



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Strategie voor het promoten van het vrijwillig gebruik van de fietshelm

Versie 1.0
Datum 3 oktober 2024
Status Definitief



Inhoud

Inhoud—2

- 1 Fietshelm stimulering—3**
- 2 Gedragsanalyse—7**
- 3 Uitwerking en uitvoering van de gedragsstrategie—11**
- Bijlage A Analyse gedragsonderzoeken en strategiebepaling—14**

1 Fietshelm stimulering

1.1 Fietsveiligheid staat onder druk

De afgelopen jaren is het fietsgebruik in Nederland gestegen. Over de periode 2010-2019 nam het aantal fietskilometers met 10% toe. Dat is een positieve ontwikkeling, want meer fietsen draagt bij aan vele maatschappelijke doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid, woningbouw, klimaat en leefbaarheid. De keerzijde is een ongewenste en zorgelijke ontwikkeling van het aantal slachtoffers onder fietsers. In 2022 vielen er 290 dodelijke fietsersltoffers in het verkeer, het hoogste aantal in 27 jaar. Daarnaast raakten 5.810 fietsers ernstig gewond¹. Daarmee steeg het aantal ernstig gewonde fietsers in 2022 met 19% ten opzichte van 2021. Recent is bekend geworden dat het aantal dodelijke fietsongevallen in 2023 daalde naar 270². Eind dit jaar worden ongevals cijfers van 2023 nader geduid in de Staat van de Verkeersveiligheid. In Nederland vormen fietsers nu de grootste groep verkeersslachtoffers. Deze ongevallen gaan gepaard met veel menselijk leed, maatschappelijke kosten en extra druk op de medische zorg. De verwachting is dat zonder maatregelen de komende jaren tot 2040 het aantal ernstige fietsongevallen nog verder toeneemt met 80-100% ten opzichte van 2018. Rijk, medeoverheden en belangenorganisaties voelen daarom een grote urgentie om deze trend te keren. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft daarom in 2023 gekeken naar maatregelen waarmee het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat direct kan starten om, aanvullend op het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV), op korte termijn extra in te zetten op fietsveiligheid. In dit proces is het stimuleren van de fietshelm als concrete kans gesignaleerd die op veel draagvlak kon rekenen en verder uitgewerkt kon worden. In 2023 is daarom gestart met het ontwikkelen van een strategie voor het promoten van het vrijwillig gebruik van de fietshelm. De strategie geeft antwoord op de vraag welke doelgroepen op wijze het beste kunnen worden benaderd om het fietshelmgebruik in Nederland te vergroten.

1.2 Fietshelmgebruik effectief middel

Een fietshelm voorkomt geen ongevallen, maar zorgt ervoor dat het risico op ernstig of dodelijk hersenletsel kleiner is. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat bij een ongeval fietsers met helm ongeveer 60% minder kans hebben op ernstig, en ongeveer 70% minder kans op dodelijk hersenletsel, dan fietsers zonder helm³. SWOV heeft doorgerekend wat de effecten zijn op het aantal zware ongevallen en fietsdoden. Als de helft van de Nederlandse fietsers een helm zou dragen zou dat een besparing van ongeveer 50 verkeersdoden en 800 ernstig verkeersgewonden (MAIS-3+, waarvan het merendeel met hersenletsel) per jaar opleveren in referentiejaar 2030⁴.

Verder zijn negatieve effecten, door het stimuleren van fietshelmgebruik op vrijwillige basis, niet of nauwelijks te verwachten. Veel buitenlandse studies gaan alleen in op de effecten van een fietshelmplicht op het fietsgebruik. De meeste studies laten zien dat het fietsgebruik niet of slechts tijdelijk afneemt na invoering van een helmplicht³. Er zijn daarnaast geen studies bekend die een negatief effect vinden van alleen het stimuleren van het vrijwillig gebruik van de fietshelm. Er is nog specifiek navraag gedaan bij Denemarken, waar men inmiddels circa 20 jaar

¹ SWOV (2023). De Staat van de Verkeersveiligheid 2023. Sterke stijging in aantallen doden en gewonden.

² CBS, 2024. 684 verkeersdoden in 2023

³ SWOV (2019). Factsheet Fietshelm

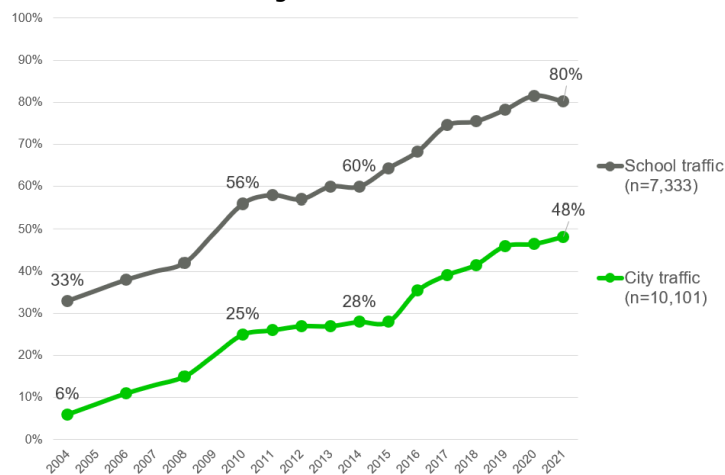
⁴ SWOV: Halvering aantal slachtoffers in 2030?

fietshelmgebruik stimuleert. The Danish Road Safety Council heeft bevestigd geen negatieve effecten van het stimuleren van de fietshelm op het fietsgebruik te hebben waargenomen in de afgelopen jaren.

Daarmee is het stimuleren van de fietshelm op vrijwillige basis een doeltreffende maatregel in het terugdringen van dodelijk en ernstig hoofdletsel op de fiets.

1.3 Beoogd effect

De voorliggende strategie beoogt binnen 10 jaar het huidige percentage fietshelmgebruik (4%)⁵ op vrijwillige basis te laten groeien naar 25%. De aanpak in een vergelijkbaar land als Denemarken (zie Figuur 1) heeft laten zien dat dit ook voor Nederland een haalbare doelstelling is.



Figuur 1 Bron: The Danish Road Safety Council, Bicycle helmet observation studies 2004-2021 (n is het aantal observaties in 2021)

Op basis van wetenschappelijke studies is de verwachting dat na het bereiken van dit 'social tipping point' van 25%, er een zichzelf versterkend proces van kopieergedrag gaat optreden⁶. Het voorlopige einddoel is dat de meerderheid van de fietsers een fietshelm gaat dragen.

Vooralsnog worden stimuleringsacties op kleine schaal geïnitieerd vanuit verschillende maatschappelijke organisaties en medeoverheden, die allen de urgentie voelen om dit thema aan te pakken. Maar om de doelstelling van 25% fietshelmgebruik in 10 jaar te bereiken, is er meer nodig. De organisaties die betrokken zijn bij de Dag van de fietshelm⁷ hebben dan ook nadrukkelijk de behoefte geuit aan meer coördinatie en regie vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is gekeken wat er vanuit gedragswetenschappelijk oogpunt het beste werkt om het gestelde doel te bereiken. Dit heeft geleid tot de conclusie dat voor het bereiken van het doel een brede inzet van zowel de Rijksoverheid als van andere overheden en maatschappelijke partijen

⁵ Rijkswaterstaat: Vervolmeting apparatuurgebruik & nulmeting helmdracht fietsers 2023

⁶ Dijksterhuis&VanBaren: advies voor de ontwikkeling van een gedragsstrategie vrijwillig gebruik van de fietshelm. (Nijmegen november 2023 pag. 18-19)

⁷ De Landelijke Dag van de Fietshelm is een initiatief van Artsen voor Veilig Fietsen in samenwerking met het HersenStrijd fonds en de Hersenstichting. Door het gehele land worden sinds 2022 in april activiteiten georganiseerd om fietsers bewust te maken van het belang van het dragen van een fietshelm. Een flink aantal organisaties hebben zich hier inmiddels bij aangesloten.

nodig is, op basis van een gedeelde integrale gedragsstrategie, waarmee jaarrond en meerjarig helmgebruik wordt gestimuleerd.

1.4 **Beleidsuitgangspunten voor de strategie**

Voor de strategie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De strategie is *evidence based*, dat wil zeggen gebaseerd op recent uitgevoerd kwalitatief en kwantitatief empirisch onderzoek en op de meest recente wetenschappelijke inzichten over gedrag en gedragsbeïnvloeding.
2. De fietshelm wordt gepositioneerd als een beschermend middel voor alle fietsers met een specifieke focus en segmentatie op drie doelgroepen:
 - a. Ouders van kinderen tot 12 jaar, vanwege de grote invloed die zij als opvoeder kunnen uitoefenen op hun kinderen, o.a. om te zorgen voor bezit en gebruik van een fietshelm bij kinderen;
 - b. Forensen 25-65 jaar, vanwege de frequentie en de langere afstanden die zij voor het woon-werkverkeer fietsen en het daarmee gepaard gaande verhoogde risico;
 - c. Ouderen boven 65 jaar, vanwege de grotere kwetsbaarheid en ongevalsbetrokkenheid van ouderen, in het bijzonder ouderen die gebruik maken van een e-bike of overwegen dit te doen.

Bij het aanbrengen van focus op de bovengenoemde doelgroepen is het ook wenselijk aansluiting te zoeken bij zogeheten 'live changing events', zoals gezinsuitbreiding, verhuizing, een nieuwe baan en pensionering die mensen aanzetten keuzes te heroverwegen m.b.t. de aanschaf en het gebruik van de (elektrische) fiets. Hieraan kan op een natuurlijke en laagdrempelige manier aanschaf en gebruik van de fietshelm worden gekoppeld.

3. De strategie wordt nader uitgewerkt en uitgevoerd in samenwerking met een brede coalitie van maatschappelijke partijen en andere overheden die - ieder vanuit hun eigen mogelijkheden en invalshoek - een bijdrage willen leveren aan de realisering van het gestelde doel.
4. De Deense aanpak⁸ dient als voorbeeld en inspiratiebron (zie kader).
5. Er zal een lange termijn aanpak nodig zijn om tot de gewenste gedragsverandering te komen. De Deense aanpak (stimulering van helmgebruik op vrijwillige basis) heeft geleerd dat het minimaal 10 jaar duurt om een tussendoel van 25 % helmdracht te bereiken. De uitgangssituatie en het maatschappelijk draagvlak voor vrijwillig helmgebruik komen in Nederland tot op grote hoogte overeen met die bij de start van de Deense aanpak. Deskundigen zijn daarom van mening dat het

Deense aanpak

In Denemarken is het gelukt om o.b.v. een lange termijnstrategie (2001-heden) in nauwe samenwerking met maatschappelijke partners het aandeel volwassenen dat een fietshelm draagt te laten groeien tot 50 % en het aandeel kinderen tot 80 %. Doel hierbij was het aantal fietsongevallen met hersenletsel te verminderen. Kenmerkend voor de Deense aanpak is een combinatie van positieve publiekscampagnes, educatie en informatie en stimuleren van een goede beschikbaarheid van aantrekkelijk vormgegeven en betaalbare fietshelmen. Kernpunten van de Deense strategie zijn de zogeheten 3 A's (Awareness, Availability en Attractiveness).

⁸ Bron voor kader over Deense aanpak: SWOV, De fietshelm en manieren om vrijwillig gebruik te stimuleren, 2023, paragraaf 4.2.2 (blz 20-22).

bereiken van 25% helmgebruik in Nederland een vergelijkbare tijdsduur (10 jaar) in beslag zal nemen.

6. We ontwikkelen op basis van de strategie een geïntegreerd pakket van gedrags- en communicatie-interventies die afgestemd kunnen worden op de 3 doelgroepen en die via een toolkit beschikbaar komen voor toepassing door alle betrokken partners.
7. In de algemene communicatie en in de communicatie naar de drie doelgroepen wordt door alle betrokken partijen een positieve boodschap over de fietshelm uitgedragen.

1.5 Leeswijzer

Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 een beknopte weergave van de feitelijke bevindingen uit de deskresearch en de in opdracht van het ministerie van IenW uitgevoerde kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken. Daarin worden de huidige inzichten gedeeld over de dominante gedragsbepalers m.b.t. motivaties en belemmeringen voor fietshelmgebruik. Vervolgens wordt uit 3 mogelijke strategische richtingen voor gedragsbeïnvloeding een keuze gemaakt. Een uitgebreide versie van deze analyse is te vinden in de bijlage. In hoofdstuk 3, de feitelijke gedragsstrategie, wordt aangegeven hoe zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling zal worden

2 Gedragsanalyse

2.1 **Gedragsonderzoek naar drijfveren en belemmeringen**

In 2023 zijn vier specifieke onderzoeken verricht naar de drijfveren en gedragskeuzes van Nederlandse fietsers met betrekking tot het dragen van een fietshelm.⁹ Een uitgebreide analyse hiervan is te vinden in de bijlage.

Uit de onderzoeken blijkt dat er bij de overgrote meerderheid van de gebruikers van niet-elektrisch aangedreven stadsfietsen en e-bikes een geringe intentie bestaat tot aanschaf en gebruik van een fietshelm. Op grond van de uitgevoerde onderzoeken zijn drie belangrijke oorzaken te onderscheiden die de geconstateerde geringe geneigdheid tot helmgebruik verklaren, namelijk:

1) Bewustzijn van nut en effectiviteit van de fietshelm is in ruime mate aanwezig, maar de persoonlijke relevantie en sense of urgency zijn laag;

Onder stadsfietsers en e-bikers bestaat een hoge mate van bewustzijn over de bescherming die een helm kan bieden tegen hoofd- en hersenletsel bij een eenzijdig of tweezijdig fietsongeval. Ruim 80% van degenen die geen helm bezitten is overtuigd van de beschermende werking van de helm; slechts 5% zegt daar niet in te geloven. Ook het risicobesef is vrij hoog. Een op de drie fietsers schat de kans op hoofdletsel groot in, wanneer ze een ongeval zouden krijgen en daarbij geen helm dragen.

Deze noties gaan echter gepaard met zowel een hoge inschatting van de eigen fietsvaardigheid als een lage risicoperceptie ten aanzien van hoofdletsel. Daardoor zien weinig fietsers de persoonlijke noodzaak in om zichzelf door middel van een helm tegen het risico op hoofd- en hersenletsel te beschermen.

2) Fietsen zonder helm is de heersende sociale norm in straatbeeld en publieke opinie;

In de Nederlandse fietscultuur en -praktijk is fietsen zonder helm het gangbare en als 'normaal' beschouwde gedrag. Geconstateerd kan worden dat de huidige sociale norm voor veel fietsers een belemmering vormt om de overstap naar helmgebruik te maken.

3) Weerstand vanwege verwachte praktische bezwaren en aantasting van keuzevrijheid belemmeren de overgang naar helmgebruik.

Ondanks de breed erkende beschermende functie van de helm roept de gedachte aan helmgebruik bij een groot deel van de fietsers zodanig veel weerstand op dat zij de overstap naar de helm niet in overweging willen nemen. Aan die weerstand liggen meer emotionele dan rationele overwegingen ten grondslag. Bij ruim de helft van de fietsers overheersen negatieve verwachtingen en beeldvorming over de mogelijke praktische gevolgen van helmgebruik. Men verwacht o.a. 'gedoe', ongemak, gebrek aan comfort, een negatieve uitstraling, vermindering van fietsplezier en praktische problemen rond het opbergen van de helm. Daarnaast bestaat bij veel fietsers het gevoel dat hun sterke behoefte om zelf over helmgebruik te kunnen beslissen 'van bovenaf' niet wordt gerespecteerd.

⁹ Betreft kwalitatief onderzoek door MARE, kwantitatieve onderzoeken door Kantar Public en Interpolis en meting feitelijk helmgebruik in opdracht van Rijkswaterstaat. Al deze onderzoeken zijn uitgevoerd in 2023.

2.2 Strategische richtingen voor gedragsbeïnvloeding

In de huidige situatie blijkt dat zelfbescherming tegen ernstig hoofd- en hersenletsel veruit de belangrijkste reden is om dragen van een fietshelm te overwegen. Echter, deze veiligheidsmotivatie blijkt niet opgewassen tegen de sterke weerstanden die helmgebruik momenteel oproept, met als gevolg dat bij de grote meerderheid van de fietsers vooralsnog geen intentie bestaat om de overstap naar helmgebruik te gaan maken.

Op grond van de gedragsanalyse kunnen de volgende drie 3 mogelijke strategische richtingen voor gedragsbeïnvloeding ter bevordering van vrijwillig helmgebruik worden onderscheiden:

- Verhoging van kennis en bewustzijn van het ongevals- en letselrisico bij helmloos fietsen en van nut en effectiviteit van helmgebruik ter preventie van hoofd- en hersenletsel;
- Positionering van helmgebruik als de nieuwe sociale norm en activering van helmgebruik als de nieuwe normconforme gedragskeuze;
- Acceptatieverhoging van helmgebruik door vermindering van weerstanden en praktische belemmeringen en door positieve framing van helmgebruik in communicatie.

Het ministerie van IenW heeft het in maatschappelijke gedragsverandering gespecialiseerde adviesbureau DijksterhuisVanBaaren (hierna: adviesbureau D&B) gevraagd, om op grond van gedragswetenschappelijke kennis en expertise te reflecteren en te adviseren op de genoemde strategische richtingen.¹⁰

Het investeren in extra kennis en bewustwording is volgens adviesbureau D&B niet effectief omdat de meeste fietsers al in ruime mate kennis en bewustzijn hebben over zowel de risico's van fietsen zonder helm als over de bescherming die de helm biedt tegen hoofdletsel. Bovendien blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat er in de praktijk slechts een dunne correlatie bestaat tussen risicobewustzijn en daadwerkelijke gedragsverandering.¹¹ Het benadrukken van risico's in communicatie over helmgebruik kan bovendien het beeld oproepen dat fietsen een gevaarlijke activiteit is, wat angst en vermijdingsgedrag in de hand werkt. Dit staat haaks op de doelstellingen m.b.t. stimulering van fietsgebruik.

Het positioneren van helmgebruik als nieuwe sociale norm wordt ook door adviesbureau D&B afgeraden omdat - gezien het huidige gebruik van 4 % - hiervoor de benodigde sociale bewijskracht ontbreekt. Dit is pas mogelijk wanneer een substantieel aandeel van de fietsers zichtbaar de helm draagt. Recente inzichten laten zien dat de ondergrens hiervoor bij circa 25% van de doelgroep ligt.¹² Het behalen van 25 % helmdracht vormt daarom het voorlopige tussendoel. Gezien de krachtige barrièrewerking die van de weerstanden tegen helmgebruik uit gaat, wordt het advies van adviesbureau D&B gevolgd om voorlopig primair in te zetten op directe gedragssturing via weerstandsreductie. Dit omdat weerstandsreductie rechtstreeks aangrijpt op de dominante factoren die fietsers weerhouden van de overstap naar helmgebruik. Recente gedragswetenschappelijke inzichten laten zien dat directe gedragssturing vaker en sneller tot de beoogde gedragseffecten leidt dan beïnvloeding via de traditionele indirecte route kennis-

¹⁰ DijksterhuisVanBaaren, Advies voor de ontwikkeling van een gedragsstrategie vrijwillig helmgebruik van de fietshelm (Nijmegen, november 2023). Downloadable op rijksoverheid.nl.

¹¹ Zie voor deze zogenaamde attitude-behaviour gap o.a. het D&B-advies en de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Weten is nog geen doen' (2017)

houding-intentie-gedrag. Volgens adviesbureau D&B zal de effectiviteit van weerstandsreductie verder toenemen, als tegelijkertijd wordt ingezet op positieve framing van helmgebruik.

IenW onderschrijft het advies van adviesbureau D&B om in te zetten op vermindering van de weerstanden en op positieve framing in communicatie als de kerncomponenten van de gedragsstrategie.

Daarnaast is er ook ruimte voor een beperkte inzet op kennisoverdracht en risicobewustwording om het huidige niveau van kennis en bewustzijn te behouden. Hoewel het nadrukkelijk de bedoeling is om helmgebruik evenredig bij alle drie doelgroepen te stimuleren, acht IenW het verstandig om extra inspanning te richten op fietsers met een al relatief hoog commitment tot helmgebruik. Bij dit 'laaghangend fruit' is m.n. te denken aan frequente ebike-gebruikers onder forensen en senioren.

2.3 Zelfovertuiging als centrale gedragstechniek

Om de weerstandsreductie en positieve framing ten aanzien van helmgebruik doelgroepgericht vorm te geven wordt op advies van adviesbureau D&B gebruikgemaakt van **zelfovertuiging** als centrale gedragsbeïnvloedingstechniek. Zelfovertuiging komt tegemoet aan de sterke behoefte aan keuzevrijheid en autonomie bij de grote meerderheid van de fietsers, doordat de keuze voor de helm wordt overgelaten aan de eigen afweging en verantwoordelijkheid. Bij zelfovertuiging wordt een burger in de positie geplaatst, waarin hij zichzelf kan overtuigen om zijn gedrag te veranderen. Omdat mensen bij het nemen van beslissingen het meest vertrouwen op hun eigen beoordelingsvermogen, zorgt zelfovertuiging voor een krachtige intrinsieke motivatie. Dat biedt een stevige basis voor de overstap naar de helm en gebruik daarvan als duurzame gewoonte.

2.4 Probeeracties en storytelling als centrale interventies

Om invulling te geven aan de keuze om weerstanden tegen de fietshelm te verminderen via de gedragstechniek 'zelfovertuiging' adviseert adviesbureau D&B te gaan werken met probeeracties waarbij fietsers ervaring kunnen opdoen met de fietshelm. Praktische ervaring is een cruciale factor voor de beoogde weerstandsreductie en acceptatieverhoging. Wanneer fietsers zelf de helm ervaren is hun oordeel over gebruiksgemak en comfort vaak positiever dan hun veronderstelling vooraf. Uit het Kantar-onderzoek blijkt dat de vele praktische bezwaren die niet-helmdragers met helmgebruik associëren bij ervaren helmdragers slechts in geringe mate voorkomen.¹³ Ervaring zorgt voor een positievere houding ten opzichte van de helm en vergroot de geneigdheid, om een helm te (willen) gaan dragen.

Probeeracties

Probeeracties zijn gebaseerd op het 'try before you buy'-principe dat in het bedrijfsleven een gangbaar marketinginstrument is.¹⁴ In het verkeers- en vervoersdomein worden probeeracties vaak toegepast, om autoforensen te stimuleren tot OV- en ebikegebruik. Onderzoek laat zien dat bij circa de helft van de deelnemers aan dit soort probeeracties sprake is van gedragsverandering in de zin

¹³ Kantar Public, Inzicht in drijfveren en belemmeringen voor vrijwillig fietshelmgebruik (september 2023), blz. 63

¹⁴ Voorbeelden hiervan zijn de Apple Flagstores (waar klanten o.a. iPhones kunnen uitproberen), maken van proefritten met auto's en proeverijen van nieuwe voedingsproducten.

van een overstap naar de fiets en het OV voor woon-werkverkeer.¹⁵ Volgens adviesbureau D&B kunnen probeeracties m.b.t. de fietshelm effectief werken, omdat onderzoek uitwijst dat bij een klein verzoek (i.c. gratis en vrijblijvend uitproberen van de helm) het gewenste gedrag als minder bedreigend en opdringerig wordt ervaren. Adviesbureau D&B verwacht dat een positieve ervaring bij een helmprobeeractie de bereidheid tot aanschaffen en gebruiken van een helm vergroot, omdat mensen consistent in hun gedrag willen zijn. Het bieden van korting, bijv. via een subsidie, kan een extra prikkel vormen om bij een probeeractie tot aankoop van een helm over te gaan. Adviesbureau D&B adviseert om probeeracties uit te voeren op plekken waar de drie doelgroepen vaak komen met de fiets. Zo kan worden ingespeeld op natuurlijke momenten om de helm uit te proberen. Voorbeelden zijn fietsevenementen waar veel senioren komen en fietsactiviteiten bij basisscholen of kinderopvang.

Storytelling

Storytelling is een krachtige communicatietechniek, waarbij verhalen worden gebruikt om mensen te inspireren en zo hun inzichten, motivaties en gedragskeuzes te beïnvloeden. Door informatie over te brengen via een authentiek en empathisch verhaal krijgt de boodschap meer aandacht, begrijpelijkheid en overtuigingskracht. Onderzoek laat zien dat verhalen beter worden onthouden en minder contra-argumentatie oproepen dan 'harde' feiten, cijfers en statistieken.¹⁶ Storytelling is effectiever als beïnvloedingsinstrument naarmate de doelgroep zich meer kan identificeren met de boodschapper. Uit een meta-analyse van 64 wetenschappelijke publicaties blijkt dat consumenten meer gemotiveerd en geactiveerd worden door verhalen van voor hen herkenbare ervaringsdeskundigen ('gewone mensen als ikzelf') dan door argumentaties van professionals.¹⁷

Adviesbureau D&B adviseert om voor communicatie ter promotie van de fietshelm gebruik te maken van storytelling, waarbij herkenbare personen uit de drie doelgroepen aan het woord komen. Hiermee kunnen fietsers op een laagdrempelige manier kennismaken van en zich laten inspireren door de persoonlijke verhalen van andere fietsers die gewend zijn een helm te dragen. In die verhalen kunnen naast positieve ervaringen ook aspecten aan de orde komen die helm dragers lastig en voor verbetering vatbaar vinden. Adviesbureau D&B verwacht dat dergelijke 'user generated content' geloofwaardiger en navolgenswaardiger overkomt bij niet-helm dragende fietsers dan de gebruikelijke argumentencommunicatie door professionele experts. Door helmgebruik door deze wijze van storytelling te framen kunnen naar verwachting van adviesbureau D&B de bestaande weerstanden worden verminderd en de acceptatie worden verhoogd. Fietsers kunnen helmgebruik hierdoor gaan zien als gedrag dat ook voor hen relevant, passend en uitvoerbaar is.

¹⁵ RWS: Duurzame mobiliteit.nl, Factsheet Fietsstimulering en Factsheet OV-probeeraanbod; Verkeersnet 4 januari 2019 'Meer mensen op elektrische fiets door probeeractie'

¹⁶ A. Kemp e.a., 'Storytelling is not just for marketing'. In: Business Horizons, jaargang 66 (2023), blz. 313-324

¹⁷ T. van Laer e.a., 'Storytelling in the digital era: A meta-analysis of relevant moderators of the narrative transportation effect'. In: Journal of Business Research, jaargang 96 (2019), blz. 135-146

3 Uitwerking en uitvoering van de gedragsstrategie

3.1 Samen werken aan 3 A's

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat beoogt bij de uitvoering van de gedragsaanpak intensief samen te werken met een groot aantal publieke en private organisaties die zich inspannen voor letselpreventie en bevordering van de verkeersveiligheid. De kracht van deze partijen ligt in hun professionele kennis en expertise, hun maatschappelijke engagement, hun netwerk in de samenleving en hun toegang tot publicitaire kanalen. Door gezamenlijk op te trekken kunnen al deze mogelijkheden optimaal worden benut.

Om het proces van zelfovertuiging te stimuleren en te faciliteren is de uitvoering gericht op de volgende drie, onderling verband houdende thema's met bijpassende interventies.

Aandacht

Doel: Onderhoud van bestaande kennis en bewustzijn; verhoging van de acceptatie van de helm als effectief beschermingsmiddel vanuit een positieve framing.

Interventies:

- Storytelling: fietsers uit de drie doelgroepen die gewend zijn een helm te dragen worden in de gelegenheid gesteld te vertellen hoe zij helmgebruik ervaren en wat dit in de praktijk voor hen betekent. Deze authentieke verhalen van ervaringsdeskundigen worden geplaatst in voor de doelgroepen relevante en makkelijk toegankelijke media.
- Informatieoverdracht: Aankondigen probeeracties in lokale media, in landelijke media communiceren over relevante feiten m.b.t. risico's en beschermende werking helm.

Aanbod

Doel: Zichtbaar maken van het brede assortiment aan modern uitziende en comfortabele helmen, helmaanbod makkelijk beschikbaar en toegankelijk maken, faciliteren van opdoen van praktijkervaring met helm.

Interventies:

- Probeeracties bij lokale fietsenhandelaren, aansluitend bij fiets gerelateerde promotie activiteiten en evenementen op landelijk en regionaal niveau; b.v. de fietsvierdaagse evenementen in verschillende regio's.
- Regionale probeeracties bij fiets gerelateerde promotie activiteiten en evenementen die gericht zijn op de drie doelgroepen, met mogelijkheid om met advies en hulp van deskundigen een helm te passen en uit te proberen, om zo in de praktijk het dragen van een helm op een positieve wijze te ervaren.

Bij de keuze van dit soort acties is het wenselijk zo veel mogelijk aan te sluiten bij de eerder genoemde 'live changing events', zoals verhuizing, de overstap naar de e-bike, o.a. bij fietsplannen van werkgevers. Bij die events kan een link worden gemaakt tussen fiets- en helmgebruik.

Ook is het wenselijk om probeeracties te koppelen aan momenten (moments of truth) en locaties (touch points) die relevant en logisch zijn voor de drie doelgroepen. Denk dan bijvoorbeeld voor de doelgroep jonge ouders aan het moment dat kinderen voor het eerst naar school fietsen en aan het VVN-fietsexamen in groep 8 van de basisschool, voor de doelgroep forensen aan de start van een fietsstimuleringsproject door de werkgever en voor de doelgroep senioren aan aanwezigheid bij evenementen als de Fietsvakantiebeurs, de Drentse Fietsvierdaagse en Doortrappen evenementen.

Aantrekkingskracht

Doel: aantrekkelijkheid helm vergroten. De industrie kan hierbij een rol spelen qua aanbod in alle prijscategorieën, vormgeving design en verpakking. De fietsenhandelaren kunnen hieraan bijdragen d.m.v. de grootte van het assortiment, de presentatie in de winkel.

Interventies:

- Bieden van een financiële incentive, bijv. via kortingsacties voor de aanschaf van een helm zoals geïnitieerd door diverse provincies in de afgelopen jaren¹⁸¹⁹ (dit kan in combinatie met de probeeracties);
- Fabrikanten van helmen werken aan aantrekkelijk maken van het design van helmen en verhogen van het comfort en gebruiksgemak. Het ministerie zou de branche kunnen ondersteunen door branchepartijen bij om elkaar te brengen om dit proces te versterken, zoals het starten van een gezamenlijk gebruikersonderzoek.
- Het ontwikkelen van 'infotainment' om het gehele jaar de doelgroepen te bereiken via online kanalen, bijvoorbeeld met een quiz of een mini podcastserie. Prijsvragen (b.v. 'jouw helmverhaal') kunnen daarbij een aantrekkende functie hebben. Bovendien sluit dit aan bij het advies van adviesbureau D&B om mensen zelf redenen te laten bedenken om een helm te gaan dragen (zelfovertuiging).

3.2

Organisatie

De volgende partijen hebben aangegeven achter de strategie te staan en waar mogelijk bereid te zijn een bijdrage te leveren aan de uitvoering hiervan: ANWB, Artsen voor Veilig Fietsen, BOVAG, Gazelle, Hersenstichting, Hersenstrijd, Interpolis, Provincie Drenthe, Provincie Flevoland, Provincie Friesland, Provincie Groningen, Provincie Limburg, RAI, TeamAlert, Urban Arrow, Veilig Verkeer Nederland, het Verbond van Verzekeraars en de Vervoerregio Amsterdam.

Deze partijen kunnen op hun eigen manier en via hun eigen kanalen een waardevolle bijdrage leveren aan de uitvoering van de 3 A's en de daarbij genoemde interventies. Zo kunnen BOVAG (fietsenhandel), ANWB (winkels), Veilig Verkeer Nederland (opfriscursussen), TeamAlert (promotieteams), provincies en gemeenten (o.a. via fietsvierdaagse en Doortrappen evenementen) een rol spelen bij het organiseren van regionale probeeracties.

Organisaties als VeiligheidNL, Veilig Verkeer Nederland, ANWB, Hersenstichting, Artsen Voor Veilig Fietsen (Dag van de Fietshelm) kunnen een bijdrage leveren door positief geframede storytelling een plek te geven in de door hen gebruikte (sociale) media. VeiligheidNL kan ten behoeve van communicatie informatie aangedragen over de omvang en ernst van hoofd- en hersenletsel als gevolg van fietsongevallen. Artsen voor Veilig Fietsen en de Hersenstichting kunnen een belangrijke rol spelen in het uitdragen van de positieve aspecten van het dragen van een helm bij een ongeval. Verzekeraars kunnen wellicht een stimulerende rol bieden in hun informatie en communicatie naar hun klanten.

Het ministerie van IenW speelt de komende jaren een faciliterende rol door te investeren in:

- De ontwikkeling van een 'communicatie toolkit', waarin op basis van een gezamenlijk communicatieconcept kant en klare ontwerpen van materialen

¹⁸ In de provincies Drenthe, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg en Utrecht kregen inwoners 25-40 euro korting op een goedgekeurde helm.

¹⁹ Een korting opleggen aan ondernemers niet mogelijk is vanwege de vrijheid van ondernemerschap en mededingingswetgeving

worden opgenomen, die de bij de uitvoering van de gedragsstrategie betrokken partners gratis en rechten vrij kunnen gebruiken bij eigen communicatie en probeeracties.

- Het laten schrijven van verhalen (storytelling) en plaatsing in landelijke online en offline media die zijn afgestemd op de specifieke doelgroepen. De betreffende verhalen met bijbehorend beeldmateriaal en opmaak zijn ook gratis en rechten vrij beschikbaar voor betrokken partners voor plaatsing (op hun kosten) in eigen media en in lokale en regionale media.
- Ook is voorzien in de monitoring en tussentijdse evaluatie om de doeltreffendheid en doelmatigheid van interventies vast te stellen. Hierdoor kan gestimuleerd worden dat geleerd wordt van *best practices*.

Daarnaast neemt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een regisserende en coördinerende rol op zich door partijen die zich achter de strategie hebben geschaard periodiek bij elkaar te brengen zodat uitwisseling en afstemming kan plaatsvinden. In dat kader worden partijen die een voortrekkersrol vervullen, zoals gebruikelijk bij andere verkeersveiligheids campagnes, geraadpleegd bij de ontwikkeling van communicatieconcepten en (beeld)materiaal. Om inhoud te geven aan deze coördinerende en regisserende rol zal het ministerie een projectleider aanstellen. Deze projectleider zal o.a. belast worden met het opstellen van een uitvoeringsplan waarin mogelijke interventies nader worden uitgewerkt en met het opzetten van een organisatiestructuur.

Tot slot

Het komt er nu op aan om de strategie verder uit te werken in een uitvoeringsplan en gezamenlijk hiermee aan de slag te gaan. Minister heeft voor uitvoering in 2024-2025 een budget beschikbaar gesteld waarmee op de korte termijn een start gemaakt kan worden met het opstellen van een communicatieplan en het ontwikkelen van een communicatie toolkit.

Bijlage A Analyse gedragsonderzoeken en strategiebepaling

In 2023 zijn vier specifieke onderzoeken verricht naar de drijfveren en gedragskeuzes van Nederlandse fietsers met betrekking tot het dragen van een fietshelm.²⁰ In de onderstaande gedragsanalyse wordt op grond van de uitkomsten van deze onderzoeken een beeld geschetst hoe volwassen Nederlandse fietsers aankijken tegen het door de grote meerderheid vertoonde gedrag (helmloos fietsen op een niet-elektrisch aangedreven stadsfiets en ebike) en tegen het uit oogpunt van letselpreventie gewenste gedrag (consequent dragen van een fietshelm). Hiermee wordt empirisch inzicht verkregen in de aard en omvang van de belangrijkste gedragsfactoren die bepalen waarom stadsfietsers en ebikers vasthouden aan hun bestaande gedrag dan wel geneigd zijn tot de overstap naar helmgebruik. Dat biedt concrete aangrijpingspunten voor de te ontwikkelen strategie voor stimulering van vrijwillig gebruik van de fietshelm.

Gedragsanalyse

Geringe intentie tot aanschaf en gebruik van een fietshelm²¹

De overgrote meerderheid van de gebruikers van niet-elektrisch aangedreven stadsfietsen en ebikes (fietsen met elektrische trapondersteuning) geeft aan niet van plan te zijn om binnen afzienbare termijn een fietshelm aan te schaffen en die te gaan gebruiken. Van de stadsfietsers zegt hooguit zo'n 2% dat (zeker) wel te gaan doen; bij ebikers en senioren ligt dat slechts een fractie hoger, op circa 4%.²² Jonge ouders hebben veruit de laagste intentie (hooguit 1%), maar opvallend is dat zo'n 10% van hen wel van plan is om binnen een jaar een helm voor hun kind aan te schaffen. Overigens blijkt bezit van een fietshelm geenszins een garantie voor consistent gebruik. Van degenen die over een fietshelm beschikken (bijv. voor gebruik op de racefiets of mountainbike), draagt 55% die niet op de stadsfiets of ebike. 4 van de 10 stadsfietsers en ebikers die een helm bezitten, dragen die altijd bij ritten op de stadsfiets of ebike. Op grond van de uitgevoerde onderzoeken zijn drie belangrijke oorzaken te onderscheiden, die de geconstateerde geringe geneigdheid tot helmgebruik verklaren.

Oorzaak 1: Bewustzijn van nut en effectiviteit van de fietshelm is in ruime mate aanwezig, maar de persoonlijke relevantie en sense of urgency zijn laag

Onder stadsfietsers en ebikers bestaat een hoge mate van bewustzijn over de bescherming die een helm kan bieden tegen hoofd- en hersenletsel bij een eenzijdig of tweezijdig fietsongeval. Ruim 80% van degenen die geen helm bezitten is overtuigd van de beschermende werking van de helm; slechts 5% zegt daar niet in te geloven. Ook het risicobesef is vrij hoog. 1 op de 3 fietsers schat de kans op hoofdletsel groot in, wanneer ze een ongeval zouden krijgen en daarbij geen helm dragen; een kwart acht de kans op hoofdletsel in die situatie klein. Een groot deel

²⁰ Betreft kwalitatief onderzoek door MARE, kwantitatieve onderzoeken Interpolis en Kantar Public en observatieonderzoek door Rijkswaterstaat; zie Bronnen voor de beschrijving van de publicaties

²¹ Onderstaande observaties betreffen gebruikers van ebikes (fietsen met elektrische trapondersteuning) en niet-elektrisch aangedreven stadsfietsen. De genoemde cijfers komen uit het onderzoek van Kantar Public, tenzij anders vermeld.

²² Cijfers uit Kantar 2023 en Interpolis 2023. Bij Kantar is gevraagd naar de intentie in het eerstkomende jaar, terwijl Interpolis geen termijn hanteert. Ondanks dit verschil in vraagstelling is het beeld in de uitkomsten vergelijkbaar.

neemt de letselernst serieus: 4 op de 10 fietsers achten de gevolgen van hoofdletsel bij een ongeval zonder helm groot, terwijl zo'n 20% die de gevolgen klein acht. Geconstateerd kan worden dat het nut en de effectiviteit van helmgebruik vrijwel onomstreden zijn en dat het letselrisico van helmloos fietsen breed wordt erkend. De meeste fietsers betrekken dat generieke bewustzijn echter niet op hun individuele situatie, wat ertoe leidt dat ze er niet voor kiezen om zelf een helm te gaan dragen. Deze discrepantie tussen denken en doen (attitude-behaviour gap) hangt voor een groot deel samen met de persoonlijke ongevalservaring en het zelfbeeld. Circa 85% van de niet-helmdragende fietsers zegt in de afgelopen drie jaar geen ongeluk of valpartij met de fiets te hebben meegemaakt. Hooguit twee procent geeft aan bij een fietsongeval verwondingen aan het hoofd te hebben opgelopen.²³

De beperkte ongevals- en letselervaring strookt met het zelfbeeld: ruim 80% ziet zichzelf als een capabele, verantwoorde en veilige verkeersdeelnemer. Hierdoor is een meerderheid van de fietsers geneigd te denken dat een ernstig ongeval hen niet zal overkomen. Die lage inschatting van de eigen ongevalskans leidt ertoe dat veel fietsers het risico op letsel voor lief nemen. Dat geldt in sterkere mate voor hoofd- en hersenletsel, waarschijnlijk omdat dat type letsel in de perceptie relatief weinig voorkomt in vergelijking met verwondingen aan andere lichaamsdelen. Zes van de 10 niet-helmdragende fietsers zeggen het risico te accepteren dat ze bij een ongeval hoofdletsel kunnen oplopen; 11% vindt dat risico niet aanvaardbaar. Die relatief hoge risico-acceptatie ten aanzien van hoofdletsel zorgt ervoor dat weinig fietsers de persoonlijke noodzaak inzien om zichzelf door middel van een helm daartegen te beschermen. Vier procent vindt het dragen van een helm voor zichzelf belangrijk, terwijl 54% dat niet belangrijk vindt.

Oorzaak 2: Fietsen zonder helm is de heersende sociale norm in straatbeeld en publieke opinie

In de Nederlandse fietscultuur en -praktijk is helmloos fietsen het gangbare en als 'normaal' beschouwde gedrag. Medio 2023 droeg gemiddeld 1 op de 25 fietsers (4%) een helm. Onder senioren en ebikers lag dit aandeel weliswaar iets hoger (resp. 7 en 8%), maar overall vormt de helm een uitzondering in het straatbeeld.²⁴ De meeste fietsers zeggen bijna nooit andere fietsers met een helm op te zien en kennen in de eigen sociale omgeving nauwelijks mensen die een helm dragen. De norm die men op straat ervaart komt overeen met de norm in de publieke opinie. De helft van de niet-helmdragende fietsers wijst de gedachte af dat iedereen op de fiets een helm zou moeten dragen; 14% is het daar wel mee eens. Slechts 7% vindt een helm bij zichzelf passen, tegenover 60% niet.²⁵ Mede op grond van wat men op straat waarneemt associeert de meerderheid helmgebruik vooral met onervaren fietsers (jonge kinderen) en met mensen die zich op de fiets onzeker voelen

²³ Cijfers van Kantar Public 2023. Vanwege het kleine aantal respondenten dat zegt verwondingen aan het hoofd te hebben opgelopen, kon niet worden doorgevraagd naar de aard en ernst van die verwondingen. Interpolis stelde een vergelijkbare vraag m.b.t. de afgelopen 5 jaar. Ongeveer 75% gaf aan in die periode geen ongeval of valpartij te hebben gehad. Interpolis heeft niet gevraagd of men letsel heeft opgelopen en zo ja, aan welk deel van het lichaam.

²⁴ Rijkswaterstaat, Meting helmgebruik 2023. Het veldwerk voor deze meting is uitgevoerd in augustus 2023. Senioren en ebikers zijn deels overlappende groepen.

²⁵ Cijfers van Kantar Public 2023. Bij helmdragende fietsers is het beeld andersom: 7 van de 10 menen dat helmgebruik de norm hoort te zijn en vinden dat een helm bij hen past. Het Interpolis-onderzoek geeft een vergelijkbaar beeld te zien, ondanks dat de vraagstelling verschilt t.o.v. Kantar Public.

(hoogbejaarden en mensen met een beperking). Voor de modale fietser is het lastig zich te identificeren met deze kwetsbare groepen, omdat dat niet strookt met hun eigen zelfbeeld van ervaren, capabele en veilige fietser. Het dragen van een helm kan afbreuk doen aan dat zelfbeeld en het daarmee samenhangende imago bij de sociale omgeving.²⁶

De heersende sociale norm is een cruciale factor bij gedragsbeïnvloeding, omdat de meeste mensen zich bij hun gedragskeuzes bewust of onbewust laten leiden door wat anderen merkbaar doen en vinden.²⁷ Ze spiegelen zich daarbij aan andere verkeersdeelnemers, maar vooral ook aan mensen waarmee ze regelmatig contact en emotionele binding hebben, zoals familie, vrienden, burens en collega's. Ten aanzien van fietshelmgebruik krijgen fietsers momenteel weinig positieve impulsen vanuit de sociale omgeving om hun huidige gedrag te veranderen. In de brede sociale omgeving (anonieme mede-verkeersdeelnemers) is helmloos fietsen als gewoonte dominant en wordt helmgebruik als alternatieve norm nauwelijks geactiveerd. Vanuit de kring van bekenden verwachten de meeste niet-helmdragers weinig steun, als ze een helm zouden gaan dragen. Bijna de helft denkt dat mensen uit hun nabije omgeving dat geen goed idee zullen vinden; 15% verwacht dat helmgebruik wel positief ontvangen zal worden. Eén op de vijf verwacht bij helmgebruik negatieve reacties vanuit hun nabije sociale omgeving; 4 van de 10 denken dat dat niet gebeurt. Vooral jonge ouders houden rekening met kritische en negatieve reacties, zowel richting henzelf als richting hun kinderen. Een derde van hen geeft aan hun kind geen helm te laten dragen, als het bang is daarmee gepest te worden.

Geconstateerd kan worden dat de huidige sociale norm voor veel fietsers een belemmering vormt om de overstap naar helmgebruik te maken. De sociale norm is echter geen statisch verschijnsel. Wanneer de norm zichtbaar verandert blijken mensen daar gevoelig voor en passen ze hun gedrag aan. Ruim 1/3 (37%) van de niet-helmdragende fietsers geeft aan geneigd te zijn een helm te gaan dragen als veel mensen in hun nabije omgeving dat zouden doen. Van de jonge ouders zegt bijna de helft (45%) in dat geval een helm te gaan overwegen. Omdat in de vraagstelling niet is geëxpliciteerd wat 'veel mensen in de nabije omgeving' betekent, is het moeilijk een indicatie te geven bij welk aandeel helmdragers een substantieel deel van de fietsers de overstap naar de helm zou kunnen gaan maken. Recent wetenschappelijk onderzoek laat zien dat het kantelpunt voor dergelijke sociale veranderingsprocessen doorgaans ligt bij circa 25% van de populatie.²⁸ Daarvan uitgaande zou ten opzichte van het huidige gebruiksniveau (4%) een afstand van zo'n 20% moeten worden overbrugd, om een brede kentering naar helmgebruik op gang te brengen.

Oorzaak 3: Weerstanden vanwege verwachte praktische bezwaren en aantasting van keuzevrijheid belemmeren de overgang naar helmgebruik

Weerstanden op bewust en onbewust niveau weerhouden mensen vaak van gedragsverandering, ook als ze over relevante kennis, bewustzijn en motivatie beschikken. Onder Nederlandse fietsers is geen sprake van scepsis over het nut van de helm of afwijzing als geschikt beschermingsmiddel. De meerderheid beseft en

²⁶ MARE 2023 en DijksterhuisVanBaaren 2023.

²⁷ Hiervoor is veel wetenschappelijke evidentie, zie o.a. DijksterhuisVanBaaren 2023.

²⁸ Zie advies DijksterhuisVanBaaren 2023. Hierin wordt verwezen naar recent onderzoek m.b.t. de social tipping point-theorie.

erkent dat het risico op hoofd- en hersenletsel aanzienlijk afneemt als men een helm draagt. Desondanks roept de gedachte aan helmgebruik bij een groot deel van de fietsers zodanig veel weerstand op dat zij de overstap naar de helm niet in overweging willen nemen. Aan die weerstand liggen meer emotionele dan rationele overwegingen ten grondslag. Bij veel fietsers overheersen negatieve verwachtingen over mogelijke praktische gevolgen van helmgebruik. Daarnaast bestaat het sterke gevoel dat hun behoefte om zelf over helmgebruik te kunnen beslissen 'van bovenaf' niet wordt gerespecteerd.

Twee van de drie niet-helmdragende fietsers zeggen op te zien tegen helmgebruik vanwege allerlei vermeende praktische bezwaren. Tussen de 50 en 60% veronderstelt dat ze bij het dragen van een helm te maken krijgen met ongemak, gebrek aan comfort, een minder aantrekkelijk uiterlijk, imagooverlies en aantasting van vrijheid en fietsplezier. 20 tot 30% antwoordt neutraal en ongeveer 15-25% zegt de genoemde bezwaren niet te verwachten. Als grootste problemen voorziet men 'te veel gedoe' en het vinden van een opbergplaats op de plek van bestemming, terwijl problemen met het uiterlijk (kapsel in de war, slechte pasvorm en 'er saai en stom uitzien') minder zwaar wegen.²⁹ Vooral jonge ouders koppelen ongemak, discomfort en imagooverlies aan helmgebruik en hebben daar grote moeite mee. Benadrukt moet worden dat het hierbij gaat om beeldvorming die niet gebaseerd is op persoonlijke ervaring met de helm. Er is een opvallend groot verschil met fietsers die wel gewend zijn een helm te gebruiken. Tussen de 60 en 75% van die groep geeft aan de genoemde praktische bezwaren niet als belemmering te herkennen en ruim drie kwart ziet niet op tegen helmgebruik. Slechts 1 op de 10 helmdragers vindt het te veel gedoe en ervaart minder fietsplezier. Een uitzondering geldt voor het opbergen van de helm op de bestemmingslocatie. Ook de helft van de helmdragers ziet dat als een probleem. De tweede vorm van weerstand hangt samen met de perceptie over hoe pleitbezorgers van helmgebruik omgaan met de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dit betreft het vertrouwen onder burgers ten aanzien van de intenties van de overheid en betrokken stakeholders, maar staat los van de houding tegenover de helm en helmgebruik an sich. De heersende opvatting in de publieke opinie is dat het ontbreken van een wettelijke helmplicht betekent dat de overheid de keuze voor een helm aan de eigen verantwoordelijkheid van fietsers over laat. Dat impliceert dat gerespecteerd en geaccepteerd wordt dat fietsers er om hun moverende redenen voor kiezen om geen helm te dragen. De grote meerderheid van de fietsers hecht sterk aan die autonomie en verzet zich tegen mogelijke aantasting van de keuzevrijheid. Acht van de 10 niet-helmdragers vinden dat fietsers vrijwillig moeten kunnen bepalen of ze een helm dragen en dat de eigen verantwoordelijkheid voorop dient te staan. Een vergelijkbaar aandeel van de jonge ouders geeft aan dat ze zelf willen beslissen of ze hun kind een helm laten dragen. Wanneer de indruk bestaat dat de overheid en/of stakeholders druk uitoefenen om een helm te gaan dragen, dan roept dat bij veel fietsers ergernis en weerstand op. Vier van de 10 niet-helmdragers vinden pleidooien voor helmgebruik betutteling. Ruim een derde geeft aan het gevoel te hebben dat het dragen van een fietshelm hen wordt opgedrongen; een ongeveer even groot deel vindt dat overigens niet.

Strategische richtingen voor gedragsbeïnvloeding

Op grond van de bovenstaande gedragsanalyse kunnen drie mogelijke strategische richtingen worden onderscheiden:

²⁹ Kantar Public 2023. Uitzondering op de genoemde gemiddelde scores is het aspect 'kapsel in de war'. Hiermee was 41% het eens en 36% oneens.

1. Verhoging van kennis en bewustzijn van het ongevals- en letselrisico bij helmloos fietsen en van nut en effectiviteit van helmgebruik ter preventie van hoofd- en hersenletsel
2. Positionering van helmgebruik als de nieuwe sociale norm en activering van helmgebruik als de nieuwe normconforme gedragskeuze
3. Acceptatieverhoging van helmgebruik door vermindering van weerstanden en praktische belemmeringen en door positieve framing van helmgebruik in communicatie

Het ministerie van IenW heeft het in maatschappelijke gedragsverandering gespecialiseerde adviesbureau DijksterhuisVanBaaren (hierna: D&B) gevraagd, om op grond van beschikbare gedragswetenschappelijke kennis en expertise te reflecteren en te adviseren op de genoemde strategische richtingen.³⁰ Hieronder worden per strategische richting de belangrijkste constatering en conclusies van adviesbureau D&B weergegeven.

Ad 1 Verhoging kennis en bewustzijn van de risico's van helmloos fietsen en het nut van helmgebruik

D&B constateert dat investeren in extra kennisverhoging en bewustwording onnodig is, omdat de meeste fietsers al in ruime mate kennis en bewustzijn hebben over zowel de risico's van helmloos fietsen als over de bescherming die de helm biedt tegen hoofdletsel. Extra kennis en bewustzijn zal volgens D&B ook geen meerwaarde opleveren in de zin dat meer fietsers de helm gaan dragen. Dit komt omdat andere factoren (eigen ongevalservaring, hoge risico-acceptatie, heersende sociale norm, gewoonte en weerstanden) een dermate dominante invloed op de gedragskeuzes hebben dat een eventueel effect van extra kennis en bewustzijn teniet wordt gedaan. De beoogde gedragsverandering komt dan niet tot stand.³¹ IenW onderschrijft de conclusie van D&B dat inzet op kennis en bewustwording als veranderroute niet effectief is. Aanvullend wordt gewezen op ongewenste neveneffecten van communicatie, waarin het ongevals- en letselrisico bij helmloos fietsen wordt benadrukt. Een dergelijke risicofocus kan het beeld oproepen dat fietsen een gevaarlijke activiteit is, wat angst en vermijdingsgedrag in de hand werkt. Minder fietsgebruik zal negatieve consequenties hebben voor de verkeersveiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid en volksgezondheid. Ook het benoemen van het aantal van circa 15.000 jaarlijkse fietsslachtoffers met hersenletsel kan averechts uitwerken op de geneigdheid tot helmgebruik. De kans is reëel dat mensen de omvang van het probleem gaan relativeren en bagatelliseren door het af te zetten tegen hun eigen lage ongevalsincidentie en tegen de miljoenen dagelijkse fietsers zonder helm die geen verwondingen aan hoofd en hersenen oplopen ('een te verwaarlozen risico'). Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de geloofwaardigheid van zowel de boodschap als de afzender, met als gevolg dat fietsers juist bewust vasthouden aan hun bestaande gewoonte en extra weerstand ontwikkelen tegen de overgang naar helmgebruik.

Ad 2 Positionering van helmgebruik als nieuwe sociale norm en activering als normconform gedrag

³⁰ DijksterhuisVanBaaren 2023; dit advies is uitgebracht aan IenW in november 2023 en gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

³¹ Recent onderzoek biedt veel evidentie voor deze attitude-behaviour gap; zie o.a. de publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017 en I&O Research 2019.

D&B constateert dat fietsen zonder helm momenteel in Nederland de dominante gewoonte is. Op grond van het straatbeeld en de publieke opinie ervaart de grote meerderheid helmloos fietsen als het 'normale gedrag' en helmgebruik als de uitzondering. Gezien het huidige draagniveau van 4% raadt D&B af om de gedragsstrategie te concentreren op positionering van helmgebruik als de nieuwe sociale norm. Reden hiervoor is dat nu de benodigde sociale bewijskracht ontbreekt, om fietsen met helm geloofwaardig neer te kunnen zetten als het Nieuwe Normaal. De discrepantie tussen die claim en de realiteit op straat is simpelweg te groot. Daardoor zet zo'n communicatie-boodschap niet aan tot helmgebruik, maar wordt de overstap naar de helm juist belemmerd.

D&B geeft aan dat effectieve positionering van helmgebruik als nieuwe sociale norm pas mogelijk is, wanneer een substantiële minderheid van de fietsers zichtbaar de helm draagt. Recente inzichten uit de social tipping point-theorie laten zien dat de ondergrens hiervoor bij circa 25% van de doelgroep ligt.³² Na het bereiken van die 'kritische massa' blijken steeds meer mensen geneigd de gedragskeuze van de minderheid na te volgen. De sociale bewijskracht die hierdoor ontstaat kan vervolgens in communicatie worden benut ('velen gingen u voor'), om een nieuwe norm te vestigen. D&B acht op termijn een dergelijk veranderingsproces ook bij helmgebruik aannemelijk, omdat een aanzienlijk deel van de fietsers gevoelig blijkt voor het gedrag en de opvattingen van anderen in hun omgeving. Bij voldoende zichtbaar helmgebruik zijn ze geneigd zich daaraan te conformeren en ook een helm te gaan dragen. Voorwaarde is dan wel dat de komende jaren eerst het gat van zo'n 20% ten opzichte van het huidige draagniveau wordt overbrugd. IenW onderschrijft de conclusie van D&B dat het nu te vroeg is voor sociale normactivatie, maar dat inzet daarop zeker kansrijk is na het bereiken van het beoogde kantelpunt van 25%.

Ad 3 Acceptatieverhoging van helmgebruik door vermindering van weerstanden en positieve framing

Op basis van de onderzoeken constateert D&B dat in de huidige situatie zelfbescherming tegen ernstig hoofd- en hersenletsel veruit de belangrijkste reden is om een fietshelm te gaan dragen. Uit de analyse van D&B blijkt echter dat deze veiligheidsmotivatie niet opgewassen is tegen de sterke weerstanden die helmgebruik momenteel oproept. Er is in dat opzicht sprake van een dubbele barrière. Ten eerste zien veel fietsers op tegen de praktische bezwaren die zij met helmgebruik associëren, zoals gedoe, ongemak, discomfort en imagoverlies. Dit speelt bij elk van de drie doelgroepen, maar met name bij jonge ouders en forensen. Ten tweede hebben veel fietsers het gevoel dat hun behoefte aan keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid onvoldoende gerespecteerd wordt en dat de helm hen wordt opdrongen. Beide vormen van weerstand zorgen ervoor dat de grote meerderheid vasthoudt aan helmloos fietsen, ook wanneer men qua bewustzijn, houding en intentie positief tegenover helmgebruik staat. Gezien de krachtige barrièrewerking verwacht D&B dat inzet op vermindering van beide weerstanden effectief kan bijdragen aan acceptatieverhoging en aan de daadwerkelijke overgang naar helmgebruik. Dit omdat weerstandsreductie rechtstreeks aangrijpt op de dominante factoren die fietsers weerhouden van de overstap naar helmgebruik. Recente gedragswetenschappelijke inzichten laten zien

³² DijksterhuisVanBaaren 2023; voorbeelden betreffen o.a. de adoptie van duurzame innovaties.

dat directe gedragssturing vaker en sneller tot de beoogde gedragseffecten leidt dan beïnvloeding via de traditionele indirecte route kennis-houding-intentie-gedrag.³³ Volgens D&B zal de effectiviteit van weerstandsreductie verder toenemen, als tegelijkertijd wordt ingezet op positieve framing van helmgebruik. In publiekscommunicatie ligt het accent nu vaak op het ongevals- en slachtofferrisico van fietsen zonder helm. Vanuit een preventieperspectief voeren experts daarbij 'harde' feiten en rationele argumenten aan ter onderbouwing van pleidooien voor helmgebruik. Deze wijze van top-down overtuiging komt bij veel fietsers - m.n. in de leeftijdsgroep van 30 tot 45 jaar - betuttelend, drammerig en dwingend over. Dit leidt tot verdedigings-mechanismen en weerstandsreacties ('hakken in het zand'), waardoor de keuze voor de helm juist niet tot stand komt. Communicatie op basis van positieve framing gaat uit van een meer empathische benadering, waarbij de focus ligt op persoonlijke waarden rond helmgebruik en authentieke verhalen van helm dragers als ervaringsdeskundigen. D&B verwacht hierdoor minder weerstand, omdat de afweging ten aanzien van helmgebruik meer aan het eigen oordeel van de fietser wordt gelaten.

Keuze van de meest kansrijke strategische richting en gedragstechniek

Een gefaseerde aanpak met zwaartepunt bij weerstandsreductie en positieve framing

Na afweging van de drie mogelijke strategische richtingen adviseert D&B te kiezen voor een gefaseerde gedragsstrategie met weerstandsreductie en positieve framing als kerncomponenten van de beoogde veranderroute. Voorgesteld wordt om in de eerste fase de focus te richten op verhoging van de acceptatie van helmgebruik door inzet op de combinatie van weerstandsreductie en positieve framing. Doel hiervan is om de afstand tussen het huidige draagniveau van 4% naar de 'kritische massa' van 25% helm dragers te overbruggen. Afgaande op de ervaringen met vrijwillige helmstimulering in Denemarken verwacht D&B dat deze fase minimaal 10 jaar in beslag zal nemen. De tweede fase start na het bereiken van het 'social tipping point' van 25% helmgebruik. In deze fase kan parallel aan weerstandsreductie en positieve framing ook inzet plaats vinden op sociale normactivatie. Doel daarvan is het vestigen en bestendigen van helmgebruik als nieuwe sociale norm door benutting van de dan beschikbare sociale bewijskracht. In de visie van D&B is in de strategie geen plaats voor inzet op extra kennis en risicobewust-wording, omdat D&B daarvan geen effectieve bijdrage aan de totstandkoming van de beoogde gedragsverandering verwacht.

IenW neemt het advies van D&B voor de gefaseerde aanpak en inhoudelijke focus over, maar met de toevoeging dat in beide fasen ruimte is voor een beperkte inzet op kennisoverdracht en risicobewustwording. Die inzet is gericht op onderhoud van het huidige kennis- en bewustzijns-niveau, zodat dat als fundament voor de transitie naar helmgebruik in stand blijft.

In lijn met het D&B-advies ligt in de door IenW voorgestane gedragsaanpak het zwaartepunt in de eerste fase op acceptatieverhoging van helmgebruik via weerstandsreductie en positieve framing en tijdens de tweede fase op de combinatie van weerstandsreductie, positieve framing en sociale normactivatie. Hoewel het nadrukkelijk de bedoeling is om helmgebruik evenredig bij alle drie doelgroepen te

³³ DijksterhuisVanBaaren 2023.

stimuleren³⁴, acht IenW het denkbaar om in de eerste fase extra inspanning te richten op fietsers met een al relatief hoog commitment tot helmgebruik. Bij dit 'laaghangend fruit' is m.n. te denken aan frequente ebike-gebruikers onder forensen en senioren.³⁵

IenW verwacht dat deze opzet en invulling van de gedragsstrategie effectief zal bijdragen aan de beoogde vrijwillige gedragsverandering bij fietsers en kan rekenen op breed draagvlak bij de maatschappelijke partners die samen met IenW de transitie naar helmgebruik willen realiseren.

Zelfovertuiging als centrale gedragstechniek

Om de weerstandsreductie en positieve framing ten aanzien van helmgebruik doelgroepgericht vorm te geven adviseert D&B om gebruik te maken van zelfovertuiging als centrale gedrags-beïnvloedingstechniek. Zelfovertuiging is een kansrijk alternatief voor de gebruikelijke wijze van overtuigen bij promotie van helmgebruik. Daarbij geven deskundigen argumenten waarom fietsers er verstandig aan doen een helm te dragen. Zulke externe beïnvloeding roept bij veel fietsers ergernis en weerstand op. De grote meerderheid wil zelf zonder druk 'van bovenaf' bepalen of men een helm wil dragen. Zelfovertuiging komt tegemoet aan die sterke behoefte aan keuzevrijheid en autonomie, doordat de keuze voor de helm wordt overgelaten aan de eigen afweging en verantwoordelijkheid. Bij zelfovertuiging wordt een burger in de positie geplaatst, waarin hij zichzelf kan overtuigen om zijn gedrag te veranderen. Omdat mensen bij het nemen van beslissingen het meest vertrouwen op hun eigen beoordelingsvermogen, zorgt zelfovertuiging voor een krachtige intrinsieke motivatie. Dat biedt een stevige basis voor de overstap naar de helm en gebruik daarvan als duurzame gewoonte.

IenW onderschrijft de keuze voor zelfovertuiging als gedragstechniek en heeft de voorkeur om zelfovertuiging een centrale plaats te geven bij de uitwerking en uitvoering van de strategie.

Probeeracties en storytelling als centrale gedragsinterventies

Om invulling te geven aan de keuze om weerstanden tegen de fietshelm te verminderen via de gedragstechniek zelfovertuiging, adviseert D&B twee typen gedragsinterventies in te zetten, waarmee de beoogde zelfovertuiging bij niet-helmdragende fietsers geactiveerd kan worden: probeeracties en storytelling. Probeeracties zijn een vorm van directe gedragssturing, waarmee fietsers op een laagdrempelige manier de gelegenheid krijgen om zelf praktijkervaring op te doen met het doelgedrag (in dit geval: het dragen van een fietshelm). Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat praktische ervaring met het doelgedrag een cruciale factor is voor vermindering van weerstanden en voor acceptatie en adoptie van het doelgedrag.³⁶ Wanneer fietsers zelf de helm ervaren valt hun oordeel over gebruiksgemak en comfort vaak positiever uit dan ze vooraf veronderstelden en verwachtten. Uit het Kantar-onderzoek blijkt dat de vele praktische bezwaren die

³⁴ Dit o.a. om ongewenste beeldvorming te voorkomen dat de helm vooral bedoeld is voor specifieke groepen kwetsbare fietsers zoals jonge kinderen, hoogbejaarden en mensen met een beperking. Dit beeld bestaat bij een groot deel van de fietsers, zie MARE en Kantar Public.

³⁵ Zie de uitkomsten van de commitmentanalyse door Kantar Public, m.n. het segment Twijfelaars.

³⁶ DijksterhuisVanBaaren 2023.

niet-helmdragers met helmgebruik associëren bij ervaren helmdragers slechts in geringe mate voorkomen.³⁷ Ervaring zorgt voor een positievere houding ten opzichte van de helm en vergroot de wil en geneigdheid, om een helm te gaan dragen. Door aan een probeeractie een prijsprikkel te koppelen, is er een aanvullende motivatie waarmee fietsers na een positieve ervaring kunnen worden geactiveerd tot aanschaf van een helm.

Probeeracties zijn gebaseerd op het 'try before you buy'-principe dat in het bedrijfsleven reeds lang een gangbaar marketinginstrument is.³⁸ In het verkeers- en vervoersdomein worden probeeracties vaak toegepast, om autoforensen te stimuleren tot de overstap naar OV- en ebikegebruik voor woon-werkverkeer. Evaluaties laten zien dat bij ongeveer de helft van de deelnemers aan dit soort probeeracties sprake is van gedragsverandering. Een groot deel van de deelnemers blijft ook na de probeeractie doorgaan met het gebruik van de fiets en het OV.³⁹ Storytelling is een krachtige communicatietechniek, waarbij verhalen worden gebruikt om mensen te inspireren en zo hun inzichten, motivaties en gedragskeuzes te beïnvloeden. Dit kan gebeuren door middel van communicatie in reguliere en sociale media of via peer-to-peer contact. Door informatie over te brengen via een authentiek en empathisch verhaal krijgt de boodschap meer aandacht, begrijpelijkheid en overtuigingskracht. Onderzoek laat zien dat verhalen beter worden onthouden en minder contra-argumentatie oproepen dan 'harde' feiten, cijfers en statistieken.⁴⁰ Storytelling is effectiever als beïnvloedingsinstrument naarmate de doelgroep zich meer kan identificeren met de boodschapper. Uit een meta-analyse van 64 wetenschappelijke publicaties blijkt dat consumenten meer gemotiveerd en geactiveerd worden door verhalen van voor hen herkenbare ervaringsdeskundigen ('gewone mensen als ikzelf') dan door argumentaties van professionals en wetenschappers.⁴¹

D&B verwacht dat niet-helmdragende fietsers naar aanleiding van eigen praktijkervaring (door deelname aan een probeeractie) of die van identificeerbare anderen (via communicatie met storytelling) hun negatieve veronderstellingen over helmgebruik bijstellen en daaraan meer persoonlijke relevantie verbinden. Weerstandsreductie en positieve beeldvorming verhogen zo de kans op de overgang naar helmgebruik. Onderzoek wijst uit dat beide interventies vaak leiden tot aantoonbare en blijvende gedragsverandering.

Hieronder wordt nader toegelicht op welke manier probeeracties en communicatie met storytelling onderdeel kunnen vormen van de beoogde gedragsstrategie voor stimulering van vrijwillig fietshelmgebruik.

Probeeracties

Volgens D&B kunnen probeeracties m.b.t. de fietshelm effectief werken, omdat onderzoek uitwijst dat bij een klein verzoek (i.c. gratis en vrijblijvend uitproberen

³⁷ Kantar Public 2023.

³⁸ Het klassieke voorbeeld van een succesvolle probeeractie is de Tupperware-party. Andere voorbeelden zijn de Apple Flagstores (waar klanten o.a. de nieuwste modellen telefoons en computers kunnen uitproberen), het maken van proefritten met auto's en proeverijen van nieuwe voedingsproducten in supermarkten en op beurzen.

³⁹ Rijkswaterstaat Duurzame mobiliteit, factsheets Fietsstimulering en OV-probeeraanbod; Verkeersnet 4 januari 2019 'Meer mensen op elektrische fiets door probeeractie'.

⁴⁰ DijksterhuisVanBaaren 2023 en Kemp e.a. 2023.

⁴¹ Van Laer e.a. 2019.

van de helm) het gewenste gedrag als minder bedreigend en dwingend wordt ervaren. Dit is van belang, omdat uit de onderzoeken van MARE en Kantar Public naar voren komt dat de meeste fietsers zelf willen bepalen of ze een fietshelm willen dragen en afwijzend staan tegenover 'opdringerige' wijzen van fietshelmpromotie. D&B verwacht dat een positieve ervaring bij een probeeractie de bereidheid tot aanschaf en gebruik van een helm vergroot, omdat mensen consistent in hun gedragskeuzes willen zijn en zij zich dan niet aangetast voelen in hun behoefte aan autonomie. Een aantrekkelijke korting kan een extra prikkel vormen om kort na deelname aan een probeeractie tot aankoop van een helm over te gaan. D&B stelt daarom voor om het aanbieden van korting een - bij voorkeur vast - onderdeel te maken van probeeracties m.b.t. de fietshelm. Dit kan bijvoorbeeld via een subsidie. D&B adviseert om helmprobeeracties uit te voeren op plekken waar de doelgroepen jonge ouders, forensen en senioren vaak samen komen. Zo kan worden ingespeeld op natuurlijke verander-momenten ('levensgebeurtenissen', zoals verandering van gezinssamenstelling, verhuizing en verandering van baan) en groepsprocessen, om mensen te activeren om de fietshelm uit te proberen. Voorbeelden zijn fietsevenementen waar veel senioren op af komen (o.a. in het kader van het programma Doortrappen en meerdaagse evenementen als de Drentse Fietsvierdaagse en de Fietsvakantiebeurs) en fietsactiviteiten bij basisscholen (o.a. van VVN en ANWB), waarbij ook ouders van deelnemende kinderen aanwezig zijn. Helmprobeeracties kunnen ook worden gekoppeld aan fietspromotie door werkgevers richting hun werknemers (zoals ebike-testdagen op bedrijvencomplexen) en bij fietspromotie onder bewoners van nieuwe woonwijken aan de rand van grote en middelgrote steden.

Storytelling

Via storytelling (als kernonderdeel van communicatie over de fietshelm) kan zelfovertuiging worden gefaciliteerd, doordat fietsers kennis kunnen nemen van de praktijkervaringen van vergelijkbare fietsers die gewend zijn een helm te dragen. D&B adviseert om bij dergelijke communicatie gebruik te maken van storytelling, waarbij herkenbare en identificeerbare personen uit de drie genoemde doelgroepen aan het woord en in beeld komen. Zo kunnen fietsers op een laagdrempelige manier kennis nemen van en zich laten inspireren door de persoonlijke verhalen van andere fietsers die gewend zijn een helm te dragen. In die verhalen kunnen naast positieve ervaringen ook aspecten aan de orde komen die helmdragers lastig en voor verbetering vatbaar vinden.

Op grond van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van storytelling gaat D&B ervan uit dat dergelijke 'user generated content' geloofwaardiger en navolgenswaardiger overkomt bij niet-helmdragende fietsers dan de gebruikelijke argumentencommunicatie door professionele experts. Door helmgebruik via deze wijze van storytelling te framen kunnen fietsers helmgebruik gaan zien als gedrag dat ook voor hen relevant, passend en uitvoerbaar is. D&B verwacht dat hierdoor de bestaande weerstanden tegen fietshelmgebruik afnemen en de acceptatie ervan wordt verhoogd, wat de geneigdheid tot aanschaf en gebruik van de helm zal bevorderen.