

PROBLEMEN ROND DE BROMFIETS(ER)

Aangrijpingspunten voor een integraal mobiliteitsbeleid aangaande het gebruik van de gemotoriseerde tweewieler

R-89-43

Drs. J.E. Lindeijer

Leidschendam, 1989

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV



## INHOUD

### Voorwoord

### Inleiding

1. Het verkeersbeleid in historisch perspectief
  - 1.1 Verkeer en verkeersbeleid
  - 1.2 Verkeersbeleid en de bromfiets
  - 1.3 Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en verkeersbeleid
  - 1.4 Samenvatting
  
2. Verkeersonveiligheid van jonge bromfietzers
  - 2.1 Ongevallenrisico en verkeersonveiligheid
  - 2.2 De bromfietshelm
  - 2.3 Snelheid, rijtaak en rijervaring
  - 2.4 Voertuigtechnische aspecten en verkeersveiligheid
  - 2.5 Risicoperceptie en regelkennis
  - 2.6 Samenvatting
  
3. Sociale ontwikkelingen en maatschappelijke neveneffecten
  - 3.1 Jonge bromfietzers en jonge automobilisten
  - 3.2 Alcohol
  - 3.3 Stigmatisering van de bromfiets(er)
  - 3.4 Pakkans en legitimiteit
  - 3.5 Anonimiteit en normvervaging
  - 3.6 Mobiliteit en de bromfiets
  - 3.7 Milieu en leefbaarheid
  - 3.8 Samenvatting
  
4. De bromfiets(er) in het buitenland
  
5. Politieke randvoorwaarden
  
6. Uitgangspunten voor beleid
  - 6.1 Algemeen
  - 6.2 Beleidsvisie
  - 6.3 Uitvoerbaarheid van een integraal mobiliteitsbeleid
  - 6.4 Maatschappelijk draagvlak

7. Vorbereiding van een integraal mobiliteitsbeleid

7.1 Algemeen

7.2 Educatie

7.3 Categorisering

7.4 Voorlichting

8. Inzetbaarheid van beleidsinstrumenten

8.1 Algemeen

8.2 Educatie

8.2.1 Theorie

8.2.2 Theorie en praktijk

8.2.3 Theorie, praktijk en rijexamen

8.3 Categoriseren

9. Implementatie

BIJLAGE: Aanzet voor het opdelen van de groep gemotoriseerde tweewielers

VOORWOORD

Het verkeersbeleid krijgt te maken met een steeds complexere werkelijkheid. Problemen die opdoemen op het terrein van de verkeersveiligheid (van doelgroepen) kunnen niet meer geïsoleerd worden aangepakt. Besluitvorming over mogelijke oplossingen worden ingewikkelder. Er moet recht worden gedaan aan de verwevenheid van korte en lange termijn, aan de verscheidenheid van betrokken belangen en aan de (mogelijke) effecten op het gebied van mobiliteit, milieu en leefbaarheid.

Daarom heeft de Hoofddirectie Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opdracht gegeven aan mevr. drs. J.E. Lindeijer om in het kader van haar detachering als beleidsmedewerkster niet alleen een probleemverkenning en -analyse uit te voeren betreffende het probleem rond de bromfiets(er), maar tevens aangrijpingspunten aan te dragen voor een mobiliteitsbeleid aangaande de (gemotoriseerde) tweewieler.

Het doel van deze nota is dan ook gedachten aan te dragen voor een discussie met hen die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het verkeersveiligheidsbeleid aangaande de problemen rond de huidige bromfiets(er).

## INLEIDING

Mobiliteit is een essentieel onderdeel van het sociale leven. De groei van de behoefte aan mobiliteit heeft een complex interactiesysteem doen ontstaan. Interactie, in de zin dat weg, voertuig en mens nauw op elkaar zijn betrokken. Met de groei van het systeem worden de negatieve aspecten ervan steeds duidelijker. Zo wordt uitbreiding van de infrastructuur gelimiteerd door ruimtegebrek. Uitstoot van uitlaatgassen veroorzaakt problemen voor mens en milieu. Het deelnemen aan het verkeer is voor de mens niet van gevaar ontbloot.

Het verkeer eist ongeveer drie maal zoveel meer verloren levensjaren op dan andere doodsoorzaken en vormt daarom alleen al een politiek-maatschappelijk probleem. Dat het verkeer deze plaats inneemt komt door het grote aantal jongeren onder de verkeersslachtoffers.

Verkeersonveiligheid is dan ook de belangrijkste doodsoorzaak op jeugdige leeftijd. Binnen de groep middelbare scholieren loopt de groep jonge bromfietzers tussen de 15 en 18 jaar het grootste risico. Gebrek aan omgaan met snelheid, onderschatting van de risicoverhogende factoren, verbonden aan snelheid en gebrek aan voertuigbeheersing zouden de belangrijkste determinanten zijn voor het hoge ongevalrisico van deze groep verkeersdeelnemers.

Dat de mens onder begeleiding met snelheid moet leren omgaan is algemeen aanvaard, gezien de rijvaardigheidseisen die aan beginnende automobilisten en motorrijders worden opgelegd. Het fietsen-met-hulpmotor valt daar niet onder. Maar de ontwikkeling van dit type vervoermiddel is niet stil blijven staan. Fietsen-met-hulpmotor groeiden uit tot een eigen categorie binnen het langzaam verkeer: de bromfiets. Tegenwoordig is met een vrij eenvoudige technische ingreep de motor van een bromfiets op te voeren, waardoor snelheden gehaald worden van 70 en 80 km per uur. Hoewel de maximum snelheid van dit vervoermiddel wettelijk aan banden is gelegd, is de pakkans voor een bromfietser bij overschrijding van de snelheidslimiet gering.

Ook in de ons omringende landen komt de bromfiets voor in het verkeersbeeld. Nederland is één van de weinige Europese landen waar aan het berijden van een bromfiets géén andere beperking wordt opgelegd dan een minimum leeftijd. Met het oog op de Europese éénwording is het eens te meer aan te bevelen maatregelen ter bescherming van deze risicogroep af te stemmen op reeds bestaande maatregelen in andere Europese landen.

Te verwachten is dat de EG-richtlijnen voor gemotoriseerde tweewielers zoveel mogelijk zullen aansluiten bij bestaande regels.

Het stellen van prioriteiten is een politiek-bestuurlijke zaak en zal verschillend liggen voor de verschillende beleidsinstanties op diverse niveaus. Van de ernst van de problemen rond de bromfiets is men zich op alle niveaus bewust, hetgeen een gezamenlijke aanpak vergemakkelijkt. De complexiteit van een samenhangend, geïntegreerd beleid, gevoegd bij de politieke druk om handelend op te treden, noodt tot het nemen van ad hoc beslissingen. Ad hoc beslissingen bestrijden symptomen, niet de kwaal. Voor het bestrijden van een kwaal is gedegen inzicht nodig in het ontstaan van het probleem, de ontwikkeling van verkeersonveilige aspecten alsmede in de (sociale en/of maatschappelijke) neveneffecten op deelgebieden: de analyse van de kwaal. Onvoldoende inzicht ondermijnt een effectief besluitvormingsproces.

Deze nota heeft tot doel het ontstaan van de problemen rond de bromfiets(er) te beschrijven. Vanuit deze analyse zullen aangrijpingspunten voor een beleidsstrategie worden aangereikt. Hoofdstuk 1 plaatst het verkeer en verkeersbeleid in historisch perspectief. Het ontstaan en de ontwikkeling van het probleem worden geschetst in relatie tot het tot nu toe gevoerde beleid. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 2 de huidige stand van zaken met betrekking tot de verkeersonveiligheid van de doelgroep beschreven. Zowel leefbaarheids- en milieuaspecten als ontwikkelingen op het gebied van de mobiliteit met sociale en/of culturele uitstralings-effecten komen in Hoofdstuk 3 ter sprake. Een korte samenvatting van relevante ontwikkelingen in het buitenland wordt in Hoofdstuk 4 behandeld, gevolgd door een overzicht van de politieke randvoorwaarden in Hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 geeft een voorzet voor een beleidsvisie en de aanzet voor een integraal mobiliteitsbeleid. Gegeven de stand van zaken en veronderstelde samenhangen, die in de Hoofdstukken 2 en 3 aan het licht zijn gekomen, zijn er nog leemten in kennis en inzicht die moeten worden opgeheven alvorens tot implementatie kan worden overgegaan. Deze kennisleemten worden in Hoofdstuk 7 besproken in relatie tot de uitgangspunten voor beleid. De verschillende voor- en nadelen verbonden aan het invoeren van de elementen van een integraal mobiliteitsbeleid komen in Hoofdstuk 8 aan de orde. Daarbij wordt aandacht besteed aan de inzetbaarheid van beleidsinstrumenten. Het laatste hoofdstuk behandelt de implementatiefase. Aandacht wordt geschonken aan ontwikkelingen op langere termijn, die het resultaat kunnen zijn van een integraal beleid

en hoe dit beleidsmatig kan worden begeleid.

Bij de samenstelling van deze nota is gebruik gemaakt van conclusies, veronderstellingen en verwachtingen uit onderzoekverslagen van de SWOV, VSC, IWACC, Traffic Test, Mckinsey e.a. Notities van reeds gevoerde gesprekken zowel intern op het ministerie als extern met belangengroepen en bedrijfsleven, zijn daarbij geraadpleegd. Ook het Nationaal Plan voor de Verkeersveiligheid (NPV '83), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV '88) en het Meerjaren Plan Verkeersveiligheid (MPV) 1989-1993 hebben bijgedragen tot de opzet van de nota.



## 1. HET VERKEERSVEILIGHEIDSBELEID IN HISTORISCH PERSPECTIEF

### 1.1. Verkeer en verkeersbeleid

In de laatste honderd jaar is het in eerste instantie de toenemende verplaatsingsbehoefte van goederen en diensten geweest die aanleiding geven een goed functionerend verkeer- en vervoersysteem te ontwikkelen. Prioriteit in het verkeersbeleid wordt gelegd bij het aanpakken van infrastructurele problemen óók omdat de ontwikkeling van de personenauto het personenvervoer stimuleert. Men tracht via regelgeving een vlotte doorstroming te bevorderen.

Verschillen in snelheid die ontstaan tussen groepen vervoermiddelen zijn aanleiding voor een splitsing van het verkeer in: snel- en langzaam verkeer, met eigen rechten en plichten. Nieuwe vormen van categorieën vervoermiddelen krijgen hiermee een wettelijke basis. Voortaan worden alle voertuigen boven een bepaald motorvermogen tot het snelverkeer gerekend (uitgezonderd het railvervoer). Gemotoriseerde voertuigen die daar niet aan voldoen worden geacht te behoren tot de groep langzaam verkeer.

Naast het voertuig wordt ook de mens als aandachtsgebied opgenomen in het verkeersbeleid. De mens moet onder begeleiding leren omgaan met snelheid. Om een vlotte en tevens veilige doorstroming te garanderen is voertuigbeheersing noodzakelijk. Voor het aanleren van deze rijvaardigheden wordt een minimum-leeftijdgrens ingesteld. De overheid formaliseert daarmee de relatie tussen snelheid en voertuigbeheersing enerzijds en leeftijd (= ontwikkelingsniveau van de mens) anderzijds. Het deelnemen als bestuurder aan het snelverkeer wordt, via regelgeving, gekoppeld aan het behalen van een rijvaardigheidsbewijs.

Uitzondering hierop is de motorfiets. De onervaren motorrijder mag in die tijd nog zichzelf de rijtechnieken en het omgaan met snelheid aanleren. In deze leerperiode moet men wel herkenbaar zijn voor anderen op de weg door middel van een 'L-plaatje'.

Voor de Tweede Wereldoorlog verschijnt binnen de groep langzaam verkeer de fiets-met-hulpmotor. In de jaren vijftig wordt dit type vervoermiddel al snel opgevolgd door een Solex en Mobylette; het begin van de 'bromfiets'. Hiermee is een nieuw 'type' vervoermiddel geïntroduceerd met beleidsmatige consequenties. Moet de bromfiets tot het snelverkeer gerekend worden of niet? Technisch blijkt de 50 cc motor véél grotere prestaties te kunnen leveren dan werd voorzien in de tijd dat deze eis van minder dan 50 cc werd opgelegd aan de hulpmotor voor fietsen.

Er wordt voor gekozen de bromfiets te blijven beschouwen als een fiets-met-hulpmotor (dus behorend tot de groep langzaam verkeer) met een eigen vormgeving. Deze vormgeving moet wel voldoen aan een aantal fietstypische kenmerken. De cylinderinhoud blijft beperkt tot 50 cc, maar er wordt een maximum toegestane snelheid ingesteld van 30 en 40 km per uur. Met deze beleidskeuze creëert de overheid zelf een derde groep verkeersdeelnemers, die noch tot het langzaam verkeer behoren (gezien het grote verschil in snelheid met het overige langzaam verkeer) noch tot het snelverkeer (gegeven de voorrangsregelingen en de plaats op de weg). Zo'n keuze zou terecht zijn geweest als er in de regelgeving en infrastructuur oók op was ingespeeld! Wel wordt het rijden op een bromfiets gekoppeld aan een minimum leeftijd van 16 jaar.

Ondanks (of dankzij?) deze maatregelen blijken steeds meer bromfietzers betrokken te raken bij ongevallen. In het begin van de jaren zestig wordt aan de bestrijding van de verkeersonveiligheid een eigen plaats ingeruimd binnen het algemene verkeersbeleid. Voor bromfietzers leidt dit onder andere tot een onderzoek naar letselpatronen. Het onderzoek brengt aan het licht dat vooral hoofdletsels oorzaak zijn van ernstig letsel. Op basis van dit resultaat wordt de draagplicht van een bromfietshelm als maatregel ingevoerd. Een jaar na de invoering van de verplichte bromfietshelm blijkt de verkoop van (nieuwe) bromfietsen te zijn gedaald. Oorzaak van deze verkoopdaling wordt (vooral door het bedrijfsleven?) gezocht en gelegd bij het verplicht stellen van een bromfietshelm. Echt onderzocht wordt deze stelling niet! Voor het beleid is dit echter voldoende reden voorwaarden te scheppen voor een nieuwe categorie: de snorfietz. Het economische belang wat daarmee gedacht werd te worden gediend, pakte evenwel negatief uit!

Het doet in ieder geval veronderstellen dat maatregelen, waarmee men de bescherming van het individu in het verkeer op het oog heeft, economische consequenties kunnen hebben.

Aan de hand van gegevens over het verloop van de ontwikkelingen rond het voertuigenpark, lijkt de volgende verklaring voor de tanende belangstelling voor de bromfiets aannemelijker. Door de economische expansie in de loop van de jaren zestig wordt in vrij korte tijd het bezit van een personenauto voor grote groepen mensen bereikbaar. Deze ontwikkeling geeft zelfs aanleiding te spreken van een explosieve groei van het verkeer- en vervoersysteem. Voor veel mensen van 18 jaar of ouder is dit aanleiding niet een bromfiets aan te schaffen maar direkt een personenauto. In die tijd zet althans de daling van de verkoop van bromfietsen in. Terwijl het

dragen van een bromfietshelm pas in het begin van de jaren zeventig verplicht wordt gesteld. Ook het door de overheid gestimuleerde urbanisatieproces zal hieraan hebben meegewerkt.

Met andere woorden, een sociaal-maatschappelijke ontwikkeling heeft op haar beurt consequenties voor het verkeer- en vervoersysteem.

Zo blijkt de bromfiets, mede door de ontwikkelingen in de samenleving, tegenwoordig vooral een vervoermiddel voor de opgroeiende jeugd van 16 jaar en ouder. Het biedt aan deze groep onder andere de mogelijkheid om al op een leeftijd jonger dan 18 jaar de sociale horizon te verbreden.

## 1.2. Verkeersbeleid en de bromfiets

Om de snelheidsontwikkelingen in de praktijk van bromfietzers in de hand te kunnen houden schrijft de overheid aan de fabrikant voor: het motorvermogen zodanig te beperken dat de begrenzing van de maximum snelheid van 40 km per uur niet kan worden overschreden. Maar technische ontwikkelingen blijven niet stil staan!

Zowel in vormgeving als met motorvermogen speelt de handel in op (of bespeelt de) wensen van bromfietzers en potentiële kopers. Met als gevolg dat in het hedendaagse verkeer bromfietsen rondrijden die naar vormgeving niet veel verschillen vertonen met lichte motorfietsen. Het verkeersbeleid past zich aan deze ontwikkelingen aan door de eisen aan de vormgeving van de bromfiets te versoepelen. Tegenwoordig kan op eenvoudige wijze het motorvermogen van een bromfiets worden opgevoerd en lijkt gemeengoed onder bromfietsbezitters. Bromfietsen kunnen, in opgevoerde staat, gemakkelijk snelheden halen van 70 of 80 km per uur!

Reeds in 1983 kondigt de overheid maatregelen aan die de 'wildgroei' onder typen bromfietsen en het opvoeren van motorvermogens aan banden moet leggen, middels regulering. Maatregelen waarvan men toen al overtuigd was dat ze hard nodig waren! De grondgedachte achter die beleidsvisie was de gemotoriseerde tweewieler op te splitsen in een aantal categorieën "waarbij rijden in een hogere categorie pas is toegestaan als in een lagere categorie voldoende ervaring is opgedaan" (NPV '83).

Naast het categoriseringsbeleid werd ook een rijopleiding met een verplicht rijbewijs voor bromfietzers in het vooruitzicht gesteld. Bij dit voornemen is het echter gebleven.

Het ontkennen van deze ontwikkeling door het handhaven van de bromfiets als fiets-met-hulpmotor vormt vooral op fietspaden, maar ook op de rij-

baan, een grote bedreiging voor andere weggebruikers. Er is dan ook alle reden om te stellen dat het begrip 'bromfiets' uit de jaren vijftig de lading niet meer dekt.

Snelheid heeft een belangrijke invloed op de verkeersonveiligheid van de (onervaren) bromfietser. Het is o.a. de taak van de politie om toezicht te houden op de handhaving van de wettelijk voorgeschreven maximum snelheden. Maar het is algemeen bekend dat de politie al jaren kampt met een te kort aan mankracht. Negatieve ontwikkelingen in de samenleving dragen bij tot deze taakverzwaring. De overheid tracht hier op diverse manieren hulp te bieden door onder andere het plaatsen van controle apparatuur en het beschikbaar stellen van surveillancewagens en -motoren. Maar, invoering van technische controle-apparatuur om de verkeerstaak te ontlasten is alleen bruikbaar als overtreders achteraf geïdentificeerd en bestraft kunnen worden. Voetgangers en (brom)fietsers vallen hier per definitie buiten. Zelfs bij staandehouding van (brom)fietsers is het naar de opvattingen van surveillanten moeilijk om op afdoende wijze de identiteit van de (brom)fietser vast te stellen; de agent is afhankelijk van een eerlijke opgave van de (brom)fietser. Dergelijke problemen ondermijnen niet alleen de gemotiveerdheid van surveillanten, maar ook een efficiënte inzetbaarheid van dit controle-instrument.

### 1.3. Sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en beleid

Naast de verkeersonveiligheid eisen ook andere aandachtsgebieden steeds meer de aandacht van het verkeersbeleid op. Zo wordt men zich in het begin van de jaren tachtig in brede kringen van de samenleving bewust dat de milieuvervuiling een ernstige bedreiging vormt voor de leefbaarheid. Men stelt vast dat het produceren van uitlaatgassen door het verkeer één van de grote boosdoeners is. Nauw verbonden met het milieuprobleem moet de geluidoverlast die het verkeer veroorzaakt worden genoemd. Ook binnen het verkeer- en vervoersysteem zelf blijkt de beheersbaarheid van de mobiliteit de overheid voor problemen te plaatsen.

De jonge groep bromfietzers vormen ook sociaal en maatschappelijk gezien een probleemgroep. Geluidoverlast in woongebieden en milieuvervuiling door slecht afgestelde bromfietsen, gevoegd bij de te grote verschillen in snelheid op (vooral) fietspaden, vragen om een politieke besluitvorming die rekening houdt met deze geïntegreerde probleemgebieden. Daar staat tegenover dat de bromfiets op het gebied van de mobiliteit een mogelijk

alternatief kan bieden bij een meer selectief gebruik van de personenauto. Voor semi-lange afstanden biedt de bromfiets betere mogelijkheden dan de fiets. Maar dan zal de bromfiets een minder gevaarlijk vervoermiddel moeten worden, voor de bestuurder zelf en voor anderen op de weg. Maatschappelijke bewustwording betekent politieke bewustwording en activeert op haar beurt de politieke besluitvorming.

#### 1.4. Samenvatting

Het verkeer is in betrekkelijk korte tijd uitgegroeid tot een sociaal en maatschappelijk probleemgebied. Steeds meer wordt uitgesproken dat de personenauto als mobiliteitsmiddel aan banden moet worden gelegd of zelfs moet worden afgeremd. Het vrij autonome verkeersbeleid stuit tegenwoordig steeds vaker op politieke tegenstand. Integratie van dit beleid met aspecten van beleid in andere overheidsectoren is daarbij onvermijdelijk geworden.

De nu gekozen strategie van het verkeersbeleid lijkt er op gericht de bestaande situatie (de drie verkeersgroepen langzaam verkeer, bromfiets en snelverkeer) te handhaven en daarbinnen naar oplossingen te zoeken, middels een educatiebeleid. Anders gezegd, er blijkt (nog) steeds sprake van een traditioneel denken in een veranderende samenleving. Gegeven de samenhangende problematiek op deelterreinen van het verkeer- en vervoersysteem kan een educatiebeleid alléén niet leiden tot een optimale aanpak. Het probleem rond de bromfiets vraagt niet alleen een geïntegreerde aanpak van de drie elementen (mens, voertuig en weg) binnen het verkeer- en vervoersysteem, maar vraagt tevens een verantwoorde afweging van mogelijke effecten op het gebied van mobiliteit, milieu en leefbaarheid: het verkeersbeleid nieuwe stijl!

## 2. VERKEERSONVEILIGHEID VAN JONGE BROMFIETSERS

### 2.1. Ongevallenrisico en verkeersonveiligheid

De bromfietser behoort tot de kwetsbare groep verkeersdeelnemers. Kwetsbaar, omdat in confrontatie met andere verkeersdeelnemers de bromfietser bijna altijd zelf slachtoffer is. Uitzondering hierop zijn ongevallen tussen bromfietzers en fietsers of voetgangers. Vooral voor oudere voetgangers en voor fietsers op fietspaden vormt de bromfiets een bedreiging.

Als gekeken wordt naar de verkeersonveiligheid van jonge verkeersdeelnemers dan blijkt duidelijk hoe met de beschikbaarheid van de bromfiets op 16-jarige leeftijd de onveiligheid van deze leeftijdsgroep bijna een factor vijf hoger ligt dan die van de 15-jarigen. Deze sterke stijging komt voor meer dan 80% voor rekening van slachtoffers onder de bromfietsbestuurders. Ongeveer twee maal zoveel mannelijke als vrouwelijke bromfietsbestuurders zijn bij verkeersongevallen betrokken. De ongevalsbetrokkenheid bij ongevallen van 18-jarigen blijkt minder dan de helft te zijn dan die van 16-jarigen. Een mogelijke verklaring zou de toegenomen keuzemogelijkheid van alternatieve vervoermiddelen en de daaraan verbonden rijvaardigheids-eisen zijn. Resultaten van onderzoek naar deze relatie ontbreken helaas.

Het ongevallenrisico is de kans op een ongeval met (dodelijk) letsel per afgelegde kilometer. Dit blijkt, naast voor de motorfiets, het hoogst voor de bromfiets als vervoerwijze. In tegenstelling tot andere vervoerwijzen is de kans op dodelijk letsel per afgelegde kilometer op de bromfiets in de afgelopen jaren niet afgenomen, ondanks de draagplicht van de bromfietshelm.

### 2.2. De bromfietshelm

Het grote aandeel hoofdletsels bij bromfietzersslachtoffers heeft in de jaren zeventig geleid tot het instellen van een draagplicht van een helm voor bestuurders en passagiers (art. 94a en 97a van het RVV). Het rendement van deze maatregel bleef echter onder de verwachtingen. Het geringe effect was aanleiding het gebruik, conditie en pasvorm van de helm in de praktijk te onderzoeken. Het resultaat was bedroevend. In het totaal hadden maar 17% van alle bromfietzers de helm correct gesloten, verkeerde de helm in een goede conditie en had de juiste pasvorm. Slechts

de helft van de bromfietzers is overtuigd van het nut ervan; draagt gemotiveerd de helm. Veel helmen verkeren in een slechte staat (veel tweedehands) of zijn zodanig beschadigd dat ze weinig bescherming bieden. Ook hier blijken vooral jongeren onder de twintig jaar laag te scoren. Er is veel onbegrip over de veiligheidsrisico's bij verkeerd gebruik van de helm en het effect bij ongevallen van het dragen van beschadigde helmen. Er is wel een positief verband aangetoond tussen kennis van wettelijke voorschriften en de draagwijze, pasvorm en conditie van de helm.

### 2.3. Snelheid, rijtaak en rijervaring

Veel bromfietzers zouden de wettelijk toegestane snelheid van 30 of 40 km per uur regelmatig overschrijden. Een eerste indicatie dat deze veronderstelling juist was, kwam uit de resultaten van een meetprogramma in 1974 naar voren. Het betrof hier een evaluatie-onderzoek naar aanleiding van de introductie van de snorfiets. Hoewel het onderzoek niet representatief was voor een landelijke uitspraak, was het resultaat alarmerend genoeg. Een dergelijk onderzoek heeft nooit een vervolg gekregen!

Een eerste oriënterend onderzoek naar o.a. de relatie tussen snelheid en rijtaak wijst in de richting van een positief verband (in termen van verkeersonveiligheid). Bij hogere snelheid neemt de rijtaakverzwaring toe, hetgeen de verkeersonveiligheid verhoogt. Voldoende rijervaring compenseert deze rijtaakverzwaring en vermindert daardoor de toegenomen verkeersonveiligheid.

Verder is het bekend dat grote verschillen in snelheid bij botsingen een nadelige invloed hebben op het letselpatroon en de overlevingskans van het slachtoffer. Dit zou een verklaring kunnen bieden voor het verschil in ernst tussen ongevallen met bromfietzers binnen de bebouwde kom en daarbuiten. Er vallen meer doden en ernstig gewonden onder bromfietzers bij ongevallen buiten dan binnen de bebouwde kom. Hierbij wordt aangenomen (maar is niet onderzocht) dat de gemiddelde snelheid van bromfietsen buiten de bebouwde kom hoger ligt dan binnen de bebouwde kom.

Zowel in het binnen- als in het buitenland zijn deskundigen van mening dat een verhoogd risico gepaard gaat met gebrek aan ervaring. Het feit dat het aantal slachtoffers onder 17-jarige bromfietzers een kwart minder is dan onder 16-jarigen kan hiermee in verband staan. Deze samenhang is duidelijk aangetoond in onderzoeken naar de voornaamste oorzaken van ongevallen met motorfietsen.

In twee onderzoeken naar verkeersgedrag van bromfietzers wordt gemeld dat het "kijkgedrag" vaak onvoldoende is. Bromfietzers kijken maar zelden om als ze bijvoorbeeld afslaan; ze besteden weinig of geen visuele aandacht aan wat er achter hen gebeurt. Een mogelijke verklaring hiervoor lijkt de akoestische aandacht die men als fietser ontwikkelt voor het achteropkomende verkeer ter compensatie van het achterom kijken. Een relatie tussen kijkgedrag en onveilig verkeersgedrag is tot nu toe niet onderzocht.

#### 2.4. Voertuigtechnische aspecten en verkeersveiligheid

Er doen schattingen de ronde over het aandeel opgevoerde bromfietsen in het verkeer, waarbij getallen van 60% worden genoemd. Ook dit is niet empirisch onderzocht. In Duitse onderzoeken wordt gemeld dat veel mofa's (= Duitse bromfiets) zijn opgevoerd. Het lijkt aannemelijk dat vooral jonge bromfietzers gevoelig zullen zijn voor deze technische mogelijkheid. Over de mate waarin opgevoerde bromfietsen betrokken zijn bij verkeersongevallen is niets bekend, dus ook niet over de relatie tussen het opvoeren van bromfietsen en de verkeersonveiligheid.

Voertuigtechnisch is de bromfiets een instabiel vervoermiddel. Voert men de snelheid op dan neemt ook het gevoel van stabiliteit toe door werking van de centripetaalkrachten en gyroscopische effecten. Gevoel van stabiliteit verhoogt het gevoel van veiligheid, maar dit is slechts schijn. Verhoogde stabiliteit door snelheid gaat ten koste van de wendbaarheid en manoeuvreerbaarheid van de bromfiets (over de relatie tussen snelheid en rijtaakverzwaring is reeds gesproken).

Onbekendheid met deze voertuigtechnische beperkingen zou een verklaring kunnen zijn voor het grote aandeel geregistreerde eenzijdige ongevallen met bromfietsen, namelijk meer dan 22%. Uit een belevingsonderzoek komen aanwijzingen dat dit type ongeval vele malen meer voorkomt, maar niet bij de politie wordt gemeld en dus buiten de ongevallenregistratie blijft.

Uit de resultaten van een aantal veldverkenningen bij scholen blijkt dat de technische staat van onderhoud bij bromfietsen vaak te wensen over laat. Ook bij acties van particuliere organisaties, waarbij jonge bromfietzers in de gelegenheid werden gesteld om hun bromfiets te laten nakijken op grove technische onvolkomenheden, werden dezelfde ervaringen opgedaan. Vooral gebreken aan remmen, aandrijfketting, verlichting en banden blijken eerder een kwestie van onkunde dan van onwil bij jonge



bromfietzers. Een goede technische staat van onderhoud komt de voertuigveiligheid ten goede en daarmee de veiligheid van de berijders.

## 2.5. Risicoperceptie en regelkennis

Hoe onbetrouwbaar gegevens over de juridische schuld bij botsingen ook zijn, toch geven ze een indicatie dat de botspartner van de bromfietser in veel gevallen geen vrije doorgang zou hebben verleend. Binnen de groep snelverkeer is het aandeel van het vrachtverkeer hierin relatief gezien het grootst. Vooral zichtbaarheid- en herkenbaarheidsproblemen en snelheidsverwachtingen bij de tegenpartij zouden hierbij een rol spelen. Deze risicoverhogende factoren lijken onvoldoende bekend te zijn bij jonge bromfietzers en dit zou inherent zijn aan de leeftijdsfase. Uit een belevingsonderzoek onder fietsers blijken jongeren een wij-perspectief te hanteren. In verband hiermee zouden 'snelheid' en 'in groepen rijden' als ideale rijstijl hoog scoren. Deze rijstijl zou gepaard gaan met een aan de leeftijd gebonden gebrek aan opmerkzaamheid en concentratie. Met andere woorden, zij blijken een gebrekkige kennis te hebben van het risico dat ze zelf lopen en voor anderen veroorzaken.

Veel fietsende middelbare scholieren die meededen aan een onderzoek naar motieven voor verkeersgedrag zeiden bijna dagelijks te ervaren dat de eigen regelkennis niet toereikend is om in complexe situaties adequaat te kunnen reageren. Volgens velen zou een 'opfris'-cursus welkom zijn! Aan de andere kant zijn er aanwijzingen dat de regelkennis van bromfietsende scholieren beter zou zijn dan hun fietsende leeftijdgenoten, zij het dat het kennisniveau op het punt van risico-inzicht laag is.

## 2.6. Samenvatting

Verbonden aan de huidige voertuigeigenschappen van de bromfiets blijkt dat de jonge bromfietser:

- behoort tot een vrij grote groep jongeren die de bromfiets als vervoerwijze kiest;
- gebrek heeft aan ervaring met het omgaan met snelheid;
- gebrek heeft aan voertuigbeheersing;
- over het algemeen te weinig kennis bezit over de technische staat van onderhoud in relatie tot de eigen veiligheid;
- een risicoperceptie en regelkennis bezit die te vergelijken zijn met

- leeftijdgenoten op de fiets;
- op een bromfiets rijdt die waarschijnlijk is opgevoerd;
  - vaak een ondeugdelijk helm draagt, maar zich daar niet voldoende van bewust is;
  - waarschijnlijk gevoelig is voor waarden als 'snelheid' en 'sportiviteit', maar dit vaak niet combineert met een verhoogde waakzaamheid;
  - zich niet voldoende realiseert dat bromfietsen problemen van zichtbaarheid en herkenbaarheid opleveren voor het snelverkeer.

### 3. SOCIALE ONTWIKKELINGEN EN MAATSCHAPPELIJKE NEVENEFFECTEN

#### 3.1. Jonge bromfietzers en jonge automobilisten

De beginnende bromfietser van nu zal zeer waarschijnlijk over twee of drie jaar als jonge automobilist of op een motorfiets deel gaan nemen aan het snelverkeer. Beide typen jonge bestuurders behoren tot groepen met een hoge ongevalrisico. In beide gevallen is er sprake van een gebrek aan ervaring met het omgaan met snelheid en gebrek aan voertuigbeheersing. Het ligt voor de hand dat de vraag opkomt of hier niet sprake is van een positief of negatief verband. Negatief, in de zin dat jongeren die kiezen voor de bromfiets meer gevoelig zijn voor waarden als 'snelheid' en 'stoerheid' (sociaal-cultureel bepaald?) dan jongeren van dezelfde leeftijd die blijven fietsen. Een dergelijk cultuurpatroon kan dan in negatieve zin invloed hebben op hun instelling als automobilist.

Positief, in de zin dat jongeren die op een bromfiets ervaring met snelheid hebben opgedaan, minder bij ongevallen betrokken raken als automobilist dan jongeren die deze ervaring niet hebben opgedaan.

Met andere woorden, waarom jongeren wel of niet voor een bromfiets kiezen en hoe ze zich op een bromfiets gedragen, kan een voorspelling geven voor hun gedrag later als automobilist.

Kennis en inzicht in dergelijke verbanden zijn van belang voor het verkeersbeleid. Is in het licht van de voorgaande vraagstellingen bijvoorbeeld het verplicht stellen van een bromfietsrijbewijs zinvol, gezien de problemen bij jonge automobilisten?

#### 3.2. Alcohol

Voor de laatste jaren is het alcoholgebruik als risicoverhogende factor in het verkeer sterk onder de aandacht gebracht. Verscherpte politiecontrole is echter alleen gericht op het alcoholgebruik bij snelverkeer. Het langzaam verkeer, dus ook de bromfiets, vallen hier ten onrechte buiten als het hoge aantal bromfietsongevallen in de weekeindnachten (meer dan 25%) in ogenschouw wordt genomen. Er blijkt onvoldoende inzicht in o.a. samenstelling en kenmerken van deze groepen ((brom)fietzers) en hun ongevalpatroon in relatie met alcoholgebruik. Het is aannemelijk te verwachten dat veel jonge bromfietzers deel uitmaken van het discopubliek, waar de mogelijkheid en verleiding tot het nuttigen van alcohol groot zal zijn. In de Bondsrepubliek Duitsland is onlangs een onderzoek naar mogelijke subculturen onder groepen discobezoekers afgerond. Resultaten

hiervan hebben geleid tot meer aandacht voor relaties tussen subculturen en verkeersveiligheid. Onbekend is of de Duitse situatie (grote disco-centra buiten de bebouwde kom) ook voor Nederland geldt.

Bij een proefonderzoek onder verkeersslachtoffers, die naar een ziekenhuis waren vervoerd of opgenomen, bleek 25% een bloed-alcoholgehalte te hebben van méér dan 0,5 promille. Bij fietsers en bromfietsers was dat aandeel 11%. Of de letselkans bij alcoholgebruik op een tweewieler mag worden vergeleken met de letselkans van bijvoorbeeld een automobilist is niet bekend. Het lijkt niet uitgesloten dat relatief meer fietsers en bromfietsers alcohol gebruiken voor deelname aan het verkeer dan automobilisten. Uit een pilot-studie hiernaar bleek het gebruik van alcohol onder fietsers en bromfietsers aanzienlijk te zijn en zelfs in bepaalde perioden dat van automobilisten te overtreffen. Er is weinig inzicht in de consequenties die dat heeft voor de verkeersveiligheid., direct voor (brom)-fietsers of indirect voor bijvoorbeeld automobilisten. Indirect, omdat automobilisten dan worden geconfronteerd met onverwacht verkeersgedrag van het langzaam verkeer.

Geheel géén inzicht is er over een relatie tussen aangeleerd drinkgedrag als (brom)fietsers en het drinkgedrag van deze groep later als jonge automobilist! Het is ook denkbaar dat een toenemende pakkans voor automobilisten eerder een verschuiving in de vervoerkeuze te weeg brengt, dan dat het drinkgedrag verandert. Kennis en inzicht hierin is niet voorhanden. Het scheppen van een maatschappelijk klímaat waarin alcoholgebruik en deelname aan het verkeer als bestuurder wordt afgekeurd, maakt de beste kansen van slagen als men al op jonge leeftijd een alternatief sociaal kader aangeboden krijgt. Dit kader moet dan gericht zijn op het ontwikkelen van een bewust keuzegedrag ten aanzien van alcohol en verkeer.

### 3.3. Stigmatisering van de bromfiets(er)

In diverse rapporten wordt gesuggereerd dat het lage interesseniveau voor de bromfiets aan de lage status ligt die de bromfiets in de hiërarchie van vervoermiddelen inneemt. Een belangrijke determinant in zo'n ontwikkeling kan het beeld zijn dat andere verkeersdeelnemers zich hebben gevormd van de 'doorsnee' bromfietsers. Een dergelijke typologie in de beeldvorming kan stigmatisering tot gevolg hebben. Zo'n ontwikkeling kan enerzijds het koop- en keuzegedrag van de groep niet-bromfietsbezitters negatief beïnvloeden. Anderzijds leidt stigmatisering vaak juist tot het aanscherpen van die gedragspatronen bij de bromfietsers, die nu net hebben

geleid tot stigmatisering.

Of een dergelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden is tot op heden niet onderzocht. Inzicht hierin lijkt van belang als de overheid kiest voor een stimuleringsbeleid van andere vervoerwijzen dan de personenauto.

Het is te verwachten dat de verplaatsingsbehoefte, vooral voor de semi-lange afstanden en in plattelandstreken waar het openbaar vervoer niet frequent of helemaal niet komt, nog sterk zal groeien. De gemotoriseerde tweewieler zou hier kunnen worden gestimuleerd, naast het gebruik van de personenauto.

In dit kader moet ook gedacht worden aan de verwachte problemen rond de vergrijzing. Ook binnen steden met een goed openbaar-vervoersysteem kan o.a. een gemotoriseerde tweewieler een hulpmiddel worden voor de groep 'ouderen' om sociale doelen te bereiken en voor verplaatsingen in de recreatieve sfeer.

#### 3.4. Pakkans en legitimiteit

Het verbaliseren bij staandehouding van (brom)fietsers wordt bemoeilijkt, omdat de agent geen goede mogelijkheid heeft de identiteit van de overtreder ter plaatse op afdoende wijze vast te stellen. Uit een aantal oriënterende gesprekken met surveillanten kwam naar voren dat grote groepen tweewielers, bij massale overtreding, niet allemaal kunnen worden staande gehouden. Ook het surveilleren in auto's bemoeilijkt het staandehouden van overtreders op tweewielers. Het referentiekader van de agent bepaalt voor een groot deel de wijze waarop men, als gezagsdrager, zich in het verkeer presenteert. Een verminderd staandehoudings- en verbaliseringsbeleid zal op den duur door overtreders worden opgemerkt. Verminderde aandacht lokt ongedisciplineerd verkeersgedrag uit en stelt de overheid voor een legitimiteitsprobleem betreffende haar eigen wetgeving.

#### 3.5. Anonimiteit en normvervaging

Gezien de zware taakbelasting van de politie worden voor de verkeerstaak meer en meer oplossingen in de technische sfeer aangedragen. Technische controle-apparatuur is momenteel alleen inzetbaar voor snelverkeer. Dankzij de kentekenregistratie kunnen overtreders achteraf worden geïdentificeerd en bestraft. Afgezien of deze vorm van bestraffing wel het gewenste gedrag tot gevolg heeft, valt het langzaam verkeer buiten deze controlemogelijkheid; zij blijven anoniem. De surveillancetaak wordt

tegenwoordig meer en meer gemotoriseerd uitgeoefend. Hoewel dit een begrijpelijke ontwikkeling is, kan het echter het gevoel van anonimiteit bij het langzaam verkeer versterken. Gedisciplineerd verkeersgedrag van tweewielers en voetgangers kan dan uitsluitend een kwestie worden van het afwegen van individuele belangen. Wat dat voor invloed heeft op het copieergedrag (essentieel onderdeel in het socialiseringsproces van de opgroeiende jeugd) is niet bekend. Irritaties en het recht-in-eigen-hand nemen kunnen hiervan het gevolg zijn. Of deze veronderstellingen zich ook inderdaad voordoen of zich zullen gaan voordoen, kan niet met empirisch onderzoek worden ondersteund.

Het verkeersproces is ook een sociaal interactieproces. Mensen communiceren (verbaal en non-verbaal) met elkaar volgens vaste regels. Vervreemding in het verkeer kan er toe leiden dat mensen elkaar niet meer als mensen ervaren, maar als een vervoermiddel (een ding). Een eerste aanwijzing dat een dergelijk reïficatieproces aan de gang is, kwam uit een belevingsonderzoek onder fietsers. In hoeverre zo'n ontwikkeling ook invloed kan gaan krijgen op de verkeersonveiligheid is niet bekend.

Een ander probleem in relatie tot vervreemding en anonimiteit zou de toenemende normvervaging zijn. Normvervaging, in de zin dat verkeersnormen niet meer of slechts incidenteel worden nageleefd. Bijvoorbeeld, zich verantwoordelijk voelen voor de veiligheid van medeweggebruikers kan afzwakken. Het conformeren aan verkeersregels wordt dan een individuele en niet een collectieve aangelegenheid. De laatste jaren wordt veel geschreven over het massaal overtreden van verkeersregels door weggebruikers. Het verkeersbeleid heeft deze ontwikkeling vertaald als een bewijs dat een aantal regels 'verouderd' zijn. Of deze interpretatie juist is, is nooit nagegaan. Wel is bekend dat het dagelijks zien van overtredingen op den duur invloed krijgt op het eigen oordeel over de noodzaak tot het naleven van verkeersregels.

### 3.6. Mobiliteit en de bromfiets

Met het verwachte mobiliteitsprobleem rond de eeuwwisseling is het voor de overheid van belang kennis en inzicht te krijgen in factoren die een bewuster vervoerskeuzegedrag kunnen stimuleren. Bewuster, omdat er zodanig voorwaarden worden geschapen dat ook de volwassen verkeersdeelnemer bewuster gebruik gaat maken van andere vervoerwijzen naast de personenauto. Voor de korte afstand (bijv. minder dan 5 km) is de fiets en

voor de semi-lange afstand (bijv. tot 25 km) lijkt de gemotoriseerde tweewieler een geschikt alternatief naast het openbaar vervoer.

Men veronderstelt dat motieven achter de vervoerkeuze voor een belangrijk deel worden bepaald door factoren als rijcomfort, kosten en veiligheid en in mindere mate door sportiviteit en gezondheid. Het milieu, sociaal of collectief belang lijken hierbij géén of in zeer geringe mate een rol te spelen.

Dat de keuze vaak ten gunste van de auto uitvalt, ook voor de korte afstand, is onder andere af te leiden uit de vele acties die de middenstand voert als het personenautovervoer uit de binnenstad wordt geweerd. Zeker voor korte ritten (dus stadsritten) liggen de kosten van de personenauto hoog. Het lijkt daarom aannemelijk dat rij- en vervoercomfort, veiligheid (en status?) de belangrijkste drijfveren zijn achter het vervoerkeuzegedrag.

Ten opzichte van de fiets biedt de bromfiets duidelijk méér rijcomfort. Toch blijkt bijna elke Nederlander een fiets te hebben, maar relatief weinigen een bromfiets (schattingen spreken van zo'n 600.000). Voor het merendeel zouden vooral jongeren zich met de bromfiets verplaatsen. Waarom is de bromfiets vooral voor veel volwassenen, maar ook wel voor jongeren, minder aantrekkelijk dan bijvoorbeeld de fiets?

### 3.7. Milieu en leefbaarheid

Het gemotoriseerde verkeer produceert uitlaatgassen die het milieu aantasten. Dat geldt ook voor de bromfiets. Als het beleid er voor zou kiezen het gebruik van de bromfiets te stimuleren, moet rekening worden gehouden met dit milieuaspect. In welke mate de huidige bromfietsen momenteel bijdragen aan de vervuiling, is niet bekend.

Naast negatieve aspecten voor het milieu veroorzaakt gemotoriseerd verkeer ook veel geluidoverlast. De huidige bromfietsen (en naar het schijnt vooral de opgevoerde exemplaren) zorgen in woonwijken voor veel geluidoverlast. Ook dit punt vraagt aandacht als wordt gekozen voor een stimuleringsbeleid gericht op de bromfiets.

### 3.8. Samenvatting

Voor wat betreft de sociale ontwikkelingen en maatschappelijke neven-effecten zijn er aanwijzingen over:

- de lage status van de bromfiets;
- stigmatisering van de bromfietser en de invloed die dat kan hebben op het zelfbeeld van de bromfietser;
- problemen om bij staandhouding de identiteit van de bromfietser afdoende te kunnen vaststellen door agenten;
- het buiten de alcoholcontroles houden van langzaam verkeer;
- vervreemding, omdat het dragen van een helm communicatie in het verkeer bemoeilijkt;
- anonimiteit en normvervaging door vertechnisering van de controle in het verkeer;
- mogelijke relatie tussen bromfietser nu en automobilist later.
- milieuvriendelijke uitlaatgassen produceert;
- en vooral in opgevoerde staat voor geluidsoverlast zorgt.

Daartegenover staat dat de bromfiets:

- een goed alternatief vervoermiddel kan zijn, mits het een minder gevaarlijk vervoermiddel wordt;
- meer rijcomfort biedt dan de fiets;
- meer vervoercomfort biedt dan de fiets;
- weinig ruimte op de weg vraagt;
- bijdraagt tot het verruimen van de sociale horizon van mensen.



#### 4. DE BROMFIETS(ER) IN HET BUITENLAND

Veel West-europese landen kennen een wetgeving betreffende een verplicht examen of opleiding voor bromfietzers. Wel zijn er grote verschillen in de gehanteerde wetsvormen, variërend van hoge opleiding- en exameneisen voor theorie en praktijk (Bondsrepubliek Duitsland) tot het afgeven van een leervergunning (Groot Britannië) of het afleggen van een theoretetest (België). Onlangs is in de Bondsrepubliek besloten tot een verregaande categorisering van de gemotoriseerde tweewielers (inclusief de motorfiets), gekoppeld aan een gefaseerde rijopleiding.

Zowel in de Bondsrepubliek Duitsland als in Denemarken is het effect van de maatregel voor een verplichte rijopleiding geëvalueerd. Effect, in termen van afname van de betrokkenheid bij ongevallen. In beide landen blijken de gevonden positieve effecten moeilijk alléén toe te schrijven te zijn aan het verplicht stellen van een rijopleiding. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het afnemen van het aantal verkochte bromfietsen en/of het gelijktijdig invoeren van een draagplicht van de bromfietshelm. Wel kwam naar voren dat, als aan de opleiding hoge didactische eisen worden gesteld, er resultaten mogen worden verwacht in:

- gevaarherkenning;
- attitudeverandering ten opzichte van andere verkeersdeelnemers en daaraan gekoppeld gedisciplineerder verkeersgedrag;
- een positief effect op de ernstafloop van ongevallen.

Wordt hieraan niet voldaan dan is slechts een gering effect of in het geheel géén effect van de maatregel te verwachten. De bevindingen in het buitenland moeten gezien worden als een waarschuwing: zonder zorgvuldige opzet van de opleiding zal invoering van een verplichte rijopleiding zonder effect blijven en eerder de legitimiteit van de wetgever ondermijnen.

## 5. POLITIEKE RANDVOORWAARDEN

Een beleidsbeslissing is een politieke zaak en moet rekening houden met gegeven randvoorwaarden, zoals:

- economische belangen (bromfietshandel, RAI, BOVAG e.d.);
- sociaal-culturele belangen (verplaatsingsbehoefte en individuele vrijheid van vervoerskeuze, belangengroepen zoals de ENFB, ANWB, voetgangersverenigingen en anderen);
- milieu belangen (beperking van verdere uitbreiding van de infrastructuur, vervuiling door uitlaatgassen, geluidoverlast);
- financiële middelen (gegeven de beperkte financiële middelen van de overheid moet gezocht worden naar andere vormen van betaling of inzet van middelen);
- onderwijswetgeving (door vrijheid van onderwijs is het niet mogelijk didactische eisen te stellen aan een rij-opleiding. Noch binnen het reguliere onderwijs noch aan rij scholen, tenzij de overheid uit algemene middelen bijdraagt aan de kosten van de opleiding);
- controlemogelijkheid op de uitvoering na implementatie (gezien de verzwarende van politietaken moet gezocht worden naar mogelijkheden de controle te vereenvoudigen);
- aanpassing aan EG-richtlijnen (momenteel lijkt het er op dat er richtlijnen komen die in de richting gaan van categorisering met daaraan gekoppeld leeftijdsgrenzen);
- het pakket van eisen moet zo veel mogelijk fraudebestendig zijn (er moet worden voorkomen dat maatregelen op gemakkelijke wijze kunnen worden ontdoken of niet nageleefd).

## 6. UITGANGSPUNTEN VOOR BELEID

### 6.1. Algemeen

Uitgangspunt is dat de huidige bromfiets in het huidige verkeer een onveilig vervoermiddel is voor jeugdigen en een gevaar betekent voor voetgangers en fietsers, gegeven de plaats van het vervoermiddel op de weg. Gezien de constructie van de bromfiets, de technische mogelijkheden, de infrastructuur en de plaats die het inneemt in de hiërarchie van vervoermiddelen blijkt snelheid een sleutelbegrip. Dit levert een aantal aangrijpingsmogelijkheden op voor maatregelen, gericht op:

#### De mens

- De bromfietser zelf, nu en in de toekomst.
- De conflictpartners van de bromfietser.

#### Het voertuig

- Het gebruik van de bromfiets, nu en in de toekomst.
- De constructie van de bromfiets, motor- en voertuigtechnisch.

#### De weg

- De categorie waartoe de bromfiets behoort, nu en in de toekomst.
- De plaats op de weg.
- Verkeersvoorzieningen en infrastructuur.

Het aandeel bromfietzers nu is relatief gezien vrij klein in vergelijking met dat van andere categorieën vervoermiddelen. Dit aandeel kan, door het creëren van sociale en/of maatschappelijke veranderingen, belangrijk toenemen. Dat lijkt een gunstig vooruitzicht bij de aanpak van het mobiliteitsprobleem, mits de bromfiets dan een minder onveilig vervoermiddel is en duidelijk is wat er onder een bromfiets wordt verstaan. (Om begripsverwarring te voorkomen zal onder het begrip 'bromfiets' vanaf nu de huidige bromfiets exclusief snorfiets e.d. worden verstaan. Het begrip 'gemotoriseerde tweewieler' omvat dan alle gemotoriseerde tweewielers exclusief de motorfiets).

Het tijdsperspectief dat hier naar voren komt, betekent voor de besluitvorming:

- Op korte termijn moet worden gestreefd naar maatregelen die het bromfietsgebruik minder gevaarlijk maken voor (jonge) bromfietzers.
- Op langere termijn moeten de genomen (en nog te nemen) maatregelen een meer fundamentele plaats bieden aan de gemotoriseerde tweewieler in het verkeerssysteem en als middel van mobiliteit.

## 6.2. Beleidsvisie

Is het uitgangspunt in een traditioneel denkend verkeersbeleid vooral gericht op het verhogen van de verkeersveiligheid (van doelgroepen), een verkeersbeleid nieuwe stijl zou kunnen uitgaan van een bredere basis. Bewustwording van maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit en milieu opent de mogelijkheid een integraal mobiliteitsbeleid in overweging te nemen. Een integraal mobiliteitsbeleid gaat uit van een optimaal compromis tussen enerzijds het bevorderen van de verkeersveiligheid (van doelgroepen) en anderzijds het inspelen op sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en effecten van die ontwikkelingen op langere termijn.

Ingrijpen van overheidswege is noodzakelijk en staat ook niet ter discussie. De vraag is echter op welke wijze en welke consequenties zijn daarbij te verwachten?

Voor de beleidsvisie achter een mobiliteitsbeleid (lange-termijnvisie) is het belangrijk te weten:

- hoe de verkeersveiligheid van berijders van gemotoriseerde tweewielers kan worden verhoogd, gegeven een stimuleringsbeleid gericht op het promoten van de gemotoriseerde tweewieler;
- voor welke vormen van mobiliteit (woon-werk-, recreatie-, stadsverkeer enz.) de gemotoriseerde tweewieler een alternatief kan zijn voor de auto;
- voor welke groepen in de samenleving de gemotoriseerde tweewieler een mobiliteitsmiddel kan zijn of worden; sociaal-economisch biedt de bromfiets bijvoorbeeld mogelijkheden de sociale horizon van niet-gemotoriseerde burgers en minder draagkrachtigen in de samenleving te verruimen;
- op welke wijze de gemotoriseerde tweewieler als mobiliteitsmiddel kan worden gestimuleerd.

Daarnaast moeten in de beleidsvisie de volgende punten in overweging worden genomen:

- doel van de mobiliteit in het algemeen;
- omstandigheden waaronder mobiliteit plaatsvindt;
- mate waarin recht wordt gedaan aan wensen van de reiziger.

Met andere woorden, het beleid moet een pakket van eisen samenstellen dat niet alleen rekening houdt met een veilige afstemming tussen de elementen: mens-voertuig-weg, maar dat ook stimulerend werkt voor een gezonde

combinatie tussen mobiliteit en samenleving.

In de Bondsrepubliek Duitsland is men al overgegaan tot het in categorieën opsplitsen van gemotoriseerde tweewielers (inclusief motorfietsen). Ook in Europees verband mag worden verwacht dat ten aanzien van het gemotoriseerde tweewielers (inclusief motorfietsen) richtlijnen zullen worden opgesteld.

Met andere woorden:

- het grote ongevallenrisico van (jonge) bromfietzers;
- het feit dat veel fietspaden in Nederland wat betreft breedte alleen zijn berekend op fietsverkeer;
- milieu en leefbaarheidsproblemen;
- beperkte mogelijkheden voor uitbreiding van de infrastructuur;
- ruimtegebrek in steden;
- een groeiend parkeerprobleem binnen bebouwde kommen;
- autowrakken en de aanslag daarvan op het milieu;

geven voldoende aanleiding voor een politieke keuze in de richting van een integraal mobiliteitsbeleid.

### 6.3. Uitvoerbaarheid van een integraal mobiliteitsbeleid

De (gemotoriseerde) tweewieler is ten opzichte van de personenauto een kwetsbaar transportmiddel. Kwetsbaar, het bij botsingen met snelverkeer bijna altijd de tweewielerberijder is die letsel oploopt; het kind van de rekening is. Als een mobiliteitsbeleid zich richt op het stimuleren van een selectiever gebruik van de personenauto, middels het promoten van o.a. de (gemotoriseerde) tweewieler, dan moet het beleid ook middelen aanreiken om de onveiligheid van deze transportmiddelen en hun berijders zoveel mogelijk te beperken. Dit kan o.a. door educatie en categorisering. Educatie kan als doel hebben een algemene verkeersbegeleiding te verschaffen (of op te leggen), maar het kan zich ook richten op doelgroepen. Zo moeten de opgedane rij- en verkeerservaringen van jeugdigen op de fiets worden aangevuld met inzicht in en omgaan met complexe verkeerstakingen en verkeerssituaties (educatie algemeen). Voor het rijden op een bromfiets zijn snelheid en voertuigbeheersing naast inzicht en ervaring belangrijke elementen waar beginnende bromfietzers (dus ook onervaren volwassenen) mee moeten leren omgaan (gerichte educatie). Educatie bevordert de veiligheid van alle belanghebbenden in het verkeer. De ervaring leert echter dat niet iedereen er de noodzaak van inziet. De overheid moet dan overgaan tot het afdwingen van een opleiding, middels

het opstellen van hoge exameneisen. Het instrument daarvoor is regeling. Bij wet kunnen exameneisen worden opgesteld, gekoppeld aan een bewijs van rijvaardigheid (het rijbewijs).

Het nut van een dergelijke beperking van de individuele (keuze)vrijheid moet aan de samenleving worden uitgelegd. Het behalen van een rijbewijs vraagt niet alleen in tijd, maar ook in geld een offer van (toekomstige) bestuurders; werpt dus een drempel op om te kiezen voor dat vervoermiddel. Het inbouwen van een drempel kan negatieve economische consequenties hebben voor de bromfietsbranche. Daartegenover staat dat juist het eisen van een opleiding maatschappelijk tot een opwaardering van gemotoriseerde tweewielers kan leiden. Opwaardering kan leiden tot een verhoging van de status van het vervoermiddel. Mensen, die nu niet gebruik maken van dit transportmiddel, kunnen hierdoor worden gestimuleerd rekening te gaan houden met dit alternatief in hun vervoerkeuzegedrag. Een dergelijke ontwikkeling kan aanleiding zijn voor een positief economische ontwikkeling. Positief, omdat meer personen zo'n transportmiddel zouden kunnen gaan aanschaffen, hetgeen de omzet van gemotoriseerde tweewielers zal verhogen.

Door gebruik te maken van gerichte voorlichting kan een maatschappelijke ontwikkeling worden gestimuleerd. Gericht, niet alleen op de mogelijkheid die educatie biedt om de verkeersonveiligheid van het individu te verhogen, maar ook op een mogelijke opwaardering van de gemotoriseerde tweewieler als gevolg van een meer aangepast verkeersgedrag van deze categorie weggebruikers.

Opwaardering van een vervoermiddel kan niet alleen bereikt worden door voorlichting. Erkenning dat er typen gemotoriseerde tweewielers zijn die eerder thuis horen bij (semi)snelverkeer dan bij langzaam verkeer, zal het beeld dat veel weggebruikers nu hebben van 'de bromfiets(er)' doen veranderen. Herbezinning op mogelijke technische ontwikkelingen, inventarisatie van de reeds bestaande diversiteiten op dit gebied, de plaats van het voertuig op de weg, toegestane snelheden gekoppeld aan leeftijd en ervaring is een tweede belangrijke invalshoek voor het beleid.

Categoriseren van gemotoriseerde tweewielige voertuigen is naast opleiding het tweede beleidsinstrument dat hierbij kan worden ingezet.

Belangrijk voor de haalbaarheid van een integraal mobiliteitsbeleid is de mogelijkheid om effectieve controle op de naleving van het pakket maatregelen te garanderen. Dit betekent een beroep op het politie

apparaat. De huidige capaciteit van het uitvoerende gezag, de tendens om politiecontrole in toenemende mate te vervangen door technische controle apparatuur gebaseerd op registratie van overtreders achteraf, geeft in eerste instantie weinig aanleiding tot optimisme over de haalbaarheid van een integraal mobiliteitsbeleid. Een belangrijk bezwaar tegen categoriseren van de kant van de politie betreft de controleerbaarheid van de gecategoriseerde tweewielers. Gegeven de diversiteiten in vormgeving is een visuele herkenning van de categoriesoort haast onmogelijk. Zo'n beperking bemoeilijkt de controletaak.

Toch is dit een te somber beeld. In de Bondsrepubliek Duitsland heeft men, bij de invoering van het categoriseringsbeleid, gebruik gemaakt van technische ontwikkelingen. Technische controle in de praktijk is daardoor op afdoende wijze vereenvoudigd. Door het verplicht stellen van een rijbewijs wordt identificatie bij staandehouding vergemakkelijkt. Voor wat betreft de verzwaring van de taakbelasting van de politie kan verder gewezen worden op mogelijkheden om deeltaken van de verkeerspolitie over te hevelen naar groepen verkeerscontroleurs met een beperkte bevoegdheid. Gebruik makend van reeds bestaande precedentes kan overleg worden gevoerd met verantwoordelijke instantie(s). Bij dit overleg kunnen bijvoorbeeld 'verkeersbrigadiers' en 'parkeerwachters' model staan.

#### 6.4. Maatschappelijk draagvlak

Op gemeentelijk niveau is men incidenteel al overgegaan tot het weren van bromfietzers op fietspaden. Niet door de bromfietzers de toegang tot fietspaden te verbieden, maar door het 'brommen' op bepaalde fietspaden te verbieden. Het fietsen op een bromfiets is altijd al een moeilijke zaak geweest. Door opheffing van de eis van trappers aan een bromfiets is het op die typen bromfietsen zelfs onmogelijk geworden. Dit soort lokale maatregelen sturen meer en meer bromfietzers de rijbaan op.

Wildgroei van lokale maatregelen dragen noch bij aan de verkeersveiligheid noch aan een rustig, evenwichtig verkeersbeeld. Het is wel een teken aan de wand dat uitvoerende instanties op lager niveau niet langer kunnen (of willen) wachten op een landelijke aanpak van het probleem rond de bromfiets(er).

Politiek gezien spelen economische overwegingen een belangrijke rol, soms zelfs een overwegende. Dat geldt óók bij de overweging van een integraal mobiliteitsbeleid. Dat zal niet kunnen slagen als niet zorgvuldig wordt overlegd met het bedrijfsleven. Vanuit deze hoek is een neiging tot

samenwerking te bespeuren. Zo is o.a. op verzoek van het bedrijfsleven in 1988 de SWOV verzocht een literatuur- studie te verrichten naar categoriseringsmogelijkheden (nationaal en internationaal) van tweewielers. Uit de nog steeds stijgende behoefte aan mobiliteit aan de ene kant (sociaal belang) en de bewustwording in de maatschappij dat deze groei beter moet worden begeleid (milieubelang) aan de andere kant, kan ook bij het het bedrijfsleven de behoefte ontstaan aan een wettelijke basis van nieuwe categorieën vervoermiddelen (economisch belang) binnen de tweedeling snelverkeer en langzaam verkeer.

Met andere woorden, maatschappelijk en economisch gezien neemt de noodzaak toe om op landelijk niveau over te gaan tot een integraal mobiliteitsbeleid. Een integraal mobiliteitsbeleid stemt óók overeen met het beleidsstandpunt dat voorgenomen maatregelen moeten worden gebaseerd op zowel een behoorlijk effect op de verkeersveiligheid als op een voldoende ondersteuning vanuit de samenleving.



## 7. VOORBEREIDING VAN EEN INTEGRAAL MOBILITEITSBELEID

### 7.1. Algemeen

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn zowel op het terrein van educatie als op het terrein van categorisering een aantal kennisleemten geconstateerd, naast een aantal veronderstelde samenhangen. Binnen elk beleidsterrein moet een aantal beslissingen worden genomen, die niet los gezien kunnen worden van hun consequenties op andere terreinen. Het slagen van een pakket maatregelen zal afhangen van de mate waarin de overheid in staat zal zijn de betrokkenen te overtuigen van de juistheid van haar beleidskeuzen. Daarvoor heeft zij inzicht nodig in het effect ervan op korte en lange termijn. Ook voor een gericht voorlichtingsbeleid tijdens de implementatiefase is meer inzicht gewenst.

Relevante kennisleemten en veronderstelde samenhangen zullen in de vorm van vraagstellingen (zowel op het gebied van het beleid als op het gebied van kennisvergaring) per beleidsonderdeel worden geformuleerd.

### 7.2. Educatie

Een educatiebeleid houdt onder andere een opleidingsplan in, niet alleen voor leerlingen, maar ook voor leraren (zowel in het reguliere onderwijs als voor rijscholen. Richtlijnen voor een opleidingsplan moeten betrekking hebben op eisen voor onderricht op individueel niveau. Hoe kan theoretisch inzicht en praktische ervaring (voertuigbeheersing) op verantwoorde wijze worden overgedragen? In pedagogisch opzicht is het daarbij van belang te weten met welke groepen en welke niveaus rekening moet worden gehouden. Er blijken op dit terrein de volgende kennisleemten te bestaan:

- Moet iedereen, ongeacht leeftijd en ervaring, worden verplicht een rijbewijs te bezitten als men op een bromfiets wil rijden?
- Wie is de huidige bromfietser?
- Is er sprake van stigmatisering van de bromfiets(er)?
- Hoe ligt de relatie tussen de bromfietser nu en de automobilist later in samenhang met verkeersveiligheid?
- Levert het dragen van een bromfietshelm visuele problemen op?
- Hoe ligt de relatie tussen alcohol- en bromfietsgebruik?

### 7.3. Categorisering

Om over te gaan tot het categoriseren moet er voldoende inzicht zijn over hoeveel categorieën er moeten komen (grensafbakening). Voertuigbeperkingen en veiligheid moeten logisch met elkaar worden verbonden. Verder moeten de gekozen categorieën een relatie krijgen met het educatiebeleid. Om een verantwoorde samenhang te krijgen moet de overheid kunnen beschikken over informatie over o.a. samenhangen tussen:

- snelheid en leerfasen in relatie met leeftijd;
- snelheid en voertuigbeheersing in relatie met leeftijd;
- snelheid en veiligheid in relatie met leeftijd.

Kennis en inzicht ontbreekt op vragen als:

- Zijn opgevoerde bromfietsen in termen van verkeersonveiligheid gevaarlijk?
- Wie rijden er op opgevoerde bromfietsen en waarom? Is dat geslachtgebonden?
- Moeten er leeftijdsgrenzen en verschillende opleidingsniveaus worden gehanteerd ten opzichte van het rijden op gemotoriseerde tweewielers op bepaalde wegtypen?
- Bij welke snelheid is er sprake van een zodanige rijtaakverzwaring ten opzichte van de rijervaring op de fiets, dat mensen een leerperiode nodig hebben om er mee om te gaan? Is dat leeftijdgebonden?
- Zijn er technische keuringseisen nodig?
- Is er sprake van verminderde aandacht van de politie voor bromfietzers?
- Hoe kan de controletaak van de politie met betrekking tot gemotoriseerde tweewielers worden verlicht?
- Wat is (zal) het aandeel in de vervuiling en geluidoverlast (zijn) van gemotoriseerde tweewielers? Zijn er technische oplossingen?
- Hoe kan geluidoverlast worden vermeden?
- Welke infrastructurale veranderingen zijn er te verwachten in verband met de groepen gemotoriseerde tweewielers?

### 7.4. Voorlichting

Voorlichting is bij uitstek het beleidsinstrument om het maatschappelijk draagvlak voor een integraal mobiliteitsbeleid te optimaliseren. In aansluiting op de verwachte problemen rond mobiliteit en milieu, moet

daarom in de voorlichtingscampagne ook aandacht worden besteed aan de tweewieler als mobiliteitsmiddel naast het openbare vervoer.

Om een succesvolle voorlichtingscampagne te kunnen opzetten zou inzicht moeten bestaan in:

- Voor welke mobiliteitsdoelen is de (gemotoriseerde) tweewieler een (beter) geschikt transportmiddel (dan de personenauto)?
- Hoe denkt de huidige tweewielerberijder over het categoriseren met daaraan gekoppelde rijopleiding? Hoe denken andere verkeersdeelnemers daarover?
- Welke motieven hanteren mensen bij hun vervoerkeuze?
- Op welke groepen in de samenleving moet de voorlichting zich, naast de bromfietser, richten?
- Moet de voorlichtingscampagne locatiegebonden worden opgezet of landelijk?

## 8. UITVOERBAARHEID VAN EEN INTEGRAAL MOBILITEITSBELEID

### 8.1. Algemeen

De uitvoering van een pakket van maatregelen vraagt organisatorisch een goede aanpak, financieel een bijdrage in (de mogelijke) kosten en juridisch gesproken aanpassing van de wetgeving. Het is de bedoeling het totale pakket in zijn afzonderlijke (en samenhangende) elementen de revue te laten passeren. Voor elk (samenhangend) element zal een aanzet worden gegeven op welke wijze beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet en welke belangrijke voor- en nadelen kunnen worden verwacht.

De volgende vragen komen daarbij aan de orde:

- Op welke wijze kan er door de overheid uitvoering worden gegeven aan een integraal mobiliteitsbeleid aangaande de gemotoriseerde tweewieler, gegeven de politieke randvoorwaarden?
- Welke beleidsinstrumenten zouden kunnen worden ingezet om het maatschappelijk draagvlak voor een integraal mobiliteitsbeleid te optimaliseren?

### 8.2. Educatie

#### 8.2.1. Theorie

Als de overheid zich alléén beperkt tot de groep jonge bromfietzers middels een theoretische 'bijscholing' of theorie-examen, biedt het reguliere onderwijs daartoe mogelijkheden. Op het terrein van de verkeersbegeleiding op de middelbare school zijn al vergaande ontwikkelingen op gang gebracht (zoals bijv. het Fietsplan voor de groep van 12- tot 14-/15-jarigen) in samenwerking met o.a. het Ministerie van WVC.

Voordelen zijn:

- het brengt géén extra kosten met zich mee (= financiële randvoorwaarde);
- het kan op korte termijn worden geïmplementeerd;
- geen problemen met het ontduiken van verplichtingen (fraudebestrijding);
- géén noemenswaardige tegenstand vanuit het bedrijfsleven (economisch belang);

Nadelen zijn:

- andere beginnende bromfietzers, die niet (meer) leerplichtig zijn,

- worden op deze wijze niet bereikt (veiligheidsbelang);
- onervarenheid met snelheid en voertuigbeheersing blijven buiten beschouwing, terwijl dat juist de aspecten zijn die het meest van invloed zijn op het ongevalrisico (veiligheidsbelang);
  - op de kwaliteit en prioriteit in het reguliere onderwijs kan de overheid géén invloed uitoefenen (onderwijswetgeving);
  - het is de vraag of alléén theoretische bijscholing bij zal dragen tot gedragsverandering op lange termijn (sociaal-cultureel- en milieubelang);
  - het verandert niets aan het gebrek aan wettelijke basis voor gemotoriseerde tweewielers (economisch belang);
  - het effect op de verkeersveiligheid van de doelgroep en andere belanghebbenden zal marginaal zijn (veiligheidsbelang).

### 8.2.2. Theorie en praktijk

Resultaten van buitenlandse evaluatiestudies geven aan dat positief resultaat mag worden verwacht van een combinatie van theorie en praktijk, mits er hoge didactische eisen kunnen worden gesteld. Het stellen van didactische eisen is, gegeven de vrijheid van onderwijs, niet mogelijk. Rijervaring kan het beste worden opgedaan onder begeleiding in de praktijk, dus in het dagelijks verkeer. Uitvoerbaarheid daarvan is echter praktisch niet haalbaar. Een redelijk alternatief kan zijn het beschikbaar stellen van oefenterreinen. Dat impliceert tevens het aantrekken van (zo mogelijk) geklassificeerde instructeurs en een uitgebreidere versie van het in par. 8.2.1 genoemde opleidingsplan. Politiek-organisatorisch gezien brengt dit kosten met zich mee, zeker in de aanvangsperiode.

Vanuit de dereguleringsgedachte kan via de regionale organen contacten worden gelegd met gemeenten en provincies over mogelijkheden om bijvoorbeeld braakliggende terreinen ter beschikking te stellen en in te richten als oefenterreinen. Kosten die hieraan verbonden zijn zouden voor een gedeelte kunnen worden gefinancierd uit het budget van de Actie-25% en/of aanmoedigingsprijzen. De kosten zouden dan voor het rijk éénmalig zijn. De kans van slagen door gemeente en provincie er op deze manier bij te betrekken mag als gunstig worden ingeschat. Vooral op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn de problemen rond de bromfiets(er) het meest urgent. Inzet van deze instanties betekent voor hen zelf een zekere winst op korte en langere termijn op het gebied van de verkeersveiligheid.

Educatie op vrijwillige basis heeft in de praktijk bewezen géén gezonde economische basis op te leveren om via het particulier initiatief rij-instructeurs voor gemotoriseerde tweewielers aan te trekken. Eén van de opties die de overheid dan ten dienste staat - en die momenteel al wordt beproefd - is in het overlegorgaan CCVV te polsen in hoeverre werklozen (bv. leraren) hiervoor in aanmerking kunnen komen. Ook wordt nagegaan of bijvoorbeeld (oud)-politie mensen of VUT-gerechtigden/gepensioneerden kunnen worden geïnteresseerd.

Bij vrijblijvende opleidingen zal deelname zoveel mogelijk moeten worden gestimuleerd. Een middel daartoe zou een beloningssysteem kunnen zijn. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het koppelen van de verzekeringspremie aan het individu in plaats van aan het voertuig. Voor- en nadelen van een dergelijk premiestelsel moet in overleg met verzekeringsmaatschappijen worden bekeken. Beloning of bestraffing via premies biedt bovendien de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het individuele verkeersgedrag.

Voordelen zijn:

- alle beginnende bromfietzers (maar bijvoorbeeld ook ervaren bromfietzers tot een bepaalde leeftijd) kunnen op deze wijze in principe worden bereikt. Het effect op de verkeersveiligheid kan op korte termijn positief worden ingeschat, indien de opkomst groot is (veiligheidsbelang);
- op langere termijn kan deze aanpak leiden tot beïnvloeding van het gedrag (sociaal-cultureel belang);
- het opleidingsniveau kan worden verhoogd door het verstrekken van goed lesmateriaal (veiligheidsbelang);
- via het premiestelsel van de verzekering kan deelname aan de opleiding worden gestimuleerd.

Nadelen zijn:

- tegenstand mag worden verwacht vanuit het bedrijfsleven en de bromfietsbranche (economisch belang);
- het verandert niets aan de technische controletaak van de politie (justitieel belang);
- de gemotoriseerde tweewieler krijgt als categorie hiermee nog géén afdoende wettelijke basis (economisch belang);
- vrijblijvendheid in het volgen van een opleiding biedt aan mensen de mogelijkheid géén gehoor te geven aan de oproep (veiligheidsbelang).

### 8.2.3. Theorie, praktijk en rijexamen

Opleiding (zowel theorie als praktijk) koppelen aan een verplicht rijbewijs levert voordelen op. Er kunnen bijvoorbeeld zodanig hoge exameneisen worden opgesteld dat het behalen van een rijbewijs haast niet mogelijk is zonder het volgen van een goede opleiding. Dit kan een basis scheppen voor het ontplooiën van particulier initiatief voor het oprichten van rij scholen gericht op de opleiding voor het rijbewijs van gemotoriseerde tweewielers. In dit kader moet rekening worden gehouden met het feit dat er afspraken moeten worden gemaakt over mogelijkheden voor kentekenregistratie.

Kentekenregistratie vergemakkelijkt identificatie van overtreeders (overtredingen die door middel van technische controle-apparatuur kunnen worden geconstateerd). Op deze wijze kan de controletaak van de politie worden ontlast. Invorderbaarheid van het rijbewijs kan stimulerend werken om alcoholcontroles ook uit te breiden tot het gemotoriseerde tweewielerverkeer. Verzekeringspremies kunnen worden gekoppeld aan het behalen van een rijbewijs, analoog aan het autorijbewijs. Op grond van de huidige ontwikkeling op het gebied van automatisering kan dan ook controle worden uitgevoerd op de mate waarin mensen verzekerd rondrijden.

In een stimuleringsbeleid gericht op het promoten van de (gemotoriseerde) tweewieler, moeten er aangepaste mogelijkheden worden gezocht om ook volwassenen de mogelijkheid te geven minimaal voertuigtechnische vaardigheden op te doen. Een verplicht rijbewijs gekoppeld aan leeftijd kan betekenen dat er overleg moet komen met verzekeringsmaatschappijen hoe verzekeringstechnisch ouderen (niet-rijbewijsplichtigen voor bijvoorbeeld de laagste categorie van de gemotoriseerde fiets) zich kunnen verzekeren.

Momenteel wordt de bromfiets en de motorfiets al voor diverse werkzaamheden ingezet als bedrijfsvervoermiddel, zoals: pakketpost rondbrengen, cateringbedrijven e.d. Invoering van een rijbewijs kan deze groepen in de problemen brengen en moeten dan ook als belangengroepen in het overleg met het bedrijfsleven worden meegenomen.

#### Voordelen zijn:

- het verplichte rijbewijs schept mogelijk een economische basis voor het oprichten van particuliere rij scholen;
- er kunnen hoge exameneisen worden gesteld, zowel aan het lesmateriaal als aan de instructeurs (veiligheidsbelang);

- identificatiemogelijkheid bij staandehouding vergemakkelijkt de verkeerstaak (belang van controle);
- kentekenregistratie maakt technische controle-apparatuur inzetbaar;
- het zich onttrekken aan de opleiding wordt bemoeilijkt door een grotere pakkans (belang van fraudebestrijding);
- effect op de verkeersveiligheid op korte termijn (veiligheidsbelang);
- op langere termijn kan het gedrag positief worden beïnvloed (sociaal-cultureel belang);
- beloningsmogelijkheden via een veranderd premiestelsel van verzekeringen (economisch- en sociaal-cultureel belang).

Nadelen zijn:

- het gemotoriseerde tweewielervervoer krijgt daarmee nog geen wettelijke basis (economisch belang);
- alleen het invoeren van een verplicht rijbewijs kan de belangen van het bedrijfsleven schaden (economisch belang);
- het kan mogelijk een niet voldoende basis opleveren voor het bedrijfsleven om constructief mee te werken aan bijv. een minder vuile motor (milieubelang);

### 8.3. Categoriseren

In par. 6.3. is al gewezen op de economische gevolgen, zowel positieve als negatieve.

Tot nu toe is het nog altijd zo geweest dat bij het ontstaan van nieuwe categorieën het beleid zo'n ontwikkeling een wettelijke basis geeft. Voor wat betreft de gemotoriseerde tweewieler is dat in omgekeerde volgorde gebeurd. Onder druk van het bedrijfsleven heeft het beleid zelf een nieuwe categorie in het leven geroepen (de snorfiets), met een negatief resultaat. Er mag worden verwacht dat deze ervaring óók voor het bedrijfsleven aanleiding zal zijn positief te reageren op het afkondigen van een categoriseringsbeleid. Overleg met het bedrijfsleven is hierbij van cruciaal belang.

Het (gemotoriseerde) tweewielervervoer biedt een mogelijk alternatief om een meer selectief gebruik van de personenauto te stimuleren. Om op dit terrein een verantwoord stimuleringsbeleid te kunnen voeren moet zo snel mogelijk worden gestart met onderzoek naar minder milieu-onvriendelijke motoren. Ook hierin moet samenwerking met het bedrijfsleven worden gezocht. De overheid kan het bedrijfsleven hierin activeren door bijv. de mogelijkheid te openen het tweewielervervoer uit het hoge BTW-tarief te



halen. Het betekent voor het Rijk een tijdelijke vermindering van inkomsten. Tijdelijk, want een gericht stimuleringsbeleid, gevoegd bij een zich steeds meer milieubewustwordende samenleving, kan leiden tot een verhoging van de omzet en daardoor tot nivellering van de inkomstenderving. Dit vraagt wel een verantwoord voorlichtingsbeleid! Overleg met VVN, ANWB, ENFB en andere belangengroepen kan daarbij vruchtbaar blijken.

In verband met milieuaspecten moeten mogelijkheden worden geschapen om te komen tot de ontwikkeling van schone motoren. Ook hierbij is medewerking vanuit het bedrijfsleven noodzakelijk. Daarnaast kan worden overwogen om voor bepaalde typen gemotoriseerde tweewielers een jaarlijkse APK-keuring te overwegen analoog aan die voor de personenauto. Een verplichte periodieke keuring biedt de mogelijkheid tenminste één keer per jaar de juiste afstelling van de verschillende onderdelen te controleren, wat een positieve uitstraling kan hebben op de veiligheid van het voertuig.

In de overweging om over te gaan tot het categoriseren van gemotoriseerde tweewielers kan gelijktijdig de hoge verkeersonveiligheid van jonge motorberijders worden meegenomen. Hoewel deze beleidsnota zich niet richt op deze probleemgroep, is uit diverse onderzoeken gebleken dat het vooral de 18- en 19-jarigen zijn die het hoogste ongevalenrisico lopen. Zowel de bestaande exameneisen als de ingestelde minimum leeftijdsgrens zou heroverwogen kunnen worden.

Bij een categoriseringsbeleid hoort een hiërarchisch opleidingsbeleid, zoals verwoordt in het NPV '83 (zie par. 1.2). Dit heeft consequenties voor bijv. Defensie en Politie. Er moet rekening worden gehouden dat 18-jarigen bij deze instellingen vaak van de motorfiets gebruik maken bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Overleg is dan ook noodzakelijk en gewenst op ministerieel niveau.

Voordelen zijn:

- duidelijkheid en uniformiteit binnen de tweedeling: langzaam verkeer en snelverkeer (beleidsbelang);
- op korte en lange termijn een rustiger en evenwichtiger verkeersbeeld (veiligheidsbelang);
- mogelijkheid om bestaande eisen voor het berijden van een motorfiets te heroverwegen (veiligheidsbelang);
- in EG-verband mag verwacht worden dat ook internationaal behoefte zal ontstaan aan opleiding gekoppeld aan categorisering (aanpassing

aan EG-richtlijnen);

- een wettelijke basis voor de huidige diversiteiten schept voor het bedrijfsleven duidelijkheid (economisch belang);
- er kunnen milieu- en veiligheidseisen worden opgesteld gekoppeld aan een verplichte APK-keuring (economisch-, milieu- en veiligheidsbelang).

Nadelen zijn:

- op korte termijn financiële kosten (bezuinigingsprobleem);
- vóór de implementatiefase moet veel organisatorisch werk worden verzet;
- alleen als de verschillende beleidsinstanties op de diverse niveaus en het bedrijfsleven, het verzekeringswezen en belangengroepen voldoende kunnen worden geactiveerd is het welslagen van een integraal mobiliteitsbeleid mogelijk.

## 9. IMPLEMENTATIE

Uitgangspunt is dat de huidige bromfiets een 'derde' groep vervoermiddelen betreft in een verkeer- en vervoersysteem dat slechts ruimte biedt aan een tweedeling van het verkeer in snelverkeer en langzaam verkeer. Deze situatie verhoogt de onveiligheid niet alleen van het vervoermiddel (te hoge snelheden voor te lichte voertuigen), maar ook de onveiligheid voor bestuurders en conflictpartners.

Verkeersbegeleiding en -educatie zijn belangrijke sturingsmechanismen voor verkeersgedrag en verkeersinzicht. Maar als het als enige mogelijkheid wordt overwogen om het verkeersrisico van jonge bestuurders op de huidige bromfiets te verkleinen, zal de overheid eerder op tegenstand dan op bijval kunnen rekenen. Dat geldt óók voor een categoriseringsbeleid zonder opleidingseisen. Een halve maatregel biedt aan belangengroepen de mogelijkheid voor verzet!

Een geïntegreerde aanpak van de problemen rond de bromfiets(er) ruimt voor de gemotoriseerde tweewieler een fundamentele plaats in binnen het verkeer- en vervoersysteem, naast verkeerseducatie.

Om vast te kunnen stellen of deze veronderstelde ontwikkelingen ook daadwerkelijk doorzetten, is een evaluatie-onderzoek nodig. Een evaluatie-onderzoek kan gezien worden als opgebouwd uit twee deelonderzoeken, nl. een effectmeting en een procesmeting. De effectmeting volgt de ontwikkelingen op het terrein van de verkeersonveiligheid met betrekking tot de maatregel(en) op korte en langere termijn (in termen van reductie van ongevallen). De procesmeting heeft tot doel mogelijke discrepanties tussen bedoelde maatschappelijke ontwikkelingen (op lange termijn) en de werkelijke ontwikkelingen te volgen, te rapporteren en oplossingen voor bijsturing aan te dragen. De overheid verschaft zich daarmee een middel om 'de vinger aan de pols te houden'.

De procesmeting van het evaluatie-onderzoek zal moeten nagaan of er positieve ontwikkelingen zijn te constateren op terreinen als:

### De veiligheid

De grote verschillen in snelheid tussen typen langzaam verkeer (vooral op fietspaden) zullen door het categoriseringsbeleid afnemen. Het fietsverkeer zal voor fietsers (en in het bijzonder voor jongeren en ouderen) aangenamer worden, mede omdat het individuele gevoel van veiligheid wordt verhoogd. Op rijbanen zal het voor het snelverkeer duidelijkheid scheppen

met betrekking tot voorrangsregelingen e.d.

#### De mobiliteit

Nieuwe inhoud geven aan het begrip 'gemotoriseerde tweewieler' kan leiden tot opwaardering van deze vervoerwijzen. Het kan andere verkeersdeelnemers in de samenleving stimuleren het gebruik van deze transportmogelijkheid te gaan overwegen. De 'nieuwe' typen gemotoriseerde tweewielers kunnen op deze manier uitgroeien tot serieuze alternatieve transportwijzen voor de personenauto.

#### Het milieu

Opwaardering kan negatieve economische gevolgen van een verplicht rijbewijs nivelleren. Dit kan een stimulans zijn voor het bedrijfsleven om te zoeken naar technische mogelijkheden voor problemen rond vervuiling en geluidoverlast.

#### De leefbaarheid

Minder geluidoverlast door een meer beperkte snelheidscapaciteit van de 'nieuwe' fiets-met-hulpmotor in woongebieden en op fietspaden zal bijdragen tot een rustiger en evenwichtiger verkeersbeeld. In woonerven zal de huidige bromfiets verdwijnen en daarmee de overlast die deze nu bezorgt. Zo'n ontwikkeling draagt in positieve zin bij tot een heroriëntering van het beeld dat waarschijnlijk velen van de huidige bromfiets hebben. De gemotoriseerde tweewieler krijgt zodoende een nieuwe kans om op grotere schaal geïntegreerd te worden dan nu het geval is.

BIJLAGE

Aanzet voor het opdelen van de groep gemotoriseerde tweewielers, inclusief de motorfiets.

De keuzen van de categorieën sluit in onderdelen nauw aan bij de categorieën die men in de Bondsrepubliek Duitsland hanteert en vormen géén belemmering met betrekking tot mogelijke ontwikkelingen in EG-verband.

De volgende categorieën zouden minimaal moeten worden onderscheiden:

- categorie 1 : (zware) motorfiets = snelverkeer;
- categorie 2 : (lichte) motorbrommer = snelverkeer;
- categorie 3 : restgroep (gemotoriseerde) fiets = langzaam verkeer;

Aan de categorieën moeten de volgende eisen worden verbonden, onderverdeeld naar de systeemonderdelen: mens, voertuig, weg en sociale omgeving:

Eisen	cat.3	cat.2	cat.1
<u>voertuig</u>			
max. snelheid	ca. 25 km	80 km	?
max. motorvermogen	?	?	?
min. gewicht	?	140 kg	?
<u>mens</u>			
min. leeftijd	?	18	20
opleiding	certificaat?	rijbewijs (1)	rijbewijs(2)
helmplicht	?	ja	ja
<u>weg</u>			
verkeersgroep	langzaam verkeer	snelverkeer	snelverkeer
plaats op de weg	fietspad	rijbaan	rijbaan
<u>sociale omgeving</u>			
verzekering	individueel	WA	WA
milieu	?	APK	APK
registratie	?	kenteken	kenteken

Rijbewijs(1) : Vanwege de te lage maximum snelheid is het niet aan te bevelen deze motorbrommers toe te laten op autosnelwegen.

