



# Andersson Elffers Felix

Invulling van Beoordeling  
Advies Commissie onder  
Experimenteerwet

Eindrapport extern

25-10-2022

# Managementsamenvatting

## Achtergrond en vraag

De Experimenteerwet biedt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het testen van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarbij de bestuurder zich op afstand bevindt. De Beoordeling Advies Commissie (BAC) is bedoeld om een onafhankelijke toets te doen op het proces dat doorlopen is voor een vergunningverlening. De commissie checkt of dit proces zorgvuldig uitgevoerd is en of alle (rest)risico's volledig in beeld zijn en beheerst worden. IenW heeft aan AEF gevraagd wat de *best practices* zijn voor een dergelijke commissie en wat de wenselijke groepsgrootte van de BAC is.

## De BAC heeft naast procesmatige, ook inhoudelijke kennis

De BAC voert een procesmatige toets uit, maar om goed te kunnen toetsen is binnen de BAC zowel procesmatige als inhoudelijke kennis noodzakelijk. Een helder toetingskader, duidelijke rolverdeling, stevige voorzitter, spelregels en een samenstelling, waarin de procesmatige component overheerst, helpen om de inhoudelijke toets niet over te doen.

## We adviseren een BAC met een vaste kern en een flexibele poule

De aanvragen en aanvragers onder de Experimenteerwet kunnen zeer uiteenlopen, waardoor verschillende expertises nodig zijn. We adviseren daarom om te werken met een commissie met deels vaste leden en deels een flexibele schil. Een dergelijke commissie borgt het lerend vermogen, kan zich volledig toespitsen op het type vraagstuk en borgt de onafhankelijkheid. Omdat de kerntaak van de commissie

procestoetsing is, zou het merendeel van de vaste kern van de BAC (inclusief de voorzitter) moeten bestaan uit leden met kennis van vergunningaanvragen en werkprocessen. Per vergunningaanvraag beoordeelt de vaste kern van de BAC op basis van de benodigde expertise en onafhankelijkheid welke deelnemers uit de flexibele poule betrokken worden. De geselecteerde leden uit de poule zijn voor de betreffende toetsing volwaardige leden van de BAC en hebben een gelijkwaardige stem in de beoordeling als de vaste leden van de BAC.

## We stellen voor de BAC uit vijf leden te laten bestaan

Ons advies is om de BAC uit vijf leden te laten bestaan: drie leden als vaste kern, en twee inhoudelijke experts. Dit aantal maakt een overzichtelijke commissie die tegelijk groot genoeg is om verschillende expertisegebieden een plek te geven. We adviseren om vier tot zes deskundigen tot de poule met kennis op het gebied van smart mobility toe te laten. Dit aantal is overzichtelijk, biedt experts de kans om regelmatig deel te nemen en biedt de ruimte voor een variëteit aan expertisegebieden.

## We adviseren een BAC met een breed arsenaal aan expertise

De leden van de BAC beschikken samen in ieder geval over kennis van procesauditing (voorzitter), innovatieprocessen (vaste kern), vergunningverlening (vaste kern) en smart mobility (poule-leden). De BAC zou moeten werken met een combinatie van praktische en wetenschappelijke kennis. Het ligt in het verlengde van de benodigde kennis voor vaste leden dat zij uit de praktijk komen.



# Inhoud

## Hoofdstuk

1. Inleiding en aanpak
2. Achtergrond bij Experimenteerwet
3. Invulling van BAC op basis van ervaring van vergelijkbare commissies

## Bijlagen

## Pagina

4

10

13

22

Dit document is opgemaakt voor online gebruik. Wilt u het printen? Zorg dan dat de printinstellingen op "staand" en "volledig scherm" staan.



# Inleiding en aanpak

# Inleiding | Er is behoefte aan advies over de Beoordeling Advies Commissie onder de Experimenteerwet

## De Experimenteerwet brengt nieuwe mogelijkheden

De Experimenteerwet biedt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het testen van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarbij de bestuurder zich op afstand bevindt.

## In de Experimenteerwet wordt gebruik gemaakt van een BAC

De Beoordeling Advies Commissie (BAC) is bedoeld om een onafhankelijke toets te doen op het proces dat doorlopen is voor een vergunningverlening. De commissie checkt of dit proces zorgvuldig uitgevoerd is en of alle (rest)risico's volledig in beeld zijn en beheerst worden.

## Het ministerie van IenW vraagt advies over de invulling van de BAC

Het ministerie van IenW heeft behoefte aan een advies over de invulling van de BAC. Het ministerie heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd dit onderzoek uit te voeren. In dit document doen we verslag van onze bevindingen en komen we tot een longlist van potentiële leden van de BAC.

## Het ministerie heeft AEF drie vragen gesteld

De concrete vragen die door het ministerie aan AEF gesteld zijn voor dit onderzoek, luiden als volgt:

1. Welke **werkzame elementen** (best practices) zien we in vergelijkbare organen, die relevant zijn voor de BAC?
2. Wat is de wenselijke **groeps grootte** van de BAC?

Het onderzoek is bedoeld om op basis van een onafhankelijk advies over de invulling van de BAC tot een groslijst met potentiële leden van de commissie te komen. Het doel was niet om deze potentiële leden ook al te benaderen.

# Inleiding | Voor het advies over de BAC nemen we de eerder gemaakte keuzes van het ministerie als vertrekpunt

De BAC is bedoeld om een procesmatige toets te doen op de inhoudelijke beoordeling van een vergunningaanvraag onder de Experimenteerwet. De vraag hierbij is of de inhoudelijke beoordeling zorgvuldig is uitgevoerd. Dit gebeurt tegen de achtergrond dat de Experimenteerwet een nieuwe wet is, waar nog geen ervaring mee is opgedaan. Ook is nog niet helder voor welke initiatieven een vergunningaanvraag te verwachten is, waardoor ook nog niet duidelijk is hoe de inhoudelijke toets er precies uit dient te zien. Doordat de initiatieven sterk van elkaar kunnen verschillen, kan de aanpak van de inhoudelijke toetsing ook aanzienlijk uiteenlopen. Een procesmatige toets door de BAC kan gezien de potentiële verschillen fungeren als extra check.

In theorie zijn er meerdere manieren waarop een procestoets uit te voeren is. Denk bijvoorbeeld aan het instellen van een BAC, een beoordeling door een onafhankelijk onderzoeks- of certificeringsbureau, of een toets door een reeds bestaande auditororganisatie binnen het Rijk. Deze opties hebben allemaal voor- en nadelen. Het ministerie kiest voor het instellen van een BAC. Wij nemen deze keuze als vertrekpunt voor ons advies.

## Uitgangspunten van het ministerie van IenW voor de BAC

- De BAC beoordeelt **onafhankelijk** van de betrokken organisaties.
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat **coördineert/faciliteert** de BAC, maar heeft geen rol in de beoordeling.
- Wat betreft profielen is een **mix van expertise** op inhoud en proces wenselijk, doch de specifieke rol van de BAC ziet toe op de **beoordeling van het proces** (de BAC geeft dus niet nog eens een inhoudelijke beoordeling vanuit eigen expertise).
- Een lid van de BAC neemt hieraan deel **op persoonlijke titel** en niet vanuit zijn of haar organisatie. Het lid opereert daarmee zonder last of ruggespraak.
- De BAC bestaat uit een **poule van beoordelaars**, waarvan de exacte omvang en samenstelling per vergunningaanvraag kan verschillen (bijvoorbeeld wanneer (schijn van) belangenverstrengeling optreedt of het gaat om een relatief eenvoudige (vergelijkbaar met eerdere) aanvraag).
- De BAC geeft een **advies** aan de minister. Dit advies hoeft niet unaniem te zijn. De minister beoordeelt op zijn of haar beurt het advies van de BAC naast het advies dat het resultaat is van de inhoudelijke beoordeling.

# Aanpak | Om tot ons advies te komen, hebben we een aantal stappen doorlopen

## Als start hebben we gesproken met direct betrokken organisaties

Om ons een beeld te vormen van het vergunningverleningsproces onder de Experimenteerwet hebben we gesproken met medewerkers van het ministerie van IenW, de RDW en het CBR. In een drietal interviews hebben we gesproken over de inhoudelijke beoordeling van vergunningaanvragen en de behoefte aan een procesmatige toets.

## Vervolgens hebben we gezocht naar vergelijkbare commissies

We hebben een groslijst gemaakt van andere commissies die zich ook toeleggen op het uitvoeren van een procesmatige toets. Deze groslijst is tot stand gekomen op basis van ons eigen netwerk.

Op basis van onze analyse kwamen we uiteindelijk tot een groslijst van elf commissies met een vergelijkbare rol. Deze commissies hebben we vergeleken met de rol en werkzaamheden van de BAC. Met de commissies met de grootste overlap met de activiteiten van de BAC hebben we contact gelegd voor een nader gesprek.

## We voerden gesprekken met vier vergelijkbare commissies

In totaal hebben we met vier commissies gesproken die activiteiten uitvoeren die vergelijkbaar zijn met die van de BAC. In de gesprekken met deze commissies lag de nadruk op de volgende thema's :

- Rol en verantwoordelijkheid
- Manier van werken
- Borging van onafhankelijkheid
- Samenstelling en taakverdeling
- Onzekerheden in het speelveld

De vier commissies die we gesproken hebben zijn de Mijnraad, de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie, de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden en de Centrale Commissie Dierproeven.

# Aanpak | We haalden de werkzame elementen op bij vier andere adviescommissies (1/2)

## **Mijnraad**

De Mijnraad adviseert de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de verlening van mijnbouwvergunningen (o.a. voor het opsporen/winnen van delfstoffen, het opslaan van stoffen en het opsporen van CO2-opslagcomplexen). Verschillende adviezen van andere partijen worden allemaal voorgelegd aan de Mijnraad. De Mijnraad bestudeert de adviezen (1) afzonderlijk, (2) in hun onderlinge samenhang en (3) in de bredere maatschappelijke context. Op basis daarvan komt ze tot een eigen advies.

### *Samenstelling van de Mijnraad*

De Mijnraad bestaat uit acht leden en één voorzitter. De leden hebben verschillende expertises. In zijn totaliteit beschikt de Mijnraad over deskundigheid op het gebied van politiek-bestuurlijke verhoudingen, veiligheid/toezicht, geologie, juridische en financieel-economisch aspecten, technologie/innovatie en ruimtelijke ordening. Een secretariaat vanuit de Rijksdienst van Ondernemend Nederland ondersteunt de Mijnraad (3 medewerkers, gezamenlijk minder dan 3 fte).

### *Benoeming van de leden van de Mijnraad*

In beginsel wordt een lid benoemd voor een periode van vier jaar. De commissieleden kunnen eenmaal herbenoemd worden.

## **Regionale Toetsingscommissies Euthanasie (hierna: RTE)**

In het geval van euthanasie wordt een strakke procedure gevolgd. Onderdeel

daarvan is dat de gemeentelijk lijkschouwer de RTE informeert na een geval van euthanasie. Meldingen die in beginsel geen vragen oproepen worden door deze toetsingscommissie digitaal beoordeeld. In het geval dat de melding wel vragen oproept wordt deze behandeld op een commissievergadering. De beoordeling vindt in eerste instantie plaats op basis van de ontvangen documenten, bij aanvullende vragen worden deze schriftelijk, telefonisch of in een gesprek gesteld aan de betrokken arts of artsen.

### *Samenstelling van de RTE*

Elk van de vijf regio's bestaat uit drie juristen (tevens voorzitter), drie artsen en drie deskundigen inzake ethische of zingevingvraagstukken. In totaal bestaat de RTE daarmee uit 45 commissieleden. De zaken worden steeds beoordeeld door drie commissieleden (een jurist, arts en ethicus). De commissies worden ondersteund door een secretaris, procesondersteuners en een bedrijfsbureau (ongeveer 25 medewerkers). De secretaris heeft een raadgevende stem in de commissievergaderingen.

### *Benoeming van de leden van de RTE*

De commissieleden worden openbaar geworven en voorgedragen door de RTE. De ministers van VWS en JenV benoemen de leden vervolgens voor vier jaar. Deze periode kan verlengd worden met nogmaals vier jaar. Alhoewel de ministers leden benoemen, zijn zij niet bevoegd aanwijzingen te geven over de inhoud van de toetsing.



# Aanpak | We haalden de werkzame elementen op bij vier andere adviescommissies (2/2)

## Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (hierna: Ca)

De Centrale autoriteit (Ca) is onderdeel van het ministerie van JenV. De Centrale autoriteit voert drie verdragen uit. Eén van die verdragen is het Haags Adoptieverdrag van 1993. Het doel van het Haags Adoptieverdrag is om kinderen en hun families te beschermen tegen de risico's die interlandelijke adoptie met zich mee kunnen brengen. De Ca draagt er zorg voor dat de procedure van de adoptie op een zorgvuldige manier verloopt. En dat de adoptie in het belang van het kind is. In het kader van adoptie beoordeelt de Ca of het juiste proces doorlopen is.

Omdat de Ca onderdeel is van het ministerie van JenV benoemt de autoriteit geen leden, maar heeft ze medewerkers. De Ca werkt met een vast team van vijf personen.

## Centrale Commissie Dierproeven (hierna: CCD)

De CCD voert op basis van de Wet op Dierproeven verschillende taken uit. Een van haar kerntaken is het beoordelen van aanvragen voor een projectvergunning dierproeven. Dat doet zij mede op basis van een advies van een Dierexperimentcommissie (DEC). Er bestaan in Nederland 16 DEC's (elk bestaande uit minstens zeven leden). De DEC brengt een advies uit aan de CCD over de projectvergunningaanvraag. De CCD beoordeelt deze.

## Samenstelling van de CCD

De CCD is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. De CCD bestond in 2020 nog uit vijf leden, maar wordt momenteel uitgebreid naar zeven leden. Op deze manier wordt aansluiting gezocht bij de omvang van de DEC. De commissie wordt ondersteund door het Ondersteunend Bureau Dierproeven en Alternatieven (OBDA), dat is gepositioneerd binnen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

## Benoemen van leden

CCD-leden blijven aangesteld voor een periode van vijf jaar en de leden kunnen eenmaal hoogstens voor vijf jaar herbenoemd worden. Er wordt met oog op continuïteit gewerkt met een aftreeschema. De CCD bestaat momenteel uit een ethicus, proefdierdeskundige, directeur proefdierinstelling, 3V expert en een specialist alternatieven voor dierproeven. De commissieleden van de CCD vallen onder de Integriteitsregeling van de Rijk. Op basis daarvan gelden strikte voorwaarden aan over nevenfuncties.

Kenmerk	Mijnraad	RTE	Ca	CCD
Vorm	Onafhankelijke commissie	Onafhankelijke commissie	Onderdeel ministerie	ZBO
Procesmatige versus inhoudelijke toets	Voornamelijk inhoudelijk	Deels inhoud, deels proces	Deels inhoud, deels proces	Deels inhoud, deels proces
Frequentie toets	Bij elke vergunningsaanvraag	Voor elke casus	Voor elk kinddossier	Bij elke aanvraag
Schatting advies per jaar	43 dossiers in 2021	7666 meldingen in 2021	+/-75 kinddossiers <sup>1</sup>	225 vergunningaanvragen in 2021 <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Het aantal kinddossiers is een schatting, gebaseerd op het aantal adopties. De beoordeling en besluitvorming vindt niet altijd in hetzelfde jaar plaats. Ook volgt er in sommige gevallen een afwijzing na de beoordeling.

<sup>2</sup>55 vergunningen zijn in 2020 aangevraagd, waarbij het besluit over het al dan niet vergunnen is genomen in 2021. 63 vergunningen zijn in 2021 aangevraagd, maar het besluit daarvan wordt genomen in 2022.





# Achtergrond Experimenteerwet



# Achtergrond | De Experimenteerwet maakt het testen van zelfrijdende voertuigen zonder bestuurder mogelijk

Zelfrijdende systemen kunnen een bijdrage leveren aan verkeersveiligheid, bereikbaarheid en duurzaamheid. Bijvoorbeeld door de doorstroming van het verkeer soepeler te laten verlopen en/of het aantal files te verminderen.

## **De Experimenteerwet is een aanvulling op de Boev**

De technologische ontwikkelingen op het gebied van hoogwaardige geautomatiseerde motorrijtuigen volgen elkaar in rap tempo op. De regelgeving zou daarom toekomstbestendig moeten zijn. In 2015 is het Besluit ontheffingsverlening exceptioneel verkeer (Boev) aangepast om de mogelijkheid te bieden om zelfrijdende auto's te testen op de openbare weg. Onder het Boev dient er echter wel ten alle tijden een bestuurder aanwezig te zijn in het voertuig. De Rijksdienst Wegverkeer (RDW) is de organisatie om deze ontheffing te verlenen.

## **De Experimenteerwet richt zich op voertuigen met bestuurder op afstand**

Sinds 1 juli 2019 is in Nederland de Experimenteerwet van kracht. De wet vult de huidige experimenteerruimte van het Boev aan. De Experimenteerwet maakt het mogelijk om onder strikte voorwaarden zelfrijdende auto's te testen op de openbare weg. Het gaat specifiek om experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarbij de bestuurder zich op afstand bevindt.

Daarbij kan gedacht worden aan een personenauto met een autopilootfunctie die het stuur en de communicatie tussen auto's een bepaalde periode overneemt. Andere opties zijn zelfrijdende bezorgrobots of zelfrijdende OV-busjes met een *operator* op afstand.

Onder de Experimenteerwet kan een vergunning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verleend worden. Voordat deze toestemming verleend wordt, dient eerst een vergunningaanvraagproces doorlopen te worden. Dit proces borgt dat er een verantwoord risico genomen wordt ten behoeve van innovatie.

# Vergunningaanvraag | Het aanvraagproces is stevig vormgegeven

## Het vergunningaanvraagproces onder de Experimenteerwet

Voor het afgeven van een vergunning vindt een risicoanalyse plaats op de onderdelen die voor die specifieke aanvraag relevant zijn. Daarbij valt te denken aan het motorrijtuig en de infrastructuur- en gedragsaspecten van het experiment. Daarbij wordt een inhoudelijke toets gedaan door de relevante beoordelingsorganisaties. Voorbeelden zijn de RDW, het CBR en de politie. Zij maken een risicoanalyse en wegen af of de risico's voor onder meer de verkeersveiligheid zijn ondervangen. Vervolgens doet de BAC een toets op het doorlopen proces.

### Hoofdfases voor experimenten in Experimenteerwet

1. Voorbereidende fase tot aanvraag
2. Intake
3. Voorbereiding tot beoordeling
4. Beoordeling op inhoud
5. Beoordeling op proces en juridische toets
6. Uitvoering
7. Evaluatie

## De rol van de BAC in het vergunningaanvraagproces

In de aanvraagprocedure Experimenteerwet is beschreven dat de Beoordeling Advies Commissie (BAC) het proces beoordeelt. Daarmee doet ze een uitspraak over de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het voorgenomen vergunningsbesluit.

Het resultaat van de inhoudelijke fase, te weten het dossier en de concept vergunning, wordt ter beoordeling aangeboden aan de BAC. De BAC bestudeert deze documentatie en kijkt ook naar de gevolgde procesgang. Over beide geeft de BAC een oordeel. Dit oordeel betreft dus een toetsing op het proces en niet op de inhoud.





# Invullig BAC



# Invulling | De BAC toets aan de hand van een transparant kader het doorlopen proces

## De BAC werkt met transparant toetsingskader

Voor de toets op het doorlopen proces werkt de BAC met een kader, waarin aangegeven is op welke criteria de commissie de toetsing uitvoert. Dit kader communiceert de BAC in de richting van betrokkenen (aanvragers en commissie inhoudelijke toetsing), zodat op voorhand helder is waar de commissie precies naar kijkt. Het toetsingskader heeft ook tot doel de consistentie in de beoordelingen door de BAC de borgen en optimaal te kunnen leren van de ervaringen die worden opgedaan.

De BAC stelt het toetsingskader zelf op. Een aandachtspunt hierbij is dat het kader ziet op een procesmatige toetsing en niet op een herhaling van de inhoudelijke toetsing van een vergunningaanvraag.

## Het toetsingskader bestaat vooralsnog uit acht criteria

Op hoofdlijnen beoordeelt de BAC of:

1. De beoordeling heeft plaatsgevonden met **state of the art kennis**
2. Alle **relevante expertisegebieden** aan tafel aanwezig waren
3. In het vergunningaanvraagproces **alle stappen** zijn doorlopen
4. De inhoudelijke beoordeling **verifieerbaar en traceerbaar** is
5. In het inhoudelijk advies **alle overwegingen** voldoende meegewogen zijn
6. De **restrisico's** voldoende in beeld zijn en voldoende beheerst worden
7. Het advies **consistent** is met eerdere inhoudelijke adviezen

8. Het advies **onafhankelijk** tot stand gekomen is

## Het toetsingskader ontwikkelt zich in de loop van de tijd

Het werk van de BAC is nieuw. Om dit reden is het belangrijk om te leren van opgedane ervaringen. Deze ervaringen kunnen en zullen naar verwachting leiden tot een aanpassing van het toetsingskader.



## Lessen vanuit andere commissies over het werken met een beoordelingskader

- De RTE baseert haar oordeelsvorming op wetgeving, rechtspraak, de euthanasiecode en vorige uitspraken. De commissieleden hebben ruimte om gemotiveerd af te wijken van de code en eerder gegeven oordelen. Veel voorkomende en niet vragen oproepende meldingen worden beperkt gemotiveerd afgedaan. Voor complexe meldingen is maatwerk nodig.

# Inrichting | Om op de criteria te toetsen is binnen de BAC zowel procesmatige als inhoudelijke kennis noodzakelijk

## De BAC heeft domeinkennis op het gebied van smart mobility

Het feit dat de BAC een procesmatige toets uitvoert, betekent niet dat er in de BAC geen inhoudelijke domeinkennis op het gebied van *smart mobility* aanwezig dient te zijn. Ervaringen van andere commissies leren dat een procesmatige toets kennis van de inhoudelijke materie vergt. Zonder deze kennis bestaat het risico dat een procesmatige toets zich verengt tot een 'vinklijst'.

criterium	Toelichting	Benodigde competenties BAC (inhoudelijk of procesmatig)
<b>State of the art kennis</b>	Was kennis die aan tafel zat bij de inhoudelijke beoordeling de juiste?	Inhoudelijke kennis van de sector (smart mobility)
<b>Relevante expertisegebieden aanwezig</b>	Was de aanwezige expertise volledig? Missen er nog belangrijke expertises in het advies?	Inhoudelijke kennis van de sector (smart mobility)
<b>Alle stappen doorlopen</b>	Zijn alle stappen uit de aanvraagprocedure Experimenteerwet doorlopen?	Procesmatige kennis
<b>Verifieerbaarheid en traceerbaarheid van de inhoudelijke beoordeling</b>	Is de denklijn van de inhoudelijke beoordeling te reconstrueren? Kunnen de (deel)conclusies geverifieerd worden door onderliggende stukken?	Procesmatige kennis
<b>Alle overwegingen meegenomen</b>	Zijn de perspectieven van de verschillende partijen uit de inhoudelijke beoordeling geland in het advies?	Procesmatige kennis
<b>Volledigheid restrisico's</b>	Zijn alle restrisico's in acht genomen? Missen er nog restrisico's?	Inhoudelijke kennis van de sector (smart mobility)
<b>Consistentie advies</b>	Hoe verhoudt dit advies zich ten opzichte van eerdere oordeelsvorming? Is het consistent met eerdere adviezen?	Inhoudelijke kennis van de sector (smart mobility)
<b>Onafhankelijkheid</b>	Is het advies voldoende onafhankelijk tot stand gekomen? Wegen er andere belangen mee in het advies?	Procesmatige kennis

# Invulling | De inhoudelijke kennis dient ten dienste te staan van de procesmatige toetsing door de BAC

## De BAC moet het werk van de inhoudelijke toetsing niet herhalen

Het risico van de aanwezigheid van domeinkennis, is dat de inhoudelijke beoordeling overnieuw gedaan wordt. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling en moet dan ook voorkomen worden.

## Er zijn verschillende beheersmaatregelen mogelijk om dit te voorkomen

Om het risico te beperken dat de BAC het werk van de inhoudelijke beoordeling van een vergunningaanvraag over gaat doen, zijn verschillende beheersmaatregelen mogelijk:

- Eenduidig toetsingskader met een focus op proces (op hoofdlijnen)
- Zodanige samenstelling dat de inhoudelijke component niet overheerst
- Heldere rolverdeling tussen leden van de commissie
- Stevige voorzitter die de BAC bij de procesmatige les houdt
- Gedragen spelregels voor de interactie binnen de commissie



## Lessen vanuit andere commissies over de balans proces/inhoud

- De **Ca** heeft in het verleden veel aandacht gehad voor de procesmatige toets. Ze hebben in de afgelopen jaren meer aandacht gekregen voor de inhoudelijke component. Zij geven aan dat inhoudelijke kennis helpt en noodzakelijk is in het stellen van kritische vragen.
- De **CCD** geeft aan overlap te zien tussen het werk van de DEC's en de CCD. De reden daarvoor is mogelijk dat de CCD de verantwoordelijkheid draagt voor wat er uiteindelijk vergund wordt. Bovendien bestond er voorheen minder consistentie tussen de zeventien DECS. Daarom was de CCD in meerdere mate inhoudelijk betrokken om de consistentie te bevorderen.
- Een ICT-systeem ondersteunt de **CCD** in haar toets. Het systeem bevat een overzicht van de wettelijke verplichtingen.



# Invulling | De variëteit aan mogelijke aanvragen vraagt om flexibiliteit in de samenstelling van de BAC

## De aard van het vraagstuk vraagt om flexibiliteit

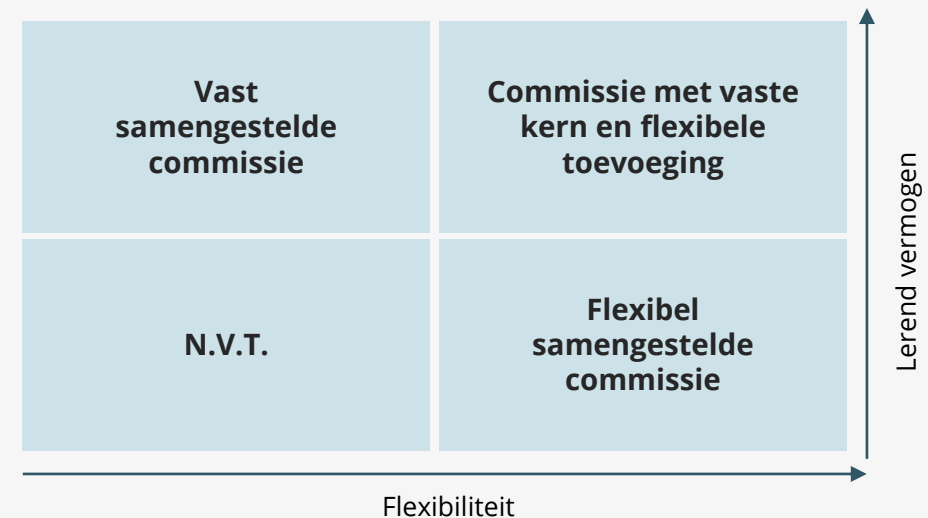
De aanvragen onder de Experimenteerwet kunnen zeer uiteenlopen. Een op afstand bestuurd OV-busje vraagt om een andersoortig experiment dan een kleine maaltijden-bezorgrobot. Afhankelijk van het type experiment is het mogelijk dat andere beoordelaars nodig zijn voor een adequate procesmatige toetsing en risicoanalyse. Ook kunnen uiteenlopende partijen bij een vergunningaanvraag betrokken zijn, die mogelijk kunnen overlappen met de moederorganisatie van de leden van de BAC.

## Er zijn verschillende manieren om de BAC in te vullen

In hoofdlijnen bestaan er drie vormen om invulling te geven aan de BAC:

1. Een **vaste commissie**: De commissie bestaat altijd uit hetzelfde aantal leden, de leden maken deel uit van elke procesbeoordeling. De commissie heeft de ruimte om zichzelf te evalueren en hiervan te leren. Ze kan haar competenties minder goed aanpassen op specifieke situaties.
2. Een commissie met deels **vaste leden** en deels een **flexibele poule**. Deze commissie borgt het lerende vermogen, maar kan zich volledig toespitsen op het type vraagstuk.
3. Een volledig **flexibele commissie**. De leden variëren op basis van het type aanvraag en zijn dus volledig toe te spitsen op de benodigde capaciteiten. Het grote nadeel van deze variant is dat de commissie weinig consistentie kan bieden en het lerend vermogen binnen de commissie beperkt is. Daarnaast vraagt het veel organiserend vermogen.

Een variant van de eerste mogelijkheid is een vaste commissie met de mogelijkheid om specifieke, externe deskundigen in te schakelen voor een advies. Deze deskundigen gaan dan deel uitmaken van de BAC.



# Invulling | We adviseren een BAC met een vaste kern en een flexibele toevoeging van *smart mobility* experts

De BAC heeft een belangrijke taak, die ze consequent goed moet uitvoeren. Daarvoor zijn ervaring en lerend vermogen noodzakelijk. Tegelijk moet de BAC wendbaar zijn gezien de grote variëteit in aanvragen. Dat vraagt om een stabiele kern in combinatie met een flexibele poule van leden.

Omdat de kerntaak de procestoetsing is en deze relatief consistent is onafhankelijk van het type aanvraag, zou de vaste kern van de BAC moeten bestaan uit leden met kennis van vergunningaanvragen en werkprocessen. Het gaat daarbij om het merendeel van de leden van de BAC. Zij borgen de continuïteit, de consistentie en het lerend vermogen binnen de BAC. Omdat de kern van de taak van de BAC op het proces ligt en het risico op inhoudelijke hertoetsing groot is heeft de voorzitter van de BAC proceskennis.

Afhankelijk van het type experiment zijn voor de toetsing verschillende inhoudelijke expertises noodzakelijk. Ons voorstel is om hiervoor een vaste poule van deskundigen te organiseren. Per vergunningaanvraag beoordeelt de vaste kern van de BAC welke deelnemers uit deze poule betrokken worden. Hierbij kijken de vaste leden naar de benodigde inhoudelijke kennis en de vereiste onafhankelijkheid. De geselecteerde leden uit de poule zijn voor de betreffende toetsing volwaardige leden van de BAC en hebben een gelijkwaardige stem in de beoordeling als de vaste leden van de BAC.



## Lessen vanuit andere commissies over de uitwisselbaarheid van leden

- De **Ca** werkt met een vast team van vijf medewerkers. Als er extra kennis nodig hebben winnen zij advies in bij externe partijen met kennis van het vraagstuk. Het gaat dan doorgaans om informatie die niet specifiek toegespitst is op één casus.
- Indien er onduidelijkheid bestaat binnen de **CCD** en de benodigde kennis binnen de CCD niet voor handen is, schrijven zij een expert op dat gebied uit het buitenland aan.
- De **Mijnraad** neemt het expliciet in haar verslagen op als bepaalde kennis op een dossier ontbreekt. Waar nodig huren ze een externe in voor onderzoek, maar dat gaat niet om individuele aanvragen.
- De oordeelsvorming vindt binnen de **RTE** plaats in drietallen. Wanneer er sprake is van een complexe melding, is het mogelijk de melding in te brengen in een digitaal discussieplatform. Daarin zitten alle 45 leden van de RTE en de juristen/secretarissen die de commissies ondersteunen.

# Invulling | Ons advies is de BAC per toets te laten bestaan uit vijf leden

## Ons advies is om de BAC uit vijf leden te laten bestaan

Met een aantal van vijf leden ontstaat een overzichtelijke commissie die tegelijk de mogelijkheid biedt om daarin verschillende expertisegebieden een plek te geven. Het oneven aantal is behulpzaam voor de besluitvorming.

De vaste kern bestaat uit drie leden, waaronder de voorzitter. Deze drie leden worden per vergunningaanvraag aangevuld met twee inhoudelijk experts. Alle leden (vast en flexibel) hebben binnen de BAC een gelijke positie.

## De poule van experts kan bestaan uit vier tot zes personen

De poule van inhoudelijk deskundigen bestaat uit experts met kennis op het gebied van *smart mobility*. We stellen voor om vier tot zes deskundigen tot deze poule toe te laten. Dit aantal is overzichtelijk en biedt tegelijk de ruimte voor een variëteit aan expertisegebieden. Met dit aantal bestaat ook de kans dat de experts regelmatig opgeroepen worden om te participeren in de BAC.



## Lessen op het gebied van omvang bij andere commissies

- De **CA** bestaat uit drie adviseurs, een beleidsmedewerker en een coördinator. Vergaande besluiten worden door het afdelingshoofd genomen. Hierbij kan gedacht worden aan afwijzingsbesluiten. Tevens zit het afdelingshoofd een overleg voor waar alle plaatsingsvoorstellen worden besproken.
- De **CCD** werkte voorheen met vijf leden. Momenteel breidt ze dit aantal uit naar zeven leden aan te sluiten bij de omvang van de DEC's. De voorzitter kan doorslag geven bij het staken van de stemmen.
- De **Mijnraad** bestaat momenteel uit negen mensen. Het aantal mensen in de commissie is ingegeven door de thematiek in het veld. De raad zoekt voldoende leden om het veld te kunnen dekken. Het aantal kan in theorie fluctueren met de thematiek die in het veld speelt.
- Vanuit de **RTE** vindt de oordeelsvorming plaats vanuit drie mensen. Er is expres voor een oneven aantal gekozen met het oog op besluitvorming. De RTE brengt indien er sprake is van complexe meldingen het oordeel in de discussieruimte. Bij uiteenlopende meningen kan deze discussieruimte ook bijdragen aan de oordeelsvorming.

# Invulling | We adviseren een breed samengestelde BAC met expertise uit de praktijk en de wetenschap

## De leden van de BAC beschikken samen over de benodigde kennis

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de kennisgebieden die de leden van de BAC in ons beeld zouden moeten afdekken.

Type kennis	Toelichting
Kennis van procesauditing (voorzitter)	Ervaring met het uitvoeren van procesaudits en achtergrond in auditing
Kennis van innovatieprocessen	Ervaring met de invulling van innovatieprocessen en de omgang met risico's daarbinnen
Kennis van vergunningverlening	Ervaring met de juridische kant van vergunningverlening, inclusief toezicht en handhaving
Inhoudelijke expertise (wisselend)	Expertise op een specifiek onderdeel binnen het domein van <i>smart mobility</i>
Inhoudelijke expertise (wisselend)	Expertise op een specifiek onderdeel binnen het domein van <i>smart mobility</i>

## De BAC bestaat uit een mix van wetenschappers en praktijkmensen

We adviseren om binnen de BAC te werken met een combinatie van praktische en wetenschappelijke kennis en ervaring. Het voorstel hierbij is om de vaste kern uit leden te laten bestaan met praktijk kennis en de poule van leden met een achtergrond op het gebied van *smart mobility* uit de wetenschap te selecteren.



## Lessen op het gebied van profielen bij andere commissies

- In het verleden, voordat de **Ca** bestond uit verschillende disciplines (jurist, orthopedagoog, beleidsmedewerker en twee behandelaren), waren er voornamelijk juristen werkzaam. De **Ca** onderstreept het belang van het combineren van verschillende disciplines om tot optimale oordeelsvorming te komen.
- De **Ca** heeft geleerd dat er voldoende kennis nodig is van de praktijk om een goede beoordeling te kunnen maken van dossiers. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat er veel wetenschappelijke kennis voor handen is die actief benut kan worden.
- De **CCD** herkent dat het werken met wetenschappers een nadruk legt op de inhoudelijke kant van een toets.
- Binnen de commissies van de **RTE** zijn zowel medisch professionals als andere disciplines vertegenwoordigd. De **RTE** neemt daarbij ook praktijkervaring en wetenschappelijke ervaring in acht



# Invulling | Het werken met een poule van experts biedt de mogelijkheid de onafhankelijkheid van de BAC te borgen

## Expertmatige leden worden geselecteerd op hun onafhankelijkheid

Door de beperkte omvang van het domein kennen veel van de betrokkenen elkaar en is de kans groot dat zij vanuit uiteenlopende rollen met elkaar te maken hebben. Door te werken met een poule van inhoudelijke experts kan per vergunningaanvraag niet alleen de juiste kennis geselecteerd worden, maar kan ook de onafhankelijkheid van de leden van de BAC geborgd worden. In de selectie van leden uit de poule is belangrijk na te gaan of een lid op een autonome wijze tot een oordeelsvorming kan komen over een vergunningaanvraag en of hier geen andere belangen spelen.

## Aanvullend borgt de BAC de eigen onafhankelijkheid

De BAC neemt uiteenlopende maatregelen om de eigen onafhankelijkheid te garanderen, bijvoorbeeld door:

- Nevenfuncties van leden voorafgaand aan de selectie te toetsen
- Naar buiten toe transparant te zijn over deze nevenfuncties
- Zelf evaluaties te doen op onafhankelijkheid en autonome oordeelsvorming
- Onafhankelijkheid een specifiek aandachtspunt voor de voorzitter te maken

## De minister benoemt de voorzitter als eerste

In samenspraak met de voorzitter worden de overige leden benoemd. Zij zoeken naar een balans in gewicht tussen de leden en de voorzitter.



## Lessen op het gebied van onafhankelijkheid bij andere commissies

- Voor de **Ca** speelt onafhankelijkheid een rol wanneer het gaat om het inwinnen van extern advies. Het gaat dan (buiten overheidsinstellingen) om gespecialiseerde bureaus die praktiseren op het specifieke aandachtsgebied. De Ca weegt daarom verschillende adviezen en onderzoekt wat de bron van de informatie is.
- De **CCD** werkt ook in een specialistisch domein waarin weinig experts voorhanden zijn. Ze borgt haar onafhankelijkheid onder andere door een termijn vast te stellen (vijf jaar) waarin een lid geen beoordeling mag maken van een organisatie waar hij/zij zelf gewerkt heeft. Ook verschijnen de vergaderslagen online en is van alle leden een verklaring van belangen en een verkort CV openbaar gemaakt op de eigen website..
- Het domein van de **Mijnraad** is dermate specialistisch dat mogelijke leden van de commissie eerder verbonden zijn geweest aan vergunningaanvragers. De raad weegt daarom onafhankelijkheid mee in de selectie van leden, is transparant over de voorgeschiedenis en nevenfuncties van de leden en een lid praat niet mee als er sprake van belangenverstrengeling is.
- Voor de **RTE** wordt de onafhankelijkheid ook zoveel mogelijk aan de voorkant geborgd. Artsen zitten niet in de commissie in hun eigen regio en kunnen aangeven geen zaken te behandelen die aan bepaalde voorwaarden voldoen (zoals zaken vanuit specifiek ziekenhuis). Als ze zelf betrokken zijn bij een zaak of mensen kennen die daar bij betrokken zijn, beoordelen ze de zaak niet. De RTE brengt het belang van onafhankelijk voortdurend onder de aandacht.



# Bijlage

# Bijlage 1 | Gesprekspartners

## **Verkennde ronde**

RDW

CBR

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

## **Verdiepende ronde**

Mijnraad

Centrale Commissie Dierproeven

Centrale Autoriteit International Kinderaangelegenheden

Regionale Toetsingscommissie Euthanasie

Regionale Toetsingscommissie Euthanasie





# Colofon

**Auteurs** Robert-Jaap Voorn  
Janneke van der Ploeg

**Contact** [j.vanderploeg@aef.nl](mailto:j.vanderploeg@aef.nl)

**Referentie** G1183

**Datum** Juni 2022