



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het RVV 1990 ter invoering van de mogelijkheid snorfietzers in bepaalde gevallen te verplichten van de rijbaan gebruik te maken (lokale scheiding fiets en snorfiets)

Nader Rapport

4 juni 2018

IenW/BSK-2018/114821

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 april 2018, nr. 2018000625, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 mei 2018, nr. W17.18.0084/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de inwerkingtreedingsdatum op 1 juli 2018 te zetten.

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



Advies Raad van State

No. W17.18.0084/IV
's-Gravenhage, 9 mei 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2018, no.2018000625, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 ter invoering van de mogelijkheid de snorfiets te weren van het fietspad, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging dienovereenkomstig te besluiten.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



Besluit zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het RVV 1990 ter invoering van de mogelijkheid snorfietzers in bepaalde gevallen te verplichten van de rijbaan gebruik te maken (lokale scheiding fiets en snorfiets)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 3 april 2018, nr. IenW/BSK-2018-54634, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikelen 13 en 14 van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer wordt gewijzigd als volgt:

A

Aan artikel 8, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. bij het verkeersbord G11 van bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, een aanduiding inhoudende dat het gebruik van het fietspad niet is toegestaan voor snorfietsen, waaronder hier niet begrepen worden bromfietsen die zijn aangewezen op grond van artikel 20b, eerste lid, van de wet.

B

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 14a

Indien het onderbord, bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel f, wordt geplaatst, vermeldt het verkeersbesluit de bijzondere redenen daarvoor. Deze redenen hebben betrekking op het vanwege grote drukte op een fietspad of op plaatsen binnen het stelsel van de in het verkeersbesluit betrokken fietspaden:

- a. verzekeren van de veiligheid op de weg, en
- b. waarborgen van de bruikbaarheid van de weg.

ARTIKEL II

Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 wordt gewijzigd als volgt:

A

Aan artikel 5 worden twee leden toegevoegd, luidende:

8. Bestuurders van snorfietsen gebruiken de rijbaan indien dit bij verkeersbesluit, bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de wet, is bepaald en bij het verkeersteken dat het verplichte fietspad aangeeft een onderbord dit aanduidt.
9. Het achtste lid is niet van toepassing op snorfietsen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, onder d, van de wet en op bestuurders van snorfietsen zijnde bestuurders als bedoeld in het vijfde en zesde lid van dit artikel.



B

Artikel 60 tweede lid, onder a, komt te luiden:

- a. de bestuurder en de passagiers van een snorfiets, behoudens wanneer artikel 5, achtste lid, van toepassing is;

C

In artikel 87 wordt 'artikel 5, eerste en tweede lid' vervangen door: artikel 5, eerste, tweede en achtste lid en wordt 'artikelen 73, 76, 77, 78, 81 en 98' vervangen door: artikelen 73, 76, 77, 78 en 81.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding en achtergrond

In dit besluit wordt geregeld dat de wegbeheerder bij verkeersbesluit kan bepalen dat de snorfiets op bepaalde plaatsen op de rijbaan moet rijden. Op de plaatsen waar het besluit geldt, ontstaat voor de snorfietser een wettelijke verplichting tot het dragen van een helm.

2. Hoofdpijnen van het wijziging

2.1 Aanleiding

Achtergrond van dit besluit is dat in met name de gemeente Amsterdam door zowel de groeiende aantallen fietsers als de groeiende aantallen snorfietzers een probleem voor de bereikbaarheid van de binnenstad ontstaat, dat niet alleen oplosbaar is met de beschikbare verkeerstechnische middelen, te weten verbreding van de fietspaden en andere afstelling van verkeerslichten.

2.2 Probleem

De snorfiets is op bepaalde plaatsen een specifieke hinderlijke factor voor het volledig kunnen benutten van de capaciteit van het fietspad, door de grotere breedte daarvan en het snelheidsverschil met fietsen. De drukte op de fietspaden leidt ook tot verkeersonveilige situaties, bijvoorbeeld door te weinig ruimte voor inhalende snorfietzen of schrikreacties door onvoldoende afstand kunnen houden. Een goede bereikbaarheid per fiets is wezenlijk voor het functioneren van de binnenstad.

2.3 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk gevraagd om de wegbeheerder de mogelijkheid te geven om de snorfiets op drukke fietspaden naar de rijbaan te verplaatsen. Deze wijziging geeft de wegbeheerder die mogelijkheid. De verwachting hierbij is dat de maatregel ervoor zal zorgen dat de capaciteit van de – waar mogelijk verbrede – fietspaden in Amsterdam groot genoeg zal blijven om het groeiende aantal fietsers te accommoderen. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2015 (Kamerstukken II, 29 398, nr. 479) heb ik toegezegd de maatregel in procedure te zullen brengen. Aangezien de snorfiets maar 25 km/u mag rijden en op de rijbaan tussen al het overige gemotoriseerd verkeer terecht komt, heb ik aan deze maatregel de verplichting toegevoegd dat de snorfiets bij verplaatsing naar de rijbaan een helm moet dragen. In de internetconsultatie werden het snelheidsverschil tussen snorfietzen en auto's, de daarbij behorende irritaties en ook het feit dat de verkeersmaatregel niet in de tijd is beperkt in dit wijzigingsbesluit als problemen gesignaleerd. Daarbij werd voorgesteld om de verplaatsing van de snorfietzers te combineren met een verplichting voor de wegbeheerder om de maximale snelheid bij de betreffende rijbanen op 30 km/u te stellen. De wegbeheerder heeft op grond van de huidige regels al de bevoegdheid om de maximale snelheid tot 30 km/u te beperken. Hetzelfde geldt voor het al dan niet beperken van een verkeersmaatregel in de tijd. Of met de verplaatsing samenhangende verkeersmaatregelen moeten worden genomen en zo ja welke maatregelen moeten worden genomen is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Het is daarom aan de wegbeheerder om hierover, na een integrale afweging, te beslissen. Uiteraard zijn de effecten op de verkeersveiligheid een belangrijk element in deze afweging. De wegbeheerder zal verder aan de snorfietzers duidelijk moeten maken op welke plekken zij van de rijbaan gebruik moeten maken, zodat zij voor of tijdens de rit niet voor onverwachte situaties komen te staan. Er zijn geen onderzoeken bekend die duiden op negatieve effecten voor snorfietzers bij deze verplaatsing. Wel zal de wegbeheerder (zie daarover hieronder meer) moeten aantonen dat op de specifieke weggedeelten waar hij dit besluit neemt de verkeersveiligheid van de snorfietser gewaarborgd blijft.

2.4 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Er moet een oplossing komen voor de problematiek van onveilige situaties tussen fietsers en snorfietzers in drukke fietspaden. De verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan is naar verwachting een goede oplossing hiervoor. De mogelijkheid om alleen de snorfiets naar de rijbaan te verplaatsen vereist het creëren van een nieuw instrument in de regelgeving. Deze wijziging voorziet daarin. Daarnaast is wijziging van het RVV noodzakelijk om de snorfietser omwille van de veiligheid te verplichten een helm te dragen.

2.5 Wat is de gekozen oplossing?

De wijziging houdt in aanpassing van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Het BABW bevat onder andere instructieregels voor het bevoegd gezag over hoe om te gaan met de mogelijkheden van het



plaatsen van verkeerstekens die in de plaatselijke situatie recht doen aan de belangen waarop de Wegenverkeerswet 1994 betrekking heeft.

Door middel van een toevoeging aan artikel 8, tweede lid, staat vast dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft tot het plaatsen van een onderbord dat ertoe strekt de snorfiets van het verplichte fietspad te weren. Over de uitzondering daarbij voor de bijzondere bromfietsen volgt hieronder nog een beschouwing. Het nieuwe artikel 14a bepaalt dat het verkeersbesluit van het bevoegd gezag de bijzondere redenen voor de maatregel moet aangeven. Die bijzondere redenen mogen uitsluitend betrekking hebben op situaties van grote drukte op bepaalde fietspaden waardoor de doorstroming ernstig belemmerd wordt.

De drukte moet door de permanente verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan beter beheersbaar worden en de verkeersveiligheid moet in ieder geval geen negatieve factor zijn.

Het begrip 'grote drukte' wordt in deze wijziging niet gedefinieerd. Dit werd in de internetconsultatie als probleem gesignaleerd want het zou willekeur in de hand werken. Het niet definiëren of een methode voorschrijven om 'grote drukte' te definiëren is een bewuste keuze. Ik heb voor een open norm gekozen om de wegbeheerder in staat te stellen om de kennis van experts en de meest moderne methoden optimaal te benutten.

De open norm leidt niet tot willekeur. Grote drukte kan objectief worden gedefinieerd. Daarvoor zijn er verschillende criteria, zoals de criteria van het CROW. Grote drukte kan door de hoeveelheid verplaatsingen worden veroorzaakt maar ook door andere factoren, zoals breedte van de voertuigen (te denken valt aan bakfietsen). Welk criterium geschikt is voor een bepaalde situatie is sterk afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Het gaat in dit wijzigingsbesluit om grote drukte vanwege het gecombineerde gebruik van het fietspad door fietsers en snorfietsers. Het is aan de wegbeheerder om te bepalen welk criterium moet worden gebruikt om de grote drukte op het fietspad aan te tonen en in het verkeersbesluit goed te motiveren waarom de verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan een effectieve middel is om de drukte te laten afnemen. De noodzaak om goed te motiveren komt ook naar voren in de motie-Dijkstra/ Von Martels (*Kamerstukken II 2017/18*, 29 398, nr. 578). Behalve de motiveringsplicht van het verkeersbesluit, is de mogelijkheid van rechtsbescherming nog een waarborg tegen willekeur.

Het RVV 1990 bevat de verkeersregels zoals die rechtstreeks gelden voor weggebruikers en de verkeerstekens waaraan de weggebruikers zich moeten houden. Door de toevoeging van een achtste lid aan artikel 5 geldt een verplichting voor snorfietsers gebruik te maken van de rijbaan in plaats van het verplichte fietspad, als dit door het bevoegd gezag bij verkeersbesluit is bepaald. Een onderbord bij het bord dat het verplichte fietspad aangeeft moet dit voor de snorfietser duidelijk maken. Als dit verkeersbesluit eenmaal geldt en het onderbord is geplaatst, koppelt het gewijzigde artikel 60, tweede lid, onder a, daaraan een verplichting voor de snorfietser om in die situatie een helm te dragen. Dit omdat de snorfietser in dat geval terecht komt in een situatie met sneller rijdend verkeer dan als hij op een verplicht fietspad rijdt.

Verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan op grond van deze wijziging creëert een situatie voor de snorfietser die in twee opzichten anders is dan wanneer de wegbeheerder een fietspad als onverplicht aanmerkt:

- a. alle snorfietsen – dus ook snorfietsen met een elektromotor of een uitgeschakelde verbrandingsmotor – mogen niet meer van het fietspad gebruik maken en
- b. er is sprake van een helmplicht.

De uitzondering voor bijzondere bromfietsen is gemaakt vanwege een combinatie van overwegingen. In het eerste plaats zijn dit in aantal niet de voertuigen die aan de grote drukte op het fietspad bijdragen. Verder is het op voorhand moeilijk te bepalen is of het verantwoord is deze uiteenlopende typen bromfietsen automatisch te verwijzen naar de rijbaan op plaatsen waar dit voor de snorfiets geldt.

2.6. Gevolgen

Vanzelfsprekend heeft de nieuwe wettelijke mogelijkheid betrekking op alle plaatsen in Nederland waar een verplicht fietspad is ingesteld, al heeft tot nu toe uitsluitend de gemeente Amsterdam kenbaar gemaakt van deze mogelijkheid tot lokaal maatwerk gebruik te willen maken.

De beperkte vraag naar de nieuwe mogelijkheid heeft mij bevestigd in het oordeel dat het niet nodig is de snorfiets door middel van algemeen geldende regels overal van het verplichte fietspad naar de rijbaan te verplaatsen. Dit zou ook niet wenselijk zijn, mede omdat die maatregel tot gevolg heeft dat snorfietzers vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid een helm moeten dragen. Het niet hoeven dragen van een helm vormt voor veel snorfietzers juist een van de redenen om voor de snorfiets te kiezen. Onder normale omstandigheden en bij het volgen van de voorgeschreven maximumsnelheid



van 25 km/u is het niet dragen van een helm vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid verantwoord.

Daarom is gekozen voor het middel van een verkeersbesluit, dat uitsluitend van toepassing is op het wegvak of de wegvakken die in het besluit zijn vermeld en dat uitsluitend om de al genoemde specifieke redenen genomen mag worden. Die specifieke redenen dienen ervoor om in het beperkte aantal gevallen een mogelijkheid te hebben daaraan gevolgen te verbinden voor de plaats op de weg die de snorfietser toekomt. Dit beperkte aantal gevallen ziet op situaties waarin de waardering hoe de doorstroming van het verkeer en/of de verkeersveiligheid het meest gediend worden anders uitpakt dan normaal. De verlangde motivering van het verkeersbesluit moet tegelijk een zodanige toepassing van het middel waarborgen, dat snorfietzers niet tijdens hun deelname aan het verkeer onnodig een onverwachte belemmering voor het voortzetten van hun reis tegenkomen.

In de internetconsultatie is de zorg dat de invoering van een beperkte mogelijkheid van verplaatsing (lokaal in plaats van zonaal) met de daarmee gepaard gaande helmplicht onduidelijke situaties kan opleveren. De grote hoeveelheid verkeersborden en het op- en afzetten van de helm werden als mogelijke knelpunten gesignaleerd. De verplaatsing is een uitzonderlijke maatregel. Zonale toepassing van de maatregel zou voor de weggebruikers overzichtelijker kunnen zijn maar het past niet bij het uitzonderlijke karakter ervan. De wegbeheerder is verantwoordelijk voor het scheppen van een duidelijke verkeerssituatie. De hoeveelheid verkeersborden mag niet daaraan in de weg staan. Het dragen van een helm daar waar een helmplicht geldt is een verantwoordelijkheid van de snorfietser. De helm mag gedurende de hele rit gedragen worden en hoeft niet te worden afgezet bij het rijden op het fietspad.

Een wijziging van artikel 87 van het RVV 1990 zorgt er voor dat ontheffingen mogelijk zijn van de verplichting om na een verkeersbesluit op de rijbaan te rijden. Verder wordt in artikel 87 een technische wijziging aangebracht. Artikel 98 is van de opsomming verwijderd want de verwijzing daarnaar was verouderd. In de nieuwe tekst van artikel 98 wordt geen verkeersteken genoemd.

De respondenten van de internetconsultatie hebben twijfels geuit over de handhaafbaarheid van de verkeersmaatregel zoals die in deze wijziging wordt mogelijk gemaakt. Als de verkeerssituatie duidelijk is aangegeven, is handhaving per wegvak echter niet veel moeilijker dan handhaving per zone.

3. Administratieve lasten en nalevingskosten

Aan deze wijziging zijn geen administratieve lasten verbonden voor burgers of bedrijfsleven. De nalevingskosten voor burgers zijn gelegen in het aanschaffen van een helm voor het geval men met een snorfiets gebruik wil maken van een route met een verplicht fietspad waarvoor het bevoegd gezag heeft bepaald dat snorfietzers daar niet mogen rijden. Deze kosten zijn niet goed in te schatten, omdat het aantal wegvakken waarvoor de nieuwe verplichting zal gelden niet vaststaat en de mogelijkheden van het volgen van alternatieve routes om voldoende dicht bij de bestemming te komen ook niet bij voorbaat kunnen worden ingeschat. In ieder geval is duidelijk dat het vooralsnog om uitzonderingssituaties gaat. Dit vanwege de beperkte vraag naar de maatregel en de voorrang die het overwegen van infrastructurele maatregelen heeft op het plaatsen van verkeerstekens. Daarom is de verwachting dat slechts een beperkt aantal snorfietzers in Nederland een helm zal hoeven kopen.

4. Openbare internetconsultatie

In de periode van 3 november 2016 tot en met 6 januari 2017 is het wijzigingsbesluit opengesteld geweest voor openbare internetconsultatie. Deze consultatie heeft 1.876 reacties opgeleverd. Een deel van de reacties was niet gericht op de specifieke wijziging die met dit wijzigingsbesluit wordt beoogd, zoals de handhaving ten opzichte van opgevoerde snorfietzen, en wordt om die reden hier buiten beschouwing gelaten.

In het algemeen maakt men zich zorgen over de volgende onderwerpen:

- de verkeersveiligheid;
- de overzichtelijkheid van de verkeerssituatie in verband met de grote hoeveelheid borden;
- de handhaafbaarheid van het verkeersbesluit omdat met deze wijziging verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan per fietspad en niet zonaal mogelijk wordt gemaakt; en
- de afwisseling van delen van de route met en zonder helmplicht. Men is bang voor schending van de helmplicht (of dat de snorfietser de helm op en af zet) en de daarmee gepaard gaande gevaarlijke situaties.

De nota van toelichting is verduidelijkt op bovenstaande punten. Daarnaast is het criterium 'grote drukte' nader toegelicht.



5. Voorhang

Het ontwerpbesluit is op 10 juli 2017 aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd ter uitvoering van de voorhangprocedure (*Kamerstukken II 2016/17, 29 398, 566* (Kamerbrief)). De Eerste Kamer heeft geen opmerkingen gemaakt. De Tweede Kamer heeft schriftelijke vragen gesteld die op 2 oktober 2017 zijn beantwoord (*Kamerstukken II 2017/18, 29 398, 571*). De stukken zijn geagendeerd op het Algemeen Overleg wegen en verkeersveiligheid van 14 december 2017. Het debat is afgerond met een VAO op 8 februari 2018, waar de motie-Remco Dijkstra/Von Martels over toestaan van snorfietsen op de rijbaan is ingediend en aangenomen (*Kamerstukken II 2017/18, 29 398, 578*). Deze motie verzoekt de regering om de wegbeheerders erop te wijzen dat het verkeersbesluit voldoende onderbouwd is voordat tot implementatie wordt overgegaan. Daarnaast verzoekt de Kamer in de motie regering om op basis van de door gemeenten uitgevoerde evaluaties een brede evaluatie te doen over de effecten van deze maatregel op de doorstroming en verkeersveiligheid en als blijkt dat deze per saldo negatief de Kamer voor te stellen om de AmvB in te trekken.

6. Inwerkingtreding

Inwerkingtreding vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,