

Vergaderjaar 2019–2020

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 758

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2019

Ruim een jaar geleden werd Nederland opgeschrikt door het vreselijke ongeval met een Stint in Oss. Een ongeval met ingrijpende gevolgen voor alle betrokkenen. Jonge kinderen werden plotsklaps uit het leven weggerukt, gezinnen werden met een enorm verlies geconfronteerd. Ook waren er twee zwaargewonden te betreuren. Nu, een jaar later, is de pijn nog immens en voel ik diep met de betrokkenen mee.

De gebeurtenissen waren voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna «de Onderzoeksraad») aanleiding om onderzoek te doen naar de wijze waarop licht gemotoriseerde voertuigen, waaronder voertuigen als de Stint, op de weg komen.

Bij deze brief treft u het rapport «Veilig toelaten op de weg» aan dat de Onderzoeksraad vandaag heeft gepubliceerd¹. Ik ben de Onderzoeksraad erkentelijk voor de gedegen reconstructie van de totstandkoming van de voertuigcategorie «Bijzondere bromfietsen», de toelating van de Stint in 2011 en zijn bredere blik op de regels voor elektrische bakfietsen, gehandicaptervoertuigen en illegaal gebruikte voertuigen. De aanbevelingen die de Onderzoeksraad doet neem ik over.

Hoofdconclusies van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad komt onder andere tot de volgende conclusies²:

Bij de toelating van licht gemotoriseerde voertuigen die niet onder de Europese toelatingsprocedures vallen, krijgt veiligheid onvoldoende aandacht. Dat geldt zowel voor de groep bijzondere bromfietsen (waartoe ook de Stint behoort) die via een nationale

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² In deze brief worden de conclusies beknopt weergegeven. Voor de volledige weergave verwijst ik u naar het bijgevoegde rapport van de Onderzoeksraad.

procedure worden toegelaten, alsook voor de elektrische (bak)fietsen en de gemotoriseerde gehandicaptenvoertuigen waarmee op basis van een vrijstelling zonder toelating aan het verkeer mag worden deelgenomen.

Het gebrek aan duidelijke kaders, de grote beoordelingsvrijheid en de mogelijkheid om af te wijken van de adviezen van deskundigen gaf het ministerie veel ruimte bij het toelaten van nieuwe voertuigen.

Er is onvoldoende zicht op de veiligheid van licht gemotoriseerde voertuigen en het effect van deze voertuigen op de verkeersveiligheid. Dit geldt zowel voor de voertuigen die nu reeds op de weg rijden als voor de voertuigen die nog op de weg zullen verschijnen. Een integrale aanpak voor de veiligheid van licht gemotoriseerde voertuigen ontbreekt binnen de verkeersveiligheidsstrategie. Daarmee wordt een belangrijk instrument voor het bewaken en verbeteren van de verkeersveiligheid onvoldoende benut.

Vanuit het perspectief van veiligheid vertoonden zowel de categorie bijzondere bromfietsen als de procedure om deze toe te laten belangrijke hiaten.

In de beoordeling van de RDW zat een aantal onvolkomenheden, waardoor de Stint op enkele aspecten is goedgekeurd waar hij afgekeurd had moeten worden, namelijk de afmetingen van het voertuig en de remvertraging.

Deze pijnlijke conclusies van de Onderzoeksraad onderschrijf ik. De veiligheid stond bij de totstandkoming van de categorie bijzondere bromfietsen onvoldoende centraal. De aandacht ging vooral uit naar innovatie en naar hoe dergelijke voertuigen zo snel mogelijk de weg op konden. Dit kwam terug in een te licht toelatingskader. De werkwijze binnen het departement was niet goed en de manier van keuren was niet eenduidig. Ook bij de toelating van de Stint zijn er zaken niet goed gegaan. Dit trek ik me zeer aan en dat moet beter. Want de veiligheid moet voorop worden gesteld. Ik ben daarmee direct begonnen en met de aanbevelingen van de Onderzoeksraad ga ik eveneens voortvarend aan de slag. Zoals de Onderzoeksraad schrijft, heeft de Raad geen zelfstandig onderzoek naar het ongeval ingesteld. Het onderzoek naar de toedracht van het ongeval vindt plaats onder regie van het Openbaar Ministerie.

Aanbevelingen van de Onderzoeksraad

- 1. 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 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.*
- 2. 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.

3. *Herzie de toelating van nieuwe voertuigen*
- a. *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.*
 - b. *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.*
 - c. *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.*

Opvolging van de aanbevelingen

De aanbevelingen van de Onderzoeksraad neem ik over. Hieronder beschrijf ik de maatregelen die ik naar aanleiding daarvan neem. Daarnaast ga ik in op de al ingezette wijzigingen van het kader die daarmee samenhangen.

Integrale risicobeoordeling en monitoring.

De komende maanden werkt het ministerie met partijen zoals de ANWB, de RAI, het Verbond van Verzekeraars, de VNG en enkele grote gemeenten aan een gezamenlijke visie op licht gemotoriseerde voertuigen. Uitgangspunt daarbij is dat de verkeersveiligheid wordt beoordeeld op basis van de interactie tussen mens, techniek en omgeving. Op die manier kan een integrale risicobeoordeling worden gemaakt over de toelating van deze voertuigen tot het verkeer. Inmiddels is gestart met een inventarisatie van de kenmerken van de verschillende typen licht gemotoriseerde voertuigen waaronder de toelatings- en gebruikerseisen en de wijze van toezicht. Die inventarisatie is input voor de visie. In november zal een eerste bijeenkomst met de genoemde partijen plaatsvinden. In december informeer ik uw Kamer over de eerste bevindingen.

Bij iedere aanvraag voor een aanwijzing als een bijzondere bromfiets zal de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) worden gevraagd om een aanvullend advies. Dit advies is vanaf nu bindend voor de besluitvorming. De SWOV zal kijken naar de beoogde functie van het voertuig in relatie tot het veilig gebruik in het verkeer en de interactie met andere weggebruikers. Op deze manier wil ik borgen dat de relatie tussen het voertuig, de infrastructuur en het gedrag van de bestuurder integraal wordt benaderd. Hiermee wordt een belangrijk hiaat verholpen dat de Onderzoeksraad constateert in het huidige toelatingsproces.

Herziene toelating nieuwe voertuigen.

Nederland pleit bij de Europese Commissie voor een gezamenlijke Europese aanpak voor licht gemotoriseerde voertuigen. Op de bijzondere bromfietsen, de elektrische (bak-)fietsen en licht gemotoriseerde gehandicaptenvoertuigen is de Europese Machinerichtlijn van toepassing. Zoals de Europese Commissie eerder heeft aangegeven is deze richtlijn echter niet bedoeld om risico's van gebruik op de weg aan te pakken. Uit het overzicht van de regelgeving voor licht gemotoriseerde voertuigen in

de lidstaten blijkt dat er tussen lidstaten op dit moment veel verschillen zijn. Met de Onderzoeksraad ben ik van mening dat een Europese aanpak vanuit veiligheidsoptiek urgent is. Nederland zal daarom een voortrekkersrol innemen in dit pleidooi voor een Europees kader. Ik heb de Europese Commissie aangeboden een expertmeeting te organiseren over het opstellen van zo'n Europees kader. Over de voortgang hiervan wordt u geïnformeerd bij het volgende AO Verkeersveiligheid.

Nu er nog geen Europees kader is, wordt in kaart gebracht voor welke groepen voertuigen het voor de hand ligt de verschillende regimes (of onderdelen daarvan) gelijk te trekken. Net als de Onderzoeksraad vind ik het van belang dat voertuigen die op elkaar lijken, maar nu niet in dezelfde voertuigcategorie zijn ingedeeld, zo veel als mogelijk op dezelfde wijze worden beoordeeld. Dit vergt mogelijk een ingrijpende stelselwijziging en moet daarom goed besproken worden met betrokken partijen. Dit is onderdeel van de eerder genoemde visie op licht gemotoriseerde voertuigen.

Wanneer een innovatief voertuig toegelaten wordt, ga ik het effect op de verkeersveiligheid monitoren. Hiervoor wordt bezien of en hoe dit een plek kan krijgen in de ongevallenregistratie. Op het moment dat er signalen zijn dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt, kan de aanwijzing worden ingetrokken.

Aanvullende maatregelen reeds toegelaten voertuigen.

Ik vind het van belang dat de overige zestien aangewezen bijzondere bromfietsen zo spoedig mogelijk gaan voldoen aan het tussentijdse toelatingskader. Ik zal, in overleg met de betrokken fabrikanten, bekijken op welke wijze dit gerealiseerd kan worden. Ik heb de RDW gevraagd dit proces te begeleiden.

Toelating en keuring.

De Onderzoeksraad beveelt aan de toelating zo in te richten dat een onafhankelijke keuringsinstantie verantwoordelijk wordt. Dit advies volg ik op. Ik ben hier reeds mee aan de slag en wil dit zo spoedig mogelijk realiseren.

De Onderzoeksraad merkt op dat het besluit over toelating van de Stint destijds op een laag niveau binnen het departement is genomen. Direct na het ongeval heb ik deze werkwijze aangepast. Dat betekent dat besluiten over het al dan niet toelaten van een bijzondere bromfiets waar een negatief advies voor is afgegeven door de RDW of een partij die een veilige verkeersdeelname beoordeelt, alleen door mij kunnen worden genomen.

Besluiten over het aan- of afwijzen van aanvragen tot toelating als bijzondere bromfiets worden voortaan uitgebreid gemotiveerd. Daarbij zijn, zolang de onafhankelijke keuringsinstantie nog niet is ingericht, ontvangen adviezen van de RDW en SWOV bindend voor de besluitvorming.

Toezicht en handhaving.

Op het gebied van toezicht zijn inmiddels belangrijke stappen gezet. De ILT verricht onderzoek op basis van documentatie of voertuigen nog blijvend aan de aanwijzing voldoen.³ Daarnaast is het wetsvoorstel «Uitvoeringswet verordening (EU) 2018/858», een wijziging op de Wegenverkeerswet 1994, in voorbereiding waarmee de ILT ook een rol krijgt als markttoezichthouder voor bijzondere bromfietsen. Hiermee krijgt de ILT dezelfde taken en bevoegdheden als bij het toezicht op de

³ Kamerstuk 29 398, nr. 680

nationale- en de EU-goedkeuringen van voertuigen. Gelijktijdig is de ILT in gesprek met de Inspectie SZW en de NVWA over de invulling van de toezichtstaken en de coördinatie hierop nu de Europese Commissie heeft geoordeeld dat de Machinerichtlijn van toepassing is op bijzondere bromfietsen.

Om consumenten te informeren over de bijzondere bromfietsen die zijn toegestaan heeft de RDW informatie op haar site gezet. De politie handhaaft op het gebruik van een voertuig op de openbare weg. Die handhaving wordt makkelijker indien het voertuig voorzien wordt van een kenteken. Daarmee ligt de eigenaar van het voertuig vast, evenals de eigenschappen van het voertuig. Het wordt daarmee eenvoudiger om vast te stellen of een voertuig is toegelaten tot de openbare weg. Een voorstel hiervoor is in voorbereiding.

Reeds ingezette aanpassingen toelatingskader bijzondere bromfietsen. Direct na het ongeval heeft de ILT een verkennend technisch onderzoek verricht waarna de toelating van de Stint tot de weg op 1 oktober 2018 werd geschorst.⁴ Na het onderzoek van TNO in december 2018 heb ik vervolgens de toelating van de Stint op de openbare weg ingetrokken.

Zoals de Onderzoeksraad constateert zijn de technische veiligheidseisen die worden gesteld aan bijzondere bromfietsen in het huidige toelatingskader aangescherpt door meer aan te sluiten bij de Europese regelgeving. Dit nieuwe, aangepaste toelatingskader is met uw Kamer besproken⁵ en geldt sinds 2 mei 2019. Ik heb hierbij de adviezen van de RDW, de SWOV en TNO betrokken. Een aantal voorbeelden van deze aangescherpte eisen:

- Een voertuig moet uitgerust zijn met een redundant remsysteem.
- Bij iedere aanvraag moet een veiligheidsrapport over het veilig gebruik van het aangeboden voertuig worden ingediend. Dit rapport wordt in opdracht van de fabrikant opgesteld door een hiervoor gekwalificeerde onafhankelijke organisatie.
- De mate van professionaliteit die van fabrikanten wordt verwacht, is aanzienlijk verhoogd. Zo moeten fabrikanten aantonen dat bij de productie is voorzien in een goed kwaliteitssysteem om te borgen dat voertuigen worden geproduceerd conform het toegelaten voertuig.
- Er is een onderscheid gemaakt in de (technische) eisen afhankelijk van waar het voertuig voor bedoeld is: personen-, individueel- of goederenvervoer.
- Als de technische eisen significant worden aangepast, moet een fabrikant zorgen dat nieuw te produceren voertuigen aan die nieuwe eisen gaan voldoen.

Daarnaast is voor de Stint een covenant afgesloten met de kinderopvang dat invulling geeft aan het bevorderen van het veilig gebruik en een veilige plek op de weg. Ik wil met de kinderopvang sector in overleg om te bezien of het covenant kan worden verbreed naar de bakfiets.

Zoals toegelicht aan uw Kamer, wordt gewerkt aan een definitief toelatingskader. De outline van dit kader verwacht ik medio 2020 aan u te kunnen sturen. In het kader zal een rijbewijsplicht opgenomen worden voor bestuurders van bijzondere bromfietsen die bedoeld zijn voor personenvervoer. Ook wordt bij de uitwerking van het definitieve kader bekeken in hoeverre een wettelijk verplichte rijvaardigheidstoets uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Zoals ik al aangaf zal ik het uitgangspunt van op elkaar lijkende voertuigen zoveel mogelijk gelijk te behandelen meenemen bij de uitwerking van het

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 613

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 702

definitieve kader en bezien wat dit betekent in relatie tot de andere voertuigcategorieën die de Onderzoeksraad benoemt.

Tot slot

De verkeersveiligheid stond niet voorop bij de totstandkoming van de categorie bijzondere bromfietsen en de toelating van de Stint is niet goed gegaan. Dat trek ik me aan en dit moet beter. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid voldoende oog heeft voor de veiligheid van alle weggebruikers bij de toelating van nieuwe voertuigen tot de weg. Daarom heb ik de afgelopen maanden maatregelen genomen en veranderingen in gang gezet. De aanbevelingen van de Onderzoeksraad neem ik ter harte en ik ga hier voortvarend mee aan de slag.

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