

Vergaderjaar 2019–2020

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2019

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport aan «Onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid van de zelfrijdende auto»¹. Dit onderzoek is door Twijnstra Gudde uitgevoerd tussen medio 2018 en 1 juli 2019.²

Dit onderzoek is verricht zodat Nederland zich – ook zonder internationaal geharmoniseerd referentiekader voor testen van zelfrijdende voertuigen – qua regelgeving en kennisopbouw kan blijven doorontwikkelen, terwijl belangrijke maatschappelijke belangen worden geborgd. De hoofdvraag van het onderzoek is: *is het proces van toelating van experimenten met zelfrijdende auto's robuust genoeg en kent het voldoende waarborgen voor het veiligstellen van publieke belangen?* Dit gaat over het systeem dat in Nederland is uitgewerkt om ontheffingen of vergunningen te kunnen geven voor het onder strikte condities kunnen testen op de openbare weg. Dit betreft testvoertuigen die zonder vergunning of ontheffing niet op de openbare weg mogen. Naast een analyse en gesprekken met experts is hiertoe een internationale vergelijkingsstudie gedaan. Ook is gekeken naar andere terreinen waar innovatie en risico's bij beoordeling een rol spelen. Specifiek is gekeken wat kan worden geleerd van de medische wereld, namelijk het toelaten van nieuwe medische hulpmiddelen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de processen voor het toestaan van praktijkproeven met zelfrijdende voertuigen nog in ontwikkeling zijn en dat dit voorlopig ook zo blijft. De onderzoekers stellen dat «doordat Nederland er bewust voor kiest om veiligheid voorop te stellen, het toetskader ten opzichte van andere landen relatief streng en uitgebreid is». Zowel bij de BOEV (ontheffing van RDW met bestuurder in het voertuig) als de experimenteerwet (vergunning van de Minister met bestuurder buiten het voertuig) is gekozen voor een risicogestuurde

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Per 1 juli is de experimenteerwet in werking getreden.

aanpak met als insteek dat op basis van de ervaringen de processen steeds verder zullen verbeteren.

Voor het beoordelen van de robuustheid van het systeem is door de onderzoekers gekeken in hoeverre sprake is van een veilig testklimaat, een uitnodigend testklimaat en een lerend testklimaat.

De belangrijkste conclusies op een rij:

«Veilig testklimaat

Uit de internationale vergelijking blijkt dat een aantal andere landen (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk) ervoor kiest een relatief eenvoudig toetskader en proces toe te passen waarbij vooral verantwoording achteraf geldt. Nederland kiest er bewust voor om veiligheid voorop te stellen. In het geval van een nadrukkelijk veilige introductie is er in Nederland een aantal zinvolle stappen gezet, zoals het uitbreiden van de Boev en het aannemen van de Experimenteerwet. De wereld van de zelfrijdende auto ontwikkelt zich continu en het mobiliteitssysteem nadert een wereld met zowel normale als zelfrijdende auto's. Nederland bereidt zich voor op deze tussenfase door in een vroeg stadium het experimenteren met zelfrijdende auto's te faciliteren. Door veel te testen en kennis op te doen, probeert Nederland risico's eerder in beeld te krijgen en een veilig toekomstig mobiliteitssysteem te realiseren. De toetskaders zijn in Nederland relatief gezien streng en uitgebreid. Er zijn veel processtappen, diverse elementen waarop een aanvraag wordt getoetst en meerdere partijen die hun akkoord moeten geven voor de praktijkproef. De lat ligt hoog en hiermee wordt getracht veiligheid zoveel mogelijk te borgen.

Uitnodigend testklimaat

Naast het borgen van veiligheid, wil Nederland ook de ruimte bieden aan initiatiefnemers om te komen testen. Vanwege die reden is er in 2015 begonnen met het mogelijk maken van praktijkproeven met zelfrijdende auto's. Zo is men bezig geweest met onder andere:

- het uitbreiden van de Boev door mogelijkheid te bieden voor proeven met zelfrijdende auto's met een inzittende bestuurder die in kan grijpen
- het maken van nieuwe wetgeving (de Experimenteerwet) dat experimenten mogelijk maakt met zelfrijdende auto's zonder bestuurder in het voertuig
- de risicogestuurde aanpak om het belemmeren van innovaties vanuit vastgestelde toetsingskaders zoveel mogelijk te voorkomen
- in samenspraak met marktpartijen door ontwikkelen van het toetsen.

Nederland is in beweging. Er zijn meerdere partijen die het Boev-proces hebben doorlopen en proeven hebben uitgevoerd en ook zullen er initiatiefnemers zijn die proeven zullen aanvragen en uitvoeren zonder bestuurder in het voertuig. Tevens is Nederland actief bezig met accountmanagement: het contact met (potentiële) initiatiefnemers. Echter, doordat Nederland in vergelijking met andere landen een lang en uitvoerig proces van ontheffing- en vergunningverlening kent, zijn er mogelijk diverse initiatiefnemers die Nederland als minder aantrekkelijk land bestempelen om in te testen. Ook zijn de Nederlandse processen niet altijd optimaal voorspelbaarder en transparant voor de initiatiefnemers.

Lerend testklimaat

De learning-by-doing aanpak die centraal staat in Nederland, zorgt ervoor dat er veel kennis opgedaan wordt. Niet voor niets worden Nederlandse partijen (o.a. de RDW en IenW) geregeld gevraagd om in internationale

context hun kennis en ervaringen te delen, bijvoorbeeld op congressen of (werkgroep)bijeenkomsten. In die zin loopt Nederland voorop. Echter, zijn er ook veel potentiële leermomenten in het systeem die (nog) niet benut worden, waarmee het systeem verder ontwikkeld zou kunnen worden. Hierbij valt te denken aan evaluaties die niet altijd worden uitgevoerd en het ontbreken van een rol- en taakverdeling voor partijen uit het systeem tijdens de uitvoer van praktijkproeven. Bovendien kan kennisdeling tussen partijen onderling beter en meer ingebed in de processen.»

Uit de analyse komen ook een drietal spanningsvelden naar voren, waar de onderdelen van het systeem elkaar tegen kunnen werken of zich er een dilemma voordoet. De onderzoekers geven aan dat hier niet een keuze wordt gevraagd, maar dat het van belang is dat op de juiste manier balans wordt gezocht. Daarbij gaat het ten eerste om het spanningsveld tussen veilig en uitnodigend. Omdat Nederland zo gefocust is op het borgen van de veiligheid, loopt het daarmee voorop. Maar dit systeem kan nadelig werken op de mate waarin het uitnodigend is voor testen en experimenten. Ook wordt een spanning geconstateerd tussen maatwerk en voorspelbaarheid. Nederland kiest voor maatwerk, waar testende partijen soms juist behoefte meer hebben aan voorspelbaarheid. Een derde spanningsveld is geconstateerd tussen leren en doen. Nederland kan meer de nadruk leggen op leren, zodat meer wordt geleerd. Dit kan als evaluatie en monitoring meer nadruk krijgen. Daarnaast wordt geadviseerd om de ervaringen van de testende partijen te gebruiken om inzicht te krijgen hoe het systeem van vergunning- en ontheffingverlening zelf kan worden verbeterd.

Het proces wordt dus als robuust beoordeeld, maar kan ook nog robuuster. Daartoe is de onderzoekers gevraagd om aanbevelingen mee te geven voor de verdere ontwikkeling in het systeem van vergunning- en ontheffingverlening. In het onderzoek zijn tien aanbevelingen gedaan, waarbij ik hieronder ook vermeld hoe ik daarmee om wil gaan.

Leg de rollen en processen die horen bij de experimenteerwet helder vast.

De rollen tussen de partijen en de processtappen zijn in basis in de behandelstukken van de experimenteerwet vastgelegd (Kamerstuk 34 838), in de nota naar aanleiding van het verslag en in de nota van antwoord. Meer specifiek is ter aanvulling hierop een ministeriële regeling bij de experimenteerwet opgesteld die tevens de loketfunctie van RDW en beschrijft welke stukken moeten worden aangeleverd voor de beoordeling van de aanvraag. Ik ga de nog meer gedetailleerde processen verder laten beschrijven en vastleggen door procesexperts binnen mijn ministerie. Deze zullen daarna ook gepubliceerd worden, waardoor er meer transparantie ontstaat over het proces.

Werk de rollen en verantwoordelijkheden tijdens het uitvoeren van praktijkproeven uit.

Voor deze aanbeveling geldt hetzelfde als bij 1. Deze processen worden in de uitwerking op procesniveau meegenomen.

Expliciteer de rollen van de ILT en de Taskforce Dutch Roads.

Met de ILT zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de ILT betrokken is bij het vergunningverleningsproces. De toezicht en handhavingstaken zijn met name bij de politie belegd en de ILT wordt meegenomen in de leerervaringen, ter voorbereiding op mogelijk toekomstig toezicht.

De taskforce Dutch Roads³ wordt alleen ingeschakeld als een wegbeheerder zelf aanvragende partij is. Dan is deze groep adviespartij aan RDW om belangenverstrengeling te voorkomen. Daarnaast is het van belang dat de wegbeheerders in de taskforce Dutch Roads geïnformeerd worden over de vergunningen die worden afgegeven en dat zij hun kennis hierover onderling delen.

Communiceer helder over de ingerichte rollen en processen, bijvoorbeeld online middels een duidelijk loket, ten behoeve van transparantie naar aanvragers.

In de ministeriële regeling die hoort bij de experimenteerwet is de RDW als loket aangewezen voor de aanvragen van vergunningen. Op de site van de RDW is informatie over de BOEV-ontheffing ontsloten. Ik bekijk hoe we de informatie daar transparanter kunnen presenteren en verder kunnen aanvullen met informatie over de experimenteerwet.

Ga in gesprek met partijen uit het systeem over hoe het proces ingericht kan worden, zodat het testklimaat uitnodigender wordt.

Ik zal RDW vragen om een dergelijke bijeenkomst jaarlijks te organiseren.

Overweeg het werken met risicoklassen, zoals in de medische wereld, voor mogelijkheden van een versneld proces. Doe dit zorgvuldig.

Het voorstel om te werken met risicoklassen naar voorbeeld uit de medische wereld is vooral bedoeld om onder bepaalde omstandigheden naar een lichter of eenvoudiger proces te gaan met een snellere doorlooptijd. Dit om het geheel meer uitnodigend te maken. Bijvoorbeeld bij herhalingsaanvragen of in nog te beschrijven omstandigheden. Momenteel wordt elke aanvraag nog steeds behandeld alsof deze in de zwaarste risicocategorie valt. Voorlopig hecht ik er ook aan dat dit zo blijft. Pas als inzicht is ontstaan in de wijze waarop de risicoklassen uitwerken, zal ik overwegen of het zinvol is om deze ook daadwerkelijk toe te passen. Het concept en de leerpunten van de medische sector wil ik wel verder verkennen op bruikbaarheid.

Stel een ontwikkelagenda op, waarin staat wat de overheid wil leren.

Bij het uitvoeren van testen en experimenten wordt momenteel meer specifiek capaciteit en aandacht besteedt aan welke lessen we willen leren van testen en experimenten. De wet geeft al diverse inhoudelijke handvatten. In de kern gaat het om de maatschappelijke effecten die bij een test horen die verder gaan dan technische uitkomsten van een test. Ik wil hierbij aansluiten bij de leerelementen die op Europees niveau zijn en worden beschreven in Europese roadmaps.

Richt evaluatiemomenten in en voer ze uit, zo kan het systeem zich blijven ontwikkelen.

Deze eis is opgenomen in de experimenteerwet. Het zal daarmee ook worden opgenomen in de procesbeschrijvingen zoals hierboven benoemd onder 1 en 2. Nu deze wet is ingegaan is dit aspect dan ook dwingend vastgelegd.

³ Dit is een groep met diverse wegbeheerders, die bij wijze van second opinion kunnen adviseren over een aanvraag aan RDW.

Organiseer een jaarlijkse informele bijeenkomst voor partijen uit het systeem voor de bespreking van acceptable means of compliance of voor meta-evaluatie.

Deze aanbeveling zal worden gecombineerd met de actie bij aanbeveling 5.

Verplicht het melden van incidenten en bijna-ongelukken. Analyseer deze goed, trek leerpunten eruit en leg het goed vast.

Deze verplichting om te melden is opgenomen in de ontheffingen en zal ook in de vergunningverlening worden verwerkt. Het borgen dat we uit deze situaties ook lessen trekken zal in de processen worden vastgelegd.

Met dit rapport, met inbegrip van zowel de conclusies over het huidige systeem, als de acties op de daarin genoemde aanbevelingen wil ik blijven ontwikkelen naar een adequaat, robuust en toekomstbestendig wettelijk kader voor het testen en experimenteren van zelfrijdende voertuigen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga