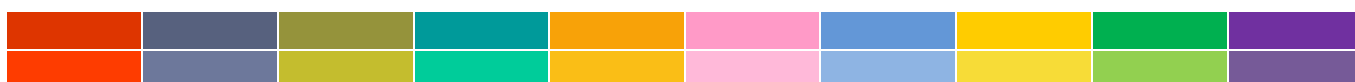


**EX ANTE  
EVALUATIE**

**FRAMENUMMERVERPLICHTING**





EX ANTE EVALUATIE  
FRAMENUMMER-  
VERPLICHTING

- eindrapport -

Auteur:  
Drs. G.H.J. Homburg

Regioplan  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, juni 2013  
Publicatienr. 2342

© 2013 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Fietsdiefstal: het probleem en de aanpak .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>De keten van I&amp;R en de rol van het framenummer .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>De oriëntatienotitie identificatie en registratie .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Ontwikkelingen sinds de oriëntatienotitie .....</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Huidige situatie .....</b>	<b>13</b>
	6.1 De I&R-keten .....	13
	6.2 Stand van zaken identificatie .....	13
	6.3 Kennis van framenummers .....	14
	6.4 Aangifte en aangiftebereidheid .....	14
	6.5 Positieve registratie en diefstalregistratie .....	15
	6.6 Opheldering en handhaving .....	16
	6.7 Gevolgen .....	17
	6.8 Overzicht .....	18
<b>7</b>	<b>Framenummerverplichting .....</b>	<b>19</b>
	7.1 Kenmerken .....	19
	7.2 Kosten en baten .....	20
<b>8</b>	<b>De I&amp;R-keten: samenhang, flankerende en alternatieve maatregelen .....</b>	<b>23</b>
	8.1 Alternatieven en uitwisselbaarheid .....	23
	8.2 Aspecten van handhaving .....	24
<b>9</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>27</b>
	9.1 Conclusie .....	27
	9.2 Aanbevelingen .....	29
	<b>Literatuur .....</b>	<b>31</b>



## 1 INLEIDING

Ondanks een dalende trend in de afgelopen jaren is fietsdiefstal nog steeds een van de meest gepleegde vermogensdelicten in Nederland. De bestrijding van fietsdiefstal verloopt objectgericht (betere sloten, parkeervoorzieningen, bewaakte stallingen), dadergericht (veelplegeraanpak, lokfietsen) en marktgericht (Johnson et al., 2008). De marktgerichte aanpak heeft te kampen met een gebrek aan effectiviteit doordat de keten van identificatie en registratie (I&R) niet sluitend is. Ondanks de verbeteringen die in de afgelopen jaren in de keten zijn doorgevoerd, zijn veel aangiften van fietsdiefstal nog steeds onvolledig (door een ontbrekend frame- of tagnummer), waardoor de meeste gestolen fietsen niet als gestolen herkend kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat heling- en straatcontroles relatief weinig resultaat hebben.

Een belangrijke schakel die in de I&R-keten ontbreekt, is een uniek framenummer voor alle fietsen. Initiatieven vanuit de rijwielbranche hebben geleid tot een betere dekking van het RAI-standaardnummer, dat sinds 2005/2006 op veel nieuw verkochte fietsen is aangebracht. Fabrikanten en importeurs die lid zijn van de RAI voeren dit nummer. Niet-leden kunnen zich aansluiten, maar doen dit niet altijd. Daardoor is de dekking niet volledig. De vraag is gerezen of een framenummerverplichting, zoals aangekondigd in een brief van 4 juli 2008 van de minister van BZK en de staatssecretaris van V&W, een goed middel is om de I&R-keten te sluiten en daarmee bij te dragen aan het verder terugdringen van het aantal fietsdiefstallen in Nederland.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft aan Regioplan opdracht gegeven voor een onderzoek naar de wenselijkheid van een framenummerverplichting. Het doel van het onderzoek is drieledig:

- het inzichtelijk maken van de effectiviteit van een framenummerverplichting voor het terugdringen van fietsdiefstal;
- het in kaart brengen van de kosten en baten van de framenummerverplichting, mede tegen de achtergrond van de bestaande vrijwillige inzet van de branche;
- het inzichtelijk maken van de mate waarin een framenummerverplichting bij kan dragen aan het aanpakken van zwakke plekken in de keten van de bestrijding van fietsdiefstal in relatie tot mogelijke andere maatregelen.

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de volgende thema's:

- de huidige stand van zaken met betrekking tot de identificeerbaarheid van fietsen met (unieke) framenummers en tags ('chips');
- de huidige aangiftebereidheid onder slachtoffers van fietsdiefstal en de rol die identificatie daarbij speelt;
- lessen uit de framenummerverplichting in Denemarken en met name de vraag waarom de framenummerverplichting er niet tot een lager niveau van fietsdiefstal heeft geleid;

- de eisen die een framenummerverplichting aan de handhaving stelt;
- kosten en baten van een framenummerverplichting ten opzichte van de huidige vrijwillige initiatieven vanuit de branche;
- complementaire of alternatieve mogelijkheden om zwakke plekken in de huidige systematiek van identificatie en registratie aan te pakken.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van literatuurstudie (met name over de effectiviteit van I&R), analyse van registraties (met name over de stand van zaken rond I&R en de kwaliteit van aangiften), aanvullend veldwerk (tellingen van fietsen en framenummers in enkele bewaakte stallingen), bevraging per e-mail (navraag bij verschillende instanties in Denemarken over de werkwijze bij en de effecten van de framenummerverplichting) en interviews met vertegenwoordigers van verschillende ketenorganisaties (over de verwachte effectiviteit van een framenummerverplichting). In een begeleidingscommissie is drie keer over tussentijdse en conceptbevindingen gediscussieerd.

De begeleidingscommissie bestond uit:

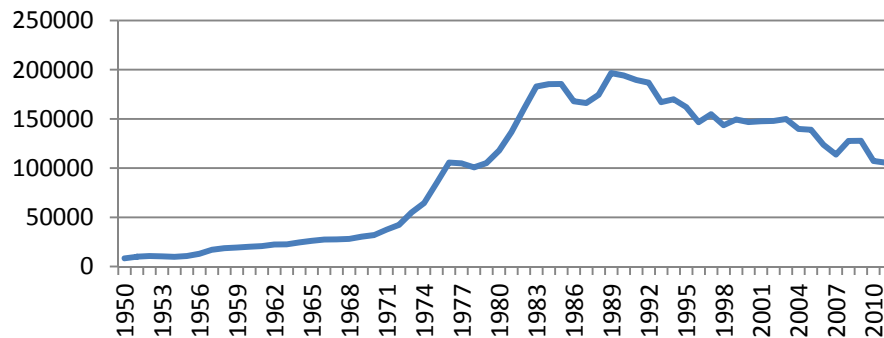
Mw. Sacha Boedijn	RAI afdeling Tweewielers
Dhr. Wim Bot	Fietsersbond
Dhr. Guus Wesselink	Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVc)
Dhr. Bert Zinn	Ministerie van IenM



## 2 FIETSDIEFSTAL: HET PROBLEEM EN DE AANPAK

Tussen 1950 en 1985 is de geregistreeerde fietsdiefstal (aangiften bij de politie) zeer sterk toegenomen, daarna min of meer gestabiliseerd en na 1995 afgenomen. Op het toppunt, in 1990, waren er 194.195 geregistreeerde diefstallen, in 2011 waren dat er nog 105.538 (figuur 2.1).

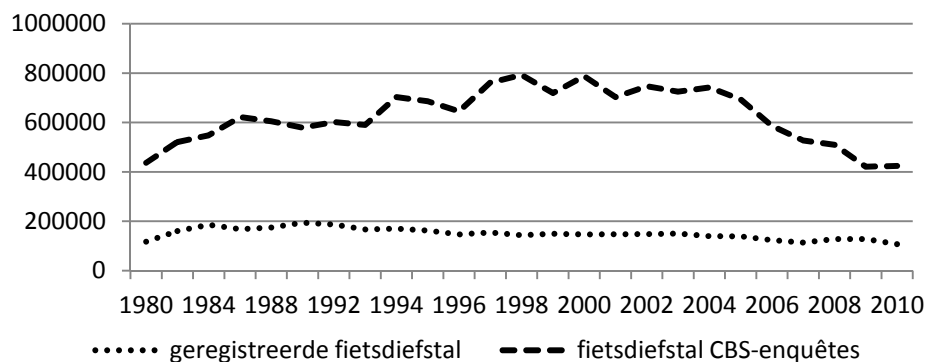
**Figuur 2.1 Geregistreeerde fietsdiefstal 1950-2011**



Bron: CBS (criminele politie statistiek, Criminaliteit en rechtshandhaving)

Geregistreeerde diefstallen vormen maar een deel van het werkelijke aantal diefstallen, omdat niet alle slachtoffers aangifte doen. Slachtofferenquêtes worden geacht een beter beeld te geven van de werkelijke omvang. Figuur 2.2 laat de trend in fietsdiefstal volgens de CBS-slachtofferenquêtes zien. De trend is vergelijkbaar met die in de geregistreeerde fietsdiefstal: een daling vanaf het midden van de jaren negentig.

**Figuur 2.2 Fietsdiefstal volgens de CBS-slachtofferenquêtes en geregistreeerde fietsdiefstal 1980-2010**



Bron: CBS (Criminaliteit en rechtshandhaving)

De verhouding tussen de geregistreerde fietsdiefstal en het aantal fietsdiefstallen volgens slachtofferenquêtes is ongeveer één op vier. Dit is lager dan het aantal slachtoffers dat in slachtofferenquêtes zegt aangifte te hebben gedaan (40 tot 45%). Elffers en Averdink (2007) onderzochten dit verschijnsel en concludeerden dat het verschil deels veroorzaakt wordt doordat slachtoffers delicten en aangiftes rapporteren die buiten de onderzoeksperiode liggen. Daarnaast zijn er mogelijk registratieproblemen bij de politie, waardoor aangiften niet verwerkt worden. Zeer aannemelijk, maar niet aantoonbaar, is dat veel van de door de slachtoffers gerapporteerde aangiften in werkelijkheid niet gedaan zijn. De bevindingen suggereren tevens dat een deel van de gerapporteerde delicten misschien niet heeft plaatsgevonden. Voor fietsdiefstal betekent dat dat de werkelijke omvang tussen de cijfers uit de slachtofferenquêtes en de politieregistratie in ligt.

De aanpak van fietsdiefstal is gestimuleerd door de rapporten van de commissie-Roethof en het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (met een uitwerking in de Nota Fietsdiefstal) uit de jaren tachtig en later het Masterplan Fiets (gericht op het stimuleren van het fietsgebruik) en wordt gekenmerkt door gezamenlijke initiatieven van branche, belangenorganisaties en overheid.

Hoofdpijnen in de aanpak zijn:

- betere technopreventie door een ART-keurmerk, zodat burgers weten welke sloten het grootse preventieve effect hebben;
- een aanbod van parkeervoorzieningen met aanbindmogelijkheden, zodat geparkeerde fietsen aan de 'vaste wereld' kunnen worden bevestigd;
- inrichting van bewaakte stallingen en andere vormen van toezicht;
- een dadergerichte aanpak, in het bijzonder de veelplegeraanpak;
- marktreductie.

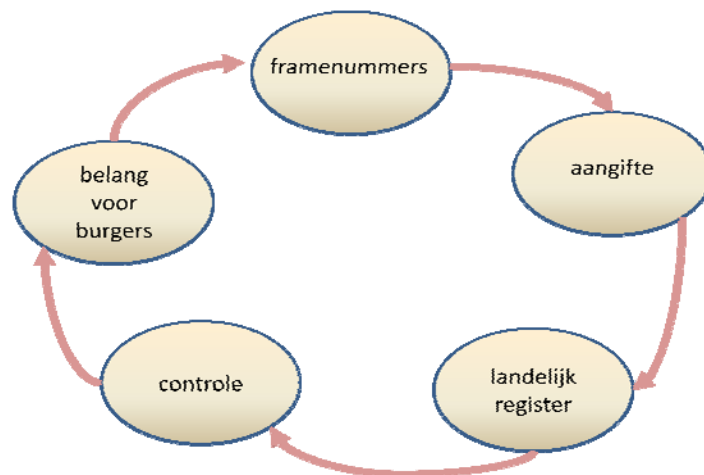
Marktreductie onderscheidt zich van de andere vormen van preventie, doordat ze niet direct op het voorkomen van de diefstal zelf is gericht. Marktreductie probeert fietsdiefstal tegen te gaan door aan te grijpen bij de markt voor gestolen fietsen. De basisgedachte is helder: als het voor dieven en helers erg risicovol wordt om gestolen fietsen te verkopen en te gebruiken, zal dit ertoe leiden dat fietsdiefstal minder aantrekkelijk wordt. Met name voor delicten die erg veel voorkomen en die vaak niet tot betrapting op heterdaad leiden, zou marktreductie de meest effectieve strategie kunnen zijn (Sutton, 1998).

Een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve marktreductie is dat gestolen fietsen als zodanig herkenbaar moeten zijn. Met andere woorden: het moet voor een bona fide fietsenhandelaar, burger of helingcontroleur duidelijk zijn dat een bepaalde fiets gestolen is. Hier komen we op het terrein van I&R: het *identificeren* van fietsen en het *registreren* van gestolen fietsen.

### 3 DE KETEN VAN I&R EN DE ROL VAN HET FRAMENUMMER

De rol van framenummers in de I&R-keten (en daarmee ook in de systematiek van marktreductie) laat zich, in het ideale geval, als volgt beschrijven. Goede, heldere, eenduidige (unieke) framenummers zijn een voorwaarde voor kwalitatief goede aangiften van fietsdiefstal. De aangiften worden in een registratie opgenomen, die voor handhavers toegankelijk is. De gegevens uit de registratie worden gebruikt bij heling- en straatcontroles, zodat de gestolen fietsen worden waargenomen en helers worden opgespoord. Dit maakt burgers alerter op het belang van framenummers, waardoor zij scherper gaan letten op het risico van de aankoop en het gebruik van gestolen fietsen. Daarnaast zullen ze beter op het framenummer van hun eigen fietsen gaan letten, doordat zij het belang ervan inzien. Meer fietsbezitters kennen het framenummer van hun fiets, waardoor zij na diefstal een aangifte van betere kwaliteit kunnen doen. Hierdoor wordt de diefstalregistratie vollediger, waardoor de effectiviteit van de handhaving toeneemt. De keten herhaalt en versterkt zich (figuur 3.1).

**Figuur 3.1** Beleidsketen identificatie en registratie van fietsen



Bij de onderdelen van de I&R-keten doen zich de volgende problemen voor, die gezamenlijk de effectiviteit belemmeren:

- identificatie: niet alle fietsen hebben een uniek framenummer; framenummers kunnen uit allerlei combinaties van cijfers en letters bestaan, waardoor ze moeilijk herkend kunnen worden; fietsen zijn soms voorzien van verschillende nummers, bijvoorbeeld op stickers voor logistieke doeleinden, waardoor onduidelijk is welk nummer het framenummer is;
- kennis: niet alle fietsbezitters kennen het framenummer van hun fiets, waardoor ze na slachtofferschap geen bruikbare gegevens voor een volledige aangifte hebben;

- aangifte: niet alle slachtoffers van fietsdiefstal doen aangifte; als ze wel aangifte doen, geven ze niet altijd een framenummer op; het is niet zeker of alle aangiften worden opgenomen;
- registratie: niet alle aangiften komen in een landelijke registratie terecht, deels omdat er geen framenummer bekend is, deels omdat gegevens ten onrechte niet worden doorgegeven;
- controle en handhaving: helingcontroles en straatcontroles vinden met wisselende frequentie plaats; de bevoegdheid om framenummers, zonder overige opsporingsindicaties na te trekken, ontbreekt.

Naarmate de activiteiten in onderdelen van de keten minder goed functioneren, wordt de aanpak van fietsdiefstal via marktreductie sterker belemmerd. Op dit moment laat de situatie rond I&R zeer te wensen over. Dit heeft grote consequenties voor de aanpak. Modelmatige berekeningen over het aandeel gestolen fietsen in het Nederlandse fietsenpark laten zien dat meer dan een kwart van het Nederlandse fietsenpark uit gestolen fietsen bestaat (Homburg, 2007). Van hooguit een tiende van deze gestolen fietsen is op basis van een frame- of tagnummer vast te stellen dat ze gestolen zijn. Met andere woorden: als de politie tien willekeurig gekozen gestolen fietsen controleert, zal ze maar één keer kunnen vaststellen dat een fiets gestolen is. De overige negen gebruikers (dieven en bewuste of onbewuste helers) gaan vrijuit. Dit is het essentiële probleem van de aanpak van fietsdiefstal via helers en gebruikers (marktreductie): de politie staat vrijwel geheel met lege handen. Verbeteringen in de I&R-systematiek proberen hier verandering in te brengen en ervoor te zorgen dat veel meer gestolen fietsen bij controles herkend kunnen worden.

## 4 DE ORIËNTATIENOTITIE IDENTIFICATIE EN REGISTRATIE

In 1995 is in het kader van het Masterplan Fiets van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat door overheid en belangenorganisaties gewerkt aan een systematiek voor I&R met als doel het terugdringen van fietsdiefstal. De oriëntatienotitie identificatie en registratie van fietsen is te zien als het startpunt voor een geleidelijk proces naar een sluitende aanpak van I&R in Nederland (Homburg, 1995).

In de oriëntatienotitie is een systematiek uitgewerkt met de volgende kenmerken:

- geen wettelijke verplichting tot identificatie (werd onhaalbaar geacht vanwege Europese regelgeving);
- identificatie op basis van tags (chips), met name vanwege efficiënte controlemogelijkheden;
- streven naar een zo hoog mogelijke dekking, maar 100 procent is niet noodzakelijk voor een werkend systeem;
- geleidelijke invoering via tags in nieuw verkochte fietsen;
- inrichting van een landelijke diefstalregistratie, waarin gegevens over gestolen fietsen worden opgenomen; aanvullend een registratie van fietskenmerken (uitsluitend bedoeld om te bevorderen dat een eigenaar de juiste gegevens kan reproduceren om in geval van diefstal een goede aangifte te kunnen doen).

De keuze voor tags als basis voor identificatie was vooral ingegeven door de efficiënte controlemogelijkheden. Tevens werden op termijn aanvullende benuttingsmogelijkheden voor de tags voorzien (bijvoorbeeld in combinatie met abonnementen voor stallingen), waardoor het systeem aan draagvlak zou winnen. Ten tijde van de oriëntatienotitie was er wel enig zicht op de technische haalbaarheid; een onopgelost probleem was echter de bevestiging van tags aan de fiets, op een zodanige manier dat ze niet vernietigd of verwijderd zouden kunnen worden en toch gemakkelijk afleesbaar zouden blijven. Door het ontbreken van een wettelijke verplichting was er geen juridische bescherming van de identificatie, en zou er dus een technische bescherming moeten zijn.

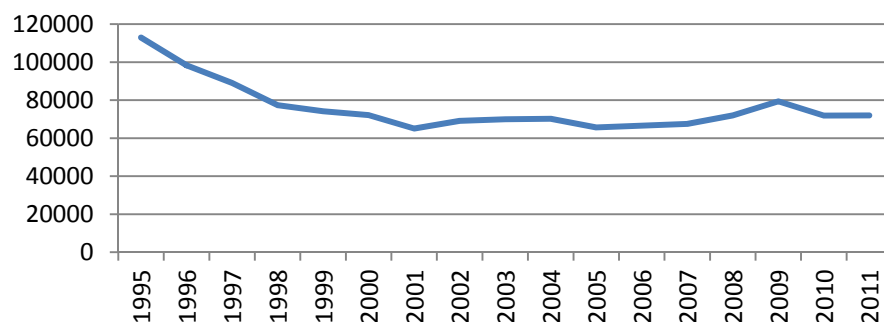
Een tweede onopgelost probleem was de wijze waarop ervoor kon worden gezorgd dat fietsbezitters de kenmerken van hun fiets zouden kunnen opgeven in geval van diefstal. Een eigendomsregistratie werd hiervoor een te zwaar middel geacht, door de kosten die een dergelijke registratie voor fietsbezitters mee zou brengen, door de foutgevoeligheid en, in het algemeen, door een verwacht gebrek aan draagvlak. Wel werden verschillende deeloplossingen gesuggereerd, zoals het uitreiken van een fietspas met fietsgegevens bij aankoop van een fiets of het gebruik van gegevens uit klantregistraties van rijwielhandelaren.

Belangrijk is de erkenning dat een systeem van identificatie en registratie een noodzakelijke voorwaarde voor handhaving en marktreductie is, maar geen voldoende voorwaarde. Met andere woorden: zonder identificatie en registratie staat de politie met lege handen, maar het is niet zo dat de aanwezigheid van een goed systeem van identificatie en registratie alle problemen oplost. Verschillende van de eerder genoemde gebreken in de I&R-keten blijven van kracht: niet alle fietsbezitters kennen de identiteit van hun fiets en niet alle slachtoffers van fietsdiefstal doen aangifte. Als de politie (of een andere handhavingsinstantie) weinig controles uitvoert, zal het effect beperkt zijn. In de literatuur over I&R is de conclusie in het algemeen dat inspanningen om de identificatie van goederen te bevorderen niet effectief zijn bij het terugdringen van criminaliteit (Knuttsen, 1984; Whitehead & Gray, 1998; Hale et al., 2004; Sutton, 2009).

Denemarken kent sinds 1 april 1948 een framenummervplichting. Het verplichte framenummer beoogt de opheldering van fietsdiefstal en het terugvinden van zoekgeraakte fietsen te bevorderen. Producenten en importeurs zijn verplicht om zich bij de Nationale Politie te registreren. Indien ze worden toegelaten, wordt er door de politie een merkcode van twee tot vier letters toegekend, die samen met een code voor het productiejaar en een uniek serienummer op een voorgeschreven plaats op het frame moet worden aangebracht. Bij in het buitenland geproduceerde fietsen maakt de letter W deel uit van de lettercode. De wet spreekt van graveren, maar er kunnen ook andere methoden worden gebruikt, mits ze door de politie worden goedgekeurd. Het verwijderen of beschadigen van het nummer is verboden. Bij aangifte van diefstal moet het nummer worden opgegeven. Het is de verantwoordelijkheid van de eigenaar om het nummer te noteren.

Per jaar worden in Denemarken ruim 70.000 fietsen gestolen op een bevolking van circa 5 miljoen inwoners. Net als in Nederland is er een dalende trend na 1995 (figuur 4.1).

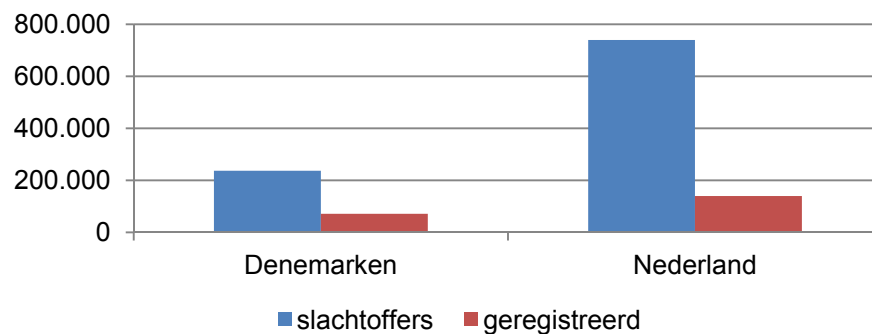
**Figuur 4.1 Geregistreeerde fietsdiefstal Denemarken 1995-2011**



Bron: Danmarks Statistikbank ([www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)).

Er zijn geen studies die duidelijk maken of de framenummervplichting een preventief effect heeft op het niveau van fietsdiefstal in Denemarken. Evenmin zijn er periodieke landelijke slachtofferenquêtes die het slachtofferschap in beeld brengen. Denemarken heeft wel geparticipeerd aan de internationale slachtofferenquête ICVS (Van Dijk et al., 2007). Uit de meting blijkt dat het niveau van slachtofferschap in Denemarken in 2004 ongeveer even hoog lag als in Nederland.<sup>1</sup> Wel is het aantal aangiften (aangiften ten opzichte van gestolen fietsen volgens de slachtofferenquête) er in 2004 hoger dan in Nederland (30% ten opzichte van 19%). De aangiftebereidheid wordt mede gestimuleerd doordat veel fietsen in Denemarken onder een inboedelverzekering vallen en dus relatief vaak verzekerd zijn.

**Figuur 4.2 Geregistreeerde fietsdiefstal en diefstal volgens slachtofferenquête, Nederland en Denemarken, 2004**



Bron: ICVS, Danmarks Statistikbank, CBS

Volgens informatie van het Deense ministerie van Justitie en de Deense fietsersbond is er in Denemarken geen actieve handhavingsstructuur rond het wettelijk verplichte framenummer operationeel. Burgers hebben geen inzage in een diefstalregistratie, zodat zij niet kunnen controleren of een (tweedehands) fiets van diefstal afkomstig is. In een serie reportages in de Deense krant Politiken (2011-2012) wordt het gebrek aan actieve handhaving, ondanks het relatief hoge niveau van fietsdiefstal, beschreven.

<sup>1</sup> De ICVS-enquête beslaat voor Denemarken de periode tussen medio 2004 en medio 2005. Als referentieperiode voor Nederland is 2004 gekozen.





## 5 ONTWIKKELINGEN SINDS DE ORIËNTATIENOTITIE

Vershillende uitgangspunten van de Oriëntatienotitie identificatie en registratie uit 1995 zijn in de daaropvolgende jaren tot uitvoering gekomen.

Een aantal grotere Nederlandse fietsfabrikanten is in het begin van de eeuw gestart met het inbouwen van tags in (een deel van de) nieuwe fietsen. Parallel daaraan is, in RAI-verband, een registratie van de kenmerken van deze fietsen opgezet (merk, type, kleur, chipnummer en framenummer). De bedoeling van de parallelregistratie is het bevorderen van een kwalitatief goede aangifte in geval van diefstal. Als een slachtoffer het frame- of chipnummer kent, kunnen de overige gegevens daar uit de parallelregistratie bij worden gezocht, zodat een zo compleet mogelijke aangifte ontstaat. Inmiddels zijn 4,4 miljoen fietsen van een tag voorzien, bijna een kwart van het fietsenpark. In de gemeente Amsterdam is in 2005 een proef gehouden om ook gebruikte fietsen van een tag te voorzien (Dekkers en Homburg, 2005). Deze proef heeft verder geen vervolg gekregen.

Door de overheid is een landelijk diefstalregister ingesteld, in beheer bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Het diefstalregister wordt gevoed vanuit de geautomatiseerde registraties van de regionale politiekorpsen (inmiddels Nationale Politie). Aan de aangiftegegevens worden gegevens uit de parallelregistratie toegevoegd, zodat de gegevensset zo volledig mogelijk is. Het landelijk diefstalregister kan door de politie geraadpleegd worden. Ook burgers kunnen de gegevens via diverse websites inzien. Hierdoor kunnen ze controleren of een gebruikte fiets die ze willen kopen van diefstal afkomstig is. Het diefstalregister is vanaf 2007 operationeel geworden. Inmiddels zijn er ruim 240.000 gestolen fietsen geregistreerd.

Verzekeraars hebben politiekorpsen van apparatuur voorzien, waarmee tags en barcodes kunnen worden uitgelezen. De politie kan de uitleesapparaten bij controleacties gebruiken. De mate waarin de apparaten daadwerkelijk gebruikt worden is onbekend; de indruk bestaat dat ze weinig intensief worden toegepast.

Vanaf 2005/2006 zijn Nederlandse rijwielfabrikanten en -importeurs, verenigd in de RAI afdeling Tweewielers, begonnen met het aanbrengen van framenummers in een zo veel mogelijk gestandaardiseerd formaat (twee of drie hoofdletters en zeven cijfers in combinatie met digitaal uitleesbare barcode). Hiermee beogen zij een eind te maken aan de uiterst verwarrende veelheid van framenummertypen. De framenummers volgens de RAI-standaard worden gegraveerd, ingeslagen of op stickers onder de laatste (transparante) laklaag aangebracht en zijn te vinden binnen een straal van 20 cm van het trapshuis. De samenstelling van het framenummer en de plaats ervan zijn dus beide gestandaardiseerd. Inmiddels zijn er 47 RAI-standaardcodes uitgegeven aan

32 deelnemers met 38 merken. Alle leden van de RAI afdeling Tweewielers doen mee.<sup>2</sup> In beginsel kunnen alle fabrikanten zich aanmelden en een code aanvragen en deze op hun fietsen toepassen. Verschillende niet-leden hebben dat inmiddels gedaan.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, gaat over dit framenummer volgens de RAI-standaard. Vanuit de gedachte dat een zo breed mogelijke toepassing wenselijk is om de I&R-keten te sluiten, is het de vraag of de verdere toepassing het best gestimuleerd kan worden door vrijwillige initiatieven van partijen in de branche of door een verplichting die door de overheid wordt opgelegd. Van belang is daarbij dat een eventuele verplichting de vorm zou krijgen van een verkoopverbod. Dat wil zeggen dat er in Nederland geen nieuwe fietsen zonder een gestandaardiseerd framenummer zouden mogen worden verkocht. Het zou niet worden verboden om een fiets zonder gestandaardiseerd framenummer te bezitten. Een burger mag het framenummer dus straffeloos verwijderen, zij het dat dit voor de politie als een indicatie voor fietsdiefstal kan gelden en dus aanleiding kan zijn voor nader onderzoek. De reden om voor een (eventuele) framenummervplichting een verkoopverbod als vorm te kiezen, is dat de nummering dan geleidelijk ingevoerd kan worden (in overeenstemming met de uitwerking in de Oriëntatienotitie). Dit voorkomt dat veel bestaande fietsen alsnog van een uniek nummer voorzien moeten worden. Tevens is het wetgevingstraject eenvoudiger.

Dat er, anders dan in 1995 ten tijde van de Oriëntatienotitie identificatie en registratie van fietsen, nu over een verplichting wordt gediscussieerd, heeft alles te maken met de situatie in Denemarken. De framenummervplichting die daar al sinds 1948 geldt heeft aangetoond dat Europese wet- en regelgeving een framenummervplichting niet per definitie in de weg staat.

---

<sup>2</sup> Niet alle leden voeren het nummer volgens de afgesproken indeling. De reden is dat er bij de productie in het buitenland een anders samengesteld uniek nummer wordt aangebracht.

## 6 HUIDIGE SITUATIE

### 6.1 De I&R-keten

In dit hoofdstuk wordt de actuele situatie rond de verschillende onderdelen van de I&R-keten geschetst. Aan de orde komen:

- stand van zaken identificatie;
- kennis van framenummers;
- aangifte en aangiftebereidheid;
- positieve registratie en diefstalregistratie;
- opheldering en handhaving.

Voor het schetsen van de stand van zaken is gebruikgemaakt van verschillende steekproeven en registraties (gevonden voorwerpen PerfectView diverse gemeenten, steekproef gevonden/verkeerd geparkeerde fietsen Amsterdam, steekproeven aangiften fietsdiefstal Tilburg en Den Haag, registratie RDW, CBS-gegevens, Mobiliteit in Cijfers en een recente enquête onder ANWB-leden, waaraan op verzoek een aantal vragen over(kennis van) framenummers is toegevoegd).

### 6.2 Stand van zaken identificatie

In een steekproef van bijna 1100 (verkeerd geparkeerde en teruggevonden) fietsen uit vier verschillende gemeenten is van 86 procent van de fietsen door handhavers een framenummer genoteerd. Deels is er door slordigheid niet genoteerd. Van de fietsen waarvan een merk bekend is, blijkt 97 procent een framenummer te hebben. In een aantal gevallen is het nummer niet uniek. In een niet gedateerd overzicht van het Centrum Fietsdiefstal worden framenummers van 38 merken fietsen besproken. Van zes merken blijkt het framenummer geen uniek nummer te zijn. Fietsen van deze merken maken 3 procent van de steekproef van 1100 fietsen uit. Er zijn echter in de praktijk veel meer merken dan de 38 die door het Centrum Fietsdiefstal worden besproken. Als voor overige merken dezelfde verhoudingen gelden, is het framenummer van ongeveer 8 procent van de fietsen niet uniek. Bij controleacties door een promotieteam van het Centrum Fietsdiefstal in 2011 en de eerste helft van 2012 werden 383 fietsen zonder framenummer en/of uniek kenmerk aangetroffen. Dit is 2,3 procent van de 16.592 gecontroleerde fietsen (Programmabureau AVc, 2012).

*Er zijn in de praktijk zeer veel varianten van framenummers*

Er zijn tientallen varianten van framenummers, zowel letter- en cijfercombinaties als cijferreeksen. Ook per merk zijn er vaak verschillende varianten van framenummers. Sommige fietsen dragen verschillende nummers, waarbij

onduidelijk is welk nummer het framenummer is. Door de verscheidenheid aan framenummers is er een grote foutgevoeligheid bij het opnemen van framenummers. De foutgevoeligheid wordt verergerd doordat ook merk en type van fietsen door niet-deskundigen niet altijd correct worden vastgesteld. In Nederland blijken meer dan 500 fietsmerken te worden gevoerd.

#### *Bereik RAI-standaard framenummers*

Het aandeel RAI-standaardnummers varieert sterk tussen verschillende deelsteekproeven, van 6 procent in Amsterdam tot 16 en 35 procent in twee bewaakte stallingen in Leiden. Fietsen van merken die nu een framenummer volgens de RAI-standaard voeren, maken 62 procent van de steekproef van 1100 fietsen uit. Dit percentage wordt sterk beïnvloed door fietsen van de vier grote merken Gazelle, Batavus, Sparta en Union, samen goed voor 80 procent van de fietsen die (op termijn) een RAI-standaardnummer hebben.

Als de marktverhoudingen in de komende jaren niet sterk veranderen ten opzichte van die in de afgelopen jaren, en als het aantal merken op de RAI-lijst gelijk blijft, zal jaarlijks ruim 60 procent van de nieuw verkochte fietsen van een framenummer volgens de RAI-standaard worden voorzien. Door vrijwillige toetreding van nieuwe merken (en het verdwijnen van oudere) zal het aandeel verder oplopen, mogelijk tot circa 70 procent.

#### *Bereik transponders*

Uit een overzicht van de RDW blijkt dat er eind 2012 4.395.000 fietsen met een tag zijn geregistreerd. Dat is ruim 24 procent van het fietsenpark.

### **6.3 Kennis van framenummers**

In een recente enquête onder ANWB-leden (Vlek et al., 2013) zegt 42 procent van de fietsbezitters (n = 1349) dat zij het frame- of tagnummer van hun fiets niet kennen. Een kleine meerderheid van 58 procent kent het frame- of tagnummer wel, met name door vermelding op een kassabon/garantiebewijs (29%), verzekeringspapieren (18%), kaartje fietswinkel (12%) of eigen notitie (inclusief digitaal) (11%).<sup>3</sup>

### **6.4 Aangifte en aangiftebereidheid**

In de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) zegt 45,9 procent van de slachtoffers van fietsdiefstal in 2010 aangifte en/of melding bij de politie te hebben gedaan. In dat jaar waren er circa 450.000 fietsdiefstallen (geschat op basis van slachtoffergegevens IVM). Er zouden dus 207.000 aangiften of meldingen moeten zijn. De geregistreerde fietsdiefstal (aangiften) in 2010 bedroeg 107.307. Het aantal geregistreerde aangiften is dus aanmerkelijk lager dan de

<sup>3</sup> De respons op de enquête is representatief voor ANWB-leden. Het is echter niet waarschijnlijk dat de respons representatief is voor fietsbezitters in het algemeen.

opgave van de slachtoffers en het wijst op een werkelijke aangiftebereidheid van 24 procent.

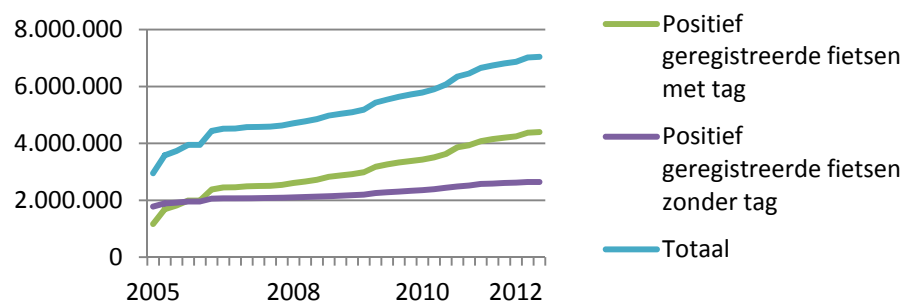
Uit twee steekproeven van samen bijna 500 recente aangiften uit twee gemeenten blijkt dat bij circa 60 procent van de aangiften een framenummer wordt opgegeven (56% - 62%). Meer dan de helft van de framenummers is een RAI-standaardnummer. Als we het percentage van 60 procent toepassen op het totaal aangiften van fietsdiefstal in Nederland, zijn er jaarlijks circa 65.000 à 75.000 aangiften waarbij een framenummer bekend is.

Bij 40 procent van de aangiften wordt geen framenummer opgegeven. Deze slachtoffers nemen wel de moeite om aangifte te doen, hoewel er weinig kans is dat de politie enige actie kan ondernemen. Belangrijk is de vaststelling dat er klaarblijkelijk ook veel fietsbezitters zijn die hun framenummer kennen, maar die na diefstal geen aangifte doen. Uitgaande van circa 450.000 fietsdiefstallen per jaar zijn er volgens het eerder genoemde ANWB-cijfer over de bekendheid met het framenummer ongeveer 260.000 slachtoffers die hun framenummer kennen. Er zijn echter maar 65.000 à 75.000 aangiften waarbij een framenummer bekend is. Volgens deze schatting zijn er jaarlijks ten minste 180.000 slachtoffers van fietsdiefstal die hun framenummer wel kennen, maar die geen aangifte doen. Ook als de werkelijke kennis van framenummers onder de slachtoffers geringer is dan de ANWB-enquête aangeeft<sup>4</sup> (bijvoorbeeld 29% in plaats van 58%), zijn er veel slachtoffers die geen aangifte doen, terwijl ze hun framenummer wel kennen.

## 6.5 Positieve registratie en diefstalregistratie

In het positieve RDW-register zijn inmiddels gegevens van bijna 7,3 miljoen fietsen opgenomen. Dat is ruim 40 procent van het fietsenpark. Van deze fietsen zijn een framenummer en, indien aanwezig, het tagnummer bekend (bij 62 procent van de geregistreerde fietsen) (figuur 6.1).

**Figuur 6.1** Fietsen waarvan kenmerken geregistreerd zijn



Bron: RDW

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld als gevolg van onjuiste antwoorden of onvolledige representativiteit.

Volgens een analyse van steekproeven van aangiften uit twee gemeenten wordt iets minder dan de helft van de aangiften aan het RDW-diefstalregister doorgegeven. Dit komt meestal (80%) doordat slachtoffers geen framenummer hebben opgegeven; in de overige gevallen is er wel een framenummer bekend, maar komen de kenmerken van de gestolen fietsen toch niet in het RDW-diefstalregister terecht (figuur 6.2). Cijfers van de RDW laten een vergelijkbaar beeld zien, zij het nog iets scherper: het aantal RDW-geregistreerde gestolen fietsen is minder dan de helft van het aantal aangiften bij de politie.

**Figuur 6.2 Aangiften fietsdiefstal en doorgifte aan RDW-register**



Bron: Regioplan op basis van twee steekproeven politieregio's (N=100 en N=400)

Eind 2012 waren er in het RDW-register iets meer dan 240.000 fietsen als gestolen aangemerkt. Dat is 3,4 procent van het totaal aantal (positief) geregistreerde fietsen. Van de fietsen met een tag is 2,9 procent als gestolen aangemerkt, van de fietsen met uitsluitend een framenummer zijn dat er relatief wat meer (4,3%).

## 6.6 Opheldering en handhaving

De 'gestolen'-status in het RDW kan worden beëindigd als een fietsdiefstal door de politie wordt opgehelderd. Het aantal beëindigingen is tussen 2008 en 2012 toegenomen van 2000 naar 3000 per jaar.<sup>5</sup> Volgens CBS-cijfers heldert de politie jaarlijks 4000 tot 6000 fietsdiefstallen op. Blijkbaar leiden deze niet allemaal tot mutaties in het RDW-bestand. De redenen zijn onbekend. Mogelijk gaat het om opheldering van fietsdiefstallen die niet bij het RDW zijn geregistreerd. Ook kan het zijn dat de politie heeft verzuimd om ophelderingen door te geven.

<sup>5</sup> Peildatum voor gegevens is steeds een datum in november.

Van belang is dat de opheldering, zowel volgens RDW-cijfers als volgens CBS-cijfers, zeer gering is. Tussen 2005 en 2011 daalde de opheldering van fietsdiefstal van 5,3 naar 3,8 procent (CBS). Het totaal aantal beëindigingen van de 'gestolen'-status in de RDW-registratie is (cumulatief) ruim 13.000. Dat is 5,4 procent van het aantal RDW-geregistreerde gestolen fietsen per einde 2012. Per jaar gaat het om 1 à 3 procent van het aantal gestolen fietsen.

## 6.7 Gevolgen

De bespreking van de I&R-keten laat zien dat de stand van zaken op de meeste onderdelen verre van optimaal is.

Het gevolg van de gebrekkige werking van de keten is dat er nauwelijks mogelijkheden voor de opsporing zijn. Controle en handhaving zijn ineffectief, doordat het nauwelijks mogelijk is om gestolen fietsen te herkennen. De omvang van het probleem is gekwantificeerd met een model, dat uitgaat van een zogenoemde Markov-keten. Niet meer dan een tiende van de gestolen fietsen is als zodanig herkenbaar en kan door de politie opgespoord worden.

Veel van de honderdduizenden fietsen die jaarlijks in Nederland worden gestolen, worden door de dieven gebruikt of als tweedehands fiets verkocht aan burgers die bewust of onbewust als heler optreden. Op termijn zal dus een aanzienlijk deel van het fietsenpark uit gestolen fietsen bestaan. Gestolen fietsen blijven echter niet altijd in het fietsenpark. Ze worden ouder en raken op een gegeven moment versleten. Sommige fietsen worden door de eigenaar teruggevonden en een klein deel van de diefstallen wordt door de politie opgehelderd. Gestolen fietsen kunnen opnieuw gestolen worden en sommige worden vernield. Het fietsenpark zelf wordt groter doordat burgers nieuwe fietsen kopen en ook niet-gestolen fietsen raken op zeker moment versleten en verdwijnen uit het fietsenpark. Het uiteindelijke aandeel van gestolen fietsen in het fietsenpark is dus de uitkomst van een diversiteit aan bewegingen en transacties (Van Kesteren en Homburg, 1995).

Hoeveel gestolen fietsen er in omloop zijn, kan niet empirisch worden vastgesteld. Vaak is er immers geen aangifte gedaan en zijn er geen framenummers bekend. Met behulp van een model kan er wel een schatting worden gemaakt. In het model wordt op jaarbasis geschat welke bewegingen er in het fietsenpark zijn binnen en tussen de categorieën niet-gestolen (legale) fietsen en gestolen fietsen. Er wordt rekening gehouden met diefstal, vernieling, veroudering, terugvinden/krijgen, zo veel mogelijk met behulp van aanknopingspunten uit eerder onderzoek. Het gebruikte Markov-ketenmodel tendeeert naar een evenwicht, dat aangeeft welk deel van het fietsenpark op termijn uit gestolen fietsen bestaat. Dit kan worden vergeleken met het aantal geregistreerde gestolen fietsen. Het model is uitgebreid beschreven en verantwoord in Homburg (2007).

## 6.8 Overzicht

Om de beleidstheorie van I&R in de praktijk te brengen, zijn er op de volgende onderdelen verbeteringen nodig:

- identificatie: vergroting van het aantal eenduidig en duidelijk geïdentificeerde fietsen;
- kennis: vergroting van het aantal fietsbezitters dat het framenummer van zijn of haar fiets kent;
- aangifte: verhoging van de aangiftebereidheid en de kwaliteit van de aangiften;
- diefstalregistratie: verbetering van de doorgifte van aangiften (en ophelderingen) aan het RDW-register;
- handhaving: intensivering/uitbreiding van de handhaving.

Verbetering op één van deze onderdelen heeft slechts een beperkt effect als er niet tegelijkertijd verbeteringen op de andere onderdelen plaatsvinden.



## 7 FRAMENUMMERVERPLICHTING

### 7.1 Kenmerken

De framenummerverplichting richt zich op één onderdeel van de I&R-keten, de identificatie. Een verplichting leidt er in beginsel toe dat op termijn alle fietsen in Nederland van een uniek framenummer zijn voorzien.

Bij de framenummerverplichting zijn de volgende opmerkingen relevant:

- Als er een wettelijke regeling komt, wordt deze uitgewerkt als een verkoopverbod. Dat wil zeggen dat nieuwe fietsen alleen verkocht mogen worden als ze van een uniek framenummer in een voorgeschreven formaat zijn voorzien. Eerder is vermeld dat de vormgeving in een verkoopverbod ervoor zorgt dat bestaande fietsen niet van een (nieuw) framenummer voorzien hoeven te worden. Het fietsenpark zal dus geleidelijk uit een steeds groter aandeel fietsen met een kenmerk volgens de wettelijke norm komen te bestaan.
- Het is nodig dat er een registratie van fietskenmerken blijft bestaan (naar het model van het huidige positieve RDW-register). Dit bevordert de kwaliteit van de diefstalregistratie, omdat aangiftegegevens compleet kunnen worden gemaakt. Dit register moet worden gefinancierd. Op dit moment komen de kosten voor rekening van een deel van de branche (de fabrikanten en importeurs die hun gegevens aanleveren; overige fabrikanten en importeurs betalen niet mee).
- Voor de uitgifte en het beheer van de framenummers volgens een wettelijke regeling heeft de RDW een uitvoeringstoets uitgevoerd.<sup>6</sup> Deze gaat onder andere in op de benodigde erkenningsregeling en de kosten voor de ontwikkeling en het beheer ervan (inclusief toezicht op fabrikanten en importeurs). De erkenningsregeling vraagt, buiten de initiële kosten voor de opzet van de regeling naar het voorbeeld van bestaande regelingen, om een jaarlijkse inzet van 0,6 fte voor toezicht op fabrikanten en importeurs.
- De RDW-uitvoeringstoets gaat niet in op de handhaving van het verkoopverbod. Naar verwachting zal de spontane naleving goed zijn, zowel bij de vakhandel als bij de ketens van branchevreemde detailhandel (warenhuizen, bouwmarkten). Risico's zijn er vooral bij de ongeregelde handel te verwachten (markten, vliegende winkels, aanbod via diverse websites et cetera). Op dit moment is er geen actieve handhaving op de naleving van bestaande toelatingseisen voor fietsen. Het ligt niet in de rede te verwachten dat dat door de invoering van een framenummerverplichting zal veranderen. Daar kan een beperkte ontduiking van de verplichting uit voortvloeien. Vanuit de effectiviteit van het systeem is dat geen groot probleem.

---

<sup>6</sup> De RDW twijfelt overigens aan de juridische haalbaarheid van een framenummerverplichting en adviseert een alternatieve oplossing op basis van vrijwillige registratie door burgers.

- De wettelijke vormgeving van een framenummerverplichting in een verkoopverbod leidt ertoe dat het framenummer verder geen wettelijke bescherming heeft. Een burger kan een framenummer dus verwijderen zonder dat dat tot strafbaarheid leidt. Het is natuurlijk wel verdacht en het kan reden voor nader onderzoek zijn. Tevens geldt dat de politie (of een andere handhavingsinstantie) niet de bevoegdheid heeft om zonder nadere indicatie framenummers te controleren om gestolen fietsen te traceren. Dit geldt alleen voor helingcontroles (de zogenaamde gruthokkerscontrole).<sup>7</sup>

## 7.2 Kosten en baten

### *Kosten*

De invoering van een framenummerverplichting brengt kosten met zich mee. Deze bestaan uit de volgende kostencomponenten:

- beheer en uitgifte framenummers;
- kosten voor aanbrengen en beheer van framenummers op fietsen;
- kosten voor registratie van framenummers en overige fietskenmerken (positief register);
- kosten van de diefstalregistratie (diefstalregister);
- kosten door verandering van de concurrentieverhoudingen. Een wettelijke verplichting leidt mogelijk tot vermindering van het aanbod van zeer goedkope fietsen uit het buitenland. Dit kan een opwaartse druk op de prijzen tot gevolg hebben, met name in het goedkope segment.

### *Baten*

Baten van een framenummerverplichting bestaan uit:

- waarde van aangetroffen gestolen fietsen tijdens controleacties door de politie of andere handhavingsinstanties;
- effect op fietsdiefstal: afhankelijk van de omvang van het preventieve effect is er vermeden schade voor burgers.

De kosten en baten van een framenummerverplichting moeten afgezet worden tegen de bestaande situatie, waarin het aanbrengen van unieke en duidelijk afleesbare framenummers op vrijwillige basis gebeurt. Verschillende onderdelen van de I&R-keten vinden in de beide alternatieven plaats, zoals het beheer van het positieve register en het diefstalregister.

De belangrijkste kosten van de framenummerverplichting (dat wil zeggen: extra kosten ten opzichte van de huidige vrijwillige systematiek) zijn:

- Kosten voor beheer van framenummers. Deze kosten worden door de RDW geschat op circa € 120.000 per jaar. De kosten voor de ontwikkeling

---

<sup>7</sup> Gruthokkers is een (verouderd) acroniem voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen die registerplichtig zijn (goudsmiden, rijwielhandelaren, uitdragers, tagrijnen, horlogemakers, opkopers en kashouders). Inmiddels zijn ook andere handelaren registerplichtig (bijvoorbeeld handelaren in tweedehands auto's) (Van de Mheen en Gruter, 2006).

van de benodigde erkenningsregeling zijn niet geschat. Overigens zijn er in de huidige situatie (vrijwillige I&R) ook kosten, die door de branche, verenigd in de RAI, worden gedragen. Doordat de regeling eenvoudiger is, zijn de beheerkosten lager.

- Kosten voor het aanbrengen van kenmerken op fietsen. Fabrikanten die nog niet met framenummers volgens de RAI-standaard werken, zullen hun productieproces moeten aanpassen om aan de wettelijke eisen te voldoen. De extra kosten hiervan zijn moeilijk te bepalen. Er zullen niet altijd meerkosten zijn, mede doordat veel fabrikanten al een vorm van een (uniek) nummer hanteren.<sup>8</sup>
- De potentieel belangrijke kostenpost heeft te maken met invloed van een framenummervplichting op de concurrentieverhoudingen. Met name voor fabrikanten die fietsen of fietsonderdelen (kant en klaar gelakte frames) uit het buitenland importeren, kan de framenummervplichting voor logistieke complicaties zorgen. Tevens wordt het moeilijker om 'ongeregelde' partijen op de markt te brengen. Met name het laatstgenoemde aspect vermindert de concurrentie en kan een opwaartse druk op de prijzen van fietsen tot gevolg hebben, met name in het goedkope segment. Dit omvat ruim een vijfde van de markt.<sup>9</sup> Elk procent prijseffect kost Nederlandse consumenten ruim € 500.000.<sup>10</sup> Als het prijseffect 2,5% zou zijn (€ 5 op een fiets van € 200), verhoogt dit de kosten voor Nederlandse consumenten met € 1.250.000.

De extra baten van de framenummervplichting zijn:

- Extra baten door de opbrengst van controles op gestolen fietsen. De controles worden effectiever naarmate fietsen beter herkenbaar zijn. Als alle fietsen (op de langere termijn) een uniek framenummer hebben, neemt de opbrengst toe met circa € 1.200.000.<sup>11</sup>
- Extra baten door een preventief effect op fietsdiefstal. Elk procent daling van fietsdiefstal zorgt voor circa 4500 minder gestolen fietsen, met een gezamenlijke waarde van € 1.350.000.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> De invoering van een uniek nummer op fietsen heeft niet alleen betekenis voor diefstalpreventie. Het nummer kan ook gebruikt worden voor de beheersing van het productieproces en daarmee voor de bedrijfsvoering. De omschakeling die hiervoor nodig is (administratie en informatiestromen) brengt kosten met zich mee. Deze zijn echter niet direct te relateren aan de betekenis van het framenummer in termen van diefstalpreventie.

<sup>9</sup> De laagste prijsklasse omvat 22 procent van de markt van nieuwe fietsen (Mobiliteit in cijfers 2012/2013).

<sup>10</sup> In 2011 werden 1.198.000 nieuwe fietsen verkocht, waarvan 22 procent in de prijsklasse tot € 300. Bij een gemiddelde verkoopprijs van € 200 vertegenwoordigen fietsen in deze prijsklasse een omzet van € 52,7 miljoen. Een procent prijseffect is goed voor € 527.000.

<sup>11</sup> Bij deze modelmatige schatting worden de volgende uitgangspunten gehanteerd: slachtofferschap ongewijzigd, aangiftebereidheid blijft gelijk, kwaliteit aangiften verbeterd door vrijwel volledige identificatie, maar nog steeds onvolledige kennis, tot 70 procent, 200.000 gecontroleerde fietsen per jaar, geschatte waarde per teruggevonden fiets € 300,-. Het gebruikte model is in hoofdstuk 6 geïntroduceerd en beschreven door Homburg (2007).

<sup>12</sup> Bij een geschatte (vermeden) schade per fietsdiefstal à € 300,-.

Per saldo maakt de overheid extra kosten voor opzet en beheer van de benodigde erkenningsregeling. Burgers maken extra kosten doordat fietsen in het goedkopere segment duurder worden, maar hebben voordeel omdat hun fietsen minder vaak gestolen worden en vaker worden teruggevonden.

Fabrikanten maken extra kosten voor de logistiek rond framenummers (voor zover ze er nog niet mee werken), maar hebben voordeel door hogere prijzen die het gevolg kunnen zijn van verminderde concurrentie.

Een voorzichtige benadering van het saldo van kosten en baten laat zien dat het in de orde van grootte van enkele miljoenen euro's loopt, afhankelijk van de omvang van het markteffect en het preventieve effect. De analyse laat zien dat er vooral grote (gunstige) effecten kunnen zijn naarmate het preventieve effect groter is. Een daling met 10 procent (dus van circa 4,5 naar 4,0%, circa een half procentpunt daling) vergroot de baten naar € 13.500.000; een daling met ruim 20 procent (van 4,5 naar 3,5%, een vol procentpunt dus) zorgt voor baten van meer dan € 27.000.000.

Zoals de ervaringen in Denemarken hebben geleerd, kunnen dergelijke effecten niet bereikt worden met de invoering van een verplicht framenummer alleen. Er zijn dan forse verbeteringen op alle onderdelen van de I&R-keten nodig.

## 8 DE I&R-KETEN: SAMENHANG, FLANKERENDE EN ALTERNATIEVE MAATREGELEN

### 8.1 Alternatieven en uitwisselbaarheid

Bij de voorzichtige schatting van de winst van een framenummerverplichting in het vorige hoofdstuk is de framenummerverplichting geïsoleerd behandeld, dus los van de andere onderdelen van de I&R-keten.

Een framenummerverplichting leidt tot een sterke verbetering van de *uitgangssituatie* van de I&R-keten.

Er zijn echter ook forse problemen bij de vervolgschakels, in het bijzonder:

- de kennis bij fietsbezitters over hun frame- of tagnummer;
- de aangiftebereidheid (die ook beperkt is onder slachtoffers die hun framenummer kennen);

en in mindere mate:

- het doorgeven en afmelden van aangiftegegevens door de politie aan het RDW-register.

Modelmatige berekeningen laten zien dat de volgende verbeteringen ongeveer even effectief zijn in termen van het aantal terugvindbare gestolen fietsen:

- het invoeren van een framenummerverplichting;
- het (sterk) verhogen van de aangiftebereidheid;
- een (grote) verbetering van de kennis van het framenummer.

Het verbeteren van de doorgifte van aangiftegegevens heeft slechts een beperkt (positief) effect.

Dit leidt tot de conclusie dat de invoering van een framenummerverplichting, een (zeer sterke) verhoging van kennis van het frame- of tagnummer en een (zeer sterke) verhoging van de aangiftebereidheid gelijkwaardige maatregelen zijn in termen van de verbetering van de effectiviteit van de I&R-keten als geheel.

Bij een combinatie van de drie maatregelen is er een groot effect: als 90 procent van de slachtoffers aangifte doet en 90 procent van hen een correct frame- of tagnummer kan opgeven, is op termijn 80 procent van de gestolen fietsen als zodanig herkenbaar. Hiervoor moeten (vrijwel) alle fietsen van een uniek en duidelijk herkenbaar frame- (en eventueel tag-) nummer zijn voorzien, moeten vrijwel alle slachtoffers dit kennen en moeten vrijwel alle slachtoffers aangifte doen.

Als deze situatie wordt bereikt, nemen de baten van de I&R-keten sterk toe. Dat komt met name door de opbrengst van de controleacties, die toeneemt tot meer dan € 10.000.000 per jaar. Daar staan extra kosten tegenover, voor de

verhoging van de aangiftebereidheid en de vergroting van de kennis over het frame- of tagnummer. Deze kosten zijn in dit onderzoek niet gekwantificeerd.

## 8.2 Aspecten van handhaving

Een van de belangrijkste doelen van de I&R-systematiek is de preventie van fietsdiefstal. Er zijn veel potentiële baten, die kunnen oplopen tot tientallen miljoenen euro's.

Het Deense voorbeeld laat zien dat de preventieve effecten van I&R niet van een verplicht framenummer alléén komen. Er zijn controle- en handhavingsacties nodig. Deze kunnen door een bewustwordings- en afschrikkingseffect een preventief effect uitoefenen. Het is niet bekend bij welk niveau van handhaving een bepaald niveau van preventie hoort. In de Oriëntatienotitie identificatie en registratie is er (arbitrair) een pakkans van 10 procent per jaar voor gekozen. Met andere woorden: voor het bereiken van een voldoende groot preventief effect moet een fietsdief of -heler een kans van ten minste één op tien lopen om betrapt te worden. Op dit moment is de pakkans veel lager, in de orde van grootte van 1 à 2 procent.<sup>13</sup>

In termen van de I&R-systematiek bestaat de pakkans uit twee onderdelen:

- de kans om gecontroleerd te worden;
- de kans om bij de controle betrapt te worden.<sup>14</sup>

Een goed doorgevoerde I&R-systematiek werkt in op het tweede onderdeel: de kans om bij een controle daadwerkelijk betrapt te worden. Verbeteringen in de I&R-keten beogen deze kans op feitelijke betrapping te verhogen van de huidige 10 naar ruim 20 procent (verbetering op één van de onderdelen van de ketenonderdelen framenummer, kennis en aangifte) of veel effectiever, naar 80 procent (simultane verbeteringen op de drie ketenonderdelen).

De totale pakkans wordt echter bepaald door de controlekans en de kans op betrapping. De huidige controlekans is niet bekend. Een voorzichtige schatting komt op maximaal 2 procent per jaar uit (bij 200.000 controles, waarvan ook elders in dit rapport wordt uitgegaan). Onder deze condities is de pakkans bij straatcontroles niet hoger dan 0,2 procent. Dit illustreert de ineffectiviteit van de huidige aanpak.

Als de I&R-systematiek sterk verbetert door gelijktijdige verbeteringen in identificatie (framenummervplichting), kennis bij fietsbezitters en aangiftebereidheid neemt de kans op betrapping met een factor 8 toe. De

---

<sup>13</sup> Eerder is aangegeven dat er per jaar 4000 à 6000 fietsdiefstallen worden opgehelderd. Dit is circa 5 procent van aantal aangiften (zonder aangifte kan de politie niet opsporen), maar slechts 1 à 2 procent van het aantal fietsdiefstallen volgens slachtofferenquêtes.

<sup>14</sup> Zie ook de Tafel van 11.

totale pakkans stijgt weliswaar eveneens fors, maar blijft op een laag niveau van circa 1,6 procent. Dit lijkt te laag voor een preventief effect.

Om tot een betekenisvolle pakkans in de orde van grootte van de beoogde 10 procent te komen, moet het aantal controles met een factor 5 à 6 toenemen tot circa een miljoen. Voor de politie lijkt dit een grote opgave. Het zal dus nodig zijn om andere handhavers in te schakelen.

Een van de paradoxen die zich bij een dergelijke omvang van controles voordoet, is dat er ten minste tienduizenden gestolen fietsen zullen worden aangetroffen. Als de afhandeling hiervan via het strafrecht zou moeten plaatsvinden, zou dat de strafrechtketen zwaar belasten.<sup>15</sup> Voor de afhandeling zouden dus nieuwe modaliteiten moeten worden ontwikkeld.

---

<sup>15</sup> In 2010 werden bijna 60.000 zaken (geweld- en vermogensdelicten) door de politie aan de ketenpartners OM, Halt en CJIB doorgegeven, waarvan naar schatting 40.000 vermogensdelicten (Algemene Rekenkamer, 2012).





## 9 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

### 9.1 Conclusie

Een wettelijke framenummervplichting is onderdeel van de bestrijding van fietsdiefstal. Ze moet worden gezien tegen de achtergrond van de keten van identificatie en registratie (I&R). Zonder een actieve verbinding met andere onderdelen van de I&R-keten leidt een framenummervplichting niet tot een vermindering van fietsdiefstal. Dit is een conclusie uit de literatuur over identificatie en registratie, die tevens wordt ondersteund door de situatie rond fietsdiefstal in Denemarken. Daar bestaat sinds 1948 een framenummervplichting, zonder dat er een effectieve I&R-keten is ingericht. Het niveau van fietsdiefstal in Denemarken is vergelijkbaar met dat in Nederland. Dit betekent niet per se dat een framenummervplichting niet effectief kan zijn, maar wel dat een framenummervplichting zonder goed werkende I&R-keten niet of nauwelijks effect op het niveau van fietsdiefstal heeft.

In vergelijking met de situatie in Denemarken hebben de fietsenbranche en de overheid in Nederland belangrijke stappen gezet om de I&R-keten te versterken:

- er zijn bijna 4,5 miljoen nieuwe fietsen verkocht die van een tag zijn voorzien (met name door Nederlandse fietsfabrikanten);
- politiekorpsen hebben de beschikking gekregen over readers, waarmee tags (en barcodes) efficiënt kunnen worden uitgelezen;
- er is een register ingericht voor de registratie van fietskenmerken, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de aangiften als fietsen worden gestolen;
- er is een landelijk diefstalregister ingericht, dat wordt gevoed door de politieregistratie;
- de gegevens uit het diefstalregister kunnen door burgers (en rijwielhandelaren) worden geraadpleegd, zodat ze kunnen voorkomen dat ze onbedoeld een gestolen fiets kopen.

Toch is de I&R-keten in Nederland nog niet effectief. Slechts bij een klein deel van de gestolen fietsen, in de orde van grootte van 10 procent, kan met behulp van I&R worden vastgesteld dat ze gestolen zijn. Dit blijkt uit modelmatige berekeningen. Het wordt tevens ondersteund door de resultaten van controleacties, waarbij niet meer dan 1,5 procent van de gecontroleerde fietsen als gestolen kan worden aangemerkt (Homburg, 2007; Programmabureau AVc, 2012). Ondanks de inspanningen van branche en overheid is handhaving nog steeds moeizaam en is het onwaarschijnlijk dat er een preventief effect van de I&R-keten uitgaat.

De kernproblemen zijn:

- veel fietsen zijn slecht te identificeren, doordat er veel verschillende vormen van framenummers zijn, ze soms lastig te vinden en te ontcijferen zijn, niet uniek zijn of zelfs helemaal ontbreken;
- veel fietsbezitters (ruim 40% en waarschijnlijk meer) kennen het frame- of tagnummer van hun fiets niet;
- de aangiftebereidheid na diefstal is beperkt (circa een kwart doet aangifte);
- indien er aangifte wordt gedaan, ontbreekt een frame- of tagnummer (in bijna de helft van de gevallen);
- de communicatie tussen politieregistraties en landelijke diefstalregistratie verloopt nog niet optimaal, zowel wat betreft de aanmelding van gestolen fietsen als de afmelding van opgehelderde diefstallen;
- de controlekans en de pakkans zijn beide erg klein, waardoor het afschrikkingseffect beperkt is.

Om aan alle voorwaarden voor een effectieve I&R-keten te voldoen, zijn er met name verbeteringen nodig in termen van:

- betere identificatie;
- verhoging van de kennis van fietsbezitters;
- verhoging van de aangiftebereidheid;
- verhoging van de controlekans en de pakkans.

En (enigszins paradoxaal), indien het lukt om de verbeteringen op deze drie onderdelen te realiseren:

- een vormgeving van de (justitiële) afhandeling van de resultaten van de controleacties die niet leidt tot verstopping van de strafrechtketen.

De framenummerverplichting grijpt aan op de eerste tekortkoming, de identificatie. Ze verbetert de *uitgangssituatie* voor een effectieve I&R-keten. Als er op de andere onderdelen van de I&R-keten geen verbeteringen plaatsvinden, is het effect klein. In termen van effectiviteit is een framenummerverplichting uitwisselbaar met een (zeer sterke) verhoging van de kennis van fietsbezitters en een (zeer sterke) verhoging van de aangiftebereidheid. Alleen in combinatie zorgen een framenummerverplichting, een (zeer sterke) verhoging van de kennis bij fietsbezitters en een (zeer sterke) verhoging van de aangiftebereidheid voor een sterke verbetering van de herkenbaarheid van gestolen fietsen. Daardoor zal de opbrengst van controleacties sterk toenemen.

Het is de vraag of de identificatie de zwakste schakel van de keten is. Door de vrijwillige inspanningen van de georganiseerde rijwielbranche zal op termijn een situatie worden bereikt waarin ten minste 60 procent, en mogelijk 70 procent, van de fietsen goed identificeerbaar is. Een framenummerverplichting kan dit maximaal met een factor 1,5 verbeteren. Bij de aangiftebereidheid is de ruimte voor verbetering in beginsel groter. Het aandeel slachtoffers dat aangifte doet, is nu een kwart en zou dus in theorie vier keer zo groot zou kunnen worden. Ook bij de kennis over frame- en tagnummers is de ruimte

voor verbetering relatief groot. Wat betreft de handhaving is er de *noodzaak* van intensivering, wil er een preventief effect van de I&R-keten optreden.

Op dit moment is niet duidelijk hoe en of de kennis bij fietsbezitters over het frame- of tagnummer verbeterd kan worden en evenmin hoe en of de aangiftebereidheid vergroot kan worden. Evenmin is er concreet perspectief op de manier waarom de controlekans en de pakkans fors verhoogd zouden kunnen worden.

Gegeven deze analyse, en gezien het gebrek aan concreet perspectief op verbeteringen bij andere onderdelen, ligt het niet per se voor de hand om een framenummerverplichting als het startpunt voor de (op zich zeer wenselijke) versterking van de I&R-keten te kiezen. Het ontwikkelen van initiatieven om de kennis bij fietsbezitters en de aangiftebereidheid bij slachtoffers te vergroten zijn alternatieven, evenals het uitwerken van plannen (en alternatieve modaliteiten) voor handhaving. Als het lukt om op deze punten tot wezenlijke verbeteringen te komen, is een framenummerverplichting wellicht een logisch sluitstuk van een effectieve I&R-keten.

## 9.2 Aanbevelingen

Op het punt van de versterking van de I&R-keten formuleren we de volgende aanbevelingen:

1. Ontwikkeling en uitvoering van plannen om de kennis bij fietsbezitters over hun frame- en/of tagnummer te vergroten. Eerdere initiatieven op dit vlak hebben onvoldoende effect gehad, en er zullen dus nieuwe ideeën moeten komen. In de huidige digitale wereld ligt aansluiting bij nieuwe media en digitale technieken voor de hand.
2. Ontwikkeling en uitvoering van plannen om de aangiftebereidheid en de kwaliteit van de aangiften te verhogen. Het benadrukken van de kans om een fiets terug te krijgen is niet het sterkste argument, omdat dit (ook bij een aanzienlijke versterking van de I&R-keten) vaker niet dan wel zal lukken. Belangrijker is dat aangiften de politie stimuleren om acties tegen fietsdiefstal te ondernemen.
3. Ontwikkeling van plannen voor de handhaving en afhandeling van fietsdiefstal bij een (toekomstig) groter aandeel identificeerbare (gestolen) fietsen. Het gaat om actoren (wie mag controleren?), bevoegdheden (onder welke omstandigheden mogen framenummers worden gecontroleerd?) en afhandeling (op welke wijze kan het gebruik van gestolen fietsen het best worden bestraft?).

In termen van de organisatie en de logistiek van de I&R-keten zijn in de loop van het onderzoek verschillende aspecten opgevallen, die eveneens aanleiding geven tot aanbevelingen:

4. De overheid heeft ervoor gekozen om het positieve fietsregister te financieren via een afdracht van fabrikanten en importeurs die gegevens aanleveren. Dit is te billijken vanuit de medeverantwoordelijkheid van fietsfabrikanten voor de publieke zaak (een essentieel aspect van publiek-private samenwerking). Het knelt echter, omdat fabrikanten die hun verantwoordelijkheid nemen meebetalen en fabrikanten die dat niet doen zich aan financiële consequenties onttrekken. Het bedrag dat met de financiering gemoeid is, is niet hoog, maar desondanks valt te overwegen om naar alternatieve manieren te zoeken om het register te financieren.
5. De communicatie tussen de politieregistratie en het landelijk diefstalregister verloopt niet optimaal, zowel bij de aanmelding van gestolen fietsen als bij de afmelding van opgehelderde fietsdiefstallen. Voor zover oorzaken nog niet duidelijk zijn, moeten deze worden achterhaald (en opgelost).
6. Het is wenselijk om de tijd tussen aangifte bij de politie en opname in het diefstalregister zo veel mogelijk te verkorten (bij autodiefstal is deze inmiddels 10 minuten). Een dief zal een gestolen fiets immers zo snel mogelijk willen verkopen en tot het moment van opname in het diefstalregister kan een burger niet controleren of een aangeboden fiets van diefstal afkomstig is.

## LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. TK 2011-2012, 33 173, nr. 2.
- Bovag/Rai Vereniging (diverse jaren). *Mobiliteit in cijfers tweewielers*. [www.raivereniging.nl](http://www.raivereniging.nl).
- Commissie Kleine Criminaliteit (Commissie-Roethof) (1984). *Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Kleine Criminaliteit (Commissie-Roethof) (1986). *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Dekkers, S. & G. Homburg (2005). *Evaluatie proef fietsregistratietags Amsterdam*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Dijk, J. van, J. van Kesteren & P. Smit (2007). *Criminal victimisation in international perspective; key findings from the 2004-2005 ICVS and ICS*. The Hague: WODC.
- Eindrapport Masterplan Fiets: samenvatting, evaluatie en overzicht van de projecten in het kader van het Masterplan Fiets, 1990-1997*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Directoraat-Generaal Personenvervoer).
- Elffers, H. & M.D.E. Averdijk (2007). *Aangeven aan te geven?* Leiden: NSCR
- Hale, C., C. Harris, S. Uglow, L. Gilling, and A. Netton (2004). *Targeting the Markets for Stolen Goods – Two Targeted Policing Initiative Projects*. Home Office Development and Practice Report No 17. London: Home Office.
- Harris, C., C. Hale, and S. Uglow (2003). Theory Into Practice: Implementing a Market Reduction Approach to Property Crime. In K. Bullock and N. Tilley (eds.), *Crime Reduction and Problem-Oriented Policing*. Cullompton, England: Willan Press.
- Homburg, G.H.J. (1995). *Oriëntatienotitie identificatie en registratie van fietsen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Homburg, G. (2007). Gestolen fietsen in het Nederlandse fietsenpark. Een analyse met een Markov-model. *Tijdschrift voor Veiligheid* 6 (4), 3-19.
- Johnson, S.D., A. Sidebottom & A. Thorpe (2008). *Bicycle theft* (Problem-Oriented Guides for Police/Problem Specific Guide Series No. 52). Washington DC: US Department of Justice
- Knuttsen, J. (1984). *Operation Identification: a way to prevent burglaries?* The National Council for Crime Prevention, Sweden, Report No 14. Stockholm: Research Division.
- Nota Fietsendiefstal van de Ministers van Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Justitie* (1985). TK 1984-1985, 19 070, nrs. 1-2.
- Programmabureau AVc (2012). *Activiteiten-evaluatie 2012: aanpak fietsdiefstal door het Centrum Fietsdiefstal*. Hoevelaken: Stichting AVc.
- Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren* (1985). TK 1984-1985, 18 995.

- Sutton, M. (1998). *Handling Stolen Goods and Theft: A Market Reduction Approach*. Home Office Research Study No. 178. London: Home Office.
- Sutton, M. (2009). *Stolen Goods Markets* (Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series Guide No. 57). London: Center for Problem-Oriented Policing, Inc.
- Uitvoeringstoets invoering framenummerverplichting voor fietsen* (2011). Veendam: RDW.
- Van de Mheen, D. & P. Gruter (red.). *Helingspraktijken onder de loep: impressies van helingcircuits in Nederland* (WODC Onderzoek en Beleid 251). Meppel: Boom.
- Vlek, O., H. Onkenhout & W. Peters (2013). *Fietsdiefstal. Een kwantitatief onderzoek onder ANWB-leden naar het onderwerp fietsdiefstal*. Den Haag: ANWB.
- Whitehead, P., and P. Gray (1998). *Pulling the Plug on Computer Theft* (Policing and Reducing Crime Unit, Policing Research Series Paper No. 101). London: Home Office.





Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
020 53 15 315

[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)  
[info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)

