

Vergaderjaar 2023–2024

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 1086

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2023

De Kamer wordt met deze brief, conform toezeggingen in eerdere Kamerbrieven,¹ geïnformeerd over de voortgang van het LEV-kader en de uitkomsten van een verkenning naar rijvaardigheid en een verkenning naar LEVs zonder stuur worden met de Kamer gedeeld.

Inleiding

De afgelopen jaren heeft het ministerie gewerkt aan een nieuw kader voor Lichte Elektrische Voertuigen (LEVs). De Kamer is hier op meerdere momenten over geïnformeerd.² Het kader heeft betrekking op voertuigen die niet onder de Europese regels voor typegoedkeuring vallen. Het heeft als doel zeker te stellen dat LEVs die in Nederland zijn toegelaten, technisch veilig zijn en veilig gebruikt worden binnen het bestaande verkeer. Het kader verschaft helderheid naar consumenten, fabrikanten en wegbeheerders. Zo weten consumenten met welke LEVs zij wel of niet op de weg mogen rijden, weten fabrikanten aan welke technische eisen het voertuig moet voldoen en wordt voor wegbeheerders duidelijk welke voertuigen op hun wegennet komen te rijden. Een belangrijk uitgangspunt bij de invulling van het LEV-kader is dat verkeersveiligheid voorop staat, zoals aanbevolen door de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport «Veilig toelaten tot de weg» naar aanleiding van het ongeval met een Stint in Oss op 20 september 2018.³

Stand van zaken implementatie LEV-kader

Zoals vermeld in eerdere Kamerbrieven,⁴ verloopt de implementatie van het LEV-kader in wet- en regelgeving in stappen. De eerste stap betreft de

¹ Kamerstuk 36 269, nr. 6.

² Kamerstuk 29 398, nr. 954.

³ Bijlage bij Kamerstuk 29 398, nr. 758.

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 1028.

aanpassing van Wegenverkeerswet 1994 en de Regeling voertuigen om de RDW bevoegd te maken als onafhankelijke goedkeuringsinstantie voor, in eerste instantie, bijzondere bromfietsen en daarna LEVs. In het wetsvoorstel zijn ook de eerste voorbereidende stappen gezet voor de implementatie van het LEV-kader.

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is in oktober jl. afgerond. Op 27 november jl. is het wetsvoorstel gepubliceerd in het Staatsblad en de Regeling voertuigen waarin de toelatingseisen en permanente eisen voor bijzondere bromfietsen staan, is gepubliceerd in de Staatscourant. Per 1 januari 2024 kan de RDW als onafhankelijke goedkeuringsinstantie voor bijzondere bromfietsen opereren. Hierdoor wordt het primaat voor technische keuringen van bijzondere bromfietsen belegd bij technische experts die onafhankelijk beslissen op aanvragen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de wettelijke kaders waar de goedkeuringsinstantie aan toetst blijft bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

De volgende stap is de aanpassing van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en diverse ministeriële regelingen (MR's) om bijzondere bromfietsen van een kenteken te kunnen voorzien. De AMvB is, na akkoord van de ministerraad, op 6 november jl. aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer ten behoeve van de voorhangprocedure.⁵ Inwerking-treding van de kentekening is beoogd per 1 juli 2024. Door kentekening is het voor iedereen duidelijk welke voertuigen wel en niet op de weg mogen gebruikt. Bovendien maakt dit het voertuig herkenbaar, waardoor gebruikers en handhavers weten wat het voertuig wel en niet mag.

Voor de implementatie van het complete LEV-kader, zoals technische eisen aan zware elektrische bakfietsen, minimumleeftijd en rijbewijs, zijn aanpassingen van diverse AMvB's en MR's nodig.

Gelet op de huidige planning en de beschikbare capaciteit wordt voorzien dat de wijzigingen van de AMvB's ten behoeve van het LEV-kader in de tweede helft 2024 in het kader van de voorhangprocedure naar de Eerste en Tweede Kamer kunnen worden gestuurd.

Motie-Van Langen-Visbeek (BBB)

De Eerste Kamer heeft tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel middels een motie verzocht de voorgestelde maximale voertuigbreedte van LEVs te verruimen van 1,0 naar 1,2 meter.⁶ In de tweede overweging van de motie werden rolstoelfietsen en e-duofietsen genoemd. Omdat het niet is beoogd om deze voertuigen onder het LEV-kader te laten vallen, wordt dit verzoek meegenomen in de overwegingen met betrekking tot het kader voor gehandicaptenvoertuigen. De contouren van dit kader worden in het eerste kwartaal van 2024 gedeeld met de Tweede Kamer.

Uitkomsten verkenning rijvaardigheid categorie 2 LEVs

In het LEV-kader is bepaald dat voor bestuurders van categorie 2 LEVs, zoals zware elektrische bakfietsen (voertuigen met een ledig gewicht van meer dan 75 kg) een AM-rijbewijsverplichting gaat gelden. Omdat het gaat om voertuigen die qua besturing en rijgedrag verschillen van snor- en bromfietsen is, zoals toegezegd in de brief van 13 juli 2021,⁷ een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop de rijvaardigheid binnen

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 1081.

⁶ Kamerstuk 36 269, E.

⁷ Kamerstuk 29 398, nr. 954.

categorie 2 verder geborgd kan worden. Deze verkenning is in twee fasen uitgevoerd. De rapportages van beide fasen zijn als bijlagen bij deze brief toegevoegd.⁸ In de volgende paragrafen zijn de bevindingen kort samengevat en de vervolgstappen beschreven.

Resultaten eerste fase

Het CBR heeft in de eerste fase, op basis van een literatuurstudie en een expertsessie, een competentieprofiel beschreven voor de bestuurders van categorie 2 LEVs en dit vergeleken met het profiel voor rijbewijscategorie AM.

Hieruit is geconcludeerd dat:

1. het hebben van een rijbewijs (AM en/of B) voldoende basis biedt voor de generieke verkeerskennis, inzicht in andere weggebruikers, situatiebewustzijn en gevaarherkenning.
2. veel belangrijke competenties voor de categorie 2 LEVs bestuurder een rijtraining vergen, die specifiek is voor het betreffende voertuig en voor de context waarin deze gebruikt gaat worden (personen- of goederenvervoer).

Op basis van deze conclusies zijn twee scenario's bekeken om te borgen dat de gewenste rijvaardigheid wordt bereikt:

1. Het optimaliseren van specifieke bestaande gebruikerstrainingen;
2. Het ontwikkelen van een specifiek rijbewijs voor categorie 2 LEVs in combinatie met een vakbekwaamheidscertificaat.

Geconcludeerd is dat een specifiek rijbewijs voor categorie 2 LEVs op zichzelf binnen de juridische systematiek past die in Nederland geldt voor rijvaardigheid. Dit scenario ligt echter niet in de rede, gezien het relatief kleine aantal bestuurders waarvoor een dergelijk rijbewijs zou moeten worden ontwikkeld⁹ en de variëteit aan typen voertuigen.

De meeste zware elektrische bakfietsen binnen categorie 2 van het LEV-kader worden gebruikt in een professionele context, namelijk voor het vervoer van goederen of voor servicedoeleinden en voor het vervoer van kinderen door kinderopvangcentra. Momenteel volgen vrijwel alle werknemers in de vervoerbranche en de kinderopvangsector die op deze voertuigen rijden standaard een door de werkgever aangeboden rijtraining. Hoewel er geen wettelijke basis is om een rijtraining te verplichten ligt, gegeven deze situatie, een keuze voor scenario 1 het meest voor de hand.

Resultaten tweede fase

De tweede fase richtte zich daarom op de bestaande trainingen en op het verkennen van de wenselijkheid en mogelijkheid om via een landelijk leerplan voor trainingen aan bestuurders van categorie 2 LEVs meer landelijke uniformiteit en kwaliteit in aangeboden trainingen te bereiken. Hiermee wordt aangesloten bij de ontwikkeling die is voortgekomen uit het advies van de heer Roemer in 2021 met oog op het verbeteren van de kwaliteit van de opleiding rijbewijs B. Eén van de aanbevelingen betreft de ontwikkeling van een landelijk uniform leerplan voor de B-rijopleiding.

⁸ Rijkswaterstaat WVL, oktober 2022. *Verkenning rijvaardigheid LEV categorie 2* & Rijkswaterstaat WVL, oktober 2022. *Verkenning uniform leerplan LEV categorie 2*.

⁹ Het aantal bestuurders wordt zowel voor de zware goederen e-bakfietsen als voor de zware personen e-bakfietsen geschat op enkele duizenden.

Er zijn de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:

1. Door de experts en praktijkdeskundigen uit de branche is grote overeenstemming over het nut en de noodzaak van een uniform leerplan voor categorie 2 LEVs.
2. Leg in het leerplan het *wat* vast in de vorm van uniforme leerdoelen en geef de branches voldoende vrijheid om binnen een aantal nader te bepalen kaders het *hoe* nader in te vullen.
3. Bij een uniform leerplan is de kwaliteitsbewaking van de rijtraining (of alternatieve methode) van groot belang. Geconcludeerd is dat er nog geen eenduidig beeld is van de kwaliteitsborging en handhaving van een uniform leerplan. Hiervoor is vervolgonderzoek noodzakelijk waarbij verschillende opties nader verkend zouden moeten worden.
4. Het is daarnaast noodzakelijk om meer helderheid te krijgen over de (juridische) status en positionering van het uniforme leerplan. Moet het leerplan (op onderdelen) voorschrijvend zijn, bijvoorbeeld door de inhoud/leerdoelen verplicht te stellen of moet het in algemene zin een leidraad of handreiking zijn waaraan de aanbieders hun rijtraining kunnen toetsen?

Vervolgstappen

Gezien de bovenstaande conclusies gaan gedurende het komende jaar de volgende acties worden uitgevoerd:

- a. Het in nauwe samenspraak met de betrokken opleidingsinstituten en branches verder uitwerken van de kaders voor het uniforme leerplan, in aanvulling op de reeds met de betrokken opleidingsinstituten en branches bepaalde leerdoelen.
- b. Samen met de betrokken opleidingsinstituten en branches onderzoeken welke (juridische) status het uniforme leerplan moet hebben, hoe de kwaliteit van trainingen het beste geborgd kan worden en hoe bevorderd kan worden dat trainingen ook daadwerkelijk gevolgd worden (ook buiten de transportbranche en de kinderopvang branche).

Uitkomsten verkenning LEVs zonder stuur

In de brief aan de Kamer van juli 2021 over het LEV-kader is aangegeven dat LEVs zonder stuur, zoals de Monowheel, de Onewheel en het elektrisch skateboard, niet binnen één van de categorieën van het LEV-kader zijn in te passen. De reden hiervoor is dat voor dit soort voertuigen andere technische eisen en andere vaardigheden van bestuurders nodig zijn.

In opdracht van het Ministerie van IenW is, zoals toegezegd in de brief van 13 juli 2021, een verkenning uitgevoerd waarbij de vraag centraal stond of deze voertuigen veilig zijn toe te laten wanneer er specifieke eisen worden gesteld aan de techniek en gebruiker en of de inpassing in het huidige verkeer mogelijk is.

De verkenning bestond uit een literatuurstudie, een expertbijeenkomst en een risicoanalyse van TNO. Het verslag van de expertbijeenkomst¹⁰ en het rapport van TNO¹¹ zijn als bijlagen toegevoegd. Mede door de recente opkomst van dergelijke voertuigen is het aantal (ongeval)data en beschikbaar onderzoek met betrekking tot de veiligheid van deze voertuigen beperkt. De verkenning heeft daarom een kwalitatief karakter gehad, waarbij de bevindingen zijn gebaseerd op ervaringen in het buitenland en meningen van experts.

¹⁰ Tridée, september 2022. *Verslag Expertbijeenkomst LEVs zonder stuur*.

¹¹ TNO, april 2023. *Risico-inventarisatie Lichte Elektrische Voertuigen zonder stuur*.

Op basis van de uitkomsten van de verkenning is besloten om geen acties te ondernemen om LEVs zonder stuur een plek te geven binnen het LEV-kader. Dit betekent dat LEVs zonder stuur in Nederland niet toegelaten blijven tot de weg. Hiermee volgen we de lijn van Duitsland. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

1. De verwachting is dat er een aanzienlijke beleidsinspanning nodig is om de door TNO in beeld gebrachte risico's die samenhangen met het gebruik van LEVs zonder stuur op de openbare weg te mitigeren. Onder andere moet er nieuwe wet- en regelgeving tot stand worden gebracht voor wat betreft technische eisen van het voertuig, toelatingsprocedure en gebruikerseisen. Dit zal een aanzienlijke inspanning kosten, omdat voor bijvoorbeeld het dragen van verlichting en bel door de berijder er geen precedent is.
2. Er blijven een aantal risico's over die niet of moeilijk met aanvullende maatregelen te adresseren zijn.
Deze restrycties zitten in het mogelijke gebrek aan vaardigheid van de berijder, de mogelijk beperkte zichtbaarheid van het voertuig met berijder, het risico op uitvallen van de zelf-balancerende functie en de invloed van weersomstandigheden en oneffenheden in het wegdek. Door het ontbreken van een stuur zijn balansverstoringen moeilijker te corrigeren dan bij een 1a of 1b categorie LEVs. Bij het elektrische skateboard en de Monowheel is bovendien sprake van een «blinde hoek» in het zichtveld omdat bestuurders zijwaarts op het voertuig staan. De inschatting is dat door deze factoren de LEVs zonder stuur in zijn algemeenheid een groter verkeersveiligheidsrisico introduceert dan de 1a en 1b categorie LEVs.
3. De diversiteit op het fietspad zal met het toelaten van LEVs zonder stuur gaan toenemen, omdat de rijeigenschappen van deze LEVs afwijken van bijvoorbeeld de fiets en de snorfiets. Onzeker is hoe dit de interactie met andere voertuigen op het fietspad zal gaan beïnvloeden. SWOV ziet dit als een verkeersveiligheidsrisico. De Fietzersbond heeft daarbij als extra nadeel het (oneigenlijk) gebruik op de stoep, op pleinen en in voetgangersgebieden genoemd.
4. De toegevoegde waarde van toelating van LEVs zonder stuur voor het mobiliteitssysteem als geheel is beperkt. In breder mobiliteitsperspectief bezien mag volgens het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) worden aangenomen dat de LEVs zonder stuur, net als de e-step, vooral gebruikt worden voor het overbruggen van korte afstanden. Ze zijn relatief makkelijk mee te nemen in het openbaar vervoer. Hierdoor zijn ze geschikt voor het afleggen van *de first en de last mile*. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze voertuigen veel gebruikt gaan worden, gezien de moeite die het kost om ze veilig te leren besturen. Het blijven waarschijnlijk vervoermiddelen voor de liefhebber die niet voorzien in een bijzondere mobiliteitsbehoefte die niet op een andere manier kan worden vervuld. In andere landen, waar deze voertuigen al zijn toegestaan, is het gebruik ook beperkt. Het KiM spreekt de verwachting uit dat deze categorie niet als deelconcept toegepast zal worden omdat het lastig is deze veilig te leren besturen.

Geconsulteerde wegbeheerders (G4-gemeenten) en de Fietzersbond hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het besluit en de hieraan ten grondslag liggende overwegingen.

Plaats op de weg

De inpassing van LEVs in de huidige infrastructuur is een complex vraagstuk. Vanwege de maximumsnelheid van 25 km/h van deze voertuigen ligt het fietspad voor de hand. In de technische eisen van het

LEV-kader is daar ook rekening mee gehouden door de maximale voertuigbreedte bij te stellen naar 1,0 meter en zijn eisen gesteld aan de maximale versnelling en het vermogen van LEVs. Echter, niet alle fietspaden voldoen aan de landelijke CROW-richtlijnen en zijn nu al te smal voor het huidige gebruik. Veel voertuigen, die straks in het LEV-kader gaan vallen, rijden nu al rond, maar met de mogelijke komst van nog meer soorten LEVs maken voornamelijk grootstedelijke gemeenten zich zorgen over een veilige inpassing op het fietspad. Zij pleiten voor maatwerkmogelijkheden om bepaalde LEVs op specifieke locaties te kunnen weren van het fietspad en ze op de rijbaan met een snelheidslimiet van 30 km/h te laten rijden. Daarnaast willen sommige gemeenten wettelijke instrumenten om op bepaalde wegen of in gebieden LEVs, zoals de elektrische step, niet toe te staan.

In 2022 heb ik de Kamer geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek naar de plaats op de weg van zware elektrische bakfietsen.¹² Daaruit bleek dat in zijn totaliteit het fietspad als plaats op de weg het meest gunstig is voor de verkeersveiligheid. Uit de vervolggesprekken met belanghebbende organisaties bleek dat de G4-gemeenten en de Fietzersbond alsnog pleiten voor maatwerk om LEVs op bepaalde locaties te kunnen weren van het fietspad. SWOV heeft aangegeven geen voorstander te zijn van zware elektrische bakfietsen toe te laten op het fietspad.

Conform de motie van het lid Koerhuis wordt momenteel onderzocht hoe in het LEV-kader gemeenten lokaal maatwerk of een lokaal verbod voor lichte elektrische voertuigen kunnen invoeren.¹³ Voertuigtoelating is echter een nationale bevoegdheid en daarom kunnen gemeenten lokaal niet beslissen of een voertuig wel of niet toegelaten is. Lokaal beslissen over toelating tot de weg zou betekenen dat het gebruik van voertuigen daarmee in de ene gemeente legaal is en in een andere gemeente strafbaar. Wel is het ministerie in overleg met gemeenten hoe er lokaal op een bepaalde een weg of in een bepaald gebied LEVs kunnen worden geweerd. Net zoals dat het bijvoorbeeld in bepaalde parken niet toegestaan is om daar met een bromfiets doorheen te rijden.

Het vervolgonderzoek naar de plaats op de weg van LEVs bevindt zich in de verkennende fase en hierin werkt het Ministerie van IenW nauw samen met de F10-steden¹⁴ (een netwerk van wethouders en ambtenaren van ambitieuze fietssteden) en G4-steden. Zodra concrete oplossingsrichtingen in beeld zijn, gaan deze gedeeld en getoetst worden bij andere wegbeheerders. In de uitwerking van het onderzoek wordt aansluiting gezocht bij de planning van het Meerjarenplan Fietsveiligheid.

Tot slot

In de media komt met enige regelmaat een bericht voorbij dat men vreest dat de fietspaden worden overspoeld met elektrische steps op het moment dat het LEV-kader wordt ingevoerd. Elektrische steps kunnen ook nu worden toegelaten tot de weg, namelijk als «bijzondere bromfiets». De technische eisen die voor deze categorie voertuigen gelden, staan op dit moment nog in de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen. Vanaf 1 januari 2024 worden de eisen neergelegd in de Regeling voertuigen (inwerkingtreding van de eerder genoemde Regeling voertuigen). Tot nu

¹² Kamerstuk 29 398, nr. 1015.

¹³ Kamerstuk 29 398, nr. 1064.

¹⁴ De F10 bestaat uit de volgende twintig steden: Amersfoort, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Goes, Groningen, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Houten, Leiden, Maassluis, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht en Zwolle.

toe is er nog geen elektrische step door de procedure gekomen. Deze toelatingsprocedure blijft gehandhaafd in het LEV-kader. Het wordt straks met de invoering van het LEV-kader dus niet makkelijker om een e-step toegelaten te krijgen tot de weg.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers