationale kennis- en adviesstructuur stralingsincidenten door het Crisis Expert Team straling en nucleair (het CETsn, waar ook een netwerk van kennisinstituten onder coördinatie van het RIVM deel van uitmaakt).

Indien wordt overgegaan tot activering van de Nationale crisisorganisatie, verloopt de coördinatie en besluitvorming conform het Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Daarbij heeft JenV, zoals eerder gezegd, een coördinerende rol.

In 2018 is er een Nationale Nucleaire Oefening (NNO) geweest ("Shining Spring"). De oefening werd georganiseerd door de Ministeries van IenW en JenV in nauwe samenwerking met de ANVS, de veiligheidsregio's Zeeland en Midden- en West-Brabant en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Veel partijen hebben mee geoefend waaronder de Belgische federale en provinciale overheden en EPZ, de exploitant van Kerncentrale Borssele.

Uit de evaluatie⁴⁷ van deze oefening bleek onder andere dat er meer rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke dynamiek na een incident; er een meer gezamenlijk overzicht van kritieke momenten, dilemma's en voorzorgbesluiten (voorheen sleutelbesluiten genoemd) inclusief de verdeling van taken en verantwoordelijkheden noodzakelijk is; dat verbeteringen met betrekking tot crisiscommunicatie noodzakelijk zijn en dat de noodzaak bestaat tot intensievere samenwerking met België. De ambitie is om in 2020 de lessen in geactualiseerde plannen te hebben verwerkt.

Internationaal werkt de ANVS nauw samen met België en Duitsland als het gaat om nucleaire veiligheid bij crises. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft op 30 januari 2018 een onderzoek gepubliceerd naar nucleaire veiligheid in internationaal perspectief. Het onderzoek "Samenwerken aan Nucleaire Veiligheid⁴⁸" richtte zich op grensoverschrijdende samenwerking op de terreinen vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing bij ongevallen te Borssele (Nederland), Doel en Tihange (België) en Lingen (Duitsland). Ten aanzien van de crisisbeheersing staat in dat rapport dat

⁴⁷ Brief van IenW aan de Tweede Kamer met kenmerk IENW/BSK-2018/275706

⁴⁸ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4341/samenwerken-aan-nucleaire-veiligheid>

er goede afspraken zijn, maar dat er ruimte is voor verbetering op de volgende gebieden: internationale planvorming; praktijkoefeningen; informatievoorziening voor burgers in Nederland; harmonisatie van berichtgeving; gezamenlijkheid van besluitvorming bij een ongeval in het grensgebied.

Internationaal neemt de ANVS deel aan internationaal overleg in de EU, in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en met het IAEA op het gebied van beleidsontwikkeling rond crisesvoorbereiding (onder andere afstemmen normen en communicatie) en neemt actief deel aan Emergency Preparedness Review (EPREV⁴⁹) missies van het IAEA. Op basis van de conventies van het IAEA en de EU is een National Competent Authority benoemd die voor Nederland is ondergebracht bij de ANVS. De ANVS heeft een National Contact Point (24/7) ingericht om invulling te geven aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Dit betreft het melden of het ontvangen van meldingen en de informatie-uitwisseling bij stralingsincidenten met (dreigende) grensoverschrijdende gevolgen in Nederland en het buitenland.

2.7 Beveiliging en Safeguards

Nederland streeft ernaar om de beveiliging tegen onbevoegde beïnvloeding van nucleaire inrichtingen, radioactieve stoffen en splijtstoffen en de nucleaire informatie of kennis, zoveel mogelijk via doelvoorschriften vorm te geven⁵⁰. In 2012 heeft Nederland de geamendeerde Convention on the Physical Protection of Nuclear Material geratificeerd dat internationaal bindend is. Het omschrijft een aantal uitgangspunten op het vlak van beveiliging, die op nationaal niveau moeten worden geïmplementeerd. Deze internationaal geldende uitgangspunten zijn in Nederland in de Kernenergiewet, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen, het Geheimhoudingsbesluit Kernenergiewet en de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen terug te vinden.

Internationaal overleg op het vlak van beveiliging, dat ook cybersecurity omvat, vindt onder meer plaats binnen de European Nuclear Security Regulators Association (ENSRA) waar de ANVS aan deelneemt. Nederland participeert (middels de ANVS) actief in de zogenoemde International Physical Protection Advisory Service (IPPAS). Deze IPPAS-missies worden op verzoek van lidstaten door het IAEA georganiseerd. Doel van deze missies is het beoordelen van de opzet, inhoud en uitwerking van het nucleaire beveiligingsbeleid van de desbetreffende overheid en de nucleaire sector. Deze beoordeling, met adviezen, wordt onder begeleiding van het IAEA uitgevoerd door een groep van buitenlandse deskundigen. Er zijn in Nederland vier IPPAS-missies geweest; in 2005, 2008, 2009 en 2012. Nederland is hiermee het eerste West-Europese land dat de complete reeks aan IPPAS-bezoeken heeft voltooid.

⁴⁹ een EPREV missie is vergelijkbaar met een IRRS missie maar richt zich uitsluitend op de crisisvoorbereiding en organisatie

⁵⁰ Wegwijzer Nationale beleid nucleaire veiligheid en stralingsbescherming 2018

Tijdens de missies uit de periode 2008-2012⁵¹ is geconcludeerd dat Nederland de nucleaire beveiliging goed heeft uitgewerkt en geïmplementeerd.

Safeguards is een systeem van waarborgen om te verifiëren dat landen voldoen aan hun internationale verplichtingen om nucleair materiaal, zoals plutonium, uranium en thorium, uitsluitend te gebruiken voor vreedzame doeleinden (non-proliferatie). Het produceren van nucleaire explosieven of kernwapens is niet toegestaan. Wereldwijde erkenning van de noodzaak van deze controle is weerspiegeld in de vereisten van het Verdrag inzake de non-proliferatie van kernwapens (NPV) voor de toepassing van safeguards door het IAEA sinds 1970. Ook het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie uit 1957 (Euratom-Verdrag) bevat bindende voorschriften voor de toepassing van safeguards door de Europese Commissie. Deze supranationale voorschriften gelden als primair recht, en werken veelal rechtstreeks door, zowel bij de verdragstaten als (nucleaire) bedrijven. IAEA en de Europese Commissie houden zelf toezicht op de naleving van de bepalingen van het NPV en het Euratom-verdrag.

De ANVS is op basis van de Kernenergiewet belast met een aantal uitvoeringstaken voor safeguards in Nederland, onder andere voor de goede werking en de implementatie van de verschillende internationale regelingen op het gebied van safeguards. Echter, de ANVS verricht de diverse safeguardscontroles niet zelf, maar ziet er op toe dat de gemaakte afspraken met IAEA en Euratom goed werken en juist worden uitgevoerd.

Mede om bovenstaande redenen is tijdens de evaluatie slechts beperkt ingegaan op het functioneren van de ANVS aangaande beveiliging en safeguards. In 2023 komt er een nieuw internationaal onderzoek (IPPAS-missie) van het IAEA naar Nederland op het gebied van beveiliging.

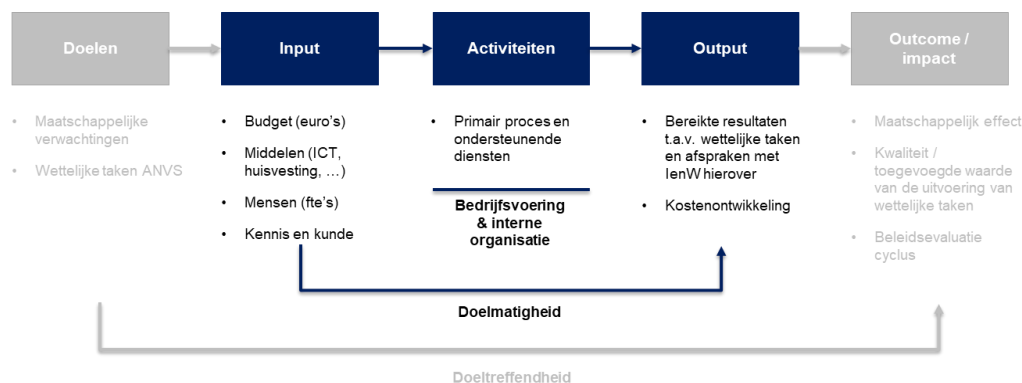
⁵¹ Kamerstukken II 32645 nr. 41

3 Ex-post evaluatie: doelmatigheid, doeltreffendheid en de Toezichtvisie

3.1 Doelmatigheid

3.1.1 Onderzoekskader doelmatigheid

Onder doelmatigheid wordt de relatie verstaan tussen de inzet van middelen door de ANVS (het beschikbare budget, personeel, ICT, etc.), de activiteiten die zij hiermee uitvoert (primair proces ondersteund door de bedrijfsvoering) en de output hiervan (bereikte resultaten en daaraan gerelateerde kosten). Onderstaande figuur vat deze benaderwijze samen.



Figuur 4: Kader voor doelmatigheid

Er is sprake van doelmatige uitvoering van taken door de ANVS wanneer de gewenste resultaten tegen zo min mogelijk kosten worden bereikt óf wanneer de ANVS tegen gelijkblijvende kosten een grotere output heeft weten te bereiken. Als kader ter beoordeling van de doelmatigheid worden de wettelijke taken van de ANVS beschouwd op de volgende punten:

1. De kostenontwikkeling binnen de ANVS en afspraken met IenW hierover.
2. Verhouding inzet vast personeel/ flexibele schil en de vraag of dit vanuit kostenperspectief een doelmatige inzet van personeel is.
3. De relatie tussen taken en werkzaamheden van de ANVS en de daarvoor benodigde middelen.
4. Toets of er voor IenW voldoende transparantie bestaat over de doelmatigheid van de ANVS.
5. Heeft de ANVS doelmatigheid geborgd middels intern beleid en procedures waarvan de werking periodiek wordt beoordeeld als onderdeel van de planning & control cyclus?

3.1.2 Ontwikkeling doelmatigheid

Één van de kernbevindingen en -conclusies van de IAEA-missie uit 2014 luidde:

*“The most significant challenge at the time of the mission was a complexity of regulatory responsibilities divided among many administrations within several ministries. (...) The IRRS team found that the main challenge that faces the Netherlands over the next several years is a consolidation of several authorities into the single independent administrative authority”.*⁵²

De ontstaansgeschiedenis van de ANVS, zoals beschreven in hoofdstuk 2, laat zien dat de hoofdreden voor het zbo niet gelegen is in taakstellingen of doelmatigheid. Dat is meestal de aanleiding om tot vorming van een zbo over te gaan. Bij de ANVS is de reden de onafhankelijkheid van de autoriteit van het energiebeleid en de rol van kernenergie daarin en daarnaast kennisbundeling. De constatering is, dat er geen doelmatigheidsmeting heeft plaatsgevonden over de fusie tot ANVS in 2015⁵³. Wel heeft bij de start van de ANVS de beoogd bestuursvoorzitter de opdracht meegekregen te onderzoeken welke formatie minimaal nodig was voor het zbo ANVS om de wettelijke taken uit te kunnen voeren. Dit onderzoek is extern uitgevoerd en resulteerde in een uitbreiding van de formatie van de ANVS tot 139 fte (exclusief de bestuurders).

Met de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de ANVS (zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2), heeft Nederland voldaan aan voornoemde eis van het IAEA.

Een beoordeling van de doelmatigheid is altijd een beoordeling van de *ontwikkeling* van de doelmatigheid ten opzichte van voorgaande periode(s). In dit licht bezien, is drie jaar ANVS te vroeg om een harde conclusie over doelmatigheid te trekken.

Bij de beelden over de ontwikkeling van de doelmatigheid van de ANVS gaan wij in op de vergunningverlenende en toezichthoudende (inspectie)taken van de ANVS. De overige wettelijke taken zoals beleidsadvisering, publieksvoorlichting, internationale samenwerking, onderzoek, ondersteunen van andere instanties met kennis en deskundigheid zijn lastig op output te beoordelen. De gesprekken zijn hierbij een belangrijke bron van informatie geweest.

⁵² IRRS Mission 2014, Executive Summary.

⁵³ Er is wel een quickscan op de benodigde formatie uitgevoerd door Berenschot bij de samenvoeging van de verschillende onderdelen (KFD, NIV en RVO).

3.1.3 Beelden over ontwikkeling doelmatigheid ANVS

3.1.3.1 Ontwikkeling ontvangsten en uitgaven ANVS

Uitgaven ANVS

De begroting van de ANVS bestaat uit twee delen: een programmabegroting (hoofdzakelijk voor het laten doen van onderzoek cf. de wettelijke taak) en een apparaatsbegroting, waaruit de ANVS-organisatie wordt betaald (hoofdzakelijk personele kosten). Over de periode 2016 – 2018 schommelen de programma-uitgaven van de ANVS rond de € 10 mln. De apparaat-uitgaven ANVS stijgen in dezelfde periode met 40% van €11,9 mln in 2016 naar €16,7 mln in 2018 door de uitbreiding van de formatie en de start van een ICT project.

Realisatie uitgaven ANVS (€ mln)	2016	2017	2018	% 2016 – 2018
Programma	10,3	10,9	10,0	- 2,7%
Apparaat	11,9	14,4	16,7	+ 40%

Tabel 1: Programma- en apparaatuitgaven ANVS

De apparaat-uitgaven zijn met name in 2018 fors gestegen als gevolg van stijging van de salariskosten. De personele uitgaven ANVS stegen tussen 2016 en 2018 met € 3,7 mln terwijl de bezetting in FTE slechts steeg met 10 FTE. Volgens het jaarverslag 2018 is de toename in personele uitgaven het gevolg van de cao-loonstijging en een toename van het aantal gedetacheerde medewerkers. Tevens is er een relatief grote stijging van de uitgaven aan inhuur en ICT. De verklaring hiervoor is het ontwikkelen van een nieuw ICT-systeem ten behoeve van het digitaal indienen van een kennisgeving, registratie of vergunningaanvraag door ondernemers en het vervolgens digitaal verwerken door de ANVS.

Ontvangsten ANVS

De hoogte van de vergoedingen van nucleaire installaties, vervoerders van splijtstoffen, registratie van stralingsdeskundigen en de erkenning van stralingsopleidingen is vastgelegd in het Besluit Vergoedingen Kernenergiwet.

	2018	2017	2016
Nucleaire installaties	1.460	1.729	2.119
Vervoer van splijtstoffen	42	56	67
Registratie stralingsdeskundigen	29	33	35
Erkenning stralingsopleiding	16	-	9
Erkenning dosimetrische diensten	10		
Overige ontvangsten	25	36	-
<i>Subtotaal</i>	<i>1.582</i>	<i>1.854</i>	<i>2.230</i>
Minus afdracht aan EZ(K)	0	873	2.230
Totaal ontvangsten	1.582	981	0

Tabel 2: *Ontvangsten ANVS-organisatie 2018 (in duizenden euro's)*

Het te ontvangen bedrag per vergoedingscategorie kan per jaar fluctueren. Dit komt doordat in het ene jaar meer of minder vergoedingsplichtige vergunningaanvragen c.q. registraties of erkenningen zijn dan in het andere jaar.

Bij bestudering van de inkomsten/ontvangsten en uitgaven van de ANVS vallen twee zaken op:

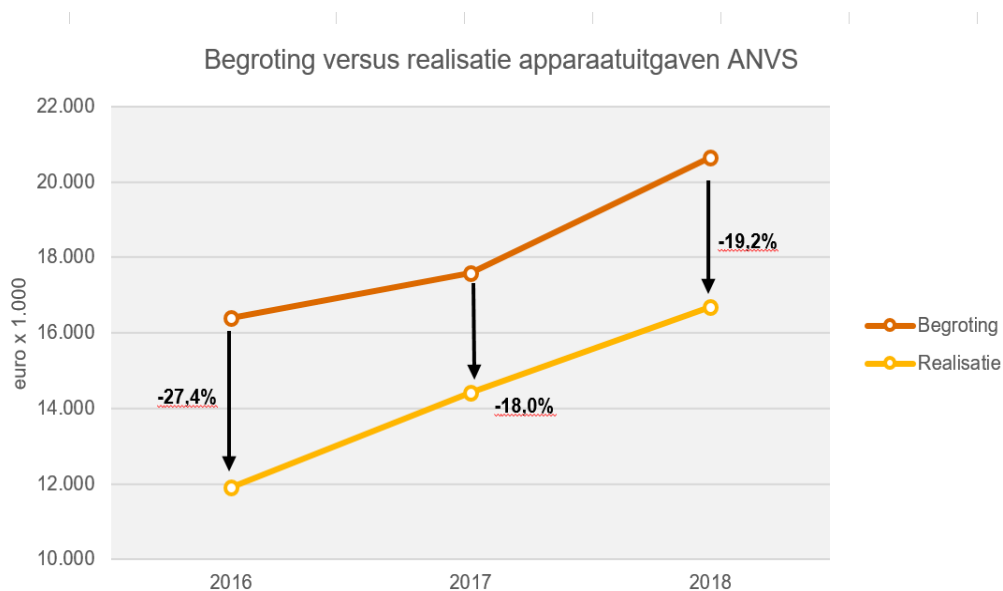
- Het is de ANVS conform het rapport 'Maat Houden'⁵⁴ en de gerelateerde uitspraak van de Raad van State alleen toegestaan om vergoedingen te vragen van de sector wanneer een bovengemiddelde inspanning van de overheid gevraagd wordt. In de praktijk van de ANVS betekent dit dat de ANVS hoofdzakelijk binnen het domein nucleaire veiligheid een vergoeding vraagt, vergoedingen voor registraties van stralingsdeskundigen uitgezonderd. Dit terwijl in het domein van de stralingsbescherming een veel groter aantal toezichtobjecten is die minstens zoveel toezicht-inspanning vragen als de nucleaire inrichtingen. In het buitenland (België, Duitsland) is het wel gebruikelijk dat zowel de nucleaire installaties als de stralingstoepassingen een vergoeding aan de toezichthouder betalen. Voor de toelating van stralingstoepassingen zou bijvoorbeeld wel een vergoeding gevraagd kunnen worden.

⁵⁴ Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden (bijlage bij 24036, nr.407). Documentdatum, 26-05-2014

- De ontvangsten van derden dragen gemiddeld voor ca. 13,7% bij aan de dekking van de uitgaven van de ANVS. Het grootste deel van de uitgaven van de ANVS wordt door het Ministerie van IenW betaald.

Sturing op uitgaven door middel van begroten

Een indicator voor doelmatige inzet van mensen en middelen is de mate waarin de organisatie er in slaagt om een juiste voorspelling van haar uitgaven te doen. Korter gezegd: de verhouding tussen begrote uitgaven en gerealiseerde uitgaven. Wanneer hier grote verschillen (positief of negatief) in voorkomen, betekent dit dat de organisatie haar mensen en middelen onderbenut dan wel overbelast. Overigens wijzigt de begroting ANVS ook gedurende het jaar (Voorjaarsnota en Najaarsnota) In geval van ANVS laat het verschil tussen begrote en gerealiseerde uitgaven het volgende beeld zien:



Figuur 5: Begroting versus realisatie apparaatuitgaven ANVS

De analyse over periode 2016 – 2018 laat zien dat de ANVS in de afgelopen drie jaar beduidend minder uitgeeft dan begroot was. In 2016 verklaart het jaarverslag ANVS het verschil door de lagere personeelsuitgaven door de langere duur van de nieuwe werving- en inhuurtrajecten. Deze duurden langer dan in eerste instantie verwacht, aangezien het MT van de ANVS besloten had om niet alle vacatures tegelijk te werven en in te vullen omdat de zittende medewerkers niet zoveel nieuwe medewerkers konden inwerken zonder de uitvoering van primaire taken te verwaarlozen.

In 2017 en 2018 wordt het verschil voor 2,5 respectievelijk 2,3 miljoen euro verklaard door de begrote post voor regulier materiaal, die in de realisatie beduidend lager uitvalt ten gunste van het programma budget ANVS: "De

onderuitputting van het materiële budget laat zich verklaren door een correctie van de uitgaven ten laste van het programma budget”.⁵⁵

	Prognose 2017	Realisatie 2017	Delta (absoluut / %)
Uitgaven materieel	4.010	1.661	-2.349
	<i>2.900</i>	<i>415</i>	<i>-2.485 (-85,7%)</i>
- Regulier materieel	1.110	1.246	+136 (+12,3%)
- ICT			
	Prognose 2018	Realisatie 2018	Delta (absoluut / %)
Uitgaven materieel	4.842	2.310	-2.532
	<i>2.590</i>	<i>273</i>	<i>-2.317 (-89,5%)</i>
- Regulier materieel ⁴	2.252	2.037	-215 (-9,5%)
- ICT			

Tabel 3: Uitgaven materieel ANVS 2017 en 2018

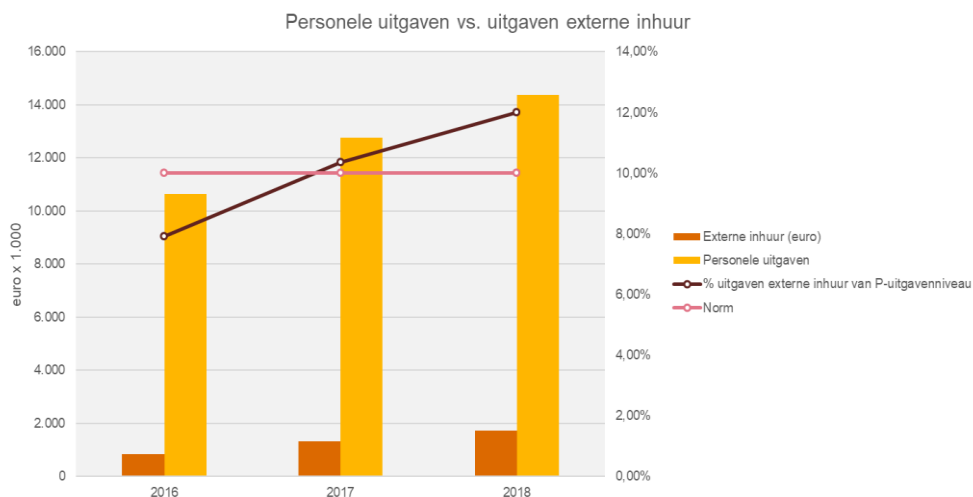
Een nadere verklaring over de correctie ten gunste van het programma budget staat niet in het Jaarverslag ANVS. Uit interne documentatie (Start- en verantwoordingsdocument, voortgangsrapportages) blijkt dat hier diverse verklarende factoren voor zijn, bijvoorbeeld dat de ANVS bij oprichting het meerjarenonderzoek naar de eindberging radioactief afval 'OPERA' had overgenomen, zonder dat de benodigde programmagelden hiervoor mee werden overgeheveld vanuit het Ministerie van EZK.

3.1.3.2 Personele lasten en inzet flexibele schil

Eerder is geconstateerd dat de stijging van de personele lasten een belangrijke verklarende factor is voor de gestegen uitgaven van het apparaat ANVS.

⁵⁵ Start- en verantwoordingsdocument ANVS 2018, p. 15.

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de personele uitgaven weer, afgezet tegen de uitgaven voor externe inhuur.



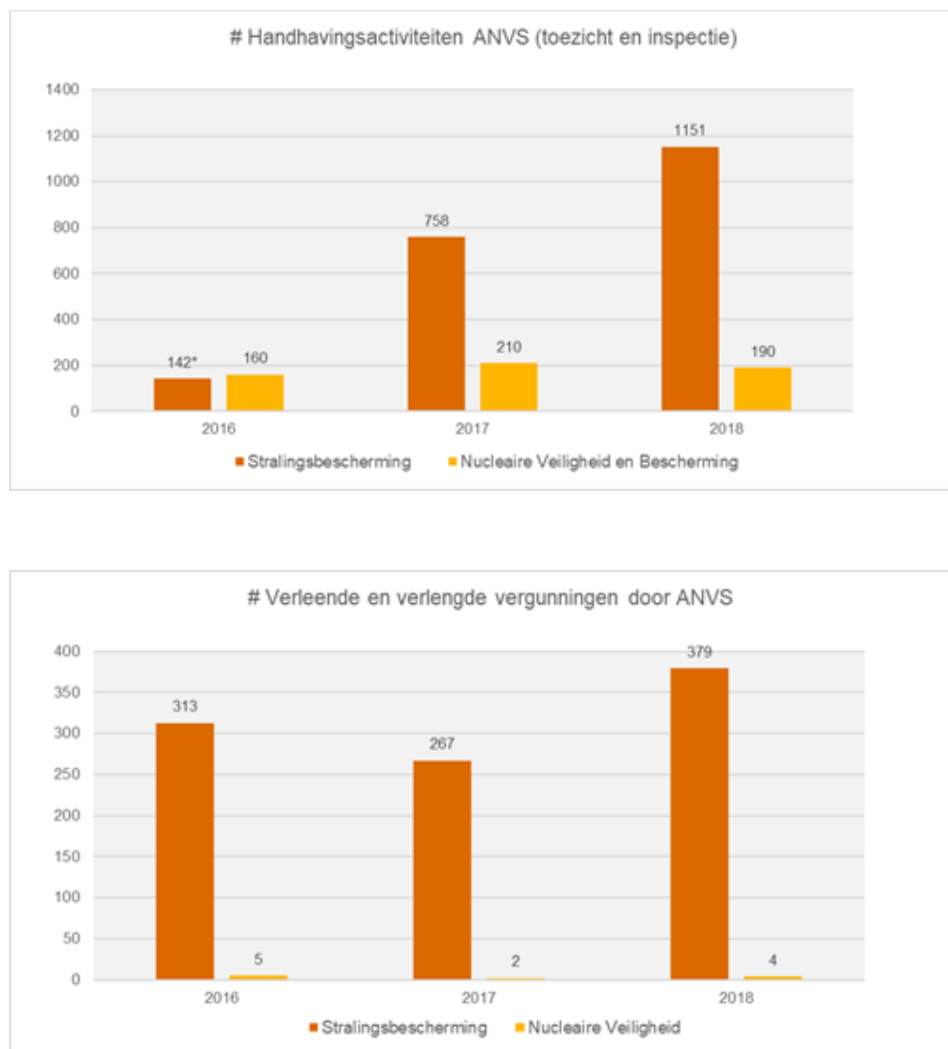
Figuur 6: Personele uitgaven en uitgaven externe inhuur ANVS

De grafiek laat een stijging van 35% van de salariskosten zien. In 2018 zijn de salarissen met € 2.743.000 gestegen t.o.v. 2016. Volgens het jaarverslag 2018 is dit een gevolg van de cao-loonstijging en een toename van het aantal gedetacheerde medewerkers.

De grafiek laat zien dat het percentage uitgaven aan externe inhuur gerelateerd aan de totale personele uitgaven in 2017 en 2018 boven de kabinetsnorm van 10% uitkomt. In absolute bedragen zijn de uitgaven aan externe inhuur in de periode 2016 – 2018 met 104,9% gestegen. In het jaarverslag 2018 geeft ANVS aan dat de externe inhuur is gestegen als gevolg van de ontwikkeling van een nieuw ICT zaaksysteem en het tijdelijk invullen van de formatie-uitbreiding met inhuurkrachten, vooruitlopend op de werving van personeel.

3.1.3.3 Output cijfers taken en werkzaamheden

Onderstaande grafieken geven de vergunningverlening- en handhavingsactiviteiten van de ANVS over de periode 2016 – 2018 weer.



Figuur 7: Handhavingsactiviteiten en vergunningverleningsactiviteiten ANVS

* Een aantal categorieën onder Stralingsbescherming werd in 2016 nog niet geadministreerd; dit getal is daarmee niet representatief.

- Het aantal vergunningen voor nucleaire veiligheid daalt van 5 in 2016 naar 4 in 2018.
- Het aantal vergunningen voor stralingsbescherming stijgt met +21% van 313 in 2016 naar 379 in 2018. In het jaarverslag van 2018 wordt deze stijging onder andere verklaard door een duidelijke toename in de vervoersvergunningen vanwege de vergunningsplicht van het vervoer van HASS-bronnen⁵⁶ per februari 2018⁵⁷.

⁵⁶ High Active Sealed Sources

⁵⁷ ANVS jaarverslag 2018

- Het aantal handhavingsactiviteiten voor nucleaire veiligheid stijgt met + 19% van 160 in 2016 naar 190 in 2018. Ten opzichte van 2017 is er echter in 2018 een daling te zien van -10% (van 210 naar 190). De daling t.o.v. 2017 is het gevolg van een bewuste keuze voor minder inspecties, maar wel met een uitgebreidere scope. Tevens heeft de ANVS meer prioriteit gegeven aan de beveiliging van vergunninghouders die werken met radioactieve stoffen (BRAS⁵⁸), waardoor er minder beveiligingsinspecties zijn geweest⁵⁹.
- Het aantal handhavingsactiviteiten stralingsbescherming stijgt met +52% in 2018 t.o.v. 2017 (van 758 naar 1151). De cijfers voor 2016 zijn niet representatief vanwege het ontbreken van een aantal categorieën. Het jaarverslag 2018 benoemt de toename van het aantal douanemeldingen en administratieve controles van jaarverslagen als oorzaak van de stijging⁶⁰.

3.1.3.4 Medewerkers ANVS

In 2016 is binnen de ANVS een medewerkersonderzoek gehouden. In 2019 is dit onderzoek opnieuw uitgevoerd, waarbij de vragenlijst uit 2016 als basis is genomen, is geüpdatet en is aangevuld. Van de 122 medewerkers van de ANVS hebben 109 medewerkers in 2019 deelgenomen aan het onderzoek. Daarmee komt de respons op 89,3% (2016: 88,8%). Daaruit mag geconcludeerd worden dat de medewerkers van de ANVS zich betrokken voelen bij de organisatie en daarover hun mening willen geven.

De verschillen tussen de resultaten uit 2019 ten opzichte van 2016 geven een goed beeld van de ontwikkelingen in de beleving van medewerkers over de evaluatieperiode⁶¹. Uit het onderzoek blijkt dat 19 punten significant zijn verbeterd, 1 punt is verslechterd en 24 punten zijn niet of nauwelijks veranderd (indien sprake is van afwijking kleiner dan 5%).

Positieve ontwikkelingen binnen de ANVS-organisatie 2019 (% verschil t.o.v. 2016):

- Werkprocessen zijn binnen de ANVS voldoende duidelijk beschreven (+35%).
- Ik heb voldoende vaak een 1-op-1 overleg met mijn afdelingshoofd (+19,1%).
- Ik krijg van mijn teamleider voldoende feedback over mijn functioneren (+18,8%).
- Ik vind de werkdruk over het algemeen te hoog (+19,4%)⁶².

Er is een punt waar medewerkers kritischer over zijn in 2019 (% verschil t.o.v. 2016):

- Er zijn voldoende mogelijkheden om stappen te zetten in mijn loopbaan (-7,4%).

⁵⁸ Beveiliging Radioactieve Stoffen

⁵⁹ ANVS jaarverslag 2018

⁶⁰ ANVS jaarverslag 2018

⁶¹ Medewerkersonderzoek 2019, 26 maart 2019.

⁶² NB. dit betekent dat de werkdruk is afgenomen.

Daarnaast vallen drie zaken met name op:

1. ANVS medewerkers hebben plezier in het werk dat zij doen, zowel in 2016 als in 2019. Ook voelt de ANVS medewerker zich nog steeds vrij om zich kritisch te uiten naar zijn/ haar afdelingshoofd en teamleider. Dit is een belangrijk aspect voor de veiligheidscultuur.
2. Ten opzichte van de meting in 2016 voelen mensen zich minder geïnformeerd over de risico's die ze lopen in hun werk (van -4,4%). In totaal geeft 52% aan goed geïnformeerd te zijn en 48% geeft aan onvoldoende informatie te hebben. Daarnaast geven 77 respondenten aan dat deze vraag voor hen niet van toepassing is. Gezien het werkveld en het feit dat veiligheid de belangrijkste drijfveer binnen het werkveld is, vraagt dit punt om aandacht.
3. Ten opzichte van 2016 geven eenzelfde percentage medewerkers aan niet goed te weten wat collega's van andere afdelingen doen: 46 medewerkers geven aan wel goed te weten wat de andere afdeling doet en 60 medewerkers geven aan dat niet goed te weten (3 medewerkers geven aan niet van toepassing). Dat is, gezien het feit dat naast onafhankelijkheid de kennisbundeling de belangrijkste reden is voor het bestaan van de ANVS, opmerkelijk te noemen. Tegelijkertijd kan het verklaard worden als gevolg van de groei van de organisatie.

3.1.3.5 Transparantie in doelmatigheid

De ANVS is transparant over haar kengetallen. Zo rapporteert de ANVS dat in 2018 100% van de bezwaren is afgehandeld binnen de wettelijke termijn. Tevens rapporteert de ANVS onder andere over de personeelskosten per FTE en de financiële realisatie tegen de begrotingsposten.

Echter, de ANVS is in haar jaarverslag minder transparant over de doelmatigheid van haar prestaties. Het jaarverslag bevat geen doelmatigheidsparagraaf waar de proportionaliteit van de gemaakte kosten ten opzichte van de geleverde prestaties wordt weergegeven. Een relatie tussen de inzet van haar middelen en de gerelateerde output ontbreekt. Tevens ontbreken er doelmatigheidsindicatoren zoals bijvoorbeeld een kostprijsmodel of prijs-kwaliteitsverhoudingen. Doordat alleen het bestuur van de ANVS de zbo-status heeft, is het niet mogelijk om een verdere analyse te maken op basis van andere typische doelmatigheidsindicatoren zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van kostprijzen, tariefstelling en het eigen vermogen. Wel is de ANVS gestart met een pilot tijdschrijven om meer inzicht te krijgen in de besteding van de uren voor werkzaamheden die in aanmerking (zouden kunnen) komen voor vergoeding door de sector. Zeker waar het gaat om de meer routinematige activiteiten, zoals de vergunningverlening bij stralingsbescherming, is het mogelijk meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de ingezette capaciteit.

3.1.3.6 Interne borging doelmatigheid (integraal managementsysteem)

In augustus 2018 is het ANVS Integraal Managementsysteem (AIM) Handboek verschenen. Dit document beschrijft de opzet van de interne (Raad van Advies, Bestuur) en externe (IenW) governance van de ANVS en bijbehorende overlegstructuur. Daarbinnen beschrijft het handboek de processen van de organisatie, waarbij onderscheid gemaakt wordt in besturende processen (gericht op uitvoering van beleid via PDCA cyclus), primaire processen (gericht op uitvoering wettelijke taak) en ondersteunende processen (randvoorwaardelijk voor goed functioneren van de organisatie). Tot slot beschrijft het handboek de concernsturingscyclus, waarin de belangrijke momenten in het jaar waarin (bij)sturing, allocatie van middelen en verantwoording/meting van prestaties door middel van KPI's.

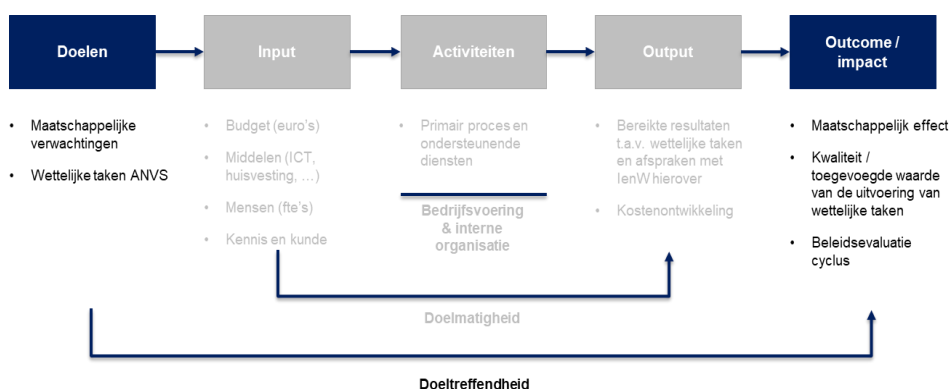
Het AIM handboek legt een belangrijke basis voor sturen op doelmatigheid, maar adresseert dit thema op zich niet als doelstelling van de interne sturing- en beheersingscyclus. Het document beschrijft wel de verkrijging en allocatie van middelen en geeft aan dat KPI's een belangrijke graadmeter voor de output van de organisatie zijn, maar legt de relatie hiertussen niet. Enerzijds is dit opvallend, aangezien doelmatige uitvoering van taken een Rijksbreed erkend thema is bij agentschappen en zbo's. Anderzijds is het aantal vergunningen of inspecties geen indicator voor de mate van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog andere wettelijke taken voor de ANVS dan vergunning verlenen en houden van toezicht.

De algemene conclusie ten aanzien van de doelmatigheid wordt in samenhang met overige aanbevelingen en conclusies gepresenteerd in hoofdstuk 5.

3.2 Doeltreffendheid

3.2.1 Onderzoekskader doeltreffendheid

Onder doeltreffendheid wordt de mate verstaan waarin de inspanningen van de ANVS bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen, zoals deze volgen uit wettelijke taken zoals die aan de ANVS zijn opgedragen en de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de ANVS. Onderstaande figuur vat deze benaderwijze samen:



Figuur 8: Kader voor doeltreffendheid

Als kader ter beoordeling van de doeltreffendheid wordt ten aanzien van de vergunningverlening een selectie uit het Interventiekompas (voorheen de Tafel van Elf (T11))⁶³ gehanteerd. Ten aanzien van de inspectie- en toezichttaak zijn dat de zes principes van goed toezicht (KVoT 2005)⁶⁴: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, samenwerkend en slagvaardig. Ten aanzien van de taken beleidsadviering, publieksvoorlichting, internationale samenwerking, onderzoek en het ondersteunen van andere instanties met kennis en deskundigheid is in plaats van een vastomlijnd kader een expertmatig oordeel gehanteerd.

3.2.2 Ontwikkeling doeltreffendheid

3.2.2.1 Vergunningverlening

De vergunningstaak wordt getoetst aan de principes van het Interventiekompas⁶⁵. Figuur 7 laat zien dat het aantal vergunningverleningen bij stralingsbescherming velen malen groter is dan bij de nucleaire installaties. Ter beoordeling van de doeltreffendheid hebben wij met veel respondenten gesproken. Wanneer wij hun ervaringen met de ANVS spiegelen aan de principes van het Interventiekompas, komt een beeld naar voren van een hoge mate van plichtbesef van de onder toezicht gestelden ten aanzien van het respecteren van de geldende regelgeving. Hoewel de detectiekans bij toepassingen van straling of radioactieve stoffen lager

⁶³ De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006.

⁶⁴ Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht. Ministerie van BZK, oktober 2005.

⁶⁵ Kennis van regels bij de doelgroep, normgetrouwheid van de doelgroep, de door de doelgroep ingeschatte kans op detecties en sancties.

ligt dan bij nucleaire installaties (zo is de ANVS frequent aanwezig op locatie kerncentrale Borssele), wekken alle onder toezicht gestelden de indruk dat zij een hoge mate van kennis van regels en normgetrouwheid hebben.

3.2.2.2 Inspectie- en toezichttaak

De inspectie- en toezichttaak toetsen wij aan de zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende visie op Toezicht. De meest opvallende zaken worden hieronder beschreven.

Onafhankelijkheid: 'kleine wereld' maakt Nederland kwetsbaar voor onafhankelijkheid

Door schaarste in expertise en de relatief beperkte omvang van de sector in Nederland is de nucleaire wereld in Nederland 'klein'. De ANVS heeft maatregelen die belangenverstrengelingen tegengaan. Zo mag al het personeel dat uit de nucleaire industrie komt - dus niet alleen het leidinggevende deel - gedurende twee jaar geen toezicht- of vergunningverlenende werkzaamheden uitvoeren voor die betreffende installatie.⁶⁶

Hoewel er met de vorming van de ANVS een grote stap is gemaakt in zichtbaarheid en onafhankelijkheid, blijft volgens verschillende respondenten in de sector⁶⁷ toch het gevaar bestaan dat de sector en overheid, inclusief toezichthouder te verweven zijn. Dit is zichtbaar aangezien steeds dezelfde mensen elkaar ontmoeten. Ook in de Euratom richtlijn⁶⁸ wordt er op gewezen dat de gespecialiseerde aard van de nucleaire industrie en de beperkte beschikbaarheid van personeel met de vereiste expertise en deskundigheid, eventueel kan resulteren in de overstap van personeel met leidinggevende verantwoordelijkheid van de nucleaire industrie naar de regelgevende autoriteiten en vice versa.

Speciale aandacht moet worden besteed aan het vermijden van belangenconflicten. Voorts moeten er regelingen worden getroffen om te waarborgen dat er geen belangenconflicten bestaan bij de organisaties die de bevoegde regelgevende autoriteit van advies en dienstverlening voorzien. De ANVS borgt dit met de Procedureregeling belangenconflicten ANVS uit 2018.

⁶⁶ Besluit van 15 oktober 2018 van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, nr. ANVS-2018/20017, tot het vaststellen van een procedureregeling voorkomen en oplossen belangenconflicten Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (Procedureregeling belangenconflicten ANVS)

⁶⁷ Zo blijkt uit gesprekken met zowel onder toezicht gestelden als stakeholders.

⁶⁸ Richtlijn 2014/87/Euratom, onder 9

Transparantie: ANVS heeft op grond van de Kernenergiewet verschillende rollen

Met de vorming van de ANVS in 2015 is een aantal rollen samengevoegd: vergunningverlening, handhaving en toezicht en voorbereiden van beleid en regelgeving op grond van haar specifieke kennis. Het vaststellen van het beleid is de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW. Binnen IenW is de integrale beleidsverantwoordelijkheid voor de fysieke veiligheid belegd bij de DGMI. Echter, zoals in de Toezichtvisie is aangegeven fungeert de ANVS conform een beleidsdirectie voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Zie ook paragraaf 4.2.

Meest zichtbare consequentie voor de buitenwereld hiervan is dat de voorzitter ANVS op basis van deskundigheid de Staatssecretaris bijstaat in debatten met de Tweede Kamer over nucleaire veiligheid en stralingbeschermingsthema's. Dit terwijl de voorzitter ANVS niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister (en staatssecretaris). Ook heeft de ANVS een eigen overleg met de staatssecretaris van IenW en doet de voorbereiding hiervan.

Een andere, voor velen minder zichtbare, consequentie is dat het voor onder toezicht gestelden niet altijd duidelijk is vanuit welke rol de ANVS opereert, of dat de indruk van rolvermenging optreedt. Als voorbeeld is in de interviews meermalen aangedragen een vergunningverlening waarbij ANVS niet louter aan wettelijke bepalingen toetst, maar eveneens de (internationale) beleidsmatige ontwikkeling meeweegt in haar beoordeling. Daar staat tegenover dat op grond van de KEW en de ministeriële regeling nucleaire veiligheid de ANVS verplicht is om invulling te geven aan het begrip continu verbeteren. Ook in het internationale nucleaire veld gewerkt wordt volgens het principe van 'continuous improvement', waarbij alle beschikbare kennis en ervaring internationaal gebundeld wordt en regelmatig tot nieuwe aanbevelingen leidt. Dit proces wordt door de ANVS ook zelf beschreven⁶⁹: "Continue verbetering is een centraal begrip in onze visie op veiligheid. Wij toetsen voortdurend of de voorwaarden die wij stellen aan anderen nog voldoen aan de nieuwste internationale inzichten, en zien er op toe dat deze voortdurend worden toegepast door de bedrijven en instellingen die onder ons toezicht staan."⁷⁰

Verder brengt de Raad van Advies – formeel ingesteld om als klankbord van het bestuur van de ANVS te fungeren – gevraagd en ongevraagd adviezen uit aan het bestuur over aangelegenheden die verband houden met de taken van de ANVS, zoals de rol van de ANVS binnen beleidsmatige thema's als eindberging/ opslag nucleair afval, cybersecurity en borging van veiligheid in een krimpende sector⁷¹. Daarmee lijkt het beleid dat gemaakt wordt voor IenW (in het kader van beleidsvoorbereiding) en het beleid dat gemaakt wordt voor het uitvoeren van de taken van de ANVS (uitvoeringsbeleid) door elkaar heen te lopen. De optimale rol

⁶⁹ ANVS Start – en Verantwoordingsdocument 2019-Definitieve versie 14 februari 2019

⁷⁰ Wettelijke verplichting volgens de Kernenergiewet artikel 18a en de Regeling nucleaire veiligheid kerninstallaties (o.a. artikel 11).

⁷¹ Adviesaanvragen Raad van Advies ANVS, februari 2019.

voor de Raad van Advies is als deze fungeert als onafhankelijke reflectie op het functioneren van de ANVS.

Binnen de organisatie heeft de ANVS een functiescheiding doorgevoerd op persoonsniveau binnen het bestuur. Binnen afdelingen is op teamniveau de beleidstaak gescheiden van vergunningverlening en toezicht. Binnen de teams komen vergunningverlening en toezicht samen en is op persoonsniveau binnen teams een scheiding aangebracht. Dit betekent dat binnen teams zowel beleidsadviseurs, vergunningverleners als toezichthouders werken. Dit versterkt de rolvermenging van de ANVS die van buitenaf wordt waargenomen.

Ten aanzien van transparantie blijkt uit het voorgaande dat er ruimte is voor verbetering. Aanknopingspunten hiervoor zijn beschreven in de volgende hoofdstukken.

Professionaliteit: IAEA missies 2014 en 2018 laten zien dat ANVS aanbevelingen IAEA opvolgt

Een belangrijke indicator voor de professionaliteit van een autoriteit voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming ("Regulatory Body") is de mate waarin zij peer-reviews uitvoert of laat uitvoeren. In het geval van de ANVS zijn de IAEA-missies hier belangrijke voorbeelden van. In 2014 is er, zoals eerder vermeld, een Integrated Regulatory Review Service (IRRS-missie) van het IAEA geweest die een follow-up heeft gekregen in 2018. In paragraaf 3.2.2.5 beschouwen wij de inhoudelijke aanbevelingen die volgden uit beide missies. De ANVS volgt vrijwel alle aanbevelingen van het IAEA op en mag daarmee in internationaal perspectief als doeltreffende organisatie worden aangemerkt.

Een andere invalshoek voor een oordeel over de professionaliteit is het antwoord op deze vraag in de interviews met Ministeries, *peers* van de ANVS en onder toezicht gestelden. Op deze vraag wordt verschillend geantwoord. Alle geïnterviewden benoemen wel een sterke toename van de professionaliteit in de afgelopen jaren. Met name op het gebied van stralingsbescherming werd de achterstand als groot ervaren. De ANVS zet nu in op uitbreiding en verjonging, juist ook op de geconstateerde achterstandsgebieden. Uit de beschouwing van de professionaliteit blijkt dat de ANVS reeds stappen heeft genomen ter verdere professionalisering.

Selectiviteit: verduidelijking en soberheid

Zoals blijkt uit de hierboven beschreven organisatieopbouw, probeert de ANVS kennisborging en –deling zo veel mogelijk te bevorderen binnen de organisatie. Dat dit een belangrijk aandachtspunt is, blijkt o.a. uit het Medewerkersonderzoek 2019: “De volgende factor/stelling heeft een significant afwijkende lage score: *Het lukt ons in voldoende mate om ANVS-breed kennis uit te wisselen*”.⁷²

Positief is dat binnen de ANVS ‘men elkaar weet te vinden’, zeker bij crises en spoedeisende dossiers, zoals voorbereidingen van Algemene Overleggen in de Tweede Kamer. De ANVS geeft aan dat het kennismanagement binnen de organisatie in ontwikkeling is. Veel kennis zit nu nog bij individuele medewerkers, terwijl standaardisatie van werkprocessen (in ieder geval ten dele) mogelijk zou moeten zijn. Als voorbeeld geldt dat het proces van de vergunningverlening voor stralingsbescherming (circa 350/jr), voor een groot deel gestandaardiseerd kan worden. Dat neemt niet weg dat als het proces gestandaardiseerd is er nog steeds de juiste kennis nodig is om bijvoorbeeld de aanvragen voor een vergunning inhoudelijk te kunnen beoordelen. Daarbij geldt dat er bij stralingsbescherming een grote mate van verschillende toepassingen is.

Maar ook binnen de nucleaire vergunningverlening (circa 5 /jr) kan op onderdelen het proces gestandaardiseerd worden. Dat de ANVS hier reeds eerste stappen in de goede richting gezet heeft, kan geconcludeerd worden uit de meest positieve verandering in het medewerkersonderzoek 2019 ten opzichte van de 2016: de stelling “Werkprocessen zijn binnen de ANVS voldoende duidelijk beschreven” wordt door de ANVS-medewerkers 35% sterker onderschreven in 2019 dan in 2016⁷³.

Onder selectief hoort ook het risicogericht toezicht houden, om tot een zo effectief mogelijke inzet van de beperkte toezichtcapaciteit te komen. Dit speelt met name in het toezicht op stralingsbescherming, waarbij het toezicht in het verleden marginaal werd ingevuld. Afstemming met de inspectie van SZW en VWS is hierbij van belang. Bij het toezicht in de nucleaire sector is – afhankelijk van de type installatie⁷⁴ – sprake van zeer frequente aanwezigheid. Toch speelt ook hier het onderwerp zeker een rol. Vanuit de nucleaire sector wordt aangegeven dat niet altijd duidelijk is waarom vanuit de ANVS de inzet wordt gepleegd. Verduidelijking en zo mogelijk soberheid is hier op z’n plaats.

Uit het bovengenoemde blijkt dat op het gebied van selectiviteit extra aandacht mag worden gegeven aan kennismanagement binnen de ANVS en standaardisatie waar mogelijk. Afstemming op het gebied van toezicht met ISZW en IGJ is op zijn plaats.

⁷² Medewerkersonderzoek 2019, 26 maart 2019, p.22. Dit betreft een correlatieanalyse (op aanbevelen). Uit p.24 van het MWO blijkt evenwel dat er een positief verschil is van 9,7% t.o.v. het medewerkersonderzoek uit 2016.

⁷³ Medewerkersonderzoek 2019, 26 maart 2019, p.24.

⁷⁴ Binnen de nucleaire inrichtingen zijn er grote verschillen: de kerncentrale Borssele wordt zeer frequent bezocht tot de (inactieve) centrale Dodewaard 1 keer per jaar.

Samenwerkend: versterken samenwerkingsverbanden

De ANVS werkt samen met vele organisaties, binnen en buiten de overheid, nationaal en internationaal. Over het algemeen wordt daar met grote waardering over gesproken. Sinds de vorming van de ANVS zijn de contacten met bestuurders aangehaald, en is hiervoor ook meer capaciteit aanwezig. Op een aantal punten is samenwerking voor de taakuitoefening van de ANVS cruciaal, zoals bijvoorbeeld de internationale samenwerking. Dat doet de ANVS ook goed. De ANVS is internationaal zichtbaar, zij heeft een eigen bijdrage en wordt gezien als een prettige en gedegen partner om mee samen te werken. Aandachtspunten ten aanzien van samenwerking komen verder naar voren in hoofdstuk 4 (zoals bij beleidsaspecten, toezicht op stralingsbescherming en samenwerking bij crisis).

Tijdens de interviews kwamen kritische geluiden over de kennis en kunde van de ANVS naar voren als het gaat om cybervraagstukken. Het belang van cybersecurity in relatie tot de nucleaire sector is evident en zal in de toekomst niet in relevantie afnemen. Op dit moment wordt de kennis van de ANVS als niet afdoende beschouwd en controles op dit onderwerp kunnen qua kennis verbeteren. Ontwikkelingen gaan op het gebied van cybersecurity zo snel dat geen enkele afzonderlijke organisatie die kennis in huis kan hebben. De ANVS ziet dit punt onder ogen en beraadt zich over haar rol en vereiste kennis ter zake.

Slagvaardigheid: 'bestuurlijke boete' als mogelijk instrument ANVS

Om als toezichthouder te kunnen optreden, beschikt de ANVS over de volgende instrumenten en (wettelijke) bevoegdheden:

Bestuursrechtelijke interventies:

- Aanspreken / informeren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Verscherpt toezicht
- Last onder dwangsom (LOD)
- Last onder bestuursdwang (LOB)
- Intrekken van de vergunning

Strafrechtelijke interventies:

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)
- Proces-verbaal (PV)

De interactie met de onder toezicht staande instellingen is vaak niet eenmalig en bij de bepaling van de juiste interventie beoordeelt de ANVS niet alleen de overtreding of ongewenste gedraging op enig moment, maar beziet zij deze tevens in het licht van eerdere toezichtervaringen en de toekomstige ontwikkeling van en interactie met die instellingen. Deze dynamiek speelt in het bijzonder bij die instellingen die frequent onderwerp van onderzoek zijn. Deze gedachtegang is de basis van de opzet van de interventiestrategie van de ANVS. In de volgende matrix zijn de instrumenten en bevoegdheden opgenomen⁷⁵:

4 – Aanzienlijk	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
	Bestuursrecht LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht LOB, LOD	Bestuursrecht LOB, LOD
3 – Van belang	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
	Bestuursrecht Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht LOB, LOD
2 – Beperkt	Bestuursrecht Aanspreken / informer	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht LOB, LOD
1 – Vrijwel nihil	Bestuursrecht Aanspreken / informer	Bestuursrecht Aanspreken / informer	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Bestuursrecht Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
Overtreding Categorie	A – Goedwillend en proactief	B – Neutraal	C – Opportunistisch en calculerend	D – Bewust en structureel
Overtreder Typering				

Figuur 9: Interventiematrix ANVS met mogelijke bestuurlijke boete ingetekend

In gesprekken heeft de ANVS haar behoefte geuit naar uitbreiding van haar interventie-instrumentarium met het instrument van bestuurlijke boete. Het huidige instrumentarium zoals hierboven weergegeven ziet enerzijds toe op relatief 'zachte' instrumenten zoals (bestuurlijke) gesprekken en waarschuwingen, tot het intrekken van een vergunning aan de andere kant van het spectrum. Er tussenin zitten de Last onder Dwangsom en Last onder Bestuursdwang, echter deze instrumenten zijn gericht op herstel van een geconstateerde fout. Volgens de ANVS kan juist bij overtredingen op beperkte schaal (bv. kleine lozing van radioactief materiaal) de interventie van een bestuurlijke boete meerwaarde hebben. Het punt van bestuurlijke boete is ter sprake gebracht tijdens de interviews bij de onder toezicht gestelden binnen nucleaire veiligheid, en zij geven aan weinig effect te zien van een boete. Immers, wanneer er bijvoorbeeld nucleair materiaal ongeoorloofd weg zou lekken, dan zal de hele installatie stilgelegd moeten worden

⁷⁵ ANVS Toezicht- en interventiestrategie 2017, p. 23.

en dit kost (inclusief weer opstarten) het bedrijf miljoenen. Kortom, een boete zal niet het verschil maken om compliant te zijn. De ANVS voert aan, dat een bestuurlijke boete wel zichtbaar maakt, dat de autoriteit optreedt. Ten aanzien van slagvaardigheid lijkt het zinvol de bruikbaarheid van een bestuurlijke boete te verkennen.

Vermeld kan worden dat de afgelopen jaren de ANVS in alle gerechtelijke procedures tegen opgelegde maatregelen, deze heeft kunnen weerleggen. Strafrechtelijke zaken worden afgehandeld via het Openbaar Ministerie (OM). Voor grotere organisaties hanteert het OM een handhavingsarrangement waarin capaciteitsafspraken tussen OM en Toezichthouder worden vastgelegd. De ANVS heeft dit niet, maar onderhoudt wel goede contacten met de zaakofficier die verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke afhandeling van de zaken die de ANVS aanbrengt.

3.2.2.3 Beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie

De ANVS heeft gedurende de evaluatieperiode (inclusief de periode dat de ANVS een dienst was en nog geen zbo) beleidsvoorbereiding gedaan op zowel het gebied van nucleaire veiligheid als stralingsbescherming. De beleidsvoorbereiding voor deze sectoren verschilt, doordat per onderwerp met andere stakeholders wordt samengewerkt.

Bij nucleaire veiligheid is ter implementatie van de Euratom richtlijn nucleaire veiligheid de ministeriële regeling nucleaire veiligheid voorbereid. De opzet van de implementatie is besproken in het 2-jaarlijkse overleg van de ANVS met Nucleair Nederland. De concept ministeriële regeling is zowel voorgelegd aan Nucleair Nederland als aan andere stakeholders zoals de NGO's. Daarnaast is de handreiking VOBK (een Veilig Ontwerp en het veilig Bedrijven van Kernreactoren⁷⁶) voorbereid. Daar is vanaf de start overleg over geweest met de verschillende stakeholders en is ook nog een internetconsultatie gedaan. Naast de voorbereiding van beleid op het gebied van nucleaire veiligheid heeft de ANVS ook beleid opgesteld dat gaat over de wijze waarop ANVS invulling geeft aan haar wettelijke taken op het terrein van onder meer vergunningverlening en het toezicht. Recent is bijvoorbeeld door de ANVS de handreiking meldcriteria nucleaire inrichtingen vastgesteld. Vanaf de start is over deze handreiking veelvuldig overleg geweest met de sector. Het proces om tot deze handreiking te komen kan worden omschreven als bottom up.

Voor stralingsbescherming is de voorbereiding van het nieuwe Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) door de ANVS gedaan. De ANVS heeft gedurende de evaluatieperiode nauw samengewerkt met IenW, SWZ en VWS bij het opstellen van het nieuwe Bbs dat het oude besluit verving op 6 februari 2018. Hierbij waren ook vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven (o.a. ziekenhuizen, tandartsen, dierenartsen, industrie en olie- en gasmaatschappijen) en de branche- en beroepsverenigingen op het gebied van stralingsbescherming

⁷⁶ https://www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/handreiking-vobk/documenten/publicatie/2015/10/19/handreiking_vobk

vertegenwoordigd. Met het Bbs werd een nieuw reguleringsinstrument ingevoerd, de registratie. De registratie kan gezien worden als een 'standaard-vergunning', waarvoor de betreffende voorschriften in de regelgeving zijn opgenomen. De verplichting om een beschikking af te geven voor deze toepassingen (waarvoor voorheen een kennisgeving voldoende was), volgt uit de Europese richtlijn 2013/59/EURATOM, die middels het Bbs is geïmplementeerd. Tijdens de gesprekken is gereflecteerd op de samenwerking en de rol van de ANVS daarin. Over het algemeen wordt de samenwerking met de ANVS als prettig ervaren. Wel is een aantal aandachtspunten benoemd.

Als eerste komt naar voren dat, ofschoon de intentie van de ANVS goed is, samenwerking op inhoud in een eerder stadium gezocht mag worden. De ANVS levert stukken pas op als ze bijna helemaal klaar zijn, terwijl gesprekspartners eerder inbreng zouden willen hebben. Daar staat tegenover dat bij de gesprekspartners vaak geen capaciteit vrijgemaakt kon worden aan het begin van het traject. Waar de ANVS doelgroepen tijdig heeft betrokken wordt opgemerkt dat het effectiever en efficiënter was geweest als de nadruk meer had gelegen op samenwerking in plaats van op de rollen toezichthouder en onder toezicht gestelde. Daar staat tegenover dat door ook deze rollen mee te nemen in de beleidsvorming, de integraliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt vergroot.

Bij de implementatie van de laatste Euratom- richtlijn over stralingsbescherming is gekozen voor één-op-één implementatie in het Bbs, dat heeft geleid tot een geheel nieuwe Besluit met grote veranderingen voor de sector, waaronder extra vergunningen. Daarbij is getracht de administratieve lasten voor de sector zo laag mogelijk te houden. Een van de middelen daarvoor is ICT, een nieuwe digitaal systeem zodat aanvragen en melden digitaal kan en de documenten stroom ook voor de ANVS beter te beheersen is. Desondanks blijkt de nieuwe regelgeving Bbs om extra capaciteit binnen de ANVS te vragen.

Er is een uitvoeringstoets gedaan, hierbij is goed gekeken naar wat de gevolgen zouden zijn voor de sector en minder voor de ANVS. Er is daarmee een te smalle interne uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd of het Bbs in de praktijk werkbaar is (inhoudelijke focus). Voor een deel waren de uitvoeringslasten voor de ANVS niet geheel te voorspellen aangezien de ANVS niet wist hoeveel extra vergunningen en meldingen er zouden komen en wat het effect zou zijn van de nieuwe ICT systemen, efficiëntiemaatregelen en een risico-gerichte aanpak.

Het voorbeeld van de wijziging van de laatste Euratom- richtlijn over stralingsbescherming heeft geleid tot inzichten voor de ANVS die van belang zijn voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. De ANVS trekt de volgende lessen uit deze casus:

- Gelet op de complexiteit van de richtlijn en het besluit was er achteraf gezien een (te) korte implementatietermijn⁷⁷. Alhoewel het één-op-één implementatie

⁷⁷ De implementatietermijn van 2 jaar stond in de Euratomrichtlijn.

was, bleek toch veel nadere uitwerking nodig. Bovendien moest niet alleen de regelgeving op tijd klaar zijn maar ook het nieuwe ICT systeem. Dit vergrootte de complexiteit nog verder.

- In die hectiek van heel veel werk in korte tijd, is wel geconcludeerd dat extra capaciteit nodig was voor de ANVS, maar is dit niet concreet vertaald naar FTE's, waardoor de extra capaciteit uitbleef en de ANVS door onderbezetting extra extern moest inhuren.

Door het intern evalueren en leren van het proces van beleidsvoorbereiding en – evaluatie zoals hierboven beschreven bij de implementatie van een Euratom richtlijn, laat de ANVS zien de beleidsevaluatiecyclus serieus te nemen en goed op te volgen.

3.2.2.4 Internationale samenwerking en communicatie

De nucleaire kennis en ervaring met toezicht houden in dit domein is schaars, zeker nu de tendens is dat het gebruik van nucleaire energie afneemt. Teneinde kennis te behouden, is internationale samenwerking van groot belang. De ANVS werkt goed en nauw samen met haar zusterorganisaties in België en Duitsland. De nucleaire energiecentrales in Nederland zijn van Duitse makelij en Duitsland werkt samen met Nederland om het toezicht optimaal en efficiënt in te kunnen vullen.

Zowel de Belgische toezichthouder (FANC) als het Duitse Bundesministerium für Umwelt geven aan een goede werkrelatie met de ANVS te onderhouden. De ANVS wordt met name geprezen om haar goede en actuele kennis van dossiers en pro-actieve houding. Deze houding van de ANVS in internationaal verband wordt ook breder herkend in andere overleggrems zoals het IAEA, Euratom en OECD.

Als aandachtspunt komt naar boven de paraatheid van de grensoverschrijdende 'emergency response'. Dit probeert het IAEA al langere tijd in internationaal verband te verbeteren, maar ook tussen België en Nederland kan en moet dit (volgens het IAEA) nog steeds beter. De kern van het probleem is overigens niet eenvoudig: de crisisstructuren van landen verschillen behoorlijk van elkaar/ zijn niet op elkaar aangesloten.

De ANVS communiceert eigenstandig met publiek, veiligheidsregio's, lokale overheden, bedrijven en media over onder meer vergunningverleningstrajecten, wet- en regelgeving en ongewone gebeurtenissen in de bedrijfsvoering van nucleaire installaties.

De ANVS onderhoudt op verschillende manieren contacten met haar stakeholders, bijvoorbeeld telefonisch, via de website, de nieuwsbrief, Twitter, LinkedIn, en via de mail. Er zijn frequente contacten met de sector, zowel op het gebied van stralingstoepassingen als voor de nucleaire installaties. Verder heeft de ANVS een aantal jaarlijkse overleggen met de sector en stakeholders.

In 2016 constateerde de ANVS zelf dat de informatievoorziening vanuit de verschillende partijen naar het publiek niet altijd eenduidig verloopt. In 2016 sprak de ANVS dan ook de ambitie uit dit meer te stroomlijnen.⁷⁸

In 2018 heeft de ANVS de contouren en uitgangspunten van haar communicatieplan ontwikkeld. De uitkomsten van het publieksonderzoek dat in 2017 is verricht, heeft als input gediend voor de ontwikkeling van dit plan. De belangrijkste vastgestelde communicatiedoelstellingen zijn sindsdien dat alle in- en externe doelgroepen voortaan tijdig voor hen relevante en betrouwbare informatie ontvangen, dat binnen de overheid de ANVS de regie voert in de communicatie over vraagstukken met betrekking tot nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en dat er heldere informatie beschikbaar is voor het brede publiek over nucleaire veiligheid, stralingsrisico's en ongewone gebeurtenissen bij nucleaire installaties.

Ook internationaal heeft ANVS inspanningen gepleegd om de communicatie en publieksvoorlichting te verbeteren: zo sprak de ANVS in juni 2018 met het FANC over communicatie en informatie-uitwisseling, grensoverschrijdende informatieverstrekking bij vergunningen, veiligheidssituaties van kerncentrales en andere nucleaire installaties in zowel België als Nederland en de algemene afspraken tussen het FANC en de ANVS.

Uit bovenstaande blijkt dat de ANVS gestructureerde stappen onderneemt de internationale samenwerking en communicatie door te ontwikkelen.

3.2.2.5 Aanbevelingen IAEA

In 2014 is er een Integrated Regulatory Review Service (IRRS-missie) van het IAEA geweest die een follow-up heeft gekregen in 2018. Wanneer de belangrijkste bevindingen uit 2014 en 2018 naast elkaar gezet worden, wordt duidelijk dat de Nederlandse overheid en de ANVS belangrijke stappen vooruit gezet hebben:

Highlights of findings IAEA Mission 2014

National policies on nuclear and radiation safety, radioactive waste management and associated financial provisions for decommissioning and disposal should be consolidated with a special emphasis on assuring sustainability of human resources in the future.

Corresponding Findings IAEA follow-up mission 2018

ANVS issued high level policy documents to guide the newly amalgamated organization.

⁷⁸ ANVS Jaarverslag 2016, p. 12.

<i>The new regulatory body should ensure that its structure and organization promote a common safety culture which will enable regulatory functions to be discharged in an integrated and coordinated manner.</i>	<i>ANVS made provisions for the necessary professional education and training, research and development to build and maintain the competence of a sufficient number of qualified and experienced experts in nuclear and radiation safety and increase its resilience.</i>
<i>The regulatory body should be assured independence from undue political influence. The communication and cooperation between different parts of the regulatory body should be enhanced. Sufficient resources should be made available.</i>	<i>A policy discussion about the independence of ANVS has been part of this follow-up mission. The IRRS team concluded that the different roles of the ANVS are compatible with international requirements and practices and its effective independence is ensured.</i>
<i>The integrated management system of the regulatory body should be finalized and should include descriptions of all relevant processes, systematic training and qualification of regulatory staff, consolidation of the various safety-related records systems and document management systems.</i>	<i>The ANVS Made considerable progress in the development of its Integrated Management System and fostering strong safety culture in the organisation. The ANVS consolidated and improved its systems for keeping all records relating to the safety of facilities and activities, including registers and documents related to administrative support.</i>
<i>The regulatory body should further develop and periodically review regulations and guides to improve consistency, clarity and transparency in the licensing processes of the different facilities and activities to strengthen the regulatory framework in the area of emergency preparedness and response as well as patient and public protection.</i>	<i>Signed an all-inclusive Cooperation Agreement for Radiation Protection to promote the cooperation between the various parties who have statutory duties in the area of radiation protection</i>
<i>Inspections should be systematically planned and prioritized. Inspection findings should be effectively tracked and the effectiveness of enforcement should be periodically reviewed</i>	<i>ANVS has made significant progress in developing and implementing inspection planning and emergency preparedness and response</i>

Tabel 4: Belangrijkste bevindingen IAEA Missies 2014 en 2018

De follow-up missie uit 2018 had als doel om na te gaan in hoeverre de in totaal 26 aanbevelingen en 19 suggesties uit 2014 zijn opgevolgd. Bovenstaande samenvatting laat zien dat Nederland en de ANVS duidelijk opvolging gegeven hebben aan de bevindingen van het IAEA in 2014. Van alle aanbevelingen bleef één open staan, te weten "development of the requirements on the end state of decommissioning to release the facility from regulatory control (R17)". De conclusie van het IAEA op dit punt luidt: "Recommendation 17 (R17) remains open as the ANVS has not completed development of the documents which describe release

from regulatory control following the completion of decommissioning or clean-up of a site."⁷⁹

De ANVS heeft dit punt in haar werkplan opgenomen en er ligt een concept stappenplan voor het opvolgen van de aanbeveling. Zoals in de brief aan TK is gemeld kon de opvolging van deze bevinding pas starten nadat de implementatie van het Euratomrichtlijn stralingsbescherming was afgerond. De werkgroep die er binnen de ANVS mee bezig is, let daarbij op de samenhang met het reguliere bodembeleid van IenW.

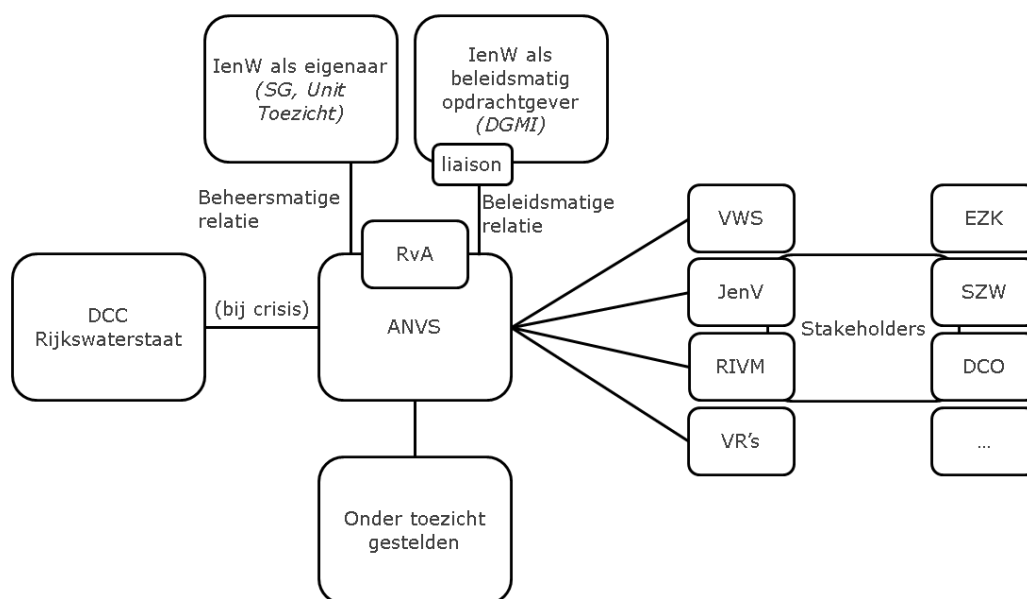
Samengevat heeft de ANVS met de nauwgezette opvolging van de IAEA-adviezen uit 2014 laten zien een professionele en doeltreffende toezichthouder te zijn volgens internationale standaarden.

⁷⁹ IAEA, NLD Follow-up FINAL Draft Mission Report 19-26 November 2018.

3.3 Evaluatie Toezichtvisie IenM - ANVS

In het eerste jaar na oprichting van de ANVS hebben IenW (toen nog IenM) en de ANVS een toezichtvisie opgesteld, die in september 2016 verschenen is. De Toezichtvisie is in overeenstemming met het document "Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen (eigenaarsvisie zbo's 2019 – 2023)" van IenW. Dit document beschrijft het al langer geldende principe dat de eigenaar de bevindingen van de Raad van Advies gebruikt als gremium dat kijkt naar het belang van de zbo en alle daarbij betrokken belanghebbenden. Letterlijk staat er dat "bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden leunt de eigenaar op het oordeel van de raad en weegt dit zwaar mee (horizontaal toezicht)". Zoals eerder vermeld is de Raad van Advies ANVS ingesteld ten behoeve van de ANVS zelf, en fungeert op dit moment niet of beperkt als een onderdeel van het horizontale toezicht.

In de Toezichtvisie worden de bestuurlijke en toezichtrelaties die de ANVS heeft met haar omgeving beschreven in rollen, taken en verantwoordelijkheden. Samengevat ziet dit er als volgt uit:



Figuur 10: ANVS en haar bestuurlijke omgeving

3.3.1 IenW als eigenaar en de beheersmatige relatie

IenW als eigenaar is aanspreekbaar op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. Deze rol wordt vertolkt door de loco SG, daarbij ondersteund door team Governance Zelfstandige organisaties van de hoofddirectie FMC van IenW. De loco-SG is verantwoordelijk voor de continuïteit van de ANVS en houdt toezicht op de algemene gang van zaken bij de ANVS. De loco-SG onderhoudt daarmee de beheersmatige relatie met de ANVS vanuit IenW. De Toezichtvisie ANVS beschrijft

hoe deze beheersmatige relatie eruitziet: er is afstemming over de thema's bestuur en personeel, planning & controlcyclus, taakuitbreiding en informatieverstrekking.

3.3.1.1 Opzet en werking van de beheersmatige relatie IenW – ANVS

Opzet beheersmatige relatie volgens toezichtvisie	Werking in praktijk (onze waarnemingen bij -)	Signaal
1. Bestuur en personeel		
<i>Procedure werving en benoeming bestuur:</i> werving, selectie en benoeming van het bestuur van de ANVS verloopt via de ABD.	<ul style="list-style-type: none"> Het is onze waarneming dat deze procedure gevolgd wordt. 	✓
<i>Herbenoeming:</i> het bestuur doet een niet-bindende voordracht voor herbenoeming aan de minister.	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. 	✓
<i>Schorsing en ontslag van het bestuur:</i> voorafgaand aan schorsing of ontslag van de leden van het bestuur informeert de minister het bestuur over zijn voornemen.	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. 	✓
<i>Ontstentenis:</i> de ANVS informeert de minister onverwijld over de ontstentenis van een lid van het bestuur met het oog op een door de minister te treffen voorziening.	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. 	✓
<i>Bezoldiging bestuur:</i> op de ANVS is de Wet Normering Topinkomens (WNT) van toepassing. Voor de bezoldiging stelt het bestuur een voorstel op, die zij ter goedkeuring voorlegt aan de minister. Het voorstel wordt.	<ul style="list-style-type: none"> De bezoldiging van de bestuursleden vallen binnen de kaders van de WNT Over de hoogte van de bezoldiging van haar bestuurders doet de ANVS melding in haar jaarverslag. 	✓

<p><i>Goedkeuring bestuursreglement: op grond van artikel 12b van de Kernenergiewet bekijkt en keurt de minister de volgende bepalingen goed:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Omschrijving taakverdeling bestuursleden b. Bepaling van bevoegdheden binnen bestuur c. Wijze van besluitvorming d. Notulen van de vergaderingen e. Hebben en melden van nevenfuncties f. Handelswijze in geval van tegenstrijdige belangen van een lid van het bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> a. In het organisatiebesluit 2018 zijn de sturingsprincipes van de ANVS vastgelegd. ✓ b. De taken en taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en MT, afdelingshoofden en teamleiders zijn hierin vastgelegd, evenals de wijze van besluitvorming. ✓ c. Vastgelegd is dat besluitvorming door het bestuur in het MT niveau genomen wordt (door bestuur en MT samen). ✓ d. Wij hebben enkele besluitenlijsten gezien. Er zijn geen formele vergaderingen met stukken tussen de bestuurders alleen. ✓ e. Nevenfuncties worden door de bestuurders ANVS aan de secretaris-generaal gemeld. De nevenfuncties staan vermeld in het ANVS jaarverslag (bv. jaarverslag 2018 paragraaf 2.3; p. 17). ✓ f. De handelswijze bij tegenstrijdige belangen wordt behandeld in het Bestuursreglement ANVS (Artikel 8 gaat in op belangenverstrengeling) ✓
<p><i>Personele en rechtspositionele bevoegdheden ANVS: bij de uitoefening van personele en rechtspositionele bevoegdheden die aan de ANVS zijn verleend, zijn, tenzij anders bepaald gezien de taakuitvoering, de IenM-specifieke personeelsregelgeving en het beleid op personeelsgebied dat geldt voor ambtelijke medewerkers van IenM van toepassing.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deze bepaling komt voort uit het mandaatbesluit, aangezien beslissingen op p-gebied formeel namens de minister IenW worden gedaan en niet vanuit de zelfstandige zbo-taken door ANVS. ✓

2. Planning en controlcyclus

Financiën en planning en control:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">a. ANVS neemt deel aan de geïntegreerde begroting- en concernsturingscyclus van IenMb. Begroting ANVS via afzonderlijke regel in begroting IenM op artikel 98c. Decentrale controller IenM is agendalid van het MT ANVS. Hij/zij voert namens FMC rechtmatigheid- en doelmatigheidstoets uit.d. ANVS sluit in beginsel aan bij IenM en Rijksbrede bedrijfsvoeringskaderse. Minister IenM stelt budget ANVS vast. ANVS stelt organisatie- en formatieplan op, binnen grenzen van BBRA 1984 en Fuwasys Rijk.f. FMC kan formatie ANVS laten toetsen. | <ul style="list-style-type: none">a. In praktijk betekent dat de ANVS haar begroting voor 1 februari indient. Voorts stelt de ANVS een start- en verantwoordingsdocument (SVD) op, op basis waarvan ANVS in het lopende jaar 2 maal een voortgangsnota concernsturing opstelt. Tot slot stelt ANVS voor 15 maart van T+1 haar jaarverslag op en werkt zij mee aan de departementale jaarverantwoording van IenW. ✓b. De ANVS begroting bestaat uit twee delen, de programma-begroting die als een aparte regel terug is te vinden op artikel 97 van de Rijksbegroting Hoofdstuk XII en de apparaatsbegroting die in artikel 98 van de Rijksbegroting Hoofdstuk XII volledig is geïntegreerd in de apparaatsbegroting van de Bestuurskern. Hierdoor zijn de programma-uitgaven van de ANVS apart zichtbaar ✓c. De rechtmatigheidstoets wordt uitgevoerd door de shared service organisatie van IenW, zijnde IBI. Dit doen zij op alle facturen van de Bestuurskern (dus ook ANVS). ✓d. De doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waarbij de prestaties worden gerelateerd aan de input, vindt (vooralsnog) niet plaats. Pas wanneer de organisatie op volle sterkte is kan worden gestart met doelmatigheidsmetingen van de bedrijfsvoering. ! |
|--|---|

	<p>e. Consequentie hiervan in praktijk dat ANVS geen eigen beheerorganisatie voor ICT, huisvesting etc. hoeft aan te houden. Volledige zbo's moeten dit wel.</p> <p>f. De ANVS beschikt over een Organisatie en Formatieplan, meest recente versie 2018. Deze is tot op heden nog niet getoetst door FMC.</p>	<p>✓</p> <p>0</p>
<p><i>Begroting:</i> ANVS loopt mee in de Rijksbegrotingscyclus. De SG beoordeelt de begroting ANVS vanuit algemeen functioneren en continuïteit van de taakuitvoering.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zie bovenstaand punt a. 	<p>✓</p>
<p><i>Vergoedingen vergunningverlening en handhaving:</i> ANVS publiceert voor 1 januari de geïndexeerde vergoedingen in de Staatscourant. Indien aanleiding er toe is, doet ANVS onderbouwd voorstel tot wijziging van het tarief.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. • In 2016 is het besluit vergoedingen Kernenergiewet 2014 geëvalueerd. 	<p>✓</p>
<p><i>Jaarverslag:</i> ANVS levert een bijdrage aan het jaarverslag IenM. Daarnaast levert ANVS voor 15 maart een eigen jaarverslag op met daarin minimaal een vooraf bepaalde set aan gegevens. Het jaarverslag van de ANVS bevat daarnaast een beschrijving van de risico's die zich in het verslagjaar hebben voorgedaan en de wijze waarop de beheersmaatregelen hebben gefunctioneerd. Uit het jaarverslag valt af te leiden op welke wijze de realisatie in het boekjaar overeenkomt met dan wel afwijkt van de begroting.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ANVS levert haar bijdrage aan het jaarverslag IenM • ANVS levert haar eigen jaarverslag voor 15 maart aan IenM op • Het jaarverslag ANVS bevat de minimaal vooraf bepaalde gegevens. • De jaarverslagen ANVS 2017 en 2018 bevat een paragraaf over risicomangement. 	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Het jaarverslag ANVS 2016 bevat naast de realisatiecijfers ook de begroting van dat jaar. Over 2017 en 2018 is dit niet het geval en kan dus niet worden nagegaan of de realisatie overeenkomt dan wel afwijkt van de begroting. Deze informatie is wel beschikbaar voor de eigenaar (loco SG IenW) in de concernsturingscyclus. 	!
3. Taakuitbreiding		
<p><i>Instemmingstoets minister:</i> voor de uitbreiding van de het takenpakket ANVS, geldt een procedure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing. Er heeft zicht in de evaluatieperiode geen taakuitbreiding voorgedaan. 	0
4. Overige bepalingen		
<p><i>Informatieverstrekking:</i> de minister en de ANVS informeren elkaar wederzijds tijdig uit eigen beweging of op verzoek van de ander en verstrekken zo spoedig mogelijk de informatie die nodig is voor elkaars taakuitoefening.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De reguliere informatievoorziening tussen ANVS en minister wordt door alle betrokkenen als goed ervaren. • Aandachtspunt is de informatievoorziening en – uitwisseling tijdens crisis(oefeningen), deze wordt als ‘nodeloos ingewikkeld’ ervaren. 	✓ !
<p><i>Informatieverstrekking van de minister aan de ANVS:</i> informatie die relevant is voor de ANVS inzake</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ontwikkelingen kabinetsbeleid b. Politieke aangelegenheden c. (Inter)nationaal overleg d. Rechtstreeks werkende EU regelgeving e. Overleg met andere departementen f. Klachten over functioneren ANVS g. Ontwikkelingen van invloed op de bedrijfsvoering 	<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben deze punten niet specifiek getoetst, maar zoals reeds aangegeven wordt de reguliere informatievoorziening door alle betrokkenen als goed ervaren. 	✓

<p><i>Contacten met de Staten-Generaal:</i></p> <p>a. De aanwijzingen externe contacten zijn niet van toepassing op de ANVS</p> <p>b. De leidraad externe contacten is wel van toepassing op de ANVS</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. 	<p>✓</p>
<p><i>Regulier overleg tussen IenM en ANVS:</i></p> <p>a. Tussen minister en ANVS (eenmaal per jaar)</p> <p>b. SG en ANVS incl DGMI (driemaal per jaar)</p> <p>c. Op directieurenniveau IenM – ANVS (viermaal per jaar)</p> <p>d. Voorbereidende overleggen</p> <p>e. Start- en verantwoordingsoverleggen</p>	<p>a. Maandelijks is er overleg staf ANVS - Stas IenW, hiervan worden geen verslagen van gemaakt. Agenda en stukken verlopen wel formeel.</p> <p>b. Verder is er een maandelijks bilan tussen de bestuurder ANVS en de DGMI; hiervoor wordt een officiële agenda gemaakt; geen formeel verslag.</p> <p>c. Verder is de bedoeling jaarlijks ten minste één driehoeksoverleg tussen eigenaar, opdrachtgever en ANVS uit te voeren + 1 strategisch overleg met dezelfde deelnemers. Initiatief hiervoor ligt bij de eigenaar. Tot nu toe sinds 2016 heeft alleen het driehoeksoverleg één keer plaats gehad, andere keren afgelast.</p>	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>!</p>
<p><i>Evaluatie Toezichtvisie:</i> de toezichtvisie wordt elke vijf jaar tezamen met de wettelijke evaluatie van het zbo ANVS geëvalueerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Niet van toepassing, toezichtvisie bestaat sinds 2016. 	<p>0</p>
<p>5. Functioneren van de ANVS</p>		
<p><i>Onderzoek door derden ten behoeve van toezicht:</i> Indien de minister een derde aanwijst om in het kader van het toezicht op het functioneren van de ANVS onderzoek te doen, verstrekt de ANVS aan deze derde de gevraagde informatie voor zover dit niet beperkt is door een wet of contract.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De ANVS werkt in dergelijke gevallen goed mee. Onderhavig onderzoek is hier een voorbeeld van. 	<p>✓</p>

<p><i>Risicoprofiel en kernprestatie-indicatoren:</i></p> <p>a. De minister stelt een risicoprofiel op mede op basis van de risicoanalyse van de ANVS om risico gestuurd toezicht te kunnen houden.</p> <p>b. De minister zet kernprestatie-indicatoren in.</p>	<p>a. IenW geeft in 2016 aan dat voor de taakvelden van de ANVS nog geen concrete kernprestatie-indicatoren voorhanden zijn, ook internationaal niet. Anders dan de kpi's in de jaarverantwoording van de ANVS zelf hebben wij IenW-eigen indicatoren aangetroffen. De ANVS zal de ontwikkelingen bij het IAEA op dit gebied nauwlettend volgen teneinde te komen tot indicatoren. De recente missie uit november 2018 biedt geen concrete kpi's voor ANVS.</p> <p>b. De kwantitatieve gegevens, zoals bepaald onder onderdeel 3 Jaarverslag, worden vastgelegd in het jaarverslag van de ANVS. Dit gebeurt ook in alle jaarverslagen. Echter, wij treffen geen norm bij deze kengetallen aan.</p>	<p>!</p> <p>!</p> <p>!</p>
<p><i>Oordeelsvorming:</i> de minister vormt zich een oordeel over de kwaliteit van de taakuitvoering ANVS, gebaseerd op:</p> <p>a. De bevindingen voortvloeiend uit de in artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet zbo's bedoelde voorzieningen;</p> <p>b. De regelmatig door de ANVS gehouden klant- en medewerkerstevredenheids-onderzoek;</p> <p>c. De overeengekomen kernprestatie-indicatoren</p>	<p>a. Voor externen heeft ANVS een algemene voorziening waarbij personen en instellingen meldingen kunnen doen (eventueel anoniem) over 'handelwijze of gedraging'. Het staat er dus niet expliciet, maar deze voorziening is ook te gebruiken voor voorstellen tot verbetering van werkwijzen of procedures.</p>	<p>✓</p>

	<p>b. In 2016 en 2019 heeft de ANVS een medewerkerstevredenheid sonderzoek uitgevoerd, in 2019 grotendeels gebaseerd op dezelfde vragen als in 2016 om onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk te maken.</p> <p>c. Zie eerder genoemd punt over risicoprofiel en kpi's.</p>	<p>✓</p> <p>!</p>
<i>Evaluatie conform artikel 39 Kaderwet zbo's</i>	<ul style="list-style-type: none"> Betreft huidige evaluatie. 	<p>✓</p>
<i>Taakverwaarlozing:</i> indien naar het oordeel van de minister van IenM de ANVS haar taak verwaarloost, stelt de minister de ANVS hiervan – spoedeisende gevallen uitgezonderd – schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte.	<ul style="list-style-type: none"> Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken. 	<p>✓</p>
<i>Klachten over functioneren ANVS:</i>		
<p>a. Aan de minister gerichte klachten over de ANVS, worden aan de ANVS doorgezonden. De ANVS handelt deze klachten af.</p> <p>b. De ANVS is gemachtigd om namens de minister klachten af te handelen over de wijze waarop een medewerker van de ANVS zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een derde heeft gedragen.</p>	<p>a. Wij hebben hier geen waarnemingen bij, tegelijkertijd geen aanleiding om te veronderstellen dat van deze procedure in praktijk wordt afgeweken.</p> <p>b. Idem.</p>	<p>✓</p> <p>✓</p>

Tabel 5: Opzet en werking van de beheersmatige relatie IenW-ANVS

3.3.2 IenW en de beleidsmatige relatie

Omdat de ANVS een beleids- en wetgeving voorbereidende taak heeft op grond van de Kernenergiewet en voor die taak conform een reguliere beleidsdirectie werkt, is ervoor gekozen om bij de DGMI zowel een opdrachtgever- als een liaisonrol te beleggen.

De DGMI heeft voor de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving een opdrachtgeverrol⁸⁰ en de DGMI kan aan de hand van Kernprestatie-Indicatoren (KPI's) de uitvoering van deze taken monitoren en beoordelen.

De DGMI onderhoudt daarmee de beleidsmatige relatie met de ANVS vanuit IenW. De toezichtvisie ANVS beschrijft hoe deze beleidsmatige relatie er uit ziet. Belangrijke onderdelen die hier onder vallen zijn de handhaafbaarheid-,

⁸⁰ Conform de Toezichtvisie IenM-ANVS.

uitvoerbaarheid- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets), uitvoeringsevaluaties, toepassing van internationale wet- en regelgeving, internationale contacten en de liaisonfunctie van de ANVS binnen het DGMI.

3.3.2.1 Evaluatie Toezichtvisie: opzet en werking van de beleidsmatige relatie IenW – ANVS

Opzet beleidsmatige relatie volgens toezichtvisie	Werking in praktijk (onze waarnemingen bij -)	Signaal
<p><i>Uitvoeringstoets:</i> de minister legt voornemens, waarvan de ANVS niet de voorbereiding heeft gedaan, tijdig aan de ANVS voor met het oog op een uitvoeringstoets.</p> <p>In een uitvoeringstoets beziet de ANVS het voorgenomen besluit van algemene strekking in ieder geval op:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; b. Gevolgen voor de ANVS in termen van personeel, organisatie en financiën; c. Mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het voorgenomen besluit van algemene strekking te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn geen voorbeelden van voornemens, waarbij de ANVS niet betrokken is geweest en daarom is ook geen uitvoeringstoets uitgevoerd. • Wij hebben een voorbeeld van een HUF-toetsing door de ANVS in 2017 gezien inzake een aanpassing van een regeling aangaande nucleaire veiligheid. De hiernaast genoemde punten onder a, b en c zijn niet zo expliciet aan de orde gesteld. Proces van toetsing kan gestructureerder (vastgelegd worden).NB. Dit betreft echter HUF-toetsen waarbij de ANVS wel betrokken is geweest in de voorbereiding. 	0
<p><i>Uitvoeringsevaluaties:</i> de ANVS evalueert op een daartoe door de minister gedaan verzoek of uit eigen beweging de uitvoering van nieuw of bijgesteld beleid.</p>	<p>In basis zijn er twee routes, proactief en reactief:</p> <p>Proactief</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het 'ANVS Integraal Managementsysteem' (AIM) is onder paragraaf 8.2 "Continue procesverbetering" opgenomen dat de ANVS continue streeft naar procesverbetering en deze periodiek/op continue basis evalueert. • Jaarlijks vindt er een evaluatiesessie plaats waarin wordt vastgesteld of de processen die vastgelegd zijn in Mavim inhoudelijk gewijzigd zijn. De sessie wordt voorbereid door de procesdeskundige en bij de sessie zelf zijn zowel de proceseigenaar als de procesdeskundige aanwezig en relevante betrokkenen. Eventuele wijzigingen worden verwerkt en ook als er geen wijziging heeft plaats gevonden wordt dit vastgelegd. 	✓

	<p>Reactief</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle werkprocessen zijn beschreven in ANVS Centraal. • Ieder proces heeft een procesverantwoordelijke (inhoudelijk) en proceseigenaar (MT-portefeuillehouder). • Iedere gebruiker heeft de mogelijkheid om feedback op een werkproces te geven. • Zowel de gebruiker als de procesverantwoordelijke ontvangen per mail een bevestiging van de feedback • Het is aan de procesverantwoordelijke om te besluiten hoe om te gaan met de feedback en wanneer.
<p><i>Toepassing internationale wet- en regelgeving:</i> de ANVS informeert de minister op de terreinen van haar taakuitvoering ten minste éénmaal per jaar over:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Nieuwe in voorbereiding zijnde internationale verdragen of regelgeving waarvoor (mogelijk) implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving nodig is b. Rapportages die Nederland aan internationale organisaties moet doen c. Bezoekende missies van internationale organisaties die het onderzoeken van het functioneren van een gedeelte van de Nederlandse overheid als doel hebben 	<ul style="list-style-type: none"> • Wij hebben adviesnota's van de ANVS aan de minister uit de periode 2012-2018 gezien waaruit blijkt dat de ANVS voldoet aan deze bepaling. ✓

<p><i>Internationale contacten:</i> de minister kan zich bij Europees of ander internationaal overleg doen bijstaan of laten vertegenwoordigen door de ANVS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit gesprekken met zowel IenW als ANVS blijkt dat met wederzijdse instemming de ANVS in vrijwel alle gevallen Nederland/IenW vertegenwoordigt in Europese of internationale overleggen. Dit is zeker efficiënt te noemen, tegelijkertijd versterkt dit op lange termijn het effect dat IenW beleidsmatig onvoldoende in huis heeft en afhankelijk is van de ANVS. Opgemerkt moet worden dat beleidsvoorbereiding, ook internationaal, een wettelijke taak van de ANVS is. 	!
<p><i>Overleg liaison – ANVS:</i> de liaison en de ANVS voeren periodiek overleg voor het invullen van hun taken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de start van de ANVS bestond de liaisonfunctie uit 4 FTE. Er zijn sinds 2018 drie liaisons bij IenW geplaatst, waarvan er 2 vanuit de ANVS zijn gedetacheerd. Het positief dat deze verbindende functie er is. Tegelijkertijd geven meerdere respondenten binnen verschillende Ministeries het een kwetsbare situatie te vinden dat voor vrijwel alle beleidsvragen op nucleair en straling terrein zij afhankelijk zijn van de liaisons/ ANVS. 	!
<p><i>Vernietiging van besluiten:</i> voordat de minister een besluit van de ANVS wegens strijd met het recht zal vernietigen, stelt zij het bestuur van de ANVS hiervan op de hoogte en stelt hij het bestuur in de gelegenheid om zijn zienswijze te geven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deze situatie heeft zich niet voorgedaan in de evaluatieperiode. 	0

Tabel 6: Opzet en werking van de beleidsmatige relatie IenW - ANVS

Uit bovenstaande blijkt dat de Toezichtvisie in hoge mate wordt nageleefd. Aandachtspunten worden in de volgende hoofdstukken beschreven.

4 Ex-ante evaluatie: Thema's

4.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben inzicht gegeven in de historie en de huidige taken van de ANVS. Waar mogelijk zijn uitspraken gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ANVS, en is nagegaan in hoeverre de Toezichtvisie wordt nagekomen.

Uit de evaluatie is een aantal thema's gekomen die nadere aandacht en uitwerking behoeven. Deze thema's worden in dit hoofdstuk uitgediept. Enige overlap met de voorgaande hoofdstukken is daarbij onvermijdelijk.

Het betreft de onderwerpen (4.2) Voorbereiding van beleid en het mandaat, (4.3) Helderheid over rollen, (4.4) Financiën en capaciteit, (4.5) Kennis en expertise en (4.6) Crisis.

4.2 Voorbereiding van beleid en het mandaat

Het meest genoemde thema is de rolonduidelijkheid die er bestaat op het gebied van voorbereiding van beleid, omdat niet altijd duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor beleid ophoudt bij de ANVS en begint bij de opdrachtgever DGMI. De evaluatie geeft aanknopingspunten om tot een robuust en toekomstvast model voor de beleidsfunctie te komen en pleit voor IenW als stevige opdrachtgever en een geïnstitutionaliseerde nationale samenwerking op departement-overstijgende nucleaire dossiers.

Eén van de kritiekpunten uit de IRRS-missie in 2014⁸¹ was, dat Nederland niet voldeed aan de scheiding van de beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van energiebeleid, waaronder het inzetten van kernenergie bij de energieproductie, en de beleidsverantwoordelijkheid voor de nucleaire veiligheid. In hoofdstuk 2 staan de eisen van onafhankelijkheid nader beschreven en hoe deze eisen zijn geformaliseerd binnen Nederland.

Vanuit het politieke aspect van onafhankelijkheid is bij de vorming van de ANVS de beleidsverantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming overgeheveld van de minister van EZ naar de minister van IenW.

In het advies van de Raad van State uit 2016 staat "de minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving met betrekking tot nucleaire veiligheid en een deel van de stralingsbescherming, de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding, beveiliging en waarborgen. De Autoriteit heeft wel een taak in de voorbereiding hiervan"⁸².

⁸¹ Integrated regulatory review service (IRRS) mission to The Netherlands uit 2014, publicatie 4 mei 2015

⁸² Zie stcr 2016-30805 advies Raad van State wijziging KEW ivm ANVS, paragraaf 5.8

In de Toezichtvisie IenW – ANVS is echter opgenomen, dat de ANVS voor de beleidsvoorbereidende taken werkt conform een reguliere beleidsdirectie⁸³. Deze opmerking, gecombineerd met het feit dat er voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming overheidsbreed sprake was (is) van schaarse expertise, en de IAEA-eis tot kennisbundeling, heeft ervoor gezorgd dat geïnterviewden aangeven dat de ANVS welhaast is gaan functioneren als een organisatie met een beleidstaak, terwijl ze benoemen dat zij die beleidstaak van een departement verwachten, zoals bijvoorbeeld de eerder genoemde beleidsvoorbereiding op het onderwerp financiële zekerheidsstelling bij ontmanteling.

De ANVS heeft eigen juridische medewerkers, die ook wetsteksten voorbereiden in nauw overleg met de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ), waarbij voor de kwaliteit van wet- en regelgeving de ambtelijke eindverantwoordelijkheid ligt bij HBJZ. Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen de vaststelling van eigen regelgeving / verordeningen die de ANVS zelf doet en waarbij de ANVS de eindverantwoordelijkheid heeft; en het maken van regelgeving die bij wet, AMvB of ministeriële regeling wordt vastgesteld. Daar ligt de eindverantwoordelijkheid bij HBJZ.

Bij IenW is nog slechts de liaisonfunctie aanwezig ter informatie en voorbereiding van de DGMI en berust de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving bij de HBJZ. Wat hierdoor achterwege blijft is de beleidsmatige inbedding van nucleaire veiligheid in het brede beleidsterrein van veiligheid en milieu en de verbinding op deze onderwerpen met de ANVS; taken waar het Ministerie van IenW wel beleidsverantwoordelijkheid voor draagt.

Tegelijkertijd draagt de ANVS geen financiële verantwoordelijkheid. Dat schept een situatie waarbij de ANVS een stevige rol heeft bij beleidsvorming, terwijl de financiële verantwoordelijkheid is belegd bij de Bestuursraad van IenW.

Waar het logisch lijkt dat de ANVS – samen met het kerndepartement - een belangrijke rol speelt bij de internationale voorbereiding van beleid op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, is dat veel minder vanzelfsprekend bij onderwerpen waar nationaal meerdere departementen bij betrokken zijn en waar interdepartementale afstemming moet komen over verantwoordelijkheden ten aanzien van financiële middelen. Te noemen zijn bijvoorbeeld de eindberging van radioactief afval⁸⁴, financiële zekerheidsstelling voor de kosten van de buitengebruikstelling en ontmanteling van kernreactoren, cybersecurity, deelname in internationale werkgroepen, de beleidsontwikkeling voor Geothermie, de toegenomen belangstelling voor het gebruik van medische isotopen en de aansturing van de kennis- en onderzoeksgelden.

⁸³ Zie rapport-toezichtvisie-enem-anvs.pdf blz 1, onder 1.1

⁸⁴ De financiële verantwoordelijkheid (bepaling van de hoogte en de financiering ervan) is de verantwoordelijkheid van COVRA en vormt een integraal en essentieel onderdeel van haar bedrijfsvoering en financiële huishouding.

Ter bespreking van deze onderwerpen is, zoals eerder aangegeven, de Hoog Ambtelijke Werkgroep (HAW) opgericht. Dit is een goed initiatief. Vanuit IenW neemt de DGMI deel en is de ANVS aanwezig als agendalid/adviseur. Echter, er ontbreekt hierbij de capaciteit aan de kant van het kerndepartement om tot een op inhoudelijke kennis gebaseerde beleidsafweging te komen omdat op het departement slechts de bovengenoemde liaison functie aanwezig is. Geconstateerd kan worden, dat hierdoor de opdrachtgeversrol uit de Toezichtvisie marginaal wordt ingevuld.

Bij de buitenwacht wekt het ook bevreemding dat de toezichthouder tijdens de debatten in het parlement over nucleaire veiligheid als belangrijkste adviseur naast de betreffende bewindspersoon zit, terwijl deze tegelijkertijd de onafhankelijke toezichthouder is en daarmee ook geen (hoofd)rol zou moeten spelen in de politieke advisering/ondersteuning. Dit schuurt te meer omdat de ANVS als zbo geen ondergeschikte is van de minister. Daarnaast kunnen besluiten van de ANVS slechts worden vernietigd wegens strijd met het recht en niet wegens strijd met het algemeen belang. Dit maakt dat de minister de vernietigingsbevoegdheid niet kan gebruiken mocht hij vinden dat bepaalde besluiten van de ANVS betreffende vergunningverlening wel rechtmatig, maar maatschappelijk en politiek niet wenselijk zijn⁸⁵.

Deze inperking van de vernietigingsbevoegdheid is ingesteld om te voorkomen, dat besluiten die vanuit nucleaire veiligheid beargumenteerd zijn, om politieke redenen worden teruggedraaid. Bij een strikte toepassing van het vernietigingsrecht op de taken van de ANVS op het gebied van nucleaire veiligheid, is er minder reden om dit mandaat aan te passen dan wanneer de scheiding tussen het kerndepartement en de ANVS onduidelijk blijft.

Een heldere scheiding van de beleidsfunctie tussen de ANVS en het kerndepartement geeft een betere, meer geprofileerde positionering voor de ANVS dan nu het geval is. Zowel binnen het departement alsook daarbuiten, ten behoeve van overleg met andere departementen en stakeholders. Een stevige positionering van de beleidsfunctie op het departement geeft ook de mogelijkheid tot het, samen met de juridische functie van het departement, ontwikkelen van een beleidskader voor de brede belangenafweging voor het toezicht en de vergunningverlening. Dat geeft ook de mogelijkheid om bij onderwerpen die een sterke financiële component hebben een bredere belangenafweging te maken zoals bijvoorbeeld de eindberging van radioactieve afvalstoffen.

Tot slot dient vermeld te worden, dat de Raad van Advies een rol leek te vervullen bij de beleidsontwikkeling. In het jaarverslag 2018 staat te lezen: "De Raad heeft op vraag van het bestuur van de ANVS in 2018 een advies in voorbereiding over de vraag hoe de veiligheidssituatie in de nucleaire en stralingssector up-to-date

⁸⁵ Zie Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties onder paragraaf 6 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037073/2016-01-01>) en Kamerstuk 34219 nr. 7, Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de ANVS, onder 'Verhouding tot Kaderwet zbo's'

gehouden kan worden met de schaars beschikbare kennis. Tevens wordt een advies over het onderwerp radioactief afval voorbereid. Verder is een discussie gevoerd over cybersecurity. De Raad is voornemens om het komend jaar in ieder geval op deze drie onderwerpen een advies uit te brengen. Daarnaast heeft de Raad het Koersdocument van de ANVS van commentaar voorzien." Intussen heeft de Raad besloten, de nadruk te leggen op de advisering over en reflectie op documenten die door de ANVS worden gemaakt.

4.3 Helderheid over rollen

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is binnen de ANVS een functiescheiding aangebracht binnen het tweehoofdige bestuur om zo de onafhankelijke positie op het gebied van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds te waarborgen.

Ten aanzien van de organisatiestructuur binnen de ANVS is er voor een andere scheiding gekozen. Daar is het indelingsprincipe gekozen om de kennis te clusteren naar nucleaire veiligheid aan de ene kant en stalingsbescherming aan de andere kant. Binnen deze afdelingen is vervolgens weer een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en toezicht. Hoewel in de praktijk verschillende mensen uit dezelfde afdeling werken aan vergunningverlening enerzijds en toezicht anderzijds, is de scheiding niet altijd duidelijk. Uit gesprekken met het bestuur blijkt dat in de praktijk de functiescheiding binnen het bestuur niet altijd even consequent wordt toegepast en dat daar verbetermogelijkheden liggen. Wel wordt het vier ogen principe toegepast. Interne check via audits vindt echter niet plaats, maar er is onlangs wel een kwaliteitsfunctionaris aangesteld. Een duidelijker functiescheiding, zowel bij het bestuur alsook in de organisatie, draagt bij aan een sterkere positionering van de ANVS als toezichthouder, een zakelijke benadering en meer helderheid voor de onder toezicht gestelden.

De afgelopen jaren heeft de ANVS stevig geïnvesteerd in vergunningverlening. Met name bij de nucleaire installaties betreffen vergunningen lange en ingewikkelde trajecten die veel expertise vereisten. Bij reguliere vergunningverlening zijn de vereisten veelal eenduidig uit de wet af te leiden en worden ook termijnen vastgesteld, zoals bijvoorbeeld in de omgevingswet. Overschrijding van de termijn kan dan automatisch leiden tot een vergunning. Dit ligt minder eenvoudig bij de complexe vergunningen bij de nucleaire installaties. Een veelgehoorde opmerking in de gesprekken is, dat de afhandeling van de aanvragen van de vergunningen meer zakelijkheid behoeft, zowel op inhoud als bij de termijnen. Meermalen is de opmerking gemaakt, dat niet altijd duidelijk is hoe de ANVS de aanvragen beoordeelt. De indruk bestaat, dat ook toekomstige technische veiligheidsontwikkelingen, die nog niet in de wet verankerd zijn, meegenomen worden bij de beoordeling, hetgeen tot onduidelijkheid leidt bij de aanvrager.

Een verklaring hiervoor is dat de KEW voorschrijft, dat de toereikendheid van de vergunning moet worden getoetst. Dit betekent dat de ANVS moet toetsen aan de stand van de techniek en moet nagaan of nieuwe veiligheidsinzichten kunnen worden toegepast. In hoofdstuk 3 is hier al op ingegaan, waarbij is aangegeven dat er wordt gewerkt met deze wettelijke plicht om het principe van continuous improvement toe te passen. Dat biedt dus wel degelijk de mogelijkheid voor de ANVS om ontwikkelingen mee te nemen. Maar goede communicatie en een zakelijke benadering hierover is essentieel.

Gezien het groot aantal vergunningen dat afgegeven wordt onder de noemer stralingsbescherming, zou het proces efficiënter kunnen worden ingericht. Opgemerkt wordt dat de ANVS daar al mee begonnen is via het nieuwe ICT zaaksysteem. Duidelijker zou moeten worden aangegeven dat de ANVS de wettelijke termijnen uit de AWB voor aanvraag en behandeling als normtijd hanteert.

Het toezicht over stralingsbescherming wordt –naast door de ANVS- uitgevoerd door meerdere inspecties, waarvan we hier expliciet de ISZW en de IGJ willen noemen. Gezien de geringe capaciteit die vanuit ISZW en IGJ op dit onderwerp wordt ingezet, en de verwachting dat dit onderwerp de komende jaren belangrijk zal blijven, onder andere door het toegenomen gebruik van medische isotopen, pleit er voor meer coördinatie op dit punt voeren. Aandachtspunt hierbij is het instrumentarium dat door de verschillende inspecties wordt gehanteerd. Zowel ISZW als IGJ hebben de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes, een mogelijkheid die de ANVS niet heeft. De ANVS heeft de wens geuit, zelf ook de beschikking te hebben over bestuurlijke boetes. Uit de gesprekken komt naar voren, dat deze vooral ingezet zouden moeten worden bij kleine overtredingen, niet alleen bij stralingsbescherming, maar ook bij de nucleaire installaties. Vanuit het veld wordt aangegeven, dat de maatregelen om werkzaamheden stil te leggen dermate kostbaar zijn, dat het bedrag van een boete daarbij in het niet valt. Maar op dit moment zit er niets tussen strafrecht en bestuurlijke maatregel gericht op herstel van nucleaire veiligheid of stralingsbescherming. Een bestuurlijke boete zou hier tussen zitten en daarom tijdige naleving kunnen bespoedigen. Daarnaast kan een bestuurlijke boete een maatschappelijke functie hebben door de zichtbaarheid van de maatregel.

Een verbeterpunt dat uit de interviews naar voren kwam heeft betrekking op de kracht waarmee de ANVS als toezichthouder optreedt en tijdig agendabepalend is. Bij onderwerpen waar inzichten tussen partijen verschillen, kan de ANVS zo'n onderwerp eerder op de politieke agenda zetten. De voorzichtigheid van de ANVS wordt voor een deel bepaald door vermenging met de (te) uitgebreide beleidsvoorbereidende taak en het feit dat de nucleaire wereld klein is en iedereen elkaar kent. Een grotere rol van het departement bij beleidsgevoelige zaken kan, zoals eerder aangegeven in paragraaf 4.2, hierbij helpen.

De ANVS zou zich als toezichthouder sterk kunnen profileren door, samen met de andere betrokken toezichthouders, "De Staat van Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming" uit te geven. Daarmee krijgt de ANVS een gezicht als toezichthoudende autoriteit. Zo'n "staat van" wordt op dit moment nog niet verzorgd.

4.4 Financiën en capaciteit

De ANVS is een zogenoemde kleine zbo, waarbij alleen de Raad van Bestuur het zelfstandige bestuursorgaan vormt, terwijl de medewerkers, die worden aangestuurd door en onder het gezag vallen van het Bestuur, aan de ANVS ter beschikking worden gesteld. Het betekent dan ook dat onderwerpen als kostprijs en eigen vermogen geen onderwerp zijn van de evaluatie. Voor de bedrijfsvoering en ondersteuning van de primaire processen door ICT is ANVS aangewezen op het kerndepartement.

De begroting draait mee in de begrotingscyclus van IenW. De ANVS draait mee in de integrale managementcyclus en doet dit naar volle tevredenheid van het kerndepartement. Er is dan ook geen reden om dit te wijzigen en over te gaan tot een volledige zbo-constructie.

Naar aanleiding van het rapport Berenschot in 2016 is structureel extra formatie en bijbehorend budget toegekend aan de ANVS. Omdat de organisatie nog in opbouw is, valt lastig te beoordelen of de gewenste omvang nu is bereikt. De analyse die in 2016 is verricht door Berenschot is nog steeds valide. Grote nieuwe ontwikkelingen kunnen een nieuwe claim leggen op de capaciteit. Echter, aangezien bij de start van de ANVS en de latere doorlichting rekening is gehouden met de inzet op zowel ontmanteling van bestaande nucleaire installaties als de vergunningaanvraag voor een nieuwe reactor Pallas, in combinatie met de mogelijkheid om extern expertise in te huren, lijkt de conclusie gerechtvaardigd, dat de ANVS voldoende capaciteit in huis heeft. Capaciteit kan verder worden vrijgespeeld door betere functiescheiding en efficiënter werken. Zoals in paragraaf 4.2 is gebleken, is het wel van belang kritisch te kijken naar de beleidsvoorbereidende functie.

Op het inbouwen van bedrijfsmatige prikkels om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen is reeds gewezen in hoofdstuk 3.

Verder bestaat voor een aantal werkzaamheden een heffing. Voor de nucleaire installaties geldt dat die naast de leges voor vergunningen ook jaarlijks een vast bedrag betalen. Op het meer interdepartementale onderwerp stralingsbescherming worden geen kosten in rekening gebracht voor de vergunningverlening, terwijl dit op basis van de bestaande wet- en regelgeving wel mogelijk is. Interdepartementaal

is dit een onderwerp om op de agenda te zetten. Het argument om geen leges te heffen is met name dat dan binnen sectoren verschillen gaan ontstaan. Bijvoorbeeld in de medische sector zou dan wel een vergoeding moeten worden betaald voor stralingstoepassingen terwijl voor andere toepassingen dat niet gebruikelijk is in die sector.

In verschillende interviews werd de bevreemding uitgesproken dat in het verleden bij vergunningsaanvragen de niet aanwezige expertise of capaciteit bij de ANVS, bijvoorbeeld ingehuurd via de GRS, werd doorbelast via de leges. Hierover is overleg geweest en dit heeft geleid tot bijstelling, waarbij alleen die kosten worden doorberekend voor de inhuur van expertise, die de ANVS redelijkerwijs niet in huis heeft. Met ingang van eind 2018 worden door een deel van de ANVS medewerkers die bewuste werkzaamheden geregistreerd. Hiermee verkrijgt de ANVS onderbouwde inzichten in de werkelijk bestede tijd, wat input levert in de dialoog over de herziening van genoemd vergoedingsbesluit KEW. In 2018 is de ANVS gestart met de projectvoorbereidingen van de herziening van dit besluit⁸⁶.

4.5 Kennis en expertise

Het thema Kennis en expertise kwam in veel gesprekken naar voren. De beschikbaarheid van expertise binnen Nederland, (inter-)nationale ontwikkelingen op het gebied van medische isotopen, centrale sturing op een kennisagenda, onderzoek en onderwijsbehoefte zijn onderwerpen die bij de stakeholders van de ANVS kunnen rekenen op een warme belangstelling.

Het IAEA definieert kennismanagement als volgt⁸⁷:

“An integrated, systematic approach to identifying, acquiring, transforming, developing, disseminating, using, sharing, and preserving knowledge, relevant to achieving specified objectives. Knowledge management helps an organization to gain insight and understanding from its own experience. Specific activities in knowledge management help the organization to better acquire, store and utilize knowledge.”

Vooropgesteld dient te worden dat dit kennismanagement noodzakelijk is vanwege de meerjarige problematiek die per definitie bij nucleaire onderwerpen hoort. Dit betreft alle onderdelen van de beleidscyclus zoals beleid, vergunningverlening en toezicht, inclusief het benodigde onderzoek.

De ANVS is een kennis-gedreven organisatie bij uitstek. Om de rol als toezichthouder- en vergunningverlener goed te kunnen uitvoeren is het ter beschikking hebben van de benodigde kennis en expertise essentieel. Bundeling van expertise was dan ook een belangrijk argument voor de oprichting van de ANVS in de huidige vorm. Ook de internationale wetgeving verplicht tot het onderhouden van voldoende kennis⁸⁸, met name om de onafhankelijke rol te kunnen vervullen. De

⁸⁶ ANVS Start- en Verantwoordingsdocument 2019

⁸⁷ IAEA-TECDOC-1510, Knowledge Management for Nuclear Industry

⁸⁸ Euratom richtlijn uit 2015, onder 7: Competenties en deskundigheid, eventueel ook van organisaties voor technische ondersteuning, dienen te worden meegenomen in het besluitvormingsproces op regelgevingsgebied. Deze deskundigheid moet berusten op de meest moderne wetenschappelijke en technische kennis, met inbegrip van operationele ervaring en veiligheidsgerelateerd onderzoek, op kennisbeheer, en op toereikende technische middelen.

ANVS heeft de wettelijke taak onderzoek te doen of te laten doen, ten behoeve van de uitvoering van haar taken en andere nationale organisaties met kennis te ondersteunen⁸⁹.

Gegeven het feit dat een grote diversiteit aan nucleaire toepassingen in Nederland aanwezig is, variërend van een kerncentrale, een onderzoeksreactor en een centrifugefabriek, naast de vele toepassingen van het gebruik van ioniserende straling, vereist dat een brede aanwezigheid van kennis. Ook voor deelname in de internationale organisaties is een hoog niveau van kennis vereist.

De afgelopen jaren is op dit punt ook hard gewerkt om de ANVS op deze punten te versterken. Daarbij doet zich onvermijdelijk de vraag voor wat de gewenste omvang is, en in hoeverre deze kennis en expertise elders beschikbaar is. Hieronder worden enkele noties behandeld over dit onderwerp.

Allereerst verdient de ANVS een compliment dat er hard gewerkt is op dit punt en dat de ANVS veel nieuwe medewerkers aan zich heeft weten te binden. Het eerdergenoemde rapport van Berenschot legt hiervoor een goede basis. De opleiding en begeleiding van de medewerkers is voortvarend ter hand genomen. Hiermee is ook het risico op verdwijnen van kennis door vergrijzing afgenomen. Hoewel wel zicht is op nieuwe ontwikkelingen in het veld, zoals de aanvraag van de vergunning voor de Pallasreactor, is het opvallend dat een interdepartementale meerjarenstrategie over dit onderwerp ontbreekt en dit onderwerp ook niet duidelijk in de organisatie belegd is.

Op dit moment is het al zo, dat veelvuldig expertise wordt ingehuurd, bijvoorbeeld door het gebruiken van rapportages door NRG-consultancy en GRS. Daarnaast maakt de ANVS gebruik van de kennis van andere organisaties, zoals bijvoorbeeld het RIVM, TU Delft, RWS locatie Lelystad en Wageningen Food Safety Research. Dat is ook toe te juichen. Het is onmogelijk voor de ANVS alle hoog specialistische kennis – die bovendien niet continu nodig is – zelf in huis te hebben.

Voordeel van de samenwerking met GRS is, dat deze Duitse organisatie ervaring heeft met Siemens reactoren, vergelijkbaar met die in Borssele. Beschikbaarheid van expertise is hiervoor meerjarig verzekerd. In dit verband is het interessant om op te merken, dat de Duitse overheid in haar coalitieakkoord uit 2018 de zinsnede heeft opgenomen, dat Duitsland een blijvende invloed wil hebben op nucleaire veiligheid in Europa, zelfs na de uitfasering van het nationale gebruik van nucleaire energie. Om zeggingskracht te hebben in veiligheidsvraagstukken, moet men daar ook tot in staat zijn. Daarom, de instandhouding van kennis is onmisbaar⁹⁰. Een veelgehoorde opmerking bij de gesprekken is, dat de vorming van de ANVS heeft geleid tot een tekort aan capaciteit in het veld, met name op het terrein van de stralingsbescherming. Dat leidt tot de situatie, dat de onder toezicht gestelden het risico lopen niet meer aan de vereisten te kunnen voldoen van het hebben van

⁸⁹ Kernenergiewet artikel 3 onder h en i

⁹⁰ Coalitieverdrag 2018, regel 6.587 ff

stralingsdeskundigen van voldoende niveau. Tot nu toe wordt de opleiding op dit punt volledig aan de markt overgelaten en wordt het hoogste niveau van opleiding op dit punt, niveau 2 (Algemeen Coördinerend Deskundige), slechts 1 x in de vijf jaar gegeven verzorgd door Boerhaave Nascholing (LUMC) in samenwerking met het Reactor Instituut Delft.

Gesteld kan worden, dat pas goed zicht op de omvang van de benodigde expertise verkregen kan worden, als zicht is op de komende ontwikkelingen en de beleidsambitie die nagestreefd wordt. Dat is niet alleen een verantwoordelijkheid van de toezichthouder, maar vooral ook van beleid en de eigenaar. Zo vraagt de verschuiving richting medisch ook andere competenties. Op dit moment ontbreekt deze visie.

Ook voor beleid is kennis nodig, om zicht te hebben op de komende ontwikkelingen. In die zin is het merkwaardig, dat een interdepartementaal programma op dit terrein ontbreekt. Gezien de complexiteit en de breedte van het onderwerp vereist een dergelijk programma per definitie interdepartementale aansturing. Vanouds is EZK de subsidieverlener voor NRG, dat ook een belangrijke kennisleverancier is voor de ANVS. Met de toegenomen belangstelling voor medische isotopen lijkt ook meer bemoeienis van VWS op dit terrein voor de hand te liggen. Binnen de ANVS dient dit onderwerp ook duidelijker belegd te worden.

Deze argumenten vragen om een strakke coördinatie op het aansturen van onderzoek, regie op het inhuren van de expertise en afstemming over de benodigde opleidingen. Sturing op mogelijk noodzakelijke opleidingen kan niet alleen aan de markt worden overgelaten. Een kennisagenda dient inzicht te geven in het langdurig borgen van kennis en expertise. Een infrastructuur opbouwen kost tijd. Om kansen voor Nederland hier te borgen, moet er in goed overleg tussen de overheid en de sectoren gesproken worden over een langetermijnvisie, sturen op mogelijke onderzoeken, het garanderen van kennis en kunde door te sturen op kwaliteit en kwantiteit van opleidingen en jongeren te interesseren voor beroepen in de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

4.6 Crisis

In Hoofdstuk 2 paragraaf 2.6 staat een beschrijving van de huidige crisisstructuur, inclusief verantwoordelijkheidsverdeling. Crisisvoorbereiding en respons op kernongevallen is een wettelijke taak voor de ANVS. Daartoe dient de organisatie voorbereid te zijn door het in huis hebben van de benodigde expertise en protocollen. Tegelijkertijd is de crisisstructuur ingebed in zowel de departementale, en de nationale (interdepartementale) crisisstructuur, die gebruikt wordt bij opschaling. De afgelopen jaren is daar veel in geïnvesteerd en zijn ook regelmatig oefeningen uitgevoerd. Door de geïnterviewden wordt waardering uitgesproken voor de inzet van de ANVS bij het onderwerp crisisbeheersing en de informatie die beschikbaar is voor bestuurders en het brede publiek over nucleaire veiligheid, stralingsrisico's en ongewone gebeurtenissen bij nucleaire installaties.

Door alle geïnterviewden die bij de crisisbeheersing betrokken zijn, is aangegeven dat er op papier overeenstemming lijkt te zijn over de werking van de crisisstructuur en de manier waarop adviezen tot stand komen, maar dat tijdens de oefeningen spanning wordt ervaren tussen de ANVS enerzijds en het DCC en de kennisinstellingen anderzijds. Dat verklaart waarom in reviews, zoals de IAEA-missie, waarbij vooral gekeken wordt op systeemniveau, dit punt niet aan de orde komt. Wel wordt in de evaluatie van de Nationale Nucleaire Oefening Shining Spring een aanbeveling gegeven inzake rolvastheid en roluidelijkheid. De tekst van de KEW en de memorie van toelichting bieden op dit punt onvoldoende helderheid.

Uit de interviews komt naar voren dat er met name verschil van inzicht is in de manier waarop de expertmatige advisering tijdens een crisis moet plaatsvinden en wie welke rol daarbij speelt. Het rapport Eenheid in verscheidenheid⁹¹ gaat uit van een crisisstructuur, waarbij degenen die het advies maken niet dezelfde zijn als degenen die betrokken zijn bij de besluitvorming. De ANVS is enerzijds verantwoordelijk voor het opstellen van het advies via het CETsn en neemt deel met andere kennisinstellingen als expert, maar zorgt door als organisatie de regie te voeren over het advies en er ook als organisatie invloed op uit te oefenen, voor een afwijkende manier van werken ten opzichte van de adviesstructuren bij bijvoorbeeld incidenten op het gebied van water of chemische ongevallen.

Ook bestaat er verschil van inzicht hoe de wens van betrokkenen, om de crisisstructuur te vereenvoudigen, moet worden vormgegeven. De afwijkende structuur van advisering bij Nucleair is historisch te verklaren doordat de huidige werkwijze voorkomt uit de oude crisisstructuur Eenheid Planning en Advies Nucleair, dat eertijds een voortrekkersrol in de crisisbeheersing vormde. Daarnaast is dit te verklaren, doordat een deel van de unieke expertise, met name op het gebied van nucleaire veiligheid, binnen de ANVS zit.

⁹¹ Rapport Eenheid in Verscheidenheid; Uitwerking Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking; maart 2013

In de IAEA-regelgeving over de organisatie van de Regulatory Body van het IAEA⁹² wordt gewezen op het niet reguliere karakter van incidenten en de voorzieningen die daarvoor moeten worden getroffen. De richtlijn stelt dat gezien het unieke karakter van een kernongeval (omdat deze zelden voorkomen), de crisiswerkzaamheden moeten worden toebedeeld aan medewerkers die routine hebben met dergelijke werkzaamheden. De ANVS heeft daartoe piketdiensten ingesteld. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, geven de IAEA-richtlijnen ook de ruimte om de structuren in te richten zoals passend in een land. De inrichting van de nationale crisisstructuur is daar een passend voorbeeld van.

De uitzonderingspositie bij Nucleair voor de wijze van adviseren ten opzichte van de advisering bij andere incidenten of crises is ongewenst. De doorontwikkeling van de crisisstructuur maakt, dat de manier waarop de advisering bij incidenten op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming niet aansluit bij de manier van werken zoals gangbaar bij andere incidenten. Daarbij komt, dat een groot incident altijd meerdere domeinen raakt en niet geïsoleerd kan worden aangepakt. Zo ontstond de kernramp bij Fukushima door een tsunami, waarbij een overstroming voor uitschakeling van de apparatuur zorgde.

Het ontwikkelen en toepassen van zogenoemde sleutel- of voorzorgbesluiten, waarbij in voorkomende gevallen snel besloten kan worden, is een goede ontwikkeling. Dit verbetert de samenwerking Rijk-regio en vereenvoudigt de crisisstructuur nucleair. In de praktijk neemt de ANVS een grote rol bij de ontwikkeling ervan. Het bestuur, en met name de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het toepassen ervan. In de praktijk doet de ANVS dit rechtstreeks met de veiligheidsregio's. Vanuit het systeem zou een grotere inzet vanuit de departementale of landelijke crisisstructuur mogen worden verwacht.

⁹² General Safety Guide No. GSG-12 "Organisation, Management and Staffing of the Regulatory Body for Safety", onder 6.9.: "[...] Staffing requirements for other functions of the regulatory body, such as emergency response and investigation of incidents, are not normally day to day activities, and related responsibilities should therefore be assigned as part of the routine organizational structure".

5 Conclusies en Aanbevelingen

5.1 Conclusies

5.1.1 Inleiding

De ANVS is sinds de start in 2015 en de zbo-vorming in 2017 voortvarend van start gegaan om de organisatie op te bouwen uit de verschillende fusieonderdelen. Zowel uit de IAEA follow-up missie in 2018, als uit deze evaluatie blijkt, dat daar grote voortgang is gemaakt. De positieve grondtoon uit de IAEA-missie wordt in deze evaluatie onderschreven. Vanuit de geïnterviewden wordt grote waardering uitgesproken voor de ontwikkeling die de ANVS de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. De vorming van de ANVS wordt als een grote verbetering gezien ten opzichte van de situatie ervoor. Aan de aanbevelingen van het IAEA uit 2014 wordt vrijwel geheel voldaan.

Doordat bij de evaluatie, naast de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid, ook de Toezichtvisie IenM-ANVS wordt betrokken, is het mogelijk breed naar de werking van de organisatie te kijken. In de conclusies en aanbevelingen wordt geen apart onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van de ANVS als zbo en de evaluatie van de Toezichtvisie omdat deze laatste nauw verbonden is met het functioneren van de ANVS. In deze evaluatie wordt een aantal aandachtspunten benoemd, die vragen om nadere uitwerking om daarmee de positie en de werking van de ANVS verder te versterken en de aansturing vanuit IenW te verstevigen.

In dit hoofdstuk wordt geen herhaling gegeven van de eerder uitgewerkte punten, maar worden de hoofdlijnen uit hoofdstuk 3 en 4 uitgewerkt als basis voor de aanbevelingen. De aanbevelingen worden weergegeven in hoofdstuk 5.2.

5.1.2 Organisatievorm en doelmatigheid

Uit alles blijkt dat de ANVS nog een organisatie in opbouw is. Er is geen aanleiding om de eerder gemaakte keuzes voor een zogenoemde kleine zbo, waarbij alleen het bestuur de zbo vormt en de medewerkers hiërarchisch onder het bestuur vallen maar in dienst zijn van het Ministerie van IenW, te herzien. Dit zorgt er tegelijkertijd voor, dat sturing op kostprijs en vermogen niet mogelijk is. Wel kan de eigenaar zakelijker sturen, door aan de hand van kengetallen, voor zaken als externe inhuur en normtijden bij vergunningverlening, de ontwikkeling van de doelmatigheid meerjarig te volgen. Dit pleit voor het ontwikkelen van een doelmatigheidskader vanuit IenW en het opnemen van een doelmatigheidsparagraaf in het jaarverslag, waarin de proportionaliteit van de gemaakte kosten ten opzichte van de geleverde prestaties wordt weergegeven. Het AIM-handboek van de ANVS geeft aan dat KPI's een belangrijke graadmeter zijn voor de output van de organisatie, maar de relatie wordt momenteel nog niet gelegd.

Naar aanleiding van een rapport uit 2016 door Berenschot, is een aanpassing van de formatie doorgevoerd. De indruk is, dat deze formatie toereikend is om de toebedeelde taken uit te voeren. Hoewel de ANVS nog niet geheel op sterkte is, en de opbouw van expertise ook de komende jaren nog gewenst is, lijkt de combinatie van de aanwezige formatieruimte en de noodzaak verdere verzakelijking door te voeren, voldoende ruimte te bieden voor adequate taakuitoefening met de huidige formatieruimte. Door gebruik te maken van het bovengenoemde doelmatigheidskader kan de goede discussie hierover tussen de ANVS en IenW worden gevoerd. Met betrekking tot verhoging van de inkomsten is het raadzaam het vergoedingsbesluit voor stralingsbescherming te herzien.

Een belangrijk aandachtspunt is een heldere functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht. Dit verhoogt de zakelijkheid en de transparantie naar de onder toezicht gestelden. Het huidige organisatiemodel gaat uit van een splitsing tussen vergunningverlening en toezicht binnen het bestuur en binnen de afdeling Nucleaire veiligheid en Beveiliging en de afdeling Stralingsbescherming en Crisismanagement. Gezien de verschillende expertises voor beide onderdelen is dit te begrijpen. Voor de buitenwacht is dit echter vaak verwarrend, omdat medewerkers uit dezelfde afdeling twee verschillende taken hebben. Door het toepassen van het principe van continue verbetering worden ook nieuwe inzichten, vaak afkomstig uit internationale gremia, mee genomen bij de vergunningverlening. Bij alle onder toezicht gestelden is de wens aanwezig om een transparante benadering van de vergunningverlening door helder aan te geven wat gebaseerd is op de huidige regelgeving en waar nieuwe inzichten een rol spelen. Het doen uitvoeren van audits op de processen kan de transparantie verhogen. Verder is het van belang de adviesfunctie helder te positioneren en af te zonderen van de vergunningverlening en het toezicht.

5.1.3 Herziening beleidsverantwoordelijkheid

De ANVS heeft verregaand mandaat, waardoor het niet mogelijk is voor de minister om een aanwijzing te geven op de beleidsregels die de ANVS zelf bevoegd is op te stellen. Gezien het belang van het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is dit ook te begrijpen. Daarbij is het wel van belang dat er een scherpere afbakening komt tussen de verantwoordelijkheden van het departement en het zbo met betrekking tot de beleidsfunctie. Dat is tevens de belangrijkste conclusie uit de evaluatie van de Toezichtvisie: de taakbeschrijving, dat de ANVS fungeert als een beleidsdirectie, behoeft herziening. De verantwoordelijkheden die de ANVS hiermee krijgt, kan ze niet waarmaken vanwege het ontbreken van financiële verantwoordelijkheid voor beleidsdossiers. Ook maakt deze taak de rol van ANVS als toezichthouder en vergunningverlener minder duidelijk.

Weliswaar komt veel beleid uit internationale gremia dat rechtstreeks doorvertaald kan worden naar de Nederlandse situatie, maar dan nog is een heldere roloppvatting

met betrekking tot de beleidsfunctie essentieel. Deze rol dient te worden ingevuld door de opdrachtgever, de DGMI. Daarbij wordt invulling gegeven aan de beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en dient dit te worden ingebed in het veiligheids- en milieubeleid van het ministerie. Dat gebeurt op dit moment onvoldoende. Door het uitvoeringsbeleid bij de ANVS te laten en de invulling van de beleidsfunctie te richten op de vaak interdepartementale beleidsthema's, kan met een beperkt aantal fte's worden volstaan. Nadere afspraken dienen te worden gemaakt over het schrijven van beleidsnota's, afhandeling Kamervragen, ondersteuning bij ambtelijke en politieke overleggen, ondersteuning van de HAW, etc. Voorgesteld wordt om de huidige capaciteit van 3 fte voor de liaisonfunctie minimaal te verdubbelen, en afhankelijk van de uitkomsten van de afspraken en de uitwerking van de beleids- en kennisagenda, deze verder vorm te geven. Voor strategische werkgroepen in internationaal verband is deelname vanuit beleid wenselijk. Evenals elke zbo dient de ANVS uiteraard de taak van beleidsvoorbereiding en beleidsadvisering te behouden, waaronder de uitvoering van toetsen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF-toetsen) en toepassing van het rijksbrede Integraal Afwegingskader (IAK), waardoor de ANVS vroegtijdig bij beleidsontwikkeling wordt betrokken. Daarbij dienen ook de consequenties voor de capaciteit van de ANVS te worden meegenomen.

Voor een wijziging van de Toezichtvisie is aanpassing van de Kernenergiewet geen vereiste, mede omdat, zoals betoogd, aanpassing van de mandaten niet nodig wordt geacht. Een heldere scheiding tussen de taken van de ANVS en de beleidstaken van het departement geeft de ANVS ook de gelegenheid om zaken die niet goed lopen eerder te agenderen. Nu mist de ANVS de counterpart op het departement.

5.1.4 Uitbreiden instrumentarium

Het doen van audits is reeds genoemd als instrument om de transparantie van de ANVS te verhogen. Vanuit de ANVS wordt de wens geuit om bestuurlijke boetes te mogen invoeren. Dit zou voor harmonisatie zorgen bij de toepassing van sancties bij stralingsbescherming en meer zichtbaarheid genereren bij overtredingen van nucleaire veiligheid.

Een zogenoemde "Staat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming", naar analogie van vergelijkbare producten die door andere rijksinspecties worden gemaakt, verhoogt het inzicht in de naleving en is een goed instrument voor de discussie tussen alle partijen die bij het onderwerp betrokken zijn, inclusief de Tweede Kamer.

5.1.5 Afstemming en samenwerking

De ANVS heeft de afgelopen jaren veel energie gestoken in het leggen van contacten met alle betrokken organisaties in het netwerk, waaronder bestuurders van gemeenten en veiligheidsregio's. Daarbij is het besef aanwezig, dat ongewone

gebeurtenissen, die geen gevaar vormen voor de omgeving, toch tot onrust kunnen leiden en daarom snelle duiding en communicatie vragen. Bij het onderwerp crisismanagement is duidelijk dat de ANVS een andere rol opvatting heeft dan verschillende andere partners die bij de uitvoering van de crisisstructuur betrokken zijn. Hoewel de ANVS de wettelijke taak crisisvoorbereiding en respons op stralingsincidenten heeft, dient dit steeds plaats te vinden in de landelijke structuren die daarvoor zijn ingericht. Aangezien chemische incidenten het meest voorkomen en daar ook het meeste ervaring mee is bij alle partners in de crisisstructuur, ligt het voor de hand deze nationale crisisstructuur als uitgangspunt te nemen. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de voorzorg- of sleutelbesluiten. Afwijkingen hierop kunnen alleen maar met instemming van alle partijen worden doorgevoerd, om verwarring te voorkomen.

Met de invulling van het opdrachtgeverschap dient ook invulling te worden gegeven aan de noodzakelijke interdepartementale coördinatie. Gezien de internationale verplichtingen op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, en de gespreide verantwoordelijkheid is interdepartementale coördinatie onmisbaar. Bij de vorming van de ANVS is terecht het onderwerp nucleaire veiligheid losgekoppeld van het energiebeleid, maar de raakvlakken blijven uiteraard wel bestaan. De onderwerpen als afvalbeleid en financiële zekerheidstelling blijven langjarig op de agenda staan. De gespreide verantwoordelijkheid heeft het risico in zich, dat elk departement zich terugtrekt op zijn eigen domein. Zowel de Hoog Ambtelijke Werkgroep (HAW) Nucleair, als ook het Interdepartementale Nucleaire Afstemmingsoverleg (INA) vervullen een belangrijke afstemmingsrol. Daar waar de HAW vooral is opgericht om problemen uit het verleden, zoals de financiering van de eindberging, op te lossen, en nu voorgezeten wordt door EZK, is het voor de hand liggend om het voorzitterschap van de HAW te beleggen bij IenW, vanuit de primaire beleidsverantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. De HAW dient ook een rol te spelen bij de invulling van het risicogerichte toezicht bij stralingsbescherming. De verantwoordelijkheidsverdeling hiervoor - zowel voor beleid als toezicht - is immers over de verschillende departementen verdeeld. Dit vraagt, mede gezien het feit dat de meeste vergunningverlening wel via de ANVS plaatsvindt, niet alleen om afstemming en coördinatie, maar ook om genoeg inzet van ISZW en IGJ.

Gezien de breedte van het takenpakket en de complexe omgeving waarin de ANVS haar werk moet doen, maakt dat afstemming met andere diensten noodzakelijk is. Vanuit het veld zijn zorgen geuit over de ontwikkelingen op het gebied van cybersecurity. De ANVS kan daar als verbinder optreden met andere overheidsdiensten.

Op dit moment ontbreekt een gezamenlijke onderzoeks- en kennisagenda, die noodzakelijk is voor zicht op de benodigde expertise voor toekomstige

beleidsontwikkelingen en om aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Deze agenda kan vanuit de HAW worden geïnitieerd. In dit verband kan ook worden genoemd het houden van overzicht over de benodigde opleidingen, in (inter)nationale samenwerking met organisaties zoals GRS, FANC, NRG en de NVS. De kennisagenda is ook bepalend voor de kennis die de ANVS nodig heeft om haar werk te kunnen doen. Daartoe is ook aandacht voor de kennisborging binnen de ANVS essentieel, zowel met betrekking tot de expertise die de ANVS zelf in huis heeft, alsook met betrekking tot de kennis die ingehuurd moet worden.

5.1.6 Consequenties voor KEW en Toezichtvisie

Bij de uitwerking van de aanbevelingen dient te worden nagegaan wat de consequenties zijn voor de Kernenergiewet en de Toezichtvisie IenM-ANVS. Onze eerste indruk is, dat bij de doorvoering van de aanbevelingen geen wijziging van de KEW nodig is. In de Toezichtvisie dienen in ieder geval de passages dat de ANVS fungeert als beleidsdirectie te worden gewijzigd.

5.2 Aanbevelingen

1. Ontwikkel een doelmatigheidskader, met daarin een set van afspraken tussen ANVS en IenW om de doelmatigheid van de ingezette middelen en de gewenste omvang van de ANVS te kunnen monitoren en toetsen.
2. Voer audits uit ten behoeve van een grotere transparantie naar de benodigde inzet van mensen en middelen bij de vergunningverlening. Pas zo veel mogelijk functiescheiding toe tussen beleidsadvisering, vergunningverlening en toezicht.
3. Bezie de mogelijkheden voor herziening van het vergoedingsbesluit voor stralingsbescherming.
4. Leg de beleidsverantwoordelijkheid voor Nucleaire veiligheid en Stralingsbescherming binnen IenW bij de DGMI. Pas de Toezichtvisie hierop aan. Zorg voor inbedding van het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in het veiligheids- en milieubeleid. Verzeker de vroegtijdige betrokkenheid van het zbo bij beleidsontwikkelingen door aan te sluiten bij de richtlijnen uit het IAK.
5. Onderzoek de bruikbaarheid van het instrument bestuurlijke boete voor de ANVS.
6. Ontwikkel als gezamenlijke toezichthouders de "Staat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming", waarmee een overzicht van de actuele veiligheid en naleving op de genoemde domeinen gegeven wordt.
7. Pas de structuur en werkwijze voor de advisering binnen de crisisbeheersing Nucleair aan, waarbij het gangbare nationale model als uitgangspunt genomen wordt. Doe dit samen met alle betrokken partijen en oefen het afgesproken resultaat via een zogenoemde tabletop-oefening.
8. Zet de interdepartementale samenwerking in de Hoog Ambtelijke Werkgroep (HAW) Nucleair voort en beleg het voorzitterschap bij de DGMI vanuit de rol als coördinerend DG voor het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.
9. Ontwikkel onder regie van de HAW een rijksbrede kennis- en onderzoeksagenda voor het onderwerp nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Betrek hierbij ook de onder toezicht gestelden. Breng de gevolgen voor de rol en inzet van de departementen inclusief de toezichthouders in kaart. Betrek hierbij ook de benodigde nationale opleidingen.

6 Bijlagen

Bijlage 1 Gesprekspartners

(Op alfabetische volgorde)

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl