

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

## Forensische zorg en veiligheid

*Lessen uit de casus Michael P*

Publicatiedatum: maart 2019

### 1. Inleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateerde in zijn rapport tekortkomingen in de wijze waarop plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven worden voorbereid op een veilige en verantwoorde terugkeer vanuit de overige forensische zorg naar de samenleving. Om de tekortkomingen weg te nemen waren verbeteringen nodig in de risicobeoordeling, de 3verantwoordelijkheidsverdeling en de informatie-uitwisseling.

In het rapport deed de Onderzoeksraad zes aanbevelingen. Deze gingen over de omgang met mensen die vrijheidsstraf hebben gekregen voor ernstige geweldsdelicten en die behandeld worden in de overige forensische zorg. Zij hebben geen tbs en komen dus (als ze geen levenslang hebben) na verloop van tijd vrij. Bij de voorbereiding daarop en bij het toekennen van proefverlof moet het risico dat zij kunnen vormen, worden meegewogen. In het systeem zoals dat is onderzocht was dat onvoldoende geborgd. Informatie ontbrak vaak en de nadruk lag meer op zorgverlening dan op veiligheid.

De minister voor Rechtsbescherming heeft op 18 februari 2020 gereageerd op deze aanbevelingen; hij combineerde dat met zijn reactie op aanbevelingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Op 24 juni 2020 heeft de minister de Tweede Kamer een voortgangsbrief geschreven over de maatregelen die hij had genomen naar aanleiding van de onderzoeken naar het detentieverloop van Michael P.<sup>1</sup> In zijn brief van 3 december 2020 informeerde de minister de Tweede Kamer over de voortgang in de uitvoering van de maatregelen, de voortgang van het programma forensische zorg en de Taskforce forensische zorg.<sup>2</sup> In de voortgangsbrief forensische zorg van 12 mei 2021 heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over (o.a.) het rapport van een onafhankelijke toets op de implementatie van de verbetermaatregelen naar aanleiding van de casus Michael P.<sup>3</sup>

Bovengenoemde brieven en het rapport van de onafhankelijke toets zijn betrokken bij het opstellen van deze notitie.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over opvolging en – voor elke aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019–2020, 33 628, nr. 76.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 33 628, nr. 78.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2020-2021, 33 628, nr. 81.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

## 2. Algemene conclusie over opvolging

Uit de reactie van de minister van Rechtsbescherming en uit aanvullende informatie blijkt dat de aanbevelingen zijn of worden opgevolgd. Uit de praktijk zal moeten blijken of de maatregelen het beoogde maatschappelijke effect hebben.

In zijn onderzoeksrapport gaf de Raad aan te verwachten dat alle betrokken partijen (de Dienst Justitiële Inrichtingen, forensische zorginstellingen, het Openbaar Ministerie, de reclassering, gemeenten en de politie) gezamenlijk de bevindingen en conclusies gebruiken om de vereiste omslag in denken en handelen te realiseren. Dat gaat verder dan alleen de aanbevelingen opvolgen. Van belang is dat de betrokken partijen in de opvolging telkens het bovenliggende doel voor ogen houden: het veilig en verantwoord laten terugkeren van ernstige gewelds- en zedendelinquenten met een hoog recidiverisico vanuit de overige forensische zorg. Aanpassingen van processen en werkwijzen om dit mogelijk te maken, dienen telkens in onderlinge samenhang te worden getoetst op hun effectieve bijdrage aan dit doel.

De minister heeft een onafhankelijke toets laten uitvoeren op de implementatie van verbetermaatregelen naar aanleiding van de onderzoeksrapporten van de Inspectie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het detentieverloop van Michael P. Uit het toetsingsrapport (april 2021) blijkt dat de meeste maatregelen zijn geïmplementeerd en dat risico's meer aandacht krijgen, maar er zijn ook ongewenste neveneffecten, zoals complexe werkprocessen met lange doorlooptijden. De gesignaleerde knelpunten in de uitvoering kunnen volgens het rapport ertoe leiden dat ernstige gewelds- en zedendelinquenten niet of later worden uitgeplaatst, met potentieel ongunstige gevolgen voor de re-integratie van die delinquenten.

Dit baart de Raad zorgen. Uiteindelijk gaat het erom dat de betrokken partijen het gewenste maatschappelijk effect bereiken. Het is dus zaak om ook gaandeweg het verbetertraject telkens het bovenliggende doel voor ogen te houden. Een eenzijdige aandacht voor risicobeheersing op procesniveau, kan ten koste gaan van het beheersen van veiligheidsrisico's voor de samenleving. De bevindingen van de onafhankelijke toets wijzen daar ook op. In het toetsingsrapport staan aanbevelingen voor het beperken van de gesignaleerde ongewenste neveneffecten. De minister heeft toegezegd die aanbevelingen op te volgen.

Dit neemt niet weg dat de komende periode extra aandacht nodig is voor het monitoren van de langetermijneffecten van de ingezette verbeteringen. Daarbij dient de minister van Rechtsbescherming – samen met alle andere betrokken partijen – telkens kritisch na te gaan in hoeverre de getroffen maatregelen effectief bijdragen aan het voorbereiden van plegers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven op een veilige en verantwoorde terugkeer vanuit de overige forensische zorg naar de samenleving.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

### 3. Opvolging per aanbeveling

#### *Aanbeveling 1a*

##### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Versterk de aandacht voor publieke veiligheid bij de behandeling van patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg door:

- a. een breed gedragen, doelgroepgericht en gevalideerd instrumentarium voor risicotaxatie te ontwikkelen;

#### *Reactie Minister voor Rechtsbescherming*

De minister geeft aan hoe hij de aandacht voor het risico op recidive wil versterken. Hij gaat daarbij in op de aanbevelingen 1b tot en met e (zie hierna), maar gaat niet specifiek in op de aanbeveling onder 1a, om een instrument voor risicotaxatie te ontwikkelen. In zijn brief van 24 juni 2020 merkt de minister op dat het taxatie-instrument SSA (Static, Stable and Acute) inmiddels de standaardmethode is voor mannelijke volwassen zedendelinquenten, en dat het Openbaar Ministerie met de informatie uit SSA goed uit de voeten kan. De SSA is ook een gevalideerd instrument.

Dit is later nog aan de Onderzoeksraad bevestigd in een mondelinge toelichting van het Ministerie van Rechtsbescherming. Daarbij werd tevens aangegeven dat voor andere typen patiënten met hoog risico ook standaard gevalideerde risicotaxatie-instrumenten worden gebruikt.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling is opgevolgd. Er is overigens geen nieuw instrument ontwikkeld, maar er wordt nu standaard gebruik gemaakt van een bestaand, gevalideerd risicotaxatie-instrument voor de patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg. Dit is in lijn met de bedoeling van de aanbeveling.

#### *Aanbeveling 1b-1e*

##### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Versterk de aandacht voor publieke veiligheid bij de behandeling van patiënten met een hoog risico in de overige forensische zorg door:

[a. ...]

- b. tot die tijd de reeds beschikbare gevalideerde instrumenten voor risicotaxatie te gebruiken,

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

- c. het risicoprofiel (aard en omvang) voor recidive periodiek in kaart te brengen met behulp van voornoemde risicotaxatie;
- d. de behandeling en begeleiding af te stemmen op het risicoprofiel; en
- e. toetsingscriteria te hanteren bij het toekennen van vrijheden die – gelet op de risico's die de delinquent met zich meebrengt – rekening houden met de publieke veiligheid.

#### *Reactie Minister voor Rechtsbescherming*

De minister heeft in zijn beleidsreactie van maart 2019 een groot aantal maatregelen aangekondigd, zoals verplichte delictanalyse en risicotaxatie bij uitplaatsing naar een instelling voor forensische zorg, het benutten van de voorwaardelijke invrijheidstelling voor behandeling, en het herijken van de forensische zorg om een betere balans te krijgen tussen zorg en veiligheid.

#### *Conclusie over opvolging*

Op basis van de verstrekte informatie is de aanbeveling opgevolgd.

#### *Aanbeveling*

2

#### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Herbeoordeel de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen op hun bijdrage aan het gemeenschappelijk doel: het veilig en verantwoord laten terugkeren van delinquenten met een hoog recidiverisico vanuit de overige forensische zorg. Pas waar nodig deze taken en verantwoordelijkheden aan.

#### *Reactie Minister*

De verantwoordelijkheden en procedures rond uitplaatsing en toekenning van vrijheden worden aangescherpt. Onder meer:

- de eindverantwoordelijkheid is nu geconcentreerd bij de directeur van de penitentiaire inrichting,
- de plaatsings- en vrijhedencommissies zijn aangevuld met behandelexpertise,
- de adviesrol van het OM is verduidelijkt.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling is opgevolgd.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

### *Aanbeveling 3*

#### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Verleen geen vrijheden aan delinquenten met een hoog risico op recidive, zonder daarbij te voorzien in een adequaat toezicht. Schep daartoe duidelijkheid over de interpretatie en toepassing van de artikelen 15.5 en 43.3 uit de Penitentiaire beginselenwet.

#### *Reactie Minister*

Het beleid is aangescherpt:

- vrijheden bij uitplaatsing gaan nu altijd gepaard met reclasseringstoezicht,
- de adviesrol van de reclassering bij het stellen van voorwaarden is verduidelijkt,
- er worden geen vrijheden meer toegekend bij uitplaatsing via artikel 15.5 Pbw,
- uitplaatsing via artikel 43.4 Pbw gebeurt alleen nog in de laatste fase van detentie.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt opgevolgd. Uit de praktijk zal moeten blijken of het doel van de aanbeveling wordt bereikt.

### *Aanbeveling 4*

#### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Verbeter de continuïteit van zorg en van veiligheid door voorafgaand aan de overplaatsing van gedetineerden van een PI naar de overige forensische zorg, alle informatie over te dragen die relevant is voor het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de ontvangende partij. Denk hierbij in elk geval aan risicotaxaties, pro justitiarapportages, gedragsrapportages en medicatievoorschriften van de betreffende persoon. Stel bij de vrijwillige overplaatsing van de gedetineerde naar een ander regime en bij de overgang van detentie naar v.i. als voorwaarde dat hij instemt met de overdracht van alle relevante informatie.

#### *Reactie Minister*

Verschillende maatregelen zijn getroffen:

- aanvullende grondslagen voor informatiedeling zijn in wettelijke regelingen opgenomen. Toestemming van de gedetineerde is niet langer vereist,
- Er is een project gestart om de informatie-uitwisseling tussen partijen te bevorderen.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt opgevolgd.

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Versterk de informatiepositie van gemeenten door de BIJ-regeling aan te passen en de uitvoering te verbeteren:

a. Stel de BIJ-regeling verplicht voor alle gemeenten.

[...]

### *Reactie Minister voor Rechtsbescherming*

De BIJ-regeling is niet verplicht gesteld voor alle gemeenten. De aanbeveling wordt in de reactie van 18 februari 2020 niet vermeld. In de brief van de minister van 24 juni 2020 (blz. 6) wordt echter opgemerkt dat inmiddels alle gemeenten zich vrijwillig hebben aangesloten.

### *Conclusie over opvolging*

Praktisch gesproken is het resultaat dat met de aanbeveling werd beoogd, bereikt.

### *Aanbeveling 5b-c*

#### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Versterk de informatiepositie van gemeenten door de BIJ-regeling aan te passen en de uitvoering te verbeteren:

[...]

b. Bevorder de tijdigheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de BIJ-meldingen, ook ten aanzien van risico-informatie.

c. Stem de inhoud van de BIJ-meldingen beter af op de behoefte van de gemeenten.

### *Reactie Minister*

Er is een uitgebreid verbeterplan voor de BIJ-regeling opgesteld. Dat gaat onder meer om de tijdigheid en betrouwbaarheid van de BIJ-meldingen. Het plan is afgestemd met de VNG.

### *Conclusie over opvolging*

Op basis van de verstrekte informatie wordt deze aanbeveling opgevolgd.

### *Aanbeveling 6*

#### *Aan de Minister voor Rechtsbescherming*

Zorg voor een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen gemeenten, justitiële instellingen, forensische instellingen en andere relevante partijen, zodanig dat gemeenten de risico's bij resocialisatie van delinquenten beter kunnen beheersen.

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Forensische zorg en veiligheid*

*Reactie Minister*

Aanvullende grondslagen voor informatiedeling zijn in wettelijke regelingen opgenomen. Toestemming van de gedetineerde is niet langer vereist.

*Conclusie over opvolging*

De aanbeveling is opgevolgd.

Onderwerp *Opvolging aanbevelingen Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

## **Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving***

*Publicatiedatum rapport: 18 april 2019*

### **1. Over het rapport**

De hoofdconclusie van het onderzoek uit 2019 is dat de veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA) en de veiligheid van hun omgeving, onvoldoende zijn geborgd in het huidige zorgsysteem. De complexe problematiek van mensen met een EPA is van invloed op hun zelfredzaamheid: door hun aandoening zijn ze niet altijd in staat om hulp te vragen of ze mijden zorg en hulpverlening. Bovendien zijn zij voor zorg en hulp afhankelijk van veel verschillende organisaties, die niet vanzelfsprekend met elkaar samenwerken.

Zorgverleners hebben onvoldoende zicht op de veiligheidsrisico's van de patiënt en zijn omgeving. Betrokken partijen werken met verschillende systemen om gegevens vast te leggen. Door versnippering van informatie bij verschillende partijen, ontstaat er geen compleet beeld van de patiënt om de juiste hulp te kunnen bieden. Bovendien zijn zorgverleners en instanties terughoudend met het verstrekken en delen van informatie. De financieringsstructuren voor zorg en ondersteuning zijn niet ingericht op het bieden van de meervoudige hulp die deze groep nodig heeft. Daarbij komt dat zorgaanbieders zich terughoudend opstellen in het aanbieden van deze relatief dure zorg. Verder blijkt dat het professionals niet eenvoudig wordt gemaakt om maatwerk te leveren aan iemand met een EPA. Zij moeten een complex totaalpakket van zorg en ondersteuning realiseren binnen een stelsel dat niet is ingericht op mensen met meerdere problemen. Hierdoor ontstaat het risico dat de geleverde zorg en ondersteuning onvoldoende aansluit op de hulpbehoefte van de patiënt.

In het rapport doet de Onderzoeksraad één aanbeveling die is gericht op het wegnemen van deze veiligheidstekorten. De aanbeveling is uitgewerkt in drie deelonderwerpen: financiering, informatie-uitwisseling en handelingsruimte.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op 26 oktober 2020 gereageerd op de aanbeveling. De reactie is te vinden op de website van de Onderzoeksraad. De staatssecretaris heeft overigens op 19 april 2019 (direct na publicatie van het rapport) ook al een beleidsreactie op het rapport naar de Tweede Kamer gestuurd.

Voorliggende notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbeveling. Daarna volgt per onderdeel van de aanbeveling een korte samenvatting van de ontvangen reactie en een conclusie over de opvolging.



Onderwerp *Opvolging aanbevelingen Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

## 2. Algemene conclusie over de opvolging

De staatssecretaris geeft aan de problematiek te onderkennen en heeft in reactie op de aanbeveling diverse maatregelen aangekondigd of reeds getroffen.

Deze maatregelen beogen bij te dragen aan betere zorg voor mensen met een ernstige psychische aandoening (EPA). Het is daarbij echter niet goed na te gaan in hoeverre dit gaat leiden tot een samenhangend zorgaanbod, zoals de Raad dat met de aanbevelingen voor ogen heeft.

Het aanbevelen separate akkoord specifiek voor de EPA-doelgroep komt er niet, omdat volgens de staatssecretaris het reeds gesloten Hoofdlijnenakkoord GGZ geen ruimte daarvoor biedt en omdat dit akkoord ook is bedoeld voor mensen met een EPA. Daarom neemt hij in plaats van het separate akkoord, alternatieve maatregelen. Op de deelonderwerpen financiering, informatie-uitwisseling en handelingsruimte wordt de aanbeveling gedeeltelijk opgevolgd.

De aanpak van de staatssecretaris wijkt op onderdelen af van de aanbevelingen. Verder wordt een aantal aspecten van de aanbevelingen niet expliciet geadresseerd in de reactie van de staatssecretaris. Een belangrijk punt van aandacht is dat er geen duidelijke samenhang te zien is tussen alle maatregelen. Een samenhangend zorgaanbod is nu juist cruciaal. Uit het onderzoek bleek dat door fragmentatie van taken en verantwoordelijkheden, complexe financieringsstructuren en hinderlijke bureaucratie, het voor personen met een EPA en hun hulpverleners een bijna onmogelijke opgave is om in alle gevallen de benodigde zorg en ondersteuning te organiseren. Verbetermaatregelen dienen daarom telkens in onderlinge samenhang te worden getoetst op hun effectieve bijdrage aan het bovenliggende doel: het verbeteren van de veiligheid van kwetsbare personen met een EPA en die van hun omgeving, door het realiseren van een passend en samenhangend zorgaanbod dat nauw aansluit op hun behoefte aan meervoudige en episodische zorg en ondersteuning op diverse levenssterreinen.

Op basis van de reactie van staatssecretaris is op dit moment niet goed vast te stellen in hoeverre de voorgestelde en genomen maatregelen bijdragen aan het bereiken van dit doel.

Sinds de publicatie van het rapport van de Onderzoeksraad zijn twee jaren verstreken. De verschillende beleidswijzigingen die in gang zijn gezet of zijn aangekondigd vragen veel tijd. De problematiek van tekortschietende hulp aan mensen met EPA is ondertussen onverminderd urgent. Veel van de initiatieven van de staatssecretaris wijken af van de aanbevelingen uit het rapport en staan nog in de steigers.

Omdat de effectiviteit van de gekozen aanpak op dit moment niet goed is te beoordelen, geeft de Raad de staatssecretaris in overweging om over enige tijd (bijvoorbeeld vijf jaar na de publicatie van het onderzoek), door een onafhankelijke derde partij een evaluatie te laten uitvoeren van de implementatie van alle verbetermaatregelen voor de veiligheid van mensen met een EPA en van de mensen in hun omgeving. Deze evaluatie moet inzicht bieden in hoeverre in de praktijk daadwerkelijk een passend en samenhangend

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

zorgaanbod gerealiseerd wordt dat nauw aansluit op de behoefte van mensen met een EPA aan meervoudige en episodische zorg en ondersteuning op diverse levensterreinen. Het doel van deze evaluatie is dat opnieuw geleerd wordt en waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

### 3. Opvolging per aanbeveling

#### ***Aanbeveling 1***

Aan de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport:

Sluit, in aanvulling op het Hoofdlijnenakkoord GGZ, een akkoord specifiek gericht op zorg en hulp aan mensen met een EPA. Dit moet leiden tot een samenhangend zorgaanbod dat nauw aansluit op de behoefte aan meervoudige en episodische zorg en ondersteuning op diverse levensterreinen, van mensen met een EPA.

#### *Reactie staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

In zijn brief stelt de staatssecretaris dat het reeds gesloten Hoofdlijnenakkoord GGZ geen ruimte biedt voor aanvulling gedurende de looptijd. In plaats daarvan presenteert de staatssecretaris andere maatregelen die volgens hem in lijn zijn met de aanbeveling. Een van de maatregelen is het 'Plan van aanpak voor toegankelijkheid en beschikbaarheid hoogcomplexere zorg', waarmee wordt beoogd dat ggz-aanbieders en verzekeraars ervoor zorgen dat een deel van de EPA-doelgroep met prioriteit een behandelaanbod op maat krijgt en dat de toegankelijkheid en beschikbaarheid van zorg voor deze doelgroep verbetert. Verder ontwikkelt de staatssecretaris samen met het veld een toekomstvisie GGZ.<sup>1</sup> Daarin zal onder meer aandacht besteed worden aan domeinoverstijgende vraagstukken en specifieke problemen binnen de ggz, zoals de structureel te lange wachttijden bij sommige hoofddiagnosegroepen en het feit dat mensen met een complexe zorgvraag soms heel lang zoeken naar passend zorgaanbod.

#### *Conclusie over opvolging*

De staatssecretaris sluit geen aanvullend akkoord voor de EPA-doelgroep. Uit de voorgestelde alternatieve maatregelen blijkt niet expliciet in hoeverre ze aansluiten op hetgeen de Raad met de aanbeveling voor ogen heeft. Met het 'Plan van aanpak toegankelijkheid en beschikbaarheid hoogcomplexere ggz' wordt beoogd een deel van de EPA-doelgroep te bereiken. In het plan wordt vooralsnog uitgegaan van een doelgroep van 250 tot 300 personen. De Raad constateert in zijn rapport echter dat tussen de 10.000 en 20.000 personen met een EPA als gevolg van hun aandoening te maken hebben met

---

<sup>1</sup> Ten behoeve van deze visie is in mei 2021 een discussienota van het ministerie van VWS verschenen. Voor deze nota zijn diverse betrokken partijen in de GGZ geraadpleegd.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

acute zorgnood. Dat betekent dat via het voornoemde plan van aanpak slechts een klein deel van deze groep wordt bereikt

Verder blijft het onduidelijk of met het plan daadwerkelijk een samenhangend zorgaanbod tot stand komt voor mensen met een EPA die episodisch meevoudige zorg en ondersteuning op diverse levensterreinen nodig hebben, zoals dat met de aanbeveling wordt bedoeld. De toekomstvisie GGZ kan een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van dat samenhangend zorgaanbod, maar uit de praktijk moet nog blijken in hoeverre betrokken partijen erin slagen om die visie te vertalen naar concrete verbeteringen.

## Financiering

Het leveren van een passend aanbod van zorg en ondersteuning aan mensen met een EPA is duur en de vergoeding die organisaties, op basis van diverse financieringsstromen, krijgen is ontoereikend en inefficiënt. Om een adequaat aanbod van zorg en ondersteuning te kunnen realiseren, is het van belang dat partijen de door hen uitgevoerde werkzaamheden vanuit één budget kunnen bekostigen.

- a. Stel voor de hulp aan kwetsbare personen met een EPA één integraal budget beschikbaar van waaruit alle zorg en ondersteuning betaald wordt.
- b. Zorg ervoor, in overleg met de NZa, dat de rechtmatigheid van gemaakte kosten achteraf kan worden beoordeeld, zodat professionals direct hulp en ondersteuning kunnen bieden.
- c. Vergoed de kosten voor multidisciplinaire afstemming en samenwerking, het raadplegen van naastbetrokkenen, en het gezamenlijk leren van voorvallen.

### *Reactie staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

De invoering van een integraal budget voor de EPA-doelgroep leidt volgens de staatssecretaris tot een (ingrijpende) aanpassing van het huidige zorgstelsel. In het regeerakkoord is volgens hem afgesproken dat hervormingen van het zorgstelsel gedurende deze kabinetsperiode niet opportuun worden geacht. Daarom geeft hij geen directe navolging aan de aanbeveling. Wel voert de staatssecretaris verbeteringen door binnen het huidige stelsel om zoveel mogelijk aan te sluiten op de aanbeveling.

- Zorgaanbieders worden gestimuleerd om 'over schotten heen' zorg aan te bieden, (integraal zorgaanbod). Hierover is al eerder in het Hoofdlijnenakkoord ggz afgesproken dat gemeenten en zorgverzekeraars stapsgewijs regionaal afspraken maken over beleid en financiering ten aanzien van meer integrale zorg. VWS faciliteert partijen bij het maken van deze afspraken. Hierover heeft VWS ook contact met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Zorgverzekeraars Nederland (ZN).

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

- Ggz-cliënten, waaronder ook personen met een EPA, krijgen per 1 januari 2021 gelijke toegang tot de Wet langdurige zorg. Hiermee wordt langdurige geestelijke gezondheidszorg ook voor hen binnen dit wettelijke regime bekostigd.
- In het kader van het 'Plan van aanpak toegankelijkheid en beschikbaarheid hoogcomplexe ggz', wordt gewerkt aan een passende prestatie in de bekostiging voor de hoogcomplexe doelgroep. Verzekeraars kunnen de behandelkosten van die patiënten dan beter vergoeden. Hierbij worden ook de Nederlandse Zorgautoriteit, de Nederlandse ggz (dNggz) en ZN betrokken. Beoogde invoering is in 2021.
- Er komt per 2022 ggz-breed een nieuwe bekostiging. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar de setting waarin zorg wordt geleverd, waaronder ook een outreachende setting en een hoogspecialistische setting. Dit faciliteert volgens de staatssecretaris een vergoeding op maat voor complexe zorg.
- In het kader van het Hoofdlijnenakkoord ggz werken partijen aan het definiëren van verantwoordelijkheden en knelpunten op het gebied van de consultatie- en coördinatiefunctie bij domeinoverstijgende hulp en begeleiding.

Over het pas achteraf beoordelen van de rechtmatigheid van gemaakte kosten, heeft de staatssecretaris in zijn beleidsreactie van 19 april 2019 al aangegeven dat inmiddels de rechtmatigheid van declaraties al achteraf wordt beoordeeld.

#### *Conclusie over opvolging*

Ad a.

Er komt geen integraal budget van waaruit partijen de door hen uitgevoerde werkzaamheden voor zorg en ondersteuning aan mensen met een EPA kunnen bekostigen. De verbeteringen – die nog maar gedeeltelijk zijn doorgevoerd – kunnen wel bijdragen aan het doel van de aanbeveling, maar het is niet duidelijk of dat doel op deze wijze ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het stimuleren van zorgaanbieders om 'over schotten heen' aan te bieden, is vrijblijvend en biedt daarmee nog weinig waarborg om in alle gevallen tijdige en passende zorg te bieden. Verder wordt veel aan de zorgaanbieders en gemeenten overgelaten om regionaal afspraken te maken over financiering van zorg voor de EPA-doelgroep. Onduidelijk is of dit leidt tot concrete resultaten die aansluiten op het doel van de aanbeveling. Ook kunnen er regionale verschillen optreden in de financiering van zorg en ondersteuning aan mensen met een EPA.

Ad b.

De rechtmatigheid van gemaakte kosten wordt nu achteraf beoordeeld.

Ad c.

De staatssecretaris gaat niet in op het vergoeden van kosten voor multidisciplinaire afstemmingen samenwerking, het raadplegen van naastbetrokkenen, en het gezamenlijk leren van voorvallen

#### **Informatie-uitwisseling**

Onderwerp Opmvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

Om de kans op onveilige situaties voor mensen met een EPA en hun omgeving zo klein mogelijk te maken, is het nodig dat partijen veiligheidsrisico's in een vroeg stadium met elkaar bespreken, dat informatie over de patiënt op overzichtelijke wijze toegankelijk is voor bevoegden, en dat professionals de ruimte voor het delen van informatie optimaal benutten. Adequate uitwisseling van informatie draagt daarmee tevens bij aan een preventief systeem waarin mensen met een EPA eerder op maat kunnen worden geholpen.

d. Zorg dat zorg- en hulpverleners vroegtijdig met elkaar afstemmen over de verschillende veiligheidsrisico's.

e. Experimenteer met het werken vanuit één overzichtelijk dossier voor de zorg en hulp aan personen met een EPA.

f. Genereer meer aandacht voor het delen van patiëntgebonden informatie op basis van de criteria 'conflict van plichten', 'goed hulpverlenerschap' en 'vitaal belang'.

#### *Reactie staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

De staatssecretaris onderschrijft het belang van meer en vooral betere kennisdeling tussen partners. Hierin neemt hij de volgende stappen:

- De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties werken samen met koepelorganisaties (o.a. dNggz) aan afspraken over gegevensdeling. Het doel is dat gegevens veilig en met vertrouwen kunnen worden gedeeld. VWS faciliteert dit proces met een projectleider om de totstandkoming van afspraken tussen de partijen te bespoedigen.
- Vanuit het interdepartementale traject 'Uitwisseling persoonsgegevens en privacy' is het concept Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) opgesteld. Doel van het wetsvoorstel is snellere en meer gecoördineerde 'integrale' hulp voor kwetsbare mensen door het opheffen van 'wettelijke' knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten in specifieke situaties de ruimte krijgen om te verkennen of mensen kampen met gestapelde problemen, en welke partijen nodig zijn om de problemen op te lossen. Het wetsvoorstel is nog in voorbereiding.

#### *Conclusie over opvolging*

De staatssecretaris onderneemt enkele stappen die de juiste randvoorwaarden kunnen scheppen voor betere informatie-uitwisseling, maar uit de reactie blijkt nog niet of er concrete resultaten worden geboekt. Ook worden niet alle punten uit de aanbeveling geadresseerd.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

Ad d.

De afspraken met koepelorganisaties over gegevensdeling tussen zorg- en hulpverleners kunnen bijdragen aan vroegtijdige afstemming over de verschillende veiligheidsrisico's. De precieze inhoud van de afspraken is echter nog niet bekend.

Ad e.

In de reactie staat niets over experimenteren met het werken vanuit één overzichtelijk dossier voor de zorg en hulp aan personen met een EPA. Hooguit kan gesteld worden dat de initiatieven van de staatssecretaris randvoorwaarden kunnen scheppen hiervoor.

Ad f.

Het genereren van meer aandacht voor het delen van patiëntgebonden informatie op basis van de criteria 'conflict van plichten', 'goed hulpverlenerschap' en 'vitaal belang' komt niet terug in de reactie van de staatssecretaris. Uit het onderzoek blijkt dat dit wel belangrijke voorwaarden zijn om professionals de ruimte voor het delen van informatie optimaal te laten benutten.

## Handelingsruimte

Kwetsbare personen met een EPA hebben zorg en ondersteuning nodig op meerdere levensterreinen. Dit vraagt een domeinoverstijgende manier van samenwerken, die gericht is op de meervoudige zorg- en ondersteuning van de patiënt. Daarvoor is het nodig dat partijen elkaar beter weten te vinden en een multidisciplinaire manier van denken ontwikkelen, waarbij de zorg en ondersteuning aan de patiënt gezamenlijk wordt vormgegeven en afspraken worden gemaakt over wie op welk moment waarover de regie heeft.

g. Versterk wijkgerichte zorg- en ondersteuning door de caseload van FACT-teams te verkleinen. Medewerkers kunnen met dezelfde middelen meer wijkgericht werken en zo de onderlinge samenwerking en afstemming tussen partijen bevorderen.

h. Verplicht en faciliteer partijen om multidisciplinair te evalueren en te leren na voorvallen, zodat er meer inzicht ontstaat in elkaars behoeften en mogelijkheden tot samenwerking.

i. Versterk de positie van naastbetrokkenen binnen niet-verplichte zorg- en ondersteuningstrajecten, zoals dit nu ook binnen de Wvvgz geregeld is.

j. Zorg op korte termijn dat het reeds toegezegde meldpunt om 24/7 hulp en ondersteuning te vragen bij zorgen over gedrag dat voortvloeit uit psychische problemen, operationeel wordt.

### *Reactie staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

De staatssecretaris stelt dat een deel van deze aanbeveling in de eerste plaats aan andere betrokken partijen – zorgaanbieders, verzekeraars, gemeenten – lijkt te zijn

Onderwerp Opvolging aanbevelingen *Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

gericht. Hij ziet de aanbeveling van de Onderzoeksraad daarom als een aansporing om deze onderwerpen bij hen te blijven agenderen.

- Per 1 juli 2020 is het Landelijk Meldnummer zorgwekkend gedrag beschikbaar. Dit telefoonnummer schakelt door naar de regio. Zo kunnen burgers op een laagdrempelige wijze hun zorgen delen over kwetsbare en/of verwarde personen en een melding hiervan doen. Op basis van deze melding kan door het regionale of gemeentelijke meldpunt worden onderzocht of en, zo ja, welke hulp kan worden ingezet om de persoon, waarover zorgen bestaan, te helpen.
- VWS heeft in de afgelopen jaren via het actieprogramma 'Lokale initiatieven voor mensen met verward gedrag' (AVG) diverse initiatieven ondersteund, zoals het instellen van de Wijk-GGD'er, implementatie van de multidisciplinair werkende FACT-teams en *street triage*. Al deze initiatieven dragen volgens de staatssecretaris bij aan het versterken van een lokale, multidisciplinaire aanpak gericht op personen met een (psychische) kwetsbaarheid. De programmaperiode is van 2016 tot 2021. De staatssecretaris beziet nu hoe hij het AVG een vervolg kan geven. Hierbij is ook aandacht voor het breder verspreiden van *best practices*, zoals de inrichting van FACT-teams.

#### *Conclusie over opvolging*

De gepresenteerde initiatieven en maatregelen, zoals het Landelijk Meldnummer zorgwekkend gedrag en het AVG-programma, kunnen een bijdrage leveren aan het doel van de aanbeveling. Het geheel van de maatregelen en initiatieven adresseert niet specifiek elk van de aspecten waar in de aanbeveling aandacht voor wordt gevraagd.

Het is niet goed vast te stellen of met de voorgestelde en genomen maatregelen een domeinoverstijgende manier van samenwerken tot stand komt, zoals bedoeld in de aanbeveling.

Ad g.

De staatssecretaris ondersteunt de implementatie en het breder verspreiden van FACT-teams. Het is niet duidelijk of daarmee ook de caseload van deze teams wordt verkleind.

Ad h.

Het verplichten en faciliteren van partijen om multidisciplinair te evalueren en te leren na voorvallen, wordt in de reactie niet geadresseerd.

Ad i:

Het versterken van de positie van naastbetrokkenen binnen niet-verplichte zorg- en ondersteuningstrajecten, wordt in reactie niet geadresseerd.

Ad j:

Er is nu een telefonisch meldpunt om hulp en ondersteuning te vragen bij zorgen over gedrag dat voortvloeit uit psychische problemen. Dit Meldpunt Zorgwekkend Gedrag (0800-1205) verbindt door met een regionaal meldpunt. Het nummer is niet 24/7

**Onderwerp** *Opvolging aanbevelingen Zorg voor veiligheid - Veiligheid van mensen met een ernstige psychische aandoening en hun omgeving*

bereikbaar. Als het meldpunt gesloten is, kan de melder tot 21.00 uur via hetzelfde nummer telefonische hulp krijgen van MIND Korrelatie.



## Opgvolging aanbevelingen *Opkomende voedselveiligheidsrisico's*

*Publicatiedatum rapport: 20 juni 2019*

### 1 Over het rapport

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht hoe de signalering en beoordeling van opkomende risico's voor de voedselveiligheid in Nederland functioneert. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van het fipronilincident in de pluimveesector en op basis van signalen uit eerdere onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Hierbij kwamen vragen naar voren over de robuustheid van het systeem van veiligheidsborging en over de wijze waarop de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid invullen. Aan de hand van het fipronilincident en vier andere praktijkvoorbeelden is nagegaan waar en waardoor knelpunten zich kunnen voordoen bij signalering en beoordeling van opkomende voedselveiligheidsrisico's.

De Onderzoeksraad concludeerde dat er een aantal belemmeringen in de weg staan van de signalering en beoordeling van opkomende voedselveiligheidsrisico's. Dit betreft enerzijds een gebrek aan urgentie bij overheid en bedrijfsleven om methoden en werkwijzen te ontwikkelen en te implementeren waarmee opkomende risico's vroegtijdig in beeld kunnen worden gebracht. Anderzijds heeft de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) onvoldoende capaciteit, middelen en deskundigheid bij toezicht, opsporing, risicobeoordeling en laboratoria om opkomende voedselveiligheidsrisico's in beeld te brengen. Daarnaast komen gemeenschappelijke initiatieven van bedrijven, onderzoeksinstanties en lidstaten binnen de EU moeilijk van de grond. Ook zijn de mogelijkheden om problemen en misstanden te melden binnen bedrijven, tussen bedrijven en tussen bedrijven en de toezichthouder te beperkt. Onzekerheid over de vraag of opkomende voedselveiligheidsrisico's zich daadwerkelijk zullen voordoen en over de economische gevolgen van eventueel handelen kan tot verlamming leiden. Tot slot concludeert de Raad dat de beleidsverantwoordelijke ministers voor Medische Zorg en Sport (VWS)<sup>1</sup> en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te weinig verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van opkomende, onzekere voedselveiligheidsrisico's. Ze nemen te weinig initiatief om hiaten in wet- en regelgeving weg te nemen en delegeren politieke afwegingen naar wetenschappelijke experts.

In het rapport doet de Onderzoeksraad vier aanbevelingen gericht op bovenstaande knelpunten. De aanbevelingen zijn gericht op het systematisch en tijdig in beeld brengen van

---

<sup>1</sup> In deze notitie is de naamgeving van de portefeuilleverdeling van kabinet Rutte III aangehouden. Deze naamgeving is in kabinet Rutte IV gewijzigd.

ontwikkelingen die tot opkomende voedselveiligheidsrisico's kunnen leiden, het verbeteren van surveillance en bronopsporing van ziektegevallen en daarnaast toezien op gebruikmaking van dreigingsrapportages door en risicoaanpak van voedselbedrijven. Tenslotte vraagt de Raad ook aandacht voor het intensiveren van samenwerking binnen de EU.

De aanbevelingen zijn gericht aan de minister voor Medische Zorg en Sport (VWS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de NVWA. Deze partijen gaven in de periode februari tot april 2021 een schriftelijke reactie op de aan hen gerichte aanbevelingen. VWS en LNV reageerden gezamenlijk al eerder, op 18 oktober 2019, in een Kamerbrief op de aanbevelingen uit het rapport. Daardoor ontstond enige verwarring, omdat dit geen formele reactie leek te zijn. De Raad stuurde om die reden op 1 februari 2021 een rappel. Op 10 februari 2021 bevestigde VWS dat de brief van 18 oktober 2019 de formele reactie was, en informeerde de Raad gelijktijdig over de meest recente acties naar aanleiding van zijn aanbevelingen. VWS bood excuses aan voor de verlopen gang van zaken. De volledige reacties van de geadresseerden zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad. Naast de formele reacties van betreffende partijen is ook de Jaarrapportage 2020 van het Signaleringsoverleg Voedselveiligheid (gepubliceerd in september 2021) in deze notitie betrokken.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

## 2 Algemene conclusie over de opvolging

De Onderzoeksraad beveelt partijen aan om verantwoordelijkheid te nemen voor het inhoud geven aan signalering en beoordeling van opkomende voedselveiligheidsrisico's. Doel is het voedselveiligheidssysteem als geheel te versterken. Op basis van de reacties van de geadresseerden concludeert de Raad dat zijn aanbevelingen deels zijn opgevolgd.

Wat betreft het signaleren van opkomende risico's schrijft de minister in zijn reactie dat hij de constateringen van de Onderzoeksraad deelt en erkent. Binnen de bestaande structuren is nagedacht over een voorziening om opkomende voedselveiligheidsrisico's te signaleren. Het signaleringsoverleg voedselveiligheid is opgezet, waarin experts vanuit meerdere instituten deelnemen, om risico's te identificeren en beoordelen. De Onderzoeksraad mist in de verdere uitwerking van de aanbevelingen echter een aantal zaken.

De Raad beoogde de oprichting van een zelfstandig van het beleid en beleidsuitvoering opererende coördinerende eenheid voor (opkomende) voedselveiligheidsrisico's, die uit zoveel mogelijk bronnen informatie en signalen over opkomende voedselveiligheidsrisico's en hiaten in het voedselveiligheidssysteem bij elkaar brengt, en die hierover minimaal een keer

per jaar openbare dreigingsrapportages uitbrengt. De uiteindelijke uitwerking van het signaleringsoverleg voedselveiligheid mist de transparantie en urgentie die de Onderzoeksraad voor ogen had. Het signaleringsoverleg voedselveiligheid heeft sinds 2019 één jaarrapportage, laat na het betreffende jaar, uitgebracht en (nog) niet alle beoordeelde signalen zijn hierin opgenomen. Daarnaast zijn tot op heden geen openbare dreigingsrapportages gepubliceerd. Er is hiermee nog geen praktijk waarin regelmatig, (pro)actief en tijdig gesignaleerde risico's worden gepubliceerd. Hiermee blijven nieuwe opkomende voedselveiligheidsrisico's die een grote impact op de samenleving kunnen hebben nog steeds te veel onder de radar. Ook het daaropvolgend openbaar maken van daaruit volgende beleidsreacties en maatregelen door de minister ontbreekt.

De Raad riep daarnaast het ministerie van VWS op om Europese samenwerking te intensiveren met als doel op systematischere wijze opkomende voedselveiligheidsrisico's te signaleren en beoordelen. De minister geeft in zijn reactie aan dat het signaleringsoverleg voedselveiligheid internationale samenwerking zal zoeken. De Onderzoeksraad is met deze reactie niet overtuigd van een *geïntensiveerde* samenwerking voor het systematisch signaleren en beoordelen van risico's. De jaarrapportage geeft vooralsnog geen inzicht in hoe geïntensiveerde internationale samenwerking daadwerkelijk in de praktijk zal worden vorm gegeven.

Ook vond de Onderzoeksraad het van belang dat er een systematische, structurele onderzoeksmethode wordt ontwikkeld voor opkomende risico's. Het gaat daarbij expliciet niet alleen om incidenteel, casuïstisch onderzoek. Uit de reacties van de geadresseerden is niet gebleken dat een overkoepelende systematiek is, of zal worden ontwikkeld.

De Onderzoeksraad deed aan de NVWA de aanbeveling om in haar toezichtrol de risicoaanpak van bedrijven te beoordelen en erop toe te zien dat voedselbedrijven de door de Raad aanbevolen dreigingsrapportages en andere relevante informatie over opkomende voedselveiligheidsrisico's gebruiken in hun risicoaanpak. Bij deze aanbeveling kan de Onderzoeksraad op basis van de aangeleverde informatie niet beoordelen in hoeverre deze is opgevolgd. Het signaleringsoverleg voedselveiligheid – waar de NVWA ook deel van uitmaakt – heeft nog geen openbare dreigingsrapportages. Daarnaast geeft de NVWA ook niet expliciet aan hoe zij in haar toezichtsrol aandacht besteedt aan de aanpak door bedrijven van *opkomende* voedselveiligheidsrisico's, in het bijzonder opkomende risico's die in de dreigingsrapportages worden genoemd. Aandachtspunt voor de opvolging van deze aanbeveling is het door de Raad in zijn rapport gesignaleerde gebrek aan middelen bij de NVWA.

De kern van de oorspronkelijke aanbevelingen is gericht op het systematisch en tijdig in beeld brengen van opkomende risico's en ontwikkelingen die tot opkomende voedselveiligheidsrisico's kunnen leiden. Dat verkleint de kans dat Nederland door incidenten

op het gebied van voedselveiligheid wordt verrast. De Onderzoeksraad constateert dat de knelpunten door de aangeschreven partijen worden herkend en erkend. Binnen bestaande structuren is een overlegvorm ingericht. De Raad ziet echter de verdere uitwerking van de aanbevelingen en de intentie achter de aanbevelingen niet in de praktijk terug. De gewenste urgentie en transparantie lijken nog te missen. De Raad ziet dat er nog onbenutte mogelijkheden zijn voor verdere verbeteringen zijn en roept betrokken partijen op om in het licht van de al gedane aanbevelingen verdere verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van opkomende voedselveiligheidsrisico's. Hoewel het evident is dat niet alle incidenten kunnen worden voorkomen, is de Raad van mening dat met de huidige opvolging van de aanbevelingen de risico's onvoldoende beheerst worden.

### 3 Opmenging per aanbeveling

#### 3.1 Aanbeveling 1

*Aan de minister voor Medische Zorg en Sport (VWS)*

1. Organiseer dat opkomende voedselveiligheidsrisico's en ontwikkelingen die tot opkomende voedselveiligheidsrisico's kunnen leiden systematisch en tijdig in beeld worden gebracht.
  - a. Richt een zelfstandig van het beleid en beleidsuitvoering opererende, coördinerende eenheid in, die opkomende voedselveiligheidsrisico's tijdig in beeld brengt. Deze eenheid brengt uit zoveel mogelijk bronnen informatie en signalen over opkomende voedselveiligheidsrisico's en hiaten in het voedselveiligheidssysteem bij elkaar, en brengt hierover openbare dreigingsrapportages uit. Dit gebeurt minimaal eenmaal per jaar, of zoveel vaker als vanwege concrete dreigingen nodig is.
  - b. Maak zo snel als mogelijk na publicatie van de rapportages bekend welke beleidsmaatregelen naar aanleiding van de rapportages worden genomen. Betrek hierbij indien nodig de minister van LNV. Maak de beleidskeuzen transparant en geef expliciet aan welk risico met de gekozen maatregelen resteert.
  - c. Operationaliseer de inzet van het voorzorgbeginsel op zodanige wijze, dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de minister voor Medische Zorg en Sport (VWS), waarbij de NVWA ruimte houdt om het voorzorgbeginsel in acute situaties toe te passen.
  - d. Stel concrete doelen voor de ontwikkeling, implementatie en doorontwikkeling van methoden om opkomende voedselveiligheidsrisico's in beeld te brengen. Organiseer de randvoorwaarden om deze doelen te realiseren. Zorg dat de methoden en andere onderzoeksresultaten beschikbaar komen voor toezicht en bedrijfsleven.
  - e. Prioriteer onderzoek waarmee de meest urgente vragen rond opkomende risico's kunnen worden beantwoord.

### *Reactie minister voor Medische Zorg en Sport (VWS)*

De minister reageert tezamen met zijn ambtsgeenoot van LNV op de aan hem gerichte aanbevelingen. Beide ministers bezien de aanbevelingen als aanvulling op het *Actieplan Voedselveiligheid*. Dit plan is opgesteld naar aanleiding van het onderzoek 'Fipronil in eieren' door de commissie-Sorgdrager. Doel van het plan is volgens de ministers het verbeteren van het systeem van borging van de voedselveiligheid. In het algemeen stellen de ministers dat, alhoewel het onmogelijk is alles te voorzien en te voorkomen, ze er naar streven om zo alert mogelijk te zijn op alle signalen van (opkomende) voedselveiligheidsrisico's.

#### Ad 1a

In de kamerbrief uit 2019 geeft de minister aan het RIVM de opdracht te zullen geven een zogenoemd 'platform' in te richten dat verschillende partijen bij elkaar brengt die hun kennis en expertise van signalen van opkomende voedselveiligheidsrisico's bundelen. De partijen zijn onder andere: experts van RIVM, NVWA, WFSR en Ctgb.<sup>2</sup> Zij dienen volgens VWS te adviseren of en op welke wijze signalen worden opgepakt in bestaande structuren van risicobeoordeling, onderzoeksprogrammering en handhaving. Doel van het platform is volgens VWS verder om uitwisseling, afstemming en transparantie te verkrijgen bij al lopende initiatieven. Volgens de minister zal het platform periodiek overzichten geven van de signalen, alsook van de adviezen die het uitgeeft. Dergelijke signalen worden opgepikt uit meldingen, literatuur en metingen.

In zijn aanvullende reactie van 10 februari 2021 informeert de minister de Raad dat het zogenoemde 'signaleringsplatform voedselveiligheid'<sup>3</sup> (in latere publicaties ook signaleringsoverleg voedselveiligheid genoemd) is opgezet en tot dusver tweemaal bij elkaar gekomen is. Het platform zou één jaar na oprichting worden geëvalueerd.<sup>4</sup> Tot dusver zijn er geen publicaties die erop wijzen dat dit is gebeurd. In september 2021 is de jaarrapportage 2020 van het signaleringsoverleg voedselveiligheid gepubliceerd. Deze maakt melding van twee vertrouwelijke meldingen aan VWS, LNV en NVWA. Daarnaast geeft de jaarrapportage een overzicht van de overige signalen die binnen het overleg zijn besproken en noemt het kort de plannen voor 2021.

#### Ad 1b

---

<sup>2</sup> Wageningen Food Safety Research (WFSR) en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).

<sup>3</sup> Het platform bestaat uit het Signaleringsoverleg Voedselveiligheid Microbiologie (SO-VM) en het Signaleringsoverleg Voedselveiligheid Chemie (SO-VC). Deelnemers zijn experts van het RIVM, NVWA, WFSR, het bedrijfsleven en bij het SO-VC aangevuld met het Ctgb en College ter beoordeling van geneesmiddelen-Bureau diergeneesmiddelen (CBG-BD).

<sup>4</sup> kamerstuk 26 991, nr 560

De minister gaat in zijn reactie niet expliciet in op deze deelaanbeveling. Noch het opgerichte platform (zie ad 1a), noch een andere instantie heeft een openbare dreigingsrapportage uitgebracht zoals bedoeld in deze deelaanbeveling.

#### Ad 1c

De minister van VWS en zijn ambtsgenoot bij LNV erkennen dat zij primair verantwoordelijk zijn voor de hantering van het voorzorgsbeginsel. Dit moet volgens hen niet worden overgelaten aan wetenschappelijke experts bij RIVM of NVWA. De ministers beamen dat risicomanagement niet vermengd mag raken met de risicobeoordeling.

De minister geeft aan dat artikel 7 van de Algemene Levensmiddelenwetgeving aan de basis ligt van de praktijk van het hanteren van het voorzorgsbeginsel bij voedselveiligheidskwesties. Dit beginsel houdt volgens VWS in dat: 'bij een dreigend risico, waarbij nog onvoldoende (wetenschappelijke) zekerheid is over het risico of de grootte van het risico voor de volksgezondheid, uit voorzorg kan worden opgetreden.'<sup>5</sup>

De minister stelt dat er in nauwe samenwerking tussen het betrokken ministerie en de NVWA afspraken worden gemaakt wanneer het beginsel moet worden toegepast. Dit ook naar aanleiding van het ABDTOP Consult-rapport 'De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?'. De operationalisering van het voorzorgsbeginsel geschiedt volgens VWS als volgt: de verantwoordelijke minister dient te beslissen bij het hanteren van het beginsel en de NVWA zal vervolgens de te nemen voorzorgsmaatregelen toepassen. De minister geeft aan daarbij rekening te houden met het behouden van de noodzakelijke slagkracht van de NVWA om in acute situaties direct te kunnen optreden.

VWS benadrukt dat het voorzorgsbeginsel alleen wordt toegepast als daar goede redenen voor zijn, zoals onverwachte nieuwe of onbekende gevaren c.q. risico's voor de volksgezondheid. Om dat te bepalen, stelt de minister in overleg met de NVWA een beslisboom op. De minister concludeert dat de genomen maatregelen proportioneel dienen te zijn en zullen gelden totdat wetenschappelijk nader onderbouwde maatregelen genomen kunnen worden.

#### Ad 1d en 1e

De minister erkent het belang van een gecoördineerde onderzoeksprogrammering om opkomende voedselveiligheidsrisico's in beeld te brengen en daartoe nieuwe methodes te ontwikkelen. De minister stelt het belangrijk te vinden om dergelijke zaken met deskundigen vast te stellen en ziet daar ook een rol voor bij het platform (zie hierboven). Ten aanzien van

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 835, nr. 175. Ter aanvulling stelt VWS: 'Ook in gevallen waarbij er wel voldoende duidelijkheid is dat de volksgezondheid beschermd moet worden, maar de risicobeoordeling nog niet definitief is, kunnen voorzorgsmaatregelen worden genomen.'



aanbeveling 1e benadrukt VWS dat er in al bestaande onderzoeksprogramma's bij het RIVM en elders veel projecten zijn die zijn gericht op opkomende risico's en ontwikkelingen.

### *Conclusie over opvolging*

Met de oprichting van het signaleringsoverleg voedselveiligheid, bij een bestaande structuur (het RIVM) belegd, is de aanbeveling ten dele opgevolgd. Het ingestelde signaleringsoverleg is in de tweede helft van 2020 twee maal bijeengekomen en er is onlangs een jaarrapportage verschenen. Er zijn echter tot op heden nog geen dreigingsrapportages verschenen en voor zover bekend is het platform nog niet geëvalueerd. De Raad acht het onwaarschijnlijk dat zich geen opkomende risico's hebben voorgedaan. Het signaleringsoverleg voedselveiligheid vervult nog niet de rol die de Onderzoeksraad voor ogen had. De jaarrapportage voldoet niet aan wat de Onderzoeksraad als dreigingsanalyse beschouwt. De jaarrapportage blikt terug, terwijl de intentie van de aanbeveling juist gericht is op vooruitkijken, zodat er nog handelingsperspectief is om incidenten te voorkomen of de ernst te beperken. De rapportages vormen input voor bedrijven voor inrichting van hun veiligheidsmanagement.

### Ad 1a

De aanbeveling is en/of wordt (deels) opgevolgd. De Raad bepleitte de oprichting van een zelfstandig van beleid en uitvoering opererende eenheid. De minister van VWS belegt dit bij het RIVM, een bestaand instituut binnen een bestaande structuur. De eenheid wordt vormgegeven als het signaleringsoverleg voedselveiligheid. De functies die de Raad voor ogen heeft: delen van informatie; bundelen van kennis; signaleren, analyseren en advisering over opkomende risico's en trends; coördinatie van en advisering over onderzoeksprioriteiten, lijken daarmee gedeeltelijk te worden gewaarborgd.

Er zijn kanttekeningen bij de opvolging van deze aanbeveling te plaatsen. De enige jaarrapportage heeft een terugblikkend karakter, terwijl de intentie van de aanbeveling gericht is op vooruitkijken.

Tot op heden is nog geen dreigingsanalyse uitgebracht. Derhalve ontbreekt ook een beleidsreactie (zie ad 1b hieronder).

### Ad 1b

De Onderzoeksraad kan niet beoordelen in hoeverre deze deelaanbeveling wordt opgevolgd. De minister gaat er in zijn reactie immers niet expliciet op in. Tot op heden (december 2021) zijn geen openbare dreigingsrapportages of -analyses gepubliceerd door het signaleringsoverleg voedselveiligheid (zie hierboven). Daarom kan de minister ook niet bekend maken welke beleidsmaatregelen en -keuzen genomen zijn naar aanleiding van de rapportages. Onbekend blijft daarmee ook welke risico's de minister wel of niet accepteert.

Een overzicht van activiteiten en signalen van het signaleringsoverleg voedselveiligheid wordt gegeven in de jaarrapportage 2020. Niet alle gesignaleerde dreigingen zijn (vooralsnog) openbaar gemaakt. Daardoor is het niet mogelijk inzicht te krijgen in de ernst van de dreiging

en in de gemaakte afwegingen. De publicatie is weliswaar openbaar, maar lijkt niet actief verspreid en is laat na het betreffende jaar gepubliceerd.

#### Ad 1c

Uit de reactie van de minister maakt de Onderzoeksraad op dat het de intentie is de aanbeveling op te volgen. Er zijn echter nog geen gevallen van daadwerkelijke toepassing in de praktijk bekend.

De jaarrapportage 2020 van het signaleringsoverleg voedselveiligheid vermeldt het volgende: 'Indien het SO-VM of SO-VC concludeert dat nadere actie n.a.v. een signaal wenselijk is, volgt er een melding aan de ministeries van VWS en LNV en de NVWA, voorzien van een advies op welke wijze het signaal het beste kan worden opgepakt in bestaande structuren van risicobeoordeling, monitoring / meetprogramma's, onderzoeksprogrammering of handhaving'. De Onderzoeksraad benadrukt hierbij dat het belangrijk is dat de afwegingen over proportionaliteit van maatregelen, hantering van het voorzorgbeginsel en uiteindelijk de wenselijkheid van maatregelen primair de verantwoordelijkheid van de politiek verantwoordelijke minister zijn.

#### Ad 1d en 1e

De minister heeft de intentie om aanbeveling 1d en 1e op te volgen. De minister gaat in zijn reactie echter niet concreet in op welke randvoorwaarden, doelen en methoden gesteld of ontwikkeld worden om te bereiken dat de aanbeveling wordt uitgevoerd. De genoemde 'concrete onderzoeksprogramma's' gaan niet over systematische methoden, maar lijken eerder betrekking te hebben op onderzoek naar incidentele c.q. individuele casussen. Zie ook aanbeveling 3 hieronder.

### **3.2 Aanbeveling 2**

#### *Aan de minister voor Medische Zorg en Sport (VWS)*

2. Intensiveer de samenwerking binnen de EU voor een systematische signalering en beoordeling van opkomende voedselveiligheidsrisico's, waaraan alle lidstaten bijdragen en waarvan alle lidstaten gebruik kunnen maken.

#### *Reactie minister voor Medische Zorg en Sport (VWS)*

Volgens de minister zal het binnen het RIVM belegde platform (zie hierboven) ook internationaal signalen opvangen en uitwisselen. Het platform zoekt daarbij samenwerking met bijvoorbeeld de Europese Commissie, andere lidstaten en de European Food Safety Authority (EFSA), aldus de minister. Ook wordt samenwerking gezocht binnen internationale



netwerken voor signaleringen van infecties en uitbraken, zoals het European Centre for Disease Prevention (ECDP).

#### *Conclusie over opvolging*

De minister zegt in zijn reactie toe de aanbeveling op te volgen en dat het platform samenwerking gaat zoeken binnen eerdergenoemde internationale gremia. De Onderzoeksraad is met deze reactie niet overtuigd van een *geïntensiveerde* samenwerking voor het systematisch signaleren en beoordelen van risico's. De jaarrapportage 2020 van het Signaleringsoverleg Voedselveiligheid geeft geen verdere operationalisering van de toezegging van de minister. Daarnaast belegt de minister het uitvoeren van deze aanbeveling bij het platform. Op beleidsniveau ligt er echter ook een verantwoordelijkheid bij de minister voor het intensiveren van de EU-samenwerking.

### **3.3 Aanbeveling 3**

#### *Aan het RIVM*

3. Zorg voor een substantiële verbetering van de surveillance en bronopsporing van ziektegevallen en van de attributie van ziektegevallen aan voedselbronnen. Benut daarbij zoveel mogelijk de mogelijkheden van nieuwe diagnostische technologieën en zoek samenwerking met internationale instituten om *best practices* te ontwikkelen.

#### *Reactie RIVM*

Het RIVM stelt het belang van deze aanbeveling te onderschrijven. Om er concrete invulling en opvolging aan te geven, stelde het RIVM een plan van aanpak op. Volgens het RIVM is een belangrijk onderdeel van dit plan om een laboratorium-surveillance in te richten en uit te breiden die volledig gebaseerd is op zogenoemd *Whole Genome Sequencing (WGS)*. Het RIVM geeft aan het plan van aanpak meermaals met VWS te hebben besproken. Volgens het RIVM heeft VWS echter laten weten niet over de totaal benodigde middelen te beschikken om dit plan uit te voeren. Ook in 2021 zijn de middelen niet toereikend, aldus het RIVM. Daarom is het oorspronkelijke plan – naar eigen zeggen noodzakelijkerwijs – beperkt. Het RIVM focust in 2021 op het opstarten van een beperkte WGS-kiemsurveillance voor de bacterie *Campylobacter*. Ten slotte stelt het RIVM met VWS in overleg te blijven over wat er volgens hen nodig is om structurele verbetering aan te brengen bij de surveillance, bronopsporing en attributie van ziektegevallen.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt gedeeltelijk opgevolgd. Gebrek aan door VWS beschikbaar gestelde middelen speelt het RIVM naar eigen zeggen parten om volledige invulling te kunnen geven

aan de aanbeveling. Het plan van aanpak om de aanbeveling concreet op te volgen bevat meer intenties en voornemens dan het RIVM nu daadwerkelijk kan uitvoeren. Dit maakt het zorgen voor substantiële verbeteringen ten aanzien van de surveillance, bronopsporing en attributie niet adequaat. Onderzoek en methoden blijven vooralsnog versnipperd en implementatie van de resultaten komt nog steeds moeizaam van de grond. Het RIVM lijkt grotendeels in te zetten op WGS. Deze opsporingstechniek is innovatief en veelbelovend, maar op zichzelf staand niet genoeg. Bovenop WGS zijn databanken noodzakelijk van (onder)soorten en serotypen van ziekteverwekkers, van monsters van zieken en uit de omgeving, en dergelijke. Het gebrek aan door VWS beschikbaar gestelde middelen raakt ook de aan VWS gerichte aanbeveling 1d.

Om het hiaat van de inadequate verbetering van de surveillance, bronopsporing en attributie enigszins te kunnen verlichten, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van *best practices*, kan het RIVM samenwerking zoeken met internationale instituten. In zijn reactie op de aanbeveling gaat het RIVM echter niet op het *best practices* aspect in. Samenwerking had bijvoorbeeld gezocht kunnen worden met CDC<sup>6</sup> in de Verenigde Staten, of met zusterorganisaties in Denemarken, België of Duitsland.

### 3.4 Aanbeveling 4

#### *Aan de NVWA*

4. Zie er op toe dat voedselbedrijven de dreigingsrapportages en andere relevante informatie over opkomende voedselveiligheidsrisico's gebruiken in hun risicoaanpak.

#### *Reactie NVWA*

De NVWA stelt dat de aanbeveling is geïmplementeerd. De NVWA benadrukt dat voedselbedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het signaleren van opkomende voedselveiligheidsrisico's, bijvoorbeeld via monitoringsprogramma's voor kritische stoffen. Volgens de NVWA hebben de voedselproducerende sectoren gewerkt aan het versterken van de (zelf)controle en aan nalevingsverbetering door hun voedselveiligheidsketens. De sectoren nemen daarbij het signaleren van opkomende voedselveiligheidsrisico's mee. De NVWA stelt in dat kader structurele overleggen te hebben ingeregeld met branchepartijen. In deze zogenoemde ketenoverleggen bespreken zij signalen en geven ze aan dreigingsrapportages te zullen delen. Tot op heden zijn geen dreigingsrapportages gepubliceerd.

Mede op basis van het *Actieplan Voedselveiligheid* van de commissie Sorgdrager (zie hierboven) maken betrokken partijen steeds meer onderlinge afspraken over het delen van informatie. De NVWA stelt dat sectoren binnen de voedselindustrie in toenemende mate aan

---

<sup>6</sup> Centers for Disease Control and Prevention.

informatiedeling doen. Als illustrerend voorbeeld hiervan noemt de NVWA expliciet de eier- en pluimveesector. Beide sectoren gaven aan een overeenkomst te willen sluiten met de NVWA over het uitwisselen van informatie. Momenteel werkt de NVWA intern aan het verder automatiseren van deze uitwisseling. Doel hiervan is volgens de NVWA het verbeteren van het monitoren en risico-gericht toezicht houden op (opkomende) voedselveiligheidsrisico's.

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt gedeeltelijk opgevolgd. De NVWA gaat er niet expliciet op in hoe zij binnen haar toezichtsrol erop toeziet hoe de voedselbedrijven in hun risicoaanpak specifiek met opkomende risico's omgaan, in het bijzonder opkomende risico's die in de dreigingsanalyses worden benoemd. Wel benadert zij voedselbedrijven en spoort ze aan meer informatie uit te wisselen. De door de NVWA aangereikte voorbeelden uit de eier- en pluimveesector illustreren dit. Omdat tot dusver geen openbare dreigingsrapportage is gepubliceerd, kan vooralsnog niet beoordeeld worden tot in hoeverre voedselbedrijven dergelijke rapportages daadwerkelijke gebruiken in hun risicoaanpak.

Het signaleren van opkomende risico's is een klein onderdeel binnen het grotere geheel van verbeterde (zelf)regulering. Het uitwisselen van informatie tussen voedselbedrijven onderling en tussen voedselbedrijven en de NVWA gaat met name over acute risico's die onmiddellijk (re)actie vereisen en mogelijk minder over opkomende voedselveiligheidsrisico's. De NVWA dient in zijn toezichtsrol de risicoaanpak van bedrijven te beoordelen en bezien in hoeverre ze daarin met opkomende risico's rekening houden. Aandachtspunt voor de opvolging van deze aanbeveling is daarnaast dat de Raad in zijn rapport concludeerde dat de NVWA onvoldoende capaciteit, middelen en deskundigheid heeft bij het toezicht, opsporing, risicobeoordeling en laboratoria om opkomende voedselveiligheidsrisico's in beeld te brengen. De minister geeft in de kamerbrief van oktober 2019 aan dat eventuele benodigde extra inspanningen van de NVWA zullen worden betrokken in de al lopende Herbezinning bij de NVWA. In latere reacties wordt hier niet op teruggekomen. Onduidelijk is of op dit punt verbeteringen zijn.

## **Opmvolging aanbevelingen Brand bij Esso**

*Publicatiedatum rapport: 26 juli 2019*

In het rapport doet de Onderzoeksraad twee aanbevelingen. Deze gaan over het gebruik van bypass-schakelaars bij veiligheidskritische systemen. Esso Nederland B.V. heeft op 17 juli 2020 gereageerd op deze aanbevelingen. Deze notitie bevat – voor elke gedane aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling. In onderstaand overzicht is dit kort weergegeven.

### **1. Achtergrond**

In de ExxonMobil Raffinaderij in Rotterdam wordt nafta omgezet in verschillende koolwaterstoffen. Op 21 augustus 2017 viel een centraal onderdeel (de Powerformer) uit. Om geen productie te verliezen, werd besloten direct weer op te starten, ondanks dat de oorzaken van de uitval niet bekend waren. Het werd geaccepteerd dat de oorzaken van de uitval niet bekend waren.

Bij het opstarten werd een aantal beveiligingssystemen tijdelijk uitgeschakeld, omdat bij het opstarten de gasdruk kan schommelen en de beveiligingssystemen ingrijpen zodra de gasdruk te hoog of te laag is. Dit kan een snelle doorstart vertragen, waardoor de fornuizen teveel afkoelen. Daardoor en door het grote aantal alarmen dat zich bij het opstarten voordeed (gemiddeld 250 alarmen per 10 minuten), werd niet opgemerkt dat in een van de fornuizen de vloeistofstroom door het fornuis was gestopt. Hierdoor raakte een fornuisspiraal oververhit en barstte open. Als gevolg daarvan ontstond een grote brand in het fornuis. Bij de brand is ruim 100 ton aan vloeistoffen vrijgekomen (vooral toluen en xylenen). Het grootste deel is verbrand. Het roet dat daarbij vrijkwam in de wijde omgeving van de raffinaderij is opgeruimd. Er zijn geen persoonlijke slachtoffers gevallen.

Het voorval was een zwaar ongeval in de zin van de Seveso III-richtlijn. De Onderzoeksraad heeft daarom een onderzoek naar het voorval uitgevoerd.

### **2. Algemene conclusie over opvolging**

Een aspect dat een belangrijke rol speelde bij het voorval, ging over het gebruik van zogeheten bypass-schakelaars. Veiligheidskritische systemen worden normaal gesproken automatisch uitgeschakeld als een kritische waarde wordt overschreden. Dat beveiligingsmechanisme kan worden onderbroken door het inschakelen van een bypass. In de Esso-raffinaderij waren de bypass-schakelaars op een aantal fornuizen vrij toegankelijk zonder beveiliging. Bij het opstarten van de fornuizen op 17 augustus 2017 werden die schakelaars gebruikt. Dat was een tussenstap in een reeks gebeurtenissen die leidden tot het ontstaan van brand.

De Onderzoeksraad adviseerde het oneigenlijk gebruik van bypass-schakelaars bij veiligheidskritische processen te voorkomen, procedures voor het gebruik van de schakelaars aan te passen en de opgedane kennis en ervaring te delen, ook buiten de raffinaderij. Op

basis van de reactie van Esso en de daarin genoemde maatregelen, concludeert de Raad dat de aanbevelingen zijn opgevolgd.

### 3. Aanbevelingen

#### *Aanbeveling 1*

Aan Esso Nederland

Beoordeel alle installaties binnen Esso Nederland of de aanwezige veiligheidsbarrières het oneigenlijk gebruik van bypass-schakelaars bij veiligheidskritische processen voorkomen. Als de veiligheidsbarrières onvoldoende zijn, pas deze zo snel mogelijk aan en maak inzichtelijk op welke wijze dit is gebeurd.

#### *Reactie Esso Nederland*

Kort na het incident zijn al diverse maatregelen getroffen, zoals het aanbrengen van sleutels op de bypass-schakelaars van alle fornuizen en het invoeren van een procedure voor het gebruik van de sleutels. In reactie op de aanbeveling zijn alle bypass-schakelaars op veiligheidskritische systemen in kaart gebracht. Met enige vertraging door corona is men begonnen met het plaatsen van sleutels op al deze schakelaars, het invoeren van procedures en het instrueren van medewerkers. Dit proces is inmiddels afgerond.

#### *Conclusie over opvolging*

Op basis van de verstrekte informatie kan geconcludeerd worden dat de aanbeveling is overgenomen.

#### *Aanbeveling 2*

Aan Esso Nederland

Zorg voor verspreiding van de opgedane kennis naar aanleiding van het voorval, bij zowel andere fabrieken van ExxonMobil, als bij de gehele (petro)chemische industrie.

#### *Reactie Esso Nederland*

Binnen de wereldwijde ExxonMobil organisatie zijn bevindingen en leerervaringen gedeeld via de interne netwerken. Tussen bedrijven onderling is de kennis gedeeld via bestaande werkgroepen in diverse brancheverenigingen, zoals de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), maar ook via specifieke industriecongressen. Daarvoor is een powerpoint presentatie gemaakt.

#### *Conclusie over opvolging*

Op basis van de verstrekte informatie kan geconcludeerd worden dat de aanbeveling is overgenomen.

## **Opvolging aanbevelingen *Vliegvuur op Scheveningen***

*Publicatiedatum rapport: 3 oktober 2019*

Bij de viering van de jaarwisseling worden traditioneel vreugdevuren ontstoken op het strand van Scheveningen en van Duindorp. Bij de jaarwisseling 2018-2019 resulteerde het vreugdevuur op Scheveningen in een vliegvuur waarbij brandende delen neerdaalden op de boulevard en aangrenzende bebouwing. Dit vliegvuur zorgde voor tientallen branden en veroorzaakte veel onrust bij publiek en omwonenden. Het vliegvuur leidde tot forse materiële schade. Ook raakten enkele personen lichtgewond.

Mede naar aanleiding van een verzoek van de burgemeester van Den Haag heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek verricht naar het vliegvuur, de vuurstapel en de organisatie van dit jaarlijkse evenement. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport 'Vliegvuur op Scheveningen' dat op 3 oktober 2019 is gepubliceerd. De Onderzoeksraad concludeert in zijn rapport dat een vreugdevuur moet worden benaderd als publieksevenement met grote veiligheidsrisico's. In zijn rapport concludeert de Onderzoeksraad dat het vliegvuur werd veroorzaakt door de combinatie van het vermogen van het vuur en de wind. Het hoge vermogen van het vuur werd veroorzaakt door een combinatie van factoren, waaronder de vorm van de stapel, het type hout en het feit dat er bij de Scheveningse stapel sprake was van meerdere brandhaarden tegelijkertijd. Om risico's als die van vliegvuur te voorzien, is het van belang de veiligheidsorganisatie mee te laten groeien met de risico's van dergelijke grote publieksevenementen. De Onderzoeksraad deed daartoe vier aanbevelingen.

Na een eerste reactie op het rapport van de Onderzoeksraad van het college van burgemeester en wethouders Den Haag aan de gemeenteraad op 3 oktober 2019, heeft de burgemeester op 20 april 2020 formeel gereageerd op de aanbevelingen. Op 4 mei 2020 is door Politie Den Haag gereageerd op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Brandweer Haaglanden en Brandweer Nederland hebben, respectievelijk op 20 april 2020 en 6 januari 2021 gereageerd.

De Onderzoeksraad heeft geen reactie ontvangen van de (toekomstig) organisatoren. Dit kan worden verklaard door het feit dat een formele organisatiestructuur bij de bouwers ontbreekt. Echter, het verloop van de vergunningsprocedures voorafgaand aan de jaarwisseling 2019-2020 en 2020-2021 geeft de Onderzoeksraad een voldoende beeld over de opvolging van de gedane aanbeveling door de organisatoren.<sup>1</sup>

De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad. Deze notitie bevat – voor elke gedane aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een

---

<sup>1</sup> Conform het onderzoeksrapport '*Vliegvuur op Scheveningen*' en de stukken van gemeente Den Haag met betrekking tot de vergunningsprocedure wordt in deze notitie gesproken over (beoogde) organisatoren. In feite gaat het in dit stadium om aanvragers/initiatiefnemers van een vreugdevuur.

conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling. In onderstaand overzicht is dit kort weergegeven.

### **Algemene conclusie over opvolging**

De Onderzoeksraad concludeert dat de vier aanbevelingen afdoende zijn opgevolgd. Het college van burgemeester en wethouders heeft de vreugdevuren aangemerkt als evenement waarvoor een reguliere evenementenvergunning aangevraagd dient te worden. Binnen de vergunningsprocedure zijn de nodige waarborgen ingebouwd en is een (autonome) adviserende rol weggelegd voor de hulpdiensten. Het kader van de vergunningsprocedure heeft ertoe geleid dat de andere aangeschreven partijen – hulpdiensten en organisatoren – eveneens stappen hebben gemaakt. Politie Den Haag en Brandweer Haaglanden adviseren met betrekking tot het voor de vergunning vereiste veiligheidsplan en op basis van deze adviezen scherpen de organisatoren hun aanvraag en plannen aan. Zodoende wordt zorggedragen voor een veilig verloop van de vreugdevuren in de toekomst. Daarnaast verspreidt Brandweer Nederland actief kennis over de risico's van vliegvluur bij georganiseerde vuren.

### ***Aanbeveling 1***

#### ***Aan de burgemeester van Den Haag***

Stel bij de organisatie van vreugdevuren proportionele eisen aan de veiligheidsorganisatie van dit grootschalige publieksevenement. Dit betekent het volgende:

- a. Kies voor de (juridische) procedures, structuren en organisatorische waarborgen die het proces van risico-inventarisatie, de helderheid en inzichtelijkheid van de veiligheidsmaatregelen en het toezicht daarop en de handhaving daarvan zoveel mogelijk in de hand werken. Betracht daarbij transparantie, respecteer (laagdrempelige) inspraakmogelijkheden van derden en benut de evaluaties. De bestaande vergunningsprocedure voor evenementen van de gemeente Den Haag kan hiertoe als uitgangspunt dienen.
- b. Vergewis dat de aanvrager van de vergunning in staat is om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning.
- c. Vermijd zoveel mogelijk vermenging van rollen als toezichthouder, vergunningverlener en facilitator.

#### ***Reactie burgemeester Den Haag***

De burgemeester van Den Haag heeft met Brandweer Haaglanden op 20 april 2020 in een gezamenlijke brief gereageerd op aanbeveling 1 en 3. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders direct na publicatie van het rapport, op 3 oktober 2019 in een uitgebreide brief aan de gemeenteraad (een zogenaamde raadsmededeling) gereageerd op het rapport. In die reactie gaf het college van B en W aan de conclusies van de Onderzoeksraad volledig te onderschrijven en alle aanbevelingen over te nemen. Daarnaast



deed het college van B en W – met het oog op de naderende jaarwisseling 2019-2020 – conform de aanbevelingen een aantal voorstellen aan de gemeenteraad en stelde het nog dezelfde dag de vergunningsaanvraagprocedure open voor de organisaties van de vreugdevuren.

In de reactie van 20 april 2020 schrijft de burgemeester ten aanzien van onderdeel a. van de aanbeveling, dat na publicatie van het rapport van de Onderzoeksraad direct is besloten dat de vreugdevuren niet langer als uitzondering via een gedoogconstructie met een convenant kunnen plaatsvinden, maar enkel met een reguliere evenementenvergunning. De vergunningsprocedure biedt mogelijkheden om specifieke eisen aan de organisatie van de vreugdevuren te stellen en tevens helderheid te scheppen in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken partijen. Daarmee ontstaat bovendien een kader om voor iedereen – inclusief de omwonenden – duidelijk en transparant te maken wat de risico's van het evenement zijn en welke maatregelen worden genomen om deze risico's te beperken, aldus de burgemeester. Vergunningsaanvragen worden getoetst aan het evenementenkader en voor een advies voorgelegd aan de hulpdiensten. Bij de toets wordt in ieder geval rekening gehouden met een aantal voorwaarden die zien op onder meer de omvang, het materiaal en de wijze van opbouw en ontbranding van de vuurstapels als ook het opstellen van een 'zeer uitgebreid veiligheidsplan'.<sup>2</sup>

In reactie op onderdeel b. van de aanbeveling schrijft de burgemeester het volgende. Indien de hierboven beschreven toetsing heeft plaatsgevonden en ook het advies van de hulpdiensten tot een positief oordeel heeft geleid, worden in de vergunning heldere eisen opgenomen waaraan het evenement en de organisatoren moeten voldoen om het evenement veilig te laten verlopen. Tijdens voornoemd proces wordt ook beoordeeld of de aanvrager van de vergunning in staat is om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning.

In reactie op onderdeel c. van de aanbeveling stelt de burgemeester tot slot, dat binnen de vergunningsprocedure sprake is van een 'strikte rolverdeling die aansluit op de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester en van het college van burgemeesters en wethouders en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het college'.

#### *Toepassing van de vergunningsprocedure in de praktijk*

De nieuwe werkwijze is in de praktijk toegepast bij de jaarwisseling van 2019-2020 en 2020-2021. In aanvulling op de ontvangen reacties is de Onderzoeksraad – op basis van openbare gemeentelijke stukken – nagegaan hoe de vergunningsprocedure in aanloop naar beide

---

<sup>2</sup> In de brief worden in totaal acht voorwaarden opgesomd. In aanvulling op de in de tekst reeds genoemde voorwaarden gaat het om: de inrichting van het evenemententerrein, de invloed van de weersomstandigheden op het ontsteken van de vuurstapels en het aanvragen van verschillende ontheffingen (APV en Wet Milieubeheer).



jaarwisselingen is verlopen, om vervolgens te beoordelen in welke mate de gedane aanbevelingen daadwerkelijk zijn opgevolgd.

#### *Jaarwisseling 2019-2020*

De gemeente heeft in de aanloop naar de jaarwisseling 2019-2020 vergunningsaanvragen ontvangen voor een vreugdevuur op Scheveningen en een vreugdevuur in Duindorp.<sup>3</sup> Beide aanvragen zijn door de gemeente in behandeling genomen, nadat de beoogde organisatoren eerst in de gelegenheid waren gesteld om deze aan te vullen met de benodigde stukken. De plannen zijn ter advisering aan de hulpdiensten (politie-eenheid Den Haag, Brandweer Haaglanden en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR)) voorgelegd. De hulpdiensten hebben vervolgens (conform aanbeveling 3) op autonome wijze geadviseerd over de ingediende plannen. De hulpdiensten hadden, elk vanuit hun eigen expertise en kaders gezien, de nodige kritiek op de planvorming van de organisatoren van de vreugdevuren en adviseerden om die reden negatief.

Ook betrokkenen zijn (conform aanbeveling 1 onderdeel a) in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Er zijn 21 zienswijzen ingediend. De ingediende zienswijzen – die vooral bestonden uit bezwaren tegen de aanvragen – zijn door de gemeente meegenomen in de belangenafweging.

Om zeker te zijn dat de organisatoren in staat zijn om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning (conform aanbeveling 1 onderdeel b), dienen de organisatoren een evenementenaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. De organisatoren voldeden niet aan deze vergunningsvoorwaarde.<sup>4</sup>

De gemeente heeft de organisatoren in de gelegenheid gesteld om aanvullende stukken aan te leveren en de vergunningsaanvragen te verbeteren. Beide organisatoren hebben vervolgens via een e-mailbericht gereageerd op de geconstateerde gebreken. Ook hebben zij beiden een offerte voor een bedrijvenaansprakelijkheidsverzekering ingediend. Naast de offerte zijn door de organisatoren geen verdere stukken aangeleverd die bij de definitieve beoordeling van hun vergunningsaanvragen betrokken konden worden. De zorgen, zoals die eerder door de hulpdiensten waren gesignaleerd, werden daardoor niet weggenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de hulpdiensten definitief een negatief advies hebben uitgebracht.

Daarnaast was niet daadwerkelijk een evenementenaansprakelijkheidsverzekering afgesloten voor de vreugdevuren, maar enkel een offerte aangevraagd. De organisatoren deden een beroep op de gemeente om garant te staan voor het eigen risico. De gemeente achtte dit niet wenselijk, omdat dit zou leiden tot rolvermenging.

---

<sup>3</sup> De aanvragen zijn ingediend door respectievelijk Stichting Vreugdevuur Scheveningen en Duindorp Vreugdevuur Stichting.

<sup>4</sup> College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp'*, RIS304008, 26 november 2019.

Gelet op het voorgaande heeft het college van B en W besloten geen vergunningen te verlenen voor de vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp bij de jaarwisseling 2019-2020.<sup>5</sup>

#### *Jaarwisseling 2020-2021*

In aanloop naar de jaarwisseling 2020-2021 is dezelfde vergunningsprocedure gevolgd als voor de jaarwisseling 2019-2020. Daarbij is Brandweer Haaglanden opnieuw gevraagd om een kaderstellend advies uit te brengen voor de omvang van de vreugdevuren voor de jaarwisseling 2020-2021.

Bij de gemeente zijn aanvragen ingediend voor een vreugdevuur op Scheveningen en in Duindorp.<sup>6</sup> De aanvragen zijn in eerste instantie beoordeeld door de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente de beoogde organisatoren geadviseerd op welke onderdelen de aanvragen dienden te worden gewijzigd dan wel gecomplementeerd. De door de organisatoren aangepaste aanvragen zijn bij de hulpdiensten (politie-eenheid Den Haag, Brandweer Haaglanden en GHOR) uitgezet voor een schriftelijk preadvies. De hulpdiensten hebben de organisatoren vervolgens geïnformeerd over noodzakelijke aanpassingen, met het doel de planvorming op het gewenste niveau te krijgen. Deze informatie is door de organisatoren betrokken bij het opstellen van een definitief veiligheidsplan. Het definitieve veiligheidsplan vormt de basis voor het definitieve multidisciplinaire advies van de hulpdiensten. Op 15 juni 2020 zijn de definitieve aanvragen door de organisatoren bij de gemeente aangeleverd.<sup>7</sup> Het college van B en W oordeelt dat door de organisatoren hard is gewerkt aan het completeren van de aanvragen, hetgeen heeft geleid tot substantieel betere plannen dan het voorgaande jaar. De hulpdiensten hebben op basis van de definitieve aanvragen een positief advies uitgebracht.

De volgende stap zou zijn de aanvragen ter inzage te leggen, zodat belanghebbenden wederom een zienswijze konden indienen. Deze zienswijzen zouden worden meegenomen bij de definitieve belangenafweging.<sup>8</sup>

Op 24 november 2020 heeft de burgemeester medegedeeld dat de gemeente geen vergunningen kan verlenen voor de vreugdevuren vanwege de coronamaatregelen die gelden ten aanzien van evenementen.

---

<sup>5</sup> College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Stand van zaken vergunningaanvraagprocedure vreugdevuren'*, RIS304079, 3 december 2019.

<sup>6</sup> Ook zijn aanvragen ingediend voor vreugdevuren in de Prumerendstraat en de Paets van Troostwijkstraat, maar deze worden buiten beschouwing gelaten.

<sup>7</sup> College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Stand van zaken vergunningverleningsprocedure vreugdevuren'*, RIS305608, 24 juni 2020.

<sup>8</sup> College van burgemeester en wethouders, *raadsmededeling 'Stand van zaken procedures en participatie vreugdevuren'*, RIS306218, 15 september 2020.

### *Conclusie over opvolging*

De Onderzoeksraad concludeert dat de burgemeester de aanbeveling heeft opgevolgd. Vrijwel direct na publicatie van het onderzoeksrapport heeft de gemeente een evenementenvergunningsprocedure voor de vreugdevuren opengesteld. Binnen deze procedure zijn de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk neergelegd, worden hulpdiensten om advies gevraagd en hebben derden inspraakmogelijkheden. De vergunningprocedure biedt daarmee ook rechtsbescherming voor bouwers en omwonenden; deze kan als extra veiligheidsbarrière dienen. Bij de jaarwisseling 2019-2020 en 2020-2021 is de vergunningsprocedure doorlopen en is het proces naderhand geëvalueerd, conform de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

### ***Aanbeveling 2***

#### *Aan de toekomstige organisatoren van vreugdevuren*

Maak de veiligheidsrisico's voor bouwers, omwonenden en publiek van de vreugdevuren inzichtelijk en zorg voor een adequate veiligheidsaanpak ter beheersing van de risico's.

#### *Reactie toekomstige organisatoren van vreugdevuren*

Zoals hierboven reeds is beschreven, zijn de vreugdevuren aangemerkt als publieksevenement. Organisatoren dienen om die reden een evenementenvergunning aan te vragen en daartoe aan diverse voorwaarden te voldoen, waaronder het opstellen van een uitgebreid veiligheidsplan. Het veiligheidsplan wordt vervolgens door de gemeente en hulpdiensten beoordeeld. Indien de hulpdiensten op basis van het voorliggende plan geen positief advies kunnen uitbrengen, wordt de vergunning afgewezen. Uit het verloop van de vergunningsprocedures – zoals hierboven omschreven – blijkt dat het veiligheidsplan van de organisatoren voor de jaarwisseling 2019-2020 onvoldoende was en (mede) om die reden door de gemeente geen evenementenvergunning is afgegeven. Het jaar daarop is het veiligheidsplan door de hulpdiensten wel goedgekeurd (positief advies gegeven). De Onderzoeksraad leidt hieruit af dat de organisatoren bij die jaarwisseling – geadviseerd door de gemeente en hulpdiensten – zich meer bewust waren van de risico's van de vreugdevuren en daarbij ook meer verantwoordelijkheid namen.

### *Conclusie over opvolging*

De Onderzoeksraad concludeert op basis van het voorgaande dat de organisatoren serieus aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen door het (in het kader van de vergunningsprocedure) uitwerken van een 'uitgebreid veiligheidsplan'. Hoewel de Onderzoeksraad de veiligheidsplannen zelf niet inhoudelijk heeft beoordeeld, acht zij de

goedkeuring door de hulpdiensten van het veiligheidsplan voor de jaarwisseling 2020-2021 een sterke indicatie dat wordt voldaan aan de gedane aanbeveling.

### ***Aanbeveling 3***

#### ***Aan Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag***

Adviseer op autonome wijze over de veiligheidsrisico's bij de vreugdevuren, gevraagd en ongevraagd.

#### ***Reactie Brandweer Haaglanden***

In zijn brief van 20 april 2020 reageert Brandweer Haaglanden op de aanbeveling. Brandweer Haaglanden (hierna: de brandweer) schrijft dat hij een formeel, kaderstellend advies heeft opgesteld ten behoeve van de criteria waaraan de brandveiligheid van vreugdevuren wordt getoetst. Dit advies heeft Brandweer Haaglanden laten beoordelen door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Omdat de beoordeling geen aanleiding gaf om het advies te wijzigen is het advies vervolgens definitief gemaakt en (inclusief beoordeling) behandeld in de driehoek en gemeenteraad. Aan de hand van het kaderstellende advies heeft de brandweer de vergunningaanvragen beoordeeld op brandveiligheid. Naar eigen zeggen heeft de brandweer tijdens de vergunningsprocedure (jaarwisseling 2019-2020, zoals hierboven beschreven) een duidelijke adviesrol kunnen invullen en adviezen aan de gemeente Den Haag uitgebracht over de voorliggende vergunningsaanvragen. Daarnaast heeft de brandweer samen met de politie en de GHOR gemeenschappelijke, multidisciplinaire adviezen uitgebracht. Tot slot schrijft de brandweer dat met het oog op de jaarwisseling 2020-2021 het IFV/de Brandweeracademie is benaderd om een vervolgonderzoek te doen naar het fenomeen vliegvuur zodat aanvullende kennis door Brandweer Haaglanden kan worden verwerkt in toekomstige advisering.

Op 23 november 2020 heeft de Brandweeracademie van het IFV het 'Advies vliegvuur vreugdevuren' uitgebracht. Dit advies zal hieronder, bij de reactie van Brandweer Nederland, nader worden toegelicht.

#### ***Reactie Politie Den Haag***

In haar brief van 4 mei 2020 reageert Politie Den Haag op de aanbeveling. Politie Den Haag (hierna: de politie) refereert aan de beslissing van het college van B en W om de vreugdevuren niet langer via een gedoogconstructie met een convenant toe te staan. Voor de organisatie van een vreugdevuur is voortaan een vergunning verplicht. Binnen de vergunningverleningsprocedure adviseert de politie, als een van de relevante veiligheidspartners, de burgemeester over de risico's die gepaard gaan met het te vergunnen evenement en het nemen van maatregelen om die risico's te minimaliseren. Daarnaast schrijft de politie dat ook in een situatie waarin onverhoopt geen vergunningsprocedure wordt gevolgd of waarbij de procedure bijvoorbeeld onder tijdsdruk wordt ingekort het van belang is dat zij,

desnoods ongevraagd, advies uitbrengt. Het advies van de politie richt zich daarbij steeds op de taken die haar wettelijk zijn toebedeeld, te weten de handhaving van de openbare orde, handhaving van de rechtsorde en hulpverlening aan hen die dat behoeven. Tot slot schrijft de politie dat zij in de vergunningsprocedure voor het vreugdevuur 2019-2020 advies heeft uitgebracht over de veiligheidsrisico's die vanuit het perspectief van de politie samenhangen met de organisatie van het vreugdevuur.

#### *Conclusie over opvolging*

Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag hebben de aanbeveling opgevolgd in die zin dat zij tijdens de evenementenvergunningsprocedure (autonoom) advies uitbrengen aan de gemeente. De aanvragen worden daartoe aan hen voorgelegd.

#### ***Aanbeveling 4***

##### *Aan Brandweer Nederland*

Organiseer dat kennis over de risico's van georganiseerde vuren (zoals vreugdevuren, paasvuren) wordt verzameld en gedeeld in de brandweerorganisatie. Betrek hierbij ook internationale expertise.

#### *Reactie Brandweer Nederland*

Bij brief van 6 januari 2021 heeft Brandweer Nederland gereageerd op de aanbeveling. Brandweer Nederland verwijst in zijn brief naar het rapport 'Advies vliegvuur vreugdevuren' dat in opdracht van Veiligheidsregio Haaglanden door de Brandweeracademie van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is opgesteld. Om inzicht te krijgen in de risico's van georganiseerde vuren is informatie verzameld (nationaal als ook internationaal) over het fenomeen vliegvuur en vreugdevuren. Ook heeft het IFV onderzocht in hoeverre de effecten van vliegvuur kunnen worden voorspeld en welke factoren hierbij een rol spelen. Veiligheidsregio Haaglanden heeft voornoemd rapport beschikbaar gesteld aan Brandweer Nederland, zodat deze informatie kan worden gedeeld binnen de brandweerorganisatie. In zijn reactie schrijft Brandweer Nederland dat hij het adviesrapport om die reden ter kennisgeving zal aanbieden aan de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio en via de onderliggende structuur zal verspreiden naar de regionale brandweerkorpsen. Ook zal het onderwerp vliegvuur door Brandweer Nederland via een webinar of expertmeeting onder de aandacht worden gebracht bij brandweermensen, aldus Brandweer Nederland.

Uit navraag (maart 2021) is gebleken dat het adviesrapport in januari 2021 is gedeeld met alle 25 brandweerkorpsen. Daarnaast heeft Brandweer Nederland het voornemen om in het voorjaar van 2021 een expertsessie te organiseren met brandweermensen die te maken hebben (gehad) met vliegvuur bij vuurstapels en natuurbranden. Het doel is om tijdens de

expertsessie ervaringen bij elkaar te brengen, daarover te rapporteren en verder te delen binnen de organisatie.

*Conclusie over opvolging*

Deze aanbeveling wordt opgevolgd. Door het IFV is onderzoek gedaan naar de risico's van georganiseerde vuren. Bij dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van internationale bronnen/expertise. Op basis van dit onderzoek is het rapport 'Advies vliegvuur vreugdevuren' opgesteld, welk binnen de brandweerorganisatie is verspreid. Daarnaast zal een expertsessie worden georganiseerd om kennis over vliegvuur verder binnen de organisatie te verspreiden.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

## **Veilig toelaten op de weg – Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint**

*Publicatiedatum: oktober 2019*

### **1. Over het rapport**

Op 20 september 2018 werd een Stint op een spoorwegovergang in Oss aangereden door een trein. Van de vijf kinderen die in de Stint zaten, kwamen er vier om het leven. Eén kind en de begeleidster van de kinderen raakten zwaargewond. De Onderzoeksraad voor Veiligheid besloot om naar aanleiding van dit zeer ernstige voorval een onderzoek te starten.

De Onderzoeksraad richtte zijn onderzoek vooral op het veilig toelaten op de openbare weg van de bredere groep van licht gemotoriseerde voertuigen, waar de Stint deel van uitmaakte. Bij het toelaten van dergelijke voertuigen zijn verschillende categorieën te onderscheiden.

1. Bromfietsen, brommobielen en vergelijkbare voertuigen die vallen onder een Europese toelatingsprocedure. Die procedure gaat uit van typegoedkeuring, met strikte eisen en een besluit door een onafhankelijke instantie (in Nederland de Dienst wegverkeer RDW).
2. 'Bijzondere bromfietsen': voertuigen met een lichte motor en een maximumsnelheid van 25 km/h. Toegelaten waren zelfbalancerende voertuigen (zoals de Segway), sommige gemotoriseerde steppen en driewielers, en de Stint, een gemotoriseerde bolderkar. Deze voertuigen waren toegelaten in de categorie 'bijzondere bromfietsen' op basis van eisen in een beleidsregel, na een toetsing die lichter was dan die van de Europese toelating (categorie 1). Er was geen onafhankelijke beslissing over toelating: de minister van Infrastructuur en Waterstaat besliste hierover, na advies van de RDW en in sommige gevallen de Stichting wetenschappelijk onderzoek verkeersveiligheid (de SWOV).
3. Voertuigen voor gehandicapten, zoals de elektrische rolstoel en de scootmobiel. Die kunnen zonder toelating worden gebruikt, maar moeten wel voldoen aan technische eisen.
4. Elektrische fietsen en bakfietsen. Die zijn op basis van Europese regelgeving vrijgesteld van de toelatingsprocedures.
5. Voertuigen die niet zijn toegestaan, maar waarop weinig wordt gehandhaafd, zoals de monowheel, de hoverboard, het elektrische skateboard en de (niet toegelaten) elektrische step.

De Raad concludeerde in het onderzoek dat bij de toelating van licht gemotoriseerde voertuigen die niet onder de Europese toelatingsprocedures vallen, de veiligheid onvoldoende aandacht kreeg. Er was ook onvoldoende zicht op de veiligheid van licht gemotoriseerde voertuigen zoals de Stint en het effect van het gebruik van deze voertuigen op de verkeersveiligheid.

In het rapport deed de Onderzoeksraad drie aanbevelingen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze aanbevelingen gaan over integrale risicobeoordeling voor de verschillende typen licht gemotoriseerde voertuigen, aanvullende maatregelen voor de reeds toegelaten voertuigen en het herzien van de toelating van nieuwe voertuigen.



**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 16 juli 2020 gereageerd op deze aanbevelingen. De volledige reactie van de Minister is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

Voor deze notitie is tevens gebruik gemaakt van de verzamelbrief verkeersveiligheid van 14 december 2020, waarin de minister de Tweede Kamer onder meer informeert over de outline van het nieuwe toelatingskader voor lichte elektrische voertuigen.<sup>1</sup> Ook is gekeken naar de beschikking van oktober 2020 voor de toelating van de BSO-bus.<sup>2</sup>

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging en daarna voor elke gedane aanbeveling een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling.

## 2. Algemene conclusie over opvolging

In het rapport heeft de Onderzoeksraad geconcludeerd dat de minister bij de toelating van lichte elektrische voertuigen een ruime beleidsvrijheid heeft, dat hij/zij kan afwijken van de adviezen van deskundige adviseurs (RDW en SWOV) en dat hij/zij van die vrijheid ook een ruim gebruik heeft gemaakt met het oog op innovatie. Het ministerie beschikt echter niet over dezelfde deskundigheid als de adviseurs. In het rapport komt naar voren dat beide adviseurs de hen toebedeemde rol niet goed konden waarmaken: de RDW omdat er maar een beperkt aantal technische eisen was waaraan getoetst kon worden; de SWOV omdat zij in de rol werd gedrongen van een keuringsinstituut in plaats van een wetenschappelijke onderzoeksinstelling.

De aanbevelingen van de Onderzoeksraad zijn erop gericht de toelating van lichte elektrische voertuigen onafhankelijk onder te brengen en daarbij de veiligheid een zwaarder gewicht toe te kennen. Dit betekent een fundamentele koerswijziging, zowel van het systeem van toelaten als van de manier waarop met innovatie in relatie tot veiligheid wordt omgegaan. De implementatie daarvan kost tijd en vergt vasthoudendheid.

De minister wil de aanbevelingen overnemen en heeft daartoe concrete stappen gezet.

Eind december 2020 is de outline opgesteld van het toelatingskader voor lichte elektrische voertuigen (LEVs). Uit deze outline is op te maken dat in het nieuwe kader opvolging zal worden gegeven aan aanbevelingen van de Raad. Dit zal echter nog moeten blijken uit het toelatingskader zelf. De minister wil voor het zomerreces van 2021 het complete toelatingskader voor LEVs naar de Kamer te sturen. Verder zet de minister zich in om te komen tot een Europees kader voor dit soort voertuigen.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 14 december 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/240955.

<sup>2</sup> Aanwijzingsbeschikking voor de Stint Bus, 28 oktober 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/20003 en 'Mededeling inzake de aanwijzing door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, onder d, van de Wegenverkeerswet 1994', Staatscourant, 2 november 2020.



**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

Totdat het toelatingskader formeel van kracht wordt en er nieuwe EU-regelgeving is voor LEVs, zijn de aanbevelingen op enkele onderdelen nog niet opgevolgd. In de tussenliggende periode dient de minister daarom extra alert te zijn op de veiligheidsrisico's van licht gemotoriseerde voertuigen op de openbare weg.

De Raad stelde in zijn rapport dat in het verleden te weinig zicht is geweest op alle aspecten van verkeers- en voertuigveiligheid bij voertuigen zoals elektrische (bak)fietsen en scootmobielen, waardoor de risico's onvoldoende zijn meegewogen. Voor de benodigde inhaalslag om goed zicht te krijgen op de veiligheidsaspecten en de risico's nu wel goed mee te wegen, is het zaak om niet te wachten tot de invoering van het toelatingskader voor LEVs en flankerende maatregelen. Op dit moment heeft de RDW geen formele rol bij de toelating zoals beoogd onder het nieuwe toelatingskader. De minister neemt nu nog de besluiten over toelating. In de praktijk moet daarom blijken dat de minister daarbij scherp let op de veiligheid van licht gemotoriseerde voertuigen, in lijn met het nieuwe toelatingskader.

#### *Vereiste omslag nog geen praktijk*

De ambitie van het toelatingskader is om een koerswijziging te bewerkstelligen die resulteert in een toelatingsregime waarin onafhankelijk vakinhoudelijke toets op veiligheid zwaar weegt. Dit soort fundamentele veranderingen kosten tijd en zijn niet eenvoudig. Ze vergen ook alertheid bij alle keuzes die gaandeweg ten aanzien van toelating worden gemaakt. Daarom heeft de Raad in zijn onderzoek ook gekeken naar aanvragen die op basis van het tijdelijk beleidskader zijn opgesteld. Het gaat tenslotte niet alleen om de verandering op systeemniveau (toetsingskader en EU-regelgeving) maar ook om een verandering in handelwijze bij het toelaten van nieuwe voertuigen op de weg. De Raad constateerde in zijn rapport dat de minister zich sterk liet leiden door de politieke en maatschappelijke wens om de toelating van nieuwe, innovatieve voertuigen snel en simpel te regelen. Belangrijk is dat nu een omslag plaatsvindt naar een vakinhoudelijke toelating waarin veiligheid zwaar weegt, zowel van het voertuig zelf als gelet op het verkeer en de infrastructuur.

Het is echter de vraag of die omslag al heeft plaatsgevonden. Er zijn aanwijzingen dat dit nog niet het geval is. De minister heeft in 2019 een nieuw tijdelijk beleidskader opgesteld dat als basis dient voor nieuwe aanvragen voertuigen zoals de BSO-bus.<sup>3</sup> Op basis daarvan is – mede daartoe uitgenodigd door een Tweede Kamermotie en na aandringen vanuit kinderopvangorganisaties en ouders – de BSO-bus in oktober 2020 toegelaten via een aanwijzing. De RDW en SWOV signaleerden echter risico's van dit voertuig.<sup>4</sup> Om de gesignaleerde risico's te compenseren, heeft de minister een convenant gesloten met de kinderopvangbranche. Daarin staan afspraken over het maximaal aantal kinderen en gewicht

---

<sup>3</sup> De nieuwe aangepaste versie van de Stint staat inmiddels ook bekend als de BSO-bus, vernoemd naar het veelvuldige gebruik ervan voor vervoer van kinderen in de buitenschoolse opvang. In de aanwijzing voor de toelating van het voertuig staat echter de naam 'Stint Bus' vermeld. In de brief aan de Tweede Kamer hierover, hanteert de minister de term 'BSO-bus'.

<sup>4</sup> Zo stelde de RDW vast dat de nieuwe BSO-bus net als de oude versie tien zitplaatsen heeft, terwijl acht het toegestane maximum is, en dat het maximaal toegestane gewicht van voertuig en passagiers kan worden overschreden.

**Onderwerp** Opmenging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

tijdens het gebruik van het voertuig en over de te gebruiken verkeerswegen.<sup>5</sup> Deze afspraken hebben echter niet dezelfde werking als wettelijke voorschriften.

Deze gang van zaken toont gelijkenis met het patroon zoals in het rapport beschreven, waarbij door druk vanuit de Tweede Kamer en vanuit maatschappelijke organisaties de toelating en daarmee ook de veiligheid van een voertuig, politiek werd. In die context woog het politieke oordeel zwaarder dan de vakinhoudelijke toetsing. Het op beleidsmatige gronden afwijken van de rapporten van de RDW en SWOV en het mitigeren van afwijkingen van de regels in het tijdelijk beleidskader door afspraken in een convenant, schuren met voorgestelde en geambieerde koerswijziging.

Opvallend is verder dat voertuigen die nu zijn toegelaten, niet hoeven te voldoen aan de recente aanscherpingen in de *Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen*. Het is niet duidelijk hoe groot de veiligheidsrisico's zijn die daardoor voorlopig blijven voortbestaan. Het voedt wel de zorg dat de voorgestelde en voorgenomen koerswijziging nog niet in praktijk is gebracht. Verder gaat de minister niet in op aanbeveling van om illegaal gebruik van licht gemotoriseerde voertuigen op de openbare weg tegen te gaan.

Ondanks de ingezette verbeteringen, de geambieerde systeemwijziging, het te realiseren nieuwe toelatingskader en Nederlandse inzet voor een Europees toelatingskader, is de benodigde omslag nog niet op alle punten gemaakt zoals beoogd met het onderzoek en de aanbevelingen. Het patroon en de handelswijze die in het rapport zijn blootgelegd (in de politieke afweging veiligheid ondergeschikt maken aan de wens tot innovatie) lijken dominanter te zijn dan past bij de hiervoor genoemde ambities en ingezette verbeteringen. De Onderzoeksraad roept dan ook de minister, de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties op om consequent en consistent te zijn: veiligheid moet zwaar wegen in het toelaten van nieuwe licht gemotoriseerde voertuigen en de vakinhoudelijke toetsing daarvan moet onafhankelijk zijn.

### 3. Opmenging per aanbeveling

#### *Aanbeveling 1*

#### *Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat*

*Voer een integrale risicobeoordeling uit en monitor de ontwikkelingen*

Voer een integrale risicobeoordeling uit op de verschillende typen licht gemotoriseerde voertuigen, waarbij de interactie tussen mens, techniek en omgeving centraal staat. Geef daarbij aan welk veiligheidsniveau acceptabel is gezien de ambities uit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030. Doe dit zowel bij de toelating van nieuwe innovatieve voertuigen als bij de groep voertuigen die reeds op de openbare weg is toegelaten. Borg het gewenste

<sup>5</sup> Voor het gebruik van de de BSO-bus moet maximaal gebruik gemaakt worden van fietspaden, wegen met een maximum snelheid van 30 km/u en kruisingen die zijn voorzien van verkeersregelinstanties.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

veiligheidsniveau door ontwikkelingen in de technologie en het verkeer te monitoren, zodat eventuele nieuwe of gewijzigde risico's tijdig worden geïdentificeerd en maatregelen kunnen worden genomen.

Deze aanbeveling bevat verschillende onderdelen. Die worden hieronder uitgesplitst.

Voer een integrale risicobeoordeling uit (...) bij de toelating van nieuwe innovatieve voertuigen.

Bij de toelating van nieuwe voertuigen wordt nu een aanvullend advies gevraagd aan de SWOV, dat bindend is voor de besluitvorming, zo stelt de minister op 16 juli 2020 in haar reactie op de aanbevelingen. De SWOV kijkt naar de beoogde functie van het voertuig in relatie tot het veilig gebruik in het verkeer en de interactie met andere weggebruikers.

Deze aanbeveling is heel concreet aan de orde bij de aanvraag voor nieuwe toelating van de BSO-bus (de nieuwe naam van de Stint). Op 7 oktober 2020 heeft de minister de Tweede Kamer laten weten dat zij voornemens is de BSO-bus toe te laten.<sup>6</sup> Daarmee wijkt zij af van de rapporten die zij heeft ontvangen van de RDW en de SWOV:

- de RDW constateert dat de BSO-bus op belangrijke punten is verbeterd, maar stelt vast dat de BSO-bus 10 zitplaatsen heeft (dat gold ook voor de oude Stint), terwijl 8 het toegestane maximum is<sup>7</sup>, en dat het maximaal toegestane gewicht van voertuig en passagiers kan worden overschreden,<sup>8</sup>
- de SWOV komt tot de conclusie dat de BSO-bus een groot aantal risico's vertoont waarvan de ernst van de mogelijke gevolgen als middelgroot of groot is ingeschat. Dat houdt verband met de kwetsbaarheid van de inzittenden door het grotendeels ontbreken van een beschermende schil, met name bij een aanrijding met gemotoriseerd verkeer dat 50 km/uur rijdt. Het rapport van de SWOV bevat uitdrukkelijk geen advies over het wel of niet toelaten van het voertuig, zoals de minister had gevraagd.<sup>9</sup> In 2011, na de beoordeling van de Stint, heeft de SWOV aangegeven dat zij gericht was op wetenschappelijk onderzoek en niet op toetsing van voertuigen.

<sup>6</sup> Brief van 7 oktober 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/196296.

<sup>7</sup> Er gold nog geen maximum ten tijde van de eerste toelating van de Stint, maar het is in 2019 ingevoerd naar aanleiding van het Stint-ongeval. Als motivering werd gegeven dat een aantal van maximaal acht passagiers in lijn is met het maximum voor personenauto's (Staatscourant. 2019, no. 24423, toelichting op art. 31a).

<sup>8</sup> Brief van de RDW aan de minister van 14 februari 2020, kenmerk DIR20-1189.

<sup>9</sup> Brief van de SWOV aan de minister van 1 oktober 2020, kenmerk PK/205136.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

De minister heeft, mede daartoe uitgenodigd door een Kamermotie<sup>10</sup>, in oktober 2020 de Stint Bus met tien zitplaatsen toegelaten<sup>11</sup>, nadat zij in een convenant met de kinderopvangbranche onder meer had bedongen dat de Stint Bus zoveel mogelijk zal rijden over 30 km-wegen. Een motie om het voertuig niet aan te wijzen als bijzondere bromfiets, haalde geen meerderheid.<sup>12</sup>

Voer een integrale risicobeoordeling uit (...) bij de groep voertuigen die reeds op de openbare weg is toegelaten.

Dit komt aan de orde bij aanbeveling 2.

Geef [*bij de integrale risicobeoordeling*] aan welk veiligheidsniveau acceptabel is gezien de ambities uit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030.

De Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen, aangescherpt in 2019, geldt als het nieuwe uitgangspunt. Bovendien komt er een toelatingsprocedure voor licht elektrische voertuigen die nu zonder enige vorm van toelatingsprocedure op de weg rijden, zo stelt de minister. Een outline voor de nieuwe procedure is 14 december 2020 aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze outline zal in de eerste helft van 2021 nader uitgewerkt worden tot een nieuw toelatingskader. Dit kader zal naar verwachting begin 2022 in werking treden.<sup>13</sup>

Opmerking verdient dat bij de aanscherping van de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen in 2019 niet uitdrukkelijk werd verwezen naar de ambities uit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030. Daardoor is niet na te gaan of die ambities een rol hebben gespeeld bij die aanscherping.

In de outline van het toelatingskader staat nu wel beschreven op welke wijze wordt nagedacht (met stakeholders) over de inpassing van LEV's in de huidige infrastructuur. Hierbij worden ook scenario's uitgedacht en besproken. Resultaten van deze discussies kunnen leiden tot aanpassingen of extra eisen in het nieuwe toelatingskader.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018–2019, 29 398, nr. 693. De motie vraagt om “bij uitzondering maximaal tien passagiers toe te staan in de Stint, mits er harde afspraken over in ieder geval veilige schoolroutes, rijvaardigheidseisen en de minimumleeftijd van bestuurders zijn vastgelegd”.

<sup>11</sup> Zie de aanwijzingsbeschikking voor de BSO-bus, 28 oktober 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/20003 en ‘Mededeling inzake de aanwijzing door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, onder d, van de Wegenverkeerswet 1994’, *Staatscourant*, 2 november 2020.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2020–2021, 29 398, nr. 864.

<sup>13</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 14 december 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/240955.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

Borg het gewenste veiligheidsniveau door ontwikkelingen in de technologie en het verkeer te monitoren, zodat eventuele nieuwe of gewijzigde risico's tijdig worden geïdentificeerd en maatregelen kunnen worden genomen.

De minister merkt op dat het voor nieuwe innovatieve voertuigen niet mogelijk is om op voorhand alle effecten van het gebruik op de weg op de verkeersveiligheid voldoende in te schatten. Dat vraagt een periode van monitoring (inclusief evaluatie) na de introductie van dit soort voertuigen. Daarvoor is inzicht in (bijna) ongevallen met zulke voertuigen van belang. Met de Datataskforce Verkeersveiligheid wordt samengewerkt om te verkennen hoe deze effecten het beste uit ongevalsdata gehaald kunnen worden. Een verbeterde registratie van ongevallen is daarbij belangrijk. Verder wordt verkend hoe ervaringen uit de praktijk en trends en ontwikkelingen in het verkeer verwerkt kunnen worden bij een periodieke evaluatie van het toelatingskader, aldus de minister.

In de Kamerbrief van 14 december 2020 staat dat de TU Delft is gevraagd onderzoek te doen naar ongevallencijfers) met LEVs. Resultaten worden meegenomen in de risicoprofielen per categorie LEV.

#### *Conclusie over opvolging*

Deze aanbeveling wordt grotendeels opgevolgd. De minister wil op termijn de beslissing over toelating van bijzondere bromfietsen neerleggen bij een onafhankelijke instantie, de RDW. Zij wil nu al het aanvullend advies van de SWOV als bindend beschouwen.

Bij de hernieuwde toelating van de BSO-bus gebeurde dat echter nog niet: de serieuze risico's die door RDW en SWOV zijn gesignaleerd, worden in haar visie gecompenseerd door het convenant, dat er onder andere op gericht is dat de BSO-bus zo veel mogelijk gaat rijden over 30 km-wegen. Het op beleidsmatige gronden afwijken van de rapporten van RDW en SWOV lijkt in tegenspraak met haar voornemens, al geeft de SWOV haar daar strikt genomen de ruimte voor.

Er is en wordt nagedacht over de inpassing van LEV's in de huidige infrastructuur. De uitkomsten hiervan en van de discussies met stakeholders worden verwerkt in het nieuwe toelatingskader.

De minister wil leren van (bijna) ongevallen met nieuwe innovatieve voertuigen. Dit voornemen sluit aan bij een van de aanbeveling die de Onderzoeksraad heeft gedaan in het rapport over de spookrijder op de A73: daar deed de Onderzoeksraad concrete handreikingen aan Rijkswaterstaat om beter te leren van verkeersongevallen.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

## *Aanbeveling 2*

### *Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat*

Tref zo nodig aanvullende maatregelen voor de reeds toegelaten voertuigen. Als uit de risicobeoordelingen van de reeds toegelaten licht gemotoriseerde voertuigen blijkt dat het veiligheidsniveau verbetering behoeft, onderzoek dan met welke maatregelen dat kan worden bereikt. Denk hierbij aan het stellen van extra permanente eisen, gebruikseisen of aanpassing van de infrastructuur.

De RDW heeft vastgesteld dat negen van de zestien bijzondere bromfietsen niet meer worden geproduceerd. De minister gaat deze toelatingen intrekken.

Verder is de RDW gebleken dat de Machinerichtlijn niet bij alle fabrikanten bekend is en dat fabrikanten – op een enkele uitzondering na – niet kunnen garanderen er aan te voldoen. Dit signaal is gedeeld met de toezichthouders op de Machinerichtlijn: de NVWA en de Inspectie SZW, om te beoordelen of dit signaal aanleiding geeft tot vervolgstappen, en zo ja welke (de RDW is niet bevoegd toezicht te houden op de Machinerichtlijn).

Uit de stukken blijkt niet of het niet voldoen aan de Machinerichtlijn problemen oplevert met het oog op de verkeersveiligheid.

De minister wilde aanvankelijk dat de toegelaten bijzondere bromfietsen zo spoedig mogelijk zouden voldoen aan de aangescherpte Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen. Zij schrijft nu dat zij zich alleen moeten richten op het toekomstige nationale toelatingskader voor lichte elektrische voertuigen. De outline hiervoor heeft ze eind 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd; deze zal in 2021 nader uitgewerkt worden tot een nieuw toelatingskader. Het lijkt haar onredelijk om van fabrikanten te verwachten om nu alsnog aan de Beleidsregel 2019 te voldoen en dat later nogmaals te moeten doen voor het nieuwe kader, zeker gezien het beperkte aantal producenten en de beperkte aantallen voertuigen.

De RDW heeft opgemerkt dat, in het Europese stelsel, een typegoedkeuring geldt totdat de eisen worden verzwaaard. Fabrikanten moeten dan eerst een update van de goedkeuring krijgen. Daarom heeft de RDW er voor gepleit deze lijn ook te volgen voor de aanscherping van de Beleidsregel.<sup>14</sup> Bij die aanscherping is daar niet voor gekozen.<sup>15</sup>

### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling wordt opgevolgd bij de invoering van het nieuwe toelatingskader. Omdat dat nieuwe kader wetswijziging vergt, treedt het naar verwachting pas in werking in 2022.<sup>16</sup> Dat betekent dat de voertuigen die nu zijn toegelaten niet hoeven te voldoen aan de

<sup>14</sup> RDW, Rapportage beschouwing aangewezen bijzondere bromfietsen, april 2020, blz. 10.

<sup>15</sup> Staatscourant 2019, no. 24423, toelichting, paragraaf 6.1 en 9.

<sup>16</sup> Brief van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 14 december 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/240955.

**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

aanscherpingen in de Beleidsregel. Het is op basis van de stukken niet duidelijk hoe groot de veiligheidsrisico's zijn die daardoor voorlopig blijven voortbestaan.

### *Aanbeveling 3*

*Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat*

#### *Herzie de toelating van nieuwe voertuigen*

3a. Nationaal toegelaten voertuigen: richt de toelating zo in dat een onafhankelijke keuringsinstantie verantwoordelijk wordt voor de besluitvorming bij toelatingen van nieuwe voertuigen. Zorg dat aan de toelating een integrale risicobeoordeling ten grondslag ligt conform aanbeveling 1. Verleen bij innovatieve voertuigen de toelating aanvankelijk voor een afgebakende periode en monitor daarbij het effect op de verkeersveiligheid.

#### *Reactie van de minister*

De minister is voornemens de RDW deze rol te laten vervullen, waarbij de SWOV een aanvullend advies uitbrengt. De RDW heeft nu al een wettelijke taak bij de beoordeling van licht gemotoriseerde voertuigen waarop het stelsel van Europese typegoedkeuring van toepassing is. Het vormgeven van deze rol voor de RDW kan pas op het moment dat ook duidelijk is hoe een nieuw nationaal kader eruit komt te zien.

#### *Conclusie over opvolging*

Deze aanbeveling lijkt te worden opgevolgd. Het duurt echter nog even voordat de RDW als toelatingsinstantie wordt aangewezen, mede vanwege de samenhang met het nog in te voeren toelatingskader LEVs. Over het eerst toelaten van innovatieve voertuigen voor een afgebakende periode en de monitoring daarbij het effect op de verkeersveiligheid, doet de minister geen mededeling. Het nieuwe toelatingskader zou hierin moeten voorzien.

### *Aanbeveling 3b*

*Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat*

#### *Herzie de toelating van nieuwe voertuigen*

3b. Voertuigen met Europese vrijstelling: onderzoek de mogelijkheden om ook gemotoriseerde gehandicaptenvoertuigen en elektrische (bak)fietsen in het Europese toelatingssysteem op te nemen of voor deze voertuigen een nationale toelating vast te leggen. Bepaal voor de periode dat deze voertuigen nog zijn vrijgesteld van toelating zodanige nationale gebruikseisen dat de veiligheidsrisico's voldoende worden beheerst.

#### *Reactie van de minister*



**Onderwerp** Opvolging aanbevelingen 'Veilig toelaten op de weg. Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint'

De Nederlandse inzet is om te komen tot een Europees kader voor dit soort voertuigen. De Europese Commissie is het daarmee eens en voert hier een studie naar uit.

In de outline staat aangegeven dat een toelatingskader LEVs wordt ontwikkeld voor voertuigen zonder zitplaats voor de bestuurder (bijvoorbeeld e-steps), zelfbalancerende voertuigen (zoals de Segway) en voertuigen met trapondersteuning (bijvoorbeeld de e-(bak)fiets).

In de outline wordt tevens aangegeven dat ervoor wordt gekozen om e-bikes en lichte e-bakfietsen (minder dan 55 kg) niet onder een toelatingsregime te laten vallen. Over de regulering van gehandicaptenvoertuigen wordt nog nagedacht.

#### *Conclusie over opvolging*

Deze aanbeveling wordt opgevolgd.

#### *Aanbeveling 3c*

##### *Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat*

#### *Herzie de toelating van nieuwe voertuigen*

3c. Illegaal gebruikte voertuigen: zorg dat voor iedereen duidelijk herkenbaar is welke licht gemotoriseerde voertuigen wel en niet op de openbare weg mogen worden gebruikt en ga illegaal gebruik tegen.

#### *Reactie van de minister*

De Minister wil een kentekenplicht invoeren voor bijzondere bromfietsen, zodat herkenbaar is welke voertuigen op de openbare weg mogen rijden. In overleg met de RDW wordt uitgezocht in welke vorm de kentekening uitgevoerd gaat worden.

#### *Conclusie over opvolging*

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd. Uit de reactie op aanbeveling 3b blijkt dat sommige illegale voertuigen (zoals de e-step) op termijn onder het nieuwe toelatingskader zullen worden gebracht. Als ze voldoen aan de eisen worden ze toegelaten. Op de aanbeveling om illegaal gebruik tegen te gaan wordt echter niet ingegaan.

## **Opvolging aanbevelingen ‘*Wie stuurt? – Verkeersveiligheid en automatisering in het wegverkeer*’**

*Publicatiedatum rapport: 28 november 2019*

### **1. Over het rapport**

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzoek gedaan naar de voortschrijdende automatisering in het wegverkeer in relatie tot de verkeersveiligheid. Op basis van dit onderzoek heeft de Onderzoeksraad vastgesteld dat de risico's van de introductie en het gebruik van *Advanced Driver Assistance Systems* (ADAS)<sup>1</sup> niet voldoende onderkend en beheerst worden. Aan de introductie en het gebruik van deze systemen zijn nieuwe soorten risico's verbonden. Zo heeft de raad geconstateerd dat ADAS, zoals een noodremsysteem of adaptieve *cruise controle*, nog niet 'volwassen' zijn op het moment dat ze op de markt komen. De systemen worden nog verder doorontwikkeld nadat ze op de openbare weg zijn toegelaten. Samen met het kennisgebrek van bestuurders, ontstaan situaties waarin bestuurders niet begrijpen waarom de auto op een bepaalde manier reageert of juist niet reageert. Daarnaast vervullen bestuurders in auto's met ADAS een andere rol dan in conventionele auto's, namelijk de rol van operator. De automatisering leidt ertoe dat bestuurders minder alert zijn en te laat reageren, terwijl de bestuurder juridisch gezien steeds verantwoordelijk is. Voorts heeft de Raad geconstateerd dat autofabrikanten steeds verder innoveerden, omdat de techniek het toeliet. De bestuurder stond echter niet centraal bij het ontwerp en de introductie van ADAS. De wetgeving sluit niet aan bij de technologie. Zo wordt er bijvoorbeeld niet voorgeschreven hoe het veiligheidsniveau van ADAS kan worden beoordeeld. Ook wordt er door fabrikanten en overheid onvoldoende geleerd van ongevallen met ADAS.

Om grip te krijgen op de huidige hybride situatie, waarin zowel de machine als de mens sturen, is het noodzakelijk dat de autobranche een omslag maakt naar maatschappelijk verantwoord innoveren. Centraal moet staan dat innovatie de verkeersveiligheid aantoonbaar verbetert. Dit betekent dat fabrikanten risico's inventariseren van nieuwe innovaties en dat zij daar open over zijn. Daarbij moeten fabrikanten meer oog krijgen voor de rol van de mens en de wisselwerking tussen mens en machine. Verder dient het lerend vermogen van de sector te worden verbeterd door te leren van incidenten en ongevallen en door ervaringen van gebruikers actief te betrekken in de verdere ontwikkeling.

In het rapport doet de Onderzoeksraad zes aanbevelingen die zijn gericht op het wegnemen van deze veiligheidstekorten. De geadresseerde partijen hebben op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad gereageerd.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reacties per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling. De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

---

<sup>1</sup> *Advanced Driver Assistance Systems* (ADAS) zijn rijhulpsystemen, zoals een noodremsysteem of adaptieve *cruise controle*, die de bestuurder ondersteunen bij het uitvoeren van de primaire rijtaak (sturen, gas geven en remmen).

## 2. Algemene conclusie over de opvolging

Vooropgesteld moet worden dat sinds de start van het onderzoek 'Wie stuurt?' in mei 2017 het nodige is verbeterd met betrekking tot de toelating en het gebruik van ADAS, en daarmee de verkeersveiligheid. Gedurende de looptijd van het onderzoek is bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: I&W) de aandacht verschoven van hoofdzakelijk de zelfrijdende auto naar voornamelijk ADAS. Door I&W, BOVAG en RAI Vereniging zijn in dat kader verschillende initiatieven ontplooid, waaronder het ADAS Convenant en de ADAS Alliantie. Ook houdt de RDW<sup>2</sup> zich sinds de publicatie van het rapport bezig met *human factor* aspecten. De aanbevelingen van de Raad hebben gezorgd voor een verdere versnelling en intensivering van de bestaande initiatieven, en geleid tot nieuwe acties. Binnen de internationale gremia heeft I&W het voortouw genomen en onder meer het belang van *human factors* en maatschappelijk verantwoord innoveren geagendeerd. Binnen de UNECE<sup>3</sup> wordt hier door verschillende werkgroepen verder invulling aan gegeven. Het zal echter nog enige tijd duren om tot resultaten, zoals nieuwe regelgeving of een aanpast toelatingskader, te komen. De Raad is zich ervan bewust dat dit een proces van de lange adem is. Mede doordat de internationale industrie en branchepartijen een belangrijke (maar geen doorslaggevende) rol spelen bij de totstandkoming van de internationale regelgeving.

De autofabrikanten zijn verantwoordelijk voor het product dat zij op de markt brengen. De autobranche is, anders dan bijvoorbeeld de burgerluchtvaart, niet gewend aan onderzoek door een onderzoeksinstantie, zoals de Onderzoeksraad. Het contact verliep in het begin van het onderzoek dan ook moeizaam. Ook nu zijn de internationale brancheorganisaties OICA<sup>4</sup> en ACEA<sup>5</sup> terughoudend in hun reacties op de aanbevelingen. Zij hebben in hun reacties gesteld dat autofabrikanten en innovators in de auto-industrie zich proactief inzetten voor verbetering van de verkeersveiligheid, maar hebben daarbij geen concrete voorbeelden of initiatieven genoemd. Daarnaast verwijzen OICA en ACEA naar de Europese regelgeving betreffende de goedkeuring van en het toezicht op motorvoertuigen en hun systemen, onderdelen en technische eenheden, waaraan moet worden voldaan. De Onderzoeksraad heeft echter in zijn rapport geconcludeerd dat de huidige regelgeving onvoldoende waarborgen biedt voor (de introductie van) veilige ADAS. Met name op het gebied van *human factors* blijven de regels achter op de snelle technologische veranderingen. Juist daarom is aan OICA en ACEA de aanbeveling gedaan om aan te tonen dat de ontwikkeling en introductie van ADAS plaatsvindt volgens principes van maatschappelijk verantwoord innoveren. Als innovators hebben zij immers een verantwoordelijkheid ten opzichte van de gebruikers, en weggebruikers in het algemeen. Daarnaast dienen autofabrikanten transparant te zijn over de wijze waar op zij (veilig) innoveren en gegevens over ongevallen beschikbaar stellen. Het is heel wel mogelijk dat individuele fabrikanten hier al gehoor aan geven en maatschappelijk verantwoord innoveren, maar dit is voor de Onderzoeksraad niet inzichtelijk geworden.

---

<sup>2</sup> Ook wel: Dienst Wegverkeer.

<sup>3</sup> UNECE staat voor *United Nations Economic Commission for Europe*. De UNECE is een speciale VN-commissie die een belangrijk deel van de Europese regelgeving invult.

<sup>4</sup> Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles.

<sup>5</sup> European Automobile Manufacturers' Association.

### 3. Opmvolging per aanbeveling

#### ***Aanbeveling 1***

*Aan de autofabrikanten en de koepelorganisaties OICA en ACEA*

Toon aan dat de ontwikkeling en introductie van ADAS plaatsvindt volgens principes van maatschappelijk verantwoord innoveren.

#### *Reactie OICA*

In het e-mailbericht van 22 januari 2021 schrijft OICA dat wereldwijd door autofabrikanten proactief wordt meegewerkt aan het verbeteren van de verkeersveiligheid. OICA onderschrijft en ondersteunt de *UN-resolutie 74/299 on “Improving global road safety”* van 31 augustus 2020. Ook benadrukt OICA dat de autobranche is gehouden aan strikte nationale en/of regionale wet- en regelgeving voor wat betreft de certificering en toelating van ADAS. Daarnaast werken autofabrikanten en wetenschappelijke organisaties al jaren samen op het gebied van ongevalsanalyse. Op die manier verkrijgen de autofabrikanten beter inzicht in de oorzaken van (verkeers)ongevallen en de wijze waarop de voertuigsystemen kunnen worden verbeterd, aldus OICA.

#### *Reactie ACEA*

ACEA schrijft in haar e-mailbericht van 26 februari 2021 dat zij direct na publicatie van het rapport ‘Wie stuurt’ contact heeft opgenomen met de Onderzoeksraad en leden van RAI en FIA. Vervolgens hebben zij bijeenkomsten georganiseerd in Brussel. Daarbij was de uitwisseling tussen de deelnemers positief en vruchtbaar, aldus ACEA. Verder schrijft ACEA dat haar leden toonaangevende innovators in de auto-industrie zijn en zich inzetten voor verkeersveiligheid op alle gebieden. ACEA heeft als doel om de verkeersveiligheid wereldwijd te verbeteren en onderschrijft de *UN-resolutie 74/299 on “Improving global road safety”* van 31 augustus 2020. Tot slot stelt ACEA dat tijdens het complexe proces van voertuigontwikkeling autofabrikanten aan extreem hoge kwaliteitsnormen zijn gebonden. Om aan de kwaliteitsnormen te voldoen worden de voertuigen, en onderdelen daarvan, uitvoerig en intensief getest. Om de voertuigen vervolgens op de Europese markt te brengen, moeten zij voldoen aan de regels en normen zoals neergelegd in de Richtlijn 2007/46/EG en sinds 1 september 2020 in de Verordening EU 2018/858.

#### *Conclusie over opvolging*

Zowel OICA als ACEA geven aan zich in te (willen) zetten voor de verbetering van verkeersveiligheid in navolging van de VN-resolutie 74/299. Concrete initiatieven of plannen daartoe zijn echter niet in de reactie beschreven. Verder verwijzen zij naar de bestaande Europese wet- en regelgeving betreffende de goedkeuring van en het toezicht op motorvoertuigen en hun systemen, onderdelen en technische eenheden.

Door in hun reactie sec te verwijzen naar de toepasselijke wet- en regelgeving en te stellen dat autofabrikanten daaraan gebonden zijn, wordt niet voldaan aan de aanbeveling van de

Onderzoeksraad. OICA en ACEA tonen immers niet aan hoe – binnen dit wettelijk kader – volgens de principes van maatschappelijk verantwoord innoveren wordt gewerkt.

### ***Aanbeveling 2***

#### ***Aan BOVAG en RAI Vereniging***

Zorg ervoor dat BOVAG-leden klanten uitgebreid instrueren over de mogelijkheden en beperkingen van hun auto met ADAS. En zorg dat BOVAG-leden daartoe in staat worden gesteld.

#### ***Reactie BOVAG en RAI Vereniging***

BOVAG en RAI Vereniging hebben in een gezamenlijke brief van 16 november 2020 gereageerd op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. BOVAG en RAI Vereniging laten weten dat zij beiden het belang zien van het verstrekken van juiste informatie over ADAS door de distributieketen aan kopers en rijders van een voertuig. Zowel rondom de aankoop van een voertuig, als bij aflevering, onderhoud en/of reparatie ervan. Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad worden de reeds bestaande activiteiten op het gebied van informatievoorziening voortgezet en geïntensifieerd, en zullen indien nodig aanvullende activiteiten worden ondernomen, aldus de BOVAG en RAI Vereniging.

Over deze activiteiten schrijven zij het volgende. Begin 2019 is – als resultaat van een samenwerking tussen RAI Vereniging, het ministerie van I&W en andere belanghebbende partijen sinds 2017 – het ADAS Convenant opgesteld. Het convenant heeft tot doel om meer bekendheid te geven aan ADAS en de informatievoorziening aan de bestuurder te bevorderen. Het convenant heeft geleid tot oprichting van de ADAS Alliantie in juni 2019. De ADAS Alliantie bestaat momenteel uit 58 deelnemers, die allen het Convenant hebben ondertekend en een actielijst hebben ingediend om het doel van het Convenant nader in te vullen. In het voorjaar van 2020 zijn de deelnemers gevraagd naar de vorderingen van hun ingediende acties. De reacties daarop worden thans verwerkt door de Kerngroep ADAS Alliantie, bestaande uit vertegenwoordigers van BOVAG, RAI Vereniging, I&W, ANWB, AON en Verbond voor Verzekeraars. De Kerngroep houdt zich onder meer bezig met de communicatie naar en aansturing van de deelnemers van de ADAS Alliantie, het gebruik van een eenduidige benaming van ADAS, de (mogelijkheid tot) registratie van ADAS, monitoring van de toename van ADAS in het wagenpark en onderzoek naar de bekendheid met het gebruik van ADAS door de gebruikers.

Ook heeft RAI Vereniging eind januari 2020, samen met I&W, het initiatief genomen om in overleg te treden met ACEA in Brussel. Het doel daarvan was na te gaan welke mogelijkheden tot samenwerking tussen de drie partijen bestaan. De uitwerking van de besproken opties, zoals het opzetten van een Europese vorm van de ADAS Alliantie, is door COVID-19 vertraagd.

Verder heeft RAI Vereniging op 15 mei 2020 een brief gezonden aan alle leden van de secties Personenauto's en Lichte Bestelauto's en Trucks met het dringende verzoek hun dealers in staat te stellen om hun klanten tijdig en volledig te informeren over ADAS. Op deze brief is door vijftien leden

gereageerd.<sup>6</sup> In een aantal reacties is gevraagd om een vorm van “ADAS richtlijnen” voor merkorganisaties. RAI Vereniging meent hierin – mogelijk samen met de ADAS Alliantie – een belangrijke rol te kunnen spelen.

Tot slot, zijn door BOVAG verschillende onderzoeken gedaan naar (bekendheid met) ADAS bij de *retail* (verkoop en schadeherstel, onderhoud en reparatie), rijsschoolhouders en consumenten.<sup>7</sup> Naar aanleiding van de diverse onderzoeken heeft BOVAG begin 2020 een (instructie)video opgenomen over de werking van meerdere populaire ADAS. De video is gedeeld met de leden en is tevens beschikbaar op YouTube.

#### *Conclusie over opvolging*

BOVAG en RAI Vereniging hebben de aanbeveling opgevolgd. Beiden hebben verschillende activiteiten ondernomen met het doel de informatieverstopping rondom ADAS door de gehele keten te verbeteren. Deels betreft dit de voorzetting van al voor het rapport in gang gezette initiatieven. De reeds in juni 2019 opgerichte ADAS Alliantie kan deze initiatieven mogelijk nog verder versterken. Daarnaast onderzoeken RAI Vereniging en het ministerie van I&W, samen met ACEA, de mogelijkheid tot het oprichten van een dergelijke alliantie op Europees niveau. Europese samenwerking op het gebied van ADAS en de informatievoorziening daaromtrent zou – naar het oordeel van de Onderzoeksraad – een belangrijke stap zijn op weg naar een veiligere verkeerssituatie. Het nut van de ADAS Alliantie en het daaraan ten grondslag liggende ADAS Convenant zal in de toekomst moeten blijken. Het is van belang deze inspanningen voort te zetten en ervoor te zorgen dat uiteindelijk alle dealers in Nederland goede voorlichting geven over ADAS.

#### **Aanbeveling 3**

*Aan de minister van I&W*

Neem initiatief om binnen de UNECE *human factors* en maatschappelijk verantwoord innoveren op de agenda te krijgen.

#### *Reactie minister van I&W*

In de aanbiedingsbrief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 28 november 2019 (hierna: aanbiedingsbrief) schrijft de minister dat Nederland haar positie als actief pleitbezorger van innovatie in het algemeen en maatschappelijk verantwoord innoveren in het bijzonder zal gebruiken om deze onderwerpen te agenderen bij internationale gremia, waaronder UNECE. De minister merkt daarbij nog op dat veel van de aanbevelingen internationale inspanning vergen en overleg met onder andere fabrikanten en verkopers. De minister acht het van belang om hier voortvarend mee aan de slag te gaan, nu de ervaring leert dat het een tijdrovend proces is.

<sup>6</sup> De brief en een samenvatting van de reacties van een aantal leden daarop zijn door BOVAG en RAI Vereniging aan de Onderzoeksraad verstrekt.

<sup>7</sup> De belangrijkste onderzoeken (met verwijzingen naar het volledige rapport) en conclusies zijn in de brief vermeld.

In de beleidsreactie van 13 mei 2020 (hierna: beleidsreactie) schrijft de minister dat in het kader van aanbeveling 3 het rapport van de Onderzoeksraad in verschillende werkgroepen is toegelicht (in sommige gevallen door leden van de Onderzoeksraad) en besproken. Ten aanzien van het maatschappelijk verantwoord innoveren hebben deze toelichtingen bijgedragen aan een bredere steun om eisen te stellen aan het ontwerp van het voertuig(systeem), aldus de minister. Specifiek wordt op dit moment gesproken over eisen die ervoor zorgen dat het ontwerp van systemen voorkomt dat ze verkeerd gebruikt worden. Wat betreft *human factors* heeft Nederland initiatief genomen om een internationale coalitie op te zetten van *human factor* experts. Deze coalitie van experts brengt hun gecombineerde kennis in bij de internationale ontwikkeling van de regelgeving binnen UNECE voor de ontwikkeling en toelating van voertuigen. Verder schrijft de minister dat CBR en RDW samen, onder de vlag van UNECE, werken aan een toetsingsmodel voor voertuigen met rijhulpsystemen. Dit toetsingsmodel richt zich op hoe de bestuurder met rijhulpsystemen omgaat en wat van de bestuurder op welk moment wordt verwacht. Tot slot laat de minister weten dat Nederland eraan heeft bijgedragen dat eisen ten aanzien van *human factors* expliciet zijn opgenomen in ontwerp teksten van de UNECE voor voertuigtoelating. Deze ontwerp teksten zijn – na een daartoe strekkend verzoek – door de Onderzoeksraad ingezien.<sup>8</sup>

#### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling is door de minister opgevolgd. Met name ten aanzien van het agenderen van *human factors* zijn belangrijke stappen gezet door (onder meer) het oprichten van een coalitie van experts op dit gebied.

#### ***Aanbeveling 4***

*Aan de minister van I&W*

Steun de initiatieven van Euro NCAP om *human factors* en consumenteninformatie over ADAS onderdeel te laten zijn van de veiligheidsbeoordeling van auto's (Euro NCAP sterren).

#### *Reactie minister van I&W*

In de aanbiedingsbrief geeft de minister aan dat Nederland het initiatief van Euro NCAP om *human factors* en consumenteninformatie over rijhulpsystemen onderdeel te laten zijn van de veiligheidsbeoordeling van auto's, zal ondersteunen.

In de beleidsreactie vult de minister het voorgaande aan door te stellen dat Nederland zich in het bestuur van Euro NCAP – waar zij deel van uitmaakt – actief inzet om *human factors* als cruciaal onderdeel van de veiligheid van voertuigen op de agenda te zetten en onderdeel te laten zijn van de veiligheidsbeoordeling van voertuigen.

---

<sup>8</sup> Hierbij ging het om (ontwerp)teksten die reeds ten tijde van de beleidsreactie al waren vormgegeven. Als ook (ontwerp)teksten voor voertuigtoelating die sinds het verschijnen van de beleidsreactie zijn vormgegeven, en waarin *human factors* expliciet zijn opgenomen.



### *Conclusie over opvolging*

De aanbeveling is door de minister opgevolgd. Inmiddels heeft Euro NCAP speciale test- en beoordelingsprotocollen ontwikkeld voor de beoordeling van ADAS voor snelwegen.<sup>9</sup> Bij de beoordeling van deze systemen wordt uitgebreid ingegaan op rijhulpcompetentie (waar ook consumenteninformatie onder valt) en veiligheidsback-ups.

### **Aanbeveling 5**

*Aan de minister van I&W*

Verbeter de mogelijkheden om te leren van verkeersongevallen in het algemeen en de rol van ADAS in het bijzonder en tref maatregelen ten behoeve van de verkeersveiligheid op basis van de onderzoeksresultaten.

### *Reactie minister van I&W*

In de aanbevelingsbrief onderschrijft de minister dat het in kaart brengen van de rol van rijhulpsystemen bij verkeersongevallen wordt belemmerd door de verscheidenheid aan systemen en het niet kunnen uitlezen van data uit auto's na ongevallen. Omdat dit internationaal opgepakt dient te worden, zal de minister dit onder de aandacht brengen van onder andere de Europese Commissie en UNECE.

In de beleidsreactie laat de minister weten dat aanvullend op bestaande ongevalsregistraties met convenantpartijen uit de ADAS-Alliantie wordt bekeken of de informatie die zij ter beschikking hebben, bijvoorbeeld de data van verzekeraars, tot aanvullende inzichten op dit gebied leidt. Daarnaast start het ministerie een onderzoek om in kaart te brengen welke data uit voertuigen bruikbaar zijn om inzicht te krijgen in de werking van rijhulpsystemen. De benodigde data zal in eerste instantie aangeleverd moeten worden door de autofabrikanten. De minister heeft om die reden autofabrikanten, de Europese Commissie en geïnteresseerde lidstaten opgeroepen om het gesprek aan te gaan en afspraken te maken waarbinnen fabrikanten geanonimiseerde informatie aanleveren, op basis waarvan zicht ontstaat op het gebruik en de werking van rijhulpsystemen. De minister stelt dat op deze wijze meer feitelijke kennis wordt opgebouwd over de veiligheidseffecten en -kansen.

### *Conclusie over opvolging*

Uit de beleidsreactie blijkt de intentie om de aanbeveling op te volgen, maar is dat vooralsnog niet volledig gedaan. In de beleidsreactie wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden tot het verkrijgen van (aanvullende) informatie naast de bestaande ongevalsregistraties, op basis waarvan inzichtelijk wordt op welke manier ADAS worden gebruikt en hoe zij werken. Hoewel kennis op dit gebied zeker van waarde is, wordt daarmee nog onvoldoende tegemoet gekomen aan de aanbeveling zoals die aan de

---

<sup>9</sup> Zie voor meer informatie: <https://www.euroncap.com/nl/veiligheid-voertuig/veiligheidscampagnes/2020-rijhulpsystemen/wat-is-nieuw/> (laatst geraadpleegd op 16 juni 2021).

minister is gedaan. Over (wetenschappelijke) ongevalsanalyse wordt bijvoorbeeld niets vermeld, terwijl dit bij uitstek een manier is om te leren van ongevallen. De onderzoeksresultaten die hieruit voortkomen kunnen vervolgens de basis vormen voor (nieuwe) maatregelen ten behoeve van de verkeersveiligheid.

### ***Aanbeveling 6***

*Aan de minister van I&W*

Kaart bij de Europese Commissie aan dat de voertuigregelgeving aan moet sluiten bij de huidige generatie ADAS (SAE level 2 en lager). Daarbij moet de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat nieuwe ADAS de veiligheid verbeteren bij de fabrikanten komen te liggen. Verder moet aandacht besteed worden aan eisen op het gebied van *human factors*, opleiding van gebruikers, toegankelijkheid van data uit ADAS na ongevallen en ongevalsonderzoek door fabrikanten.

### *Reactie minister van I&W*

Met betrekking tot aanbeveling 6 schrijft de minister dat met de Europese Commissie besproken zal worden op welke wijze de aanbeveling om de voertuigregelgeving aan te laten sluiten bij de huidige generatie rijhulpsystemen in Europees verband het best op korte termijn kan worden aangepakt.

In de beleidsreactie schrijft de minister dat Nederland in gesprek is met de Europese Commissie over de doorontwikkeling van het toelatingssysteem, zodat de Nederlandse inzet binnen de UNECE (zoals hiervoor beschreven bij aanbeveling 3) ook zo snel mogelijk vastgesteld wordt in Europese regelgeving. Dit gebeurt onder andere via Nederlandse deelname in het Europese project *Headstart* en Nederlandse inbreng in het onderzoek van het *Joint Research Centre* (JRC<sup>10</sup>) naar nieuwe methoden voor toelating, aldus de minister. Ter ondersteuning van de inbreng in internationale gremia wordt door het ministerie, RDW, CBR en Rijkswaterstaat gewerkt aan het *Vehicle Driving License Framework*. Het doel hiervan is om in kaart te brengen hoe geautomatiseerde voertuigen en voertuigsystemen getest zouden moeten worden op rijvaardigheid.

Verder is door de RDW een protocol ontwikkeld om de veiligheid en (cyber)security van voertuigen en voertuigsystemen te kunnen beoordelen op basis van procesaudits. Belangrijke elementen hieruit zijn inmiddels overgenomen in de nieuwe UNECE-regelgeving omtrent Cyber Security.

Ook wordt gewerkt aan een integrale testmethodiek voor rijhulpsystemen waarin kennis, vaardigheden en capaciteiten van de bestuurder worden betrokken. Daarnaast zullen rijhulpsystemen worden meegenomen in de rijopleiding, zodat nieuwe bestuurders bekend raken met de (on)mogelijkheden van rijhulpsystemen.

Naar aanleiding van het voorgaande heeft de Onderzoeksraad een aanvullende vraag gesteld met betrekking tot de toepasbaarheid van de *Vehicle Driving License Framework* op de huidige generatie

---

<sup>10</sup> JRC is het onderzoeksinstituut onder de Europese Commissie.

ADAS (systemen van SAE leven 2 en lager). In reactie daarop heeft I&W laten weten dat het project in beginsel is opgericht om de toetsing en beoordeling te beschrijven voor voertuigen die technologie van SAE level 3 of hoger aan boord hebben. Echter, een aantal van de aspecten (met name de processtappen) uit het project is ook toepasbaar voor technologie van SAE level 2 en lager.

#### *Conclusie over opvolging*

Om aan de aanbeveling tegemoet te komen, heeft het ministerie van I&W in samenwerking met andere partijen een aantal relevante stappen gezet met betrekking tot de ontwikkeling van een nieuw toelatingssysteem. De focus hierbij lijkt echter vooral te liggen op voertuigen met technologie van SAE level 3+, terwijl de aanbeveling zich juist richt op de huidige generatie rijhulpsystemen (SAE level 2 en lager). Door de huidige generatie ADAS buiten beschouwing te laten bij de ontwikkeling van nieuw toelatingsbeleid, ontstaat er een gat in de voertuigregelgeving.