



ANVS

Toezicht- en Interventie- strategie

Inhoud

1. Algemene bespiegelingen	3	3. Interventiestrategie	12
1.1 Introductie	3	3.1 Interventiematrix en stimuleringsacties	13
Voor wie is dit document?	3	3.2 Typering organisatie	14
Leeswijzer	4	A. Goedwillend	14
1.2 Onze toezichtfilosofie	4	B. Neutraal	14
1.3 Doorvertaling leidende principes	6	C. Opportunistisch	14
Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen	6	D. Bewust en structureel de regels overtredend	14
Voortdurend verbeteren	6	3.3 Typering overtreding	14
Risicogericht werken	6	1. Nihil	14
In verbinding staan met onze omgeving	6	2. Beperkt	14
Samenwerking op internationaal, nationaal en regionaal niveau	7	3. Van belang	14
		4. Aanzienlijk	14
		3.4 Overige bevindingen	15
		3.5 Verzachtende of verzwarende aspecten	15
		3.6 Effectiviteit interventie	15
		3.7 Interventies	16
		Stimulering	16
		Bestuursrecht	16
		Strafrecht	17
		3.8 Gedoogbeleid	18
		3.9 Effectiviteit van onze interventies	19

1. Algemene bespiegelingen

1.1 Introductie

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) is onafhankelijk en deskundig, zij bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. Dat is onze missie.

In ons Koersdocument vertalen we deze missie naar een ANVS-brede koers, zetten we de wettelijke taken van de ANVS uiteen, en benoemen we onze leidende principes.

Met deze toezicht- en interventiestrategie geven we nadere invulling aan het koersdocument voor één van onze wettelijke taken: toezicht en handhaving. Het houden van toezicht is een belangrijke, maar niet de enige wettelijke taak van de ANVS. Daartoe horen ook bijvoorbeeld beleidsadvisering, het stellen van organisatorische en technische regels, vergunningverlening, publiekscommunicatie en het doen en laten doen van onderzoek. In dit document focussen we op toezicht en handhaving en de wijze waarop we dit invullen.

Voor wie is dit document?

Het belangrijkste doel van de toezicht- en interventiestrategie is de **deskundigheid** van onze inspecteurs te verhogen. De strategie is voor hen een handleiding voor het uitvoeren van toezicht en handhaving en stimuleert een uniforme uitvoering. Onze inspecteurs zijn dan ook de belangrijkste doelgroep en dus het uitgangspunt geweest bij het schrijven van dit document.

Daarnaast willen we als bevoegd gezag **betrouwbaar** handelen richting de partijen die met ons toezicht te maken krijgen. Daarom vinden we het belangrijk dat dit

kader ook voor hen toegankelijk en inzichtelijk is. Deze partijen vormen dus een tweede doelgroep.

Ten slotte vinden we het vanzelfsprekend als **transparante** overheid om iedereen die dat wil inzicht te geven in hoe we bij de ANVS werken. De maatschappij als geheel vormt de derde doelgroep van dit document. Deze strategie wordt daarom gepubliceerd op onze website.

Toezicht en handhaving

We gebruiken toezicht en handhaving met als doel het stimuleren en behouden van een hoog niveau van veiligheid in de sectoren die vallen onder het gezag van de ANVS. 'Toezicht' betekent voor ons: het waarnemen van de feitelijke situatie en het beoordelen of aan de norm wordt voldaan. Bijvoorbeeld het uitvoeren van fysieke of desktop-inspecties en beoordelingen. 'Handhaving' gaat over de formele acties (zoals een last onder dwangsom) die volgen na bevindingen uit het toezicht. Naast handhaving kunnen ook stimuleringsacties zoals het benoemen van goede punten (complimenten) en het meegeven van verbeter- en aandachtspunten bijdragen aan een betere naleving. Bij de ANVS gebruiken we de term interventies als verzamelterm voor het geheel aan formele handhaving en stimuleringsacties. Toezicht en handhaving wordt voorafgegaan door het programmeren van de toezichtsactiviteiten, en gevolgd door evalueren en bijsturen.

Leeswijzer

De toezicht- en interventiestrategie is gelaagd opgebouwd, van een breed algemeen deel naar de delen met specifieke handvatten. Ondanks de naam is niet alles in het document strategisch van aard, er zitten ook passages in die eerder tactisch of operationeel van aard zijn (zeker in hoofdstuk 2 en 3). Hier is bewust voor gekozen omdat dit aansluit bij de behoeftes van de medewerkers.

- **Hoofdstuk 1** beschrijft naast deze introductie ook onze toezichtfilosofie, en geeft een doorvertaling van onze leidende principes.
- **Hoofdstuk 2** gaat over de toezichtstrategie, de jaarcyclus van het toezicht (plan-do-check-act) en de typen van toezichtactiviteiten.
- **Hoofdstuk 3** geeft de interventiestrategie inclusief de te doorlopen stappen, voor zowel interveniëren als stimuleren.

1.2 Onze toezichtfilosofie

Wij verwachten van de organisaties, ondernemers en andere partijen waar wij toezicht op houden (onze ondertoezichtstaanden), dat ze zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en bekwaam handelen met betrekking tot nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. De ANVS houdt toezicht en treedt handhavend op indien overtredingen van wettelijke voorschriften worden geconstateerd. Afhankelijk van de situatie kan de ANVS bestuursrechtelijk optreden en/of een strafrechtelijk onderzoek in gang zetten. Dit hangt onder andere af van de ernst van de overtreding en het gedrag en de reputatie van de ondertoezichtstaande.

Vanuit de maatschappij wordt echter meer en meer verwacht dat toezichthouders een bredere rol oppakken dan alleen de rol van wetshandhaver. De samenleving wil niet alleen weten of de regels worden nageleefd, maar ook of alle (veiligheids-) risico's worden beheerst en de publieke belangen voldoende beschermd worden. Dit vraagt om een bredere taakopvatting voor een toezichthouder, die zich naast het uitvoeren van toezicht op de naleving van regels (nalevingstoezicht) ook signalerend en agenderend opstelt met het oog op ongereguleerde risico's.

Ook de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR), roept in het rapport 'Toezien op publieke belangen' toezichthouders op tot een ruimere taakopvatting dan alleen handhaven [WRR 2013, p. 132]. De WRR noemt dit 'reflexief toezicht'. Aute Kasdorp gaat in het artikel 'Tussen Scylla en Charybdis' [Tijdschrift voor toezicht, 2016 (7) 2] verder en benoemt naast de rol van Juridisch Handhaver (de klassieke 'legalistische' toezichthouder) de rol van Overheidsvertegenwoordiger, die zich focust op de geest van de wet; de rol van Sociale Bemiddelaar, die zich richt op het mitigeren van (ongereguleerde) maatschappelijke risico's en ten slotte de Maatschappelijk Regisseur, die zich in de breedste opvatting van de taak als toezichthouder autonoom richt op de in de sector spelende risico's.

Als ANVS zien we onze rol als toezichthouder bewust breder dan alleen de rol van wetshandhaver. Als er een overtreding wordt geconstateerd, wordt er door het inzetten van onze formele instrumenten gehandhaafd. Echter, ook in situaties die weliswaar legaal zijn, maar toch onveilige omstandigheden op kunnen leveren ondernemen we actie. We stimuleren het verkleinen van deze risico's, inclusief het wegnemen van achterliggende oorzaken zoals een gebrekkige cultuur of slechte kwaliteitsborging. We kijken waar nodig ook naar de geest van de wet en de intentie van de wetgever. We gaan gedrag tegen dat legaal is, maar de mazen van de wet opzoekt.

Aangezien we tegen legaal gedrag niet formeel kunnen optreden, zetten we in dit soort situaties in op informele stimuleringsacties. Bijvoorbeeld door het aanspreken van een interne stralingsbeschermingseenheid op hun verantwoordelijkheid. Ook kunnen we ons richten op 'peer pressure' en zelfregulering van een sector, of kunnen we inzetten op de 'intrinsieke' of 'normatieve' motivatie van de ondertoezichtstaande door voorlichting te geven over hoe er veiliger gewerkt kan worden. Wat hierin mogelijk en effectief is, verschilt per type ondertoezichtstaande. Daarom kan dus ook de mate waarin we inzetten op informele interventies (stimuleren) verschillen per sector.

Ons toezicht heeft ook een signaleringsfunctie voor het agenderen van ongereguleerde risico's ten aanzien van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Als autoriteit met een bredere wettelijke taakstelling dan alleen die van toezichthouder is het oppikken van deze signalen, en dus zowel de reflectieve als de agenderende functie, geborgd in onze eigen formele taakstelling. In de TIS focussen we op toezicht en handhaving en de wijze waarop we dit invullen, maar gaan we ook in op de signaalfunctie naar de bredere taken van de ANVS als autoriteit.

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, stralingsbescherming, transportveiligheid of beveiliging*.

In het stelsel van de Kernenergiewet ligt het accent op doelvoorschriften. Doelvoorschriften geven de doeleinden aan die de ondertoezichtstaanden dient te verwezenlijken op een door hem te bepalen wijze. De ondertoezichtstaande kan het doel nastreven zonder onbedoelde beperkingen die uit middelvoorschriften kunnen ontstaan. Doelvoorschriften bieden ruimte voor maatwerk om, binnen gestelde grenzen, de veiligheid zo efficiënt mogelijk te borgen en voortdurend te kunnen verbeteren.

In het regelgevend kader wordt daarnaast gebruik gemaakt van open normen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regels en voorschriften waarin de termen 'zoveel mogelijk', 'voldoende' en 'redelijkerwijs' worden gebruikt. Open normen hebben als voordeel dat zij flexibel zijn. Ondertoezichtstaanden kunnen zich aanpassen aan en inspelen op omstandigheden, en hebben vrijheid in het invullen van de norm. Dit kan tot betere naleving van het doel leiden. Een negatief gevolg hiervan is wel dat de oordeelsvorming over of aan de eis is voldaan, subjectiever kan zijn. Daarom kiest de ANVS ervoor om waar dit wenselijk is, inzicht te geven voor de invulling van open normen en doelvoorschriften door middel van beleidsregels, handreikingen, en (internationale) standaarden. Deze verduidelijkingen kunnen gezien worden als een vorm van 'compliance assistance'.

Bij het toezicht houden op open normen en doelvoorschriften zal de inspecteur allereerst kijken of er beleidsregels, handreikingen of 'guides' bestaan die inzicht geven in adequate invulling van de open norm. Wanneer wordt voldaan aan de invulling zoals beschreven in deze documenten, dan wordt ook voldaan aan de open norm (of het doelvoorschrift). Omdat deze invullingen vaak de status hebben van handreikingen, mag de vergunninghouder hiervan afwijken, en onderbouwd een oplossing kiezen die qua veiligheid gelijkwaardig of beter is ('comply or

explain'). Zo nodig zal de inspecteur in gesprek gaan met de vergunninghouder om te beoordelen of de gekozen oplossing echt gelijkwaardig of beter is. De inspecteur beoordeelt of aan een open norm wordt voldaan. De inspecteur past hierbij *expert judgement* toe.

De ANVS draagt de verantwoordelijkheid dat haar inspecteurs deskundig, betrouwbaar en transparant zijn in hun handelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het periodiek rouleren van de inspecteur bij de inrichtingen waar het toezicht wordt gecoördineerd door een vaste inspecteur, en door het samenwerken van deze inspecteurs met interne specialisten. Bij vraagstukken die zo complex zijn dat de interne expertise niet voldoende of niet voorhanden is, wordt onze technische ondersteuningsorganisatie ingezet. Ook het 'vier-ogen' principe, dat betekent dat er altijd een collega meekijkt naar een beslissing, is een belangrijk element. Mocht het zo zijn dat er een verschil van professioneel inzicht ontstaat tussen twee ANVS-medewerkers, dan wordt dit geëscaleerd naar de leidinggevenden. Mocht hier ook geen overeenstemming worden bereikt, dan wordt verder geëscaleerd tot het niveau van directeuren. In het zeldzame geval dat ook op dit niveau geen overeenstemming kan worden gebruikt, dan wordt de beslissing geëscaleerd naar de verantwoordelijk bestuurder.



1.3 Doorvertaling leidende principes

In het Koersdocument benoemen we de leidende principes voor het werk van de ANVS. In deze sectie wordt beschreven wat elk leidend principe betekent op het gebied van de toezicht- en interventiestrategie.

Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen

De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt bij de ondertoezichtstaande. Een afweging bij het vormgeven van ons toezicht is 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 er gerechtvaardigd voor kiezen vaker te vertrouwen dat de ondertoezichtstaande haar eigen verantwoordelijkheid neemt. Wij hebben dan minder behoefte om zelf te inspecteren. Hoe dan ook toetsen we periodiek of we terecht vertrouwen hebben in een bedrijf of instelling. In de praktijk wisselt de balans tussen vertrouwen op de instelling en zelf constateren. Bevindingen uit onderzoeken uitgevoerd door certificerende instellingen worden door ons geaccepteerd, tenzij er aanleiding is de conclusies in twijfel te trekken.

Voortdurend verbeteren

De ANVS heeft als doel om de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging op een 'state of the art'-niveau te houden. Voortdurend verbeteren is hierin een belangrijk principe. Wij eisen dat de ondertoezichtstaande voortdurend en proactief werkt aan de verbetering van de veiligheid door in te spelen op de veranderende omgeving, technologische ontwikkelingen, ongevallen en incidenten en voortschrijdende inzichten. De eis van voortdurend verbeteren is voor nucleaire installaties wettelijk verankerd. Omdat dit een leidend principe voor ons is, wordt continu verbeteren ook voor andere typen ondertoezichtstaanden meegenomen in het toezicht. Om de aanpak hiervoor expliciet vast te leggen wordt in dit document onder onze interventies, naast formele handhaving, ook de informele stimulering benoemd. Naast dat we toezicht houden op de toepassing van dit principe, verbeteren we ook continu onze eigen werkwijze.

Risicogericht werken

De ANVS werkt risicogericht. Dit betekent dat we een risicogerichte aanpak – ook wel graduele aanpak genoemd – hanteren bij de uitvoering van het toezicht. We kunnen niet alle risico's aanpakken en daarom maken we onderbouwde keuzes over waar wij ons op richten en op welke wijze. Dit doen we informatiegestuurd,

dus op basis van analyses die inzicht geven in waar belangrijke risico's zich bevinden. Omdat het bepalen van het belang van gesignaleerde risico's voor een groot deel subjectief is, gebruiken we multidisciplinaire teams. Om informatie-gestuurd te kunnen werken is het van groot belang dat we gegevens vastleggen. Denk hierbij aan inspectieresultaten, nalevingsinformatie, gegevens over de ondertoezichtstaande, et cetera.

Risico

We hanteren als definitie van risico: alle gedragingen, omstandigheden en ontwikkelingen die afbreuk kunnen doen aan de veiligheid. 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 maal de impact voor de reeks mogelijke scenario's. Risico's kunnen beheerst worden door maatregelen die zorgen voor reductie van de kans van optreden en/of mitigatie van de gevolgen. Naast de risico's voor de veiligheid wordt ook rekening gehouden met de perceptie van risico's.

In verbinding staan met onze omgeving

Wij zijn in dialoog met nucleaire vergunninghouders, instellingen met stralings-toepassingen, burgers, milieuorganisaties, branche- en beroepsverenigingen, en anderen. Dit stelt ons in staat om beter te begrijpen wat er speelt bij betrokken partijen en in de samenleving. Hier kunnen we vervolgens rekening mee houden bij de uitvoering van onze taken. Door transparant te zijn over onze werkzaamheden en het gesprek aan te gaan krijgen we waardevolle feedback om ons werk voortdurend te verbeteren. Als voorbeeld: bij het uitvoeren van onze toezichtstaak verzamelen we actief informatie over de uitvoerbaarheid van de regels. Indien nodig geven we hierover signalen af naar beleidsmakers en vergunningverleners in het kader van de continue verbetering van het systeem en gaan we hierover in gesprek met de betreffende sector.

Samenwerking op internationaal, nationaal en regionaal niveau

Het werkveld van de ANVS heeft een sterk internationale dimensie. Specifieke verdragen van de VN en EU zijn van kracht op het gebied van non-proliferatie, beveiliging en transport. Euratom en IAEA geven juridische en inhoudelijke kaders voor stralingsbescherming, nucleaire veiligheid, en beveiliging. Samen met de collega-autoriteiten in samenwerkingsverbanden zoals de HERCA en WENRA wordt er afgestemd hoe invulling wordt gegeven aan EU-regelgeving. De ANVS sluit zoveel mogelijk aan bij internationaal geaccepteerde beginselen, aanbevelingen, praktijken en afspraken, die tot stand zijn gekomen onder de vlag van internationale organisaties zoals de EU, IAEA, VN, OECD/NEA, OSPAR, ENSRA, ESARDA, HERCA, EACA, ENSREG en de WENRA.

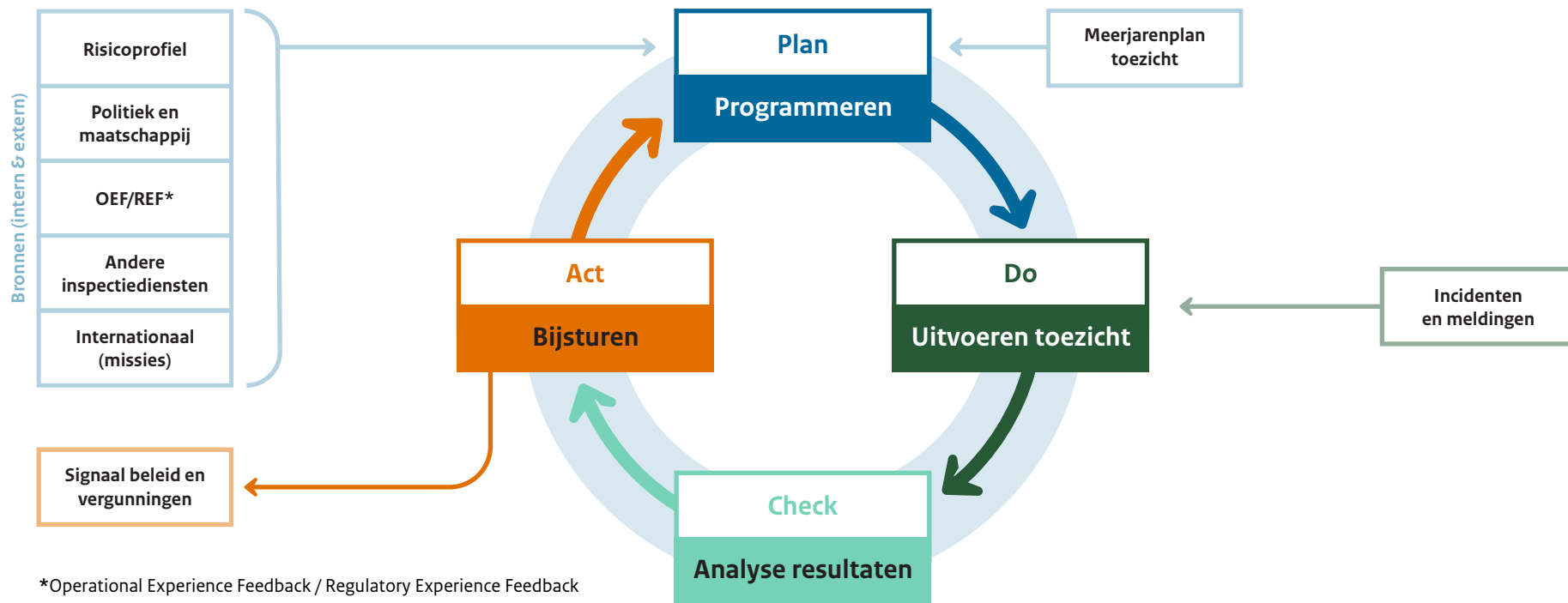
Op binnenlands gebied werken we samen met de inspectiediensten die toezicht houden op dezelfde toezichtobjecten.

Nationale toezichthouders waar we mee samenwerken zijn onder andere de Inspectie Leefomgeving en Transport, Staatstoezicht op de Mijnen, de Nederlandse Arbeidsinspectie, Douane, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Militaire Gezondheidszorg. Regionale samenwerkingspartners zijn bijvoorbeeld gemeentes en veiligheidsregio's. Heldere afspraken met deze organisaties over verantwoordelijkheden en afbakening zorgen ervoor dat ons toezicht elkaar versterkt en aanvult. Zodat er niet onbewust gaten vallen in toezichtaandacht of juist onnodige toezichtlasten voor bedrijven of instellingen ontstaan door dubbele toezichtaandacht. De ANVS heeft de ambitie om de bestaande samenwerking verder uit te breiden en bijvoorbeeld ook tot gezamenlijke risicoprofielen en toezichtplannen.



2. Toezichtstrategie

Het toezicht van de ANVS volgt de stappen van de plan-do-check-act-cyclus (PDCA) zoals hieronder weergegeven. Deze stappen vormen de indeling van dit hoofdstuk en lichten we hieronder verder toe.



2.1 Programmeren

De ANVS stelt jaarlijks een toezichtjaarplan op waarin we tactische keuzes maken over hoe we toezicht willen vormgeven en waarop we ons toezicht willen richten. Daarnaast kijken we op basis van de gesignaleerde risico's welke onderwerpen, thema's en sectoren meer aandacht verdienen. De risicoanalyse wordt gevoed door ervaringen vanuit eerdere inspecties, de analyse van data uit verschillende bronnen, input van vergunningverlening, gevolgen van beleidswijzigingen, interne expertise en de evaluatie van toezicht en handhaving over de afgelopen periode. Naast risico's voor de veiligheid van mens en milieu, wordt ook de veiligheidsperceptie van de burger en afbreukrisico voor de burger meegewogen. Ook wordt aandacht besteed aan het in beeld brengen van eventuele blinde vlekken. Bij het opstellen van het toezichtjaarplan houden we rekening met het effect dat we willen bereiken met het toezicht. Ten slotte reserveren we ook capaciteit voor reactief toezicht naar aanleiding van meldingen, incidenten en ongevallen.

Een lopende ontwikkeling is dat we een meerjarentoezichtplan gaan opstellen. Dat plan zorgt ervoor dat alle onderwerpen, thema's en sectoren periodiek en systematisch worden onderworpen aan ons toezicht.

De activiteiten rond het programmeren van het toezicht sluiten aan bij de ANVS-brede jaarplancycclus. Deze jaarplancycclus ondersteunt de sturing van alle activiteiten van de ANVS en het afleggen van externe verantwoording aan het kerndepartement en de buitenwereld.



2.2 Uitvoeren toezicht

1. Inspecties

Tijdens het opstellen van het toezichtjaarplan bepalen we voor elke geplande toezichtactiviteit met welke toezichtvorm we het meest effectief ons resultaat kunnen bereiken. Hierbij spelen een aantal overwegingen, die hieronder worden benoemd.

Objectinspectie versus brancheonderzoek

De keuze tussen een inspectie gericht op één bedrijf/instelling (object) of een onderzoek bij meerdere vergunninghouders (brancheonderzoek) wordt gedreven door aantal en in hoeverre de organisaties op elkaar lijken (homogeniteit). Bij een kleine heterogene populatie onderzoeken we eerder de individuele instelling, omdat wij aannemen dat risico's specifiek zijn voor deze instelling en de instellingen onderling beperkt vergelijkbaar zijn. Bij een grote relatief homogene populatie onderzoeken wij een selectie van instellingen. De verwachting is dat de risico's bij de deelpopulatie representatief of signalerend zijn voor de gehele populatie.

Thema-inspectie versus algemene inspectie

We kunnen kiezen voor een specifiek onderzoek gericht op één of meerdere risicoaspecten, of voor een onderzoek waarbij we naar het geheel kijken (integraal). Deze keuze maken we op basis van 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 kiezen we vaker voor een inspectie gericht op een inhoudelijk thema of een deel van de installatie, zodat de juiste diepgang bereikt kan worden. Wel houden we ook bij complexe, grote instellingen algemene inspecties om het overzichtsbeeld te bepalen.

Systeemtoezicht versus nalevingstoezicht

Met nalevingstoezicht controleren we of de regels worden nageleefd. Systeemtoezicht is erop gericht om na te gaan of het bedrijf/instelling in voldoende mate controle heeft over het kwaliteitssysteem (inclusief processen, installaties, controles et cetera) door bevindingen (fouten, storingen, incidenten, et cetera) te onderzoeken op de oorzaak en daarop het systeem te verbeteren. De ANVS richt zich waar het kan op systeemtoezicht. Dit hangt wel af van de frequentie van het toezicht en de aard van de inrichting. Inrichtingen met uitgebreide interne kwaliteitsborging die veelvuldig bezocht worden, zijn geschikter voor systeemtoezicht.

Aangekondigd versus onaangekondigd

We maken een bewuste afweging of inspecties/onderzoeken aangekondigd worden of niet. Complexe onderzoeken kondigen we vaak aan, zodat de efficiëntie van de inspectie zo hoog mogelijk is. Als er een vermoeden bestaat dat de aankondiging zou kunnen leiden tot beïnvloeding van het onderzoek, dan kunnen we kiezen voor een onaangekondigd onderzoek. De mogelijkheid van onaangekondigde onderzoeken kan leiden tot een betere naleving. Dit kan reden zijn om onderzoeken onaangekondigd uit te voeren, ook zonder vermoeden van beïnvloeding van het onderzoek.

Fysieke inspectie versus desktopinspectie

Bij een desktopinspectie of administratieve controle bestuderen we documenten, administratie en/of registraties. Hiermee gaan we na of wordt voldaan aan de administratieve verplichtingen en wordt gewerkt volgens het gedocumenteerde systeem. Voorbeeld: rapportageverplichtingen uit de vergunning. Een fysieke inspectie wordt ingezet om te zien of de fysieke wereld voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn. Fysieke zaken worden altijd fysiek geïnspecteerd. Zaken die zuiver administratief van aard zijn, kunnen om pragmatische redenen ook op afstand worden uitgevoerd.

Proactief toezicht versus reactief toezicht

Het proactieve en reactieve toezicht vullen elkaar aan. Ons proactieve toezicht is gericht op het beëindigen en voorkomen van naleeftekorten, en daarbij het voorkomen van blinde vlekken in ons toezicht. Met reactief toezicht zetten we in op het op orde brengen van de (veiligheids)situatie en het voldoen aan wet- en regelgeving. De keuze gaat over de balans tussen de uitvoering van ons toezichtjaarplan (proactief) of het ons laten leiden door incidenten en meldingen (reactief). Als er incidenten plaatsvinden met gevolgen voor de veiligheid, dan reageren wij hier uiteraard op. Als we echter ons werk alleen laten leiden door incidenten, lopen we de kans dat er blinde vlekken ontstaan. Risico's die vooraf slecht te detecteren zijn en beperkte impact hebben, adresseren we vaker reactief. Risico's die potentieel heel grote gevolgen hebben, adresseren we proactief. Binnen de verschillende werkgebieden pakt deze balans dus anders uit.

Nieuwe onderwerpen versus her-inspecties

Een afweging hierbij is in hoeverre we ons moeten richten op nieuwe onderwerpen of voor de opvolging van eerdere inspecties. Doel van her-inspecties is om vast te stellen wat met de resultaten van de inspectie is gedaan. Bij het rapporteren van bevindingen uit inspecties geven we een termijn mee voor de ondertoezichtstaande, waarbinnen de bevinding moet zijn opgelost. De termijn die we geven houdt rekening met de zwaarte van de overtreding en de complexiteit. We controleren systematisch of de gevonden bevindingen zijn opgevolgd. Dit kan worden gedaan door bijvoorbeeld openstaande punten mee te nemen in een andere inspectie, of door het uitvoeren van een eigenstandige her-inspectie.

II. Beoordelingen

Naast actief inspecteren houden we ook toezicht door beoordeling van aan de ANVS toegestuurde documentatie. Dit stelt ons in staat om zaken te controleren als de omstandigheden daarom vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld over veiligheidsrelevante programma's, niet-vergunningplichtige wijzigingen, meldingen en incidentanalyses.

In vergunningen kan vastgelegd zijn dat documenten actief aan de ANVS aangeboden moeten worden ter goedkeuring, beoordeling of informatie. In het vergunningenbeleid van de ANVS wordt beschreven wat precies met deze termen bedoeld wordt.

Vooraf bij de nucleaire installaties maken wij veel gebruik van dit instrument. In het veld van stralingstoepassingen speelt dit een minder grote rol, maar komt het ook voor dat er een oordeelsplicht is, bijvoorbeeld op beëindigings- of bedrijfsnoodplannen.

III. Agenderen

Onder uitvoeren van toezicht valt ook het onder de aandacht brengen van onder andere inspectieresultaten en bijvoorbeeld actief informeren van wijzigingen in wet- en regelgeving. Hiermee beoogt de ANVS dat door deze communicatie ondernemingen actief zelf aan de slag gaan met het voldoen aan wet- en regelgeving.

Voorbeelden zijn:

- Factsheets
- Berichten op sociale media
- Handreikingen
- Informatiefolders



2.3 Analyseren en bijsturen

Er zijn voor ons twee uitgangspunten bij het analyseren van de resultaten en bijsturen in ons toezicht. Ten eerste is dat het direct bijsturen van het oorspronkelijke jaarplan, vanwege bijvoorbeeld personele bezetting, of ontwikkelingen in ons toezichtgebied. Deze evaluatie voeren we periodiek uit. Daarnaast geeft de analyse inzicht in de opgedane ervaringen. Dit is zowel inhoudelijk als de wijze waarop een toezichtproject is uitgevoerd (bijvoorbeeld planning of communicatie). Daarin beoordelen we of de risicoanalyse nog actueel is. Het doel hiervan is te bepalen of we ons nog steeds met de juiste dingen bezighouden, en dat we op de juiste manier ons toezicht inzetten. Dit kan leiden tot een bijstelling van het huidige toezichtjaarplan of de wijze van uitvoering van dit plan.

De resultaten van analyses van de uitkomsten van inspecties kunnen we gebruiken om een hele branche of andere bedrijven te onderzoeken of te laten leren van anderen. Ook kunnen deze ons aanleiding geven om specifiek naar een bepaald onderwerp te gaan kijken.

Signalen beleid en vergunningen

De resultaten van de analyse kunnen zicht geven op een breder issue dat niet opgelost kan worden met de toezicht- en handhavingsactiviteiten van de ANVS. Hierbij kan gedacht worden aan dat bepaalde voorwaarden of regels in de praktijk slecht uitvoerbaar zijn of conflicteren met andere eisen. Dit soort signalen vormt dan input voor vergunningverlening en de beleidscyclus. Belangrijk bij het uitbrengen van deze signalen is het vastleggen van de wijze waarop in de tussenliggende periode (tussen signaleren en oplossen) door de ANVS gehandeld wordt.

Daarnaast wordt periodiek de Straat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming opgesteld. De Staat legt uit hoe het ervoor staat met de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in Nederland. Analyses van inspectie(projecten) zijn input voor deze Staat en leveren daarbij ook aanbevelingen voor zowel de ondernemers, beleidsmakers, vergunningverleners en toezichthouders.

3. Interventiestrategie

Handhaving heeft als doel een hoog niveau van veiligheid te behouden, of deze te bewerkstelligen. Dit doen we door een bepaalde verandering bij een organisatie te bewerkstelligen waardoor een risico of probleem kleiner wordt.

Bij constatering van een overtreding volgt altijd handhaving. Afhankelijk van de situatie, waaronder het gedrag en de verwijtbaarheid van de ondertoezichtstaande, kan dit een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke interventie zijn. 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 – ook van belang om na te gaan of er een meerwaarde van toepassing is van het strafrecht ten opzichte van het bestuursrecht. Een strafrechtelijke interventie kan alleen worden voorbereid door een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA).

De eerste stap is dat we bepalen of er sprake is van een overtreding, en zo ja, wat de ernst van de overtreding is. Vervolgens kijken we naar de verwijtbaarheid van de ondertoezichtstaande. Daarna kijken we op de interventiematrix (figuur 2) om te bepalen welke interventie passend is. In de interventiematrix is een graduele aanpak verwerkt: onze interventie is steviger, naarmate de overtreding zwaarder en de ondertoezichtstaande meer te verwijten valt.

Vervolgens bepalen we of er sprake is van verzachtende of verzwarende omstandigheden en bepalen we of er mogelijk andere interventies zijn die meer effect hebben. Op basis hiervan bepalen we de uiteindelijke interventie. Overigens kan het voorkomen dat we ervoor kiezen om te gedogen. In de volgende paragrafen lichten we deze stappen verder toe. Naast de inzet

van handhavingsmiddelen, maakt de ANVS ook gebruik van stimulering. De interventiemaatregel is bij stimulering niet afhankelijk van de houding van de ondertoezichtstaande.



3.1 Interventiematrix en stimuleringsacties

Figuur 2. Tabel waarmee we de bevinding categoriseren en de organisatie typeren, om uiteindelijk te komen tot een interventie. Als de bevinding een overtreding is, bepalen we hiermee hoe zwaar deze is.

Bevinding Categorie ↑	4 – Overtreding: Aanzienlijk	Zware waarschuwing	LOB, LOD	PV, LOB, LOD	Intrekken vergunning PV, LOB, LOD	Intrekken vergunning PV LOB, LOD Zware waarschuwing Waarschuwen Aanspreken Informeren	} Verscherpt toezicht Bestuurlijk gesprek
	3 – Overtreding: Van belang	Waarschuwen	Zware waarschuwing	LOB, LOD	PV, LOB, LOD		
	2 – Overtreding: Beperkt	Aanspreken	Waarschuwen	Zware waarschuwing	LOB, LOD		
	1 – Overtreding: Vrijwel nihil	Informeren	Aanspreken	Waarschuwen	Zware waarschuwing		
	Aandachtspunt	Aanbeveling	Aanbeveling	Aanbeveling	Aanbeveling		
	Verbeterpunt	Opmerking	Opmerking	Opmerking	Opmerking		
	Goed punt	Compliment	Compliment	Compliment	Compliment		
		A – Goedwillend	B – Neutraal	C – Opportunistisch	D – Bewust en structureel		
		Typering organisatie →					

3.2 Typering organisatie

De inspecteur brengt de organisatie onder in één van de vier typeringen. Voor het bepalen van de typering van de organisatie wordt een beroep gedaan op het vakmanschap van de inspecteur en op afstemming met collega's. De typering van een overtreder wordt vastgelegd door de inspecteur. Wij werken met één enkele typering per organisatie. In geval van twijfel kan de inspecteur de casus bespreken in een intern casusoverleg. Het kan voorkomen dat de naleving afwijkt per thema of per divisie of afdeling, met name bij grote bedrijven. Dit kan meegenomen worden als verzachtende of verzwarende omstandigheden (zie verderop in dit hoofdstuk).

A. Goedwillend

De organisatie is over het algemeen bereid om de regels te volgen en de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen. De van toepassing zijnde wet- en regelgeving staat bij de overtreder aantoonbaar hoog in het vaandel. Voorbeeld: Overtreder heeft de overtreding zelf ontdekt en heeft proactief gehandeld in het treffen van maatregelen.

B. Neutraal

De organisatie is niet als goedwillend maar ook niet als opportunistisch te typeren, of de houding is de ANVS onbekend. Voorbeeld: ANVS heeft nooit eerder met de partij te maken gehad/ partij besefte niet dat ze onder Kew regulering vallen.

C. Opportunistisch

De organisatie heeft een onverschillige of reactieve houding en de bevindingen lijken voor hem niet relevant. Of er is sprake van risicobewustzijn, maar de gevolgen van het handelen lijken op de koop toe genomen te worden. Voorbeeld: de organisatie heeft een afwachtende houding aangenomen in het treffen van maatregelen.

D. Bewust en structureel de regels overtredend

Er is sprake van het volgende gedrag, of een combinatie ervan: het bewust belemmeren van inspecteurs, de organisatie is bewust risiconemend, er is sprake van een crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, de organisatie houdt zich bezig met fraude of oplichting of er wordt sabotage gepleegd. Voorbeeld: de overtreding is doelbewust buiten de boeken gehouden.

3.3 Typering overtreding

Van een overtreding is sprake als er niet wordt voldaan aan wettelijk bindende eisen inclusief vergunningsvoorschriften. Overtredingen worden beoordeeld op basis van de (mogelijke) gevolgen voor mens of milieu op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. Daarbij wordt de typering geschaald naar het maximale risico van het type bedrijf, de risico's die spelen en de daarbij behorende stralingsbeschermingsorganisatie. Zo kan een bevinding met dezelfde gevolgen voor de veiligheid verschillend worden getypeerd, afhankelijk van de organisatie waarin het zich afspeelt. Hieronder worden ter illustratie enkele voorbeelden gegeven (niet limitatief).

1. Nihil

- Praktijk wijkt af van tekstuele beschrijving in veiligheidsrapport nucleaire installatie (actuele situatie is even veilig of veiliger).
- Kennisgeving transport is te laat gedaan maar transport moet nog worden uitgevoerd (zonder verdere complicaties).
- In algemene zin: De overtreding is zuiver administratief van aard en heeft geen gevolg voor de veiligheid of de gevolgen voor de veiligheid zijn verwaarloosbaar.

2. Beperkt

- Gebeurtenis waarbij geen sprake is van een onveilige situatie maar die de kans daarop licht vergroot.
- Kleine lozingen naar het milieu (maar wel groter dan vergund).
- Kwaliteitscontrole met beperkt veiligheidsbelang niet of niet goed uitgevoerd.

3. Van belang

- In de vergunning/wet voorgeschreven veiligheidsrelevante procedures, plannen, et cetera missen.
- Er is geen persoon aangewezen die verantwoordelijk is voor stralingsbescherming.
- Ontbrekende deskundigheid die relevant is voor de veiligheid.

4. Aanzienlijk

- Overtreding waardoor niet wordt voldaan aan uitgangspunten veiligheidsanalyses/ ontwerpbasis nucleaire installatie.
- Grote lozingen naar het milieu (herstel/beschermingsmaatregelen zijn nodig).
- Aanzienlijke blootstellingen.

3.4 Overige bevindingen

Aandachtspunt

Er wordt op dit moment voldaan aan de wet- en regelgeving en vergunningsvoorwaarden, maar in de toekomst kan een overtreding ontstaan indien er geen actie wordt ondernomen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld situaties waarbij een wettelijke termijn dreigt te verlopen of afwijkingen van normen die niet wettelijk bindend zijn maar van belang zijn inzake het continu verbeteren van de nucleaire veiligheid. Om te voorkomen dat er een overtreding ontstaat kan de ANVS aanbevelingen geven.

Verbeterpunt

Van een verbeterpunt is sprake als de huidige situatie conform de wettelijke eisen is en zonder actie ook in de toekomst conform de wettelijke eisen blijft, maar er ruimte voor verbetering is. Inhoudelijk zou het zo moeten zijn dat de situatie zonder onacceptabele veiligheidsrisico's onbeperkt kan blijven bestaan, maar er bijvoorbeeld ruimte is voor verbetering in het zicht op de veiligheidssituatie of de kwaliteit van rapportages. In dat geval kan de ANVS een opmerking meegeven.

Goed punt

Ook positieve bevindingen mogen benoemd worden. Van een goed punt is sprake als de situatie beter is dan conform de geldende normen verwacht mag worden, en de ondertoezichtstaande deze normen dus overtreft. De ANVS kan dan een compliment meegeven aan de ondertoezichtstaande partij.

3.5 Verzachtende of verzwarende aspecten

Er kan sprake zijn van aspecten waardoor een lichtere of zwaardere interventie meer passend is. Dit zijn zogeheten verzachtende of verzwarende aspecten. Deze worden na vaststelling van de overtreding meegewogen in het oordeel van de inspecteur en ze worden expliciet vermeld. Dit kunnen allerlei aspecten zijn. Ter illustratie:

Voorbeelden verzachtende aspecten zijn (niet limitatief):

1. Proactieve houding, zoals 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 na een managementwisseling contact opneemt met de ANVS om orde op zaken te stellen.

2. 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.
3. Naar oordeel van de inspecteur is een ander instrument, zoals de vereiste van een verbeterplan/plan van aanpak, effectiever dan de zwaardere interventie die uit de interventiematrix komt.

Overigens wordt een tekort aan geld of personeel niet gezien als verzachtende omstandigheid. Dit is verwijtbaar richting de betreffende organisatie en is dus zelfs eerder een verzwarende omstandigheid.

Voorbeelden van verzwarende aspecten zijn (niet limitatief):

1. Overtreding is geen incident maar een symptoom van achterliggende structurele problematiek, bijvoorbeeld in het geval dat de veiligheidscultuur niet optimaal is of de overtreding duidt op een kwaliteitsborgingsprobleem.
2. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
3. Samenhangende overtredingen. Bij een inspectie, of een reeks van inspecties, zijn meerdere (samenhangende) overtredingen geconstateerd. Recidive valt hier ook onder, en overtredingen die lang blijven voortduren.
4. 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.

3.6 Effectiviteit interventie

In deze stap worden alle punten van de beoordeling bij elkaar gezet en gekeken naar de uiteindelijke keuze voor interventie die daaruit volgt. Ook stellen we de vraag of de uiteindelijke interventie het beoogde effect kan hebben of dat mogelijk van een andere of aanvullende interventie, zoals een bestuurlijk gesprek of verscherpt toezicht, een beter effect wordt verwacht. Zo kan het verzoeken tot een plan van aanpak voor het oplossen van de overtreding meer effect hebben dan het opleggen van een last onder dwangsom. Mocht er voor een lichtere interventie worden gekozen dan uit de interventiematrix zou komen dan wordt een laag hoger in de organisatie geïnformeerd dan de functionaris die voor de beslissing gemandateerd is.

3.7 Interventies

Na alle stappen genomen te hebben wordt een besluit genomen welke interventie passend is bij de betreffende constatering van de overtredingen. Het bepalen van het soort interventie gebeurt in overleg met een jurist en de verantwoordelijke teamleider. De interventie wordt daarmee vastgesteld. Alle stappen en de onderbouwing daarvan worden vastgelegd in de inspectie/handhavingsbrief. Hieronder worden de mogelijke interventies toegelicht.

Stimulering

Indien er geen sprake is van overtredingen kan de ANVS een hoog niveau van veiligheid stimuleren door aanbevelingen, opmerkingen of complimenten mee te geven. Stimulering kunnen we inzetten in combinatie met formele handhaving. Stimuleringsacties definiëren we als volgt:

Compliment

De kracht van een compliment als vorm van informele beïnvloeding moet niet onderschat worden. Door ook goede punten te benoemen kan de nalevingsbereidheid vergroot worden en kan de intrinsieke motivatie van de vergunninghouder om de veiligheid zo hoog mogelijk te houden versterkt worden. Ook kan deze interventie gebruikt worden om interne partijen zoals een afdeling kwaliteitszorg of een stralingsbeschermingseenheid in het toezicht beter in hun kracht te zetten.

Opmerking

Ook als er geen sprake is van dreigende overtredingen kan de ANVS inzichten meegeven om de veiligheid te verbeteren. Dat is dan in de vorm van vrijblijvende opmerkingen. De vergunninghouder kan deze oppakken of niet, zonder formele consequenties vanuit de ANVS. Dit is een zeer zachte vorm van beïnvloeding die gebruikt wordt in situaties waarbij volledig aan de regels wordt voldaan, maar er sprake is van mogelijkheid tot verdere verbetering van de veiligheid.

Aanbeveling

Om te voorkomen dat aandachtspunten escaleren tot overtredingen kan de ANVS een aanbeveling geven. Bijvoorbeeld als de ernst van de afwijking toe kan nemen of als een wettelijke termijn dreigt te verlopen. Als aandachtspunten structureel niet worden opgelost kan dit ook leiden tot een overtredingssituatie, omdat niet meer

wordt voldaan aan overkoepelende eisen (leren van ervaringen, de eis van een sterke veiligheidscultuur of de verplichting om voortdurend te verbeteren).

Bestuursrecht

De belangrijkste interventies voor de ANVS zijn de interventies die worden beheerst door het Bestuursrecht. Bestuursrechtelijke interventies hebben tot doel het opheffen van de overtreding en zijn dus gericht op de toekomst. De wettelijke basis ervan is vooral te vinden in de Algemene wet bestuursrecht. De bestuursrechtelijke interventies zijn:

Aanspreken / informeren

Aanspreken / informeren is een informele interventie naar aanleiding van een inspectie. Informeel wil zeggen dat er geen wettelijke basis voor is. Aanspreken / informeren moet ertoe leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken / informeren gebeurt mondeling of door het verstrekken van schriftelijke informatie waaronder doorverwijzing 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.

Waarschuwing

Een waarschuwing betekent dat de overtreder naar aanleiding van een inspectie een brief met daarin een waarschuwing ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn dit moet gebeuren. In de brief wordt ook aangegeven dat de ANVS verdergaande bestuursrechtelijke interventies kan inzetten.

Zware waarschuwing

Een zware waarschuwing is een waarschuwing waarin we ook al aangegeven dat de ANVS verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal inzetten. Denk aan een last onder bestuursdwang (LOB) of last onder dwangsom (LOD). Deze interventies zetten we in als blijkt dat de maatregelen of voorzieningen in de zware-waarschuwingsbrief niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn. De ontvanger van een zware waarschuwing krijgt vast de mogelijkheid om zijn zienswijze kenbaar te maken over het mogelijk gaan opleggen van een LOB of LOD.

Bestuurlijk gesprek

Het bestuurlijk gesprek is een gesprek tussen vertegenwoordigers op directieniveau van de ANVS en van de organisatie in kwestie. Het is een escalerende interventie die volgt na een waarschuwing. Een doel van een bestuurlijk gesprek is om meer inzicht te krijgen in de organisatie en de situatie/overtreding te bespreken, maar bovenal om te komen tot afspraken over het ongedaan maken van de geconstateerde overtredingen. Tijdens het bestuurlijk gesprek worden afspraken gemaakt over het opheffen van de overtredingen. Deze bevestigen we schriftelijk achteraf.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht houdt concreet in dat het aantal inspecties wordt verhoogd. Het aantal extra inspecties en de onderwerpen daarvan zijn afhankelijk van de oorzaak van het verscherpte toezicht. Ook is het mogelijk dat we in het kader van verscherpt toezicht een verbeterplan eisen. Verder kunnen we de voorgenomen verbeteringen intensief volgen, voortgangsgesprekken houden en een eindtoets uitvoeren. Bij het afkondigen van verscherpt toezicht moeten we vanuit de ANVS duidelijk de voorwaarden voor het opheffen hiervan geven.

Last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is gericht op het ongedaan maken van een overtreding en/of het voorkomen van verdere overtredingen. Een last is een verplichting die de overtreder krijgt opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen door iets te doen of na te laten. Wanneer de last niet (tijdig) wordt uitgevoerd verbeurt de overtreder een dwangsom. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Last onder bestuursdwang (LOB)

Een last onder bestuursdwang is gericht op het ongedaan maken van een overtreding en/of het voorkomen van verdere overtredingen. Een last is een verplichting die de overtreder krijgt opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen door iets te doen of na te laten. Wanneer de last niet of niet tijdig uitgevoerd wordt, dan grijpen wij vanuit de ANVS zelf in om de overtreding te beëindigen, of laten we dat doen. Dat gebeurt dan op kosten van de overtreder. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de LOD of LOB gelden zorgvuldig te doorlopen stappen:

1. We maken het voornemen om een LOD of LOB op te leggen bekend. We laten daarbij weten wat de termijn is om zienswijzen bekend te maken.
2. We leggen een LOD of LOB op met een hersteltermijn. Dat noemen we de *sanctiebeschikking*.
3. We voeren de bestuursdwang uit of innen de dwangsom als het niet op tijd is hersteld.

In bepaalde (bijvoorbeeld) spoedeisende situaties, kunnen we van deze stappen afwijken.

Intrekken van de vergunning

In een zeer uitzonderlijke situatie kan de ANVS beslissen dat de vergunning wordt ingetrokken. Het uitgangspunt daarbij is dat we dit alleen doen als de overtreding dusdanig zwaar van aard is, dat de daadwerkelijke grondslag van de vergunning niet meer geldig of aanwezig is. De overtreder moet altijd vooraf in de gelegenheid gesteld worden om de overtreding ongedaan te maken.

Strafrecht

De ANVS beschikt ook over interventies die worden beheerst door het Strafrecht, en dus gericht zijn op de sanctionering van gedragingen in het verleden. De wettelijke basis ervan is vooral te vinden in het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten. De strafrechtelijke interventies zijn:

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een 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 geldboete uitgeschreven, die wordt geïnd via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft de beleidsvrijheid voor het uitvaardigen van een BSBm.

Proces-verbaal (PV)

Inspecteurs die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een BOA vragen een PV op te maken. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM. Dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie is het bevoegd gezag bij het opmaken van een proces verbaal en verantwoordelijk voor de aansturing van het onderzoek. De BOA's van de ANVS zijn getraind om in deze context hun werk uit te voeren.

3.8 Gedoogbeleid

De ANVS sluit zich aan bij het landelijk gedoogbeleid. We gedogen in principe alleen als dat niet leidt tot grotere milieu- en veiligheidsrisico's. Ook moet altijd mogelijke schade aan belangen van derden in de afweging worden betrokken.

Met het begrip 'gedogen' wordt de situatie bedoeld dat wij afzien van formele handhaving nadat we een overtreding constateren van een wettelijk voorschrift, terwijl wij wel bevoegd zijn een bestuursrechtelijke interventie in te zetten. Het gedogen moet beperkt in tijd en omvang zijn en alleen bij uitzondering voorkomen. Als ervoor gekozen wordt om te gedogen dan wordt een laag hoger in de organisatie geïnformeerd dan de functionaris die voor de beslissing gemandateerd is. Slechts in bepaalde gevallen mogen we gedogen. Het gaat in ieder geval om de volgende situaties:

A. Overmacht situaties

Een voorbeeld hiervan is: een afvalverwerkingsbedrijf heeft te kampen met een storing die de bedrijfsvoering tijdelijk onmogelijk maakt. Hierdoor hoopt afval zich op bij de toeleveranciers. Het zou in deze situatie ongewenst zijn om handhavend op te treden omdat er meer of gedurende langere tijd afval wordt opgeslagen dan is vergund.

B. Overgangssituaties

Binnen de categorie overgangssituaties worden onder andere de volgende gevallen onderscheiden:

1. Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning, omdat de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning kan worden verleend. Dit geldt alleen wanneer het komt door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen.
2. Gevallen waarin de vergunning op formele gronden (door de rechter) is vernietigd, terwijl vergunningverlening wel mogelijk moet worden geacht.
3. Gevallen waarin er een concreet zicht is op legalisatie van de overtreding, bijvoorbeeld omdat de wet of de vergunning op het desbetreffende punt versoepeld gaat worden.

C. Situaties waarin het milieu- of veiligheidsbelang overduidelijk beter is gediend met gedogen

In deze categorie vallen situaties waarin het milieu- of veiligheidsbelang beter kan worden bereikt met afspraken over wanneer en hoe de naleving zal plaatsvinden, dan met strikte handhaving. Als bijvoorbeeld door geleidelijke aanscherping van de vergunning hetzelfde kan worden bereikt, dan heeft deze benadering de voorkeur.

D. Situaties waarin een zwaarder wegend belang het gedogen rechtvaardigt

Dit zijn situaties waarin een bepaald rechtsbeginsel ertoe leidt dat andere belangen dan het milieu- of veiligheidsbelang doorslaggevend moeten worden geacht. Als voorbeeld wordt genoemd een situatie waarin een beroep op het vertrouwensbeginsel (in verband met inlichtingen of toezeggingen van de ANVS) zwaarder weegt dan het belang dat bij handhaving is gediend.

Juridisch karakter gedoogbeslissingen

Bij gedoogbeslissingen is er geen mogelijkheid tot bezwaar of beroep. Dat volgt uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 24 april 2019 over gedoogbeslissingen [ECLI:NL:RVS:2019:1356]. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat een beslissing om te gedogen – anders dan in eerdere uitspraken is geoordeeld – geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

3.9 Effectiviteit van onze interventies

Effectieve interventies zorgen voor goede naleving van wet- en regelgeving, en leiden tot de reductie van risico's. Voor de evaluatie van de effectiviteit is één vraag leidend: hebben wij het beoogde doel bereikt?

Bijzondere bevindingen of ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn voor een aanvullende evaluatie. Zo kan een bijzondere casus als basis dienen voor een detailevaluatie, bijvoorbeeld door een gepleegde interventie binnen een bepaalde termijn samen met de betrokken toezichthouders te evalueren. Leidende vragen hierbij kunnen zijn:

1. Zijn vastgestelde interventies correct gecategoriseerd, volgens de Toezicht- en Interventiestrategie?
2. Zijn de vastgestelde bevindingen, zo nodig, opgelost, of heeft de nodige verbetering plaatsgevonden?
3. Is de situatie slechter, vergelijkbaar of beter dan voor de interventie?
4. Was de keuze van interventie effectief, en hoe is deze door de vergunninghouder ervaren?
5. Hebben resultaten aanleiding gegeven tot wijzigingen in toezicht, strategie of programmering, en zijn deze wijzigingen uitgevoerd?



Dit is een uitgave van
*Autoriteit Nucleaire Veiligheid en
Stralingsbescherming ANVS*

Koningskade 4 | 2596 AA Den Haag
Postbus 16001 | 2500 BA Den Haag

www.anvs.nl | Oktober 2023 | 72586