

# Rijksoverheid - COVRA

Een beoordeling van de werking van de  
governancestructuur tussen de  
rijksoverheid en de COVRA

Eindrapport

11 maart 2015

51428

# Inhoudsopgave

Vraagstelling van de opdracht

De huidige 'governance'

Beoordeling governance door de betrokken actoren

Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen:

- Gesprekspartners
- Participatie in internationale gremia
- Wel of geen RWT?



# *Vraagstelling*



# Vraagstelling (1/2)

## Achtergrond

Per 1 januari 2016 is de instelling van de *Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS)* een feit. (Tot die tijd is ANVS een onafhankelijk opererende directie binnen I&M). De overheidstaken (regelgeving, vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing) op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming zijn gebundeld in één onafhankelijke organisatie. De ANVS is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan waarin de directie NIV (van het ministerie van EZ), delen van de ILT (Kernfysische Dienst en Team Adviesnetwerken/Nucleair) en het Team Stralingsbescherming van RVO.nl opgaan. Het eigenaarschap is belegd bij het ministerie van I&M.

Het takenpakket van de ANVS omvat de gehele Nederlandse nucleaire sector. Een belangrijke organisatie in dit verband is de COVRA, een bedrijf dat belast is met de inzameling, verwerking en opslag van radioactief afval. De COVRA is een 100%-staatsdeelneming. Dat wil zeggen dat alle aandelen in handen zijn van de Nederlandse Staat. Het ministerie van Financiën (directie Financieringen) treedt op als aandeelhouder.

De COVRA opereert in een complex krachtenveld. Het ministerie van EZ (NIV) had tot voor kort een aantal regelgevende en normstellende taken ten aanzien van de COVRA en verleende de KEW-vergunning. De ILT zag toe op de naleving daarvan. Bij de uitvoering en invulling van de wettelijk opgelegde taken heeft de COVRA - als bedrijf en monopolist - een zekere beleidsruimte. Dat uiteraard binnen de grenzen die de vergunning stelt. De Raad van Commissarissen ziet toe op het door de directie gevoerde beleid. Daarbij laten we de door het ministerie van Financiën gestelde financiële kaders nog buiten beschouwing.

Kortom, een mozaïek van taken, verantwoordelijkheden en onderlinge relaties dat mogelijk van invloed is op de effectiviteit van de betrokken regelgevende organisaties.

Een onderzoek naar de werking van de (diverse) governance-relaties tussen de rijksoverheid en de COVRA lijkt dan ook geen overbodige luxe.

## Vraagstelling en aanpak (1/2)

Het onderzoek startte met het opstellen van een onderzoekskader om de vraagstelling inzake de vormgeving en de werking van de governance-relaties tussen de rijksoverheid en de COVRA te kunnen beoordelen.

In overleg met de Stuurgroep – waarin de betrokken overheden zitting hadden – is dit kader bediscussieerd en vastgesteld. De kern van het onderzoekskader is dat we redeneren vanuit het begrip governance maar tegelijkertijd scherp oog hebben voor de positionering van zowel de COVRA als de betrokken overheidsorganisaties, met daarbij bijzondere aandacht voor de ANVS.

Om het onderzoek meer diepgang te geven, heeft de Stuurgroep besloten de concrete werking van de governancestructuur te onderzoeken door middel van vier cases, te weten:

- totstandkoming van de tarieven
- samenwerking rond het vergunningsverleningsproces
- samenwerking rond de stresstest
- participatie van de COVRA in internationale gremia.

Aanvankelijk was het de bedoeling om de formele governancestructuur met behulp van een dossierstudie te reconstrueren. Met een serie interviews zouden de uitkomsten van de dossierstudie aangevuld en geverifieerd worden en zouden we ons meer richten op de feitelijke werking ervan.

# Vraagstelling (2/2)

## Vraagstelling en aanpak (2/2)

De documentenstudie bleek echter minder resultaten op te leveren dan we op voorhand verwachtten. Er zijn weliswaar diverse stukken verzameld en geanalyseerd maar de actualiteit en geldigheid daarvan bleken niet eenduidig te bepalen. In elk geval is duidelijk dat veel documenten 'niet leven' in de hoofden van de direct betrokkenen aan de zijde van de overheid. Daardoor bleek het niet mogelijk om vanuit de documenten de formele governancestructuur in kaart te brengen, laat staan inzicht te krijgen in de werking ervan.

Om deze reden hebben we in overleg met de opdrachtgever besloten de interviewronde 'naar voren' te halen. Dit betekende wel dat het karakter van de gesprekken wijzigde. In plaats van toetsend en analyserend, waren de interviews verkennend en analyserend van aard. We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Ministerie van EZ / programmadirectie NIV
- Ministerie van EZ / Directie Energie en Duurzaamheid
- ILT / KFD
- Ministerie van Financiën / directie Financieringen
- COVRA

Tussentijds zijn de resultaten van de interviews besproken met de Stuurgroep op 20 november 2014. Toen is besloten de interviewronde af te ronden en de resultaten te analyseren en te rapporteren.

De hoofdlijnen van de analyse zijn getoetst in een overleg waaraan vertegenwoordigers van de betrokken overheden deelnamen. Vervolgens hebben we het conceptrapport opgesteld en besproken met de Stuurgroep.

Aansluitend is het rapport definitief gemaakt.

## Leeswijzer

In deze rapportage gaan we eerst in op de inrichting en het functioneren van de governancestructuur in het algemeen. Vervolgens focussen we op de vier eerder genoemde cases. We sluiten af met een serie conclusies en aanbevelingen.

In de bijlagen is onder meer een overzicht opgenomen van onze gesprekpartners, de Stuurgroep en de internationale gremia waarin de COVRA en het ministerie van EZ participeren.



***Governance  
formeel bezien***



# Governance: een korte beschouwing

Een gangbare definitie van governance is de volgende:

*“Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van stakeholders”.*

## Centrale begrippen

De definitie kent een aantal kenbegrippen / relaties die we hieronder uitwerken. Van belang daarbij is dat de begrippen ‘sturen’ en ‘beheersen’ vooral een organisatie-interne invalshoek hebben, terwijl ‘toezicht houden’ en ‘verantwoorden’ meer extern gericht zijn.

### Sturen

Het bestuur van een organisatie geeft richting aan het realiseren van organisatiedoelstellingen. Om deze sturing mogelijk maken, stelt het bestuur onder meer meerjarige, strategische plannen op die de koers van de organisatie bepalen.

### Beheersen

Door een stelsel van interne (verantwoordings)procedures krijgen bestuurders inzicht in en grip op de koers van een organisatie en op de realisatie van de gestelde doelen.

### Toezicht houden

Door een systeem van toezicht bewaken zowel de interne als de externe stakeholders dat een organisatie langs de afgesproken lijnen en binnen de vastgestelde kaders opereert. Uiteraard wordt daarbij meegenomen of de organisatie de overeengekomen doelen realiseert.

### Verantwoorden

Over de uitvoering van de opgedragen taken en de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden verschaft een organisatie informatie, zowel intern als extern. Dit strekt zich overigens uit tot het sturen, beheersen en verantwoording afleggen (het ‘recht op decharge’).

## Rollen van de rijksoverheid

Iedere stakeholder staat in een andere relatie tot de COVRA. Daarmee verschillen ook de rollen van diverse betrokken overheidsorganisaties. Doorgaans worden de volgende (ideaaltypische) rollen onderscheiden.

### De rijksoverheid als opdrachtgever

De opdrachtgever, doorgaans de betrokken directeur-generaal, is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakhoudelijke sturingsrelatie en de beleidskeuzes. De opdrachtgever verstrekt een opdracht en oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en geleverde prestaties.

### De rijksoverheid als aandeelhouder

Als aandeelhouder handelt de rijksoverheid binnen een privaatrechtelijke context. De bevoegdheden zijn vastgelegd in het vennootschapsrecht, de Corporate Governance Code en statuten. Binnen dit kader kan de aandeelhouder handelen. De aandeelhouder kan niet op initiatief van de minister interventies doen als dit niet past binnen de in het vennootschapsrecht gestelde bevoegdheden.

### De rijksoverheid als kadersteller / vergunningverlener

Als wetgever is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen de organisatie opereert. Indien een vergunning aan de orde is, kan de rijksoverheid specifieke eisen stellen.

### De rijksoverheid als toezichthouder

In de toezichthoudende rol ziet de rijksoverheid er op toe dat de uitvoeringsorganisatie opereert binnen de wettelijke grenzen en zich houdt aan de verplichtingen die volgen uit de vergunning. Indien dat niet het geval kan de rijksoverheid sanctionerend optreden.

NB De rijksoverheid als (politiek-bestuurlijke) eigenaar van een publieke uitvoeringsorganisatie (zoals een zbo) laten we hier buiten beschouwing.

# Governance: vertaling naar de COVRA

## De betrokken overheden

De COVRA is de enige vergunde organisatie op het gebied van het inzamelen, verwerken en opslaan van radioactief afval. Bedrijven en organisaties zijn wettelijk verplicht de COVRA in te schakelen wanneer ze zich van dit afval willen ontdoen. Daarmee vervult de COVRA *in feite een wettelijke taak* en is de wetgever indirect te zien als *opdrachtgever* van de COVRA. Voor de uitvoering van onderzoeken ligt deze relatie veel directer. Het ministerie van EZ heeft de COVRA opdracht gegeven voor de uitvoering van een aantal onderzoeksprogramma's.

Het ministerie van EZ (*programmadirectie NIV*) heeft de vergunning verleend aan de COVRA. Daarmee stelt het ministerie inhoudelijk – puur vanuit het perspectief van *veiligheid* – randvoorwaarden en eisen aan de taakuitoefening door de COVRA. De directie *Energie en Duurzaamheid* heeft hierin geen rol. Deze directie heeft geen sturingsrelatie met de COVRA. Alleen wanneer er financiële consequenties zijn voor de rijksoverheid of wanneer de (financiële) belangen van andere vergunninghouders (als bijvoorbeeld Urenco of de GKN) worden geraakt, komt de COVRA bij deze directie in beeld.

COVRA is (sinds 2002) een 100% staatsdeelneming. Alle aandelen van het bedrijf zijn in handen van het ministerie van Financiën, dat daarmee de facto de *eigenaar* is van de COVRA. Dit ministerie handelt vanuit haar rol als aandeelhouder van de COVRA en hanteert daarbij de aandachtsgebieden zoals benoemd in de Nota Deelnemingenbeleid 2013 (i.e. rendement van de COVRA is niet de enige focus).

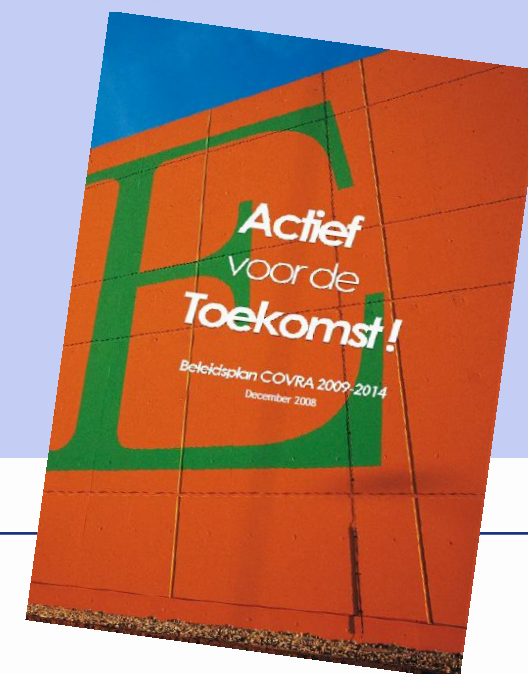
De *KFD* (onderdeel van de *ILT*) ziet toe op de naleving van de vergunningvoorschriften. Omdat de vergunning primair betrekking heeft op veiligheid concentreert het toezicht door de *KFD* zich op dat element.

NB De toekomstige beleidsmatige rol van I&M laten wij in deze rapportage buiten beschouwing.

## Takenpakket COVRA

In het COVRA-beleidsplan 2009 – 2014 staat het takenpakket van de COVRA als volgt verwoord:

- inzamelen, verwerken en opslaan van alle categorieën radioactief afval (van laag tot hoog radioactief)
- reserveren en beheren van financiële middelen voor de lange termijn opslag bovengronds
- onderzoek coördineren naar eindberging
- voorbereiden van eindberging inclusief reserveren en beheren van financiële middelen voor de uitvoering (het zogenoemde *Eindbergingsfonds*)
- kenniscentrum zijn voor overheid, bedrijfsleven en samenleving (inclusief educatieve aspecten)
- actief participeren in diverse internationale verbanden op het terrein van radioactief afvalmanagement.





# Governance in de praktijk: cases

## Casus 1 Wie stelt de tarieven vast?

Voor alle betrokkenen aan overheidszijde geldt dat niet bekend is langs welke lijnen de tarieven van de COVRA worden vastgesteld. Dat de rijksoverheid hier geen zicht op heeft, is volgens de gesprekspartners duidelijk. Het is een onderwerp dat niet expliciet in de aandeelhoudersvergaderingen is geagendeerd. Ook de grondslagen en samenstelling van de tarieven zijn niet bekend. Wel ontvangen de meest betrokken overheden (behalve het ministerie van Financiën) regelmatig signalen dat de COVRA (te) hoge tarieven zou hanteren. Of deze signalen al dan niet gegrond zijn, is door de rijksoverheid niet vast te stellen. De grondslagen en de totstandkoming van de tarieven zijn door de rijksoverheid niet uit te leggen.

Dat de rijksoverheid geen zeggenschap heeft over de tarieven vindt zijn oorsprong in het verleden. In 1994 zijn door de toenmalige Raad van Commissarissen van de COVRA – met instemming van het ministerie van VROM – basistarieven vastgesteld om de kosten voor het inzamelen, verwerken en bovengronds opslaan van het radioactieve afval te dekken. Ook een opslag voor de definitieve berging is in het tarief verdisconteerd. Conform de statuten stelt de COVRA-directie jaarlijks een begroting, een investeringsplan en een financieringsplan op. De Raad van Commissarissen keurt deze stukken goed.

Voor wat betreft het hoog radioactief afval zijn langjarige contracten afgesloten met de betrokken vergunninghouders. Daarmee liggen de tarieven vast (los van de jaarlijkse indexering). Voor de inzameling, verwerking en opslag van 'standaard afval' gelden vaste tarieven die tezamen met de Algemene Voorwaarden aan de aanbieders worden opgelegd. Uit deze hoek zijn er klachten over de hoogte van de tarieven.

Met de overdracht van de aandelen aan het ministerie van Financiën is deze situatie niet gewijzigd. De COVRA stelt op basis van een heldere set uitgangspunten (kostendekkendheid plus een opslag) de tarieven vast maar geeft geen inzicht in de samenstelling daarvan. Ook de afweging tussen kosten en 'kwaliteit' van de inname en verwerking is – binnen de daarvoor geldende veiligheidskaders – een zaak van de COVRA zelf.

In het verlengde van de tariefdiscussie zou een discussie over een mogelijke RWT-status van COVRA aan de orde kunnen zijn.

Een RWT is *een rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen*. (Dit laatste houdt kort gezegd in dat een organisatie gefinancierd moet zijn met *publiek geld*. De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat aan deze eis wordt voldaan wanneer er sprake is van rijksinvloed [...] – uit Referentielijst RWT's en ZBO's van het ministerie van Financiën, januari 2002).

De COVRA voldoet aan twee van de drie onderdelen uit deze definitie. De bekostiging van de COVRA vindt echter niet plaats langs de lijn van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Samenvattend kan het volgende worden opgemerkt:

- Formeel gezien voert het bedrijf COVRA een publieke taak uit.
- Er is sprake van een wettelijk gereguleerd monopolie in handen van een 100% staatsdeelneming ('de COVRA dient als enige partij in Nederland het publieke belang voor langdurige zorg voor radioactief afval' – uit Nota Deelnemingenbeleid 2013).
- Er is verder geen sprake van een 'markt' voor de verwerking en opslag van radioactief afval: de schaal van de Nederlandse markt is te gering.
- De staat blijft uiteindelijk garant staan bij mogelijke (exploitatie)verliezen van de COVRA ('de eindverantwoordelijkheid voor de zorg van het inzamelen, verwerken, langdurig opslaan en bergen van radioactief afval zal onverminderd en ongeacht de prestaties van COVRA door de Staat worden gedragen' – uit Evaluatieverslag COVRA 2006).

Hoewel er dus in formele zin geen heffingen worden opgelegd is dat – in onze optiek – materieel gezien wel het geval. Enige grip en (in)zicht van de rijksoverheid op de samenstelling en hoogte van de tarifiering zou daarmee wat ons betreft zeker aan de orde moeten zijn. Temeer omdat de rijksoverheid de (financiële) consequenties van eventuele verliezen (bijvoorbeeld rond de eindberging) draagt.

NB: In de bijlagen wordt een uitgebreider overzicht gegeven van elementen uit deze discussie.

# Governance in de praktijk: cases

## Casus 2 De stresstest

Medio 2011 heeft de toenmalige minister van ELI besloten om alle kerninstallaties – waaronder de COVRA – aan een stresstest te onderwerpen. De nadere uitwerking van de stresstest vindt in onderling overleg plaats (brief van 20 september 2011).

De eerste stresstest had alleen betrekking op het HABOG. Deze test voldeed aan de Europese verplichtingen en de aanvullende eisen die door het ministerie van EZ zijn gesteld. Als gevolg van de stresstest zijn enkele maatregelen geïdentificeerd, waaronder een uitbreiding van de stresstest naar de andere gebouwen (brief van de minister van EZ, TK 2013 – 2014, 32 645, nr. 56).

Met name over de uitvoering van deze stresstest is irritatie ontstaan bij het ministerie van EZ. In de ogen van de betrokken medewerkers verliep het proces moeizaam. Er ontstond veel discussie over de breedte en diepgang van de test waarbij de argumentatie van de COVRA niet over de gehele linie als even sterk werd ervaren. Toen er eindelijk overeenstemming was over de invulling van de test werden de gemaakte afspraken minimaal ingevuld.

De COVRA blijft bij het standpunt dat strikt genomen met de uitvoering van de stresstest voor het HABOG aan alle eisen was voldaan. Dat door de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer een nieuwe politieke werkelijkheid ontstond, werd niet direct onderkend. Dat zorgde ook in de ogen van de COVRA voor een proces met spanning. Terugkijkend had dit soepeler kunnen verlopen.

## Casus 3 De vergunningverlening

Begin 2014 heeft de COVRA een aanvraag gedaan voor een revisievergunning. Volgens de planning wordt deze vergunning begin 2015 verleend.

Ook hier geldt dat het proces niet optimaal is verlopen: soms was er sprake van miscommunicatie en gemaakte afspraken werden in de beleving van het ministerie van EZ niet goed nagekomen of anders ingevuld. Dat zorgde voor irritatie, maar werd wel gecorrigeerd. Door onzorgvuldige formuleringen en kleine rekenfouten van de zijde van de COVRA liep de procedure vertraging op. Verder bleek een aanvullende vergunning noodzakelijk waardoor het proces opnieuw verstoord raakte.

Tegelijkertijd steekt het ministerie de hand in eigen boezem: het team dat belast was met het vergunningverleningsproces was tamelijk onervaren. Dat heeft gevolgen gehad voor de efficiëntie van het proces. Ook moest de COVRA meer zaken toelichten dan gewoonlijk en heeft het ministerie van EZ een procedurefout gemaakt waardoor de inzagetermijn verlengd diende te worden. Dit alles neemt niet weg dat het ministerie van EZ hogere verwachtingen had van de input van de COVRA.

De COVRA benadrukt de complexiteit van het aanvraagproces en wijst op de relatieve onervarenheid hiermee van zowel het ministerie van EZ als de eigen organisatie. Dat dan fouten gemaakt worden aan beide zijden is onvermijdelijk. Dat de COVRA de verwachtingen van het ministerie van EZ niet ingelost zou hebben, is anders ervaren door de COVRA.

# Governance in de praktijk: cases

## Casus 4 Participatie in internationale gremia

Van oudsher participeert de COVRA in een aantal internationale gremia. Voor een deel is dit zo gegroeid. De vorige directeur van de COVRA was eerder werkzaam bij het ministerie van VROM. Hij nam vanuit die rol deel aan diverse internationale overleggen. Na zijn overstap naar de COVRA heeft hij deze taak als het ware meegenomen. Dit is grotendeels zo gebeven. Dat is volgens de betrokkenen overigens goed verklaarbaar. De rijksoverheid, hoofdzakelijk het betrokken beleidsdepartement, heeft langere tijd niet 'geïnvesteerd' in het dossier 'kernenergie'. Veel deskundigheid is daardoor in de loop der jaren verdwenen. Om die reden werd en wordt een beroep gedaan op de expertise van de COVRA.

Hoewel dit jarenlang goed is gegaan, is de huidige situatie niet meer transparant. Over en weer is niet duidelijk wie met welk mandaat in internationale commissies participeert. Onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling ontbreekt. Bij een deel van het ministerie bestaat de indruk dat de COVRA – in internationaal perspectief – betrokken is bij de beleidsvorming en afspraken maakt die de organisatie vervolgens zelf in de praktijk moet brengen. Dat zou een ongewenste vermenging van belangen zijn.

De COVRA benadrukt dat de IAEA of het ministerie van Buitenlandse Zaken COVRA-medewerkers op grond van hun deskundigheid vragen om in bepaalde overleggen te participeren. Dergelijke verzoeken worden in de regel gehonoreerd. Op persoonlijke titel nemen de medewerkers dan deel aan het overleg. Dan wordt inderdaad ook gesproken over regelgeving. De indruk echter dat de COVRA direct invloed heeft op de invulling daarvan is een miskennis van de praktijk. De medewerkers geven weliswaar hun visie en input maar zijn tegelijkertijd één van de vele experts die dat doen. Bovendien zijn de overleggen één van een veelheid aan stappen in lange regelgevingstrajecten.

Verder benadrukt de COVRA dat volstrekt helder is in welke gremia wordt geparticipeerd. Het ministerie van EZ vraagt echter niet om een overzicht of iets dergelijks.

In de bijlagen is een overzicht opgenomen van de internationale overlegcircuits waarin het ministerie van EZ en de COVRA opereren. Wat opvalt is dat de COVRA in een groot aantal gremia vertegenwoordigd is. Voor het ministerie geldt dat in veel mindere mate. De overlap is deels daardoor zeer beperkt.



# Structuurwijziging: de ANVS

## ANVS

Per 1 januari 2015 is de instelling van de ANVS materieel een feit. Vanaf dat moment zijn de overheidstaken (regelgeving, vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing) op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming gebundeld in één onafhankelijke organisatie. De verwachting is dat het wettelijk kader medio 2016 formeel gereed komt. Dan is de ANVS een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan - zonder eigen rechtspersoonlijkheid - waarin de directie NIV van het ministerie van EZ, eerder genoemde delen van de ILT en het Team Stralingsbescherming van RVO.nl zijn opgegaan. Het eigenaarschap van ANVS is belegd bij het ministerie van I&M.

## Gevolgen voor de governance COVRA

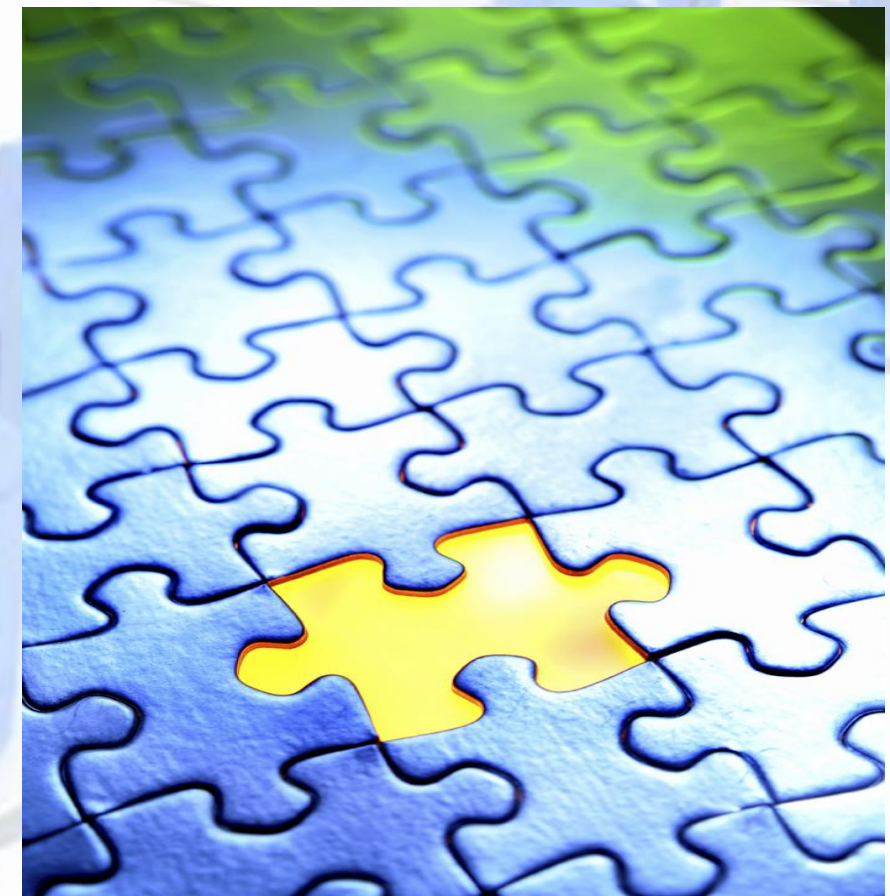
De interviewpartners verwachten geen al te grote *inhoudelijke* gevolgen voor de governance relaties tussen de rijksoverheid en de COVRA. Zowel NIV als de KFD redeneerden als vergunningverlener respectievelijk toezichthouder primair vanuit veiligheid. Met de instelling van de ANVS verandert dit niet. De positie van het ministerie van Financiën blijft ongewijzigd. Ook de rol van de directie Energie en Duurzaamheid van EZ verandert in feite niet. Vanuit de belangen van de andere installaties zal deze directie kritisch blijven kijken naar 'COVRA als monopolist'.

De gewijzigde verhouding tussen het ministerie van I&M en het bestuur van de zbo ANVS kan en zal gevolgen hebben voor de bestuurlijke verhoudingen van beiden met de COVRA: de lijn van de COVRA naar de minister is langer geworden.

Verder is de verwachting dat de kennispositie van de rijksoverheid verbetert door de instelling van de ANVS. Er ontstaat immers een robuuste organisatie die expliciet ook aan kennisopbouw gaat doen. Mogelijk gaat de ANVS daarom ook een grotere rol spelen in internationale overleggen. Meer afstemming met de COVRA ligt dan voor de hand.



Autoriteit Nucleaire Veiligheid en  
Stralingsbescherming



# Conclusies en aanbevelingen

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusie 1

*De relaties tussen de COVRA en de betrokken overheden zijn goed en constructief. Af en toe is er wat wrijving, maar dat doet niets af aan de goede verhoudingen ('zonder wrijving geen glans').*

- De deskundigheid en professionaliteit van de COVRA staan buiten kijf. De ILT ervaart de COVRA als deskundige en betrouwbare partner. Ook het ministerie van Financiën ziet de COVRA niet als 'aandachtsdossier'. Het ministerie van EZ benoemt tevens de deskundigheid van de COVRA-medewerkers. Datzelfde geldt voor de COVRA als geheel. De inhoudelijke relatie met de rijksoverheid is daardoor goed te noemen. Op alle niveaus zijn er goede en constructieve contacten. De primaire processen zijn volgens alle betrokkenen uitstekend op orde.
- De wrijving ontstaat met name rond de uitvoering van meer afgeleide activiteiten met een beleidsmatige component (tweede-ordeprocessen). Het ministerie van EZ ervaart de samenwerking op een aantal dossiers als niet-optimaal. De COVRA herkent dit deels (rond de stresstest), maar wijst tegelijkertijd op de relatieve onervarenheid bij het ministerie van EZ. De COVRA ervaart af en toe 'professionele' spanning en ziet dit als wenselijk.
- Wanneer we de signalen nader analyseren, stellen we vast dat sommige processen – met de kennis van nu – soepeler hadden kunnen verlopen. Beide partijen hadden hierin een verantwoordelijkheid. Met de inrichting van de governance heeft dat in onze optiek echter niets van doen. Het is veel meer zaak deze processen samen te evalueren en wederzijdse inzichten c.q. beelden te delen.

➤ *Bewaak de kwaliteit van de onderlinge relaties. Evalueer periodiek in ieder geval de complexe trajecten / processen.*

## Conclusie 2

*De governancestructuur tussen rijksoverheid en COVRA lijkt in grote lijnen helder. Een actueel, op de COVRA toegespitst kader ontbreekt echter. Daardoor heeft de rijksoverheid geen optimaal zicht op de werking van de governancestructuur.*

- De beleidsdocumenten waarin wordt ingegaan op (elementen uit) de governancestructuur zijn gefragmenteerd en lijken gedateerd. Wij stellen vast dat ze 'niet op het netvlies staan' bij onze gesprekspartners. Een aantal zaken (bijvoorbeeld de tariefvaststelling, maar ook de onderlinge taakverdeling) is niet helder of berust op aannames. Dit in combinatie met historisch gegroeide situaties leidt tot onduidelijkheid. Daarmee doelen we onder meer op de tariefstelling en de participatie in internationale gremia. Dit geldt eveneens voor afspraken over het uitvoeren van onderzoek (in opdracht van de rijksoverheid) door de COVRA.
- De governance wordt door alle betrokkenen ingevuld vanuit het eigen handelingsperspectief. In de praktijk opereren de overheden daardoor teveel vanuit hun eigen invalshoek en ontbreekt de integrale blik. Tegelijkertijd krijgen met name de ILT en EZ/Energie en Duurzaamheid een zwaardere rol toegedicht dan ze in de praktijk hebben. Bij de COVRA komen echter alle lijnen samen en daar worden knopen doorgehakt. De rijksoverheid dient daarop in onze optiek meer zicht te hebben.
- Met de instelling van de ANVS verandert de governancestructuur in de kern niet. Er is weliswaar een nieuwe organisatie aan overheidsszijde ingericht maar de relaties met de COVRA wijzigen niet.

➤ *Stel een actueel op de COVRA toegespitst governancekader op. Dat kader kan zeer beperkt zijn in omvang (hooguit enkele pagina's) en dient los van de algemene taakverdeling en rollen afspraken c.q. spelregels te bevatten over het creëren van een overstijgende visie. Al is dat maar door periodiek de governance te agenderen op bijvoorbeeld DG-niveau.*

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusie 3

*De COVRA participeert in een aantal internationale gremia. Voor de overheidspartijen is onduidelijk aan welke gremia de COVRA deelneemt, vanuit welke hoedanigheid en met welke inzet.*

- De COVRA wordt veelal gevraagd – door zowel IAEA ('Wenen') als het ministerie van Buitenlandse Zaken - vanwege de deskundigheid van de medewerkers die dan op persoonlijke titel in de overleggen participeren. Deels is dit historisch zo gegroeid, deels komt dit voort uit de kennispositie van de COVRA.
  - Wij stellen vast dat eenvoudig duidelijkheid was te verkrijgen over de rol van COVRA in internationaal perspectief. De informatie is door de rijksoverheid niet eerder gevraagd en door de COVRA niet vanzelf verstrekt. Van onwil of opzet van beide kanten was geen sprake.
  - Mogelijk gaat de ANVS een grotere rol in de internationale gremia spelen dan de ILT en het ministerie van EZ in het verleden. In dit licht is het herijken van de rollen, verantwoordelijkheden en werkafspraken op dit gebied noodzakelijk.
- *Leg vast wie in welke gremia participeert, met welke inzet en op welke wijze onderlinge afstemming / informatie-uitwisseling plaats gaat vinden. Herijk eventueel de rollen zodanig dat duidelijk wordt dat een (overheids)bedrijf met toestemming en afstemming met de ANVS en het ministerie van Buitenlandse Zaken bijdraagt aan het ontwikkelen van beleid op het eigen beleidsterrein.*

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusie 4

*De rijksoverheid heeft op dit moment een beperkt zicht en geen grip op de tariefstelling door de COVRA. Hoewel de totstandkoming van het tarief in financiële zin transparant is (kostendekkendheid plus een opslag) is onduidelijk welke andere overwegingen aan het tarief ten grondslag liggen. De rijksoverheid zou de tarieven minimaal uit moeten kunnen leggen aan de kleinere aanbieders c.q. partijen die niet één-op-één contracten afsluiten met de COVRA.*

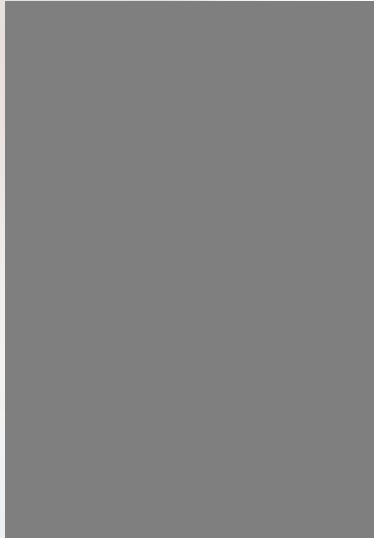
- De COVRA is formeel geen RWT omdat er geen sprake is van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Tegelijkertijd stellen wij vast – evenals een groot aantal betrokkenen – dat er van een ‘markt’ geen sprake is en kan zijn, dat de COVRA een monopolist is en dat de wetgever een dergelijke situatie ook zo heeft beoogd.
  - Zowel een RWT als een monopolist is gebonden aan bepaalde procedures bij het vaststellen van zijn tarieven. Deze procedures waarborgen de betrokkenheid van de rijksoverheid. Voor wat betreft de COVRA wordt momenteel geen van deze procedures gevolgd. Zoals eerder opgemerkt, is dat historisch zo gegroeid. Een in onze ogen kwetsbare en onwenselijke situatie die op termijn moet worden beëindigd.
- *Meer zicht van de rijksoverheid op en betrokkenheid bij de tarifiering is in onze optiek gewenst, temeer daar de rijksoverheid uiteindelijk opdraait voor exploitatietekorten van de COVRA (als ‘last resort’). Bovendien zou de rijksoverheid de tarieven uit moeten kunnen leggen en verdedigen aan partijen die kleinere hoeveelheden afval aan de COVRA aanbieden. Onderzocht zou moeten worden in welke vorm dit (in)zicht en deze betrokkenheid bij de tarifiering kan en moet worden gegoten. Wij denken hierbij aan een stapsgewijze aanpak:*
- ✓ *Allereerst moet bekeken worden op welke wijze er nu al (in)zicht en de nodige transparantie kunnen worden verschaft door de COVRA over de door haar gehanteerde tarieven voor met name kleine aanbieders. Dit zou kunnen door publicatie op de website.*
  - ✓ *Een aanvullende stap op het voorgaande zou kunnen zijn om de opbouw van de tarieven van de COVRA te vergelijken met andere, soortgelijke organisaties in het buitenland (‘benchmarking’).*
  - ✓ *Door de COVRA eens en voor altijd aan te merken als monopolist kan de transparantie van de tariefstelling verder worden vergroot. De ACM zou dan mogelijk een rol kunnen krijgen in het beoordelen dan wel vaststellen van de tarieven van de COVRA. Gezien de schaal en omzet van de COVRA dient daarbij wel oog te zijn voor ‘zwaarte’ van een dergelijke toetsingsprocedure.*
  - ✓ *De meest verregaande stap in deze is door de COVRA aan te merken als RWT. Hiermee wordt er een goedkeuringsrecht van de meest betrokken minister geïntroduceerd. Een overleg tussen de ministeries van EZ, I&M, Financiën en de Algemene Rekenkamer zou meer helderheid moeten kunnen verschaffen in de wenselijkheid van deze status (zie onder meer artikel 43 van de Comptabiliteitswet 2001)*

*Toelichting bij deze aanbevelingen: omdat loodsen een monopoliepositie hebben, moet ACM als onafhankelijke toezichthouder beoordelen of er geen onredelijk hoge tarieven worden gerekend. ACM stelt jaarlijks de loodsgeldtarieven vast op basis van de Loodsenwet. ACM beoordeelt daarvoor het voorstel dat de Nederlandse Loodsencorporatie halverwege het jaar indient. ACM mag afwijken van het voorstel als zij vindt dat dit voorstel er niet voor zorgt dat loodsen **goed** en **efficiënt** werken.*



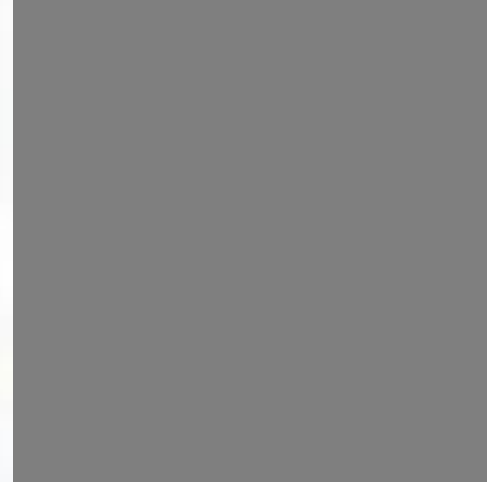
# Gesprekspartners / stuurgroep

## Gesprekspartners



**COVRA**  
ministerie van EZ  
ministerie van EZ  
ministerie van Financiën  
ministerie van Financiën  
ministerie van EZ  
ministerie van EZ  
ministerie van EZ  
ministerie van EZ  
ILT / KFD

## Stuurgroep



ministerie van Financiën  
ministerie van Financiën  
ministerie van EZ  
  
ministerie van EZ  
ministerie van EZ  
  
ministerie van EZ  
ILT / KFD

# Participatie in internationale gremia

# Participatie in internationale gremia

Het ministerie van **EZ** participeert in:

WENRA	werkgroep radioactief afval
ERDO	werkgroep - eindberging radioactief afval
IAEA-WASSC	ontwikkeling regelgeving
ENSREG WG2	waste management

De **COVRA** neemt deel aan (bron – COVRA oktober 2014):

- ERDO, werkgroep - eindberging radioactief afval
- IAEA, nationaal coördinator voor NeWMDB – IAEA Net enabled waste management database
- ARIUS, informatieplatform voor internationale en regionale eindberging
- IGD-TP, technologie platform implementatie geologische eindberging
- CoA, (informeel) overlegplatform van 17 Europese radioactief afvalorganisaties
- FORATOM Communications Task Force, overlegorgaan voor nucleaire communicatie
- IOSO, jaarlijkse (informele) bijeenkomst van zusterbedrijven in radioactief afvalverwerking
- Euratom art. 37, jaarlijkse bijeenkomst over lozingen van nieuwe nucleaire installaties met invloed op Europese lidstaten
- EAN\_NORM, jaarlijkse bijeenkomst over radiologische onderwerpen m.b.t. NORM afval
- NEA (OECD), deelname aan fora, werkgroepen en workshops
- Salt Club, afstemming en informatie-uitwisseling van de diverse eindbergingsonderzoeksprogramma's naar zout in de wereld
- Clay Club, afstemming en informatie-uitwisseling van de diverse eindbergingsonderzoeksprogramma's naar klei in de wereld

- NORA, netwerk opberging radioactief afval
- ICEM, tweejaarlijkse internationale conferentie over radioactief afval
- Programma Adviescommissie WM, jaarlijkse internationale conferentie
- Wetenschappelijke commissie Clay Conference, tweejaarlijkse internationale conferentie
- Externe begeleidingscommissie, stakeholdergroep; doet voorstellen namens EZ voor het NRG EZS onderzoeksprogramma
- Adviescommissie Nucleaire Veiligheid Schelderegio, multidisciplinair grensoverschrijdend overleg van stakeholders, overheden, overheidsdiensten en nucleaire industrie in de Schelderegio
- NEN-normcommissie 390 010 Radioactiviteitsmetingen
- Nucleair Nederland, vereniging die bedrijven en instellingen met een KEW-vergunning vertegenwoordigt
- (ENEF), feedback geven aan EU door professionele stakeholders (werkgroepen Risks en Opportunities). Deelname Covra afhankelijk van agenda en special topic
- (ENSREG), onafhankelijk expertorgaan van Europese regelgevers en afvalorganisaties. Covra is 'slappend lid' van de werkgroep Transparency.
- (WPDD DCEG), werkgroep op gebied van ontmantelingskosten. Actief lid in het verleden. Overwegen weer op te pakken.

**Wel of geen RWT?**

# RWT-status COVRA (1)

## COVRA: wel of geen RWT?

Een belangrijke vraag in relatie tot de tariefdiscussie is of de COVRA wel of niet gezien moet worden als een 'Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)'.

De Comptabiliteitswet definieert een RWT als 'een rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'.

### *Bijdrage Financiën*

In deze discussie bieden de betrokken ministeries wisselende bijdragen. Allereerst het ministerie van Financiën. In een brief aan de Tweede Kamer van 14 april 2004 inzake het zogeheten schatkistbankieren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 035, nr. 9) wordt het volgende over de COVRA vermeld.

- 'Bij VROM is de COVRA (Centrale Organisatie voor Radioactief Afval NV) aan de A2-lijst toegevoegd. De COVRA oefent weliswaar een bij of krachtens de wet geregelde taak (opslag radioactief afval) uit, maar de bekostiging daarvan vindt niet plaats uit heffingen maar via een (markt)prijs die wordt gevraagd. Daarom is de COVRA geen RWT en kan zij niet op de A1-lijst worden geplaatst. De COVRA staat daarom via toepassing van artikel 45, derde lid, CW 2001 op de A2-lijst.'
- 'Evenals voor de COVRA geldt voor de Woningcorporaties dat zij geen RWT zijn; niet omdat hun taken in de sociale woningbouwsector niet bij of krachtens de wet zijn geregeld, maar omdat die taken bekostigd worden uit marktprijzen (huuropbrengsten).'

In het evaluatieverslag COVRA (uit 2006) – uitgebracht door de Directie Financieringen - wordt het volgende geconcludeerd.

- 'Het publiek kader is gedurende het bestaan van COVRA ongewijzigd gebleven en het is niet aannemelijk dat dit de komende jaren zal wijzigen. De eindverantwoordelijkheid voor de zorg van het inzamelen, verwerken, langdurig opslaan en bergen van radioactief afval zal onverminderd en ongeacht de prestaties van COVRA door de Staat worden gedragen [...]
- Er is geen marktomgeving waarin COVRA opereert. De activiteiten van COVRA zijn volledig omgeven en worden gedomineerd door regulering en wetgeving. De activiteiten hebben derhalve vooral een publieke functie en nauwelijks een commercieel karakter [...]
- In het licht van bovenstaande rijst de vraag of voor deze zorg voor radioactief afval een vennootschappelijke vorm de meest logische rechtsvorm is. Zoals blijkt, blijft de Staat langdurig verantwoordelijk voor de activiteiten van COVRA NV en eventuele aanzuivering van verliezen en zou derhalve op kleinere afstand van de overheid kunnen opereren [...] Derhalve zou een volgend evaluatieverslag van het aandeelhouderschap in COVRA meer inzicht moeten verstrekken over de wenselijkheid van voortzetting van de huidige vennootschapsvorm.'

# RWT-status COVRA (2)

## COVRA: wel of geen RWT?

### *Bijdrage EZ*

In de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Besluit in-, uit- en doorvoer radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen, het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen en het Besluit stralingsbescherming in verband met de implementatie van richtlijn 2011/70 /Euratom (augustus 2013) staat het volgende vermeld inzake de regeling van financiële middelen.

'De richtlijn verplicht de lidstaten er onder meer voor te zorgen dat het nationale kader voorschrijft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor het uitvoeren van het nationale programma en in het bijzonder voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof. Daarbij moet voldoende rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheid van degenen die radioactief afval of verbruikte splijtstof hebben laten ontstaan. In Nederland wordt hieraan uitvoering gegeven doordat de COVRA de kosten voor de conditionering, tijdelijke opslag en de toekomstige eindberging van radioactief afval op een kostendekkende wijze in rekening brengt bij haar klanten. De kosten voor onderzoek en ontwikkeling van een inrichting voor eindberging zijn daarin momenteel nog niet verdisconteerd. *Ook is er nog geen wettelijke regeling voor de tarifiering door COVRA.*

Dit besluit vult de bestaande Nederlandse praktijk op dit gebied op de twee genoemde punten aan. De *tarifiering voor het beheer van radioactief afval* wordt opgenomen in het Besluit stralingsbescherming en voor splijtstof of erts bevattende afvalstoffen in het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Daarnaast wordt van COVRA vereist dat deze *haar tarieven op een transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze vaststelt*. Tevens wordt daarbij voorgeschreven dat tot de kosten, die in rekening moeten worden gebracht, ook de kosten horen die de COVRA maakt voor onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen.

In de brief van 11 februari 2011 van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32645, nr. 1, blz. 13) is de herziening van het Bijdragenbesluit Kernenergiewet 1981 aangekondigd. De financiering van onderzoek en ontwikkeling voor het beheer van radioactieve afvalstoffen en verbruikte splijtstof wordt in dat kader nader gezien.'