



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming

Toezicht- en interventiestrategie ANVS

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Introductie | 3 |
| Begrippen | 5 |
| 1. Over de ANVS | 6 |
| 1.1 Doel | 6 |
| 1.2 Onafhankelijkheid | 6 |
| 1.3 Werkveld | 6 |
| 1.4 Juridisch kader | 7 |
| 1.5 Organisatie | 8 |
| 1.6 Kernwaarden | 8 |
| 2. Leidende principes | 10 |
| 3. Werkwijze | 12 |
| 4. Programmeren | 14 |
| 4.1 Tactische afwegingen | 14 |
| 4.2 Criteria | 15 |
| 4.3 Proces van programmeren | 15 |
| 5. Onderzoeken en oordelen | 17 |
| 5.1 Afwegingen | 17 |
| 5.2 Typologie | 19 |
| 5.3 Methodiek | 21 |
| 6. Intervenieren | 22 |
| 6.1 Afwegingen vooraf | 22 |
| 6.2 Interventiestrategie | 23 |
| 6.3 Beginselplicht tot handhaving | 24 |
| 6.4 Gedoogbeleid | 24 |
| 6.5 Scheiding straf- en bestuursrecht | 25 |
| 7. Evalueren en verantwoorden | 26 |
| 7.1 Afwegingen | 26 |
| 7.2 Methodiek | 27 |
| Bijlage 1 Lijst met gebruikte afkortingen | 28 |
| Bijlage 2 Interventiestrategie | 29 |
| Bijlage 3 Gedoogbeleid | 50 |

Introductie

Welke vraag beantwoordt de toezicht- en interventiestrategie?

Dit document geeft antwoord op de vraag: 'Hoe geven wij toezicht en interventie in de praktijk vorm?' De toezicht- en interventiestrategie beschrijft op basis van welke principes en afwegingen wij keuzes maken en hoe we toezicht en interventie in de praktijk uitvoeren.

De toezicht- en interventiestrategie beschrijft grotendeels de huidige situatie en is op punten richtinggevend voor de situatie die de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) over enkele jaren wil hebben bereikt.

Doel

De toezicht- en interventiestrategie geeft invulling aan de missie, kernwaarden en de koers van de ANVS (Koersdocument) en draagt bij aan de ontwikkeling van de ANVS als de autoriteit voor de beheersing van veiligheidsrisico's van nucleaire veiligheid en straling. Dit wordt in hoofdstuk 1 uitgewerkt.

Principes

Wij houden toezicht en interveniëren op basis van leidende principes zoals: *veiligheid voorop* en *eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen*. De toezicht- en interventiestrategie geeft een overzicht van deze principes en inzicht in de spanning en afwegingsruimte die besloten liggen in de principes. Dit wordt in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

Werkwijze

De leidende principes vormen de basis voor onze werkwijze. De basis is gelijk voor de ANVS, maar kent op punten een andere uitwerking voor de verschillende deelgebieden. De deelgebieden verschillen sterk in aantal bedrijven of instellingen en aard en complexiteit van risico's. Dit wordt in hoofdstuk 3 en verder uitgewerkt.

Welke doelstellingen hebben wij met de toezicht- en interventiestrategie?

Wij hebben meerdere doelstellingen:

- Invulling geven aan de beginselplicht tot handhaving
- Inzicht geven hoe we bij de ANVS werken;
- Expliciet maken en illustreren van de leidende principes;
- Ontwikkelen van gedeelde taal en begrippen;
- Bevorderen van een gedeelde aanpak; en
- Benoemen en verantwoorden van toezichtafwegingen.

De ANVS ontwikkelt zich tot een professionele autoriteit. De toezicht- en interventiestrategie is een belangrijke bouwsteen. Het laat de verbondenheid van de onderdelen zien en de overeenkomsten en logische verschillen in de werkwijze.

De toezicht- en interventiestrategie geeft invulling aan de beginselplicht tot handhaving. De ANVS is wettelijk belast met het toezicht op de naleving van de onder haar gezag vallende wet- en regelgeving. Wanneer er een overtreding is geconstateerd zullen we, in beginsel, handhavend¹ optreden, omdat het algemeen belang gediend is met naleving van de regels. We maken per geval en in de specifieke context een onderbouwde afweging welke interventie wij gaan inzetten. Deze afweging wordt schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in het controlerapport, onze database en in de eventuele correspondentie met de ondertoezichtstaande. Daarnaast geven wij in geval van klachten of handhavingsverzoeken gemotiveerd aan waarom wij wel of niet tot handhaving overgaan en wordt beschreven hoe met signalen van klokkenluiders wordt omgegaan.

¹ We bedoelen hier handhaven in enge zin: het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

De toezicht- en interventiestrategie is verder te zien als een gids die ons ondersteunt bij het maken van tactische en operationele afwegingen en keuzes. Dit document is geen blauwdruk die ons precies vertelt wat we moeten doen in een gegeven situatie. De diversiteit van situaties en toezichtvraagstukken maken dit onmogelijk. Goed toezicht is contextueel en vraagt om discussie, interpretatie en oordeelsvorming.

Dit document beschrijft grotendeels hoe we werken en op punten hoe we willen gaan werken. Veel werkzaamheden gaan al zoals hier beschreven. Op een aantal onderdelen zet de ANVS in 2017 en 2018 stappen om de beschreven werkwijze in te voeren.

Wat is de afbakening van de toezicht- en interventiestrategie?

De toezicht- en interventiestrategie richt zich op toezicht- en interventie gerelateerde activiteiten. Het proces van vergunningverlening, de beleidsmatige activiteiten en het crisismanagement vallen buiten de scope van dit document. Wel komt de relatie met en verbinding tussen deze activiteiten aan bod. De toezicht- en interventiestrategie neemt onze missie, kernwaarden en leidende principes als uitgangspunt.

De toezicht- en interventiestrategie hangt samen met een aantal andere documenten:

- Het Koersdocument laat zien op welke ontwikkelingen wij de komende jaren anticiperen;
- De Interventiestrategie laat zien welk toezichtinstrument wij inzetten bij welk type overtreding en overtreder;
- Het Vergunningenbeleid laat zien welke aanpak we kiezen en afwegingen we maken bij het vergunningenproces;
- Het Gedoogbeleid laat zien in welke omstandigheden en met welke waarborgen we kunnen gedogen;
- De werkprocessen laten zien hoe wij uitvoering geven aan een specifiek onderdeel van ons werk (bijvoorbeeld inspecteren van nucleaire installaties, afhandelen van aangiftes douane en schrootaangiftes, beoordelen van jaarverslagen van complexvergunninghouders, inspecteren van transporten en inspecteren van de beveiliging van hoogactieve bronnen).

De toezicht- en interventiestrategie is door het bestuur van de ANVS vastgesteld en wordt in de praktijk toegepast door alle medewerkers van de ANVS en kan aan externen duidelijk maken hoe de ANVS werkt.

Hoe is dit document opgebouwd?

De toezicht- en interventiestrategie is gelaagd opgebouwd van breed naar specifiek.

- Hoofdstuk 1 geeft inzicht in het doel, werkveld en de organisatie.
- Hoofdstuk 2 gaat in op de leidende principes; nut, spanning en begrenzing.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de werkwijze beknopt.
- Hoofdstukken 4 t/m 7 gaan in op de verschillende activiteiten van toezicht en interventie namelijk *programmeren, onderzoeken, oordelen, interveniëren, verantwoorden en evalueren*.

In bijlage 1 staan de gebruikte afkortingen opgesomd.

Hier volgt allereerst een aantal termen en begrippen.

Begrippen

De ANVS is ontstaan uit verschillende organisatieonderdelen die termen en begrippen verschillend hanteerden. Het werk van de ANVS wordt makkelijker als eenduidig is wat we bedoelen met veel gebruikte termen en begrippen. De kans op misverstanden neemt af en de snelheid van handelen kan omhoog. We hebben daarom parallel aan de ontwikkeling van dit document een interne dialoog gevoerd over het gebruik van termen en begrippen.

Hieronder staat een aantal termen en begrippen kort toegelicht.

Toezicht en interventie

Toezicht en interventie omvat programmeren, onderzoeken, oordelen, interveniëren, verantwoorden en evalueren op de verschillende werkvelden van de ANVS. Het omvat niet het proces van vergunningverlening. Met toezicht houden bedoelen we de stappen onderzoeken en oordelen. Interviëren omvat alle mogelijke interventies naar aanleiding van bevindingen, van informeel (gesprek, rapportage) tot formeel (proces-verbaal of last onder dwangsom). Het doel van toezicht en interventie is zowel naleving van wettelijke bepalingen als het stimuleren van een adequate veiligheidscultuur.

Veiligheid

Veiligheid is een breed begrip dat alle werkvelden van de ANVS omvat, namelijk nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging en safeguards. Het belangrijkste leidende principe van de ANVS is daarom *Veiligheid voorop*. Als we veiligheid in nauwere zin bedoelen dan specificeren we het begrip, zoals bijvoorbeeld in *nucleaire veiligheid, stralingsveiligheid* en *transportveiligheid of beveiliging*.

Risico

We hanteren een vrij brede en eenvoudige definitie van risico:

Alle gedragingen, omstandigheden en ontwikkelingen die afbreuk doen of kunnen doen aan de veiligheid.

Het gaat om risico's die spelen in ons werkveld, bijvoorbeeld bij één of meer bedrijven of instellingen. Wij kijken naar buiten om risico's te zien en te duiden. Wetten en regels geven houvast om risico's te borgen en om te bepalen welke risico's er zijn en waar deze zich bevinden. Bepaalde gedragingen, omstandigheden of ontwikkelingen die op zich geen overtreding zijn, maar bijvoorbeeld wel de veiligheidscultuur raken, kunnen een risico vormen. Het belang van een risico kunnen we afmeten aan de hand van criteria, zoals effect op mens en milieu, maatschappelijke impact en politieke gevoeligheid. Bepaalde risico's kunnen feitelijk beperkt zijn maar in de politiek en maatschappij dringende vragen oproepen en daarmee hogere prioriteit krijgen.

Het concept risico bestaat uit de volgende onderdelen: mogelijke scenario's (of paden), de kans dat de scenario's zich voordoen, de fragiliteit of gevoeligheid van het object of situatie voor de scenario's; en de schade die gepaard gaat met de manifestatie van het risico. Fragiliteit en schade worden vaak samengebracht tot de term impact. Een risico is dan de kans x impact voor de reeks mogelijke scenario's.

Het bepalen van 'het risico' is niet in alle gevallen een exacte wetenschap en deels subjectief (wat vinden we schadelijk en hoe bepaal je de omvang ervan?). In sommige gevallen is een precieze berekening mogelijk (bijvoorbeeld biologische stralingseffecten). In andere gevallen is het duiden van de grootte van een risico (bijvoorbeeld groot of 7 uit 10) nodig.

Risicogericht

Risicogericht gaat onder andere over *waar* wij ons op richten. Deze term omvat ook 'graduele aanpak'. Zie uitwerking in *hoofdstuk 2 Leidende principes*.

1. Over de ANVS

1.1 Doel

De bescherming tegen de nadelige effecten van ioniserende straling is een belangrijke taak van de Nederlandse overheid. Wij dragen met onze missie bij aan dit doel:

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.

Met de oprichting van de ANVS vallen het voorbereiden van wet- en regelgeving, vergunningverlening, veiligheidsbeoordeling, toezicht en interventie, crisisvoorbereiding, beveiliging en safeguards en publieksvoorlichting onder één onafhankelijke organisatie.

1.2 Onafhankelijkheid

De ANVS voert haar taken onafhankelijk en in belangrijke mate zelfstandig uit. De verplichting tot onafhankelijke taakuitvoering komt voort uit vereisten van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA) en Euratom. Bevoegde autoriteiten moeten besluiten kunnen nemen over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zonder ongewenste vermenging met andere belangen. Overwegingen op het gebied van bijvoorbeeld energie- of gezondheidspolitiek mogen geen invloed hebben op de veiligheid.

1.3 Werkveld

Het werkveld van de ANVS is te onderscheiden naar verschillende deelgebieden:

Nucleaire veiligheid betreft het stellen van en toezien op 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. Dit om de bescherming van werknemers, het publiek en het milieu tegen ongewenste stralingsrisico's te waarborgen. Nucleaire inrichtingen zijn inrichtingen waarin kernenergie kan of kon worden vrijgemaakt, of waarin splijtstoffen kunnen of konden worden vervaardigd, bewerkt, verwerkt of opgeslagen. Conventionele milieuproblematiek bij nucleaire inrichtingen behoort eveneens tot ons werkveld.

Stralingsbescherming betreft de bescherming van mens en milieu tegen de schadelijke effecten van blootstelling aan ioniserende straling, alsmede 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 kunnen uitzenden, zoals röntgenapparaten, versnellers en cyclotrons.

Crisisvoorbereiding en respons op een ongeval of een radiologische noodsituatie. Een ongeval is een gebeurtenis als gevolg waarvan straling kan vrijkomen 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.

De ANVS is vanuit haar centrale rol op het terrein van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming betrokken bij het onderhouden en uitvoeren van het Nationale Crisisplan Stralingsincidenten.

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 terreurbestrijdingorganisaties.

Non-proliferatie (safeguards) 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.

De ANVS ziet samen met Euratom en het IAEA toe op de naleving van de internationale verplichtingen inzake verificatie en waarborgen (safeguards).

Binnen- en buitenlandse samenwerking

Het werkveld van de ANVS heeft een sterk internationale dimensie. Hierop zijn specifieke verdragen van de VN en EU van kracht op het gebied van non-proliferatie, beveiliging en transport. Euratom en IAEA geven juridische en inhoudelijke kaders voor stralingsbescherming, nucleaire veiligheid, beveiliging en safeguards. De verplichtingen op grond van het Euratom-verdrag en de daarop gebaseerde richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

De ANVS sluit zoveel mogelijk aan bij internationaal geaccepteerde beginselen, aanbevelingen, praktijken en afspraken, die tot stand zijn gekomen onder de vlag van de EU, IAEA, VN, OECD/NEA, OSPAR, ENSRA, ESARDA, HERCA, EACA, ENSREG en de WENRA. HERCA en WENRA zijn samenwerkingsverbanden tussen autoriteiten waarin onder meer ervaringen en ontwikkelingen worden gedeeld. Ook wordt er afgestemd hoe invulling/uitvoering wordt gegeven aan EU-regelgeving (bijvoorbeeld via het opstellen van 'guidance'). WENRA ontwikkelt daarnaast ook 'reference levels'. Daarbij spreken de landen af waar ze zich aan houden. Ze werken daarom indirect door in de uitwerking van de regelgeving. Nationale omstandigheden geven soms wel aanleiding op bepaalde punten een specifieke invulling te geven.

Op binnenlands gebied werkt de ANVS samen met verschillende autoriteiten en inspecties die dezelfde toezichtobjecten hebben. Nationale toezichthouders waar de ANVS mee samenwerkt zijn onder andere de Inspectie Leefomgeving en Transport, Staatstoezicht op de Mijnen, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Douane, Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Militaire Gezondheidszorg. Heldere afspraken met deze organisaties over verantwoordelijkheden en afbakening zijn nodig, onder andere om te voorkomen dat er onbewust gaten vallen in toezichtaandacht of juist onnodige toezichtlasten voor bedrijven of instellingen ontstaan door dubbele toezichtaandacht.

1.4 Juridisch kader

De ANVS is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De ANVS is ingesteld op basis van de Instellingswet ANVS 2016.² Op basis van deze wet zijn wij belast met het verlenen van vergunningen, het toezicht op de naleving van de Kernenergiewet, het adviseren over beleid, wet- en regelgeving, het geven van voorlichting, het onderhouden van relaties met internationale organisaties en het doen van onderzoek ten behoeve van de uitvoering van die taken. Daarnaast mogen wij op basis van deze wet regels stellen met betrekking tot organisatorische of technische onderwerpen. De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is niet bevoegd om beleidsregels voor de ANVS te maken.³

Wij houden toezicht op de naleving van de Kernenergiewet en van verschillende daarop gebaseerde amvb's en regelingen die te maken hebben met nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging, het vervoer van gevaarlijke stoffen en conventionele milieuproblematiek bij nucleaire inrichtingen. Wij zijn onder andere bevoegd tot het uitvoeren van periodieke inspecties, en het controleren en beoordelen van prestaties. Overtredingen van wet- en regelgeving kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk aangepakt worden.

De manier waarop wij toezicht houden en interveniëren wordt geleid door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Er is veel regelgeving van Europese en internationale organisaties, zoals Euratom en het IAEA. In het algemeen behoeven deze regelingen omzetting naar nationale wetgeving voordat zij in Nederland van toepassing zijn (bijvoorbeeld: de eisen van de IAEA met betrekking tot het instellen van een regulatory body moesten éérst worden opgenomen in de Kernenergiewet, voordat er een zbo kon worden gecreëerd). Een uitzondering hierop zijn de verordeningen van de Europese Unie; deze hebben rechtstreekse werking.

² Wet van 26 april 2016 tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming.
³ Dit is het gevolg van internationaal vereiste en nationaal gewenste onafhankelijkheid. Artikel 12a Instellingswet ANVS 2016.

1.5 Organisatie

Wij hebben een organisatiestructuur die aansluit bij de belangrijkste onderverdeling in ons toezichtveld (zie organogram). De afdeling Nucleaire Veiligheid en Beveiliging (NVB) richt zich op de nucleaire installaties en beveiliging zowel van nucleaire inrichtingen als van radioactieve stoffen. De afdeling Stralingsbescherming en Crisismanagement (SBC) richt zich op alle vormen van stralingsbescherming en crisisvoorbereiding. De taken op het gebied van planning en control, communicatie en ondersteuning zijn samengebracht in de afdeling Sturing, Communicatie en Ondersteuning (SCO).



Interne samenwerking

Al onze activiteiten voor nucleaire veiligheid, stralingsveiligheid en beveiliging staan ten dienste van het bredere begrip veiligheid. De activiteiten zijn vaak aanvullend op elkaar en zijn daarom in essentie ook niet los van elkaar te zien. De ANVS kent een intensieve samenwerking tussen afdelingen: inzicht in risico's op het ene terrein kan mede bepalend zijn voor keuzes op één van de andere terreinen. Soms is het verband elkaar versterkend, zo gaan het niveau van veiligheidscultuur en beveiligingscultuur vaak hand in hand. En soms is het ook tegengesteld, veiligheid vraagt om 'de deur open' en beveiliging vraagt om 'de deur dicht'. Maar zij staan op enigerlei wijze met elkaar in verband en is er winst te halen uit het verbinden van de aandachtsvelden. Een uniforme aanpak en een gemeenschappelijke visie zijn daarvoor belangrijke randvoorwaarden.

1.6 Kernwaarden

De ANVS streeft in al haar handelen naar een drietal kernwaarden:

Betrouwbaar. De ANVS handelt voorspelbaar, eenduidig en duidelijk. Hierdoor zijn wij een betrouwbare organisatie voor onze omgeving. De ANVS'er kent zijn of haar verantwoordelijkheid, neemt die en legt hierover verantwoording af. Afspraken worden nagekomen en gemaakte overwegingen zijn helder en daarmee uitlegbaar. Om eenduidig en voorspelbaar te handelen werken we intern intensief samen, hanteren we het vierogenprincipe en hebben we ons beleid en verantwoordelijkheden eenduidig belegd.

Deskundig. De medewerkers van de ANVS zijn vakbekwaam en ter zake kundig. Binnen de organisatie werken gedreven professionals die plezier en voldoening halen uit het uitoefenen van hun vak. Ze zijn in staat helder te adviseren en besluiten voor te bereiden, staan boven de materie en zijn gericht op leren en verbeteren. Ieder doet dit vanuit zijn of haar eigen discipline. Ieder werkt vanuit het belang van de ANVS, (internationale) kennis wordt hiertoe optimaal ingezet. Multidisciplinair werken, kennis delen en leren van elkaar staat centraal. Hierdoor blijft ook de beleidscyclus gesloten en ontwikkelt het beleid voortdurend. De ANVS stelt kennis beschikbaar en coördineert onderzoek om de kennisbasis te versterken.

Transparant. De ANVS kiest voor open communicatie en informatievoorziening, zowel naar de omgeving, zoals publiek en stakeholders, als intern. Deze openheid zorgt ervoor dat onze bestuurlijke en primaire processen en ons werk verifieerbaar zijn. Transparantie wordt ook bevorderd door een communicatieaanpak die als uitgangspunt heeft dat informatie openbaar ter beschikking wordt gesteld, tenzij dit om redenen van privacy, bedrijfsgevoeligheid, veiligheid of beveiliging niet kan. De dialoog die hierdoor ontstaat stimuleren wij.

2. Leidende principes

Wij hanteren principes als basis voor onze toezicht- en interventiestrategie. Deze principes geven richting aan ons handelen in bekende en nieuwe situaties. Dit vergroot onze consistentie, handelingsnelheid en voorspelbaarheid. De principes zijn richtinggevend maar bieden geen blauwdruk. Er zit bewegingsruimte en spanning in. Waar eindigt bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid als een instelling zelf onvoldoende investeert in het waarborgen van de veiligheid? En hoe interpreteren wij reasonably in *As Low As Reasonably Achievable*? De antwoorden op deze afwegingen zijn contextafhankelijk.

De principes die richting geven aan de toezicht- en interventiestrategie zijn:

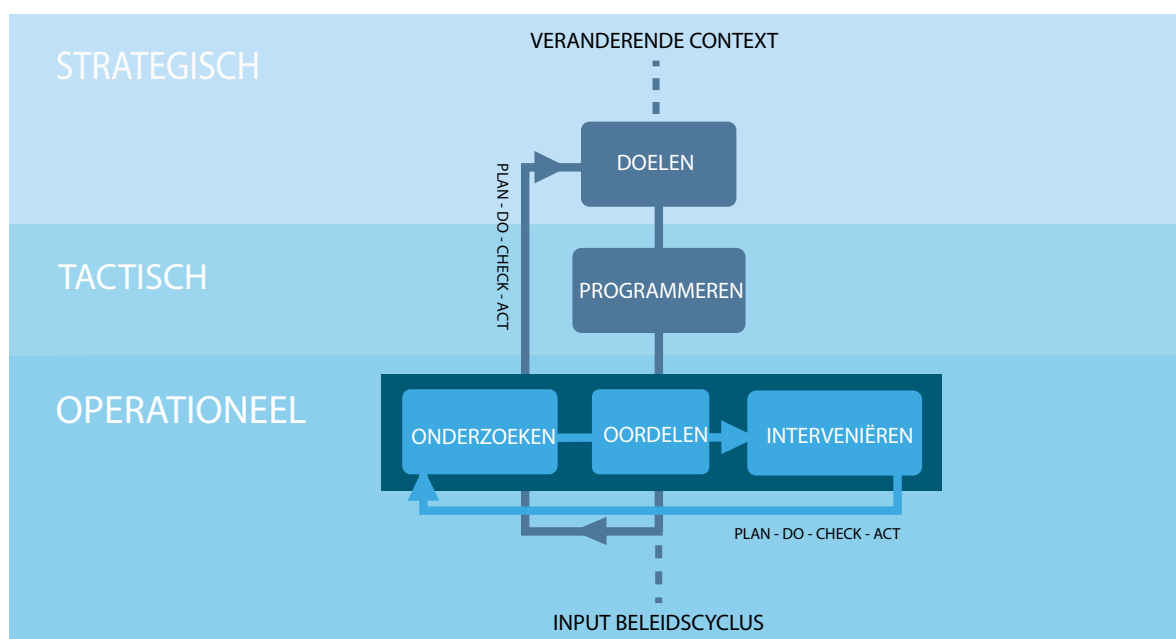
- **Veiligheid voorop.** Al het werk van de ANVS staat in het teken van het bewaken en continu bevorderen van het publieke belang 'Veiligheid'. De ANVS neemt dit publieke belang steeds expliciet als uitgangspunt bij toezicht- en interventie vraagstukken (zie WRR 2013, Toezien op publieke belangen). Uiteindelijk draait ons werk om de bescherming van mensen en milieu tegen de negatieve gevolgen van ioniserende straling. Dit gaat verder dan alleen het realiseren van regelnaleving. Veiligheid staat voorop bij nucleaire installaties, bij toepassing van stralingsbronnen en tijdens het transport en overige blootstellingen (bijvoorbeeld blootstelling door radon, bouwstoffen, NORM etcetera). Beveiliging en het voorkomen van oneigenlijke verspreiding van kennis en radioactief materiaal (non-proliferatie) zijn een essentieel onderdeel van veiligheid.
- **Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen.** De exploitant, gebruiker of vervoerder van nucleaire of stralingstoepassingen draagt de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Zonder deze verantwoordelijkheid over te nemen, zien wij erop toe dat de bedrijven en instellingen de veiligheid waarborgen en niet compromitteren. Het publiek kan erop vertrouwen dat wij onze missie waarmaken en wij leggen daarover verantwoording af. Wij geven vertrouwen aan ondertoezichtstaanden maar onderzoeken kritisch of dit gerechtvaardigd is.
- **Voortdurend verbeteren.** Wij hebben als doel de veiligheid op een "state of the art"-niveau te houden. Een veranderende omgeving, technologische ontwikkelingen, ongevallen en incidenten, en voortschrijdende inzichten geven aanleiding om verbeteringen door te voeren. Dit zijn verbeteringen voor zowel het beleid, de regelgeving, de praktijk als onze eigen werkwijze. Wij signaleren doorlopend verbetermogelijkheden en interveniëren gevraagd en ongevraagd om de veiligheid te vergroten. Wij verlangen van alle ondertoezichtstaande bedrijven of instellingen dat ze de risico's zo klein houden als redelijkerwijs mogelijk is ('As Low As Reasonably Achievable' (ALARA)). De ANVS eist dat de sector voortdurend en pro-actief werkt aan verbetering van de veiligheid. Deze eis is wettelijk verankerd.
- **Risicogericht.** De ANVS hanteert een risicogerichte aanpak – ook graduele aanpak genoemd – bij de uitvoering van haar werk. Wij kunnen niet alle risico's aanpakken en maken daarom onderbouwde keuzes over waar wij ons op richten en op welke wijze. Wij richten ons op de inrichtingen, activiteiten, signalen en ontwikkelingen die wij meer risicovol achten. Wij doen dit informatiegestuurd, onder andere op basis van analyses die inzicht geven waar belangrijke risico's zich bevinden. Verder zijn de voorwaarden in het kader van de vergunning en onze toezicht- en interventierespons strenger bij grotere risico's en ernstigere niet-naleving.
- **Verbindend.** Voor een goede taakuitvoering zijn samenwerking en afstemming met partners en stakeholders cruciaal. Samenwerken en afstemmen is voor ons een kernactiviteit. Op nationaal gebied is afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het integrale veiligheidsbeleid en met het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) voor wat betreft het beveiligingsbeleid vanzelfsprekend. Op het gebied van stralingsbescherming is samenwerking met andere departementen en rijksinspectiediensten, die hier ook mee van doen hebben, wezenlijk. Internationale verbinding is essentieel voor beïnvloeding en vertaling van internationale regelgeving en -richtlijnen, om te kunnen beschikken over de benodigde kennis en expertise, en voor grensoverschrijdende aangelegenheden zoals (voorbereiding op) potentiële nucleaire ongevallen en transport. Gezien de beperkte omvang, maar grote diversiteit van de nucleaire installaties in Nederland, is het onontkoombaar dat wij gedeeltelijk een beroep doen op buitenlandse kennis en expertise. Wij bewaken daarbij onze eigen verantwoordelijkheid in het Nederlandse domein.

- **Functiescheiding** Wij hebben de functionele scheiding zo georganiseerd dat er een goede balans is tussen de wenselijkheid van rolvastheid in taken en het belang van het intern kunnen delen van ervaringen en informatie. Eén bestuurslid heeft vergunningverlening in zijn portefeuille en de ander toezicht en handhaving. Medewerkers die een beslissende rol spelen in de behandeling van vergunningaanvragen, mogen niet dezelfde zijn als medewerkers die een beslissende rol spelen in het houden van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Teamleider en afdelingshoofd sturen hierop en controleren het consequent toepassen van deze functiescheiding.

3. Werkwijze

De ANVS bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. We doen dit in een omgeving die aan verandering onderhevig is. We hebben niet alleen te maken met bestaande en bekende risico's, maar ook met veranderende omstandigheden en nieuwe risico's. Wij moeten voor elk van deze situaties zorgen voor een passende aanpak. Wij kunnen daarbij uit verschillende mogelijkheden kiezen, zoals de aanpassing van beleid en/ of regelgeving, vergunningverlening, publieksvoorlichting en toezicht- en interventie. De keuze voor toezicht- en interventie vormt het vertrekpunt van de werkwijze die in deze en de volgende hoofdstukken is beschreven.

Doel. Het doel van toezicht en interventie omvat zowel naleving van wettelijke bepalingen als het stimuleren van adequate veiligheidscultuur. Onze werkwijze - het proces van toezicht en interventie - bestaat uit een reeks van activiteiten. De activiteiten hangen met elkaar samen en vormen een leercyclus. Wij visualiseren dit als volgt:



Programmeren. Wij bepalen periodiek waar wij ons op richten en onze capaciteit op inzetten. Deze tactische keuzes leggen we vast in jaarprogramma's en toezichtplannen. Dit programmeren is gebaseerd op het Koersdocument voor de komende jaren, signalering en risicoanalyse door onder andere data-analyse, input vanuit vergunningsverlening, de gevolgen van beleidswijzigingen en de evaluatie van toezicht en interventie over de afgelopen periode. Daarnaast reserveren we capaciteit voor reactief toezicht naar aanleiding van meldingen, incidenten en ongevallen. Dit wordt in **hoofdstuk vier** uitgewerkt.

Onderzoeken, oordelen, interveniëren. We voeren op een planmatige wijze onze toezicht- en interventieactiviteiten uit met als doel het bewaken en bevorderen van de veiligheid. Wij voeren hiertoe allerlei werkzaamheden uit zoals inspecteren, monitoren van de voortgang van verbetertrajecten, reageren op meldingen, oordelen of risico's adequaat beheerst worden, be(oordelen) of wordt voldaan aan wettelijke bepalingen (zie tekstbox 1) en ingrijpen waar dat nodig is. Deze activiteiten – samengevat tot onderzoeken, oordelen en interveniëren – vormen de kern van ons operationeel werk. Dit wordt in de **hoofdstukken vijf en zes** uitgewerkt.

Evalueren en verantwoorden. Wij evalueren periodiek het toezicht- en interventieproces om te leren van onze ervaringen en het sluiten van de kwaliteitscirkel (Plan Do Check Act). Wij stellen daarbij vragen zoals: Richten we ons op de juiste dingen? Zien we belangrijke risico's tijdig? Zijn onze maatregelen effectief? Inzichten uit de evaluatie voeden het vergunningenproces, de beleidscyclus en de nieuwe cyclus van programmeren. Wij leggen verantwoording af over de gemaakte keuzes en behaalde resultaten: hoe staat de veiligheid ervoor? Dit wordt in **hoofdstuk zeven** uitgewerkt.

Tekstbox 1: Beoordelen

Zowel in de Toezicht- en Interventiestrategie als in het Vergunningenbeleid wordt het begrip beoordelen gebruikt, waarbij het doel van het beoordelen verschilt.

Beoordelen in het kader van *besluiten betreffende een toestemming* valt onder het Vergunningenbeleid. Hieronder verstaan wij in ieder geval:

- Beoordelen van documenten zoals de aanvraag van een vergunning of erkenning om te komen tot een beschikking.
- Beoordelen in het kader van goedkeuringen. Deze goedkeuringen betreffen besluiten. Voorbeelden zijn vereiste goedkeuringen uit vergunningen – zoals de beoordeling van een plan van aanpak – en van beveiligingspakketten en beveiligingsplannen.

(Be)oordelen in het kader van *voldoen aan wettelijke bepalingen* valt onder de Toezicht- en Interventiestrategie. Dit zijn alle overige beoordelingen en betreft eigenlijk oordeelsvorming. Hieronder valt onder andere oordeelsvorming van meldingen, incidenten en van de twee- en tienjaarlijkse veiligheidsevaluaties.

4. Programmeren

Het maken van afgewogen keuzes over wat onze prioriteiten zijn voor de komende periode en hoe wij onze capaciteit gericht inzetten.

In dit onderdeel geven wij antwoord op de volgende vragen:

- Wat zijn onze tactische afwegingen bij programmeren?
- Welke criteria hanteren wij bij het bepalen van het belang van risico's?
- Hoe ziet ons proces van programmeren eruit?

4.1 Tactische afwegingen

Met toezicht en interventie hebben wij als doel om de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging voor deze en volgende generaties continu te bewaken en te bevorderen. Wij werken daarbij risicogericht. Dat wil zeggen dat we ons meer richten op de belangrijke risico's van vandaag en morgen zonder dat we ons blindstaren op alleen deze risico's. Wij hebben niet de capaciteit en niet de wens om alles te onderzoeken, om van alles iets te vinden en om bij elke bevinding te interveniëren. Waar belangrijke risico's zich op enig moment bevinden is deels onzeker en aan verandering onderhevig. Met programmeren bepalen wij periodiek waar wij onze capaciteit op richten en hoe wij ons werk vormgeven. We lichten twee belangrijke tactische afwegingen uit.

Bepalen van intensiteit. We variëren de toezicht- en interventie-intensiteit per bedrijf/ instelling en groepen bedrijven/ instellingen. We zorgen ervoor dat we een voldoende scherp beeld hebben van het niveau van veiligheid en beveiliging van individuele of groepen bedrijven/ instellingen. We bepalen in welke gevallen we een meer intensief onderzoek nodig achten om tot een haarscherp beeld te komen. Of wanneer het functioneren van een bedrijf/ instelling aanleiding geeft tot extra aandacht van de ANVS. Ook kan een thema of groep bedrijven/instellingen extra aandacht krijgen naar aanleiding van bijvoorbeeld signalen of incidenten. De intensiteit wordt periodiek (minimaal jaarlijks) bepaald door verschillende risico's binnen de subdomeinen te vergelijken en prioriteren.

Keuze tussen proactief en reactief toezicht. We bepalen periodiek de gewenste balans tussen de mate waarin wij onze eigen agenda vormgeven (proactief) of deze laten leiden door incidenten en meldingen (reactief). Wij kunnen deze balans deels maar, niet helemaal, zelf bepalen. Indien er incidenten plaatsvinden of er storingen zijn met niet-verwaarloosbare gevolgen voor de veiligheid, dan reageren wij hier uiteraard op. Wij kunnen dan niet vasthouden aan de eerder vastgestelde agenda. Indien we echter ons werk alleen laten leiden door incidenten en meldingen, dan lopen we de kans dat we belangrijke ontwikkelingen missen of dat er blinde vlekken ontstaan en dat ons toezicht minder effectief wordt. De balans tussen proactief en reactief toezicht wordt ook bepaald door de aard van de risico's. Wij kunnen risico's die vooraf slecht detecteerbaar zijn, zoals bepaalde integriteitsrisico's, en beperkte impact hebben beter reactief aanpakken. Risico's met potentieel catastrofale gevolgen vragen uiteraard om een proactieve aanpak.

Op de verschillende werkgebieden van de ANVS werkt de balans tussen proactief en reactief anders uit. Nucleaire inrichtingen worden intensief onderzocht en alle relevante onderwerpen komen gedurende enkele jaren aan bod (cyclus van basisonderzoeken). Dit stelt ons in staat om een uitspraak te doen over de veiligheid en beveiliging per inrichting. Dit toezicht is in de basis proactief omdat, hoewel het aantal instellingen beperkt is, de potentiële impact van de risico's groot is. Voor medische, industriële en transportgerelateerde bedrijven of instellingen geldt dat jaarlijks een deel van de bedrijven en instellingen onderzocht en beoordeeld wordt. Dit toezicht leent zich goed voor een doelgroepspecifieke of thematische aanpak, waarbij een bepaalde doelgroep (selectie van bedrijven of instellingen) of een bepaald type risico centraal staat. Het toezicht heeft bovendien een sterkere reactieve component, er zijn namelijk jaarlijks een groot aantal meldingen en incidenten die opgevolgd dienen te worden.

4.2 Criteria

We werken risicogericht en dat betekent dat we onszelf zoveel mogelijk richten op belangrijke risico's binnen ons werkveld, binnen een groep bedrijven/instellingen of binnen een specifiek bedrijf/instelling zonder dat we ons blindstaren op deze risico's. Het bepalen van het belang van risico's is subjectief: er is niet een exact of absoluut antwoord. Wij hanteren meerdere criteria om het belang van een risico te bepalen (zie tekstbox 2). Wij maken onder andere de veiligheid-gerelateerde inschatting van 'kans keer impact' van een risico; dus hoe waarschijnlijk het is dat iets mis gaat en wat de mogelijke negatieve gevolgen (of schade) kan zijn. Wij geven ook een kwalificatie van de situatie: de ernst van de (mogelijke) overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder. Deze criteria komen terug in de interventiematrix (hoofdstuk 6).

Tekstbox 2: Criteria bij bepalen van individuele prioriteiten

1. **Kans:** We bepalen wat de kans is dat een bepaald risico zich voor kan doen, of de mate waarin een bedrijf/instelling of groep bedrijven/instellingen 'in control' is. Belangrijke factoren waarmee rekening wordt gehouden zijn:

- De "nalevinghistorie" bij een bedrijf, branche of thema
- Signalen en incidenten bij een bedrijf, branche of thema
- Internationale gebeurtenissen (signalen, incidenten, ongevallen)

Bijvoorbeeld: we scoren nucleaire installaties op elf aspecten – zoals primair proces, onderhoud en kwaliteitsborging – die een beeld bieden van de mate waarin risico's beheerst worden.

2. **Impact:** We schatten in wat de verwachte impact of schade is wanneer een bepaald risico zich manifesteert.

Bijvoorbeeld: de mate van blootstelling aan straling van gebruiker, patiënt, bezoekers, ziekenhuis, directe omgeving, of breder en de maatschappelijke onrust die kan ontstaan. Een zuiver administratieve overtreding scoort bijvoorbeeld laag.

3. **Ernst overtreding:** We maken een beoordeling van de ernst van de (mogelijke) overtreding.

4. **Verwijtbaarheid overtreder:** We maken een inschatting van de verwijtbaarheid van het gedrag van de overtreder.

5. **Zicht:** We willen periodiek in alle delen van ons werkveld zien hoe het ervoor staat en zichtbaar zijn, ook al lijken de risico's beperkt. We voorkomen blinde vlekken.

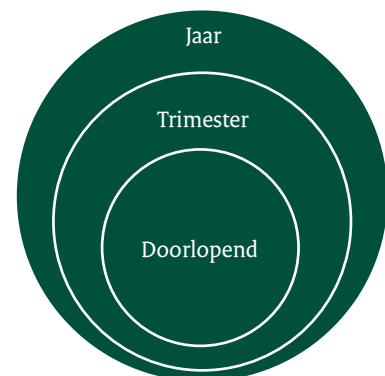
Criteria bij het bepalen van een portfolio aan werkzaamheden

We bepalen bij het programmeren niet alleen individuele prioriteiten.

We bewaken dat het geheel aan prioriteiten en werkzaamheden gebalanceerd is.

Wij vragen ons onder andere af:

- Zijn we met onze activiteiten voldoende zichtbaar en geloofwaardig in de verschillende delen van ons werkveld?
- Hebben wij een goede spreiding in verwachte doorlooptijd van de werkzaamheden? Doen we bijvoorbeeld niet alleen langlopende trajecten?
- Investeren wij voldoende in onze informatiepositie om te kunnen bepalen waar belangrijke risico's van morgen zich bevinden? Hebben wij een goede balans in de verhouding tussen toezicht- en interventieactiviteiten (zoals het doen van inspecties/onderzoeken) en activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de interne organisatie (zoals het trainen van onze toezichthouders)?



4.3 Proces van programmeren

Wij stellen jaarlijks een programma van activiteiten op waarin we tactische keuzes maken over hoe we toezicht willen vormgeven en waarop we ons toezicht willen richten. Dit programma is niet statisch, maar wordt indien daarvoor een aanleiding bestaat (bijvoorbeeld een groot ongeval) aangepast aan veranderende omstandigheden. Wij onderscheiden daarbij drie snelheden: een *jaarcyclus*, een *trimestercyclus* en *doorlopend proces*. In het proces van programmeren verbinden wij het bredere ANVS-perspectief met de context waarbinnen de individuele teams opereren.

Jaarcyclus: Waar richten wij ons op?

Wij bepalen jaarlijks als ANVS waar wij ons op richten en wat de prioriteiten op hoofdlijnen zijn. Deze ANVS-brede richting baseren wij onder andere op het actuele beeld dat de ANVS heeft opgebouwd van haar werkveld en het Koersdocument. Dit geeft de afdelingen en teams richting bij de vormgeving van hun plannen. Deze taak ligt met name op het niveau van het bestuur.

Het jaarplan beschrijft alle werkzaamheden en wordt verder verbijzonderd voor elk subdomein: stralingsbescherming, beveiliging en safeguards, en nucleaire veiligheid. Wij bepalen per afdeling en team wat wij willen bereiken en waar wij ons concreet op richten. Voor de toezichtactiviteiten wordt vervolgens per subdomein een toezichtplan opgesteld.

Het toezichtplan staat vast en wordt, behalve in een uitzonderlijk geval, niet aangepast. Het toezichtplan wordt vervolgens vertaald in een meer uitvoerend werkplan (wie doet wat, wanneer en hoe). Indien er een aanleiding is kan dit werkplan tussentijds bijgesteld worden binnen de afspraken van het jaarplan. De teamleiders waarborgen samenhang tussen de plannen, de inzet van de juiste competenties en een optimale inzet van de beschikbare capaciteit.

Het jaarplan en toezichtplan worden beter naarmate onze informatiepositie beter is. Wij optimaliseren onze informatiepositie voorafgaand aan het maken van keuzes:

- Wij verzamelen en analyseren data van het werkveld, zoals de vereiste deskundigheid, hoeveelheid en soort radioactief materiaal, locatie, milieueffecten, blootstelling, incidentenhistorie, soorten en veelzijdigheid van handelingen en werkzaamheden.
- We verzamelen bevindingen en ervaringen die we in het werkveld hebben opgedaan via bijvoorbeeld inspecties, audits en themaonderzoeken. Kennis van (inter)nationale collega-autoriteiten/-toezichthouders wordt hierbij ook gebruikt. Hebben wij voldoende inzicht in de naleving bij een bepaalde instelling of binnen een bepaalde branche? Hoe staat het met de naleving bij een bepaalde instelling of binnen een bepaalde branche?
- We verzamelen signalen, bijvoorbeeld via klokkenluiders. De ANVS biedt de mogelijkheid om informatie anoniem of vertrouwelijk onder de aandacht te brengen. Is de aangeleverde informatie betrouwbaar en correct? Welke duiding moet worden gegeven aan de signalen?
- We halen inzichten op bij vergunningverlening en beleid. Wat zijn hun ervaringen met een vergunninghouder? Of welke beleidsvraagstukken doemen op in andere landen?
- We voeren vervolgens signalerings- en risicoanalysewerkzaamheden uit. Welke nieuwe ontwikkelingen of patronen zien we in de data? Welke blinde vlekken hebben we?

Wij ontwikkelen daarmee een gedeeld beeld over hoe het werkveld er volgens ons voor staat, welke risico's we zien, en waar wij een informatietekort ervaren. Deze informatiepositie vormt vervolgens de basis van hoe onze portefeuille aan prioriteiten en programma aan werkzaamheden eruit komt te zien.

Trimestercyclus: Liggen we op koers?

Wij monitoren periodiek of wij op de gewenste koers zitten en of nieuwe omstandigheden om koersverandering vragen. Dit is in de regel een lichte bijstelling van de jaarcyclus. Deze bijstelling gaat niet alleen over de vraag of we de planning halen, maar ook of we daarmee de gewenste resultaten gaan behalen. Dit vraagt in ieder geval om een goede informatiepositie over de geplande en de uitgevoerde onderzoeken en inspecties, de status en doorlooptijd van de opgelegde maatregelen en de geïnitieerde interventies. Deze cyclus is nog in ontwikkeling.

Doorlopend proces: Hebben we reden om van ons plan af te wijken?

Wij wegen verder doorlopend af of en hoe we reageren op meldingen en signalen. Wij moeten alert zijn en ons blijven richten op belangrijke risico's. Het actueel houden van het risicobeeld is hiervoor essentieel om steeds te weten wat wij als de belangrijkste risico's zien op een bepaald moment. Wij kunnen niet star vasthouden aan onze eigen agenda, maar willen ook niet zomaar achter elke melding en elk signaal aangaan. Deze afweging is lastig in de praktijk, omdat een melding of signaal vaak beperkte informatie geeft en voor beter begrip nader onderzoek vraagt. Het oppakken van een melding of signaal dat significante werkzaamheden met zich meebrengt, moet voor zover er niet bij de planning rekening mee gehouden is, gepaard gaan met het expliciet deprioriteren van andere werkzaamheden. Hiernaast zijn er gebeurtenissen (bijvoorbeeld een groot ongeval, storingen bij nucleaire installaties, inbreuk op de beveiliging bij nucleaire installaties of toezeggingen aan de Tweede Kamer) die ons geen keuze laten maar direct onze aandacht zullen vragen.

Wij proberen meldingen en signalen zoveel mogelijk op een gestandaardiseerde, efficiënte wijze af te handelen. Hier moet echter wel steeds in het oog worden gehouden dat het uitvoeren van onderzoek en het nemen van correctieve en preventiemaatregelen primair de verantwoordelijkheid van de ondertoezichtstaande is.

5. Onderzoeken en oordelen

Onderzoeken: Het doen van onderzoek naar risico's en de beheersing van risico's bij individuele bedrijven of instellingen, groepen bedrijven of instellingen of naar thema's.

Oordelen: Het toetsen van en oordeel vormen over gedragingen, omstandigheden, ontwikkelingen en de mate van naleving.

In dit onderdeel geven wij antwoord op de volgende vragen:

- Welke afwegingen maken wij bij het vormgeven van het onderzoek?
- Welke typen onderzoeken voeren wij uit?
- Welke methodiek hanteren wij daarbij?

5.1 Afwegingen

Bepaalde inspecties/onderzoeken zijn relatief standaard, hebben we vaak uitgevoerd en kennen een uitgewerkt programma. De nadruk ligt dan vooral op een goede uitvoering van het onderzoek (efficiënt en uniform). Andere onderzoeken vragen meer denkwerk en voorbereiding vooraf: waar richten we ons precies op, welke afbakening kiezen we, welke vragen willen we beantwoord hebben, welke methoden gebruiken we?

We beschrijven in dit onderdeel een viertal afwegingen die relevant zijn bij het vormgeven van een onderzoek: integraal of partieel; gesloten of open; vertrouwen of zelf constateren; en aangekondigd of onaangekondigd.

Integraal of partieel?

Bij het afbakenen van het onderzoek stellen we onszelf meerdere vragen:

- a. Richten we het onderzoek op een bedrijf of instelling, een groep bedrijven of instellingen, of het gehele werkveld?
Op een ziekenhuis, op alleen grote ziekenhuizen of op alle ziekenhuizen?
- b. Richten we een inspectie op een risico-aspect, meerdere risico-aspecten of is het onderzoek integraal? Op alleen 'onderhoud' of op 'onderhoud, engineering en veiligheidscultuur'?
- c. Richten we ons op het constateren van uitkomsten of ook op het begrijpen van dieperliggende oorzaken en drijfveren?
Bepaalde risico-aspecten liggen dichtbij een uitkomst, zoals 'logboeken' of 'voldoende personeel'. Andere aspecten liggen dichtbij een oorzaak, zoals 'veiligheidscultuur'.

Wij balanceren de breedte en diepgang van het onderzoek. Gegeven een bepaalde capaciteit kunnen we een onderzoek niet breder én diepgaander maken. De optimale balans is situatie-afhankelijk.

Eén of meerdere bedrijven of instellingen

De keuze tussen een inspectie/onderzoek gericht op één bedrijf/instelling of meerdere bedrijven/instellingen wordt gedreven door aantal en heterogeniteit. Bij een kleine heterogene populatie onderzoeken we eerder de individuele instelling, omdat wij aannemen dat risico's instellingspecifiek zijn en de instellingen onderling beperkt vergelijkbaar zijn. Bij een grote relatief homogene populatie onderzoeken wij een selectie van instellingen. De hypothese is dat de risico's bij de deelpopulatie representatief zijn voor de gehele populatie.

Eén of meerdere risicoaspecten

De keuze tussen een onderzoek gericht op één of meerdere risico-aspecten of een integraal onderzoek wordt gedreven door de omvang en complexiteit van de instelling en de aard van de risico's. Bij een kleine, eenvoudige organisatie leidt elk onderzoek ter plaatse al snel tot een integraal oordeel. Bij een complexe, grote instelling vraagt een integraal en diepgaand onderzoek een enorme capaciteitsinspanning en doorlooptijd.

Uitkomsten of oorzaken

De keuze tussen een onderzoek gericht op uitkomsten of onderliggende oorzaken heeft te maken met de snelheid waarmee het risico wordt geadresseerd en of de uitkomsten een aanwijzing vormen voor een omvangrijker risico. Indien een risico niet snel genoeg gemitigeerd wordt door de instelling, dan moeten wij meer investeren in het begrijpen van de oorzaken en drijfveren. Ons handelen wordt effectiever indien we aangrijpen op die onderliggende oorzaken. De uitkomsten en oorzaken kun je achterhalen door een situatie af te pellen als een ui. Tekortschietende veiligheidscultuur kan de oorzaak zijn van onverwachte gebeurtenissen binnen een instelling. Langdurige financiële druk op de instelling kan de oorzaak zijn van tekortschietende veiligheidscultuur. Een lage energieprijs kan de oorzaak zijn van financiële druk op de instelling. De uitdaging van onderzoek en analyse is om het juiste niveau van abstractie te definiëren.

Gesloten of open?

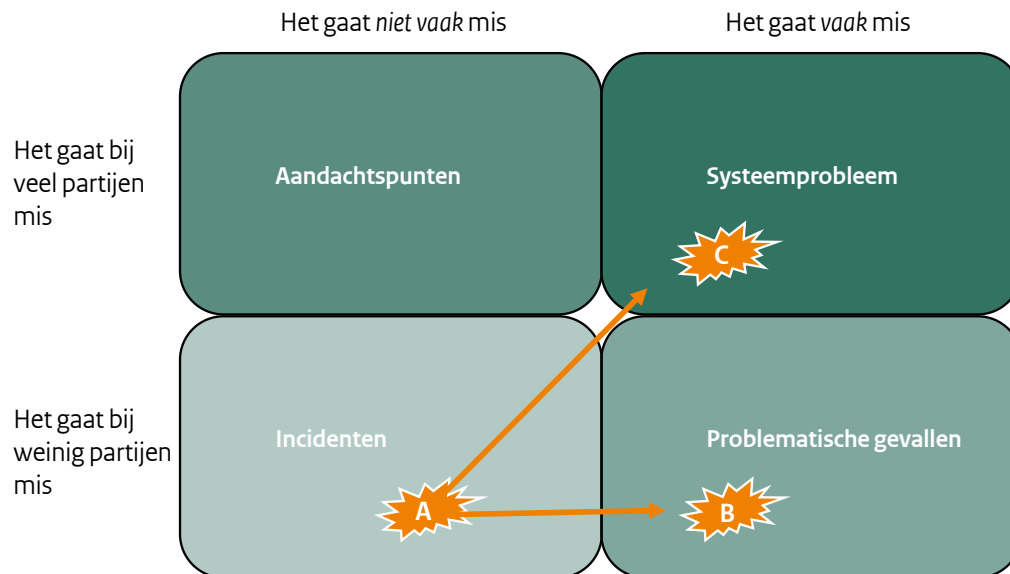
Bij het afbakenen van het onderzoek maken we ook de keuze hoe open of gesloten we het onderzoek willen vormgeven. Gesloten betekent dat we gericht het onderzoek uitvoeren en ons niet laten afleiden door allerlei observaties die geen directe betrekking hebben op het onderzoek. Een open onderzoek heeft een meer explorerend karakter en biedt ruimte om tijdens het onderzoek zowel de afbakening als aanpak aan te passen.

De keuze voor gesloten of open onderzoek hangt onder meer af van de aard van het risico dat we onderzoeken. Bij een onderzoek naar technische risico's, waarbij de constatering of de beheersing ervan in sterke mate evident of objectief is, past een meer gesloten aanpak. Bij een gedragsrisico, zoals veiligheidscultuur, waarbij duiding lastiger te observeren en objectiveren is, past een meer open aanpak.

Een open houding is ook nodig indien de reikwijdte van het risico onduidelijk is. Stel, er gaat iets mis bij een instelling:

1. Is de bevinding een incident en op zichzelf staand (A), of een symptoom van een dieperliggend probleem binnen deze instelling (B)?
2. Is de bevinding instellingspecifiek, of speelt dit risico ook bij andere instellingen (C)?

Wij visualiseren dit als volgt:



Indien er sprake van B of C is dan kunnen we wel alleen A adresseren, maar dan missen we het grotere probleem. De vaststelling dat er sprake is van B of C vraagt echter nader onderzoek en extra capaciteit. De keuze om in dit soort situaties wel of niet capaciteit beschikbaar te maken voor nader onderzoek hangt af van de mogelijke ernst van het risico en is één van de lastige afwegingen van ons werk.

Vertrouwen of zelf constateren?

De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt bij de vergunninghouder. Een afweging bij het vormgeven van onderzoeken is daarom de mate waarin wij op de informatie van het bedrijf of instelling willen en kunnen vertrouwen. Als een instelling de zaken goed op orde lijkt te hebben, dan kunnen we ervoor kiezen vaker te vertrouwen op de onderzoeken en analyses die door de instelling zijn uitgevoerd. Wij hebben dan minder behoefte aan eigenstandig onderzoek. In sommige gevallen is het noodzakelijk om zelf onderzoek te doen, omdat we de aangeleverde kwaliteit niet vertrouwen of omdat we periodiek willen toetsen of we terecht vertrouwen hebben in een bedrijf of instelling. In de praktijk wisselt de balans tussen vertrouwen op de instelling en zelf constateren. De bevindingen uit de onderzoeken die uitgevoerd worden in onze opdracht door derde partijen (zoals technical support organisations) beschouwen we (na een eigen beoordeling van de bevindingen) overigens ook als zelf geconstateerd. Bevindingen uit onderzoeken uitgevoerd door certificerende instellingen worden eveneens door ons overgenomen, tenzij er aanleiding is de conclusies in twijfel te trekken.

Aangekondigd of onaangekondigd onderzoek?

De ANVS maakt een bewuste afweging of inspecties/onderzoeken aangekondigd worden of niet. Op alle onderdelen van het werkveld heeft de ANVS het recht en de mogelijkheid om onaangekondigde onderzoeken uit te voeren. Complexere onderzoeken worden aangekondigd uitgevoerd zodat de efficiëntie van het bezoek hoog is. Echter als er bijvoorbeeld een vermoeden bestaat dat de aankondiging zou kunnen leiden tot beïnvloeding van het onderzoek dan kan er gekozen worden voor een onaangekondigd onderzoek. De wetenschap dat onaangekondigde onderzoeken mogelijk zijn, kan leiden tot een betere naleving. Alleen al dit positieve uitstralingseffect kan een reden zijn om onaangekondigde onderzoeken uit te voeren, zelfs zonder dat er een vermoeden van beïnvloeding van het onderzoek is.

5.2 Typologie

Risico's doorlopen een levenscyclus: risico zijn allereerst onvermoed en onbekend, daarna onbegrepen en onbeheerst, en ten slotte begrepen en beheerst. Dit kunnen we als volgt onderverdelen en visualiseren:



In elke fase van de ontwikkeling van het risico voeren wij onderzoeken uit. Het doel en de opzet van het onderzoek verschilt per fase. Voordat wij een bepaald onderzoek vormgeven, bepalen we op welke fase(s) van de levenscyclus wij ons met het onderzoek richten. De opzet van het onderzoek hangt daar namelijk van af:

- Onderzoek naar onbekende en onvermoede risico's:** Analyseren van ontwikkelingen en vertalen naar mogelijke risico's. De onzekerheid over de juiste richting van het onderzoek en wat het oplevert is relatief groot. Qua methodiek past bijvoorbeeld de ontwikkeling van plausibele scenario's.
- Onderzoek naar onbegrepen risico's:** Analyseren van risico's die we zien, maar nog niet doorgronden. De opzet en aanpak van het verkennende of verdiepende onderzoek hangt af van de aard van het risico en onze informatiepositie.
- Onderzoek naar onbeheerste risico's (status verbeterprogramma):** Bepalen of eerder geconstateerde misstanden of nalevingstekorten op adequate wijze worden opgevolgd. Het verbeterprogramma heeft als doel om onbeheerste risico's (nalevingstekorten) te gaan beheersen en is gericht op de snelheid van verbetering en verankering ervan.
- Onderzoek naar beheerste risico's:** Toetsen en monitoren of bekende risico's op adequate wijze beheerst worden en dat er geen nalevingstekorten ontstaan. Het onderzoek is een redelijk vast en bekend programma.

Bepaalde typen onderzoek – zoals de objectinspectie, administratiecontrole en systeemtoezicht (audit) – zijn sterk gericht op c) en d). Periodiek moeten we onszelf afvragen of we een goede balans hebben in waar we onze onderzoeken op richten. Onderzoeken zoals genoemd onder (c en d) zijn meer tastbaar, meer urgent en kennen minder onzekerheid. Deze onderzoeken krijgen daardoor eerder een hogere prioriteit dan de meer ambigue, onzekere, maar niet minder belangrijke onderzoeken zoals genoemd onder (a en b). In tekstbox 3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende type onderzoeken die gehanteerd kunnen worden.

Tekstbox 3: Typen inspectie/onderzoek

We benoemen hieronder typen onderzoek, die op punten van elkaar verschillen:

- Bij bepaalde onderzoeken staat centraal *wat* het onderwerp van het onderzoek is, zoals een object, branche of een thema.
- Bij andere onderzoeken staat centraal *hoe* we het onderzoek vormgeven, zoals door middel van een administratiecontrole, audittechnieken of een missie.

Objectinspectie:

Een controle ter plekke van een object (bedrijf, instelling of handeling zoals bijvoorbeeld transport) waarbij wordt nagegaan of wordt voldaan aan de administratieve verplichtingen, wordt gewerkt conform het gedocumenteerde systeem of dat de fysieke wereld voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn.

Brancheonderzoek:

Een onderzoek waarbij een groep bedrijven of instellingen die in eenzelfde werkveld actief zijn, centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn onder andere niet-destructief onderzoek bij bedrijven, ziekenhuizen of nucleaire installaties. Bij een brancheonderzoek wordt het aantal te onderzoeken bedrijven/instellingen bepaald om een representatief beeld te kunnen vormen. Er kan ook voor gekozen worden alle bedrijven/instellingen te onderzoeken.

Themaonderzoek:

Een onderzoek waarbij niet een individueel bedrijf of instelling, maar een groep bedrijven of instellingen of een werkveldbreed risico centraal staan. Bij een themaonderzoek wordt het aantal te onderzoeken bedrijven/instellingen bepaald om een representatief beeld te kunnen vormen. Er kan ook voor gekozen worden alle bedrijven/instellingen te onderzoeken.

Administratiecontrole:

Een controle waarbij via het bestuderen van documenten, administratie en/of registraties wordt nagegaan of wordt voldaan aan de administratieve verplichtingen, wordt gewerkt conform het gedocumenteerde systeem of dat de fysieke wereld voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn. Voorbeeld: rapportageverplichtingen uit de vergunning en andere rapportages.

Systeemtoezicht (audittechniek):

Dit toezicht is erop gericht om na te gaan of het bedrijf of instelling in voldoende mate controle heeft over de veilige bedrijfsvoering en de het veilige ontwerp van systemen door bevindingen (fouten, storingen, incidenten, gevallen van niet-naleving) te onderzoeken op de oorzaak en daarop de systemen (processen, installaties, controles et cetera) te verbeteren. Dit kan door middel van deskresearch (audit ondesk) en/of interviews om te bepalen of mensen hun rol, taak en verantwoordelijkheid (functie) in het systeem juist invullen, en dit kan door bevindingen van objectinspecties terug te voeren naar de adequaatheid van het systeem.

Missie:

Er worden in Nederland bij nucleaire installaties IAEA-missies verricht waar mogelijk inspecties aan gekoppeld zijn. Dit zijn intensieve, diepgaande onsite onderzoeken.

5.3 Methodiek

Er is voor allerlei typen onderzoek uitgewerkt hoe wij het vormgeven. Voorbeelden:

- *Objectinspectie nucleaire installatie*: Een inspectie bij een nucleaire installatie richt zich in de meeste gevallen op één of slechts enkele onderwerpen. Dit wordt gedaan om de scope te beperken. De verschillende inspectie-onderwerpen die worden gehanteerd zijn gebaseerd op de IAEA guide GS-G1.3. Onder de inspectie-onderwerpen vallen zaken als bedrijfsvoering, onderhoud, engineering en stralingsbescherming. Het uitgangspunt is dat al de genoemde onderwerpen in principe elke twee jaar in een inspectie aan bod komen. Tijdens de inspectie worden de relevante voorschriften en openstaande actiepunten van het betreffende inspectie-onderwerp onderzocht.
- *Brancheonderzoek*: Er kan voor gekozen worden een specifieke branche (bijvoorbeeld non-destructief onderzoek of ziekenhuizen) te onderzoeken. Dit houdt in dat afhankelijk van de grootte van de branche een steekproef onder een representatief aantal bedrijven en instellingen gehouden wordt. Voor de uitvoering van het onderzoek wordt een standaard vragenlijst/inspectieprotocol opgesteld die voor alle onderzoeken gebruikt wordt. Dit levert een beeld op van de naleving van de onderzochte aspecten in de branche.
- *Missie*: Op verzoek van de ANVS kan het IAEA verschillende soorten missies bij nucleaire installaties uitvoeren. Zo zijn er missies waarbij het gebruik van de 'Probabilistic Safety Analysis' wordt onderzocht (IPSART), missies op het gebied van de 'Operational Safety' (OSART), missies waarbij de levensduur wordt onderzocht (SALTO) en missies op het gebied van beveiliging (IPPAS). Het IAEA voert deze missies uit volgens een vast eigen stramien. De ANVS is betrokken bij de voorbereiding door het IAEA en treedt tijdens de missie op als observator. De resultaten van de missie worden met de ANVS besproken. Aanbevelingen en verbeterpunten die door het IAEA worden geformuleerd, bieden voor de ANVS een basis voor te inspecteren onderwerpen.

De ANVS hanteert bij de uitvoering van onderzoeken toetskaders. Deze zijn gebaseerd op de vergunning, IAEA guides, Kernenergiewet, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, ANVS-verordeningen en handreikingen.

Onze oordeelsvorming is niet helemaal te objectiveren en vraagt om interpretatie van de context. Wij worden daarbij beïnvloed door eerdere ervaringen, bijvoorbeeld bij een bedrijf. Dat kan leiden tot klassieke inschattingfouten waar wij ons bewust van zijn en voor waken. Een fout is dat een bedrijf dat in het verleden slecht presteerde vervolgens bij ons te langzaam van dat imago afkomt. Het verleden zit als het ware vastgeplakt aan dat bedrijf waardoor gemaakte verbeterlagen door ons onderschat worden en negatieve ontwikkelingen bij het bedrijf juist te zwaar worden meegewogen. Een andere inschattingfout is precies het omgekeerde: dat bij een bedrijf met een goed imago negatieve bevindingen te licht worden meegewogen door ons. Bij de nucleaire installaties werken wij met een periodiek wisselende plantinspecteur om dit soort inschattingfouten tegen te gaan.

Tekstbox 4: Illustratie methodiek 'thematisch onderzoek'

Wij voeren ook thematische onderzoeken uit bij groepen bedrijven of instellingen. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek uit 2016 van Beveiliging en Safeguards betreffende de beveiliging van hoogactieve bronnen. De opzet van het onderzoek was als volgt:

1. Self-assessment onder alle instellingen in het werkveld, in dit geval door middel van een vragenlijst.
2. Opvolging door ter plekke te controleren bij een selectie van instellingen. Deze selectie was risicogestuurd, dat wil zeggen dat we bij hogere risico-instellingen langs zijn geweest.
3. De uitkomsten van de controles ter plekke kwamen goed overeen met de uitkomsten zoals die opgegeven werden in het self-assessment. Dit betekent dat we kunnen aannemen dat het self-assessment een goed beeld geeft van de werkelijke situatie in het gehele werkveld.
4. Communicatie van bevindingen richting individuele instellingen en generiek naar het gehele werkveld.
5. Opvolging van bevindingen met interventies bij individuele instellingen.
6. Opvolging van het onderzoek (een jaar later) bij een nieuwe set a-select gekozen instellingen. Constatering (meten) van voortgang of uitblijven ervan.

6. Intervenieren

Het nemen van passende maatregelen om overtredingen en ongewenste gedragingen te adresseren en risico's te reduceren.

In mei 2016 is de ANVS Interventiestrategie voorlopig vastgesteld en in de uitvoering beproefd.⁴ Dit hoofdstuk laat zien hoe deze Interventiestrategie onderdeel is van de bredere Toezicht- en Interventiestrategie. Wij laten dit verband zien in twee paragrafen: Afwegingen vooraf en Interventiestrategie. Voor meer detail en achtergrond bij de Interventiestrategie verwijzen we naar het achterliggende document (bijlage 2) waarin de volledige interventiestrategie is opgenomen. Verder geven wij in dit hoofdstuk een uitwerking van twee juridische vraagstukken: gedoogbeleid en de scheiding tussen strafrecht en bestuursrecht.

6.1 Afwegingen vooraf

Wat willen we met de interventie bereiken? Zijn we gericht op een instelling of op een uitstralingseffect in de sector? Willen we formele of informele instrumenten inzetten?

Interventies kunnen één of meerdere doelen hebben. Wij willen bijvoorbeeld:

- Specifiek gedrag van een instelling sanctioneren;
- Een bepaalde verandering bewerkstelligen bij een bedrijf/instelling of groep bedrijven/instellingen, waardoor een risico of probleem kleiner wordt;
- Onderbelichte veiligheid- of beveiligingsproblematiek steviger op de politieke of maatschappelijke agenda zetten; en/ of
- De eigen zichtbaarheid en geloofwaardigheid ondersteunen.

De te kiezen interventie is uiteraard afhankelijk van het doel dat wij daarmee nastreven. Indien we bijvoorbeeld een instelling willen bestraffen of een overtreding laten opheffen, dan gaan we aan de hand van de interventiestrategie bepalen welk formeel instrument passend is. Indien we een verandering willen bewerkstelligen bij een groep ondertoezichtstaande bedrijven of instellingen, dan gaan we na hoe we beïnvloedingscommunicatie kunnen inzetten om uitstralingseffect en gedragsverandering te bewerkstelligen.

We beschikken over onderstaande interventiemiddelen (zie ook de interventiematrix):

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)

Andere interventiemogelijkheden voor de ANVS zijn aanpassing van beleid en/ of regelgeving, vergunningverlening en publieksvoorlichting.

⁴ De interventiestrategie wordt definitief vastgesteld als onderdeel van dit document (zie bijlage 2).

6.2 Interventiestrategie

Toezicht is in speltheoretische termen een repetitive game. Onze interactie met ondertoezichtstaande bedrijven of instellingen is niet eenmalig. Bij de bepaling van de juiste interventie beoordelen wij niet alleen de overtreding of ongewenste gedraging op enig moment, maar bezien wij deze in het licht van eerdere toezichtervaringen en de toekomstige ontwikkeling van en interactie met die bedrijven of instellingen. Deze dynamiek speelt in het bijzonder bij die bedrijven of instellingen die frequent onderwerp van onderzoek zijn. Wij hebben dan een scherp beeld van hoe die instelling er voor staat en een strategie van hoe wij omgaan met die instelling. Wij beoordelen nieuwe bevindingen in het licht van dat beeld en die strategie. Wij gaan anders om met een overtreding die begaan wordt door een instelling die een ambitieus programma heeft opgezet om de bedrijfsvoering en veiligheidscultuur te verbeteren dan indien een soortgelijke overtreding wordt begaan door een partij die onwelwillend is om de noodzakelijke veranderingen met de nodige urgentie door te voeren. De interventieaanpak is gradueel en de precieze uitwerking is contextgevoelig.

Deze gedachtegang zien we terug in de opzet van onze interventiestrategie. De interventiestrategie is gericht op het bestraffen en beïnvloeden van individuele bedrijven of instellingen. Wij bepalen zowel de ernst van de overtreding als de verwijtbaarheid van de overtreder. Dit resulteert in een matrix aan interventieopties. De graduele aanpak is: onze interventie is steviger, naarmate de overtreding zwaarder en de overtreder meer verwijtbaar is. De matrix (zie onderstaand) helpt bij het bepalen van het passende instrument en om de uniformiteit van onze aanpak te bevorderen. De interventiestrategie biedt een leidraad. Wij kunnen hier beargumenteerd en gedocumenteerd van afwijken na consultatie van collega's. Wij volgen daarbij de volgende stappen:

1. De inspecteur beoordeelt aan de hand van de matrix of er aanleiding is tot interventie, en zo ja welke;
2. Dit wordt als voorstel besproken in een driehoeksoverleg, bestaande uit inspecteur, jurist en teamleider;
3. Bij overeenstemming wordt de brief opgesteld, bij geen overeenstemming wordt er geëscaleerd naar het afdelingshoofd.

De interventiematrix

| | | | | |
|--------------------------|--|--|---|--|
| 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 |
| | | Bestuursrecht Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Bestuursrecht 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 | | | | |

Een praktische uitdaging in het contact met bedrijven of instellingen is de afstand die we betrachten. Bepaalde instellingen zien we langdurig en frequent en daarbij ontwikkelen wij een bepaalde relatie. Deze relatie is functioneel: het vermindert bijvoorbeeld de ruis en wij kunnen daardoor beter uitleggen wat wij verwachten en waarom. Binnen de relatie moet echter voldoende afstand behouden worden zodat wij onafhankelijk en passend kunnen blijven handelen, waaronder interveniëren. Verkleving is een klassiek toezicht risico. Bij instellingen die we weinig zien speelt een andere dynamiek: we moeten er dan juist voor waken niet te afstandelijk te opereren en extra nadruk leggen op het uitleggen van waarom wij doen wat we doen.

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht kan worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Meer informatie is te vinden in de 'Interventiestrategie ANVS'⁵ zelf. Onder andere over:

- Het interventieproces;
- De typering van de overtreder;
- De categorie van overtredingen;
- Verzachtende en verzwarende aspecten; en
- Mogelijke interventiemiddelen.

6.3 Beginselplicht tot handhaving

De ANVS is wettelijk belast met het toezicht op de naleving van de onder ons gezag vallende genoemde wet- en regelgeving. Wanneer er een overtreding is geconstateerd zullen we, in beginsel, handhavend⁶ optreden, omdat het algemeen belang gediend is met naleving van de regels.

We maken per geval en in de specifieke context een onderbouwde afweging welke interventie wij gaan inzetten. Deze afweging wordt schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in het controlerapport, onze database en in de eventuele correspondentie met de ondertoezichtstaande. Daarnaast geven wij in geval van klachten of handhavingsverzoeken gemotiveerd aan waarom wij wel of niet tot handhaving overgaan.

6.4 Gedoogbeleid

Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de bijlage 3 'ANVS gedoogbeleid'. Deze is geheel conform het nationale gedoogbeleid⁷. Wij vatten hier de kern samen.

In specifieke situaties kan de ANVS overgaan tot gedogen. Van gedogen is er sprake wanneer we in geval van een overtreding afzien van het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, terwijl we wel op de hoogte zijn van die overtreding en bevoegd en feitelijk in staat zijn om ter zake een dergelijke sanctie op te leggen. Gedogen gebeurt door middel van een gedoogbeschikking, die kan worden aangevraagd door belanghebbenden.

In het ANVS-standpunt inzake gedogen is verwoord dat gedogen een uitzonderlijk karakter dient te hebben. Slechts in bepaalde gevallen mag er worden overgegaan tot gedogen. Tot deze gevallen worden in ieder geval gerekend:

1. Overgangs- en/of overmachtssituaties
2. Gevallen waarin een zwaarder wegend belang noopt tot het afzien van handhavend optreden.

In alle gevallen benadrukken wij dat wij ten aanzien van gedogen in beginsel zeer terughoudend zijn, en uitsluitend gedogen wanneer dit niet leidt tot grote milieu- of veiligheidsrisico's.

Wanneer de situatie op basis van het bovenstaande in aanmerking komt voor gedogen, nemen wij de procedurele vereisten en randvoorwaarden in acht zoals die verwoord zijn in het ANVS-standpunt inzake gedogen.

⁵ Zie bijlage 2

⁶ We bedoelen hier handhaven in enge zin: het opleggen van bestuursrechtelijke sancties.

⁷ Zie onder andere TK 1989-1990, 21 137, nr. 269; TK 1991-1992, 22 343, nr. 2; en TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2

6.5 Scheiding straf- en bestuursrecht

De hierboven opgenomen interventiematrix laat zien dat de ANVS beschikt over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventies. Bestuursrechtelijke interventies hebben tot doel het opheffen van de overtreding en zijn dus gericht op de toekomst, terwijl strafrechtelijke interventies zien op sanctionering van gedragingen in het verleden.⁸

Of er een strafrechtelijke interventie plaatsvindt, hangt af van de omstandigheden van het geval, en dan met name de ernst van de overtreding. Daarbij is het – gezien de zwaarte van de interventie – eveneens van belang om na te gaan of er een meerwaarde is van toepassing van het strafrecht ten opzichte van het bestuursrecht. Uitgaande van de interventiematrix verwachten wij dat dit vaker het geval zal zijn in de oranje en rode vlakken van de matrix dan in de lichtgele vlakken.

Een strafrechtelijke interventie kan alleen worden toegepast door een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA). Wij beschikken over inspecteurs die BOA zijn en in deze context de keuze voor de juiste interventie kunnen maken. Zij overleggen deze beslissing met een jurist en de teamleider. Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie is vervolgens het bevoegd gezag bij de toepassing van strafrecht en verantwoordelijk voor de aansturing van het onderzoek. Hierdoor ontstaat er een duale situatie tussen de ANVS en het Openbaar Ministerie. Onze BOA's zijn getraind om met deze situatie om te gaan. We voeren regelmatig overleg met het Openbaar Ministerie om te zorgen voor een goede werkrelatie.

⁸ Zie uitgebreider, bijlage 2: Interventiestrategie Autoriteit Nucleaire Veiligheid.

7. Evalueren en verantwoorden

Evalueren: het gestructureerd tegen het licht houden van de effectiviteit, efficiëntie, en uniformiteit van onze manier van werken met als doel onze werkwijze voortdurend te verbeteren en input te geven op de beleidscyclus.

Verantwoorden: het periodiek toelichten van keuzes, de uitvoering van toezicht en interventies en de daarmee behaalde resultaten.

Evalueren en verantwoorden zijn onderling sterk verbonden en gedeeltelijk overlappend. Bij het extern verantwoorden gebruik je onder meer de resultaten van de interne evaluaties. Daarom behandelen we beide activiteiten in één hoofdstuk.

In dit onderdeel geven wij antwoord op de volgende vragen:

- Waarom evalueren en verantwoorden we en welke afwegingen maken we daarbij?
- Welke manieren gebruiken we om te evalueren en te verantwoorden?

7.1 Afwegingen

De ANVS wil haar werk steeds beter doen en we vragen ons voortdurend af: kan het werk effectiever en efficiënter?

We willen inzichtelijk hebben of onze analyses kloppen, of onze oordelen juist zijn en onze interventies effect hebben.

We gebruiken **evaluaties** om opgedane ervaringen vast te leggen en te kunnen delen. Evaluaties kunnen gericht zijn op het proces, de inhoud of een combinatie van die twee. Als er aanleiding toe is, dan passen we op basis van de evaluaties onze werkprocessen aan. Het werk van de ANVS wordt zelf ook regelmatig geëvalueerd door de minister van IenM, internationale missies en externe commissies.

Samenhang met vergunningverlening en beleid. Een evaluatie kan zicht geven op een breder issue dat niet opgelost kan worden met de toezicht- en interventieactiviteiten van de ANVS. Een evaluatie of een HUF-toets kan ook aan het licht brengen dat bepaalde voorwaarden of regels in de praktijk slecht uitvoerbaar zijn of conflicteren met andere eisen. Dit soort signalen vormen dan input voor vergunningverlening en de beleidscyclus.

De ANVS is een zbo dat werkt met publieke middelen. We willen daarom aan verschillende externe stakeholders laten zien welke risico's we zien, welke prioriteiten we stellen en welke effecten ons werk heeft. Goede **verantwoording** draagt bij aan onze positionering als inhoudelijk deskundige autoriteit. Ten slotte kan verantwoording ook bijdragen aan het realiseren van onze doelen door de sector of het bredere publiek voor te lichten. De sector krijgt bijvoorbeeld een beter beeld waar de ANVS haar aandacht aan besteedt.

We maken een aantal afwegingen bij evalueren en verantwoorden:

Kosten en baten

Evalueren en verantwoorden leggen beslag op tijd en middelen. We maken daarom een bewuste afweging hoe diepgaand we activiteiten evalueren en hoe frequent of uitgebreid we verantwoorden. Bij elke significante activiteit zoals een audit of themaonderzoek voeren we op zijn minst een korte evaluatie uit.

Mate van transparantie

De ANVS is een organisatie die hecht aan transparantie. We geven in ons jaarverslag helder weer waar we onze middelen aan besteed hebben. We streven ernaar om jaarlijks de resultaten van onze toezichtactiviteiten te laten zien. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door een thematische rapportage over een specifiek gedeelte van ons werkterrein of een rapportage over een specifiek risico. We overwegen om waar wettelijk toegestaan en in het belang van het publiek uitkomsten van inspecties openbaar te maken. Dit betekent niet dat we open kunnen zijn over al onze activiteiten.

We kunnen in het bijzonder over onze activiteiten rondom beveiliging en het beperken van de risico's van verspreiding van nucleair materiaal slechts in beperkte mate transparant zijn.

Verantwoorden en reëel verwachtingspatroon

Externe belanghebbenden mogen verwachten dat de ANVS een professionele organisatie is die significant bijdraagt aan veiligheid. De relatie met deze maatschappelijke doelstelling is niet altijd direct te leggen. De context waarin de ANVS opereert is complex en er zijn veel externe factoren die ook van invloed zijn op de realisatie van veiligheid. De ANVS wil met haar verantwoording ervoor zorgen dat belanghebbenden een reëel verwachtingspatroon hebben. Goed toezicht resulteert immers niet in een incidentvrije situatie.

7.2 Methodiek

De ANVS hanteert verschillende niveaus of cycli van **evaluaties**. Op het operationele niveau evalueren we elke significante activiteit zoals bijvoorbeeld een thematische inspectie van een doelgroep of een audit. We bekijken of onze interventie-maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Zijn de overtredingen opgeheven? Is het risico afgenomen en zijn de actiepunten uit het inspectieverslag geadresseerd? In specifieke gevallen voeren we een meer diepgravende effectmeting uit. Dit bepalen we voordat we de activiteit starten zodat we met een nulmeting het behaalde effect inzichtelijk kunnen maken. Dit type evaluaties voeren we doorlopend uit en deze kunnen zich op het proces, de inhoud of beiden richten.

Op het tactische niveau evalueren we de programmering van de ANVS. Stellen we de juiste prioriteiten? Kunnen we laten zien dat deelterreinen van ons werkveld verbetering laten zien? We evalueren het jaarplan en het toezichtsplan. We stellen toezichtrapportages op die onderbouwd zijn met data. Deze tactische evaluatie heeft een jaarlijkse cyclus.

Op het strategische niveau evalueren we het presteren van de ANVS als geheel. Dragen we maximaal bij aan veiligheid op onze werkterreinen? We onderbouwen waar mogelijk de structurele verbeteringen op ons werkterrein.

Externe **verantwoording** doen we op zijn minst tweemaal per jaar, bij de presentatie van het jaarplan (welke prioriteiten gaan we stellen?) en het jaarverslag (welke resultaten hebben we behaald?). Meer informele verantwoording zoals het uitbrengen van persberichten heeft een meer doorlopend karakter. Wij informeren het ministerie over toegepaste interventies.

Bijlage 1

Lijst met gebruikte afkortingen

| | |
|-----------|--|
| ALARA: | As Low As Reasonably Achievable |
| ANVS: | Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming |
| BKSE: | Besluit Kerninstallaties, Splijtstoffen en Ertsen |
| BOA: | Buitengewoon Opsporingsambtenaar |
| BRAS: | Beveiliging Radioactieve Stoffen |
| Bs: | Besluit Stralingsbescherming |
| BSBm: | Bestuurlijke Strafbeschikking milieu |
| Bvser: | Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen |
| EACA: | European Association of Competent Authorities for the Safe Transport of Radioactive Material |
| ENSRA: | European Nuclear Security Regulators Association |
| ENSREG: | European Nuclear Safety Regulators Group |
| ESARDA: | European Safeguards Research and Development Association |
| EU: | Europese Unie |
| EURATOM: | Europese Gemeenschap voor Atoomenergie |
| HERCA: | Heads of European Radiological protection Competent Authorities |
| LOB: | Last Onder Bestuursdwang |
| LOD: | Last Onder Dwangsom |
| IAEA: | Internationale Atoom Energie Agentschap |
| IenM: | Infrastructuur en Milieu |
| IPPAS: | International Physical Protection Advisory Service |
| IPSART: | International Probabilistic Safety Assessment Review Team |
| NCS: | Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten |
| NORM: | Naturally Occurring Radioactive Materials |
| NVB: | Nucleaire Veiligheid en Beveiliging |
| OECD/NEA: | Organisation for Economic Co-operation and Development/Nuclear Energy Agency |
| OSART: | Operational Safety Review Team |
| OSPAR: | Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic |
| PV: | Proces Verbaal |
| SALTO: | Safety Aspects of Long Term Operation |
| SBC: | Stralingsbescherming en Crisismanagement |
| SCO: | Sturing, Communicatie en Ondersteuning |
| TK: | Tweede Kamer |
| VenJ: | Veiligheid en Justitie |
| VN: | Verenigde Naties |
| WENRA: | Western European Nuclear Regulators Association |
| WRR: | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| zbo: | zelfstandig bestuursorgaan |

Bijlage 2

Interventiestrategie

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Uitgangspunten voor de interventiestrategie van de ANVS | 31 |
| 2. Samenvatting interventiestrategie van de ANVS | 32 |
| 3. Het interventieproces | 33 |
| 4. Typering van de overtreder | 36 |
| 5. Categorie van overtredingen | 38 |
| 5.1 Overtredinglijsten | 39 |
| 6. Verzachtende en verzwarende aspecten | 40 |
| 6.1 Verzachtende aspecten | 40 |
| 6.2 Verzwarende aspecten | 40 |
| 7. Mogelijke interventiemiddelen | 42 |
| 7.1 Bestuursrecht | 42 |
| 7.2 Strafrecht | 44 |
| 8. De interventiematrix | 45 |
| 9. Het koppelen en ontkoppelen van Veiligheid en Beveiliging | 46 |
| 10. Safeguards | 49 |
| 11. Gedogen | 50 |

1. Uitgangspunten voor de interventiestrategie van de ANVS

De ANVS heeft een handhavingsplicht. De ANVS verwacht van haar ondertoezichtstaanden dat ze zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en bekwaam handelen met betrekking tot nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging⁹ en safeguards¹⁰. De ANVS is deskundig op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging en safeguards en verwacht dit ook van de ondertoezichtstaanden.

Voor de interventies die de ANVS pleegt, heeft zij een interventiestrategie opgesteld. Deze interventiestrategie heeft betrekking op nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. De handhaving van safeguards heeft een afwijkende werkwijze. Hoofdstuk 10 gaat kort in op safeguards.

Indien de ANVS overtredingen constateert, treedt zij op. De ANVS handelt adequaat en snel. Indien relevant en verantwoord geeft de ANVS de ondertoezichtstaanden de mogelijkheid om te herstellen en te verbeteren. Aan de herstel- en verbeteracties zijn duidelijke termijnen en voorwaarden verbonden. Hiertoe kan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden opgetreden. Afhankelijk van de situatie, waaronder het gedrag en de reputatie van de ondertoezichtstaande, kunnen beide instrumenten of één van beide toegepast worden.

Nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging zijn geborgd in onder andere de Kernenergiewet en in vergunningen voor houders van stralingsbronnen en vergunningen voor exploitanten van nucleaire installaties. De ANVS ziet toe op de naleving van de van toepassing zijnde wetten en vergunningen. Zo vormt de ANVS een oordeel over de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging door onder andere de veiligheidscultuur en zo nodig beveiligingscultuur van de ondertoezichtstaande te bestuderen en te toetsen. De ANVS stimuleert het integreren van bevindingen van de ANVS in het veiligheids- en beveiligingsdenken van ondertoezichtstaanden. Een hoge meldingsbereidheid van ondertoezichtstaanden is onderdeel van de beoogde cultuur.

De interventiestrategie van de ANVS is een leidraad voor de inspecteurs van de ANVS. ANVS-inspecteurs zijn deskundig op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging en zijn deskundig inspecteur. Inspecteurs kunnen afwijken van de algemene richtlijnen beschreven in de interventiestrategie. Afwijken gaat na consultatie van collega's. Afwijkingen worden beargumenteerd en gedocumenteerd. Transparantie is hierdoor geborgd.

Bij wijzigingen van wet- en regelgeving zal de ANVS haar doelgroepen voorlichten of educatief communiceren. Dit ontslaat ondertoezichtstaanden niet van de plicht om ook zelf op de hoogte te zijn van relevante wet- en regelgeving op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. Bij een interventie zal de ANVS tijdig communiceren naar de overtreder (handhavingscommunicatie). Tevens kan de ANVS van de mogelijkheid gebruik maken om een overtreding te publiceren van een met naam te noemen overtreder.

De interventiestrategie van de ANVS is gebaseerd op de landelijke handhavingstrategie Wabo (versie 1.7 van 24 april 2014). De aard van de handhaving, de interventiemogelijkheden en het specifieke toezichtdomein van de ANVS zorgen voor enkele verschillen tussen de interventiestrategie van de ANVS en de landelijke handhavingstrategie Wabo.

⁹ Beveiliging is zowel nucleaire beveiliging, als de beveiliging van radioactieve stoffen, zowel op locatie als bij transport.

¹⁰ Safeguards is een systeem van waarborgen om te verifiëren dat staten voldoen aan hun internationale verplichtingen teneinde nucleair materiaal, zoals plutonium, uranium en thorium, uitsluitend te gebruiken voor vreedzame doeleinden.

2. Samenvatting interventiestrategie van de ANVS

In een interventiematrix wordt zowel de overtreding gecategoriseerd (1, 2, 3 of 4), als de overtreder getypeerd (A, B, C of D). In iedere cel van de matrix is een lijst met mogelijke interventiemiddelen opgenomen. Eventuele verzachtende, of verzwarende aspecten worden bepaald. Bij verzachtende aspecten wordt er in de matrix één niveau naar links en naar beneden geschoven, bij verzwarende aspecten wordt er in de matrix één niveau naar rechts en naar boven geschoven. De inspecteur kiest een interventiemiddel binnen de cel in de matrix waarbij er zo laag mogelijk wordt ingestapt.

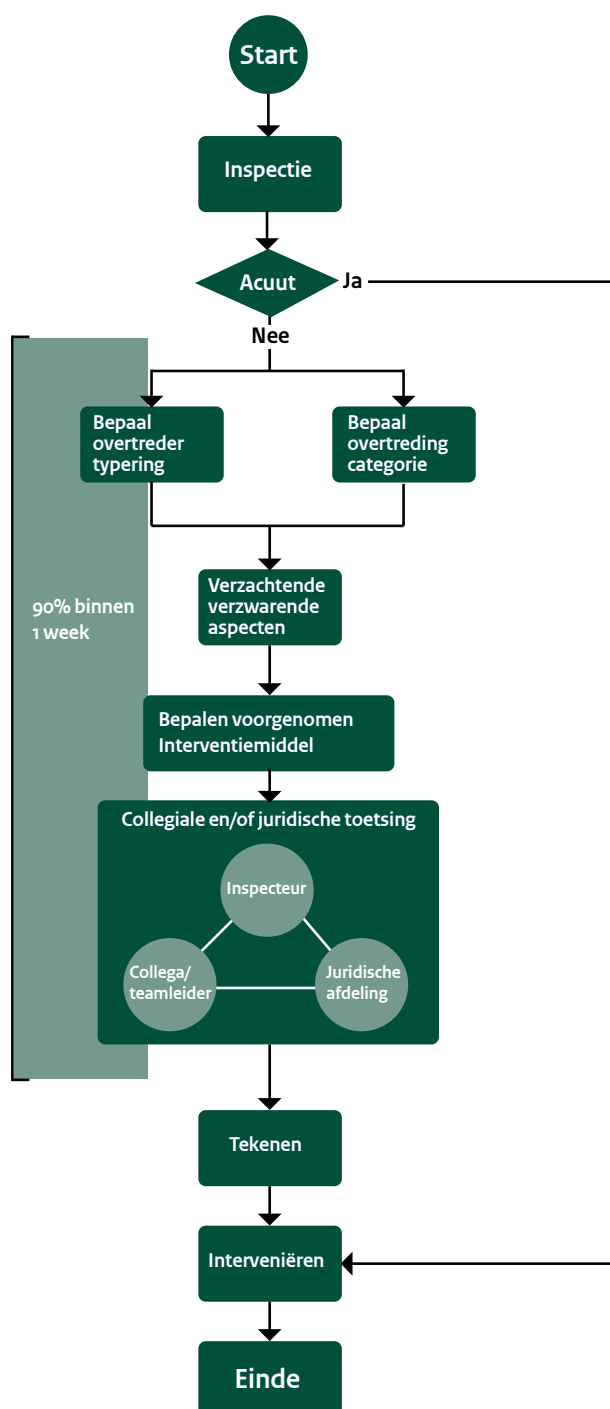
De inspecteur kan het interventiemiddel vóór interventie afstemmen met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Na een herhaalbezoek wordt indien nodig opgeschaald. De interventie wordt gedocumenteerd en eventuele afwijkingen op de interventiestrategie worden beargumenteerd. De ANVS kan kiezen voor het publiceren van de overtreding en het vermelden van de overtreder.

| | | | | |
|----------------------------------|---|-------------------------|---|--|
| 4 – Aanzienlijk | | | | |
| 3 – Van belang | | | | |
| 2 – Beperkt | | | | |
| 1 – Vrijwel nihil | | | | |
| Overtreding Categorie | A – Goedwillend en proactief | B – Neutraal | C – Opportunistisch en calculerend | D – Bewust en structureel |
| Overtreder Typering | | | | |

3. Het interventieproces

Het interventieproces doorloopt globaal onderstaande stappen:

Figuur 1 Interventieproces ANVS



| Interventiestap | Toelichting | Doorlooptijd |
|--|---|--|
| Inspectie | Met de inspectie wordt hier bedoeld het geheel van het doen van bevindingen, het feitenonderzoek, het vergaren van informatie, et cetera. Dit kan een proces zijn van enkele minuten tot dagen of weken. | |
| Acuut? | Indien tijdens de inspectie blijkt dat acuut handelen noodzakelijk is, dan gaat de inspecteur direct over tot interveniëren. | |
| Bepaal overtreder typering | Is de overtreder van het type A, B, C of D? | 90% van de zaken worden binnen één week afgerond |
| Bepaal overtreding categorie | Is de overtreding van de categorie 1, 2, 3 of 4? Overtredinglijsten kunnen hierbij gebruikt worden. In deze stap zit ook het aanvullen, of wijzigen van overtredinglijsten. | |
| Verzachtende, of verzwarende aspecten | Zijn er voor deze overtreding, gepleegd door deze overtreder, verzwarende of verzachtende aspecten van toepassing? Zo ja, dan verschuift de bepaalde cel in de interventiematrix één cel naar rechtsboven bij verzwarende aspecten, of één cel naar linksonder bij verzachtende aspecten. | |
| Bepalen voorgenomen interventiemiddel | De inspecteur bepaalt voor zichzelf het voorgenomen interventiemiddel. | |
| Collegiale en/of juridische toetsing | De collegiale toetsing bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> • Het toetsen van de casus met een collega (vierogenprincipe) • Bij nucleaire installaties wordt de plantinspecteur betrokken bij de casus • Het afstemmen van de casus met de inspectiecoördinator • Het zo nodig inbrengen van de casus in de Kenniskring Toezicht en Handhaving <p>Bij moeilijke casussen, of bij het voornemen om bestuursrecht en/of strafrecht in te zetten, wordt de casus voorgelegd aan de handhavingsjuristen van de ANVS.</p> | |
| Tekenen | In eerste instantie tekent het management van de ANVS de inspectiebrief met daarin de in te zetten interventie. Na bezwaar en/of beroep worden vervolgbrieven getekend door de directie van de ANVS. | |
| Interveniëren | Interveniëren bestaat uit: <ol style="list-style-type: none"> 1. Het inzetten van de interventie; 2. Het bewaken van opvolgtermijnen en het toetsen of vervolgacties worden uitgevoerd; 3. Het doen van herinspecties en 4. Het zo nodig opschalen. | |

In 90% van de zaken wordt *na afronding van de inspectie¹¹, of bevinding* binnen één week bepaald welk interventiemiddel ingezet gaat worden en wordt deze getoetst aan een collega en/of jurist. De ANVS houdt bij van welke zaken de gestelde termijn is behaald. Overschrijdingen van de termijn worden beargumenteerd.

¹¹ Met de inspectie wordt hier bedoeld het geheel van het doen van bevindingen, het feiten onderzoek, het vergaren van informatie, et cetera.

4. Typering van de overtreder

Wat is de reputatie van de overtreder en wat is zijn gedrag? Deze spelen een rol bij het bepalen van de in te zetten interventiemiddelen. Er wordt breed gekeken naar de overtreder. Het gedrag wordt ook bepaald door gedragingen buiten het toezichtdomein. De volgende aspecten spelen een rol bij reputatie en gedrag:

1. Heeft de overtreder de overtreding zelf ontdekt?
2. Zijn de veiligheid- en/of beveiligingssystemen op orde?
3. Wat is het imago van de overtreder? Van een gerespecteerd bedrijf wordt een goede naleving verwacht.
4. Wat is het nalevingverleden (resultaten van meldingen, inspecties, incidentopvolging en dergelijke)?
5. Wat is het verbale en non-verbale gedrag van de overtreder?
6. Wat is de reden van niet-naleven?

De inspecteur brengt de overtreder onder in één van vier typeringen:

A. Goedwillend en proactief

- a. Bereid om de regels te volgen **en**
- b. De bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen **en**
- c. De van toepassing zijnde wet- en regelgeving staan bij de overtreder aantoonbaar hoog in het vaandel.

B. Neutraal

- a. De overtreder is niet duidelijk te typeren **of**
- b. Heeft een onverschillige of reactieve houding en de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud **of**
- c. Is onwetend ten aanzien van stralingsbescherming.

C. Opportunistisch en calculerend

- a. Er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden **en/of**
- b. Er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen **en/of**
- c. Bewust risiconemend.

D. Bewust en structureel de regels overtredend

- a. Is crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie **en/of**
- b. Houdt zich bezig met fraude, of oplichting **en/of**
- c. Pleegt sabotage

Bij de typering van de overtreder kijkt de inspecteur verder dan de bevinding op zich en neemt hij ook diens gedrag en reputatie in beschouwing.

Voor het bepalen van de overtrederstypering wordt een beroep gedaan op het vakmanschap van de inspecteur. De typering van een overtreder wordt vastgelegd door de inspecteur. Door de typering van overtreders systematisch vast te leggen, wordt een kennisbank ontwikkeld waaruit inspecteurs kunnen putten. Voorbeelden van vastgelegde typeringen zijn (indicatief):

Overtreder 1 is getypeerd als A – goedwillend en proactief omdat

- hij de overtreding zelf heeft ontdekt en
- hij proactief heeft gehandeld in het treffen van corrigerende en preventieve maatregelen en
- hij de benodigde managementsystemen op orde heeft en
- uit het recente inspectieverleden geen andere houding blijkt.

Overtreder 2 is getypeerd als A – goedwillend en proactief omdat

- hij de benodigde managementsystemen op orde heeft en
- hij in het verleden steeds proactief en constructief heeft gehandeld in het treffen van corrigerende en preventieve maatregelen en
- hij oprecht van mening is dat er geen sprake is van een overtreding en
- de ANVS van mening is dat er wel sprake is van een overtreding.

Overtreder 3 is getypeerd als B – neutraal omdat

- hij aangeeft niet te weten dat hij in overtreding is en
- de ANVS nooit eerder met deze overtreder te maken heeft gehad.

Overtreder 4 is getypeerd als C – opportunistisch en calculerend omdat

- hij de overtreding zelf heeft ontdekt en
- een afwachtende houding heeft aangenomen in het treffen van corrigerende maatregelen.

Overtreder 5 is getypeerd als D – bewust en structureel de regels overtredend omdat

- de zware overtreding op systematische wijze plaats vond en
- hij doelbewust de handeling buiten de boeken heeft gehouden.

Er wordt gestreefd naar één enkele typering per bedrijf. Per thema (veiligheid, beveiliging, et cetera) of per divisie of afdeling, met name bij grote bedrijven, kan het nodig zijn om onderscheid te maken in de typering.

5. Categorie van overtredingen

De ANVS ziet er op toe dat nucleaire installaties en bedrijven die met ioniserende straling werken, voldoen aan de meest recente nationale en internationale wet- en regelgeving. Dit geldt voor zowel veiligheid als voor beveiliging.

Overtredingen worden beoordeeld op basis van de gevolgen, of mogelijke gevolgen, voor mens of milieu op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. Op basis van de bevindingen beoordeelt de inspecteur de gevolgen, of mogelijke gevolgen van de overtreding als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk.

Voor het bepalen van de categorie van overtreding wordt een beroep gedaan op het vakmanschap van de inspecteur. Een categorisering van een overtreding wordt vastgelegd door de inspecteur. Door de categorisering van overtredingen systematisch vast te leggen wordt een kennisbank ontwikkeld waaruit inspecteurs kunnen putten. Door dit zelflerende systeem groeit de kennis over overtredingen bij de ANVS; wordt overdracht tussen inspecteurs onderling gefaciliteerd en is indien nodig de door de ANVS gemaakte keuzen goed te onderbouwen naar belanghebbenden. Enkele voorbeelden ter illustratie van categorisering uit de stralingsbeschermingpraktijk zijn:

| Overtreding | Categorie. Gevolgen, of mogelijke gevolgen zijn: | Toelichting |
|---|--|--|
| Indeling bewaakte/ gecontroleerde zone niet goed | 3 – van belang | Bij verkeerde indeling mogelijk een groot risico. ANVS verwacht bepaalde deskundigheid van bedrijf |
| Fluoroscopia-apparaat gebruikt voor kinderröntgendiagnostiek | 4 – aanzienlijk | Apparaat wordt in beslag genomen. Dit is een niet gerechtvaardigde toepassing. Er zijn alternatieven. De blootstelling bij kinderen is mogelijk te hoog. |
| Lozingen naar het milieu groter dan vergund | 3 – van belang, of 4 – aanzienlijk | Hierbij speelt de omvang van de overschrijding een rol. Een kortstondige kleine overschrijding heeft minder gevolgen (cat 3) dan een structurele aanzienlijke overschrijding (cat 4). |
| Transport zonder vergunning | 3 – van belang | Vergunning mag simpelweg niet vergeten worden. Dit geeft ook de mate van deskundigheid van de overtreder aan en de gehanteerde veiligheidscultuur. |
| Van bron aangegeven dat die niet meer gebruikt mag worden (op aanwijzing van ANVS, voornemen LOD) en dan toch gebruiken | 4 – aanzienlijk | Tegen beter weten in wordt de bron toch gebruikt. Omdat de overtreder ook een aanwijzing van de ANVS negeert, typeert dit de overtreder als type C, of D. |
| Zonder vergunning bronnen toepassen | 3 – van belang, of 4 – aanzienlijk | De omstandigheid en type bron bepaalt de uiteindelijke categorie. Het gebruik van een tandartstoestel zonder vergunning (cat 3) wordt anders gewogen dan een zware bron (cat 4). |
| Geen persoon aangewezen die verantwoordelijk is voor stralingsbescherming | 3 – van belang | De veiligheidscultuur is onvoldoende. Overtreder moet weten waar hij/zij mee bezig is. |
| Kwaliteitscontrole niet of niet goed uitgevoerd | 2 – beperkt, of 3 – van belang | Inschatting van de inspecteur speelt hier een rol. Als de kalibratie van een enkel apparaat een week te laat is uitgevoerd, dan zijn de mogelijke gevolgen beperkter (cat 2) dan wanneer de veiligheidscultuur structureel onvoldoende is (cat 3). |

| Overtreding | Categorie. Gevolgen, of mogelijke gevolgen zijn: | Toelichting |
|---|--|--|
| Werkplek of persoonlijke monitoring niet uitgevoerd | 3 – van belang | Dit is een overtreding van de Arbowet en een potentieel risico. Overtreder moet weten waar hij/zij mee bezig is. |
| Geen geschikte persoonlijke beschermingsmiddelen | 2 – beperkt, of 3 – van belang | Inschatting van de inspecteur speelt hier een rol. Is het echt een incident (cat 2) of is de veiligheidscultuur structureel onvoldoende (cat 3). |

5.1 Overtredinglijsten

Om de inspecteur te ondersteunen bij het bepalen van de categorie van overtreding worden voor sommige soorten regelgeving overtredinglijsten opgesteld. In een overtredinglijst staat per overtreding de categorie van overtreding aangegeven.

Voorbeeld van de categorisering van overtredingen voor een bepaald type regeling:

| Vraag | Regelgeving / artikel | Categorie |
|--|--|----------------|
| Vergunningplicht ingekapselde bronnen | | |
| Er is geen register van ingekapselde bronnen aanwezig | Dit is een overtreding van artikel 76a (vergunningvoorschrift) | 3 – van belang |
| Het aantal ingekapselde bronnen komt niet overeen met het vergunde | Dit is een overtreding van artikel 29 lid 1 KEW juncto 25 Bs | 3 – van belang |

Het is niet doelmatig om alle mogelijke overtredingen in een lijst te zetten. Deze lijst zou duizenden regels lang worden en onwerkbaar. Uitbreidingen en wijzigingen van de overtredinglijsten vinden plaats in de Kenniskring Toezicht en Handhaving.

Voor overtredingen die niet vermeld staan op de overtredinglijst wordt een beroep gedaan op de vakdeskundigheid van de inspecteur. Tevens kan de kennisbank met categorisering van overtredingen worden geraadpleegd. De inspecteur toetst zijn oordeel over de overtreding en bijbehorende categorisering binnen het team en bij de handhavingjurist.

Het is mogelijk dat in tweede instantie de overtreding een andere categorie krijgt, als nader onderzoek, of nadere gebeurtenissen hier aanleiding toe geven.

6. Verzachtende en verzwarende aspecten

De inspecteur bepaalt of er sprake is van verzachtende of verzwarende aspecten. Bij verzachtende aspecten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één cel naar linksonder verplaatst.

Bij verzwarende aspecten, waaronder recidive, is de verplaatsing één cel naar rechtsboven. Als er meer verzachtende of verzwarende aspecten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

6.1 Verzachtende aspecten

De inspecteur bepaalt of er verzachtende aspecten zijn die kunnen worden betrokken bij het interveniëren. De volgende verzachtende aspecten worden afgewogen:

1. Actief melden, zonder meldingsplicht. Een overtreder meldt een overtreding zelf aan bij de ANVS, zonder dat voor deze overtreding een meldingsplicht bestaat. Hier valt ook een 'schoonschip-operatie' onder, waarbij een bedrijf met een mindere reputatie na een directie-, of managementwisseling contact op neemt met de ANVS om orde op zaken te stellen.
2. Mogelijkheid van legalisatie. Indien een inspecteur ná constatering van een overtreding, de overtreder de mogelijkheid geeft om alsnog een vergunningsaanvraag in te dienen binnen een door de ANVS te bepalen termijn. De vergunningsaanvraag wordt volgens de van toepassing zijnde procedures behandeld, zodat dat ook de vereiste functiescheiding tot zijn recht kan komen.
3. Toepassing met laag risico. De overtreding heeft betrekking op een stralingstoepassing met een laag risico en verder vinden binnen het bedrijf toepassingen met hoger risico.
4. Achterhaalde en/of tegenstrijdige regelgeving. Er is sprake van een overtreding, maar de regelgeving past niet meer bij de moderne tijd (achterhaald) of er is sprake van tegenstrijdige regelgeving.
5. Maatschappelijke onrust. Een overtreder heeft een overtreding begaan, die tot veel maatschappelijke onrust heeft geleid. Voor het beperken van deze maatschappelijke onrust heeft de overtreder al aanzienlijke en zware maatregelen moeten treffen in relatie tot de gevolgen, of mogelijke gevolgen voor mens of milieu op het gebied van nucleaire veiligheid en/of stralingsbescherming en/of beveiliging.

6.2 Verzwarende aspecten

De inspecteur bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij het interveniëren. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die in de as van linksboven naar rechtsonder van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Het niet doen van een verplichte melding aan de ANVS. Voor bepaalde overtredingen geldt een meldingsplicht aan de ANVS. De ANVS heeft het vermoeden dat de overtreder het doen van de melding bewust heeft nagelaten¹².
2. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
3. Status overtreder / voorbeeldfunctie. De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de ANVS zelf.

¹² 'Niet melden' is eveneens een separate overtreding, die ook nog verzwarend kan werken.

4. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een financiële sanctie kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
5. Samenhangende overtredingen. Bij een inspectie, of een reeks van inspecties, zijn meerdere samenhangende overtredingen geconstateerd. Recidive valt hier ook onder.
6. Combinatie met andere relevante overtredingen. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift¹³, corruptie of witwassen.
7. Medewerking van deskundige derden. De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De inspecteur moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en) en dat er sprake is van kwade opzet.
8. Maatschappelijke onrust. Een overtreder heeft een overtreding begaan, die tot veel maatschappelijke onrust kan leiden, of heeft geleid. Voor het beperken van deze maatschappelijke onrust heeft de overtreder nog geen substantiële maatregelen getroffen.

¹³ Valsheid in geschrifte is eveneens een separate overtreding, die ook nog verzwarend kan werken.

7. Mogelijke interventiemiddelen

De inspecteur beschikt over onderstaande interventiemiddelen:

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)

Naast bestuursrecht en strafrecht heeft de ANVS de mogelijkheid om de publiciteit op te zoeken en melding te maken van een overtreding door een overtreder. Het voorkomen, dan wel beperken van maatschappelijke onrust is primair een taak van de overtreder. De gepercipieerde veiligheid is van belang. Het voorkomen, dan wel beperken, van maatschappelijke onrust wordt meegenomen bij de te nemen interventie.

Het niet afgeven van een verklaring van geen bezwaar of het niet goedkeuren van een wijzigingsplan dan wel het afwijzen van een verzoek tot het wijzigen van een vergunning zijn ook vormen van interveniëren. Deze worden in de interventiestrategie niet verder uitgewerkt.

7.1 Bestuursrecht

Aanspreken / informeren

Aanspreken / informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken / informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken / informeren is vooral aan de orde bij overtreders die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet-naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Een aanwijzing is ook een informele interventie of een vordering om mee te werken aan het toezicht. De aanwijzing is een verzoek aan de overtreder om de situatie te laten zoals die is totdat een deskundige aanwezig is. Een aanwijzing kan ook gegeven worden nog voordat geconstateerd is dat er sprake is van een overtreding of om het voortduren van een overtreding te voorkomen (bijvoorbeeld bij transport). Ook actiepunten met bijbehorende termijnen kunnen hieronder vallen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de ANVS verdergaande bestuursrechtelijke interventies kan nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht kan worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De overtreder krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn zodat de overtreder gestimuleerd wordt om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen:

1. *Bestuurlijke waarschuwing*, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn.
3. *Verbeuren en innen dwangsom*, indien niet tijdig hersteld.

Last onder bestuursdwang (LOB)

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de ANVS, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen.

Het al dan niet tijdelijk stilleggen is een voorbeeld van een LOB. Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom.

Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. *Bestuurlijke waarschuwing*, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn.
3. *Uitvoeren bestuursdwang*, indien niet tijdig hersteld..

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De ANVS kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de overtreder niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de ANVS zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel zal de ANVS zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Intrekken van de vergunning

Het intrekken van de Kernenergiewetvergunning is naar zijn aard een herstellende interventie omdat de ANVS de vergunninghouder eerst in de gelegenheid moet stellen om de overtreding ongedaan te maken.

7.2 Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die de ANVS zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie kan opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

Inspecteurs die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een BOA vragen een PV op te maken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

8. De interventiematrix

De inspecteur start zijn interventie. Bij zware overtredingen (C3, C4, D3 en D4) wordt op voorhand overleg gepleegd met het Functioneel Parket van het OM. De vraag of het OM bij het inzetten van strafrecht daadwerkelijk tot vervolging overgaat staat hierin centraal.

Per cel in de matrix zijn meerdere interventiemiddelen aanwezig. Vanuit het proportionaliteitsbeginsel wordt de interventie zo laag mogelijk ingezet. Indien bij een herinspectie blijkt dat de overtreding nog niet is beëindigd, dan wordt opgeschaald.

Per cel in de matrix zijn de volgende interventiemiddelen mogelijk:

| | | | | |
|--------------------------|--|--|---|--|
| 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 |
| | | Bestuursrecht Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Bestuursrecht 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 | | | | |

9. Het koppelen en ontkoppelen van Veiligheid en Beveiliging

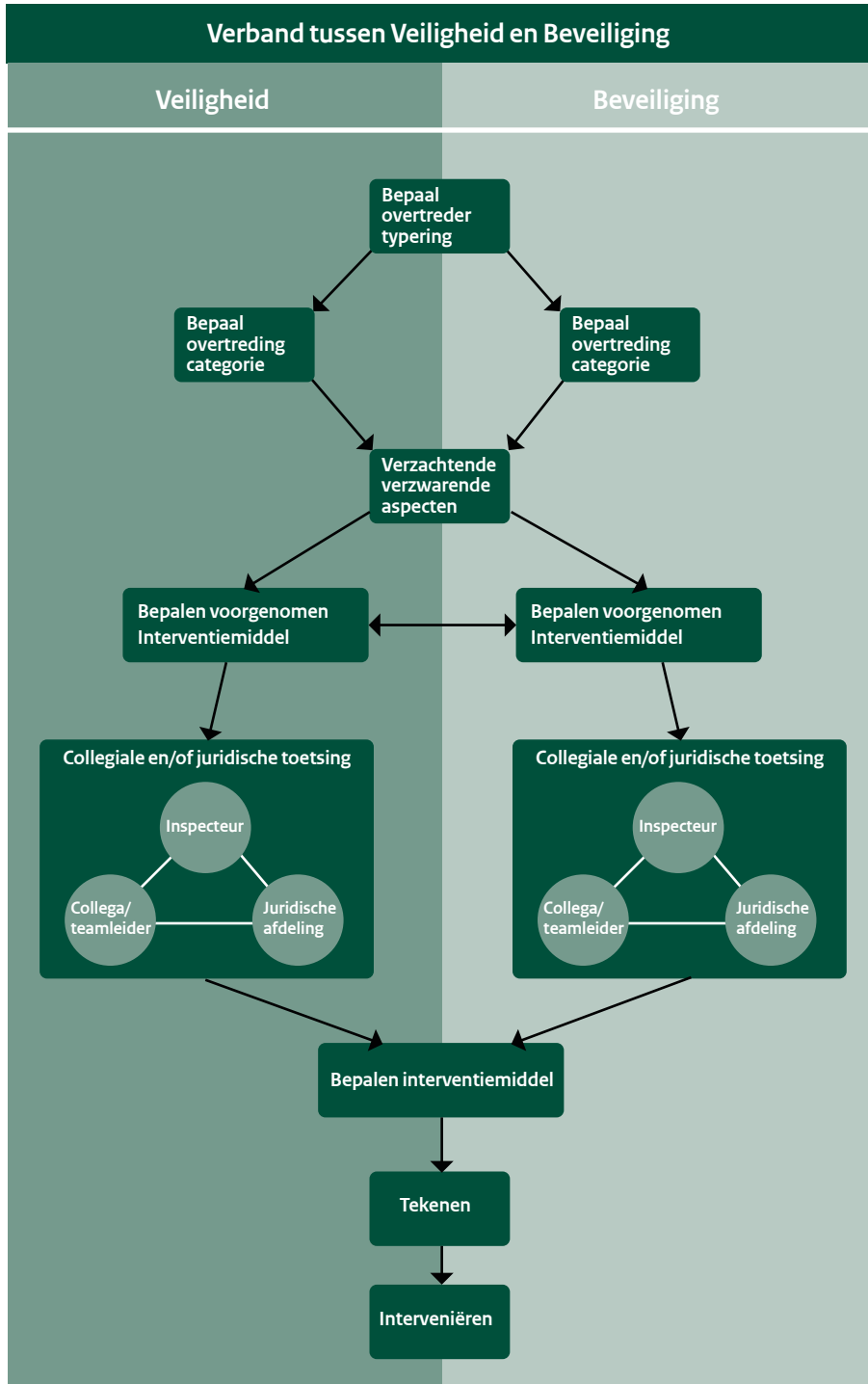
De ANVS houdt naast toezicht op de veiligheid van nucleaire installaties en stralingsbronnen ook toezicht op de beveiliging van installaties en bronnen.

Hoe werken de toezichtsgebieden nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en het transport van radioactieve stoffen en splijtstoffen gericht op veiligheid enerzijds en beveiliging van het team Beveiliging en Safeguards (BeSa) anderzijds met elkaar samen? Waar openheid en transparantie gediend is bij toezicht op veiligheid, geldt voor beveiliging hoofdzakelijk het 'need-to-know'-uitgangspunt. Toch is afstemming tussen veiligheid enerzijds en beveiliging anderzijds van belang. In handhavingstrajecten waar zowel veiligheid, als beveiliging betrokken zijn wordt afgestemd bij:

1. Het bepalen van de typering van de overtreder;
2. Het bepalen van de verzachtende en verzwarende aspecten;
3. Het bepalen van het in te zetten interventiemiddel.

Schematisch leidt dit tot het volgende schema:

Figuur 2 Verband tussen Veiligheid en Beveiliging



Toelichting op de figuur rond het verband van Veiligheid met Beveiliging

1. Veiligheid en Beveiliging stellen samen de typering van de overtreder vast¹⁴ (A, B, C, of D).
2. Veiligheid en Beveiliging werken onafhankelijk van elkaar aan de overtreding en het bepalen van de overtreding categorie (1, 2, 3, of 4).
3. Veiligheid en Beveiliging stellen samen verzachtende en verzwarende aspecten vast.
4. Veiligheid en Beveiliging bepalen ieder voor zich een voorkeursinterventiemiddel. De interventievoorkeuren worden onderling afgestemd en indien nodig aangepast.
5. Veiligheid en Beveiliging voeren onafhankelijk van elkaar de collegiale en/of juridische toetsing uit.
6. De uiteindelijke interventiemiddelen worden gezamenlijk bepaald.
7. Eén brief met het inspectierapport/de inspectierapporten wordt getekend door het management, of de directie.
8. De interventie vindt in afstemming plaats.

¹⁴ Er wordt gestreefd naar één enkele typering per bedrijf, maar per thema (veiligheid, beveiliging et cetera) of per divisie of afdeling, met name bij grote bedrijven, kan het nodig zijn om onderscheid te maken in de typering.

10. Safeguards

Safeguards is een systeem van waarborgen om te verifiëren dat staten voldoen aan hun internationale verplichtingen teneinde nucleair materiaal, zoals plutonium, uranium en thorium, uitsluitend te gebruiken voor vreedzame doeleinden. Het maken 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 niet-verspreiding van kernwapens (NPV) voor de toepassing van safeguards door het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA). Ook het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag) bevat bindende voorschriften voor de toepassing van safeguards door de Europese Commissie. Deze supranationale voorschriften van dit Verdrag gelden als primair recht, en werken rechtstreeks door, zowel bij de verdragstaten als bedrijven, ook in Nederland als lid van de EU en het Euratom-Verdrag. Om de juistheid en volledigheid van declaraties te kunnen controleren is het model van een Additioneel Protocol (AP) in aanvulling op de Uitgebreide Waarborgenovereenkomsten voortvloeiend uit het NPV ontwikkeld.

Nederland, in het bijzonder de ANVS, is verantwoordelijk voor de goede werking en de implementatie van de verschillende internationale regelingen op het gebied van safeguards. Er is sprake van een complexe driehoeksverhouding tussen IAEA, Euratom en Nederland (ANVS), nog afgezien van de taak en rol van de operators in Nederland, zoals Urenco, EPZ, NRG, TU Delft en COVRA, die rechtstreeks zijn gehouden aan de bepalingen van Hoofdstuk 7 van het Euratom-Verdrag, alsmede aan de technische verplichtingen van de Euratomverordening.

De Point of Contact Safeguards (PoC) van de ANVS geeft de correcte implementatie van het AP en NPV praktisch handen en voeten namens Nederland, bijvoorbeeld door het toelaten van internationale inspecteurs, en de bemiddeling en onderhandeling met de internationale inspectoraten en de (nucleaire) bedrijven. De ANVS/PoC vergezelt daar waar nodig de inspecteurs van Euratom en/of IAEA. De ANVS verricht de diverse safeguardscontroles niet zelf, ziet er slechts op toe de gemaakte afspraken met IAEA en Euratom goed werken en juist worden uitgevoerd. ANVS/PoC heeft een oor- en oogfunctie voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en kent het (inter)nationale netwerk en de ontwikkelingen op het gebied van non-proliferatie en safeguards.

11. Gedogen

Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van de ANVS om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. Er zijn verschillende situaties waarbij wel sprake is van een overtreding, maar waarbij de ANVS ervoor kiest om niet handhavend op te treden. Met handhavend optreden wordt hier bedoeld, het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie, zoals een LOD.

Een voorbeeld van een situatie waarin een bestuursorgaan moet afzien van handhavend optreden is als er ten aanzien van de desbetreffende overtredings situatie concreet zicht op legalisatie¹⁵ bestaat.

Ondanks dat ook gedogen is te beschouwen als een interventie wordt er in deze Interventiestrategie niet dieper op ingegaan. Voor het onderwerp gedogen is een afzonderlijk ANVS-beleidsdocument beschikbaar (bijlage 3 bij de Toezicht- en Interventiestrategie).

¹⁵ Bij concreet zicht op legalisatie is vóór het constateren van de overtreding voor een vergunning al een ontvankelijke aanvraag ingediend bij de ANVS.

Bijlage 3

Gedoogbeleid

ANVS gedoogbeleid

1. Inleiding

Met het begrip 'gedogen' wordt in deze notitie de situatie bedoeld dat de ANVS in geval van een overtreding van bij of krachtens de wet geldend voorschrift afziet van het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie, terwijl de ANVS wel op de hoogte is van die overtreding en bevoegd en feitelijk in staat is om ter zake een dergelijke sanctie op te leggen. Deze notitie beschrijft hoe de ANVS omgaat met gedogen. Het komt er in hoofdzaak op neer dat de ANVS aansluiting zoekt bij het landelijk gedoogbeleid. Vanwege deze prominente rol voor het landelijk gedoogbeleid wordt in de eerstvolgende paragraaf uitgebreid daarop ingegaan. (De inhoud van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan reeds bestaande teksten.)

2. Landelijk beleid gedogen

2.1 De documenten

Het landelijk beleid is neergelegd in verschillende stukken. Het eerste stuk is een brief van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990 waarin nog op tamelijk summiere wijze een kader voor het bestuurlijk gedogen wordt geformuleerd.¹⁶ Deze visie is vervolgens uitgewerkt in een brief die op 10 oktober 1991 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd.¹⁷ Dit beleidsstuk draagt de naam 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen', waarbij het 'gezamenlijk' refereert aan de mede-ondertekening door het IPO (Interprovinciaal overleg), de VNG en de Unie van Waterschappen. Het stuk wordt ook wel aangehaald als de tweede gedoogbrief. Daarnaast wordt tot het landelijk beleid de nota 'Grenzen aan gedogen'¹⁸ gerekend. Deze nota is op 31 oktober 1996 door de toenmalige minister van Justitie namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit stuk is het kabinetsstandpunt inzake gedogen verwoord. Ziet het 'Gezamenlijk beleidskader' specifiek op het gedogen in het milieurecht, de nota 'Grenzen aan gedogen' heeft een ruimere insteek en beperkt zich niet tot het milieurecht. In dat licht moet dan ook de voorrangregel worden begrepen, zoals die is weergegeven in de nota. Deze regel houdt in dat daar waar de meer algemene nota afwijkt van het specifieke gedoogbeleid zoals verwoord in het 'Gezamenlijk beleidskader', dit specifieke beleid voorrang dient te krijgen.¹⁹

2.2 Inhoud Gezamenlijk beleidskader

Het Gezamenlijk beleidskader heeft de strekking de soorten gevallen aan te geven waarin en de voorwaarden waaronder bestuurlijk gedogen van milieuovertredingen aanvaardbaar is. Gedogen wordt niet alleen slechts in een beperkt aantal gevallen toelaatbaar geacht, te weten in overmachts- en overgangssituaties, het moet bovendien uitdrukkelijk, in de vorm van een gedoogbeschikking, geschieden.

Gedogen is slechts toegestaan in:

A. Overmachtsituaties

Hier wordt geen definitie van gegeven, wel een voorbeeld. Een afvalverwerkingsbedrijf dat te kampen heeft met een storing, die de bedrijfsvoering tijdelijk onmogelijk maakt. Het zou in een dergelijke situatie ongewenst zijn tegen de ophoping van afval bij de toeleveranciers ten gevolge van die storing handhavend op te treden ter zake van het feit dat er meer of gedurende langere tijd dan is vergund, afval wordt opgeslagen.

¹⁶ TK 1989-1990, 21 137, nr. 269.

¹⁷ TK 1991-1992, 22 343, nr. 2.

¹⁸ TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

¹⁹ TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2, p. 12.

B. Overgangssituaties

Binnen de categorie overgangssituaties worden de volgende gevallen onderscheiden:

1. Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning, omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude – geëxpireerde – vergunning kan worden verleend.
2. Gevallen waarin wordt gewerkt met een verkeerde vergunning als gevolg van gewijzigde inzichten of jurisprudentie.
3. Gevallen waarbij door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande voor het milieu schadelijke situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Daarbij geldt dat er geen alternatieven voorhanden zijn waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt, de aanvrager geen verwijt treft ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag en de gerede verwachting bestaat dat positief op de aanvraag kan worden beschikt.
4. Gevallen waarin de vergunning op formele gronden (door de rechter) is vernietigd, terwijl vergunningverlening wel mogelijk moet worden geacht.
5. Gevallen waarin de aan de vergunning gekoppelde voorschriften om technische redenen niet kunnen worden nageleefd en die voorschriften binnen enige tijd kunnen worden aangepast.
6. Gevallen waarin ten behoeve van onderzoek naar de mogelijkheden tot naleving van de aan de vergunning gekoppelde voorschriften de overtreding hiervan tijdelijk moet voortduren. Voorwaarde hierbij is wel dat er voldoende toezicht op het onderzoek wordt uitgeoefend.
7. Gevallen die door versoepeling van de geldende normen in de nabije toekomst naar alle waarschijnlijkheid geen overtreding meer zullen opleveren.

Het verlenen van een gedoogbeschikking in die gevallen waarin wordt gedoogd vooruitlopend op de vergunningverlening mag, aldus de gedoogbrief, in geen geval leiden tot vertraging van de vergunningprocedure. Voorts wordt in de brief een aantal 'minimumeisen' geformuleerd die bij het nemen van een gedoogbeschikking in acht moeten worden genomen.

- a. Voor zover van toepassing dient er een ontvankelijke vergunningaanvraag te liggen.
- b. Er dient overleg te worden gepleegd met de overtreder.
- c. Het Openbaar Ministerie dient in kennis te worden gesteld van de ontstane gedoogsituatie. Wanneer daarom wordt gevraagd, dient met het Openbaar Ministerie overleg te worden gepleegd.
- d. Zo nodig zal de beschikking voorzien dienen te zijn van milieubescherpende voorwaarden. Het bestuur dient voldoende zekerheid te hebben dat het bedrijf deze zal naleven. Bij niet-naleving van die voorwaarden moet tot naleving worden gemaand. Indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, moet de gedoogbeschikking worden ingetrokken en tot handhaving worden overgegaan.²⁰
- e. De termijn waarvoor de gedoogbeschikking geldt, moet zo kort mogelijk zijn. Bij gedogen vooruitlopend op vergunningverlening betekent dit 'totdat de vergunning van kracht is geworden'. Daarbij dient, indien nog geen ontvankelijke aanvraag is ingediend, voor het indienen daarvan een termijn te worden gesteld. In andere gevallen dient een bepaalde, zo kort mogelijke, termijn te worden opgenomen.
- f. De beschikking dient te vermelden dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. Voorts dient te worden aangegeven dat het gedogen alleen geldt voor zover het de handhavingsbevoegdheid van het beschikkende orgaan betreft en dat dit de handhavingsbevoegdheid van andere organen (met name het Openbaar Ministerie) onverlet laat.
- g. In de beschikking dient te worden vermeld welke rechtsmiddelen daartegen kunnen worden aangewend.
- h. De beschikking dient te worden bekendgemaakt (NB: hier wordt niet vermeld hoe en aan wie), waarbij – opnieuw, nu ook voor derden – de rechtsmiddelen moeten worden vermeld.

²⁰ Aangetekend zij dat de eis die betrekking heeft op de handelwijze bij niet-naleving van de gedoogvoorwaarden niet ziet op de gedoogbeschikking zelf, maar op het optreden van het bestuur nadat een gedoogbeschikking is genomen.

Daarnaast gelden enkele 'aandachtspunten', waarvan wordt gezegd dat ze afhankelijk zijn van de concrete situatie. In dit verband wordt aangegeven dat in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld bij gedogen vooruitlopend op vergunningverlening, de procedure voor het verlenen van de gedoogbeschikking wordt uitgebreid met één of meer van de volgende elementen:

- gelegenheid tot inspraak/zienswijze vooraf voor derdebelanghebbenden
- toezending van de gedoogbeschikking aan derdebelanghebbenden.

2.3 Inhoud Grenzen aan gedogen

Ook in de nota 'Grenzen aan gedogen' wordt benadrukt dat gedogen slechts in uitzonderingssituaties mag plaatsvinden. Daarbij wordt aangegeven dat de afweging die door de wetgever is gemaakt, niet in het kader van de uitvoering of de handhaving mag worden overgedaan. De nota haalt drie situaties naar voren die als uitzondering te boek mogen staan en daarmee gedoogwaardig kunnen zijn:

1. situaties waarin handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden,
2. situaties waarin het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen en
3. situaties waarin een zwaarder wegend belang het gedogen rechtvaardigt.

Ad 1. Situaties waarin handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden.

Binnen deze eerste categorie worden de volgende gevallen onderscheiden:

- a. Overmachts- en noodsituaties: hieronder worden verstaan gevallen waarin de situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen.
- b. Overgangssituaties, waarin de consequenties van handhaving niet in een redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd het geval waarin nieuwe wetgeving uiterst ingrijpend is voor bestaande bedrijven. Ook wordt hierbij gedacht aan gevallen waarin al door het parlement is ingestemd met de versoepeling of afschaffing van bepaalde regels.

Ad 2. Situaties waarin het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen.

Bij deze categorie van situaties wordt aangegeven dat in sommige gevallen ten behoeve van het door de wettelijke norm beschermde belang meer kan worden bereikt met afspraken over de termijn waarbinnen en de wijze waarop de naleving zal plaatsvinden dan met strikte handhaving. Ook hier wordt het uitzonderlijke karakter benadrukt; indien bijvoorbeeld door geleidelijke aanscherping van de vergunning hetzelfde kan worden bereikt, geniet deze benadering de voorkeur. Ook dient de mogelijke schade aan belangen van derden in de afweging te worden betrokken.

Ad 3. Situaties waarin een zwaarder wegend belang het gedogen rechtvaardigt.

Bij deze categorie van situaties wordt in de nota gewezen op het geval dat een rechtsbeginsel ertoe leidt dat andere belangen dan die door de overtreden norm worden beschermd in de door het bestuur te verrichten afweging doorslaggevend moeten worden geacht. Als voorbeeld wordt genoemd een situatie waarin een beroep op het vertrouwensbeginsel (in verband met inlichtingen of toezeggingen van de overheid) zwaarder weegt dan het belang dat bij handhaving is gediend.

Naast een uiteenzetting over de vraag welke situaties als gedoogwaardig kunnen worden bestempeld, bevat de nota ook verschillende eisen aan gedoogbeschikkingen. Anders dan in het Gezamenlijk beleidskader is in de nota niet steeds gekozen voor het uitdrukkelijk formuleren van een vereiste waaraan een beschikking moet voldoen. Op een aantal punten kunnen evenwel uit de meer algemene beschouwingen over de grenzen aan het gedogen eisen aan gedoogbeschikkingen worden gedestilleerd. In wezen vormen deze eisen een operationalisering van deze beschouwingen.

Hieronder volgt daarvan een overzicht:

- a. Het gedogen moet zoveel mogelijk in omvang worden beperkt. Operationalisering van deze eis brengt mee dat het bestuur in een gedoogbeschikking in ieder geval moet aangeven welke activiteiten worden gedoogd. Voorts dienen in de gedoogbeschikking beperkende voorwaarden te worden opgenomen, opdat het belang dat door de wettelijke regeling wordt beschermd zoveel mogelijk tot zijn recht komt. (Grenzen aan gedogen, p. 39-40)
- b. Het gedogen moet zoveel mogelijk in tijd worden beperkt. In de nota wordt deze eis in eerste instantie niet vertaald in de noodzaak om in de gedoogbeschikking een termijn op te nemen. Aangegeven wordt zelfs dat onder omstandigheden het gedogen voor langere tijd aanvaardbaar kan zijn, indien en zolang geen structurele verbetering van de wettelijk norm mogelijk is. (Grenzen aan gedogen, p. 39) In een latere passage wordt een termijnstelling geveerd (p. 40).

- c. Aan een gedoogbeschikking dient een zorgvuldige belangenafweging te zijn voorafgegaan, die kenbaar is uit de motivering. (Grenzen aan gedogen, p. 40)
- d. Het gedoogbesluit dient te voldoen aan de (andere) eisen uit de Awb. (Grenzen aan gedogen, p. 40)
- e. In de gedoogbeschikking dient een voorbehoud te worden gemaakt met verwijzing naar de mogelijkheid dat derden tegen de 'toestemming' bezwaar maken. (Grenzen aan gedogen, p. 41)
- f. In een gedoogbeschikking dient te worden vermeld dat deze de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke handhaving onverlet laat. (Grenzen aan gedogen, p. 41)

Het gedogende bestuursorgaan dient regelmatig te bezien of de argumenten die tot het gedogen hebben geleid nog opgeld doen. Bovendien dient te worden gecontroleerd of de voorwaarden die aan de gedoogbeschikking zijn verbonden, worden nageleefd. Indien wordt geconstateerd dat dit niet het geval is, dan moet volgens de nota onmiddellijk tot handhaving worden overgegaan.²¹ (Grenzen aan gedogen, p. 41)

Ten slotte wordt in de nota opgemerkt dat groot belang moet worden toegekend aan rechterlijke en democratische controle op het gedogen. Om die reden dient het gedogen volgens de nota steeds uitdrukkelijk en schriftelijk te geschieden. In dit verband wordt opgemerkt dat bij incidenteel gedogen rechterlijke controle in de rede ligt, terwijl bij categorisch gedogen eerder moet worden gedacht aan controle door vertegenwoordigende organen, waarbij op het belang van beleidsregels wordt gewezen. Deze passage doet in zoverre merkwaardig aan, dat eerder steeds het incidentele en uitzonderingskarakter van het gedogen werd benadrukt. Bij de bespreking van gedoogwaardige situaties lijken echter toch enkele meer algemene categorieën van situaties voor te komen; te weten de gevallen waarin soepelere regelgeving in procedure is en gevallen waarin het achterliggende belang evident beter met gedogen is gediend (in dit verband wordt namelijk bijvoorbeeld op het – justitiële – gedogen van softdrugs gewezen). De passage over het categorisch gedogen is vermoedelijk op deze gevallen toegesneden.

2.4 Samenvatting landelijk beleid gedogen

De eisen die aan het gedogen worden gesteld kunnen als volgt worden samengevat.

- A.** Uitgangspunt bij het gedogen in het milieurecht dient het uitzonderlijk karakter te zijn. Slechts in bepaalde gevallen mag er worden overgegaan tot gedogen. Tot deze gevallen worden in ieder geval gerekend:
 1. overgangs- en/of overmachtsituaties
 2. gevallen waarin een zwaarder wegend belang noopt tot het afzien van handhavend optreden. Met name een gerechtvaardigd beroep op een rechtsbeginsel kan in een dergelijk geval tot gedogen aanleiding geven.
- B.** Indien de situatie op bovenstaande gronden voor gedogen in aanmerking komt, dienen de volgende procedurele vereisten in acht te worden genomen:
 1. Indien op de situatie van toepassing (met name bij overgangssituaties) dient aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag te liggen.
 2. Er kan alleen na een kenbare belangenafweging tot gedogen worden overgegaan.
 3. In beginsel geschiedt het gedogen uitdrukkelijk en schriftelijk.
 4. Het gedoogbesluit dient aan alle relevante vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht te voldoen. Daarbij zal het bestuur met name de procedurele vereisten inzake het horen en de bekendmaking in acht moeten nemen.
 5. De te gedogen activiteit dient regelmatig te worden gecontroleerd door de gedogende instantie.
 6. Het Openbaar Ministerie dient op de hoogte te worden gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Desgewenst (op instigatie van het Openbaar Ministerie) dient over de gedoogbeslissing te worden overgelegd.
 7. In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking dient te vermelden dat het de handhavingsbevoegdheden van andere organen dan het gedogende orgaan onverlet laat.

²¹ Ook hier zij opgemerkt dat deze eis betrekking heeft op het optreden van het bestuur nadat een gedoogbeschikking is genomen.

- C. Naast de procedurele vereisten, is het zaak inhoudelijk een juiste beslissing te nemen. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:
1. Waar nodig dient de gedoogbeschikking te worden voorzien van milieubescherpende voorwaarden.
 2. Bij niet-naleving van de gedoogvoorwaarden zal tot naleving moeten worden gemaand. Indien dit niet het gewenste effect heeft, dient alsnog handhavend te worden opgetreden tegen de onderliggende overtreding. Daartoe zal allereerst de gedoogbeschikking moeten worden ingetrokken.
 3. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdsperiode waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.
 4. De aan de beslissing ten grondslag liggende belangenafweging moet zorgvuldig zijn.
 5. Ook de inhoudelijke vereisten die krachtens de Algemene wet bestuursrecht aan het gedogen kunnen worden gesteld, dienen in acht te worden genomen.

3. Jurisprudentie

In een uitspraak uit 2004 heeft de Afdeling de volgende (standaard)overweging geformuleerd: 'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' Deze overweging wordt aangeduid met de term 'beginselplicht tot handhaving'. Dit betekent dat het bestuursorgaan dus eigenlijk verplicht is te handhaven middels de toepassing van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wanneer er geen bijzondere omstandigheid is. Als er wel sprake is van een bijzonder geval, dan mag van het bestuursorgaan worden geëist dat het de overtreding gedooft. Uit de rechtspraak (in het bijzonder op het gebied van het omgevingsrecht) blijkt dat bijzondere gevallen waarbij in beginsel gedooft mag of behoort te worden in verschillende categorieën zijn in te delen:

- overgangssituaties
- zwaarwegende belangen die zich verzetten tegen handhaving, zoals in overmachtsituaties
- (zeer) gering handhavingsbelang dat leidt tot strijd met het evenredigheidsbeginsel
- handhaving kan in strijd zijn met een ander algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De conclusie hiervan is dat de lijn die de hoogste bestuursrechter voor het omgevingsrecht volgt daar waar het gaat over gedogen, dezelfde is als die van het landelijk gedoogbeleid.

4. Standpunt ANVS ten aanzien van gedogen

De ANVS sluit zich aan bij het landelijk gedoogbeleid zoals dat in paragraaf 2 is weergegeven. Hierbij benadrukt de ANVS dat zij ten aanzien van gedogen:

- a. zeer terughoudend wil zijn en
- b. in principe uitsluitend gedooft indien dat niet leidt tot grotere milieu- en veiligheidsrisico's.

5. Procedure ANVS-gedoogbeschikkingen

Voor de voorbereiding van een gedoogbeschikking geldt geen wettelijk vereiste procedure. Nergens staat dat een gedoogbeschikking tot stand moet komen volgens afdeling 3.4 van de Awb. Een bestuursorgaan kan wel besluiten dat zijn gedoogbeschikkingen tot stand komen volgens die afdeling. De ANVS heeft besloten dat bij de totstandkoming van gedoogbeschikkingen in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd. In bijzondere gevallen, zoals gevallen waarbij sprake kan zijn van grote maatschappelijke en/of politieke impact, kan besloten worden de procedure van afdeling 3.4 van de Awb te volgen.

Voor gedoogbeschikkingen geldt natuurlijk wel hetgeen ook voor beschikkingen in het algemeen geldt, namelijk het bepaalde in Titel 4.1 van de Awb (m.u.v. paragraaf 4.1.3.3).



Dit is een uitgave van

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
ANVS

Bezuidenhoutseweg 67 | 2594 AC Den Haag
Postbus 16001 | 2500 BA Den Haag

www.anvs.nl

Augustus 2017 | 104335