

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
De heer mr. T.H.J. Joustra
Postbus 95404
2509 CK DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**
Rijnstraat 8
2515 XM Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
T 070 456 0000
www.rijkswaterstaat.nl

Ons kenmerk
RWS-2018/15653

Uw kenmerk
OvV-17500476

Bijlage(n)
1

Datum 26 april 2018
Onderwerp Reactie op het OVV-rapport 'Samenwerken aan nucleaire
veiligheid'

Geachte heer Joustra,

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft onderzoek gedaan naar de grensoverschrijdende samenwerking op de terreinen vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing bij nucleaire ongevallen. Het definitieve rapport 'Samenwerken aan nucleaire veiligheid' (hierna: het rapport) is door de OVV op 31 januari 2018 gepubliceerd. Overeenkomstig de in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid opgenomen verplichting, en conform uw verzoek, doe ik u hierbij, mede namens de ministers van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV), toekomen de standpuntbepaling met betrekking tot de door u gedane aanbevelingen. Vanwege de internationale focus is er bij het opstellen van de kabinetsreactie afstemming geweest met de veiligheidspartners en autoriteiten op het gebied van nucleaire crisisvoorbereiding van de buurlanden.

Nucleaire veiligheid

Kerncentrales zijn, zoals de OVV ook in zijn rapport aangeeft, onderworpen aan strenge veiligheidseisen. Door middel van een internationaal stelsel van veiligheidsstandaarden, wereldwijde uitwisseling van ervaring en kennis, en onafhankelijke toetsing wordt er op toegezien dat kerncentrales veilig zijn. Zo heeft het Operational Safety Review Team (OSART) van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) in 2014, 2016 en 2017 diverse reviews naar de operationele veiligheid en veiligheidscultuur uitgevoerd met meerdere experts van het IAEA en van diverse lidstaten met bij elkaar opgeteld enkele honderden jaren ervaring in de nucleaire sector. De rapporten hierover zijn gedeeld onder andere met de Tweede Kamer. De OVV constateert dat er geen reden is om aan de werking van dat stelsel te twijfelen. Dat is een belangrijke constatering. Juist door het goed functioneren van dat stelsel, is de kans op een ernstig kernongeval klein. Tegelijkertijd kunnen, hoe klein de kans op zo'n ernstig ongeval ook is, de gevolgen daarvan verstrekkend zijn, en doorgaans met een internationale dimensie. Daarom is continue alertheid op het voorkomen van een ongeval, en

ook op het gedegen voorbereid zijn op en het adequaat handelen bij een (dreigend) kernongeval van belang.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Algemeen beeld van het rapport

Het onderzoek van de OVV heeft zich gericht op de grensoverschrijdende samenwerking op de terreinen vergunningverlening, toezicht en crisisbeheersing bij nucleaire ongevallen. Het rapport geeft een goed beeld van de complexiteit, de grote hoeveelheid actoren en de onderlinge samenhangen op die drie terreinen. De analyse van wat al goed gaat, en waar verbeteringsmogelijkheden liggen, wordt door mij gedeeld. De aanbevelingen van de OVV sluiten deels ook goed aan bij de verbeteracties die door mijn ministerie samen met partners op internationaal, nationaal en regionaal niveau al worden uitgevoerd, dan wel reeds op stapel staan. Zo heeft er onlangs een grote nucleaire oefening plaatsgevonden waarin ook Belgische partijen op zowel nationaal als decentraal niveau deelnamen. En is de ANVS doende om een duidelijke ingang te creëren waar alle relevante overheidsinformatie over nucleaire veiligheid en stralingsincidenten bij elkaar is gebracht. Ik kom daar onder de aanbevelingen op terug.

Ons kenmerk
RWS-2018/15653

De OVV doet de volgende aanbevelingen:

Aan de Nederlandse staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat beveelt de Onderzoeksraad aan:

1. Verbeter — samen met de verantwoordelijke bewindspersonen in België en in Duitsland — de grensoverschrijdende samenwerking die is gericht op het beperken van de gevolgen van een eventueel kernongeval. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan:
 - harmonisatie van de uitgangspunten voor de respons op een kernongeval;
 - de crisisplannen die nu nog onvoldoende ingaan op grensoverschrijdende aspecten;
 - het gezamenlijk voorbereiden van de respons op een kernongeval, door middel van gemeenschappelijke oefeningen, simulatietrainingen, et cetera; en
 - harmonisatie van de crisiscommunicatie.
2. Maak afspraken met België en Duitsland over de wijze waarop de bovennationale crisisbesluitvorming plaatsvindt in geval zich bij kerncentrale Borssele, Doel, Tihange of Emsland een ongeval met grensoverschrijdende gevolgen zou voordoen. Leg daarbij vast dat die besluitvorming ten minste tot doel heeft om aan weerszijden van de grens overeenkomstige responsmaatregelen te nemen en daar eensluidend over te communiceren.

Aan de Nederlandse Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming beveelt de Onderzoeksraad aan:

3. Onderken de zorgen die onder de Nederlandse bevolking bestaan over de veiligheid van kerncentrales en adresseer deze door:
 - afspraken te maken met buurlanden over de grensoverschrijdende informatieverstrekking bij vergunningprocedures, zodat burgers over de

- grens, die binnen een straal van 20 kilometer van een kerncentrale wonen, actief over die procedures worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om in te spreken;
- in voor burgers begrijpelijke taal te communiceren over incidenten die zich voordoen bij kerncentrales; en
 - prioriteit te geven aan het verbeteren van de communicatie over nucleaire risico's, onder meer door één loket in te richten waar burgers informatie kunnen vinden over hetgeen zij moeten doen in geval van een kernongeval.

In het vervolg van deze brief ga ik op elk van deze aanbevelingen in.

Ad 1. Verbetering grensoverschrijdende samenwerking

De voorbereiding van de grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland is ingebed in diverse bilaterale en Europese overlegstructuren. Deze overlegstructuren kennen deels een generiek karakter en zijn deels specifiek gericht op kernongevallenbestrijding. Binnen deze context zijn afspraken gemaakt over onderwerpen als crisisplannen, gezamenlijke oefeningen, informatie-uitwisseling en harmonisatie van uitgangspunten voor de kernongevallenbestrijding. De OVV doet de aanbeveling om, samen met de verantwoordelijke ministers in België en Duitsland, te komen tot een verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking die gericht is op het beperken van de gevolgen van een eventueel kernongeval. De al bestaande samenwerking laat onverlet dat ik mij zal blijven inspannen voor een continue verbetering en optimalisering van deze samenwerking. Meer specifiek ten aanzien door de OVV genoemde aandachtspunten het volgende:

- harmonisatie uitgangspunten voor de respons op een kernongeval: Nederland heeft de normstelling voor respons bij een (dreigend) kernongeval in 2014 afgestemd op België en Duitsland. Deze zijn vastgelegd in het Responsplan Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten. Als gevolg van beleidsontwikkelingen in België en Duitsland ten aanzien van die normen enerzijds, en door verschillen in de praktische uitwerking van wel afgestemde normen anderzijds, is de situatie ontstaan dat België en Duitsland andere uitgangspunten zijn gaan hanteren. Verschillende uitgangspunten kunnen leiden tot verschillende maatregelen in België, Duitsland en Nederland ten tijde van een ernstig kernongeval met grensoverschrijdende gevolgen. Dit is uiteraard onwenselijk. Naar aanleiding van de beleidsontwikkelingen in België en Duitsland agendeer en bespreek ik het belang van geharmoniseerde uitgangspunten en hoe daartoe te komen in de bilaterale overleggen met Duitsland en België maar ook in een groter verband zoals HERCA, Euratom en de IAEA;
- crisisplannen waar nodig aanvullen ter zake van grensoverschrijdende samenwerking: crisisplannen waarin op volwaardige manier de grensoverschrijdende samenwerking is opgenomen, zijn van groot belang. In overleg met de buurlanden, de betrokken veiligheidsregio's en de binnen

Nederland verantwoordelijke bewindspersonen wordt verkend waar en hoe de crisisplannen op nationaal en regionaal niveau moeten worden versterkt. Dit wordt uitgewerkt onder regie van de Stuurgroep Nationaal Crisisplan stralingsincidenten. Binnen deze bestaande NCS-structuur wordt door veiligheidsregio's, branche, ANVS en Rijk samengewerkt aan de aanpassing en implementatie van de nationale en regionale (crisis)plannen op het gebied van nucleaire crisisbeheersing;

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2018/15653

- gezamenlijk voorbereiden van de respons op een kernongeval: de OVV stelt vast dat er met betrekking tot (nucleaire) crisisbestrijding sprake is van een groot aantal actoren en spreekt de verwachting uit dat er bij het optreden van de overheid in geval van een incident sprake zal zijn van verschillen in aanpak en dat er taalproblemen kunnen ontstaan. Die mogelijke complicaties kunnen, aldus de analyse van de OVV, een slagvaardige aanpak in de weg staan. Ik heb oog voor die mogelijke complicaties en streef er naar om samen met andere uitvoeringspartners een goede gezamenlijke voorbereiding te bereiken onder andere door waar nodig nadere afspraken te maken en deze te beoefenen om zo een slagvaardige aanpak verder te garanderen. Ook dit zal worden uitgewerkt binnen de NCS-structuur. De noodzaak om ook grensoverschrijdend te oefenen en te trainen, is evident. Onlangs is de grote nucleaire oefening Shining Spring gehouden met een fictief incident in de kerncentrale Borsele; aan deze oefening namen ook Belgische partijen op zowel nationaal als decentraal niveau deel. Zo'n oefening is van wezenlijk belang voor het testen van de procedures, de communicatiemiddelen en de interactie tussen partijen. Ik ben het met de OVV eens dat oefenen en trainen een structureler karakter moet krijgen. Daarom zal door de bewindslieden die het aangaat in de contacten met de buurlanden ook worden ingestoken op een meer systematische benadering van de wederzijdse nucleaire oefenprogramma's, onder andere door het maken van afspraken over een afgestemd programma voor oefenen en trainen;
- harmonisatie van de crisiscommunicatie bij kernongevallen: in het rapport wordt terecht veel nadruk gelegd op de crisiscommunicatie met burgers. Het verzorgen van gecoördineerde crisiscommunicatie met een eenduidige boodschap en maatregelen om de bevolking te beschermen is, bij nationale opschaling ten tijde van een kernongeval, een taak van de Rijksoverheid. Hieraan is de afgelopen periode de nodige aandacht besteed, maar ook nu en in de toekomst is en blijft het een belangrijke verantwoordelijkheid en aandachtspunt van het ministerie van IenW. De OVV heeft in zijn rapport aangegeven dat de grensoverschrijdende samenwerking in crisisbeheersing en crisiscommunicatie tussen Nederland en haar buurlanden verbeterd kan worden. Ik neem deze verantwoordelijkheid zeer serieus en de daarop gerichte aanbeveling neem ik ter harte.

De OVV geeft verder aan dat een nucleaire crisis zoveel dimensies en impact heeft dat de algemene ("generieke") afspraken met betrekking tot crisismanagement tussen de landen te kort schieten en de "harmonisatie van de communicatie concreet vorm moet krijgen". Daarom beveelt de OVV aan afspraken te maken over hoe en in welke mate de landen de inhoud en wijze van berichtgeving op elkaar afstemmen. Er moeten specifieke afspraken komen "aangezien de unieke kenmerken van een kernongeluk een andere communicatie vereisen dan generieke grensoverschrijdende crises." Ook deze aanbeveling wordt overgenomen. Uiteraard is het zo dat ook bij een nucleaire crisis voor de crisiscommunicatie dezelfde algemene crisiscommunicatieprincipes onverminderd van kracht zijn; denk bijvoorbeeld aan het snel informeren van burgers over wat te doen, en het inspelen op de behoefte aan betrouwbare informatie van de overheid.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek door de OVV is met de buurlanden het gesprek aangegaan om onze terminologie ten behoeve van crisiscommunicatie (met aandacht voor cultuurverschillen, organisaties en maatregelen) te stroomlijnen. Er zijn zowel nationaal als met buurlanden zogeheten table-tops (oefeningen) geweest en op basis van evaluaties en overleggen wordt door mijn ministerie samen met de ANVS ook gereflecteerd op de bestaande plannen en afspraken. Ook is op basis van de aanbevelingen van de OVV al de nodige aandacht besteed aan de harmonisatie van crisiscommunicatieplannen. Ook na de publicatie van het rapport wordt onverminderd doorgedaan om de crisiscommunicatie (ook grensoverschrijdend) continu te oefenen, evalueren en te verbeteren.

Ad 2. Bovennationale crisisbesluitvorming bij een kernongeval in de grensstreek

Het belang van goede afstemming tussen buurlanden van, onder andere, de besluitvorming bij een eventueel kernongeval onderschrijf ik. De aanbeveling om met België en Duitsland afspraken te maken over de wijze waarop de bovenationale crisisbesluitvorming plaatsvindt, vloeit voort uit de constatering van de OVV dat Nederland wel afspraken heeft gemaakt met België en Duitsland over de uitwisseling van informatie en een zekere mate van afstemming bij een crisis bereikt middels de uitwisseling van liaisons, maar dat er geen afspraken zijn gemaakt over de wijze van afstemming van de besluitvorming bij een eventueel kernongeval in de grensstreek. In intergouvernementeel verband (Benelux, OESO, en IAEA) zet Nederland zich daarom in voor het tot stand komen van afspraken op dit gebied.

In samenspraak met de ministers van IenW en JenV en met de buurlanden, laat ik verkennen op welke wijze de afstemming van de besluitvorming ten aanzien van de te nemen responsmaatregelen gericht op een kernongeval in de grensstreek en eensluidende communicatie hierover kan worden verbeterd. Deze samenwerking begint allereerst met het elkaar goed en tijdig afstemmen tijdens een crisis en door af te spreken om aan weerszijden van de grens zo veel mogelijk dezelfde

interventiewaarden te hanteren en op hetzelfde tijdstip zoveel mogelijk gelijksoortige responsmaatregelen te nemen en zo eensluidend mogelijk te communiceren. Met de ministers van IenW en JenV, in samenspraak met de ANVS zet ik daar op in.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
RWS-2018/15653

Ad 3. Onderken en adresseer de zorgen die onder de Nederlandse bevolking bestaan over de veiligheid van kerncentrales

Betere informatievoorziening binnen 20 kilometer-zone bij vergunningprocedures

Er worden inmiddels al initiatieven ontwikkeld om afspraken te maken met buurlanden over de grensoverschrijdende informatieverstrekking bij vergunningprocedures, zodat burgers over de grens, die binnen een straal van 20 kilometer van een kerncentrale wonen, actief over die procedures worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om in te spreken. De ANVS zal de verruiming van de informatiezone voor Belgische en Duitse kerncentrales bespreken met respectievelijk de Belgische toezichthouders FANC en de betrokken overheidsinstanties in Duitsland. Het streven is erop gericht om hierover binnen afzienbare termijn concrete afspraken over te maken. De ANVS spant zich in om de voorlichting aan bewoners in de Nederlandse grensstreken te verbeteren en te uniformeren. Het streven is gericht op gelijksoortige afspraken voor inwoners aan de beide zijden van de landsgrenzen.

Begrijpelijker communiceren met burgers

Het is vanzelfsprekend belangrijk om in duidelijke taal met burgers te communiceren over incidenten die zich voordoen in kerncentrales. Aan deze taak is door de ANVS in samenspraak met de veiligheidsregio's in het afgelopen jaar in toenemende mate aandacht besteed. De ANVS intensificeert de aandacht voor risicocommunicatie met burgers verder op basis van de uitgangspunten voor risicocommunicatie die de ANVS recent heeft vastgesteld. Hieraan wordt verder uitvoering gegeven in samenwerking met andere veiligheidspartners zoals veiligheidsregio's en het RIVM.

Om beter aan te sluiten bij de informatiebehoefte van het brede publiek is er in 2017 een publieksonderzoek uitgevoerd waarbij 2500 Nederlanders gevraagd zijn naar hun opvattingen en verwachtingen over straling en nucleaire veiligheid. Mede op basis van dit publieksonderzoek heeft de ANVS inmiddels de website uitgebreid met animaties en andere grafische informatie.

Toegankelijkheid van informatie, één-webportaal

De ANVS website zal verder worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door een duidelijke ingang te creëren waar alle relevante overheidsinformatie over nucleaire veiligheid en stralingsincidenten bij elkaar is gebracht (één webportaal). Via deze ingang wordt de informatie waar het publiek behoefte aan heeft op een begrijpelijke wijze ontsloten. De ANVS ontwikkelt samen met België en Duitsland ook initiatieven om de informatie over incidenten in buitenlandse kerncentrales voor de omwonenden sneller en begrijpelijker beschikbaar te maken. Deze informatie zal via dezelfde ingang op de ANVS website te vinden zijn.

Bij communicatie over incidenten en ongewone gebeurtenissen zijn diverse dilemma's en complicaties aan de orde. Een belangrijk dilemma is de afweging tussen enerzijds het belang om snel te communiceren over incidenten en anderzijds de randvoorwaarde dat alle verstrekte informatie volledig juist moet zijn. De ANVS rekent het tot haar verantwoordelijkheid om bij incidenten en ongewone gebeurtenissen de juiste afweging te maken tussen snelheid, juistheid, duidelijkheid voor burgers en het detailniveau in haar communicatie.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2018/15653

Afsluitend

Zoals hiervoor reeds vermeld, is onlangs een grote nucleaire oefening gehouden. Deze oefening bestond uit in twee delen, een regionaal deel en een rijksdeel. De regionale oefening heeft 7 februari jl. plaatsgevonden met deelname van o.a. Belgische partijen. In deze oefening is onder andere aandacht besteed aan de grensoverschrijdende afstemming van maatregelen. De oefening op rijksniveau vond plaats op 16 en 18 april jl. Bij de evaluatie van de oefening zullen de aanbevelingen van de OVV worden betrokken. De ervaringen worden verwerkt in de crisisplannen van de verschillende betrokken partijen.

Ik heb inmiddels de hiervoor genoemde aanpak in algemene zin gedeeld met de betrokken partners. Mijn eerste indruk is dat alle partijen daaraan coöperatief een bijdrage zullen leveren. Dat geldt zowel voor de Nederlandse partners maar ook voor de betrokken autoriteiten in België en Duitsland. Partners zijn ervan overtuigd dat de aanbevelingen van de OVV goed in lijn zijn met de reeds eerder in gang gezette verbeteringen en de samenwerking op het gebied van de nucleaire veiligheid en crisisbeheersing een extra impuls kunnen geven. Ze geven daarbij twee boodschappen mee. Men pleit voor het zo veel mogelijk inpassen van de acties in bestaande overlegstructuren, waarin partners vanuit hun eigen verantwoordelijkheid kunnen bijdragen. Regulier overleg met de veiligheidsregio's en het internationale overleg HERCA – WENRA zijn daarvoor de geschikte fora. En men pleit voor snelheid en concrete invulling van de OVV-aanbevelingen. De bevolking heeft immers recht op een snelle en praktische uitvoering van de verbeteracties. Het kabinet neemt die boodschappen graag ter harte.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer