

# Wettelijke evaluatie van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

---

22 november 2024

**Opdrachtnummer**

4500401578

**Ons kenmerk**

A2400031823.D5.2

**Datum**

22 november 2024

**Status**

Definitief rapport

**Opdrachtgever**

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

**Auteurs**

KPMG Advisory N.V. (specifiek voor de onderwerpen bekostiging en doelmatigheid)

KWINK groep (specifiek voor de onderwerpen doeltreffendheid en governance)

Voor dit onderzoek was KPMG Advisory N.V. formeel hoofdaannemer en was KWINK groep onderaannemer.

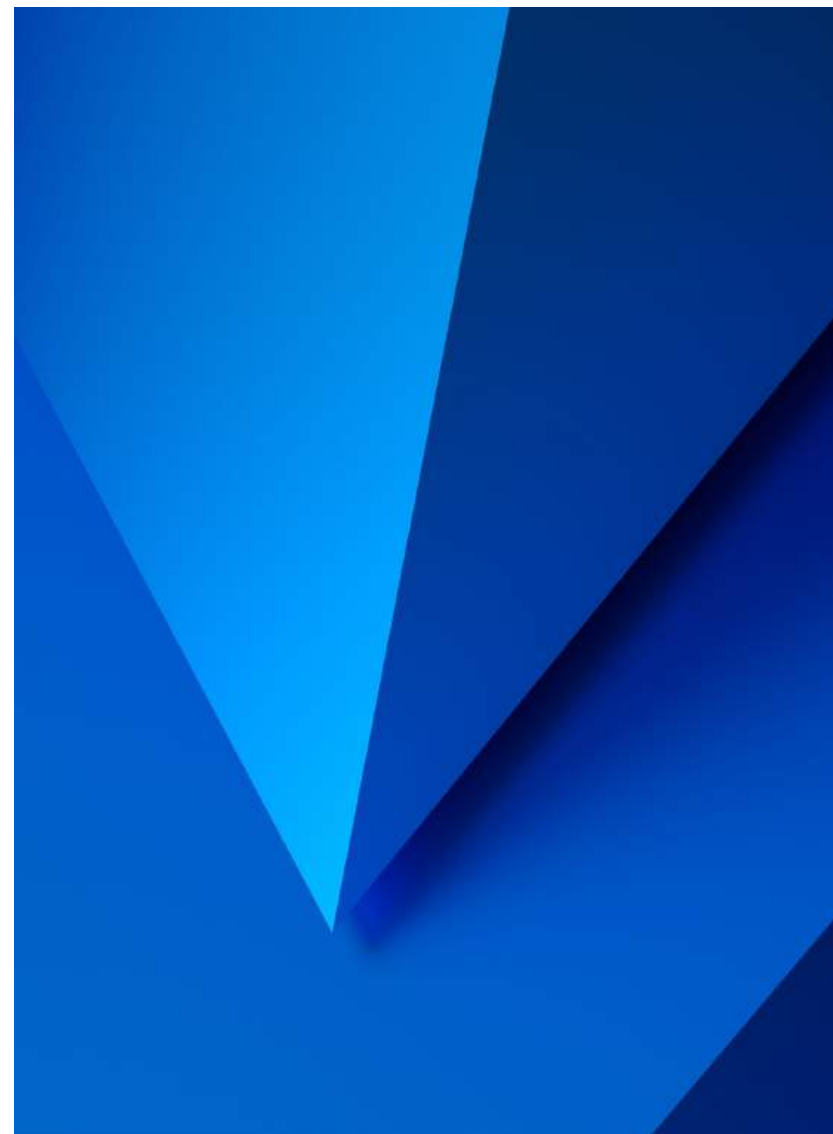
**Belangrijke opmerkingen vooraf**

- Deze rapportage (hierna: het 'Rapport') is opgesteld namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: lenW) door KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) in verband met de 'Wettelijke evaluatie van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming' en is het resultaat van de opdrachtbevestiging tussen lenW en KPMG, gedateerd 3 mei 2024. Het Rapport is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor enig ander doeleinde.
- KPMG aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor onze werkzaamheden, voor het Rapport of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens lenW.
- Onze werkzaamheden zijn gestart op 8 mei 2024 en ons veldwerk is afgerond op 1 november 2024. Dit Rapport is gebaseerd op tot en met 1 november 2024 verkregen gegevens/informatie en door KPMG uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben het Rapport niet aangepast naar aanleiding van gebeurtenissen en/of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, of gegevens die wij hebben ontvangen.
- Dit Rapport vervangt alle eerdere mondelinge, voorlopige of tussentijdse rapporten en presentaties.
- Bij het opstellen van dit Rapport hebben we vertrouwd op de juistheid en volledigheid van informatiebronnen zonder deze onafhankelijk te verifiëren. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor de informatie. Wij hebben ons ingespannen om, voor zover mogelijk, vast te stellen dat de informatie in ons Rapport verenigbaar is met andere informatie en informatiebronnen die wij tijdens onze werkzaamheden hebben verkregen/onderzocht, in overeenstemming met de voorwaarden van onze dienstverleningsovereenkomst. We hebben echter geen verdere werkzaamheden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit rapport geen zekerheid worden ontleend met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

# Inhoud

---

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding en onderzoeksaanpak</b>               | <b>4</b>  |
| <b>2. De ANVS in vogelvlucht</b>                      | <b>9</b>  |
| <b>3. Doeltreffendheid</b>                            | <b>18</b> |
| <b>4. Doelmatigheid</b>                               | <b>28</b> |
| <b>5. Bekostiging</b>                                 | <b>32</b> |
| <b>6. Governance</b>                                  | <b>36</b> |
| <b>7. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen</b>  | <b>41</b> |
| <b>8. Bijlagen</b>                                    | <b>45</b> |
| • Bijlage 1: Overzicht betrokken partijen             | 46        |
| • Bijlage 2: Tabellenoverzicht indicatoren            | 48        |
| • Bijlage 3: Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie | 51        |
| • Bijlage 4: Financiële analyse                       | 54        |



**1.**

# **Inleiding en onderzoeksaanpak**

# In opdracht van lenW hebben KPMG en KWINK groep de periodieke evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming uitgevoerd.

## De ANVS is geëvalueerd conform de Kaderwet zbo's.

De directe aanleiding voor deze evaluatie is de wettelijke verplichting van vijfjaarlijkse evaluatie van zbo's, volgens artikel 39 van de Kaderwet zbo's. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) bestaat als zbo sinds 1 augustus 2017 en in 2019 is de eerste wettelijke evaluatie uitgevoerd over de periode 2016 tot en met 2018. Dit onderzoek is eerder dan de wettelijke termijn uitgevoerd vanwege een toezegging van de toenmalige minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor instelling van het zbo ANVS.<sup>1</sup>

Nu, vijf jaar na de vorige onderzoeksperiode, is het tijd voor de tweede wettelijke evaluatie. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: lenW) heeft KPMG, in samenwerking met KWINK groep, de opdracht gegeven om de wettelijke evaluatie van het zbo ANVS uit te voeren.

## Het onderzoek beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS.

Het doel van de wettelijke evaluatie is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS te beoordelen en aanbevelingen te doen voor verbeteringen. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is thematisch ingericht en ziet tevens toe op de randvoorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Het onderzoek heeft de volgende thema's en onderzoeksvragen:

- Met welke ontwikkelingen rond kernenergie en stralingstoepassingen kan en moet rekening worden gehouden bij de geformuleerde conclusies en aanbevelingen?
- Doeltreffendheid en doelmatigheid**
  - In hoeverre heeft de ANVS doeltreffend gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?

- In hoeverre heeft de ANVS doelmatig gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?
- Bekostiging**
  - In hoeverre heeft de bekostiging van de ANVS, zoals onder meer geregeld in het Besluit vergoedingen Kernenergiewet ('Vergoedingenbesluit'), bijgedragen aan het doelmatig en doeltreffend functioneren van de ANVS?
- Interne en externe governance**
  - Wat is de bijdrage van de governance aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering van de ANVS (op papier en in de praktijk)?
  - In hoeverre heeft opvolging van de aanbevelingen van het eerste evaluatierapport bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS?

Deze onderdelen worden in samenhang beoordeeld volgens het analysekader dat nader is toegelicht in de aanpak (zie de volgende [pagina](#)).

## Het onderzoek gaat over de periode 2019 tot en met 2023.

De evaluatie gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS in de periode 2019 tot en met 2023 bij het uitvoeren van haar wettelijke taken. Binnen deze onderzoeksperiode zijn tevens een aantal belangrijke wijzigingen geweest van de ANVS-organisatie en haar taken (zie de figuur hieronder). Deze ontwikkelingen zullen waar relevant geduid worden in deze rapportage.

In dit onderzoek is in brede zin gekeken naar de taakuitvoering van de ANVS en is ingezoomd op de belangrijke aandachtspunten en lessen die naar voren kwamen uit de documentstudie en interviews. De wettelijke taken van de ANVS zijn niet afzonderlijk in detail geanalyseerd en uitgewerkt.

## Reikwijdte van het onderzoek en overzicht van relevante organisatorische gebeurtenissen (niet limitatief)



Bron: (1) Behandeling Instellingswet ANVS, Tweede Kamer (2015).

# Voor de evaluatie is een analysekader gehanteerd met een focus op de thema's (A) doeltreffendheid en doelmatigheid, (B) bekostiging, (C) governance en (D) externe ontwikkelingen.

## Analysekader om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen



## Aan de hand van het analysekader zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid inzichtelijk gemaakt.

De evaluatie kijkt in samenhang naar de verschillende onderdelen van de ANVS die de doelmatigheid en doeltreffendheid bepalen. We gebruiken hiervoor een analysekader dat gebaseerd is op het model van de beleidstheorie. Conform het kader is doeltreffendheid de relatie tussen de doelen van de ANVS en de gerealiseerde effecten (het doelbereik). Doelmatigheid is de relatie tussen de input aan mensen en middelen en de output (bijv. KPI's, aantal inspecties, gevonden onregeligheden, etc.).

Naast doeltreffendheid en doelmatigheid (A) over het geheel van de uitvoering van de wettelijke taken, kijkt dit onderzoek ook naar de bekostiging (B), de governance (C) en de externe ontwikkelingen (D). Conform het analysekader is de bekostiging een onderdeel van de *input* en daarmee in het bijzonder relevant voor de doelmatigheid. De governance *op papier* is een randvoorwaarde voor de doeltreffendheid en doelmatig. De governance *in de praktijk* is een onderdeel van de *throughput*: de manier waarop de ANVS, in samenwerking met de driehoek ((DEA, DGMI en ANVS), de taken uitvoert. Tot slot zijn de ontwikkeling in het landschap van nucleaire instellingen en de stralingsbescherming bestudeerd om de resultaten van de evaluatie en de ontwikkelingen van de ANVS in de juiste context te plaatsen en om de aanbevelingen af te stemmen op toekomstige ontwikkelingen.

## De evaluatie is uitgevoerd in vier fasen, waarbij van grof naar fijn is gewerkt om de meest relevante inzichten op te doen.

De evaluatie is opgedeeld in vier fasen. De eerste fase betrof het voorbereiden van de evaluatie. In deze fase is onder andere met de begeleidingsgroep de scope van de evaluatie, de te interviewen partijen en te bestuderen documenten bepaald.

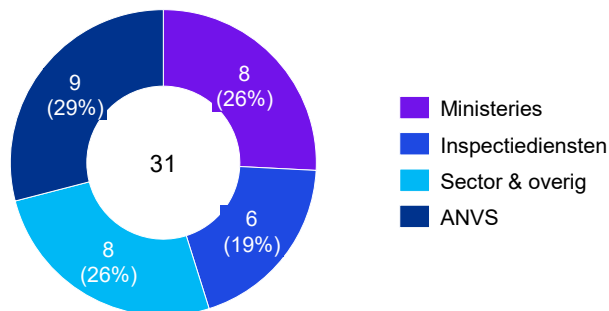
In de tweede en derde fase van de evaluatie is de informatieverzameling uitgevoerd. Fase 2 stond in het teken van het verkennen van mogelijke aandachtspunten en lessen voor het vervolg voor de ANVS door middel van de documentenstudie en een verkennend gesprek met het bestuur van de ANVS. Vervolgens is in fase 3 verdiept op onderwerpen met onvolledigheden of waarvoor aanvullend onderzoek benodigd was middels een additioneel informatieverzoek en het interviewprogramma. Vervolgens zijn de resultaten in fase 4 van de evaluatie geanalyseerd en zijn de uitkomsten gerapporteerd.

## Fasering van de evaluatie

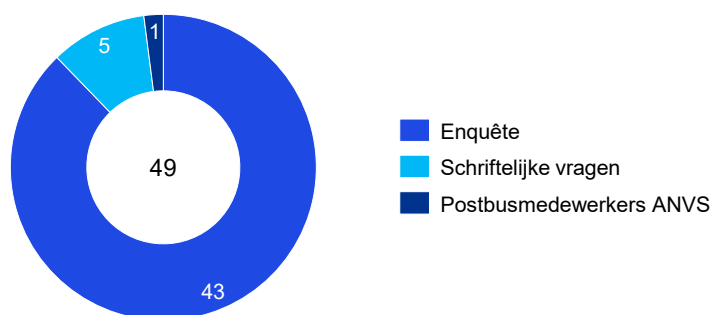
| Activiteiten                                 | mei | juni | juli | aug. | sept. | okt. | nov. | dec. |
|----------------------------------------------|-----|------|------|------|-------|------|------|------|
| Fase 1: Voorbereiden                         | ■   |      |      |      |       |      |      |      |
| Fase 2: Verkennen                            |     | ■    | ■    | ■    | ■     |      |      |      |
| Fase 3: Verdiepen                            |     |      | ■    | ■    | ■     | ■    | ■    | ■    |
| Fase 4: Analyseren, valideren en rapporteren |     |      |      |      |       | ■    | ■    | ■    |

# Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie, een interviewprogramma met de ANVS en externe stakeholders en door input op te halen via een informatiepunt.

## Aantal (groeps)interviews per categorie stakeholder



## Respons op de enquête, schriftelijke vragen en postbus bij de ANVS



### Het onderzoek is uitgevoerd middels documentenstudie en een interviewprogramma met de ANVS en externe stakeholders.

De documentenstudie richtte zich op het bestuderen van relevante documenten over de doeltreffendheid, doelmatigheid, bekostiging en governance. Het doel van de documentstudie was om indicaties over doeltreffendheid en doelmatigheid op te halen, inzicht te krijgen in de manier van werken en witte vlekken te identificeren om op die manier een breed beeld te krijgen van de ANVS. Bestudeerde documenten zijn onder andere jaarverslagen, de Toezichtvisie, organisatiebesluiten, voortgangsnota's, begrotingsrapportages, rapporten van internationale missies en relevante onderzoeken. Op basis van de geïdentificeerde witte vlekken is een informatieverzoek gestuurd naar de ANVS om aanvullende inzichten te verkrijgen.

Het interviewprogramma richtte zich op het verdiepen van de inzichten in de onderwerpen waar mogelijk aandachtspunten of lessen zijn. In totaal zijn 31 (groeps)interviews uitgevoerd, met een brede groep aan stakeholders binnen het Rijk en uit de nucleaire en stralingssector. Zie de figuur linksboven voor de verdeling.

### Daarnaast is een informatiepunt opengesteld voor stakeholders die niet in het interviewprogramma zijn gesproken.

Om ook input te verzamelen van stakeholders die niet zijn geselecteerd voor het interviewprogramma, is een 'informatiepunt' opengesteld. Dit informatiepunt bestaat uit drie onderdelen:

1. Een enquête is uitgezet onder de leden van de Vereniging Nucleair Nederland (VNN) en de Nederlandse Vereniging voor Stralingshygiëne (NVS).
2. Schriftelijke vragen zijn gesteld aan vijf partijen: Greenpeace, ILT, NVWA, Inspectie Militaire Gezondheidszorg en de Douane.
3. Medewerkers van de ANVS konden anoniem input leveren.

### Tijdens het onderzoek heeft regelmatig afstemming plaatsgevonden met de begeleidingsgroep.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep en een stuurgroep, met deelnemers vanuit de ANVS en IenW. De begeleidingsgroep is regelmatig tijdens het onderzoek betrokken, tijdens de kick-off en na fase 1 en ter bespreking van de conceptbevindingen. Met de stuurgroep zijn de conceptresultaten besproken in fase 4 van het onderzoek.

# De structuur van het rapport volgt de volgorde van de onderzoeksvragen.

Het rapport is opgebouwd langs de volgorde van de onderzoeksvragen. Hieronder is weergegeven welke onderzoeksthema’s en -vragen in de verschillende hoofdstukken worden behandeld. Het eerstvolgende hoofdstuk is ‘De ANVS in vogelvlicht, waarin de belangrijkste ontwikkelingen van de ANVS zijn beschreven en waarin de externe ontwikkelingen die impact hebben op de ANVS, zijn geduid. In de hoofdstukken daarna volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen.

| Thema | Hoofdstuk                                     | Beantwoording van onderzoeksvragen                                                                                                                                                                               |
|-------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| D     | 2. De ANVS in vogelvlicht                     | Met welke ontwikkelingen rond kernenergie en stralingstoepassingen kan en moet rekening worden gehouden bij de geformuleerde conclusies en aanbevelingen?                                                        |
| A     | 3. Doeltreffendheid                           | In hoeverre heeft de ANVS doeltreffend gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?                                                                                                                     |
| A     | 4. Doelmatigheid                              | In hoeverre heeft de ANVS doelmatig gefunctioneerd ten aanzien van haar wettelijke taken?                                                                                                                        |
| B     | 5. Bekostiging                                | In hoeverre heeft de bekostiging van de ANVS, zoals onder meer geregeld per Besluit vergoedingen Kernenergiewet (‘Vergoedingenbesluit’), bijgedragen aan het doelmatig en doeltreffend functioneren van de ANVS? |
| C     | 6. Governance                                 | Wat is de bijdrage van de governance aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering van de ANVS (op papier en in de praktijk)?                                                                   |
| ABC   | 7. Overkoepelende conclusies en aanbevelingen |                                                                                                                                                                                                                  |

Hoofdstuk 2 tot en met 6 beantwoorden alle de onderzoeksvraag: in hoeverre heeft opvolging van de aanbevelingen van het eerste evaluatierapport bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag is daarnaast samengevat in bijlage 3.

|                                                     |                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bijlage 1: Overzicht betrokken partijen             | Bijlage 1 geeft een overzicht van de partijen die betrokken zijn bij dit onderzoek en de manier waarop.                                                                                                       |
| Bijlage 2: Tabellenoverzicht indicatoren            | Bijlage 2 geeft een overzicht van de indicatoren rondom vergunningverlening en toezicht van 2017 t/m 2023.                                                                                                    |
| Bijlage 3: Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie | Bijlage 3 bevat een samenvatting van de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie uit 2019.                                                                                                             |
| Bijlage 4: Financiële analyse                       | Bijlage 4 betreft een financiële analyse van de ontwikkeling van de begroting en de uitgaven van de ANVS, welke is gebruikt om tot conclusies te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. |

**2.**

# **De ANVS in vogelvlucht**

# De ANVS is in 2015 opgericht om te voldoen aan de internationale standaarden van onafhankelijkheid van toezicht op de nucleaire sector en stralingsbescherming en is in 2017 ingesteld als zbo.

## De ANVS is opgericht om te voldoen aan de internationale standaarden van onafhankelijkheid van toezicht op de nucleaire sector en stralingsbescherming.

Op 1 januari 2015 is de ANVS opgericht.<sup>1</sup> Tot 2015 waren de taken die de ANVS nu uitvoert en de kennis over de nucleaire sector en stralingsbescherming verdeeld over verschillende overheidsinstanties, te weten<sup>2</sup>:

- Programmadirectie Nucleaire Installaties en Veiligheid van het ministerie van Economische Zaken;
- Kernfysische Dienst en het Team adviesnetwerken (nucleair) van de Inspectie Leefomgeving en Transport van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu;
- Team Stralingsbescherming van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland van het ministerie van Economische Zaken.

De medewerkers uit deze instanties zijn met de oprichting van de ANVS ondergebracht in één organisatie. De ministerraad heeft hiertoe besloten in 2014 om te voldoen aan internationale richtlijnen, onder meer die van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA). In de Toezichtvisie lenW – ANVS (hierna ook: Toezichtvisie) van lenW op de ANVS staat beschreven dat tot de vorming is besloten “omdat volgens internationale richtlijnen er een onafhankelijke ‘regulator’ moet zijn: onafhankelijkheid in vergunningverlening en toezicht alsmede bundeling van kennis.”<sup>3</sup> Per 1 augustus 2017 is de ANVS een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van lenW.

## De ANVS zorgt voor de monitoring en nationale uitvoering van internationale afspraken op het gebied van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

De ANVS heeft te maken met een nationaal en internationaal speelveld waarin de regels en standaarden rondom nucleaire veiligheid en stralingsbescherming worden bepaald. Op internationaal niveau is het IAEA de leidende organisatie voor het formuleren van regelgeving en standaarden. De regels die door de deelnemende landen in dit forum zijn bepaald, vinden doorwerking op Europees niveau en zijn nader uitgewerkt door onder andere de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

(Euratom) in samenwerking met andere Europese organisaties. De uitwerking is vervolgens geformaliseerd in Europese richtlijnen, zoals richtlijn 2014/87<sup>4</sup>,<sup>a</sup> waarin staat beschreven waar een nationale nucleaire autoriteit aan moet voldoen. Daaruit volgt dat het de taak is van de lidstaten om:

- verantwoordelijkheden voor de coördinatie van nucleaire veiligheid tussen overheidsinstanties toe te wijzen;
- te voorzien in nationale nucleaire veiligheidsvoorschriften;
- een stelsel van vergunningen op te stellen;
- te voorzien in een stelsel voor regulerend toezicht op de nucleaire veiligheid door de bevoegde regelgevende autoriteit;
- doeltreffende en evenredige handhavingsmaatregelen in te stellen.

Relevant voor deze evaluatie is dat de Europese richtlijnen een duidelijke nadruk leggen op onafhankelijkheid van de toezichthoudende entiteit ten opzichte van andere instanties en autoriteiten die betrokken zijn bij het gebruik van kernenergie, zowel op functioneel/inhoudelijk als op financieel vlak. De eerdergenoemde Europese richtlijnen en de IAEA- en Euratom-verdragen liggen daarmee mede ten grondslag aan de oprichting van de ANVS in 2015.<sup>5</sup>

Notitie: (a) Deze richtlijn betreft een wijziging op Richtlijn 2009/71/ Euratom van de Raad van 25 juni 2009 tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties.

Bron: (1) Toezichtvisie lenW – ANVS, lenW (2021). (2) Structuurplan Documentaire Informatie Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), lenW (datum onbekend). (3) Toezichtvisie lenW – ANVS, lenW (2021). (4) Richtlijn (EU) 2014/87 Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties, EUR-lex (2014). (5) Memorie van toelichting op Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, lenW (2015).

# De ANVS heeft acht wettelijke taken die ze uitvoert op de werkterreinen nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

## De wettelijke taken van de ANVS zijn bepaald in de Kernenergiewet en verder uitgewerkt in de Toezichtvisie en documenten van de ANVS.

De Kernenergiewet bepaalt dat de ANVS verantwoordelijk is voor vergunningverlening, toezicht op en handhaving van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding. Concreet heeft de ANVS de onderstaande taken, die nader zijn uitgewerkt in de Toezichtvisie en documenten van de ANVS, zoals het Koersdocument 2022-2025<sup>1</sup>. De ANVS geeft in de jaarverslagen een toelichting op de uitvoering van elk van de acht wettelijke taken.

### Wettelijke taken van de ANVS<sup>2, 3, 4</sup>



#### Advisering over beleid en wet- en regelgeving

De ANVS adviseert lenW en andere ministeries over beleid en wet- en regelgeving en kan ook ongevraagd advies geven om bijvoorbeeld knelpunten in beleid te signaleren. De ANVS kan daarnaast uitvoeringsbeleid vaststellen met nadere uitwerking van begrippen en normen in wetgeving, en helpt bij het omschrijven van voorschriften over nucleaire veiligheid.



#### Vergunningenverlening en andere autorisaties

De ANVS verleent vergunningen, aan bijvoorbeeld kerncentrales, en andere autorisaties zoals registraties en specifieke vrijgaven. Daarnaast zorgt de ANVS voor de registratie van stralingsdeskundigen en stralingsartsen en de erkenning van opleidingsinstellingen. Ook certificeert en valideert de ANVS transportverpakkingen en geeft goedkeuringen af voor beveiligingsplannen.



#### Overheidsorganisaties ondersteunen met kennis

De ANVS ondersteunt andere overheidsorganisaties, zoals ministeries, provincies, gemeenten, veiligheidsregio's of collega-toezichthouders, met specifieke kennis op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging en safeguards. De ANVS neemt hiervoor onder andere deel aan interdepartementale werkgroepen.



#### Rol in crisisvoorbereiding en crisisrespons

De ANVS treft samen met andere crisispartners maatregelen om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op eventuele crises op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. De ANVS heeft het Crisis Expert Team straling en nucleair dat rapporteert over radiologische en gezondheidkundige consequenties van stralingsongevallen en adviseert.



#### Toezicht op en handhaving van straling en nucleaire veiligheid

De ANVS houdt toezicht op het veilig gebruik van stralingstoepassingen, vervoer van radioactieve stoffen en splijtstoffen, de veiligheid van nucleaire installaties in Nederland en de bijbehorende beveiliging. De manier waarop de ANVS toezicht houdt, is in 2021 vastgelegd in de Toezicht- en interventiestrategie (hierna: TIS). De ANVS voert inspecties uit en treedt zo nodig handhavend op.



#### Internationale samenwerking

De ANVS werkt samen met toezichthouders van buurlanden en onderhoudt relaties, onder andere door ervaringen en informatie uit te wisselen. De ANVS neemt ook deel aan activiteiten van internationale organisaties zoals het IAEA en Euratom, met onder andere als doel om de internationale regelgeving te bevorderen en kennis verder te ontwikkelen.



#### Onderzoek doen en laten doen

Voor de uitvoering van de wettelijke taken voert de ANVS onderzoek uit of laat dit uitvoeren. Zo laat de ANVS het RIVM stralingsbeschermingsonderzoek uitvoeren en maakt zij gebruik van technische kennisorganisaties voor nucleaire veiligheid. De onderzoeken vinden bijvoorbeeld plaats ter ondersteuning van vergunningverlening.



#### Publieksvoorlichting

De ANVS informeert burgers, lokale overheden, bedrijven en instellingen. Bijvoorbeeld over vergunningverlening, inspectieresultaten en ongewone gebeurtenissen in binnen- en buitenland. Ook geeft de ANVS uitleg over de toepassing van wet- en regelgeving voor sectoren en communiceert samen met de veiligheidsregio's over crisisvoorbereiding op stralingsongevallen.

Bron: (1) Koersdocument 2022-2025, ANVS (2022). (2) Kernenergiewet, overheid.nl (2024). (3) Toezichtvisie lenW – ANVS, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, lenW (2021). (4) Jaarverslagen ANVS.

# De ANVS heeft de wettelijke taken vertaald naar een missie en visie, kernwaarden en leidende principes voor de uitvoering van de taken.

## Missie, visie, kernwaarden en leidende principes van de ANVS<sup>1, 2</sup>

### Missie van de ANVS

“De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is onafhankelijk en deskundig, zij bewaakt en bevordert continu voor deze en volgende generaties de nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging.”

### Visie van de ANVS

“De overheid moet op een betrouwbare en deskundige manier bijdragen aan een veilig gebruik van radioactiviteit en straling. Met de oprichting van de ANVS vallen vergunningverlening, veiligheidsbeoordeling, toezicht en handhaving, crisisvoorbereiding, beveiliging en safeguards en (publieks)voorlichting onder één onafhankelijke organisatie.”

## Kernwaarden

Betrouwbaar

Deskundig

Transparant

### Leidende principes

1. Eigen verantwoordelijkheid en gerechtvaardigd vertrouwen
2. Voortdurend verbeteren
3. Risicogericht werken
4. In verbinding staan met onze omgeving
5. Samenwerken op internationaal, nationaal en regionaal niveau

## De kernwaarden en leidende principes bepalen de manier waarop de ANVS haar taken uitvoert.

De ANVS heeft in het Koersdocument 2022-2025<sup>3</sup> een aantal kernwaarden en leidende principes geformuleerd als kader voor het uitvoeren van haar wettelijke taken. De kernwaarden beschrijven het gedrag dat de ANVS wil uitdragen. De ANVS heeft drie kernwaarden die als volgt zijn samen te vatten:

1. **Betrouwbaar:** de ANVS is voorspelbaar, eenduidig en duidelijk. De ANVS is daarbij onafhankelijk, maar zoekt wel actief de dialoog met belanghebbenden en samenwerkingspartners. De medewerkers zijn integer, nemen hun verantwoordelijk en leggen verantwoording af.
2. **Deskundig:** multidisciplinair werken, kennis delen en leren van elkaar staan centraal. Dit doet de ANVS door gericht te zijn op leren en verbeteren en aan kennisontwikkeling en onderzoek te doen.
3. **Transparant:** de ANVS zorgt voor heldere informatieverstrekking over regelgeving, procedures en toezicht. De ANVS kiest daarbij voor een open communicatie en dialoog met gesprekspartners binnen en buiten de organisatie. Informatie is daarbij in principe openbaar, tenzij dit niet verantwoord is.

De leidende principes zijn een afgeleide van de wettelijke taken, missie, visie en kernwaarden van de ANVS. Het leidende principe ‘Risicogericht werken’ is in het bijzonder relevant voor de uitvoering van de grootste wettelijke taken, de vergunningverlening en het toezicht. Omdat de ANVS niet tegelijkertijd alle risico's in Nederland kan ondervangen, wil ze een risicogerichte aanpak hanteren. Dit houdt in dat de focus van de inzet van middelen moet liggen op de vergunningaanvragen of op instellingen met het hoogste risico. De ANVS beoogt te kijken naar de fysieke veiligheidsrisico's en andere risicopercepties om het risiconiveau te bepalen. Deze risicogerichte aanpak is opgenomen in de TIS.<sup>4</sup>

Leidende principes 1 en 2 geven daarnaast invulling aan de verwachtingen van de ANVS over ondertoezichtgestelden. Het eerste principe stelt dat de veiligheid van stralingstoepassingen de verantwoordelijkheid is van de eigenaar/gebruiker en dat de ANVS in de basis uitgaat van vertrouwen. Het tweede principe benadrukt dat vergunninghouders de plicht hebben om de veiligheid voortdurend te verbeteren en dat een adequate veiligheidscultuur daar onderdeel van is.

Bron: (1) Koersdocument 2022-2025, ANVS (2022). (2) Over de ANVS missie en visie, autoriteitnvs.nl (2024). (3) Koersdocument 2022-2025, ANVS (2022). (4) Toezicht- en interventiestrategie 2023, ANVS (2023).

# De ANVS bestaat uit een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en een door lenW beschikbaar gestelde ambtelijke organisatie, samen vormen zij de ANVS-organisatie met een gezamenlijke begroting.

## De ANVS-organisatie bestaat uit het zbo en de ambtelijke ondersteuning.

De ANVS is opgericht als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met alleen het bestuur van de autoriteit als zijn leden.<sup>1</sup> Het zbo heeft geen medewerkers anders dan de bestuursleden. Het personeel en de financiële middelen worden door lenW aan het bestuur ter beschikking gesteld. De ambtelijke ondersteuning bestaat formeel dus uit ambtenaren van lenW, maar staat onder sturing van het zbo ANVS.

In het jaarverslag van de ANVS wordt in de financiële paragraaf onderscheid gemaakt tussen de ANVS-organisatie en het zbo ANVS. De begroting/realisatie van de ANVS-organisatie betreft zowel het zbo als de ambtelijke ondersteuning en dekt daarmee alle kosten en opbrengsten van de ANVS. Daarnaast is in elk jaarverslag de begroting/realisatie van het zbo opgenomen, wat in feite alleen de personeelskosten van het bestuur betreft. Dit is een verbijzondering van de begroting van de ANVS-organisatie. Deze relatie is visueel weergegeven in de figuur rechts.

In dit rapport worden alleen de cijfers uit de begroting van de ANVS-organisatie gebruikt, dus de begroting voor het zbo én de ambtelijke ondersteuning, tenzij expliciet anders vermeld.

## De ANVS wordt gefinancierd door lenW.

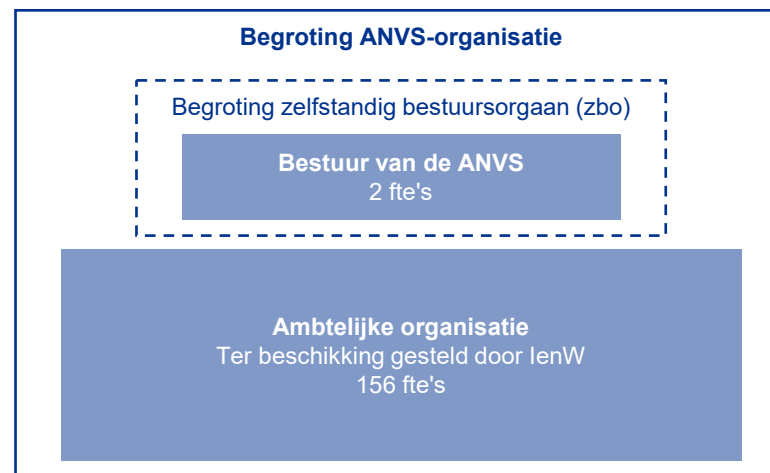
De ANVS ontvangt middelen van lenW voor het uitvoeren van haar taken.

- Artikel 9 uit de Kernenergiewet bepaalt dat lenW “voldoende financiële middelen” ter beschikking stelt aan de ANVS voor de uitvoering van haar taken.<sup>2</sup> De begroting van de ANVS moet volgens de wet als een aparte begrotingspost worden opnemen in de begroting van lenW, maar dat is momenteel niet het geval. De programmabegroting van de ANVS is opgenomen in hoofdstuk XII, artikel 97 van de begroting van lenW. De apparaatsbegroting is opgenomen in hoofdstuk XII, artikel 98.
- Artikel 10 uit de Kernenergiewet bepaalt dat lenW “ten behoeve van de uitvoering van haar taken, voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking [stelt] aan de Autoriteit.”<sup>2</sup>

Daarnaast int lenW vergoedingen voor het uitvoeren van de diensten van de ANVS, zoals de (her)registraties van stralingsartsen, vergunningverleningen voor nucleaire installaties en toezicht op nucleaire installaties. In de Toezichtvisie is afgesproken dat de ANVS jaarlijks 2 miljoen euro ontvangt vanuit de vergoedingen.

In het hoofdstuk [bekostiging](#) en de bijlage [financiële analyse](#) wordt dieper ingegaan op het begrotingsproces, de uitgaven van de ANVS en de ontvangsten.

## Relatie begroting zbo ANVS en ANVS-organisatie (fte in 2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Wijziging Kernenergiewet, Staatsblad 2016, 180 (2016). (2) Kernenergiewet, overheid.nl (2024).

Bron: (1) Jaarverslag ANVS 2023, ANVS (2024).

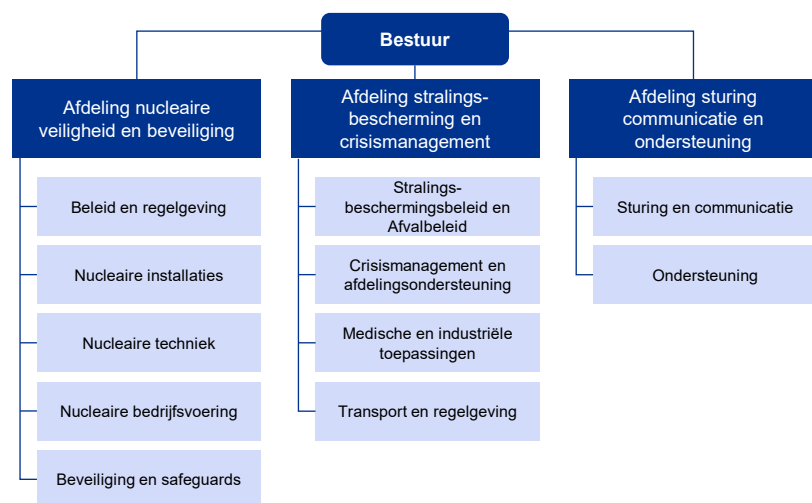
# De ANVS is in de onderzoeksperiode twee keer gereorganiseerd, in 2020 was dit mede naar aanleiding van de scheiding van beleid en toezicht.

**Tot en met 2019 bestond de ANVS uit drie afdelingen, waarvan één gericht op beleid.**

De ANVS-organisatie bestond tot en met 2019 uit drie afdelingen, waarvan twee afdelingen een team hadden dat gefocust was op het maken van beleid. Beleid, vergunningverlening en toezicht en handhaving waren bij de oprichting van de ANVS in één organisatie gebundeld, omdat dit voordelen zou opleveren voor de uitvoering van de taken en de kennisontwikkeling.<sup>1</sup>

In dit organisatiemodel was één afdeling verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarbij de teams op sector ingedeeld waren, zonder functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving.

**Organogram van de ANVS-organisatie in 2019<sup>2</sup>**

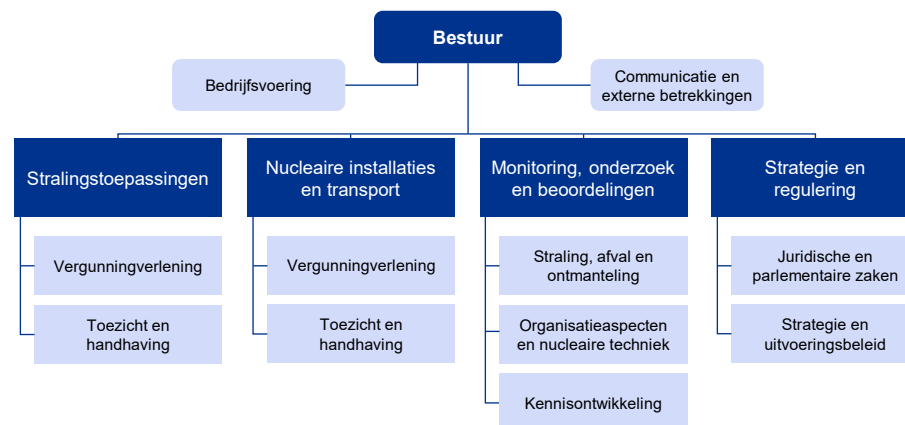


Bron: (1) Memorie van toelichting Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Overheid.nl (2015). (2) Jaarverslag ANVS 2019, ANVS (2020). (3) Jaarverslag ANVS 2020, ANVS (2021).

**In 2020 vond de eerste reorganisatie plaats mede vanwege het verplaatsen van de beleidstaak naar DGMI.**

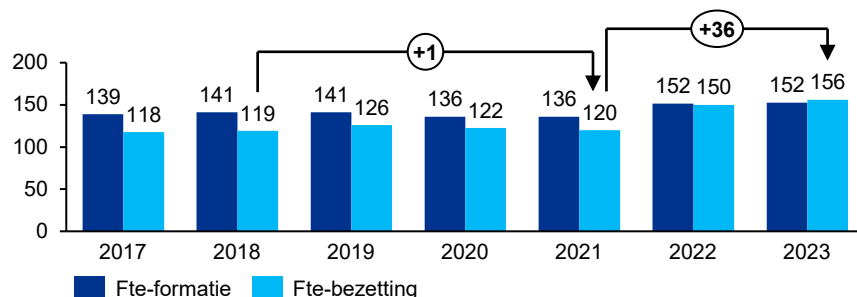
Naar aanleiding van de eerste wettelijke evaluatie van de ANVS, is de beleidstaak van de ANVS naar het directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) overgegaan. De ANVS heeft daarop haar organisatiestructuur veranderd naar een model met vier afdelingen en twee stafafdelingen direct onder leiding van het bestuur. De twee toezichthoudende afdelingen (Stralingstoepassingen en Nucleaire installaties en transport) waren georganiseerd op werkveld, met daarbinnen een scheiding tussen teams gefocust op vergunningverlening en toezicht en handhaving. Daarnaast was er een afdeling gefocust op specialistische kennis en onderzoek doen en een afdeling gefocust op strategieontwikkeling en juridische en parlementaire zaken.

**Organogram van de ANVS-organisatie in 2020<sup>3</sup>**



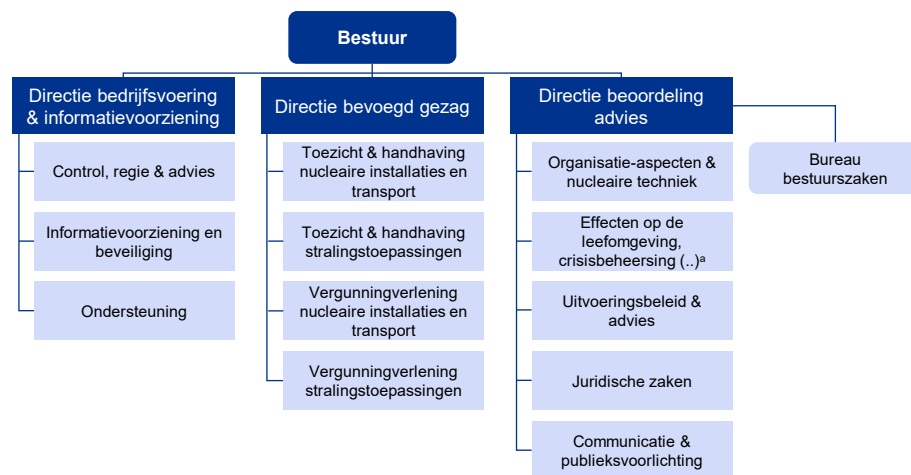
# In 2023 is de organisatie overgegaan naar een directiemodel, mede als gevolg van de groei van de organisatie met 36 fte's tussen 2021 en 2023.

Ontwikkeling van de formatie en bezetting van de ANVS, in fte's (2017-2023)<sup>1, a</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023. (2) ANVS Formatieberekening CDMO 22-23.

Organogram van de ANVS-organisatie in 2023<sup>1, a</sup>



Notitie: (a) Effecten op de leefomgeving, crisisbeheersing en onderzoek, onderwijs en ontwikkeling van kennis.

Bron: (1) Jaarverslag ANVS 2023, ANVS (2024).

## De ANVS-organisatie is tussen 2021 en 2023 gegroeid met 36 fte's, na een periode met een redelijk stabiel personeelsbestand.

De samenstelling van de organisatie was tussen 2018 en 2021 redelijk stabiel. De organisatie is in 2019 met 7 fte's gegroeid, maar daarna weer gekrompen tot 120 fte's in 2021. Dit terwijl de fte-formatie van de ANVS in 2020 en 2021 hetzelfde bleef. Uit de jaarverslagen blijkt dat deze onderbezetting voornamelijk te wijten is aan de coronaperiode, waarin het moeilijk was om personeel te werven en op te kunnen leiden.<sup>1, 2</sup> Specifiek voor 2019 valt deze onderbezetting toe te schrijven aan het tijdelijk bevroren van vacatures tijdens het herstructureringsproces.<sup>3</sup>

Na de coronaperiode is een snelle stijging van personeel te zien, van 120 fte's in 2021 naar 150 fte's in 2022 en daarna 156 fte's in 2023. In twee jaar tijd is de organisatie daarmee gegroeid met 36 fte's.

## Naar aanleiding van ervaren knelpunten is de organisatie geherstructureerd naar een directiemodel, inclusief een nieuwe bestuurslaag en functiescheiding.

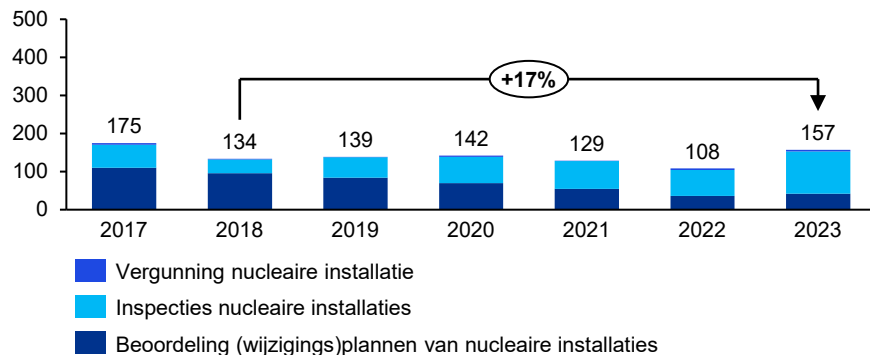
Mede naar aanleiding van de groei van het personeelsbestand is de ANVS een traject gestart om de structuur van de organisatie aan te passen. Daarnaast kwamen vanuit de organisatie enkele aandachtspunten naar voren, waaronder het feit dat werknemers veel afstemming ervaarden en dat de organisatie niet optimaal aansloot op de externe omgeving.<sup>4</sup> Het aanpassen van de organisatiestructuur was een van de maatregelen om de ervaren knelpunten aan te passen. De focus van de organisatie-aanpassing lag op het verbeteren van de flexibiliteit van de organisatie en het vergroten van de professionele autonomie.<sup>4</sup>

De organisatie is in 2023 veranderd naar een directiemodel, waardoor de afdelingshoofden zijn vervangen door directeuren. De directies zijn verdeeld in een directie verantwoordelijk voor bedrijfsvoering, een directie verantwoordelijk voor de vergunningverlening en de toezicht en handhaving, en een directie verantwoordelijk voor uitvoeringsbeleid en specialistische kennis. Elke directie staat onder leiding van een directeur. Deze directeuren vormen tezamen met het bestuur het directieteam (DT), dat over directie-overstijgende thema's beslist en de strategische koers van de ANVS uitzet. Daarnaast is in de nieuwe structuur een functiescheiding aangebracht tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Dat betekent dat medewerkers die vergunningen verlenen geen toezicht houden.

Bron: (1) Jaarverslag ANVS 2020, ANVS (2021). (2) Jaarverslag ANVS 2021, ANVS (2022). (3) Jaarverslag ANVS 2019, ANVS (2020). (4) Organisatiebesluit ANVS 2.1, ANVS (2023).

# De groei van de ANVS was gedreven door externe ontwikkelingen, zoals de vergunningaanvraag voor de PALLAS-reactor, de invoering van het Bbs en de toename van nucleaire geneeskunde.

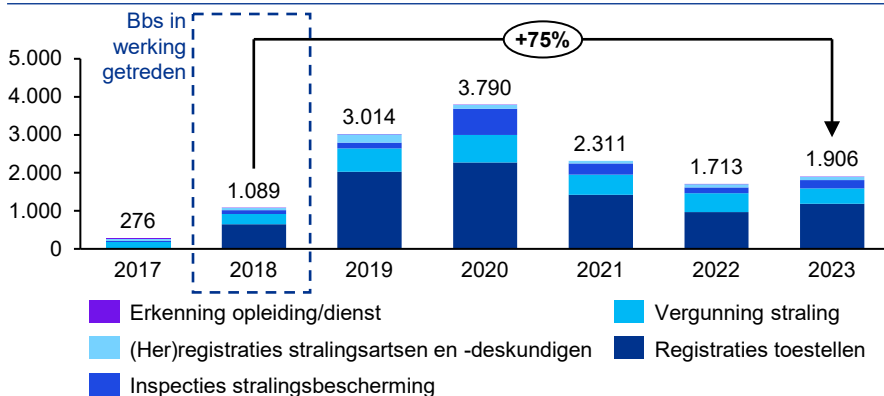
## Vergunningen en inspecties van nucleaire installaties (2017-2023)<sup>1, a</sup>



Notitie: (a) Zie bijlage twee voor een detailuitsplitsing van de aantallen.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## Vergunningen en inspecties van stralingstoepassingen (2017-2023)<sup>1, a, b</sup>



Notitie: (a) Zie bijlage twee voor een detailuitsplitsing van de aantallen. (b) Bij de categorie 'inspecties stralingsbescherming medische industriële toepassingen' zijn tot 2022 alle signalen geteld als een inspectie, ongeacht of er daadwerkelijk een inspectie heeft plaatsgevonden. Dit geeft mogelijk een vertekend beeld van de hoeveelheid uitgevoerde inspecties.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

**Het aantal vergunningen voor en inspecties van nucleaire installaties is beperkt toegenomen, de toename van werk zit vooral in het voortraject van vergunningen.**

In de cijfers is een beperkte toename te zien van activiteiten op het gebied van nucleaire installaties, voornamelijk in het aantal inspecties. Desalniettemin heeft de ANVS in de onderzoeksperiode een toename van werk gezien, met name gedreven door het vergunningproces van de PALLAS-reactor. Het meeste werk voor de vergunningverlening van een nucleaire centrale zit namelijk in het voortraject, waarbij de initiatiefnemer doorlopend in gesprek is met de ANVS om de vergunningaanvraag op te stellen. Naast de PALLAS-kerncentrale is de ANVS ook begonnen met (de voorbereidingen voor) het voortraject van twee nieuwe kerncentrales en de verlenging van de bedrijfsduur van de bestaande kerncentrale in Borssele.

Deze werkzaamheden zijn niet direct terug te zien in de cijfers, omdat alleen de vergunningen en inspecties geteld worden. Het werk dat in het voortraject zit, wordt daardoor dus maar één keer geteld, terwijl daar aanzienlijk meer inzet en middelen voor nodig zijn dan voor (de meeste) vergunningen bij stralingstoepassingen.

**Bij stralingstoepassingen is een duidelijke toename te zien in werkzaamheden door de invoering van het Bbs in 2018.**

In 2018 is het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs)<sup>1</sup> ingevoerd. Deze nationale uitwerking van een Europese richtlijn<sup>a</sup> heeft als gevolg dat voor meer stralingstoepassingen een (zwaardere) vergunning nodig is. Hierdoor is in de cijfers een piek te zien van aanvragen en registraties beginnend in 2018 en oplopend tot en met 2020. Het aantal aanvragen en registraties lijkt vervolgens te stabiliseren in 2022 en 2023 op een hoger niveau dan vóór de invoering van het Bbs.

De toename van het aantal vergunningen en inspecties is ook deels toe te schrijven aan de graduele toename van stralingstoepassingen in, met name, de medische sector. Door het gebruik van innovatieve nieuwe behandelmethoden en door de vergrijzing wordt straling vaker ingezet bij onderzoeken en behandelingen<sup>2</sup>. De ANVS ziet daarbij ook een toename van complexe vergunningen in de medische sector, die meer inzet en kennis vragen bij het beoordelen dan reguliere vergunningen.

Notitie: (a) Het betreft de uitwerking van Richtlijn 2013/59/Euratom (basisveiligheidsnormen stralingsbescherming).

Bron: (1) Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming, Overheid.nl (2024). (2) Nucleaire geneeskunde in cijfers, RIVM (2021).

# De verwachting is dat de nucleaire en stralingssector zal blijven groeien waardoor de ANVS mogelijk meer vergunningaanvragen moet gaan behandelen en op meer partijen toezicht moet gaan houden.

## Externe ontwikkelingen met impact op de ANVS



### Besluitvormings- en vergunningsfase voor twee kerncentrales en start voorbereidingstraject voor twee aanvullende kerncentrales.

Het kabinet is momenteel bezig met de besluitvorming rond het bouwen van twee kerncentrales en verwacht medio 2025 te beginnen met de aanbestedingsfase.<sup>1</sup> Zodra de operator is gekozen, kan begonnen worden met de voorbereidingen voor de vergunningverlening. Daarnaast zal mogelijk gestart worden met de voorbereiding van besluitvorming voor twee aanvullende kerncentrales. De ANVS is betrokken bij al deze fasen<sup>2</sup> en zal ook nadat de centrales zijn gebouwd, toezicht moeten gaan houden.



### Besluitvormings- en vergunningsfase voor de bedrijfsduurverlening van de kerncentrale in Borssele tot na 2033.

Het kabinet is voornemens om de kerncentrale in Borssele langer open te houden, namelijk tot na 2033. Om dit te bewerkstelligen is een wijziging van de Kernenergiewet nodig, moet het Convenant Kerncentrale Borssele gewijzigd worden en moeten de effecten op het milieu in kaart gebracht worden via een milieueffectrapport. Bovendien moet EPZ aantonen dat de kerncentrale ook op langere termijn kan blijven voldoen aan alle technische veiligheidseisen, wat een wijziging van de vergunning nodig maakt.<sup>3</sup>



### Onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen zoals Small Modular Reactors.

In maart 2024 heeft het kabinet de programma-aanpak Small Modular Reactors (SMR's) gepresenteerd<sup>4</sup>, gericht op het versnellen van de SMR-ontwikkelingen in Nederland. Onderdeel van dit programma is het ontwikkelen en verspreiden van kennis op het gebied van SMR's. Ook moet meer duidelijk worden over de randvoorwaarden voor het realiseren van SMR's in Nederland.



### Advisering bij herziening beleid voor beheer van radioactief afval en uitwerking in uitvoeringsbeleid.

Alle landen die lid zijn van de Europese Unie, zijn verplicht elke tien jaar een nationaal programma te maken over hoe het land nu en in de toekomst omgaat met het beheer van radioactief afval en de verbruikte splijtstoffen. Uiterlijk in augustus 2025 moet Nederland een nieuw nationaal programma hebben gepubliceerd.<sup>5</sup> In 2023 is een internationale missie uitgevoerd om het afvalbeleid te evalueren. Mede op basis hiervan zal het beleid worden aangepast<sup>6</sup>, waarbij de ANVS een adviserende rol heeft.



### Toename van gebruik van straling en medische isotopen in de zorg en toename van complexere stralingsvergunningen.

De verwachting van de ANVS is dat de toename van het gebruik van straling in, met name, de medische sector zal doorzetten. Mede gedreven door verdere vergrijzing en door innovatie in de zorg, zullen waarschijnlijk meer straling en medische isotopen gebruikt worden. Daarnaast is de verwachting dat hierdoor ook het aantal complexe vergunningen voor stralingstoepassingen zal blijven toenemen.



### Toenemende focus op cybersecurity en fysieke beveiliging van nucleaire installaties.

Mede gedreven door toenemende internationale spanningen, zal naar verwachting de komende jaren een toenemende focus zijn op cybersecurity en fysieke beveiliging van nucleaire installaties. De ANVS is (mede) verantwoordelijk voor het toezicht op adequate cyberveiligheid en fysieke beveiliging.

Bron: (1) Kamerbrief stand van zaken van de nieuw te bouwen kerncentrales, EZK (2024). (2) Belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen naar aanleiding van de planningsanalyse, BCG (2022). (3) Kerncentrale Borssele langer in bedrijf?, ANVS (2024). (4) Programma-aanpak Small Modular Reactors, EZK (2024). (5) Radioactief afval, overkernenergie.nl (2024). (6) Internationale experts evalueren Nederlandse beleid en regelgeving voor radioactief afval, overkernenergie.nl (2024).

**3.**

# **Doeltreffendheid**

# Het is aannemelijk dat de ANVS in de periode 2019-2023 doeltreffend is geweest.

## Definitie van 'doeltreffendheid'

Conform het analysekader voor dit onderzoek en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022<sup>1</sup> gaat doeltreffendheid over de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij de taakuitvoering van de ANVS. Doordat er geen heldere en meetbare (beleids)doelstellingen gesteld zijn voor de wettelijke taken van de ANVS, is de doeltreffendheid lastig te meten. Daarom zijn indicaties verzameld over de uitgevoerde activiteiten ten behoeve van de wettelijke taken en de mate waarin deze activiteiten leiden tot (waarneembare) resultaten en effecten. Op basis van deze indicaties beoordelen we de mate waarin de ANVS doeltreffend heeft gefunctioneerd.

## Het is aannemelijk dat de ANVS in de evaluatieperiode doeltreffend heeft gefunctioneerd.

Dit baseren we op de volgende indicaties:

- De ANVS heeft in de evaluatieperiode haar wettelijke taken uitgevoerd. Deze wettelijke taken zijn transparant belegd binnen de organisatie. Ook zijn deze wettelijke taken via een vaste werkwijze uitgevoerd. Daarnaast zijn er geen indicaties dat het bewaken en bevorderen van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in het geding zijn geweest en hebben zich geen grootschalige incidenten voorgedaan.<sup>a</sup>
- Internationale missies onder de vlag van het IAEA zijn een belangrijke indicator voor de doeltreffendheid van de ANVS. Tijdens deze missies doet een internationaal expertteam onderzoek naar het bredere stelsel van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, waar de ANVS deel van uitmaakt. In 2023 vonden drie internationale missies plaats in Nederland.<sup>b</sup> Alle drie de missies waren overwegend positief over de ANVS. Zo stellen de missies dat er "stabiele en continue verbeteringen te zien"<sup>2</sup> zijn en dat de ANVS op enkele aspecten een voorbeeld is voor andere landen. De missies geven geen direct oordeel over de doeltreffendheid van de ANVS, maar bekijken wel in welke mate wordt voldaan aan het internationale regelgevende stelsel.

- Op basis van interviews met lenW, de ANVS en de sector, en door de ANVS opgestelde documenten (zoals de TIS en het Koersdocument 2022-2025) concluderen we dat de ANVS haar taken onafhankelijk van politiek en departement heeft uitgevoerd.
- We zien dat de ANVS een professionele organisatie is wat betreft kennis en expertise. De ANVS heeft voldoende kennis en kunde in huis voor de uitvoering van haar wettelijke taken en wanneer er toch kennis en kunde ontbreekt, dan maakt de organisatie gebruik van TSO's en externe experts. Er is aandacht voor opleiding en ontwikkeling, hoewel dit een blijvende uitdaging is (zie pagina [27](#)). Ook wordt via internationale samenwerking geprobeerd het kennisniveau van de ANVS verder te verbeteren.
- Er komen positieve geluiden over de taakuitvoering van de ANVS vanuit stakeholders uit de sector. Ondertoezichtstaanden beoordelen het functioneren van de ANVS met een 7,1. De sector brengt in de enquête en interviews kritiek- en verbeterpunten ten aanzien van de ANVS naar voren, maar het bewaken en bevorderen van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming komt niet of zeer beperkt in gevaar door deze punten. Relevante kritiek- en verbeterpunten worden behandeld op pagina [22-26](#).

Een uitzondering is vergunningverlening op het gebied van stralingstoepassingen. Deze wettelijke taak is uitgevoerd in de evaluatieperiode, maar de wettelijke termijnen worden structureel niet gehaald. Een gedetailleerde analyse is te vinden op pagina [25](#).

Notitie: (a) Om hier inzicht in te geven, heeft de ANVS in opvolging van aanbeveling 6 uit de vorige evaluatie (zie [bijlage 3](#)) de Staat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (2020) en de Staat van de Stralingsbescherming (2022) uitgebracht. (b) Een IRRS-missie, die focust op het stelsel van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, een IPPAS-missie, die focust op de nucleaire beveiliging en een ARTEMIS-missie, waar het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen centraal staat.

Bron: (1) Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Overheid.nl (2022). (2) Samenvatting 2023 IPPAS-mission in The Netherlands. IPPAS (2023), p. 1.

# De doeltreffendheid van de ANVS is niet precies vast te stellen.

## **Een gebrek aan (heldere en meetbare) doelen en relevante KPI's voor doeltreffendheid, maakt het lastig om te beoordelen of de ANVS doeltreffend is.**

Voor de wettelijke taken zijn taakomschrijvingen opgesteld. Er zijn geen doelen gesteld per taak, en er is niet (meetbaar) beschreven wanneer er sprake is van een succesvolle uitvoering van de taken. 'Toezicht en handhaving' is de enige wettelijke taak waarvoor een doel is beschreven ("stimuleren en behouden van een hoog niveau van veiligheid"<sup>1</sup>). Dit doel is echter algemeen geformuleerd en lastig meetbaar. Daarnaast hanteert de ANVS geen kernprestatie-indicatoren (KPI's) die iets zeggen over de doeltreffendheid van de taakuitvoering. Dit betekent dat het beoordelen van de doeltreffendheid van de ANVS aan de hand van vooraf geformuleerde doelstellingen of succesindicatoren niet mogelijk is.

De ANVS zelf is van mening dat het internationale stelsel en de regels die daarbinnen gelden het kader vormen voor doeltreffendheid. We zien dat de internationale missies essentieel zijn bij de beoordeling van de effectiviteit van de ANVS. Tegelijkertijd wordt hiermee nog niet geëxpliciteerd hoe het internationale kader zich verhoudt tot de beleidsdoelstellingen van lenW, en op welke manier de ANVS daaraan bijdraagt.

## **De ANVS is een organisatie in ontwikkeling, waardoor de doeltreffendheid niet altijd optimaal is. Wel zien we continue verbetering.**

De ANVS is een relatief jonge organisatie en in de evaluatieperiode is het aantal fte's gegroeid van 119 naar 156. We zien dat verbetering heeft plaatsgevonden in de uitvoering van veel wettelijke taken gedurende de evaluatieperiode. Voorbeelden zijn het opstellen van een Toezicht- en interventiestrategie in 2023 (zie pagina [21](#)) en de structuurwijziging van de crisisrespons (zie pagina [26](#)). Dit betekent dat de doeltreffendheid gedurende de evaluatieperiode niet altijd optimaal was, maar dat de ANVS zich wel continu verbetert.

## **In de rest van dit hoofdstuk gaan we nader in op de taakuitvoering van de acht wettelijke taken van de ANVS.**

Bron: (1) Toezicht- en interventiestrategie 2023, ANVS (2023), p. 12.

# Toezicht – De ANVS houdt toezicht aan de hand van een Toezicht- en interventiestrategie.

**De ANVS stelt in 2023 een Toezicht- en interventiestrategie (TIS) op, het lukt nog niet altijd om deze in de praktijk te brengen.**

In de TIS, gepubliceerd in 2023, wordt beschreven hoe de ANVS haar toezicht- en interventietaak wil invullen. In de TIS zijn strategieën ten aanzien van toezicht en interventie uiteengezet. Zo bevat de TIS een interventiematrix waarin is beschreven op welke manier wordt bepaald welke interventie wordt gepleegd bij overtredingen. In gesprekken met de ANVS is aangegeven dat de TIS een belangrijk document is voor inspecteurs. De sector geeft aan dat het opstellen van de TIS leidt tot meer transparantie, maar ook dat niet altijd duidelijk is hoe de TIS in de praktijk wordt toegepast. We zien dat het de ANVS niet altijd lukt om de TIS in de praktijk te brengen. Zo wordt in de TIS beschreven dat de ANVS risicogericht wil werken, maar dit komt in de praktijk bij stralingstoepassingen moeilijk van de grond (zie pagina 22).

In de vorige evaluatie van de ANVS is aanbevolen om de bestuurlijke boete als interventie-instrument te onderzoeken (zie ook aanbeveling 5 in [bijlage 3](#)). De bestuurlijke boete is na onderzoek niet opgenomen in de TIS. De ANVS geeft aan voldoende instrumenten te hebben om in te grijpen, waardoor de bestuurlijke boete niet nodig is. In deze evaluatie zijn geen signalen naar voren gekomen waaruit blijkt dat toezicht effectiever zou zijn als de ANVS de bestuurlijke boete zou kunnen opleggen.

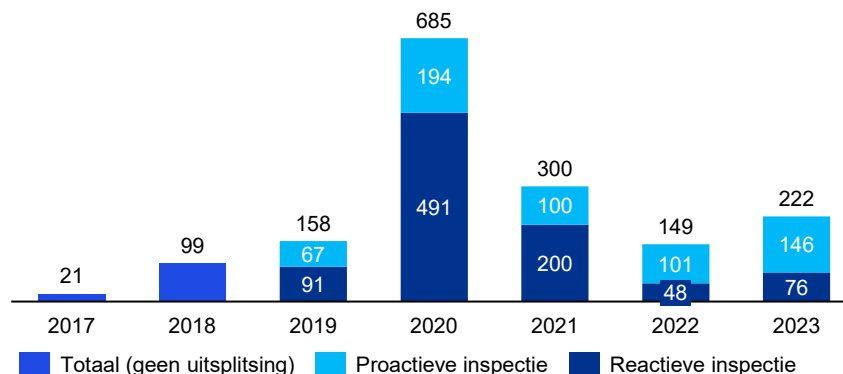
**De impact van toezicht en handhaving door de ANVS wordt beperkt beschreven.**

De ANVS rapporteert in jaarverslagen uitgebreid over het aantal uitgevoerde inspecties en hoe vaak de interventies zijn ingezet. De figuren rechts tonen de uitgevoerde inspecties voor stralingsbescherming en nucleaire veiligheid.

Daarnaast zijn er in de transportsector inspecties uitgevoerd.<sup>a</sup> Over de impact van de inzet van de verschillende instrumenten op de bewaking en bevordering van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is geen informatie beschikbaar. Bijvoorbeeld, er wordt gerapporteerd over het aantal waarschuwingen of hoe vaak werk tijdelijk is stilgelegd, maar de implicaties hiervan op de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming worden niet beschreven.

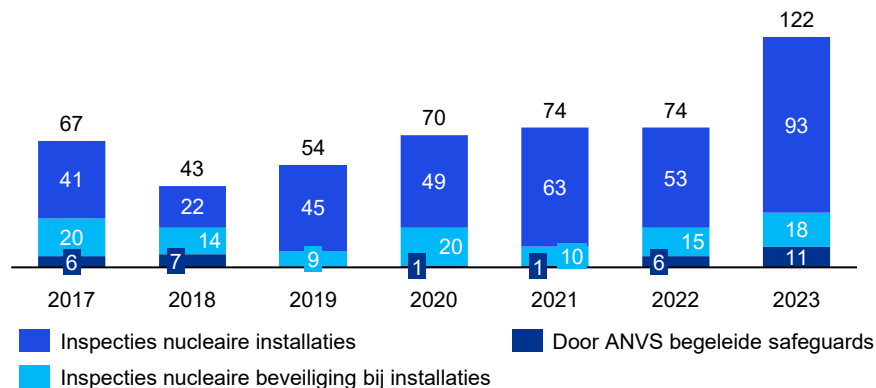
Notitie: (a) Het toezicht op transport (het vervoer van splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen) valt organisatorisch gezien onder de afdeling Nucleair, maar is niet opgenomen in de cijfers van de figuren rechts op deze pagina.

**Ontwikkeling van het aantal inspecties voor stralingsbescherming (2017-2023)<sup>1</sup>**



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

**Ontwikkeling van het aantal inspecties voor nucleaire veiligheid (2017-2023)<sup>1</sup>**



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

# **Toezicht – De ANVS houdt onafhankelijk toezicht en zet stappen ten aanzien van transparantie. Belangrijk verbeterpunt is de selectiviteit (risicogestuurd toezicht).**

## **De ANVS zet stappen op het gebied van selectiviteit (risicogestuurd toezicht), maar geeft zelf aan dat hier nog verbetering mogelijk is.**

Op papier is selectiviteit bij de ANVS een speerpunt. In het Koersdocument 2022-2025 van de ANVS is risicogericht werken als een van de leidende principes genoemd. Ook in de TIS is risicogericht toezicht houden beknopt beschreven. Een concrete uitwerking van de wijze waarop risicogericht toezicht wordt ingevuld, ontbreekt in de TIS.

Uit de praktijk komt naar voren dat de ANVS op het gebied van stralingsbescherming stappen zet wat betreft risicogestuurd toezicht. Een internationale missie (IRRS) in 2023 noemt het risicogestuurd toezicht vanuit de ANVS “robuust”<sup>1</sup>. Daarnaast is te zien dat het aandeel proactieve inspecties op het gebied van stralingsbescherming gedurende de evaluatieperiode is toegenomen (zie pagina 21). Tegelijkertijd vergt reactief toezicht bij stralingsbescherming nog veel capaciteit. Zowel op nucleaire veiligheid (hierna ook ‘nucleair’ genoemd) als op stralingsbescherming wordt reactief toezicht gehouden, maar bij stralingsbescherming komen beduidend meer meldingen binnen waarop de ANVS reageert dan bij nucleair.

De ANVS geeft aan dat de invulling van risicogestuurd toezicht bij stralingsbescherming nog niet op het door haar gewenste niveau is. De ANVS stelt dat reageren op meldingen nog veel capaciteit vergt. Hierdoor is er te weinig capaciteit beschikbaar voor risicogestuurd toezicht houden. De ANVS geeft aan hierdoor niet in voldoende mate zicht te hebben op de gehele sector.

Naast een verbetering van de capaciteit, is ook in de werkwijze van de ANVS verbetering mogelijk ten aanzien van risicogestuurd toezicht. De ANVS geeft aan dat toezicht momenteel plaatsvindt volgens een jaarplan en op basis van meldingen. De ANVS geeft aan momenteel te werken aan een meerjarentoezichtplan, om zodoende risicogestuurd toezicht te kunnen stimuleren door met een langere tijdshorizon te werken.

## **Er zijn geen indicaties dat de ANVS niet onafhankelijk heeft kunnen functioneren.**

In de Kernenergiewet is opgenomen dat de ANVS “haar taken in onafhankelijkheid”<sup>2</sup> vervult. Onafhankelijkheid is opgenomen in de missie van de ANVS en in gesprekken

komt duidelijk naar voren dat de ANVS scherp is op het waarborgen van haar onafhankelijke positie.

Uit gesprekken met de ANVS en de sector komen geen indicaties naar voren dat de ANVS niet onafhankelijk van de sector haar toezichtstaak heeft ingevuld. Gesprekspartners zijn positief over de onafhankelijkheid van de ANVS en zien het als belangrijke stap dat de ANVS een zbo is geworden.

Daarnaast zijn er geen indicaties dat de ANVS niet onafhankelijk van lenW toezicht heeft kunnen houden. lenW geeft aan dat in zijn ogen de informatievoorziening naar het ministerie niet optimaal is omdat de ANVS een te brede opvatting van haar onafhankelijkheid heeft.

## **De ANVS heeft stappen gezet op het gebied van transparantie; de sector kijkt wisselend aan tegen de mate van transparantie van de ANVS.**

Transparantie is een van de kernwaarden van de ANVS. Gedurende de evaluatieperiode besluit de ANVS om inspectieresultaten openbaar te maken om de transparantie te vergroten. Het openbaar maken van individuele inspectieresultaten wordt uiteindelijk niet geïmplementeerd nadat de ANVS heeft onderzocht dat hier geen behoefte naar is. Wel begint de ANVS kort na de evaluatieperiode met publiceren van algemene uitkomsten en aanbevelingen uit ‘inspectieprojecten’, zoals de uitkomsten van inspecties bij algemene ziekenhuizen<sup>3</sup>. Ook geeft de ANVS sectorpartijen meer inzicht in handhavingsactiviteiten door de publicatie van de TIS in 2023.

De sector kijkt wisselend aan tegen de wijze van invulling van transparant toezicht houden door de ANVS. Een deel van de ondertoezichtgestelden ziet gedurende de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling op het gebied van transparantie. Daarnaast geven enkele partijen in de sector aan dat de ANVS in hun ogen soms te ver gaat in het openbaar maken van bedrijfsgevoelige informatie.

Bron: (1) Integrated regulatory review service (IRRS) mission to the Netherlands, IAEA (2023), p. 2. (2) Kernenergiewet, artikel 3, lid 2, overheid.nl (2024). (3) Inspectieresultaten algemene ziekenhuizen met een afdeling nucleaire geneeskunde, ANVS (2024).

# Toezicht – Er zijn aanwijzingen dat de ANVS slagvaardig toezicht houdt.

## Verschillende indicaties wijzen op slagvaardig toezicht door de ANVS.

Op basis van vier indicaties stellen we dat de ANVS slagvaardig toezicht houdt. Ten eerste gaan de internationale missies in op toezicht en handhaving door de ANVS. Internationale missies geven niet een directe beoordeling van toezicht en handhaving door de ANVS<sup>a</sup>, maar belichten enkele aspecten zoals de kwaliteit van de inspecteurs en de werkwijze. Hierbij worden (gedetailleerde) verbeterpunten aangedragen, maar zijn de conclusies voornamelijk positief.

Ten tweede zijn ondertoezichtgestelden overwegend positief over de invulling van toezicht en handhaving door de ANVS. Ondertoezichtgestelden benoemen in gesprekken en in de enquête verschillende kritiek- en verbeterpunten. Deze verbeterpunten hebben echter niet of zeer beperkt betrekking op de mate van veiligheidsborging. Veelgehoorde kritiek- en verbeterpunten zijn:

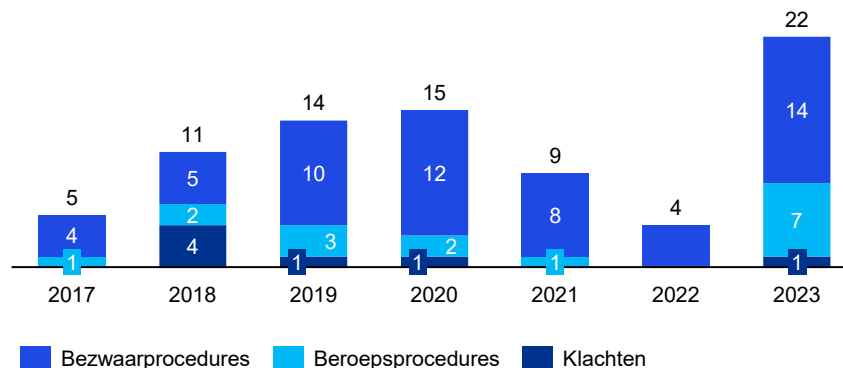
- De sector ervaart dat de kwaliteit van de inspectie afhangt van de inspecteur en het moment van inspectie. De ANVS heeft hierover aangegeven dat de werkwijze zo veel mogelijk is gestandaardiseerd, maar dat inspecteren mensenwerk blijft. Standaardisatie vindt bijvoorbeeld plaats via programmering, het instellen van een vaste werkwijze, een vaste manier van interventie bepalen en gedragstrainingen.
- De sector geeft veelal aan dat inspecteurs meedenken met de praktische context, maar sterk juridisch opereren. Zo worden in de ogen van de sector (te) snel juridische instrumenten ingezet in plaats van dat in gesprek wordt getreden en is de toon van brieven (te) heftig bij kleine overtredingen/verbeterpunten.

Ten derde heeft de ANVS oog voor een passende intensiteit van handhaving. Het opstellen van de TIS was hierin een belangrijke stap. In de TIS wordt een graduele schaal van overtredingen beschreven en wordt rekening gehouden met de 'typering' van de organisatie. De typing van een organisatie loopt van 'goedwillend' tot 'bewust en structureel de regels overtredend' en wordt vastgelegd door de inspecteur.

Ten vierde is de verhouding tussen gegrond/ongegrond verklaren van beroepen en bezwaren, een indicatie van slagvaardig toezicht. We zien een wisselend beeld per jaar van het aantal bezwaren, beroepen en klachten die zijn ingediend op besluiten van de ANVS.<sup>b</sup> Dit zijn overigens niet enkel bezwaren en beroepen op toezichtbesluiten, maar ook op vergunningbesluiten en WOO-verzoeken. In

jaarverslagen van de ANVS wordt gerapporteerd over het resultaat van bezwaren en beroepen (gegrond/ongegrond verklaard), maar dit gebeurt niet gestructureerd genoeg om hiervan een compleet overzicht te kunnen genereren. Op basis van het niet-complete beeld kunnen we desondanks stellen dat veel bezwaren en beroepen tegen besluiten van de ANVS ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit is een indicatie dat de ANVS in de evaluatieperiode haar instrumentenmix op effectieve wijze heeft ingezet. Verbeterd inzicht in de aard en uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures zou de invulling van toezicht en handhaving door de ANVS beter volgbaar maken. Het is belangrijk om de transparantie op dit punt te vergroten, zodat beter kan worden beoordeeld of de optimale instrumentenmix is ingezet.

## Ontwikkeling van bezwaar- en beroepsprocedures en klachten (2017-2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

Notitie: (a) Eén onderdeel van toezicht en handhaving vormt hierop een uitzondering: risicogestuurd toezicht. Over risicogestuurd toezicht wordt geconcludeerd dat het robuust is. Een algemeen oordeel over de uitvoering van de invulling van toezicht en handhaving wordt niet gegeven in de missies. (b) De piek in 2023 komt door de verleende vergunning voor de PALLAS-kerncentrale, die onder andere bij omwonenden tot bezwaren leidde. Van het dal in 2022 is de oorzaak niet bekend.

# Toezicht – De ANVS is in het toezicht houden overwegend professioneel en samenwerkend.

## De ANVS zet in op kennisontwikkeling, maar de aanwezigheid van specialistische kennis is een aandachtspunt.

We hebben bij het criterium 'professioneel' voornamelijk gekeken naar kennis- en expertisemanagement van de ANVS. We zien dat de ANVS inzet op kennisontwikkeling, mede naar aanleiding van aanbevelingen uit de vorige evaluatie (zie aanbeveling 9 in [bijlage 3](#)). Binnen de ANVS zijn diverse opleidingstrajecten en via internationale samenwerking vindt ontwikkeling van kennis en expertise plaats (zie pagina [26](#)).

De aanwezigheid van specialistische kennis is een aandachtspunt. De uitvoering van toezicht en handhaving, evenals vergunningverlening, vraagt in enkele gevallen om (zeer) specialistische kennis. Momenteel zijn er voldoende specialisten binnen de ANVS om de toezicht- en handhavingsactiviteiten doeltreffend uit te voeren, maar de werkdruk is voor enkele specialisten hoog. Bij een verhoging van de werklast zal een tekort aan specialistische kennis een knelpunt zijn, zoals wordt beschreven op pagina [27](#).

## De ANVS is samenwerkend, maar er is ruimte voor verbetering.

Van toezichthouders wordt verwacht dat zij samenwerken met andere overheidspartners en interactie hebben met de sector. Dit zijn belangrijke middelen om effectief toezicht te houden én om de 'overlast' van toezicht bij de onder toezicht staande instellingen te beperken. We hebben overwegend positieve signalen ontvangen over de samenwerking tussen de ANVS en andere overheidspartners en de interactie met de sector, maar er worden ook kritiekpunten aangedragen.

Sectorpartijen ervaren de relatie met de ANVS als wisselend. Enkele partijen zijn kritisch op de relatie met de ANVS, maar een meerderheid geeft aan het contact met de ANVS goed te vinden. De dialoog met de ANVS is prettig en de ANVS is bereikbaar, welwillend en vriendelijk, zo wordt aangegeven. Sectorpartijen wijzen ook op kritiekpunten:

- Een te juridische en te formele opstelling van de ANVS.
- Gebrek aan een proactieve houding in het contact zoeken met de sector.
- Gebrek aan structuur in het contact met de sector (bijv. het ontbreken van periodieke gesprekken).

- Gebrek aan transparantie in de interactie met de sector (bijv. door niet openbaar te maken met welke partijen uit de sector de ANVS spreekt).

Inspectiediensten zijn positief over de samenwerking met de ANVS. Informatie-uitwisseling tussen inspectiediensten wordt in gesprekken benoemd als verbeterpunt.

De ANVS ervaart de relatie met de sector als positief. In gesprekken benoemt de ANVS dat zij in de sector een goede meldingsbereidheid ervaart. We hebben in het onderzoek de mate van meldingsbereidheid van de sector niet kunnen verifiëren. We zien dat de ANVS zeer weinig klachten ontvangt. Dit kan er mogelijk op wijzen dat de ANVS niet genoeg signalen van ondertoezichtgestelden ontvangt. We merken op dat door de ANVS geen onafhankelijke klachtencommissie is ingesteld.

De samenwerking binnen de driehoek is behandeld in het hoofdstuk [governance](#).

# Vergunningverlening – De ANVS voert haar vergunningverlenende taak bij nucleair uit volgens taakomschrijving. Bij straling worden termijnen (doorlooptijden) vaak niet behaald vanwege druk op de capaciteit.

## De werkwijze bij de vergunningverlening voor stralingsbescherming en nucleair verschilt.

De figuur hiernaast toont het aantal verleende vergunningen en registraties in de evaluatieperiode. Verdere rapportage of interpretatie van de cijfers ontbreekt. Zo rapporteert de ANVS niet over doorlooptijden.

Bij vergunningverlening binnen het nucleaire domein bevat de werkwijze een lang traject van vooroverleg (dat soms jaren duurt) voordat een vergunningaanvraag daadwerkelijk wordt ingediend. Bij stralingsbescherming is het vergunningverlenings-traject significant anders. Dit veld is groter, waardoor er veel meer (kleinere) aanvragen worden gedaan. In de meeste gevallen vindt geen vooroverleg plaats.

## Op het gebied van nucleair voert de ANVS de taak uit zoals omschreven. Er zijn weinig kanttekeningen.

De vergunningaanvragen op het gebied van nucleair verschillen sterk. Zo is een aanvraag voor bedrijfsduurverlening van de kerncentrale van Borssele een beduidend groter traject dan het vergunnen van een kleine nucleaire testlocatie. Daardoor zijn er grote verschillen tussen de gevraagde inzet van de ANVS per aanvraag.

Wanneer een vergunningaanvraag wordt ingediend, is de wettelijke termijn voor een afhandeling van de aanvraag zes maanden. De ANVS geeft in interviews aan dat deze termijnen worden behaald. Dit is door de onderzoekers niet nader vast te stellen. Uit de gesprekken met de sector volgen geen signalen dat de wettelijke termijnen niet gehaald worden. Ook volgen uit de gesprekken geen andere grote kanttekeningen op het gebied van de vergunningverlening voor nucleair.

Een belangrijk vergunningstraject in de evaluatieperiode is de oprichtingsvergunning voor de bouw van de PALLAS-reactor. Voor het eerst in decennia is in Nederland een vergunning verleend voor de bouw van een nieuwe nucleaire installatie. Het betrof een lang en groot traject waar veel inzet vanuit de ANVS voor nodig was. Volgens gesprekspartners binnen en buiten de ANVS heeft de ANVS in dit traject haar vergunningverlenende taak goed uitgevoerd. De ANVS geeft aan hierbij veel geleerd te hebben voor de toekomstige vergunningverlening van nucleaire installaties.

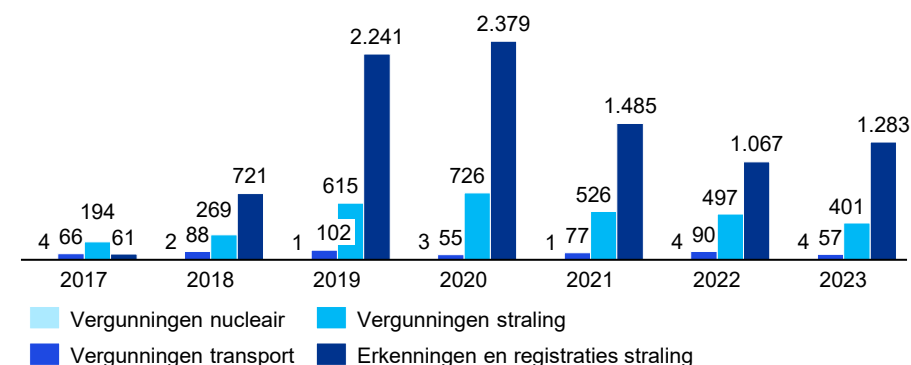
De vergunningverlening voor de transportsector is ondergebracht bij nucleair. Uit de gesprekken komen geen grote knelpunten naar voren.

## Bij stralingsbescherming is de gevraagde inzet toegenomen, met als resultaat druk op de capaciteit en niet-behaalde doorlooptijden.

Vanaf 2019 neemt het aantal verleende vergunningen en (her)registraties van stralingsdeskundigen toe. De oorzaak is een wijziging in het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs), waarmee de voorschriften voor stralingsbeschermingsdeskundigen zijn veranderd en meer ondernemers een vergunning nodig hebben. Ook ontwikkelingen op het gebied van medische isotopen zorgen voor meer vergunningaanvragen.

Het gevolg is dat er veel druk ligt op de capaciteit en dat de werkdruk hoog is. Uit interviews met de ANVS en de sector, en uit de enquête blijkt dat hierdoor de wettelijke termijnen voor de doorlooptijden moeilijk worden gehaald. De bevroegde betrokkenen zijn hier erg kritisch over. De ANVS geeft aan dat vergunningen wel worden verleend, maar met vertraging. Ook is hierdoor de werkachterstand opgelopen. Uit de evaluatie volgen geen indicaties dat de veiligheid in het geding is geweest door hoge werkdruk of lange doorlooptijden, maar dit vormt wel een knelpunt voor de toekomst.

## Ontwikkeling van het aantal verleende vergunningen (2017-2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

# Overige wettelijke taken – De ANVS voert deze taken uit volgens taakomschrijving. De taakuitvoering wordt overwegend positief ervaren, met enkele kanttekeningen en verbeterpotentieel.

**De meeste focus van de ANVS ligt op de taken vergunningverlening en toezicht en handhaving. De ANVS heeft daarnaast nog zes andere wettelijke taken.**

In documenten van de ANVS (zoals jaarverslagen, het Koersdocument 2022-2025 en de TIS) is beschreven wat de ANVS doet om een wettelijke taak uit te voeren. Er is niets beschreven met betrekking tot een doel of waardering van de inzet op een wettelijke taak.

**De ANVS adviseert de beleidsdirectie van lenW of andere betrokken ministeries over beleid en wet- en regelgeving. Er is een gebrek aan een duidelijke structuur voor de uitvoering van deze taak.**

Volgens de taakomschrijving adviseert de ANVS op verzoek van DGMI of andere betrokken ministeries over beleid en wet- en regelgeving op basis van de kennis en deskundigheid. Daarnaast kan de ANVS ongevraagd adviezen uitbrengen (bijv. over knelpunten die zij signaleert in wet- en regelgeving).

De ANVS heeft kennis en deskundigheid op het gebied van nucleair en straling, die waardevol kunnen zijn voor de beleidsdirectie om te gebruiken voor de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving. We constateren echter dat een duidelijke structuur voor de taakuitvoering ontbreekt. Bijvoorbeeld: in welke vorm brengt de ANVS advies uit? Hoe dient de beleidsdirectie met het advies om te gaan? Welke terugkoppeling geeft de beleidsdirectie hierover? Uit de gesprekken blijkt namelijk dat de taakinfilling hiervan niet voor iedereen even helder is afgebakend. Daardoor is er geen duidelijkheid over waar de taak van de ANVS stopt en waar de taak van DGMI begint. Uit gesprekken komt naar voren dat DGMI soms nog ervaart dat de ANVS hier te veel in het vaarwater van het beleid komt, terwijl de ANVS dat wel als haar rol ziet.

**Naar aanleiding van de vorige evaluatie is voor de wettelijke taak crisisvoorbereiding en -respons een nieuwe structuur geïmplementeerd.**

Naar aanleiding van een aanbeveling uit de vorige evaluatie (zie ook aanbeveling 7 in [bijlage 3](#)) is een nieuwe structuur van crisisrespons geïmplementeerd (Crisis Expert Team straling en nucleair – CETsn). Nu zitten meer partijen direct aan tafel waardoor besluitvorming sneller dient te verlopen. Het gaat dan om de ANVS, het RIVM, het Watermanagement Centrum Nederland van Rijkswaterstaat, Wageningen Food Safety Research en het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum.

Veel gesprekspartners hebben geen zicht op de taakuitvoering op dit gebied. Gesprekspartners die hier wel zicht op hebben en de ANVS zelf zijn positief over de nieuwe structuur. Er zijn verschillende oefeningen uitgevoerd die volgens gesprekspartners goed verliepen. De crisisrespons heeft zich in de praktijk nog niet voorgedaan. In de toekomst kan deze mogelijk wel gaan voorkomen.

**De overige wettelijke taken van de ANVS dienen ter ondersteuning van de vergunningverlenende en toezichthoudende taken.**

Uit de documenten en gesprekken komen voldoende indicaties dat de taken worden uitgevoerd. Gesprekspartners zijn overwegend positief, met enkele kanttekeningen:

- **Internationale samenwerking:** er is veel internationale vertegenwoordiging vanuit de ANVS, zowel op bestuursniveau als vanuit de organisatie. De ANVS zoekt de samenwerking actief op en wordt de laatste jaren ook steeds positiever gepercipieerd in de internationale gemeenschap. Een aandachtspunt is dat het voor Nederlandse bedrijven of organisaties niet altijd helder is wat de ANVS internationaal doet. Een ander aandachtspunt dat uit de gesprekken volgt is dat er meer afstemming met DGMI over de internationale inzet moet plaatsvinden, omdat ook de beleidskant internationaal besproken wordt.
- **Onderzoek doen en laten doen:** de ANVS voert deze taak uit, veelal ten behoeve van de vergunningverlening en toezicht en handhaving. De ANVS maakt daarvoor veelal gebruik van onder meer het RIVM en de TSO's. Dit verloopt volgens gesprekspartners goed.
- **Publieksvoorlichting en communicatie:** gesprekspartners binnen en buiten de ANVS zijn positief over de wijze waarop de ANVS haar rol in de publieksvoorlichting en communicatie invult. De rol van de ANVS binnen deze taak is duidelijk en wordt uitgevoerd. Een aandachtspunt is dat de ANVS soms te formeel communiceert.
- **Overheidsorganisaties ondersteunen met kennis:** de overheidsorganisaties die in de evaluatie zijn bevraagd, zijn positief over de taakuitvoering van de ANVS op dit punt. De overheden zien de ANVS als deskundige partij die meerwaarde heeft in deze rol. Een genoemd verbeterpunt is dat de ANVS ook goed bereikbaar en bekend is bij andere overheidsorganisaties, zodat die weten dat zij hier gebruik van kunnen maken. Zo wordt in de gesprekken verwezen naar het ministerie van SZW, maar ook naar gemeenten die in de toekomst mogelijk 'iets' (moeten) gaan doen op het werkteerrein van de ANVS.

# Het is de vraag in hoeverre de ANVS in staat is om in de toekomst doeltreffend te blijven.

## Er zijn verschillende ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomstige doeltreffendheid.

De verwachting is dat het werk van de ANVS in de toekomst zal blijven toenemen. Zo zijn de politieke ambities op nucleair gebied groot. Het vergunnen van meerdere nieuwe generaties kerncentrales is een grote opgave. Daarnaast is de ANVS betrokken bij de geplande bedrijfsduurverlenging van de kerncentrale in Borssele, moet de ANVS zich voorbereiden op nieuwe technieken op nucleair gebied zoals SMR's en zien we dat de sector de komende jaren werk te verzetten heeft wat betreft cybersecurity.

## De uitdaging voor de ANVS in de toekomst is om in capaciteit te groeien én om te blijven beschikken over voldoende kennis en kunde.

De uitdaging voor de ANVS in de toekomst ligt op twee punten:

1. **Capaciteit (kwantitatief).** De ANVS is de afgelopen jaren al flink gegroeid en de huidige geplande ontwikkelingen zullen in de nabije toekomst om nog meer capaciteit bij de ANVS vragen. De ANVS is hiermee bezig door in te zetten op de werving van nieuwe medewerkers en door middelen aan te vragen (claims) om extra fte's mogelijk te maken (bij het Klimaatfonds).
2. **Kennis en kunde (kwalitatief).** Daarnaast moet de ANVS in de toekomst het kwaliteitsniveau blijven borgen en voldoende kennis en kunde in huis blijven hebben. We constateren het volgende:
  - Mede naar aanleiding van een aanbeveling uit de vorige evaluatie zijn hierin stappen gezet, zoals onderzoek naar het opleidingsaanbod op het gebied van nucleair en straling.
  - Ook zien we dat de ANVS op andere manieren werkt aan het kennisniveau van medewerkers en het opleiden van nieuwe medewerkers.
  - De kennis en kunde van de ANVS is momenteel op orde om de wettelijke taken doeltreffend uit te voeren, alhoewel de ANVS ook nu al uitdagingen ervaart op het gebied van de beschikbaarheid van kennis en kunde. Gezien de hierboven beschreven ontwikkelingen, zal de vraag naar relevante kennis en kunde enkel toenemen, zowel bij de ANVS als binnen de sector (o.a. bij TSO's).

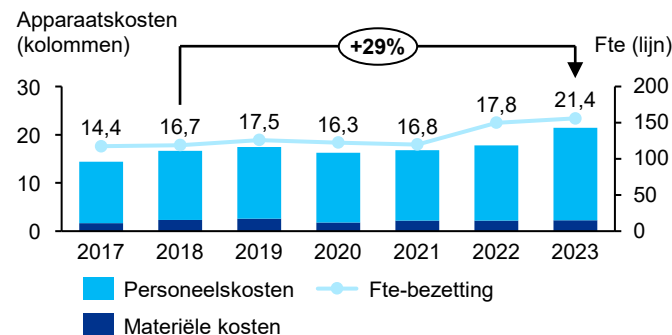
- Een specifiek risico is de beschikbaarheid van specialistische kennis. De specialistische kennis is bij de ANVS nu ondergebracht bij de directie Beoordeling en Advies en wordt ingezet voor zowel de vergunningverlening als de handhaving. Dit is volgens de ANVS logisch gezien de vele specialismen die nodig zijn en de beperkte beschikbaarheid daarvan in Nederland én internationaal. Deze werkwijze lijkt nu toereikend en doeltreffend te zijn, maar het is niet zeker dat het toereikend blijft wanneer de gevraagde inzet van de ANVS in de toekomst toe zal nemen. Het werven van specialisten is geen gemakkelijke opgave, aangezien deze specialistische kennis zeldzaam is in Nederland en in veel gevallen zelfs wereldwijd.

**4.**

# **Doelmatigheid**

# Uit de gesprekken en geanalyseerde informatie is het aannemelijk dat de ANVS doelmatig te werk gaat, dit blijkt onder andere uit de hogere toename van de output dan van de input.

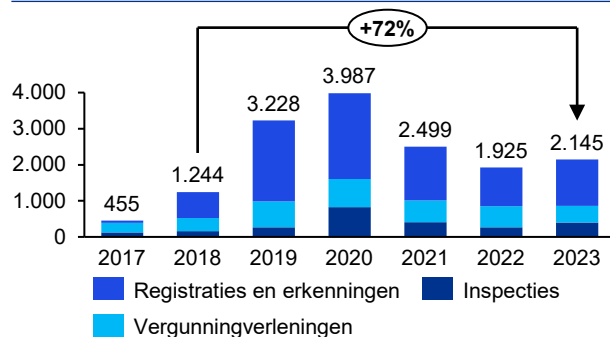
## Ontwikkeling van de apparaatskosten en fte-bezetting van de ANVS, kosten in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1, a</sup>



Notitie: (a) Betreft de gemiddelde loonkosten inclusief werkgeverslasten en premies volksverzekering.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## Ontwikkelingen van het aantal registraties en erkenningen, vergunningverleningen, en inspecties (2017-2023)<sup>1, a, b</sup>



Notitie: (a) Zie bijlage twee voor een detailuitsplitsing van de aantallen. (b) Let op: bij de 'inspecties stralingsbescherming medische industriële toepassingen' zijn tot 2022 alle signalen geteld als een inspectie, ongeacht of er daadwerkelijk een inspectie heeft plaatsgevonden. Dit geeft mogelijk een vertekend beeld van de totale output.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## Het is aannemelijk dat de ANVS doelmatig te werk gaat.

Ondanks de beperkte beschikbaarheid van indicatoren om de doelmatigheid te beoordelen, is het op basis van proxy-indicatoren en kwalitatieve informatie aannemelijk dat de ANVS doelmatig te werk gaat. De indicatoren waarmee tot dit oordeel is gekomen zijn op deze en de volgende pagina beschreven.

## De output van de ANVS is meer gestegen dan de input (apparaatskosten), wat erop duidt dat de ANVS doelmatig werkt.

Conform het analysekader van dit onderzoek, is de doelmatigheid te meten door de output af te zetten tegen de input. Vanwege het ontbreken van detailgegevens over de input, zoals de kosten per wettelijke taak, is het totaalniveau als proxy gebruikt. Op basis van deze analyse blijkt dat de apparaatskosten met 29% zijn gestegen in 2023 ten opzichte van 2018, terwijl de output is gestegen met 72%. Dit is een indicatie dat de ANVS meer doet met minder middelen en dus doelmatiger is gaan werken.

Een belangrijke opmerking bij deze constatering is dat de cijfers niet de zwaarte van activiteiten weergeven. In de onderzoeksperiode is een toename gezien van complexe stralingsvergunningen en zijn de vergunningen voor PALLAS verleend. Deze activiteiten vragen meer inspanningen, wat niet in de cijfers is terug te zien. Zie ook pagina 16 voor relevante ontwikkelingen op dit gebied.

Daarnaast valt op te merken dat met name in het begin van de onderzoeksperiode een piek aan output is te zien, met tegelijkertijd dalende apparaatskosten in 2020 en in de twee jaar daarna beperkt stijgende kosten. De piek is voornamelijk veroorzaakt door de invoering van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs), waardoor een groot aantal nieuwe stralingstoepassingen aan het vergunningstelsel zijn toegevoegd. De ANVS geeft aan dat zij een claim heeft ingediend voor aanvullend personeel om de aanvragen en achterstanden als gevolg van het Bbs-invoering weg te werken, maar die is in de evaluatieperiode niet gehonoreerd.<sup>a</sup> De ANVS heeft daarbij aangegeven de wettelijke taken niet meer te kunnen vervullen zonder aanvullend personeel. In de evaluatieperiode heeft dit geleid tot oplopende werkvoorraden en het niet halen van wettelijke termijnen. De toch hogere verwerking van aanvragen (output) door de ANVS met ongeveer gelijkblijvend personeel is een aanvullende indicatie voor doelmatigheid.

De ANVS lijkt dus efficiënt te hebben gewerkt in de onderzoeksperiode, maar met een hoge werkdruk tot gevolg. In 2021 vond ~57% van de medewerkers de werkdruk te hoog, dit is een stijging van ~13% ten opzichte van 2019.<sup>1</sup> Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze ervaren werkdruk voornamelijk speelt bij stralingsbescherming als gevolg van de piek in aanvragen. Deze hoge ervaren werkdruk in combinatie met de gestegen output lijkt erop te duiden dat de maximale efficiëntie met het huidige personeelsbestand op deze taak nagenoeg is bereikt.

Notitie: (a) Deze claim is eind 2023 voor 50% gehonoreerd, maar voor zover bekend bij de onderzoekers zijn de middelen niet beschikbaar gesteld aan de ANVS.

Bron: (1) ANVS-medewerkersbelevingsonderzoek 2021, ANVS (2021).

# Daarnaast blijkt uit de opbouw van de organisatie en uit kwalitatieve indicatoren dat de ANVS doelmatig werkt, maar op plekken is er ruimte voor verbetering.

## De opbouw van de organisatie lijkt doelmatig te zijn.

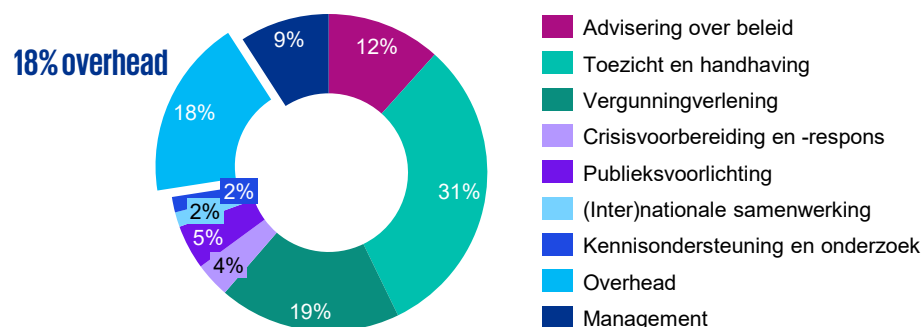
De ANVS-organisatie lijkt een doelmatige opbouw te hebben. De ANVS geeft aan dat in 2024 ~18% van de fte's voor het uitvoeren van overheadtaken is en dus niet direct toe te schrijven is aan het uitvoeren van een van de wettelijke taken. Dit percentage lijkt te duiden op een doelmatige opbouw van de organisatie, omdat dit aan de onderkant is van de bandbreedte van referentie-organisaties in een benchmarkonderzoek naar overheadkosten bij toezichthouders uit 2020.<sup>1</sup>

De ANVS geeft verder zelf aan dat vanuit benchmarks blijkt dat de opbouw van de organisatie vergelijkbaar is met collega-regulators en dat hieruit blijkt dat de ANVS doelmatig is ingericht. Deze benchmarks zijn niet ingezien voor dit onderzoek. Verder blijkt uit de jaarverslagen dat de loonkosten per fte in 2023 beperkt zijn gestegen ten opzichte van 2018 (~7%), wat ook duidt op een doelmatige opbouw van het personeelsbestand.

Op basis van het bovenstaande lijkt de organisatie doelmatig te zijn opgebouwd. Door het ontbreken van financiële data over bijvoorbeeld de verdeling van kosten voor overhead en kosten voor de wettelijke taken valt deze stelling echter niet nader te verifiëren.

Bron: (1) Onderzoek taken en financiële middelen bij AP, KPMG (2020).

## Verdeling van fte's over wettelijke taken en overhead (2024)<sup>1, a</sup>



Notitie: (a) Dit betreft een grove inschatting van de verdeling van fte's over wettelijke taken, opgesteld door de ANVS.

Bron: (1) Fte-verdeling per wettelijke taak tot 1 augustus 2024, ANVS (2024).

## Daarnaast zijn er kwalitatieve signalen dat de ANVS doelmatig werkt.

Een aantal observaties uit de documentenstudie en gesprekken duidt op een doelmatige uitvoering van de wettelijk taken door de ANVS:

- Om de overheadkosten laag te houden maakt de ANVS zo veel mogelijk gebruik van de Shared Service Organisatie (SSO) van het Rijk. De ANVS heeft de inhoudelijke eerstelijnsadviseurs in eigen dienst en de tweede lijn is zo veel mogelijk belegd bij de SSO. Ook maakt de ANVS voor haar bedrijfsvoering zo veel mogelijk gebruik van de IT-systemen van het Rijk.
- De ANVS geeft aan constant bezig te zijn met het optimaliseren en waar mogelijk automatiseren van processen. Zo zijn de eenvoudige registraties bij stralingsbescherming bijna volledig geautomatiseerd, waardoor de afhandeling van deze registraties is ingekort tot ongeveer een halfuur.
- De ANVS leidt haar personeel in de basis op als generalist en heeft specifieke specialisten in dienst die op afroep worden ingezet voor een inspectie of vergunningtraject. Dit lijkt een doelmatige inzet van de duurdere specialisten.
- De ANVS leidt personeel voor nucleaire instellingen onder meer op door ze eerst in te zetten op het relatief eenvoudigere stralingsbescherming. De ANVS kan op die manier achterstanden wegwerken en tegelijkertijd het personeel opleiden dat nodig is voor toekomstige kerncentrales. Dit lijkt een doelmatige inzet van personeel.
- Internationale missies zijn positief over de manier waarop de ANVS haar taken uitoefent.<sup>1, 2</sup> De IRRS-missie benoemt bovendien dat het risicogestuurd toezicht van de ANVS goed functioneert.<sup>1</sup> De missies gaan vooral over de doeltreffendheid, maar een positief resultaat is ook een (voorzichtige) indicatie van doelmatigheid.

## Verbetering is mogelijk in de governance en door planmatiger te werken.

Op basis van de indirecte indicatoren voor doelmatigheid en de gevoerde gesprekken, blijkt dat voornamelijk in de externe governance verbetering mogelijk is qua doelmatigheid. Uit de gesprekken blijkt dat er onduidelijkheden zijn en een (op momenten) gebrek is aan rolvastheid, wat soms leidt tot meer afstemming en vertraging. Daarnaast kan de ANVS door meer planmatig te werken personeel mogelijk efficiënter inzetten. De ANVS geeft aan dat het momenteel meerjarenplannen per sector aan het opstellen is om meer planmatig te werken.

Bron: (1) Integrated regulatory review services (IRRS) mission to the Netherlands, ANVS, IAEA, IRRS and IenW (2023). (2) Summary 2023 IPPAS-mission in The Netherlands, IAEA (2023).

# Een gedeeld kader en consequent bijgehouden indicatoren over doelmatigheid ontbreken, waardoor de doelmatigheid van de ANVS alleen via voorgaande indirecte indicatoren is vast te stellen.

## Een gedeelde visie/gedeeld kader van doelmatigheid ontbreekt, ondanks de aanbevelingen van de vorige evaluatie en internationale missies.

In de vorige evaluatie is aanbevolen om een doelmatigheidskader op te stellen (zie aanbeveling 1 in [bijlage 3](#)) om de proportionaliteit van de gemaakte kosten ten opzichte van de prestaties inzichtelijk te maken.<sup>1</sup> De IPPAS-missie doet in 2023 ook een aanbeveling voor het uitwerken van een *“performance-based regulatory framework (...) to determine if objectives are met.”*<sup>2</sup>

De ANVS heeft in 2022 in samenwerking met Berenschot een doelmatigheidsvisie opgesteld.<sup>3</sup> Op basis hiervan heeft de ANVS in de onderzoeksperiode gewerkt aan het inzichtelijker maken van de activiteiten die doelmatigheid bevorderen, onder andere door het explicieter maken van doelen via het Koersdocument 2022-2025<sup>4</sup> en het robuuster inrichten van de jaarcyclus. Deze visie en andere inspanningen hebben echter nog niet geleid tot een verdere uitwerking van een gedeeld geaccepteerd kader binnen de driehoek, met bijbehorende meetbare indicatoren. Wel zijn in 2024 (buiten de onderzoeksperiode) in de driehoek nieuwe KPI's uitgewerkt, waarbij de doelmatigheidsmeting in ontwikkeling is.<sup>5</sup>

Door het ontbreken van een gedeeld doelmatigheidskader en van consequent bijgehouden indicatoren<sup>a</sup> die de doelmatigheid inzichtelijk maken, is het niet mogelijk om in dit onderzoek directe uitspraken te doen over de doelmatigheid van de ANVS. Daarnaast kent de beschikbare (financiële) data onvoldoende diepgang en/of is er onvoldoende informatie op jaarbasis om op basis van (financiële) analyses de doelmatigheid te beoordelen. Zo schijft de ANVS geen uren, heeft de ANVS geen overkoepelend inzicht in de doorlooptijden van aanvragen en is de financiële realisatie niet nader uit te splitsen naar wettelijke taak/kostenplaats.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het inzichtelijk maken van doelmatigheid door middel van kwantitatieve indicatoren in algemene zin lastig is. Dit geldt in het bijzonder voor inspectiediensten en toezichthouders, maar is zeker mogelijk. De ANVS heeft in de onderzoeksperiode stappen gezet in het inzichtelijk maken van de activiteiten die de doelmatigheid bevorderen, maar inzicht in de doelmatigheid ontbreekt nog. Het inzichtelijk maken van doelmatigheid is een gezamenlijke zoektocht in de driehoek, omdat is aangegeven dat de (K)PI's en indicatoren voor

doelmatigheid nog in ontwikkeling zijn.

Het bovenstaande, in combinatie met de beperkte informatie over de doeltreffendheid van de ANVS, maakt dat de doelmatigheid alleen via indirecte indicatoren (proxy's) te beoordelen is. Zie hiervoor pagina [29](#) en [30](#).

## Het ontbreken van een gedeelde visie/gedeeld kader van doelmatigheid bemoeilijkt de gesprekken in de driehoek over middelen.

Doordat een gedeelde visie/gedeeld kader van doelmatigheid ontbreekt in de driehoek, zijn er beperkt handvatten om het gesprek hierover te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gesprekken over de middelen en claims van de ANVS. In de onderzoeksperiode hebben discussies over hoe efficiënt (doelmatig) de ANVS werkt en in hoeverre de efficiëntie eerst verhoogd kan worden, vertragend gewerkt voor het toekennen van middelen. Doordat kaders en gegevens over de doelmatigheid ontbreken, is het voor de ANVS moeilijk om aan te tonen in hoeverre zij al doelmatig werkt. Voor DGMI en DEA is het lastig om de noodzaak van de claims te beoordelen. Dit zorgt voor inefficiënties in de governance.

Een gedeelde visie/gedeeld kader van doelmatigheid en inzicht in de doelmatigheid door middel van consequent bijgehouden indicatoren kunnen zorgen voor duidelijkheid. Het gesprek over middelen kan daarmee gevoerd worden vanuit een gedeeld vertrekpunt, ondersteund door cijfers.

### Definitie van 'doelmatigheid'

Conform het analysekader voor dit onderzoek en de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022<sup>6</sup> gaat doelmatigheid over de relatie tussen de prestaties van het beleid (output) en de kosten van het beleid (input). We spreken van 'doelmatigheid' als de gewenste prestaties tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen worden bewerkstelligd. Doelmatigheid gaat dus over de efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken.

Notitie: (a) De ANVS houdt wel consequent indicatoren bij in het jaarverslag, zie voor een deel van deze indicatoren bijlage [twee](#). Deze indicatoren meten echter niet de doelmatigheid.

Bron: (1) Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS, ABDTOPConsult (2019). (2) Summary 2023 IPPAS-mission in The Netherlands, IAEA (2023). (3) Sturen op doelmatigheid, Berenschot (2022). (4) Koersdocument 2022-2025, ANVS (2022). (5) Totaallijst (K)PI's DGMI finaal concept 29 april 2024, IenW (2024). (6) Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Overheid.nl (2022).

# 5. Bekostiging

# Het begrotingsproces is helder op papier, maar draagt in de praktijk niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS voornamelijk door discussies over claims.

## De bekostiging van de ANVS verloopt via de reguliere begrotingscyclus van lenW.

De Kernenergiewet bepaalt dat lenW “voldoende financiële middelen” ter beschikking stelt aan de ANVS voor de uitvoering van haar taken.<sup>1</sup> De ANVS volgt de begrotingscyclus van lenW, zoals vastgelegd in de structurele aanschrijving van lenW. Het proces is op hoofdlijnen in de figuur rechtsboven weergegeven. Aan het einde van ieder jaar geeft de ANVS aan bij lenW en de directie Financiële en Economische Zaken (hierna: FEZ) welke extra middelen ze voor het komende jaar en op langere termijn nodig heeft via een begrotingsrapportage, dit zijn de zogenoemde claims. Vervolgens doet FEZ een technische toets op de rapportage, waarna de ANVS vóór 1 februari de definitieve rapportage oplevert. DEA (voor bedrijfsvoeringsclaims) en DGMI (voor beleidsclaims)<sup>b</sup> toetsen deze claims en kennen vervolgens de claims toe, wijzen deze af of houden ze aan, waarna de begroting van lenW volgens het reguliere proces wordt vastgesteld.<sup>2</sup> Het valt daarbij op dat alhoewel DGMI en DEA claims kunnen toekennen, zij hiervoor geen budget beschikbaar hebben en niet verantwoordelijk zijn voor het opvangen van de budgettaire gevolgen van het toekennen van claims.<sup>2</sup>

Gedurende het begrotingsjaar rapporteert de ANVS op drie vaste momenten de (financiële) voortgang aan DEA en FEZ, conform de concernsturingscyclus (zie figuur rechtsonder). Aan de start van het begrotingsjaar levert de ANVS een Start- en verantwoordingsrapportage (SVR) aan DEA en voert hierover het gesprek met de eigenaar.<sup>a</sup> In deze rapportage staan de prioriteiten en risico's voor het komende jaar beschreven. De ANVS levert daarnaast twee voortgangsrapportages op aan DEA, waarin zij de voortgang op de prioriteiten en eventuele risico's beschrijft, en de status van de doelen op bedrijfsvoering toelicht. Naast het opstellen van deze rapportages voert de ANVS ook twee voortgangsgesprekken met de eigenaar gedurende het jaar.<sup>a</sup> Na het einde van het jaar levert de ANVS een jaarverslag op met daarin de (financiële) verantwoording over het afgelopen jaar.

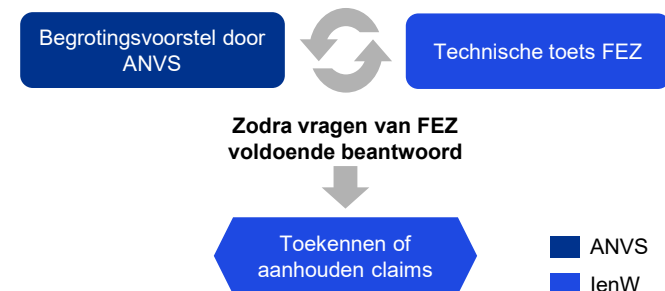
## In de praktijk draagt de wijze van bekostigen niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS.

Zoals ook is beschreven in het hoofdstuk [doelmatigheid](#) komt uit de gevoerde gesprekken naar voren dat deze manier van bekostigen niet altijd bijdraagt aan het bevorderen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. Bij de beoordeling van de claims zijn er discussies over de urgentie en onderbouwing van de claims. Daarnaast draagt het kort-cyclische karakter van de begroting niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS, gegeven de langetermijncontext waarin de ANVS zich bevindt. De afspraken over de financiering van de ANVS worden voor enkele jaren gemaakt, terwijl de onderwerpen waarop de ANVS toezicht houdt een tijdshorizon kennen die vele malen langer is. Zie het hoofdstuk [governance](#) voor meer details over dit onderwerp.

Notitie: (a) Sinds 2023 zijn het SVR-gesprek en de voortgangsgesprekken alleen met de eigenaar. Daarvoor werden de gesprekken met de driehoek gevoerd. (b) Beleidsclaims kunnen ook een effect hebben op de bedrijfsvoering.<sup>2</sup>

Bron: (1) Kernenergiewet, overheid.nl (2024). (2) Finale uitwerking proces financiering ANVS, lenW (2024).

## Relevante stappen van de begrotingscyclus voor de ANVS<sup>1</sup>



## Relevante stappen van de concernsturingscyclus voor de ANVS<sup>2,3</sup>

### Start begrotingsjaar



Bron: (1) Model C.01 Concernsturingscyclus 2025, lenW (2024). (2) Finale uitwerking proces financiering ANVS, lenW (2024). (3) Gesprekskalender 2023, ANVS (2023).

# Binnen de onderzoeksperiode waren er geen duidelijke en gedragen afspraken over de bekostiging van de ANVS door andere ministeries, wat tot discussie en inefficiënties heeft geleid.

## De wijze waarop de ANVS tijdens de onderzoeksperiode werd gefinancierd door andere departementen was onduidelijk.

Zoals eerder genoemd stelt artikel 9, lid 1 van de Kernenergiewet het volgende: “Onze Minister van Infrastructuur en Milieu stelt voldoende financiële middelen ter beschikking aan de Autoriteit ter uitoefening van haar taken.” Dit betekent dat lenW verantwoordelijk is voor het financieren van de ANVS. Tegelijkertijd geldt ook de interdepartementale afspraak dat kosten die een minister maakt op andere beleidsterreinen, gedekt moeten worden door het veroorzakende ministerie.<sup>1,2</sup> Deze afspraak heeft in de praktijk voor onduidelijkheid gezorgd over het financieringsproces van ANVS, bijvoorbeeld als het gaat over de vergunningverlening van PALLAS en de structurele financiering van het toezicht daarop. Ook bij de financiering van de ANVS vanuit het Klimaatfonds bestond onduidelijkheid.

De onduidelijkheid lijkt te ontstaan door een verschil van inzicht binnen de driehoek over wat de verantwoordelijkheden zijn van DEA, DGMI en de ANVS bij het regelen van financiering als gevolg van beleid van andere ministeries.<sup>a</sup> Wanneer de Kernenergiewet wordt gevolgd, dan is het de rol van lenW – en in praktijk DEA als eigenaar en DGMI als opdrachtgever – om de financiering te regelen. Vanuit praktisch oogpunt wordt het door DEA en DGMI echter niet altijd als logisch ervaren dat lenW een rol hebben in de interdepartementale financieringsstroom. De redeneerlijn is dat de ANVS het gesprek het beste zelf met het andere departement kan voeren en de claim kan onderbouwen, omdat de ANVS weet wat er nodig is en wanneer. De ANVS wijst er echter op dat DGMI verantwoordelijk is voor het toekennen van voldoende middelen en daarom hun rol moet pakken in dit proces. In de onderhandelingen over de claims heeft dit verschil van inzicht geleid tot rolverwarring en discussies over het proces.

## Het huidige bekostigingsproces door andere ministeries draagt niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS.

Partijen geven aan dat de huidige manier van werken niet praktisch en helder is. Het is onduidelijk voor zowel de ANVS, DEA en DGMI als andere departementen wat het financieringsproces is. Dit zorgt voor onduidelijkheid, discussies en inefficiënties, wat niet heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS.

Richting de toekomst zijn daarom heldere afspraken nodig. In 2024 zijn daarom in een nota afspraken op papier gezet over de financiering door andere departementen. Deze nota is inmiddels definitief geworden.<sup>3</sup> Tijdens de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van deze evaluatie werden echter nog steeds wensen geuit die afwijkend zijn van deze afspraken. Omdat deze afspraken formeel buiten de onderzoeksperiode vallen en de vastgestelde nota is ontvangen na afronding van het veldwerk, is niet nader ingegaan op de visie van betrokkenen over deze nota.

Notitie: (a) Het hoofdstuk [governance](#) gaat in op de rolverdeling en structuur van de externe governance (driehoek) in bredere zin.

Bron: (1) Startnota kabinet Rutte IV (pagina 20), Rijksoverheid (2022). (2) Nota over de toestand van 's rijks financiën (pagina 6), Rijksoverheid (2024). (3) Werkwijze financiering van de ANVS als gevolg van andere departementen, lenW (2024).

# Het vergoedingenmodel voor diensten van de ANVS is in de onderzoeksperiode adequaat gebleken, wel zijn voorzichtige zorgen geuit voor de toekomst gezien de verwachte groei van de sector.

## Het vergoedingenmodel lijkt adequaat te zijn geweest en geaccepteerd door ondertoezichtgestelden binnen de onderzoeksperiode.

Het vergoedingenmodel lijkt adequaat te zijn geweest voor de onderzoeksperiode. Vanuit marktpartijen zijn er geen negatieve signalen geweest over de hoogte van vergoedingen of over de werking van het systeem. Ook vanuit de ANVS en andere rijkspartijen zijn er geen signalen dat het vergoedingenmodel ontoereikend was binnen de onderzoeksperiode.

In het vergoedingenmodel is de keuze gemaakt om vrijwel alleen vergoedingen in te stellen voor de nucleaire sector en slechts beperkt voor stralingstoepassingen. Voor stralingstoepassingen gelden alleen vergoedingen voor de (her)registratie van stralingsartsen en -deskundigen en voor het erkennen van opleidingen.<sup>1</sup> Een enkele partij gaf aan het niet zuiver te vinden dat vergoedingen bijna alleen gelden voor nucleaire instellingen. In het vergoedingenmodel is de keuze gemaakt om de vergoedingen niet kostendekkend te laten zijn, omdat de sector te klein wordt geacht om de ANVS volledig te financieren. Het is dus niet zo dat de nucleaire sector 'opdraait' voor de volledige financiering van de ANVS. De vergoedingen worden bovendien door lenW geïnd en gaan naar de lenW-brede middelen.

## Partijen geven aan dat het vergoedingenmodel mogelijk niet passend is voor een grotere Nederlandse nucleaire en stralingssector.

In het Regeerprogramma kabinet-Schoof<sup>2</sup> zijn plannen voor twee extra kerncentrales aangekondigd, waardoor in Nederland potentieel vier kerncentrales gebouwd gaan worden. Het kabinet kijkt daarnaast ook naar mogelijkheden voor meerdere kleine kerncentrales en gaat een visie ontwikkelen met betrekking tot Small Modular Reactors (SMR's). Daarnaast blijft ook de markt voor stralingstoepassingen in de medisch-industriële sector groeien. De verwachting is daardoor dat de totale nucleaire en stralingssector in Nederland de komende jaren een groei gaat doormaken. Met deze groei gaat logischerwijs ook een toename van vergunningaanvragen en ondertoezichtgestelden gepaard, wat meer inzet van de ANVS gaat vragen.

In het huidige model zijn de kosten van de ANVS primair voor de overheid, de vergoedingen zijn namelijk niet dekkend. Partijen hebben geuit dat dit model wellicht niet meer passend is voor een grotere nucleaire en stralingssector. De Staat zal met

het huidige model de toenemende kosten voor de ANVS moeten blijven dekken, zonder daar altijd de baten van te ontvangen.

Gegeven deze ontwikkelingen, kan nagedacht worden over de wijze van financieren van de ANVS en de uitgangspunten van het vergoedingensysteem, zoals de mate waarin de vergoedingen kostendekkend zijn. Een alternatief model is bijvoorbeeld het model van Finland waarbij de vergoedingen dekkend zijn voor de taakuitvoering van de toezichthouder. Hierbij moet vermeld worden dat kerncentrales, op basis van de huidige inzichten, in grote mate door de overheid gefinancierd gaan worden.<sup>3</sup> Het is daarmee dus de vraag in hoeverre een wijziging van het model daadwerkelijk de lasten verspreidt.

## DGMI werkt aan het herzien van het Vergoedingenbesluit voor stralingsbescherming.

In de vorige evaluatie werd aanbevolen om de mogelijkheden voor herziening van het Vergoedingenbesluit voor stralingsbescherming te bezien (zie aanbeveling 3 in [bijlage 3](#)). Deze herziening van het Vergoedingenbesluit ligt in het verantwoordelijkheidsdomein van DGMI. De ANVS heeft onderzoek gedaan naar de posten en bedragen van de vergoedingen door de ANVS en heeft DGMI geadviseerd. DGMI is momenteel bezig met het uitwerken van een voorstel, rekening houdend met de kaders rondom doorberekening van kosten vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving.<sup>a</sup>

Notitie: (a) Zie bijvoorbeeld het rapport Maat houden van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden uit 2014.

Bron: (1) Besluit vergoedingen Kernenergiewet, Overheid.nl (2024). (2) Regeerprogramma Kabinet-Schoof, Rijksoverheid (2024). (3) Coalitie vreest dat de staat zelf moet opdraaien voor bouw kerncentrales, NRC (2024).

# 6. Governance

# De drie partijen die de governancedriehoek vormen, vullen hun rol in de praktijk niet volledig in zoals staat beschreven op papier.

## De ANVS heeft in 2017 de status van ‘zbo’ gekregen.

In de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna: MvT) is beschreven waarom is gekozen voor de zbo-status<sup>1</sup>, namelijk omdat daarmee de grootste onafhankelijkheid is gerealiseerd. Een zbo is niet ondergeschikt aan een minister en de leden van het zbo kunnen niet een aan de minister ondergeschikte ambtenaar zijn.

In de MvT is beschreven dat de internationale verdragen en regelgeving van het Euratom en het IAEA vereisen dat het regulerende lichaam voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voldoende onafhankelijk moet zijn. Dit betekent dat de organisatie voldoende afstand heeft tot de politiek, geen onderdeel is van grotere organisaties en daarmee van afwegingen die ook niet-nucleaire zaken betreffen, en moet beschikken over een exclusief eigen budget voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

In de MvT is voorts beschreven dat het IAEA zes aspecten onderscheidt waarvoor de onafhankelijkheid moet worden uitgewerkt: politiek, wetgeving, financieel, bekwaamheid, voorlichting en internationaal.

## De zbo-status van de ANVS en de driehoek eigenaar-opdrachtgever-zbo is uitgewerkt in verschillende documenten.

In de Eigenaarsvisie zbo's: Synergie in de driehoek – Versterken en verstevigen (2019-2023), beschrijft lenW de wijze waarop het ministerie wenst om te gaan met zbo's waarvan lenW eigenaar is. Er is gekozen voor een functiescheiding tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. De gedachte hierachter is dat iedere rol eigen aandachtspunten kent en om specifieke vaardigheden vraagt. Functiescheiding tussen eigenaar en opdrachtgever draagt volgens lenW bij aan de focus van iedere partner op zijn eigen rol.

De inrichting van de samenwerking tussen de ANVS en lenW is uitgewerkt en vastgelegd in een Toezichtvisie lenW-ANVS. De eerste Toezichtvisie is gepubliceerd in 2016 en is geëvalueerd in 2019 (de eerste wettelijke zbo-evaluatie). Dit heeft geleid tot een herziene Toezichtvisie lenW-ANVS (gepubliceerd in 2021). De belangrijkste aanpassing is dat de verantwoordelijkheid voor de beleids- en wetgevingsvoorbereidende taak is belegd bij de beleidskern van lenW (DGMI) in plaats van bij de

ANVS. In de Toezichtvisie 2021 zijn ook twee governance-gerelateerde hoofdstukken toegevoegd, in lijn met de Eigenaarsvisie zbo's en de Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's (een handreiking van de ministeries van BZK en Financiën, 2015).

## We constateren dat DEA, DGMI en de ANVS in de praktijk hun rol niet altijd invullen zoals is beschreven in de Toezichtvisie en dat er ondanks de beschrijving in de Toezichtvisie niet altijd overeenstemming is over de gewenste rolverdeling.

- In de Toezichtvisie is beschreven dat de eigenaar (pSG, ondersteund door DEA) vooral aanspreekbaar is op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen. De eigenaar houdt toezicht op de algehele kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wettelijke taken en de continuïteit van het zbo. De eigenaar onderhoudt daarmee de beheersmatige relatie met de ANVS vanuit lenW. In de praktijk heeft DEA geen zicht op de doeltreffende en doelmatige uitvoering, omdat niet is uitgewerkt wanneer de ANVS doeltreffend en doelmatig functioneert. Oftewel: wanneer doet de ANVS het goed?
- Volgens de Toezichtvisie is de opdrachtgever (DGMI) verantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken die de ANVS uitvoert, zijn belegd. DGMI onderhoudt de beleidsmatige relatie met de ANVS vanuit lenW. DGMI kan aan de hand van kernprestatie-indicatoren (KPI's) de uitvoering van deze taken monitoren en beoordelen. DGMI heeft een brede verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid en milieu, de ANVS heeft een beleidsadviserende taak. In de praktijk is er tussen DGMI en de ANVS soms een verschil van inzicht in waar de rol van de ene partij begint en waar die van de ander stopt.
- Volgens de Toezichtvisie draagt de opdrachtnemer (ANVS) zorg voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering van zijn (wettelijke) taken. De ANVS informeert de opdrachtgever en eigenaar over de uitvoering van de taken en over de staat van de organisatie. Beschreven is dat de ANVS tijdig voldoende informatie verstrekt waarmee ervoor wordt zorg gedragen dat de opdrachtgever en eigenaar (en bewindspersoon) niet worden verrast. De ANVS is hierin onafhankelijk. In de praktijk weet de ANVS de opdrachtgever en eigenaar onvoldoende zicht te geven op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering en weten DGMI en DEA onvoldoende helder te maken welke informatie ze van de ANVS verwachten.

Bron: (1) Memorie van toelichting op Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, lenW (2015).

# Voor de Toezichtvisie bestaan enkele wensen waar draagvlak voor is. De wijze waarop de structuur van de externe governance is vormgegeven knelt op sommige punten.

## Voor de Toezichtvisie zijn enkele wensen geuit die draagvlak hebben bij zowel de ANVS als lenW.

De volgende wensen voor de Toezichtvisie waarvoor draagvlak is, zijn genoemd:

- In 1.3 van de Toezichtvisie staat bij Onderzoek en kennis: "Verder ondersteunt de ANVS andere nationale organisaties, waaronder de ministeries VWS en SZW, met kennis." De wens is om deze passage aan te laten sluiten bij de praktijk, en hier daarom van te maken dat de ANVS andere overheidsorganisaties ondersteunt, waaronder ministeries, provincies, gemeenten en veiligheidsregio's.
- De afspraken over de taakverdeling bij crisisvoorbereiding (vastgesteld op 17 januari 2023) moeten nog worden verwerkt in de Toezichtvisie.
- De ANVS is, in afwijking op de Kernenergiewet, niet als afzonderlijke begrotingspost opgenomen in de begroting van lenW. Hierdoor kunnen politieke keuzes of beleidsmatige prioriteiten meer invloed op de ANVS hebben.
- De ANVS is een klein zbo: de medewerkers van de ANVS zijn in dienst van lenW en de ANVS draait mee in de begrotingscyclus van lenW. Dit betekent ook dat andere directies binnen lenW een grotere rol vervullen dan bij andere zbo's het geval is. Met name de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een grote rol. Er is soms onduidelijkheid over de rolverdeling tussen DEA en FEZ.

## Doordat de context waarin de ANVS zich bevindt, is veranderd, knelt de structuur van de governance op sommige punten.

Toen de governance werd ingericht bij de oprichting van de ANVS, was de context waarin de ANVS zich bevond anders. De afgelopen jaren is besloten de bedrijfsduur van de kerncentrale in Borssele te verlengen, zijn er voornemens om twee (of vier) nieuwe kerncentrales te bouwen en is besloten de PALLAS medische-isotopen-reactor te financieren. Dit heeft geleid tot een groei van de taken van de ANVS, en daarmee ook een groei van de organisatie. Dat maakt dat de structuur van de governance steeds meer knelt:

- De afspraken over de financiering van de ANVS worden voor enkele jaren gemaakt, terwijl de onderwerpen waarop de ANVS toezicht houdt een tijdshorizon kennen die vele malen langer is. De aankondigde twee kerncentrales, waar in het voorjaar van 2025 besluitvorming over zal plaatsvinden, zullen volgens de planning bijvoorbeeld pas rond 2035 in gebruik worden genomen. Deze reactoren hebben vervolgens een levensduur van gemiddeld 60 jaar<sup>1</sup>, waarna ze ontmanteld moeten worden. Dit kan, afhankelijk van de gekozen methode, een decennium tot 60+ jaar duren.<sup>2, a</sup> Tegelijkertijd moet het radioactief afval van nucleaire installaties en stralingstoepassingen weggevoerd worden, minstens 100 jaar bovengronds worden opgeslagen en vervolgens naar de nog te realiseren eindberging worden gebracht.<sup>3</sup>

Notitie: (a) Directe ontmanteling kan mogelijk binnen een decennium afgerond zijn. Bij veilige insluiting en uitgestelde ontmanteling kan het 40 tot 60 jaar duren voordat de ontmanteling begint. Bij de Kerncentrale Dodewaard is gekozen voor de tweede optie.

Bron: (1) Advanced Nuclear Power Reactors, World Nuclear Association (2021). (2) Decommissioning Nuclear Facilities, World Nuclear Association (2022). (3) Radioactief afval, ANVS.nl (2024).

# In de samenwerking tussen de drie partijen is onduidelijkheid over welke onderwerpen waar besproken worden, is beperkt gesprek over een langetermijnvisie en is een gebrek aan vertrouwen.

## De ANVS en lenW hebben contact op verschillende niveaus, er is onduidelijkheid over welke onderwerpen in welk overleg besproken worden.

In de Toezichtvisie (hoofdstuk 6) is omschreven met welke frequentie en in welke samenstelling er overleg plaatsvindt tussen de ANVS, de opdrachtgever en de eigenaar. In de praktijk is besloten hiervan af te wijken. Zo is in de Toezichtvisie beschreven dat drie keer per jaar een bestuurlijk gesprek plaatsvindt, en eenmaal per jaar een Strategische Dialoog. Vanaf 2023 is besloten om de Strategische Dialoog onderdeel te maken van de andere bestuurlijke gesprekken. Bij de besprekingen van de Start- en Verantwoordingsrapportage en de Voortgangsrapportage is sinds 2023 alleen de eigenaar nog aanwezig en DGMI niet meer, omdat is besloten dat DGMI alleen nog over bedrijfsvoering gaat. In de Toezichtvisie staat ook een jaarlijks ministerieel overleg. In de praktijk is er overleg geweest tussen de ANVS en de taatssecretaris van lenW, maar niet structureel.

In de agenda's van de verschillende overleggen is te zien dat dezelfde onderwerpen in verschillende overleggen op verschillende niveaus terugkomen. Ook in gesprekken is aangegeven dat voor de betrokkenen niet altijd helder is welke onderwerpen aan welke 'tafel' besproken moeten worden.

## Er is gebrek aan (gesprek over) een langetermijnvisie op de ANVS en een gedeeld beeld van een kader voor doeltreffendheid.

In de evaluatieperiode hebben de ANVS en lenW veelvuldig contact gehad. Er is bijvoorbeeld aandacht besteed aan het opstellen van nieuwe KPI's. Echter, in het contact tussen de ANVS en lenW is in beperkte mate aandacht uitgegaan naar de publieke waarde van de ANVS, en hoe de driehoek optimaal kan samenwerken zodat daar een bijdrage aan geleverd kan worden.

Het ontbreekt aan een gedeelde langetermijnvisie op de ANVS. Het gaat dan om vragen als: hoe gaat de rol van de ANVS er de komende jaren/decennia uit zien gezien de ontwikkelingen op het gebied van straling en nucleair? En wat betekent dat voor wat de ANVS nodig heeft? Hoe zouden toezicht en vergunningverlening ingericht moeten worden om zo effectief en efficiënt mogelijk bij te dragen aan het borgen van de nucleaire veiligheid? Wat is er nodig om het toezicht door te ontwikkelen?

Wat ook opvalt is dat er geen gedeeld kader is voor het beoordelen van de

doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. Er zijn in 2024 wel KPI's opgesteld, maar die geven opgeteld geen goed beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De reden hiervoor is dat de KPI's met name aantallen betreffen en niet gericht zijn op effecten. Voorbeelden van KPI's zijn het aantal vergunningen, aan welke commissies en missies de ANVS heeft deelgenomen en aantal en inhoud verstrekte onderzoeksopdrachten. Daar komt bij dat voor het merendeel van de voorgestelde kengetallen in de nieuwe lijst met KPI's het volgende is aangegeven: "Er ligt geen norm aan ten grondslag. Er kan zeer beperkt op worden gestuurd."

In de nieuwe lijst met KPI's is wel opgenomen 'Meten van effecten van toezicht en handhaving' (belangrijk voor het zicht op doeltreffendheid), maar juist voor deze indicator is aangegeven dat er nog geen invulling aan is gegeven. De ANVS benadrukt dat het internationale stelsel het kader voor doeltreffendheid vormt, maar dit komt niet op deze manier terug in de nieuwe KPI's.

## Tussen de eigenaar, de opdrachtgever en de ANVS is weinig vertrouwen.

De Toezichtvisie beschrijft dat eigenaar, opdrachtgever en het zbo als opdrachtnemer allemaal even hard nodig zijn om de publieke taak op een doeltreffende en doelmatige manier uit te voeren. De Toezichtvisie gaat ook in op het belang van transparantie en vertrouwen.

In de praktijk hebben alle partijen in de interviews in het kader van deze evaluatie uitgesproken dat er weinig vertrouwen is tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de evaluatieperiode is er spanning geweest tussen met name medewerkers van de ANVS en DGMI, bijvoorbeeld waar het gaat over het delen van informatie vanuit de ANVS. DGMI zou graag meer informatie willen ontvangen, terwijl de ANVS aangeeft al transparant te zijn. In de zomer van 2024 is een samenwerkingstraject opgestart, maar dit traject is met name gericht op vertrouwen en niet op de structuur en de invulling van de rollen. Het is dan ook nog onduidelijk of het traject echt gaat leiden tot de gewenste verbetering. Ook betrokkenen hebben hierover hun twijfels geuit.

# De interne governance van de ANVS functioneert naar behoren. De ontwikkelingen in de organisatie hebben wel impact gehad en moeten soms nog 'landen'.

## De reorganisaties hebben impact gehad op de organisatie. Zowel intern als extern moet de nieuwe structuur nog 'landen'.

Gedurende de evaluatieperiode hebben diverse aanpassingen van de organisatiestructuur en interne governance plaatsgevonden (zie hoofdstuk [twee](#)). Uit de gesprekken met ondertoezichtstaanden blijkt dat sommige partijen gewend waren om met het bestuur te praten, terwijl ze na de herstructurering naar het directiemodel voornamelijk contact hebben met de directeuren van de ANVS. Sommige partijen zouden liever direct contact hebben met het bestuur. De ANVS is zich hiervan bewust en regelt dat er ook contact met het bestuur is.

Intern geldt dat de reorganisatie laag scoort in het medewerkersbetrokkenheids-onderzoek. Medewerkers missen duidelijkheid over de hiërarchische lijn en hebben het idee dat interne besluitvorming efficiënter zou kunnen verlopen. De huidige structuur vraagt om samenwerking tussen de verschillende afdelingen. Dit is positief, maar daardoor zijn ook meerdere teamleiders en directeuren betrokken. Door onduidelijkheid over wie welke besluiten neemt, moet momenteel nog veel overleg plaatsvinden met veel mensen aan tafel.

## Het bestuur van de ANVS bestaat uit twee leden. Er zijn uit de evaluatie geen signalen naar voren gekomen dat dit tot problemen heeft geleid. In de interne besluitvorming heeft het directieteam een belangrijke rol, wat de checks and balances vergroot.

Een tweehoofdig bestuur is kwetsbaarder dan een driehoofdig bestuur. In een driehoofdig bestuur zijn meer mogelijkheden om 'checks and balances' in te bouwen en is er minder kans op stagnatie als de twee zittende bestuursleden het ergens over oneens zijn. Bij de ANVS is in een dergelijk geval de stem van de voorzitter doorslaggevend.

Uit het onderzoek zijn geen signalen naar voren gekomen dat in de evaluatieperiode iets niet goed ging als gevolg van het tweehoofdige bestuursmodel. Ook constateren we dat binnen de ANVS het directieteam een belangrijke rol heeft, wat de checks and balances vergroot. In het Bestuursreglement (geldend vanaf september 2023) is opgenomen:

- “Art. 4, lid 1: het bestuur vergadert tezamen met de directeuren tenzij het bestuur anders besluit.

- Art. 5: het bestuur besluit a) voor zover mogelijk, rekening houdend met de standpunten van de directeuren en b) bij consensus, tenzij dat vanwege een onoverkomelijk verschil van mening niet mogelijk is. In dat geval beslist de voorzitter.”

## De ANVS heeft een Raad van Advies, met gezaghebbende experts vanuit veel disciplines, die zelf aangeven dat er goed naar ze wordt geluisterd.

De ANVS heeft in 2018 een Raad van Advies benoemd. De raad bestaat uit onafhankelijke deskundigen uit binnen- en buitenland. Zij beschikken over expertise op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, beveiliging, toezicht en handhaving, en openbaar bestuur. De raad heeft als taak om de ANVS gevraagd en ongevraagd van adviezen te voorzien over aangelegenheden die verband houden met de taken van de ANVS.

**7.**

# **Overkoepelende conclusies en aanbevelingen**

# Overkoepelend concluderen we dat het aannemelijk is dat de ANVS doeltreffend en doelmatig was in de evaluatieperiode. Gegeven de ontwikkelingen in de sector, is het niet vanzelfsprekend dat dit in de toekomst ook het geval zal zijn.

## Het is aannemelijk dat de ANVS doeltreffend en doelmatig was in evaluatieperiode, de mate waarin is niet exact vast te stellen.

De mate waarin de ANVS bijdraagt aan het bewaken en bevorderen van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming is niet exact vast te stellen. Er zijn voor de wettelijke taken van de ANVS geen (heldere/meetbare) doelen vastgesteld en de bestaande KPI's hebben beperkte zeggenschap over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook is de informatie over de effecten van de uitvoering van de taken door de ANVS (outcome/impact) beperkt. Verder is er beperkt inzicht in de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de verschillende wettelijke taken en ontbreekt er een doelmatigheidskader, waardoor conclusies over doelmatigheid lastig te trekken zijn.

We concluderen wel dat het *aannemelijk* is dat de ANVS doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd in de evaluatieperiode. De ANVS heeft haar wettelijke taken uitgevoerd en deze zijn op transparante wijze belegd binnen de organisatie. Een belangrijke indicatie voor doeltreffendheid is het feit dat internationale missies overwegend positief oordeelden over het functioneren van de ANVS. Daarnaast is te zien dat de ANVS de benodigde kennis en expertise inzet om haar wettelijke taken uit te voeren en dat zij haar taken onafhankelijk heeft uitgevoerd. Ook de sector oordeelt overwegend positief over de doeltreffendheid van de ANVS. De sector heeft kritiekpunten (bijv. over een verschil in kwaliteitsniveau van inspecties en de wijze en frequentie van communiceren), maar is over het algemeen positief over de bijdrage van de ANVS ten aanzien van het bewaken en bevorderen van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Doelmatig functioneren is aannemelijk op basis van verschillende indirecte doelmatigheidsindicatoren, zoals onder andere de sterker toegenomen output in relatie tot input, de inzet voor het optimaliseren en automatiseren van processen en de werkwijze ten aanzien van werving en opleiding.

## Het niet goed functioneren van de driehoek draagt niet bij aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van de ANVS. De redenen hiervoor liggen in structuur, rolopvatting en gedrag.

De driehoek (DEA, DGMI en ANVS) functioneert niet naar behoren. Dit ligt ten eerste aan de structuur van de driehoek. Er is veel contact tussen de partijen in de driehoek, maar er vindt in beperkte mate een gesprek plaats over een langetermijnvisie op de

ANVS. Ook is de tijdshorizon van onderwerpen waarop de ANVS toezicht houdt veel langer dan de duur van de financiering van die onderwerpen. Ten tweede is de rolverdeling beschreven in de Toezichtvisie, maar werken partijen niet volgens die rolverdeling. Ook is er ondanks de beschrijving ervan in de Toezichtvisie, niet altijd overeenstemming over de gewenste rolverdeling. Ten derde is er sprake van een gebrek aan onderling vertrouwen.

Het niet optimaal functioneren van de driehoek draagt niet bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. Voorbeelden van gebieden waar het niet goed functioneren van de driehoek een negatief effect op heeft, zijn:

- vertraging op het gebied van straling (niet halen van doorlooptijden, oplopende werkvoorraad);
- geen ruimte voor door de ANVS voorziene doorontwikkeling van toezicht en handhaving;
- het zicht krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS.

## De mate waarin de ANVS ook in de toekomst doeltreffend zal kunnen functioneren is twijfelachtig.

De ANVS staat naar verwachting voor een uitdagende periode. De politieke ambities op nucleair gebied zijn groot en de ANVS moet zich verhouden tot nieuwe ontwikkelingen in het werkveld (o.a. SMR's). De ontwikkelingen, nu en in de nabije toekomst, gaan een groot beroep doen op de capaciteit (kwantiteit) én de kennis (kwaliteit) van de ANVS. Met name de benodigde specialistische kennis is schaars en dus lastig te verkrijgen. Ook is de organisatie de afgelopen periode al flink gegroeid, en moeten de recente reorganisaties nog landen in de organisatie.

Om optimaal in te kunnen spelen op de toekomstige ontwikkelingen, is verder een goede samenwerking binnen de driehoek van belang, zodat er bijvoorbeeld een gedeeld beeld ontstaat over wat de ANVS nodig heeft en de ANVS vervolgens ook voldoende ruimte krijgt om de capaciteit te vergroten.

# Ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid geven we vier hoofdaanbevelingen mee. De eerste twee zien toe op de langetermijncontext van de ANVS.

We doen vier hoofdaanbevelingen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. Daarnaast doen we per hoofdaanbeveling subaanbevelingen die raken aan de hoofdaanbeveling. Deze subaanbevelingen kunnen onafhankelijk van en/of op kortere termijn dan de hoofdaanbeveling worden opgepakt. Per aanbeveling hebben we aangegeven welke partij, gezien de rolverdeling in de driehoek, wat ons betreft de logische partij zou zijn om het voortouw te nemen in het opvolgen van de aanbeveling. Waarbij voor de meeste aanbevelingen geldt dat voor een goede opvolging iets gevraagd wordt van zowel de ANVS als DEA en DGMI.

## **Aanbeveling 1: heb aandacht voor de langetermijncontext waarin de ANVS opereert en stel een visie op die daar recht aan doet.**

We constateren een mismatch tussen de tijdshorizon van de gesprekken in de driehoek en de begrotingscyclus en de tijdshorizon van de context van de ANVS. De ANVS opereert namelijk in een context met lange tijdshorizonten (decennia) – vooral wanneer het nucleaire instellingen betreft – terwijl de gesprekken in de driehoek vaak over de komende (paar) jaar gaan. Deze mismatch vormt een risico voor de doeltreffendheid van de ANVS, gegeven de verwachte groei van de sector.

We raden daarom aan om een visie te ontwikkelen met betrekking tot de vraag hoe de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming op de lange termijn geborgd blijven. Deze visie moet op alle beleidsniveaus geborgd zijn, beginnend met een kabinetsbeleid over de toekomst van de nucleaire sector. DGMI dient een visie op te stellen ten aanzien van de rol van IenW in nucleaire veiligheid en stralingsbescherming. Voorgaande kan voor de ANVS de basis vormen voor het, in afstemming met DGMI en DEA, komen tot een visie met betrekking tot de vraag hoe de uitvoering door de ANVS plaatsvindt. Bepaal daarbij voor zover mogelijk heldere doelstellingen voor alle wettelijke taken, passend bij de ontwikkelingen en de langetermijncontext.

Daarnaast doen we de volgende subaanbeveling die raakt aan deze visie en mogelijk eerder uitgewerkt kan worden:

- ANVS: ontwikkel een duidelijke visie op de omgang met ondertoezichtstaanden en wees daar transparant over. Heb hierbij aandacht voor de klachten die

ondertoezichtstaanden kunnen indienen. In de evaluatieperiode was het aantal klachten beperkt, mogelijk omdat er niet meer klachten waren, maar mogelijk ook omdat ondertoezichtstaanden een drempel ervaren om een klacht in te dienen. We bevelen daarom aan om bijvoorbeeld de afweging te maken om de route van het indienen van klachten via de Ombudsman meer bekendheid te geven.

## **Aanbeveling 2: zorg voor middelen die passen bij de langetermijncontext van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en de omvang van de taken.**

In het verlengde van de eerste aanbeveling raden we aan om te zorgen voor middelen die passen bij de recente ontwikkelingen en de tijdshorizonten daarvan. ANVS dient hiervoor de benodigde capaciteit en competenties inzichtelijk te maken op basis van een taak-middelenanalyse of capaciteitsanalyse, en DGMI/DEA hier inzicht in te geven. DGMI en DEA dienen conform het afgesproken proces te borgen dat middelen beschikbaar komen.

Om te zorgen voor voldoende middelen, doen we de volgende subaanbevelingen:

- DEA: verken de voor- en nadelen van een eigen begrotingsartikel voor de ANVS. Een eigen artikel geeft mogelijk beter inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ANVS. Ook zou dit de ANVS meer grip kunnen geven in geval van taakstellingen.
- DEA: verken de voor- en nadelen van de ANVS als groot zbo, aangezien deze status mogelijk meer past bij de nieuwe fase waarin de ANVS zich bevindt. Een status van 'groot zbo' zou de eigenstandige en onafhankelijke positie van de ANVS kunnen versterken.
- ANVS: verbeter het proactieve toezicht op het gebied van stralingsbescherming, zodat de benodigde capaciteit voorspelbaarder is en toezicht gehouden wordt op de gehele sector. De ANVS geeft aan te werken aan een meerjarentoezichtplan. We bevelen aan deze ontwikkeling door te zetten.

# Daarnaast bevelen we aan om het samenspel in de driehoek te verbeteren en het inzicht in de kosten voor het uitvoeren van de taken te vergroten.

## Aanbeveling 3: werk aan het versterken van het samenspel in de driehoek, zodat de externe governance past bij de langetermijnvisie en bijdraagt aan het doeltreffend en doelmatig functioneren van de ANVS.

We constateren dat de driehoek (DEA, DGMI, ANVS) niet naar behoren functioneert door de structuur van de governance, de rolinvulling door partijen en het gebrek aan onderling vertrouwen. De rolverdeling is beschreven in de Toezichtvisie, maar de partijen werken niet altijd volgens die rolverdeling en ondanks de beschrijving in de Toezichtvisie is er niet altijd overeenstemming over de gewenste rolverdeling. We bevelen daarom aan om een verbetertraject in te zetten gericht op structuur, rolinvulling en vertrouwen.

Dat betekent om te beginnen met elkaar in gesprek gaan over welke structuur en rolinvulling past bij de langetermijnvisie die we hiervoor hebben besproken. Daarbij doen we, los van hoe de langetermijnvisie precies wordt ingevuld, de volgende subaanbevelingen:

- DEA: verbeter de informatievoorziening van de ANVS naar lenW. We constateren dat het de ANVS nu niet lukt om de eigenaar en opdrachtgever voldoende zicht te geven op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering, en dat DGMI en DEA onvoldoende helder weten te maken welke informatie zij verwachten. Het is nodig dat de drie partijen gezamenlijk bepalen welke informatie de ANVS wel zou moeten delen om hier zicht op te geven, waarbij we constateren dat de nieuwe KPI's die zijn opgesteld, opgeteld geen beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Als eerste stap raden we daarom aan om een beleidstheorie op te stellen.
- ANVS en DGMI: maak afspraken over de beleidsvoorbereidende taak (van DGMI) en de beleidsadvisering door de ANVS. Voor goed beleid zijn beide partijen nodig. Het is daarom van belang dat er duidelijkheid komt over de rolverdeling. Hierbij is het niet wenselijk is dat de partijen zich voor elkaar afsluiten en zo veel mogelijk 'bij zichzelf' proberen te houden. Dit betekent ook dat een duidelijke taakopvatting en structuur nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taak 'Advies over beleid en wet- en regelgeving'. Heb daarbij aandacht voor de taakafbakening.
- DEA: zorg voor heldere afspraken over de financiering door andere ministeries. Vervolgens geldt voor DEA, DGMI en de ANVS dat het nodig is om te borgen dat de afspraken binnen de organisaties op alle niveaus bekend en gedragen zijn.

- DEA: bepaal wat de door de betrokken partijen gewenste rol is voor DEA, met name in combinatie met de rol die FEZ heeft, omdat de ANVS een klein zbo is.
- DEA: bepaal hoe de afstemming tussen de ANVS en lenW optimaal ingevuld kan worden, door te verduidelijken aan welke tafel welke onderwerpen besproken worden en wat er verder wel en niet bilateraal afgehandeld kan worden.
- DEA: wijzig een aantal punten in de Toezichtvisie waarvoor draagvlak is.

Tot slot is het van belang om te werken aan het onderlinge vertrouwen. We constateren dat het ingezette samenwerkingstraject mogelijk niet tot de gewenste verbetering gaat leiden, doordat het traject alleen op vertrouwen is gericht en niet op structuur en rolinvulling. Op dit moment lijkt het ingezette samenwerkings-traject ook niet door alle partijen in de driehoek gedragen te worden, wat de slagingskans verkleint. We bevelen daarom aan om eerst gezamenlijk (DEA, DGMI en de ANVS) te bepalen hoe het samenwerkingstraject eruit moet komen te zien.

## Aanbeveling 4: zorg voor meer inzicht in de kosten voor het uitvoeren van de taken om beter het gesprek te kunnen voeren over passende middelen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat door de betrokken partijen onvoldoende inzicht wordt ervaren in de onderbouwingen van claims van de ANVS. We constateren dat de ANVS geen kostprijsmodel hanteert en geen uren schrijft. Ook is er beperkte financiële detaildata over bijvoorbeeld de kosten per wettelijke taak. We bevelen daarom aan om het inzicht in de kosten voor het uitvoeren van de taken te vergroten. Dit kan worden bereikt door het hanteren van een kostprijsmodel, maar verbetering is ook mogelijk met minder ingrijpende veranderingen. Het vergroten van inzicht in de kosten voor het uitvoeren van de taken kan bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van de ANVS en transparantie in de gesprekken over claims.

Een concreet voorbeeld van een relatief eenvoudige mogelijkheid voor verbetering van inzicht in de kosten betreft de indicatoren over het aantal verleende vergunningen en uitgevoerde inspecties (zie [bijlage 2](#) voor de indicatoren). Deze worden momenteel bijgehouden op totaalniveau, waardoor er inzicht ontbreekt in de relatieve zwaarte van de vergunningen en inspecties. De ANVS kan dit inzicht bijvoorbeeld mogelijk verbeteren door de vergunningverleningen te verdelen in categorieën (complex/niet-complex), om zo een fijnmaziger beeld te krijgen van de inspanningen die geleverd zijn. Een mogelijke volgende stap, die meer inspanningen vereist, is om uren te gaan schrijven om de daadwerkelijke inzet per categorie inzichtelijk te maken.

# 8.

# Bijlagen

# Bijlage 1: Overzicht betrokken partijen

## Betrokken partijen per onderzoeksmethode

| Interviewprogramma                                     |                                                  | Schriftelijke vragen                           | Enquête                                   |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>ANVS</b>                                            |                                                  |                                                |                                           |
| Bestuur van de ANVS                                    | Directie Bedrijfsvoering & Informatievoorziening |                                                |                                           |
| Raad van Advies                                        | Directie Bevoegd Gezag – toezicht en handhaving  |                                                |                                           |
| Ondernemingsraad                                       | Directie Bevoegd Gezag – vergunningverlening     |                                                |                                           |
| Directie Beoordeling en Advies                         |                                                  |                                                |                                           |
| <b>Ministeries</b>                                     |                                                  |                                                |                                           |
| DGMI/OenM – IenW                                       | HBJZ & CDMO – IenW                               |                                                |                                           |
| DEA – IenW                                             | VWS                                              |                                                |                                           |
| FEZ IenW                                               | Financiën en BuZa                                |                                                |                                           |
| Oud pSG                                                |                                                  |                                                |                                           |
| <b>Inspectiediensten</b>                               |                                                  |                                                |                                           |
| Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)   | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)         | Douane                                         | Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG) |
| Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)                     | Bureau Inspectieraad                             | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) |                                           |
| Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)                     | Rijksinspectie Digitale Infrastructuur           | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)      |                                           |
| <b>Sector &amp; overig</b>                             |                                                  |                                                |                                           |
| Vereniging Nucleair Nederland (VNN)                    | Laka                                             | Greenpeace                                     | Leden van de VNN                          |
| Nederlandse Vereniging voor Stralingshygiëne (NVS)     | Stichting Energietransitie & Kernenergie         |                                                | Leden van de NVS                          |
| Het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) | Burgemeester Borssele                            |                                                |                                           |
| Säteilyturvakeskus (STUK)                              | VNO-NCW                                          |                                                |                                           |

# Bijlage 2: Tabellenoverzicht indicatoren

# Vergunningverlening en andere autorisaties

| Vergunningverlening nucleaire installaties                       |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Vergunning verleend voor de wijziging van nucleaire installaties | 4    | 2    | 1    | 3    | 1    | 4    | 4    |
| Aanwijzingen keuringsinstellingen nucleaire drukapparatuur       | 1    | 1    | 3    | -    | 3    | -    | 3    |

| Registraties van deskundigen en stralingsartsen en erkenningen |      |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Registraties stralingsdeskundigen                              | 52   | 57   | 49   | 32   | 30   | 45   | 41   |
| Herregistraties stralingsdeskundigen                           | -    | -    | 162  | 68   | 29   | 40   | 36   |
| Registratie stralingsarts                                      | -    | -    | 1    | -    | 1    | 4    | 4    |
| Herregistraties stralingsarts                                  | 8    | 1    | 3    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Erkenningen dosimetrische diensten                             | 1    | 1    | -    | -    | -    | 1    | 1    |
| Erkenning opleidingsinstelling                                 | -    | 11   | 1    | 6    | -    | 9    | 11   |

| Vergunningverlening stralingstoepassingen                         |        |      |       |       |       |       |       |
|-------------------------------------------------------------------|--------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                   | 2017   | 2018 | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
| <b>Stralingstoepassingen</b>                                      |        |      |       |       |       |       |       |
| Vergunningen verleend in de medische branche                      | 88     | 119  | 392   | 564   | 369   | 332   | 270   |
| Vergunningen verleend in de industriële branche                   | 106    | 150  | 223   | 162   | 157   | 165   | 131   |
| Beoordelingen MER-aanmeldnotitie                                  | -      | -    | 8     | 6     | 4     | 11    | 7     |
| Goedkeuringsbesluiten                                             | -      | -    | 1     | 3     | 2     | 2     | 3     |
| Toestemmingen voor overdracht                                     | 15     | 8    | 10    | 20    | 36    | 29    | 71    |
| Ontheffingsbesluiten                                              | 5      | 2    | 1     | 1     | 1     | 1     | -     |
| Intrekkingen op verzoek ondernemer                                | 24     | 13   | 23    | 15    | 47    | 6     | 41    |
| Specifieke vrijgave*                                              | n.v.t. | 2    | 3     | 7     | 1     | -     | 12    |
| <b>Meldingen en registraties medisch-industriële toepassingen</b> |        |      |       |       |       |       |       |
| Registraties toestellen                                           | n.v.t. | 651  | 2.025 | 2.272 | 1.424 | 967   | 1.189 |
| Meldingen HASS bronnen                                            | 65     | 198  | 267   | 267   | 197   | 1.323 | 802   |

| Vervoersvergunningen en -meldingen             |      |       |      |      |      |      |      |
|------------------------------------------------|------|-------|------|------|------|------|------|
|                                                | 2017 | 2018  | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| <b>Transportvergunningen</b>                   |      |       |      |      |      |      |      |
| Verleende vervoersvergunningen                 | 65   | 88    | 102  | 54   | 77   | 89   | 56   |
| buitenlandse certificaten verpakkingen ge      | 4    | 16    | 16   | 9    | 9    | 12   | 12   |
| overbrengingsvergunning verleend               | 1    | -     | -    | 1    | -    | 1    | 1    |
| Nederlandse Transport Certificaten verleend    | nb   | 2     | 1    | -    | 2    | 1    | -    |
| <b>Transportmeldingen</b>                      |      |       |      |      |      |      |      |
| Eenmalig (kennisgeving)                        | 225  | 40    | 102  | 28   | 50   | 23   | 30   |
| Globaal (jaarkennisgeving)                     | 129  | 166   | 170  | 149  | 150  | 169  | 168  |
| Euratom (1493/93 verklaring)                   | 311  | 100   | 980  | 117  | 369  | 120  | 221  |
| Euratom (kwartaalrapportage)                   | 44   | 32    | 51   | 44   | 24   | 23   | 38   |
| Aankondigingen op grond van vervoersvergunning | 755  | 1.070 | 707  | 543  | 635  | 638  | 573  |
| <b>Overig</b>                                  |      |       |      |      |      |      |      |
| Instemming voor overbrenging                   | nb   | 4     | 2    | 7    | 6    | 7    | 9    |

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

Toezicht en handhavingsactiviteiten

| Door ANVS begeleide safeguards inspecties IAEA/EURATOM |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                        | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Door ANVS begeleide safeguards inspecties IAEA/EURATOM | 6    | 7    | -    | 1    | 1    | 6    | 11   |

| Toezicht- en handhavingsactiviteiten nucleaire veiligheid en beveiliging |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                          | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Nucleaire veiligheid                                                     |      |      |      |      |      |      |      |
| Inspecties op locatie (nucleaire veiligheid)                             | 41   | 22   | 45   | 49   | 63   | 53   | 93   |
| Inspecties nucleaire beveiliging bij installaties                        | 20   | 14   | 9    | 20   | 10   | 15   | 18   |
| Waarschuwingen                                                           | 3    | -    | 2    | -    | 6    | 11   | 14   |
| Last onder dwangsom                                                      | 2    | -    | -    | -    | 1    | 1    | 1    |
| Meldingen ongewone gebeurtenissen                                        | 19   | 14   | 11   | 12   | 18   | 20   | 12   |
| Processen verbaal                                                        |      |      |      |      | -    | -    | -    |

| Toezicht nucleaire beveiliging transport |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Inspecties nucleair transport            | 7    | 5    | 7    | 7    | 1    | 1    | 2    |
| Controles draaiboeken categorie III      | 97   | 116  | 158  | 138  | 101  | 115  | 12   |

| Toezichts- en handhavingsactiviteiten transport |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Inspecties (transport)                          | 15   | 11   | 22   | 57   | 18   | 25   | 40   |
| Administratieve controles                       | 332  | 592  | 20   | 568  | 742  | 30   | 40   |
| Waarschuwingen                                  | 6    | 5    | 5    | 5    | 2    | 10   | 9    |
| Voornemens last onder dwangsom                  | 3    | 2    | 2    | -    | 3    | 1    | 2    |
| Last onder dwangsom                             | nb   | nb   | nb   | 7    | 1    | 2    | -    |
| Proces verbaal                                  | nb   | nb   | nb   | nb   | -    | 1    | -    |

| Toezichts- en handhavingsactiviteiten stralingstoepassingen       |           |           |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------|------|------|------|------|
|                                                                   | 2017      | 2018      | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Stralingsbescherming; medische industriële toepassingen           |           |           |      |      |      |      |      |
| Inspecties stralingsbescherming medische industriële toepassingen | 21        | 99        | 158  | 685  | 300  | 149  | 222  |
| <i>Reactief</i>                                                   | <i>nb</i> | <i>nb</i> | 91   | 491  | 200  | 48   | 76   |
| <i>Proactief</i>                                                  | <i>nb</i> | <i>nb</i> | 67   | 194  | 100  | 101  | 146  |
| Waarschuwingen                                                    | 14        | 28        | 39   | 83   | 217  | 64   | 57   |
| Voornemens last onder dwangsom                                    | 10        | 14        | 36   | 28   | 51   | 34   | 18   |
| Last onder dwangsom                                               | 1         | 1         | -    | 2    | 4    | 1    | -    |
| Processen-verbaal                                                 | 3         | 1         | 9    | 10   | 7    | 6    | 2    |
| Tijdelijk stilleggen werk of object (tijdelijke bergplaatsen)     | -         | 27        | 32   | 35   | 26   | 23   | 42   |
| Bestuurlijke strafbeschikking                                     | -         | -         | -    | -    | -    | -    | -    |
| Geen of beëindiging overtreding                                   | -         | 25        | 40   | 34   | 120  | 81   | 105  |
| Stralingsbescherming meldingen afgehandeld                        |           |           |      |      |      |      |      |
| Meldingen radioactief schroot                                     | 157       | 180       | 146  | 176  | 200  | 136  | 171  |
| Meldingen Douane                                                  | 32        | 68        | 34   | 55   | 41   | 57   | 38   |
| Meldingen stralingsincidenten                                     | 160       | 150       | 126  | 171  | 180  | 116  | 147  |
| Stralingstoepassingen; beveiliging radioactieve stoffen (BRAS)    |           |           |      |      |      |      |      |
| BRAS inspecties (Beveiliging radioactieve stoffen)                | 26        | 13        | 28   | 6    | 18   | 24   | 25   |
| waarschuwingen                                                    | 12        | 6         | 17   | -    | 6    | 6    | 13   |
| voornemens last onder dwangsom                                    | 2         | 1         | 2    | -    | 5    | 3    | 2    |

| Beoordelingen van (wijzigings)plannen van nucleaire installaties |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                                                  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Nucleaire Veiligheid en Beveiliging                              | 110  | 96   | 84   | 70   | 55   | 36   | 42   |

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

# Bijlage 3: Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

# Opvolging aanbevelingen evaluatie 2019 (1/2)

In de vorige zbo-evaluatie van de ANVS (2019) zijn negen aanbevelingen gedaan. De tabel hieronder bevat een overzicht van de aanbevelingen uit deze evaluatie. We constateren dat er acties zijn uitgevoerd, waarmee sommige aanbevelingen zijn afgerond maar andere nog niet.

| Aanbeveling vorige evaluatie (2019)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Analyse opvolging aanbevelingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Ontwikkel een doelmatigheidskader met daarin een set van afspraken tussen de ANVS en IenW om de doelmatigheid van de ingezette middelen en de gewenste omvang van de ANVS te kunnen monitoren en te kunnen toetsen.                                                                                                                                                                                    | <b>Ten aanzien van deze aanbeveling is er nog verbeterpotentieel.</b> De ANVS en DGMI hebben een lijst met KPI's ontwikkeld. De meting van doelmatigheid was hierbij nog in ontwikkeling. De ANVS heeft daarnaast een doelmatigheidsvisie ontwikkeld (op basis van een rapport van Berenschot uit 2021). De KPI's en de visie zijn echter nog onvoldoende concreet en onvoldoende uitgewerkt in meetbare indicatoren om de doelmatigheid van de ingezette middelen en de gewenste omvang van de ANVS te kunnen monitoren en te kunnen toetsen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2a. Voer audits uit ten behoeve van een grotere transparantie van de benodigde inzet van mensen en middelen bij de vergunningverlening.<br>2b. Pas zo veel mogelijk functiescheiding toe tussen vergunningverlening, toezicht en beleidsadvisering.                                                                                                                                                       | <b>Ten aanzien van deze aanbeveling is er nog verbeterpotentieel.</b><br>2a. In 2023 zijn verschillende internationale missies uitgevoerd (audits) door het IAEA. Deze audits hebben echter niet direct geleid tot een grotere transparantie van de benodigde inzet van mensen en middelen bij de vergunningverlening, omdat deze vooral toezien op de veiligheid van het bredere stelsel. Desalniettemin heeft ANVS wel stappen gezet in het verduidelijken van de inzet van personeel en de verwachte kosten richting vergunningaanvragers. De ANVS schrijft zelf geen uren, waardoor dat inzicht beperkt blijft. De inzet van TSO's is daarentegen wel transparant, zij schrijven wel uren en de ANVS communiceert doorlopend aan vergunningaanvragers over de verwachte kosten.<br>2b. Binnen de ANVS wordt inmiddels functiescheiding toegepast tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving en beleidsadvisering om de onafhankelijke positie van vergunningverlening en toezicht en handhaving te waarborgen. |
| 3. Bezie de mogelijkheden voor herziening van het Vergoedingsbesluit voor stralingsbescherming.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>Dit traject loopt.</b> De herziening van het Vergoedingsbesluit de verantwoordelijkheid van DGMI. De ANVS heeft onderzoek gedaan naar de posten en bedragen van de vergoedingen door de ANVS en heeft DGMI geadviseerd. DGMI is momenteel bezig met het uitwerken van een voorstel.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4. Leg de beleidsverantwoordelijkheid voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming binnen IenW bij DGMI. Pas de Toezichtvisie hierop aan. Zorg voor inbedding van het onderwerp 'nucleaire veiligheid en stralingsbescherming' in het veiligheids- en milieubeleid. Verzeker de vroegtijdige betrokkenheid van het zbo bij beleidsontwikkelingen door aan te sluiten bij de richtlijnen uit het IAK. | <b>Deze aanbeveling is opgevolgd.</b> De beleidsverantwoordelijkheid ligt nu bij DGMI en de driehoeksrelatie en bijbehorende afspraken zijn vastgelegd in de Toezichtvisie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

## Opvolging aanbevelingen evaluatie 2019 (2/2)

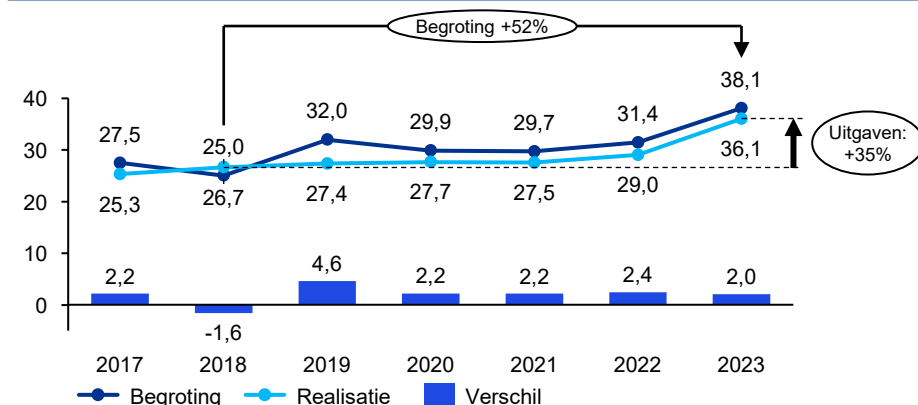
In de vorige zbo-evaluatie van de ANVS (2019) zijn negen aanbevelingen gedaan. De tabel hieronder bevat een overzicht van de aanbevelingen uit deze evaluatie. We constateren dat er acties zijn uitgevoerd, waarmee sommige aanbevelingen zijn afgerond maar andere nog niet.

| Aanbeveling vorige evaluatie (2019)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Analyse opvolging aanbevelingen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Onderzoek de bruikbaarheid van het instrument bestuurlijke boete voor de ANVS.                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Deze aanbeveling is opgevolgd.</b> De mogelijkheden en bruikbaarheid van het instrument bestuurlijke boete zijn onderzocht. Er is besloten om de invoering van het instrument uit te stellen, onder voorbehoud dat in een later stadium (nadat ervaring is opgedaan met dit instrument in de Omgevingswet) hierop teruggekomen kan worden. De ANVS geeft aan het instrument momenteel niet te missen en in haar toezicht focus te leggen op 'positieve incentives' in plaats van op straffen.                                                                                                                                                                         |
| 6. Ontwikkel als gezamenlijke toezichthouders de "Staat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming", waarmee een overzicht van de actuele veiligheid en naleving op de genoemde domeinen gegeven wordt.                                                                                                                                                   | <b>Deze aanbeveling is opgevolgd.</b> De Staat van de Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming is ontwikkeld en uitgebracht in 2020. Daarnaast is de Staat van de Stralingsbescherming uitgebracht in 2022.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 7. Pas de structuur en werkwijze voor de advisering binnen de crisisbeheersing Nucleair aan, waarbij het gangbare nationale model als uitgangspunt wordt genomen. Doe dit samen met alle betrokken partijen en oefen het afgesproken resultaat via een zogenoemde table-topoefening.                                                                               | <b>Deze aanbeveling is opgevolgd.</b> Het Besluit vaststelling vernieuwd Crisis Expert Team straling en nucleair (CETsn) is op 1 juli 2024 geïmplementeerd. In oktober 2024 vindt de Nationale Nucleaire Oefening (NNO) plaats, waarbij volgens het nieuwe model zal worden gewerkt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 8. Zet de interdepartementale samenwerking in de Hoog Ambtelijke Werkgroep (HAW) Nucleair voort en beleg het voorzitterschap bij DGMI vanuit de rol als coördinerend DG voor het onderwerp 'nucleaire veiligheid en stralingsbescherming'.                                                                                                                         | <b>Deze aanbeveling is deels opgevolgd.</b> De HAW Nucleair is inmiddels overgegaan in het DG-nucleair, met EZK als voorzitter en de ANVS in een adviserende rol. Dit is onderdeel van een interdepartementale overlegstructuur, met ook een Directeurenoverleg en ambtelijke werkgroepen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 9. Ontwikkel onder regie van de HAW Nucleair een rijksbrede kennis- en onderzoeksagenda voor het onderwerp 'nucleaire veiligheid en stralingsbescherming'. Betrek hierbij ook de ondertoezichtgestelden. Breng de gevolgen voor de rol en inzet van de departementen inclusief de toezichthouders in kaart. Betrek hierbij ook de benodigde nationale opleidingen. | <b>Deze aanbeveling is deels opgevolgd.</b> Door een onafhankelijke commissie zijn draagvlak en voorwaarden verkend voor een nationaal Platform Nucleaire Technologie en Straling. Mede vanuit de aanbevelingen van dit rapport is de interdepartementale werkgroep Kennisbasis Nucleaire Technologie en Stralingsbescherming opgericht. De ANVS neemt ook deel in deze werkgroep en verricht secretariële taken. Vanuit de werkgroep zijn twee verkennende onderzoeksopdrachten uitgevoerd om behoeften in kaart te brengen en is geïnterviewd wat er op dit moment aan opleidingsaanbod/capaciteit is op het gebied van nucleaire technologie en stralingsbescherming. |

# Bijlage 4: Financiële analyse

# De begroting van de ANVS is sinds 2018 met 52% gegroeid om te kunnen voldoen aan de toenemende taken, de ANVS heeft daarbij een terugkerende, verklaarbare onderbesteding van ~2 miljoen euro per jaar

Begroting en realisatie van de ANVS-organisatie en het verschil daartussen, in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## Het budget van de ANVS is in de afgelopen jaren gestegen door de toenemende activiteiten op het gebied van nucleaire energie en gezondheidszorg.

Een aantal belangrijke ontwikkelingen die meer capaciteit en/of middelen van de ANVS vragen en mede hebben geleid tot de toename van het budget, zijn (niet limitatief):

- de vergunningverlening van de medische-isotopen reactor PALLAS;
- de ontwikkeling van twee nieuwe kernenergiecentrales in Nederland;
- een stijgend aantal aanvragen van zware stralingsbeschermingsvergunningen door nieuwe manieren van medische-isotopenproductie zonder reactor;
- een toenemend gebruik van straling in de zorg door vergrijzing en nieuwe behandelingen.

Op de volgende pagina's wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven.

## De ANVS kan de begroting niet volledig realiseren, voornamelijk door een tekort aan personeel.

De ANVS heeft sinds de start van de organisatie te maken met een jaarlijks terugkerende onderbesteding, met uitzondering van het jaar 2018.<sup>1</sup> Binnen de onderzoeksperiode van deze evaluatie (2019-2023) is deze onderbesteding op de volgende manieren te verklaren:

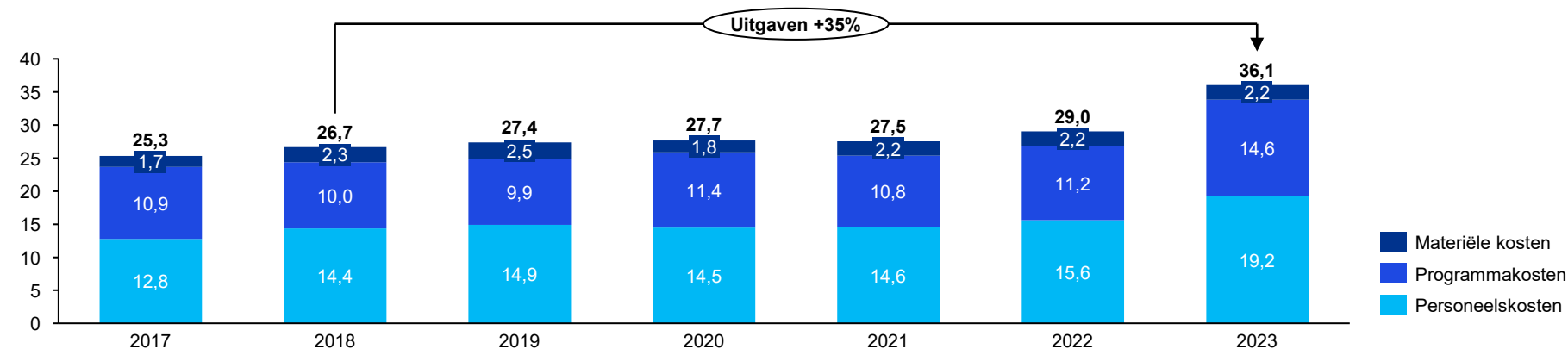
- De onderbesteding van 2019 had ten eerste te maken met vrije vacatureruimte door een wervingsstop en uitblijvende facturen van inhuurkrachten, waardoor er voor personeel een overschot van circa 2 miljoen euro was. Ten tweede valt de onderbesteding te verklaren door kosten die begroot waren voor het eigen service center en die later zijn overgeheveld naar de Shared Service Organisatie van IenW.<sup>2</sup>
- De onderbestedingen van 2020 en 2021 zijn te verklaren door een lagere realisatie (vertraging) van onderzoeken door technical support organizations (TSO's) en leveranciers. Daarnaast had de ANVS openstaande vacatures die niet vervuld werden en gaf zij minder uit aan inhuurkrachten. Beide vinden deels hun oorzaak in de coronamaatregelen, omdat het in die periode volgens de ANVS moeilijk was om personeel te werven en ze ook op te leiden.<sup>3</sup>
- In 2022 is ook een onderbesteding op onderzoeken. Deze is te verklaren door het uitstel van de start van de bouw van de PALLAS-reactor. Ook is er dit jaar een onderbesteding op salarissen door openstaande vacatures en inhuur.<sup>4</sup>
- Verder geldt voor alle jaren dat de ANVS zogenoemde decemberfacturen voor onderzoeken en inhuurkrachten niet op tijd kan betalen, dat wil zeggen vóór de afsluiting van het boekjaar. Dit zijn facturen die te laat in december binnenkomen om nog voor het einde van het jaar betaald te worden, waardoor de kosten overgeheveld worden naar de begroting van het daaropvolgende jaar. Dit kan soms leiden tot een significante onderbesteding ten opzichte van de begroting, zoals de circa 500k euro in 2022 voor onderzoeken.<sup>5</sup>

Gelet op het bovenstaande lijken de onderbestedingen voornamelijk het gevolg van vacatures die niet worden ingevuld en externe ontwikkelingen die niet binnen de invloedssfeer van de ANVS liggen. Door het incidentele karakter van de onderbestedingen, die bovendien zijn gekoppeld aan een claim of taak, kunnen deze niet gebruikt worden om andere structurele activiteiten te financieren.

Bron: (1) Wettelijke evaluatie van het zbo ANVS, ABDTOPConsult (2019). (2) Jaarverslag ANVS 2020, ANVS (2021). (3) Jaarverslagen ANVS 2021 en 2022, ANVS (2022, 2023). (4) Jaarverslag ANVS 2022, ANVS (2023). (5) Jaarverslag ANVS 2023, ANVS (2024).

# De uitgaven zijn sinds 2018 met ~35% gestegen, de programmakosten (+46%) en personeelskosten (+34%) zijn gegroeid, maar de materiële kosten zijn licht gedaald (-4%).

Ontwikkelingen van de uitgaven van de ANVS-organisatie, in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1</sup>



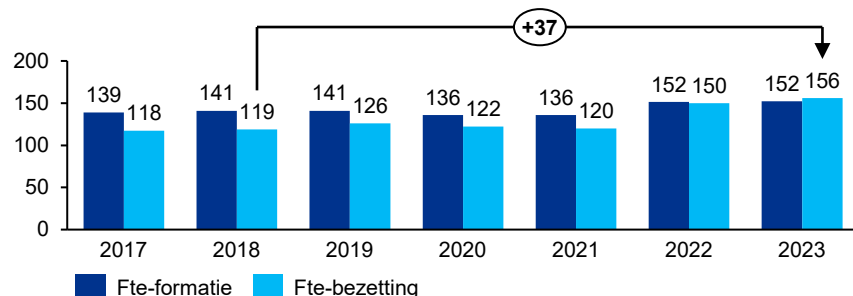
Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## De totale uitgaven zijn ten opzichte van 2018 met ~35% gestegen.

- De kosten voor het personeel inclusief inhuur van externen vormen de grootste kostenpost voor de ANVS: gemiddeld 53% van de totale kosten sinds 2017. Deze post is in de onderzoeksperiode (2019-2023) met ~34% gestegen ten opzichte van de realisatie in 2018. Zie pagina [57](#) voor meer details over de personeelskosten.
- De twee na grootste kostenpost zijn de programmakosten. Dit zijn de kosten voor onderzoeken en de kosten voor de dienstverlening van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Deze kostenpost is het hardst gestegen, met +46% ten opzichte van 2018. Zie pagina [58](#) voor meer details over de programmakosten.
- De materiële kosten vormen de kleinste kostenpost. Deze is licht gedaald ten opzichte van 2018 (-4%). Onder deze post vallen de kosten voor ICT en overige materiële kosten zoals kantoorbenodigdheden en communicatiemateriaal. Zie pagina [59](#) voor meer details over de materiële kosten.

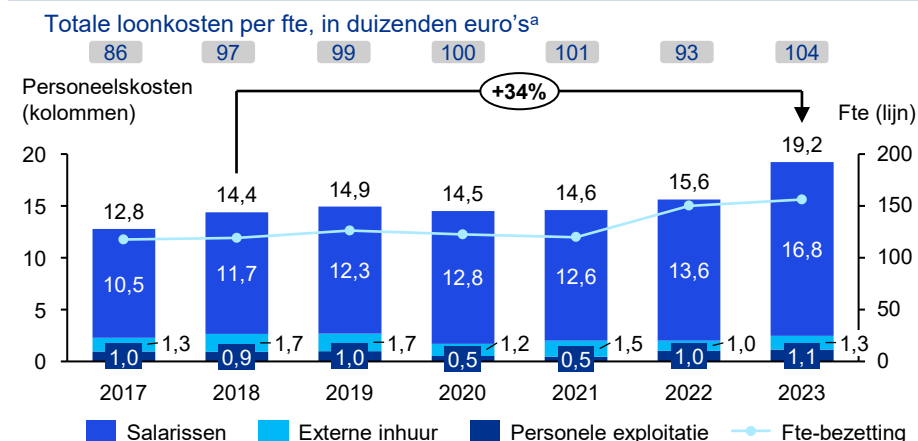
# De ANVS-organisatie is gegroeid van 119 fte's in 2018 naar 156 fte's in 2023, met stijgende personeelskosten die lijken te passen bij de groei van de organisatie

## Ontwikkeling van de formatie en bezetting van de ANVS-organisatie, in fte's (2017-2023)<sup>1,2</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023. (2) ANVS Formatieberekening CDMO 22-23.

## Ontwikkeling van de bezetting van de ANVS-organisatie in relatie tot de personeelskosten, personeelskosten in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1</sup>



Notitie: (a) Betreft de gemiddelde loonkosten inclusief werkgeverslasten en premies volksverzekering.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## De ANVS is gegroeid van 119 fte's in 2018 naar 156 fte's in 2023.

In verband met de toenemende activiteiten die de ANVS moet verrichten, is de ANVS gegroeid in aantal medewerkers. Wat met name opvalt, is de grote stijging van het aantal werknemers tussen 2021 en 2022: in één jaar tijd zijn 30 fte's (41 medewerkers) aangewend.<sup>1</sup>

## De personeelskosten bestaan voor ~82 tot 88% uit salariskosten, tussen 2018 en 2023 zijn de gemiddelde salariskosten gestegen.

De salariskosten voor het eigen personeel vormen de grootste post binnen de personeelskosten. Deze kosten stijgen tussen 2018 en 2023, gedreven door de toename van het aantal fte's in dienst, alsmede door de stijging in loonkosten per fte.

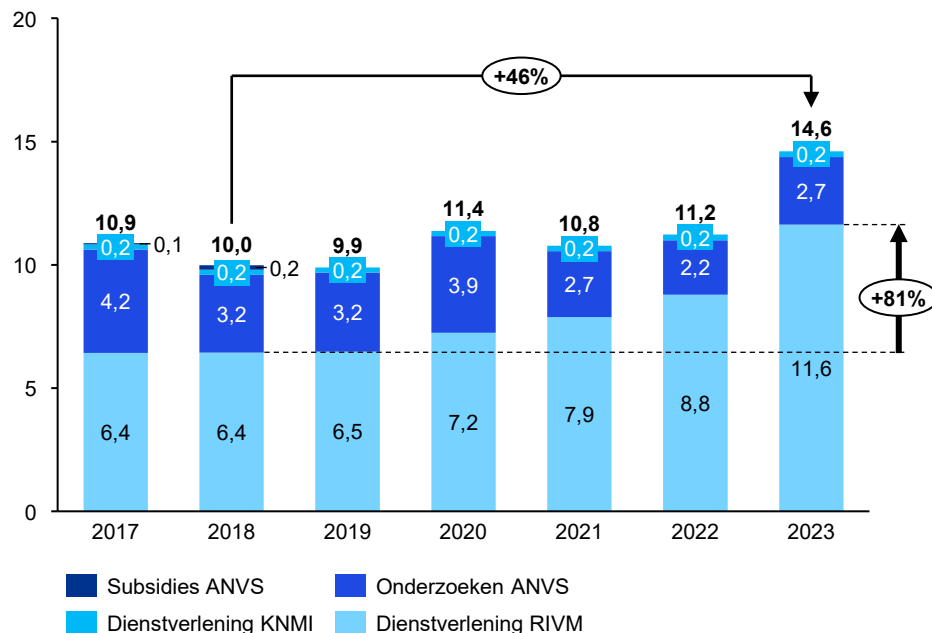
- De loonkosten per fte worden deels beïnvloed door de jaarlijkse cao-loonsverhogingen, welke in 2023 hoger was dan in de jaren daarvoor: 3% ten opzichte van 2,5% in 2022 en 2% in 2021. De verklaring voor de stijging en daling van de gemiddelde loonkosten is echter vooral te vinden in de verdeling van het personeel over de salarisschalen. In 2022 daalden de gemiddelde loonkosten doordat er 41 medewerkers waren ingestroomd in de begintrede en 11 medewerkers waren uitgestroomd uit de eindschaal/-trede. In 2023 stegen de gemiddelde loonkosten weer door de instroom van medewerkers in schaal 12 en 6 medewerkers in nog hogere schalen.
- Afgezet tegen de gemiddelde loonkosten in het openbaar bestuur van 80,8k euro<sup>2</sup> lijkt de ANVS relatief hoge loonkosten te hebben. Dit valt te verklaren doordat de ANVS relatief veel specialistisch en hoogopgeleid personeel inzet, die doorgaans in een hogere salarisschaal zitten. In 2024 is 80% van het totaal aantal fte's in schaal 11 of hoger, 60% in schaal 12 of hoger en 30% in schaal 13 of hoger.<sup>3</sup>
- De kosten voor inhuur van extern personeel laten in de onderzoeksperiode een daling zien van 1,7 miljoen euro in 2019 naar 1,3 miljoen euro in 2023. Dit komt mede doordat tijdelijke inhuurkrachten zijn vervangen door medewerkers in vaste dienst.
- De personele exploitatie laat met name in 2022 en 2023 een stijging zien als gevolg van het aannemen en opleiden van nieuw personeel.

Concluderend laten de personeelskosten een verloop zien dat lijkt te passen bij de groei van de organisatie.

Bron: (1) Start- en verantwoordingsrapportage 2023, ANVS (2023). (2) Beloning en arbeidsvolume van werknemers; bedrijfstak, nationale rekeningen, CBS (2024). (3) Fte-verdeling per wettelijke taak tot 1 augustus 2024, ANVS (2024).

# De programmakosten zijn gestegen met 46% ten opzichte van 2018, deze stijging wordt gedreven door toenemende kosten voor de diensten van het RIVM.

Ontwikkeling van de programmakosten van de ANVS-organisatie, in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## De programmakosten betreffen de kosten voor diensten buiten de ANVS.

De post 'Onderzoeken ANVS' betreft de uitgaven voor opdrachten aan (inter)nationale technische-supportorganisaties inzake technische ondersteuning, advisering en onderzoek op terreinen van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming alsmede beveiliging en waarborging. Daarnaast worden ook de uitgaven die verband houden met publieksvoorlichting en de samenwerking tussen de ANVS en internationale organisaties op deze post geboekt.

De post 'Dienstverlening RIVM' betreft de bijdrage aan het RIVM voor het uitvoeren van taken op het gebied van stralingsbescherming. Het RIVM is de vaste partner van de ANVS voor een aantal taken op het gebied van stralingsbescherming. Dit zijn taken als ondersteuning bij stralingsbescherming en stralingsinspecties, het beheer van de stralingsongevalorganisatie, het in stand houden van het radionuclidenlab en het beheer van het Nationaal Meetnet Radioactiviteit en de stralingsmeetwagens.

## De kosten voor dienstverlening RIVM laten een duidelijke opwaartse trend zien, met een stijging van 81% sinds 2018.

De kosten voor de dienstverlening van het RIVM vormen de grootste kostenpost binnen de programmakosten en zijn ook het meest gestegen sinds 2018 (+81%). Hiervoor zijn de volgende verklaringen:

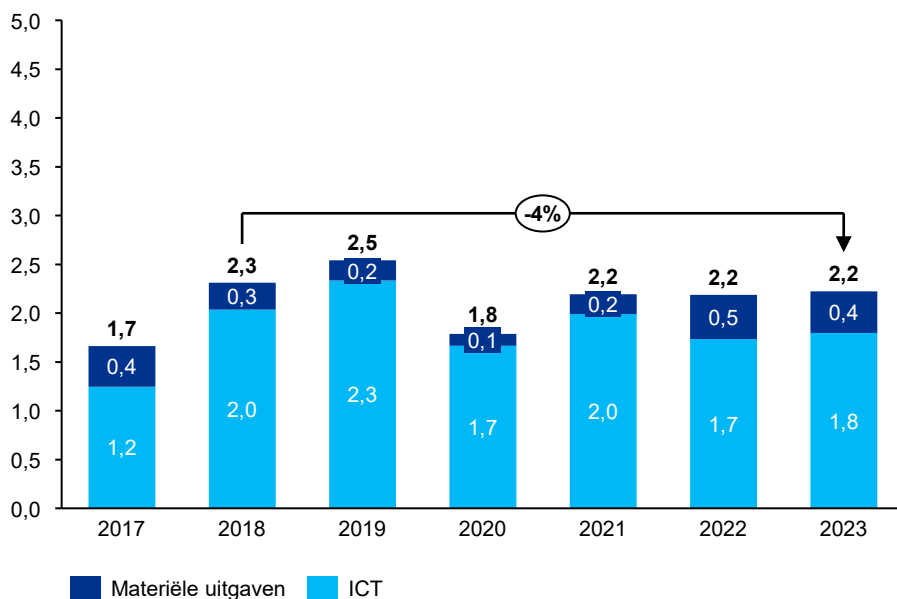
- De stijging van de kosten tussen 2021 en 2022 heeft te maken met een duurder RIVM-apparaat door verhuizing van het RIVM en door hogere tarieven.<sup>1</sup>
- Ook wordt vanaf 2022 een jaarlijks oplopend bedrag geclaimd voor het verbeteren van de RIVM-stralingsongevalorganisatie.<sup>2</sup>
- Daarnaast is er geïnvesteerd in het radionuclidenlab van het RIVM om deze weer compliant te krijgen.

De stijging van deze post is tevens de verklaring voor de totale stijging van de programmakosten (+46%), aangezien de kosten voor de post 'Onderzoeken ANVS' zijn gedaald en de kosten voor de post 'Dienstverlening KNMI' gelijk zijn gebleven ten opzichte van 2018.

Bron: (1) Conceptrapport begrotingsbijdrage 2022, ANVS (2021). (2) Conceptrapport begrotingsbijdrage 2023, ANVS (2022).

# De materiële uitgaven zijn in de onderzoeksperiode licht gedaald, de kosten liggen rond de 2,2 miljoen euro per jaar.

Ontwikkeling van de materiële uitgaven van de ANVS-organisatie, in miljoenen euro's (2017-2023)<sup>1</sup>



Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

## Onder de materiële uitgaven vallen de kosten voor ICT en het overige materiaal, en dienstverlening ter ondersteuning van het primaire proces.

De post 'Materiële uitgaven' betreft de uitgaven voor organisatiedrukwerk, PR en marketing, fotowerk en -materiaal, kantoorinrichting en kantoorbenodigdheden. Ook vallen onder deze post de uitgaven voor activiteiten ter ondersteuning van het primaire proces, waaronder de complete dienstverlening van de Shared Service Organisatie (SSO).

De post 'ICT' omvat de uitgaven voor het gebruik van het ILT-loket, uitgaven voor ICT-projecten en structurele uitgaven voor ICT-onderhoud en -licenties.

## De uitgaven voor beide posten zijn sinds 2018 ongeveer gelijk gebleven.

De materiële uitgaven zijn met ongeveer 56% gestegen sinds 2018, maar in absolute termen gaat het om een stijging van slechts circa 154k euro. Deze kostenpost is gestegen in 2022. Dit heeft met name te maken met de toename van het aantal medewerkers in dat jaar. De eenmalige daling van de materiële kosten in 2020 valt daarnaast te verklaren door het thuiswerken tijdens de coronapandemie, waardoor minder materieel nodig was.

De kosten voor ICT zijn tussen 2018 en 2023 licht gedaald (-12%) van 2 miljoen euro naar 1,8 miljoen euro. In 2020 waren de ICT-kosten eenmalig lager door vertragingen in verband met corona. Daarna zijn de kosten in 2022 blijvend lager door minder uitgaven aan het ANVS-zaaksysteem.

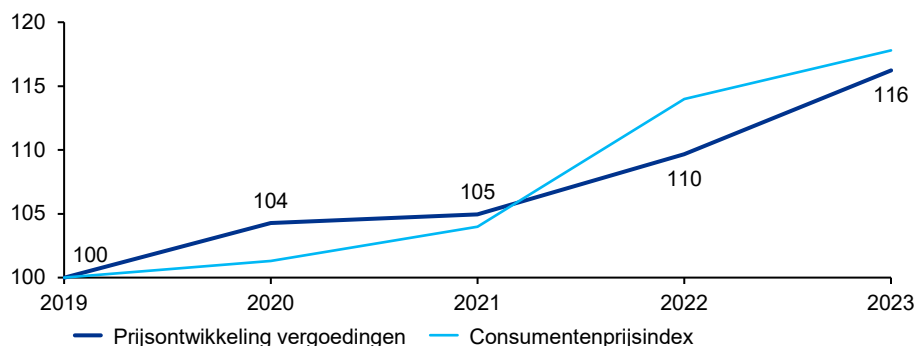
# lenW is verantwoordelijk voor het vergoedingenstelsel en ontvangt de vergoedingen; de vergoedingen gelden voornamelijk voor de nucleaire sector en beperkt voor stralingstoepassingen.

## Afspraak over de vergoedingen in de Toezichtvisie

“ De ANVS is een begroting gefinancierde zbo zonder rechtspersoonlijkheid met een ambtelijke dienst ter beschikking gesteld door de Minister van lenW. (...) Daarnaast ontvangt de ANVS op grond van het Besluit vergoedingen Kernenergiewet van vergunningaanvragers of -houders bedragen voor een totaal van circa € 2 miljoen. De in rekening gebrachte vergoedingen worden door het Ministerie van lenW ontvangen. ”

Bron: (1) Toezichtvisie lenW – ANVS versie 3.1, lenW (2021).

## Prijsontwikkeling van de vergoedingen, in gemiddelde procentuele stijging (indexcijfer) van alle categorieën ten opzichte van basisjaar 2019 (2019-2023)<sup>1, 2, a</sup>



Notitie: (a) Betreft het gemiddelde van alle categorieën. De prijsstijging van individuele categorieën wijkt daardoor mogelijk af van dit gemiddelde.

Bron: (1) ANVS-data, ANVS (2024). (2) Consumentenprijzen, CBS (2024).

## lenW ontvangt de vergoedingen van vergunningaanvragers of -houders.

lenW is beleidsverantwoordelijk voor het vergoedingenstelsel. In het Vergoedingenbesluit<sup>1</sup> staat beschreven voor welke activiteiten (aanvragen, registraties, jaarlijkse bijdragen) een vergoeding wordt gevraagd. In de bijlage van het besluit is het bedrag nader onderbouwd door middel van een urenschatting of inschatting van het aantal benodigde fte's. De vergoedingen worden betaald aan lenW. In de Toezichtvisie is afgesproken dat de ANVS jaarlijks 2 miljoen euro ontvangt vanuit de vergoedingen. Eventuele meevallers of tegenvallers van de ontvangsten zijn daarmee in principe voor rekening van lenW. Het is dus niet automatisch zo dat vergoedingen boven 2 miljoen euro voor financiering van de ANVS worden gebruikt. Hier moeten aparte afspraken over gemaakt worden.

## Vergoedingen gelden bijna uitsluitend voor de nucleaire sector en zijn niet kostendekkend.

In het vergoedingenmodel is de keuze gemaakt om te focussen op vergoedingen voor aanvragen van de nucleaire sector. Voor de stralingssector geldt alleen een vergoeding voor (her)registratie van stralingsartsen of -deskundigen en het erkennen van stralingsopleidingen. De vergoedingen voor andere aanvragen van de stralingssector waren te laag ten opzichte van de inspanning die nodig was om ze te innen.

Daarnaast is de keuze gemaakt om de vergoedingen niet kostendekkend te laten zijn. De Nederlandse nucleaire sector wordt te klein geacht om de kosten van de ANVS volledig te kunnen dragen. Daarom financiert de Staat een aanzienlijk deel van de activiteiten van de ANVS.

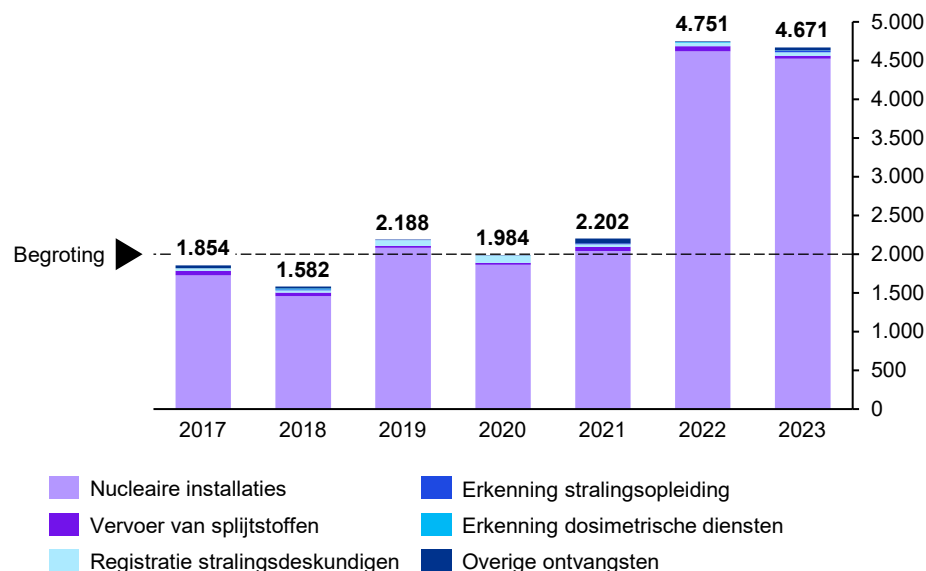
## De vergoedingen worden jaarlijks geïndexeerd.

De vergoedingen die zijn opgenomen in het Vergoedingenbesluit worden jaarlijks geïndexeerd. De ANVS publiceert de geïndexeerde vergoedingen vóór 1 januari van het nieuwe jaar in de Staatscourant. In de grafiek links op deze pagina is de gemiddelde prijsstijging van vergoedingen ten opzichte van 2019 weergegeven (indexcijfers). De prijsontwikkeling lijkt een verloop te volgen dat ongeveer overeenkomt met de inflatie.

Bron: (1) Besluit vergoedingen Kernenergiewet, Overheid.nl (2024).

# De ANVS ontvangt jaarlijks ~2 miljoen euro aan vergoedingen, de daadwerkelijke ontvangsten voor lenW waren in 2022 en 2023 echter significant hoger vanwege de vergunningverlening voor PALLAS.

Ontwikkeling van de betaalde vergoedingen, in duizenden euro's (2017-2023)<sup>1, a</sup>



De ontvangsten blijven ongeveer gelijk, met een piek in 2022 en 2023 in verband met de vergunningaanvraag voor de PALLAS-reactor.

De ontvangsten laten zich lastig voorspellen omdat deze afhankelijk zijn van de vraag vanuit het bedrijfsleven. De ontvangsten verschillen daarom per jaar, afhankelijk van het aantal vergoedingsplichtige vergunningaanvragen. Desalniettemin zijn de ontvangsten in 2017 tot en met 2021 ongeveer gelijk aan de begrote 2 miljoen euro.

In 2022 en 2023 zijn de ontvangsten significant hoger doordat, respectievelijk, de vergoedingen voor het externe advies rondom de vergunningaanvraag en het afgeven van de oprichtingsvergunning voor de PALLAS-reactor in rekening zijn gebracht. De stijging van de ontvangsten lijkt hierdoor geen structurele ontwikkeling. Wel valt te verwachten dat de vergunningaanvragen van de aangekondigde kerncentrales in de toekomst ook voor hogere ontvangsten zorgen.

Notitie: (a) Let op: grafiek en tabel zijn weergegeven in duizenden euro's in plaats van miljoenen euro's, in verband met de relatief kleine bedragen per vergoedingstype.

Bron: (1) Jaarverslagen ANVS 2017-2023.

Sommige of alle hier beschreven diensten zijn mogelijk niet toegestaan voor KPMG-controlecliënten en hun verbonden of verwante entiteiten.



**[kpmg.com/socialmedia](https://kpmg.com/socialmedia)**

© 2024 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.