REGIOPLAN

STAND VAN ZAKEN FIETSREGISTRATIE, IDENTIFICATIE, HANDHAVING

Ger Homburg

Amsterdam, 2 januari 2003
Regioplan publikatienr. 500

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Fietsberaad.

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 1

2 Visie…. 3
2.1 Fietsdiefstal: een onoplosbaar probleem? 3
2.2 Een plan voor identificatie en registratie in de jaren negentig 5
2.3 De systematiek in formele termen 6
2.4 Geen toekomstmuziek meer 8

3 Stand van zaken beleid 9
3.1 Stand van zaken 9
3.2 Het beleidsproces 16
3.3 Nieuwe ontwikkelingen 17

4 Conclusie 19

1 INLEIDING

De rijksoverheid werkt onder de paraplu van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) samen met de rijwielbranche aan een aanpak van fietsdiefstal. Er zijn drie sporen:

- het creëren van meer en betere fietsparkeervoorzieningen (gecoördineerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat);
- identificatie en registratie (gecoördineerd door de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, waarin overheid en bedrijfsleven samenwerken), toezicht en handhaving (gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en retourlogistiek (gecoördineerd door verzekeraar Unigarant);
- communicatie over aanpak en gericht op gedragsbeïnvloeding van de burger (gecoördineerd door de ANWB).

In een landelijke werkgroep met vertegenwoordigers van overheid, rijwielbranche en belangenorganisaties wordt periodiek over de voortgang van de aanpak gesproken.

In verband met recente ontwikkelingen op het tweede spoor heeft het Fietsberaad zich over de voortgang rond (onder andere) identificatie en registratie laten informeren, onder andere tijdens een bijeenkomst op 19 juni 2002, waarbij veel van de betrokken partijen vertegenwoordigd waren.

Als vervolg daarop heeft het Fietsberaad aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een notitie te maken over de inhoud en voortgang van de acties in het kader van het tweede spoor, voorzien van een beoordeling van de stand van zaken alsmede de nog te ondernemen acties, probleemeigenaar, tijdsperspectief, risico's en kosten c.q. financiering. Het is niet de bedoeling dat het overzicht doubleert met de actieagenda van de landelijke werkgroep en het is dan ook geen gedetailleerd overzicht met alle afzonderlijke acties[1]. Wel is het een second opinion op, of een kritische beschouwing van de inhoud en de voortgang rond identificatie en registratie, waarbij naar samenhang en fundamentele keuzes wordt gekeken. De landelijke werkgroep zal over de uitkomsten worden geïnformeerd. Daarnaast kan het Fietsberaad acties ondernemen gericht op andere partijen. Het uiteindelijke doel is het bevorderen van de spoedige invoering van een infrastructuur en een werkwijze waarmee fietsdiefstal eindelijk effectief kan worden bestreden.
In deze kritische beschouwing is vooral beoordeeld of de IVP-activiteiten kunnen leiden tot een geheel dat effectief is - en welke acties daartoe nog nodig en essentieel zijn. Als de conclusie getrokken zou moeten worden dat er aan de resterende acties teveel haken en ogen

[1] Afzonderlijke acties zijn opgesomd in een actieagenda, die begin dit jaar door de minister van V&W aan de Tweede Kamer is gestuurd.

zitten, komen er wellicht fundamenteel andere varianten in beeld, zoals een wettelijk verplichte unieke identificatie.

De notitie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een visie geformuleerd op een effectieve systematiek van identificatie, registratie en handhaving. Dan volgt een weergave van de stand van zaken rond de verschillende onderdelen van de systematiek, steeds voorzien van een beoordeling en een korte opsomming van sterke en zwakke punten. Bij wijze van conclusie wordt benoemd welke onderdelen al wel en welke nog niet zijn gerealiseerd en wordt, tegen de achtergrond van de eerder benoemde visie, een karakterisering gegeven van de werkbaarheid van de systematiek die nu ontwikkeld wordt.

2 VISIE

2.1 Fietsdiefstal: een onoplosbaar probleem?

In de afgelopen jaren is de strijd tegen fietsdiefstal moeilijk geweest. Al decennia lang worden jaarlijks 800.000 tot een miljoen fietsen gestolen. In minder dan een kwart van de gevallen wordt er aangifte van gedaan, het oplossingspercentage is extreem laag (hooguit enkele procenten) en niet meer dan zo'n tien procent van de gestolen fietsen komt uiteindelijk bij de rechtmatige eigenaar terug[2].

Het is te gemakkelijk om dit weinig florissante beeld toe te schrijven aan een lage prioriteit bij de politie: ook waar de politie samen met lokale overheden en de branche in actie kwam, is het effect, op een enkele uitzondering na, beperkt gebleven.

Het uitgangspunt voor diefstalbestrijding is altijd ronduit beroerd geweest. Fietsen zijn niet, zoals auto's, gekentekend en kunnen daardoor niet gemakkelijk worden geïdentificeerd, behalve door de eigenaar. De meeste fietsen hebben wel een framenummer, maar dat zit bijna altijd op een moeilijk zichtbare plaats, besmeurd met modder en vuil. Bovendien kent niemand zijn framenummer, tenzij het op een verzekeringsbewijs of aankoopbon staat. Aangifte van diefstal bij de politie is dan tamelijk zinloos. Wat kan de politie doen, zelfs al is er een framenummer bekend? Straatcontroles? Fietsers aanhouden en hun fietsen ondersteboven zetten? Helingcontroles bij rijwielhandelaren met honderden tweedehands fietsen? Vreselijk tijdrovend en, door het lage aantal aangiften, laat staan aangiften met framenummer, kansloos. Niet gewoon kansloos, maar bijzonder kansloos, omdat een fiets die in een andere regio is gestolen (zelfs als er aangifte is gedaan, eventueel met framenummer) veelal niet goed door de politie kan worden getraceerd: de diefstalregistratie is op de eigen politieregio gebaseerd en voor zover er regio-overstijgende registratie plaatsvindt, wordt deze voor fietsdiefstal niet altijd goed gevuld.

Het massale postcodegraveren in het kader van Voorkoming Misdrijven vanaf de jaren tachtig heeft in deze situatie maar weinig verbetering gebracht. De helft van de fietsbezitters liet tijdens promotieacties, bij braderieën, bij rijwielhandelaren, met van de politie geleende graveersets een postcode in de staande buis van het fietsframe graveren. De fietsen werden wel beter herkenbaar, maar de gegraveerde postcodes verloren snel hun actualiteit, door verhui-

[2] Zie Homburg, G.H.J. (1992) Kwaliteit van postcodegravering. Amsterdam: Regioplan.

zingen van de eigenaar of doordat de fiets, legaal of illegaal, in andere handen overging[3]. Misschien wel erger is dat de postcodegravering niet aansloot bij de politieregistraties. In het politieregistratiesysteem voor de dagelijkse praktijk, het (regionale) bedrijfsprocessysteem (BPS[4]), kon niet goed op postcode worden gezocht. Dat kon wel in het Herkenningsdienst Systeem (HKS), dat in theorie wel landelijk raadpleegbaar is, maar voor fietsdiefstal niet altijd goed wordt gevuld. Het ene politiekorps stuurde in arren moede maar een kaartje naar het adres dat bij de postcode van een teruggevonden fiets hoorde, het andere korps deed telefonisch navraag in de regio waar de postcode onder viel en weer andere korpsen deden helemaal niets. De postcodegravering was een vreselijk omslachtig systeem. Het hielp niets tegen fietsdiefstal, want gegraveerde fietsen werden even vaak gestolen als niet-gegraveerde[5]. Uiteindelijk is het graveren niet volslagen nutteloos gebleken, omdat vijftien procent van de gestolen gegraveerde fietsen uiteindelijk bij de eigenaar terechtkwam, tegen vijf procent van de niet gegraveerde fietsen.

Natuurlijk is in een dergelijke situatie de verzuchting van Berghuis en Essers op zijn plaats: rijdt heel Nederland op een gestolen fiets?[6] Ergens moeten al die gestolen fietsen blijven. Een fors deel wordt gevonden en belandt, omdat er geen eigenaar gevonden kon worden, in de opslagplaatsen van de politie en vervolgens, via opkopers, legaal in de circulatie; een ander deel vindt zijn weg rechtstreeks naar nieuwe bezitters, die soms wel en waarschijnlijk vaker niet weten dat hun tweedehandsje van diefstal afkomstig was. Niemand kan dat nagaan: de bona fide verkoper niet, de nieuwe bezitter niet, en de politie niet.

Kortom: een blauwdruk van een onoplosbaar probleem.

[3] Bij onderzoek halverwege de jaren negentig in het kader van het Masterplan Fiets bleek dat maar liefst dertig procent van de gegraveerde postcodes niet overeenkwam met de actuele postcode van de eigenaar. Zie noot 2.

[4] De overgrote meerderheid van de regiokorpsen werkt met BPS, enkele korpsen hebben een ander systeem.

[5] De Nationale Fietsregistratie, die postcodegravering combineerde met een landelijk diefstalregister, kon hier niets aan verbeteren en ging ten onder aan gebrek aan succes. Zie Homburg, G.H.J. (1991) Haalbaarheid en effectiviteit van fietsregistratie. Amsterdam: Regioplan.

[6] Berghuis, B. en S. Essers (1987) Rijdt heel Nederland op een gestolen fiets? In: SEC, Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie 1 (1987) 2.

2.2 Een plan voor identificatie en registratie in de jaren negentig

Midden jaren negentig is het plan geboren voor een radicale ommezwaai. In het kader van het Masterplan Fiets is nagedacht en met alle betrokken partijen gediscussieerd over een identificatie- en registratiesystematiek, die rigoureus afrekende met de bestaande problemen. De kenmerken: een tag (chip) in elke fiets, afleesbaar met een reader (scanner), een fietspas met tagnummer en andere gegevens en een landelijk raadpleegbaar diefstalregister[7].

Een korte schets van de mogelijkheden. Als een fiets wordt gestolen, doet de eigenaar aangifte. Met behulp van de fietspas zijn de relevante gegevens (tagnummer, framenummer, merk, kleur, bijzonderheden) bekend en is er een aangifte van hoge kwaliteit. De fiets wordt onmiddellijk in een landelijk raadpleegbaar register opgenomen en is voor de gehele Nederlandse politie aangemerkt als gestolen.
Helingcontroles worden ineens mogelijk: met een reader is binnen enkele minuten vast te stellen of er gestolen fietsen in een handelsvoorraad aanwezig zijn, zelfs bij een handelaar met honderden fietsen. De registerplicht van de tweedehands handelaar[8] krijgt weer betekenis. Als er gestolen fietsen worden aangetroffen, kan worden nagegaan van wie de handelaar de fiets heeft gekocht en als bij herhaling gestolen fietsen worden aangetroffen, kan de handelaar als gewoonteheler, in plaats van alleen maar als schuldheler worden vervolgd - nog steeds met een relatief geringe inspanning van de zijde van de politie. Rijwielhandelaren zullen problemen met de politie willen voorkomen en krijgen toegang tot een parallelregistratie van de diefstalregistratie op Internet, met minder gegevens dan de diefstalregistratie zelf, maar wel met het signaal: wel of niet gestolen. Een gedragscode van hun brancheorganisatie gaat dat zelfs voorschrijven. Ze zullen geen gestolen fietsen meer hoeven inkopen, bewust noch onbewust: veel te riskant; een krachtige aanvulling van de strafrechtelijke handhaving met civiele handhaving.
Ook burgers kunnen toegang krijgen tot een parallelregistratie op internet. Iedereen kan zien of hij of zij een gestolen fiets heeft en niemand kan meer onbewust op een gestolen fiets[9] rondrijden. Wie net een tweedehands fiets heeft gekocht kan, met frame- of tagnummer, nagaan of deze gestolen is. Wie te goeder trouw is, zal reclameren bij de verkoper, zijn of haar geld terugvragen en/of misschien de politie inschakelen. Degenen met minder zuivere motieven, die hun fiets bijvoorbeeld op straat hebben gekocht, kunnen niet reclameren, maar hebben een ander probleem. Als de politie een paar keer per jaar straatcontroles uitvoert - en

[7] Zie: Oriëntatienotitie identificatie en registratie (1995). Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ Masterplan Fiets.

[8] Handelaren zijn verplicht om een register bij te houden van de in- en verkoop van tweedehands rijwielen. De verplichting wordt al jaren nauwelijks gehandhaafd.

[9] Voor zover aangifte is gedaan onder opgave van een tag- of framenummer.

dat zal ze nu, met de readers, zonder al te veel inspanning doen - is het risico van betrapt worden groot. Wie blijft dan nog op een gestolen fiets rijden?

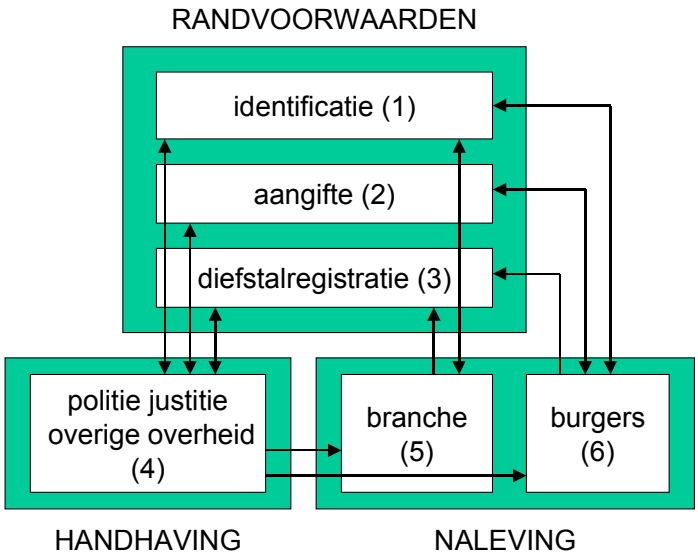
De systematiek schept randvoorwaarden voor een goede naleving van de wet door burgers en de branche (geen heling) en voor een verbeterde handhaving door de overheid.
Zo wordt de markt voor gestolen fietsen fundamenteel aangepakt, zowel bij de tussenhandel als bij de afnemers en wordt fietsdiefstal eindelijk afdoende bestreden. Natuurlijk verdwijnt fietsdiefstal nooit helemaal, maar terugdringing tot een fractie (de helft, een kwart, een tiende) wordt ineens realiteit.

2.3 De systematiek in formele termen

In formele termen kunnen in de zojuist beschreven systematiek voor identificatie en registratie de volgende afzonderlijke elementen worden onderscheiden: identificatie, aangifte en diefstalregistratie zijn randvoorwaarden voor naleving (door branche en burgers) en handhaving (door politie, justitie en overige overheid).

Schematisch ziet de systematiek er uit als in figuur 1.

Figuur 1 Randvoorwaarden, naleving en handhaving bij identificatie en registratie



Identificatie (1) is voorwaarde voor unieke herkenbaarheid van een fiets en daarmee voor een kwalitatief goede aangifte bij fietsdiefstal. Het is belangrijk dat burgers hun fiets kunnen identificeren als het er op aan komt (bij diefstal en aangifte), dat de rijwielbranche dat kan

(met name bij inkoop) en dat de politie dat kan (bij routinecontroles en bij opsporing na verdenking van diefstal of heling).
De meeste fietsen zijn in theorie identificeerbaar op grond van het framenummer, maar het is moeizaam afleesbaar en maakt controle en opsporing arbeidsintensief en onaantrekkelijk. Een in of aan de fiets aangebrachte tag is elektronisch afleesbaar en neemt de genoemde bezwaren voor een belangrijk deel weg.
Burgers kunnen bevorderen dat fietsen identificeerbaar zijn door het kopen van fietsen met een tag en door het (laten) aanbrengen van een tag. De branche kan de identificatie bevorderen door het actief aanbieden van fietsen met tags of tags voor fietsen. De politie kan het aanbrengen van tags promoten door promotie en informatieverstrekking.

Als een fiets, ondanks eventuele preventieve maatregelen (zoals het gebruik van goede sloten en bewaakte stallingen), gestolen is, is de *aangifte van diefstal bij de politie* (2) de basis voor alle acties tegen diefstal en heling. Door de aangifte is de verdwenen fiets als verdwenen of gestolen bekend bij de politie. Als burgers na de diefstal geen opgave kunnen doen van identiteit van de fiets zegt deze aangifte niets, omdat er nauwelijks actie te ondernemen is als er geen unieke gegevens bekend zijn.
Het is belangrijk dat slachtoffers aangifte doen van fietsdiefstal, omdat routine- of gerichte controles alleen zinvol uitgevoerd kunnen worden als er een (kwalitatief goede) aangifte is. Bovendien geven aangiftes de politie informatie over de omvang van het probleem. De politie baseert prioriteiten mede op het aantal aangiften of ontwikkelingen daarin.
De politie kan proberen de aangiftebereidheid te verhogen door aangifte eenvoudiger en minder tijdrovend te maken (bijvoorbeeld door aangifte via internet) en door burgers het vertrouwen te geven dat er een vervolg aan de aangifte wordt gegeven.

Gegevens uit de aangifte moeten in een *diefstalregistratie* (3) terechtkomen. Omdat (gestolen) fietsen niet altijd in de regio blijven waar ze gestolen worden, moet dit een landelijke registratie zijn. De diefstalregistratie wordt geraadpleegd door de politie bij (diefstal- en heling-) controle en opsporing. De diefstalregistratie kan ook geraadpleegd worden door de branche en door burgers ter voorkoming van heling. Hierdoor wordt de spontane naleving bevorderd. Heling- en straatcontroles door politie en overige overheid (bijvoorbeeld gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren of stadswachten) vormen een stok achter de deur.

Politie, justitie en overige overheid (4) zijn verantwoordelijk voor de *handhaving*, bevorderen de identificatie door promotie en voorlichting, bevorderen de aangiftebereidheid, voeden de diefstalregistratie met aangiftegegevens, houden controleacties en doen waar nodig aan opsporing.

De *branche* (5) bevordert de identificeerbaarheid van fietsen door het aanbieden van fietsen met tags en raadpleegt de diefstalregistratie op grond van de fietsidentificatie bij de inkoop van gebruikte fietsen.

Burgers (6) zorgen voor identificeerbaarheid van fietsen door het gebruik van tags, zorgen ervoor dat ze de identiteit (het tag- of framenummer) van hun fiets kennen, doen (een kwalitatief goede) aangifte in geval van fietsdiefstal en raadplegen de diefstalregistratie als zij een gebruikte fiets willen kopen.

2.4 Geen toekomstmuziek meer

Dit systeem is geen utopie meer. In het midden van de jaren negentig was duidelijk dat de technische mogelijkheden eraan zaten te komen. Nu, begin eenentwintigste eeuw, is de zaak in een stroomversnelling gekomen. Nederlandse fietsfabrikanten stoppen tags in nieuwe fietsen. De overheid heeft besloten om een landelijk diefstalregister in te richten, onder auspiciën van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). De politie beschikt al over readers, en een nieuwe generatie verbeterde readers (kleiner, goedkoper, meer mogelijkheden) is in aantocht. De belangrijkste randvoorwaarden voor een nieuwe, effectieve aanpak van fietsdiefstal en -heling lijken vervuld. Onder coördinatie van de landelijke IVP-werkgroep wordt geprobeerd om de systematiek daadwerkelijk van de grond te krijgen.

3 STAND VAN ZAKEN BELEID

3.1 Stand van zaken

De geschetste systematiek is vooralsnog een ideaaltype, dat in de praktijk nog niet gerealiseerd is. Per onderdeel wordt nu de stand van zaken geschetst, voorzien van een analyse en een beoordeling van sterke punten en zwakke plekken.

(1) Identificatie

Stand van zaken
De in Nederland geproduceerde A-merk-fietsen worden momenteel voorzien van een tag, die de fietsen identificeerbaar maakt. Ook sommige geïmporteerde fietsen zijn van een tag voorzien. B-merk-fietsen hebben nog geen tag. De fietsen met tag zijn herkenbaar aan een AXA SL-ringslot met de tekst DPC of een gele knop, dat aan het frame verankerd is[10]. In het verleden zijn ook tags in fietsframes aangebracht[11]. Op de staande framebuis is een hologramsticker onder de buitenste laklaag aangebracht[12]. Inmiddels zijn er volgens opgave van de RAI circa een miljoen fietsen met een tag-slot verkocht en komen daar jaarlijks 800.000 fietsen met een tag-slot bij. Met dit tempo zal het Nederlandse fietsenpark over vijf jaar voor ongeveer een derde uit fietsen met een tag bestaan.

De tag kan met een reader worden uitgelezen. De politie beschikt over (een beperkt aantal) readers. Er is een nieuwe generatie readers ontwikkeld, die verschillende soorten tags kunnen uitlezen en eventueel via GSM of andere vormen van datacommunicatie contact kunnen leggen met registraties van gestolen fietsen. De politie beschikt nog niet over deze readers.

De sloten met tags zijn in principe niet los te koop en kunnen dus niet op reeds eerder geproduceerde, verkochte of gebruikte fietsen worden toegepast. In een lokaal fietsdiefstalproject in Amsterdam, dat in maart 2003 van start moet gaan, ligt de nadruk op gebruikte fietsen. Hier wordt gebruik gemaakt van een (reeds bestaande) opbouwset, waarmee een tag op het frame kan worden bevestigd. In het project wordt deze vorm van identificatie door de politie en een aantal Amsterdamse rijwielhandelaren actief onder de aandacht van fietsbezitters gebracht.

[10] De tag is in het slot aangebracht.

[11] Deze tags waren alleen uitleesbaar door het zadel van de fiets te nemen, waarna de tag via een antenne kon worden gescand.

[12] In het verleden werd ook wel een sticker over de laklaag aangebracht.

Beoordeling

Bij de discussie over identificatie en registratie in het kader van het Masterplan Fiets is gewezen op de noodzaak van een resistente identificatie van fietsen: een tag met de identiteit van de fiets mag niet gemakkelijk verwijderd kunnen worden. Het resistent verankeren van de tag aan de fiets gold altijd als een grote uitdaging.

Bij de huidige vormen van identificatie is geen sprake van volledige resistentie. De rijwielfabrikanten hebben er voor gekozen om de tag in een AXA-ringslot te stoppen. In principe zal het slot na diefstal door een dief verwijderd worden. Dit kan lastig zijn, omdat er voor een technisch doordachte bevestiging is gekozen. Er is dus breek- of slijpwerk nodig[13]. Bij fietsen die door middel van een opbouwset van een tag zijn voorzien, kan de tag eveneens verwijderd worden. Gestolen fietsen kunnen dan niet meer met een reader geïdentificeerd worden.

Dit is niet per definitie funest als de gestolen fietsen wel herkenbaar zijn als verdachte fietsen of tenminste als fietsen waar iets bijzonders mee aan de hand is. Bij de gestolen nieuwe fietsen is dat inderdaad het geval. Zij zijn immers gemerkt met een sticker die aangeeft dat er een (slot met) tag op de fiets hoort te zitten. Op grond hiervan loont het de moeite om de fiets aan een nader onderzoek te onderwerpen: er kan gezocht worden naar een ander identificerend kenmerk en dat is het framenummer. Anders dan in het verleden is het framenummer in deze omstandigheden wèl bruikbaar als identificerend kenmerk, omdat er gericht naar gezocht kan worden in een situatie met een specifieke verdenking van diefstal of heling. Dit impliceert dat er drie onderdelen belangrijk zijn voor de identificatie van een fiets: de tag; bij afwezigheid daarvan het framenummer; en een (niet verwijderbaar) kenmerk dat aangeeft dat er een tag op de fiets hoort te zitten. Van deze drie is de tag op dit moment bij de huidige montage in het slot veruit het minst belangrijk voor het identificeren van gestolen fietsen[14]. Interessant is dat zowel politie, branche als burgers visueel, dus zonder reader, aan een dergelijke fiets kunnen zien of er (zo goed als zeker) sprake is van een gestolen fiets. Wel moeten zij kennis hebben van het systeem, van de betekenis van de sticker en van pogingen om de sticker onzichtbaar te maken (door wegschuren, overschilderen en dergelijke). Is dat het geval, dan is er een gunstige voorwaarde gecreëerd voor handhaving (door politie, justitie

[13] In het verleden is het slot bij sommige fietsen met inbusboutjes bevestigd, waardoor het na openbreken gemakkelijk verwijderd kan worden.

[14] De tag is voor het identificeren van gestolen fietsen uitsluitend van belang als het gaat om fietsen die ten tijde van de diefstal niet op slot stonden. In onderzoek in 1995 bleek dat zeven procent van de slachtoffers van fietsdiefstal zijn of haar fiets niet had afgesloten. Zie Kesteren, P. van en G.H.J. Homburg (1995) Fietsdiefstal: onderzoek naar de dagelijkse praktijk van fietsdieven. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie.

en overheid) en naleving (door burgers en branche)[15].

Bij gestolen gebruikte fietsen, waar een tag met een opbouwset is aangebracht, is het zeer de vraag of deze fietsen na het verwijderen van de tag nog herkenbaar zijn. De gemeente Amsterdam wil hier een technisch onderzoek naar laten uitvoeren. Er zijn nog geen resultaten beschikbaar.

Het waarnemen van verdachte fietsen gebeurt op grond van de aanwezigheid van de sticker en de afwezigheid van het tag-slot, maar de feitelijke identificatie moet op basis van het framenummer plaatsvinden. Het framenummer is dus belangrijk. Meestal wordt het niet meer ingeslagen, zoals vroeger, maar met een sticker (onder de buitenste laklaag) aangebracht. Het framenummer is daardoor kwetsbaar en moet beschermd worden, bijvoorbeeld door het verwijderen ervan te verbieden[16]. Bovendien moet het op een duidelijk herkenbare plaats worden aangebracht, eventueel zelfs op meer plaatsen per fiets.

Sterke en zwakke punten

- Gestolen fietsen die in het productieproces van een tag zijn voorzien, kunnen door politie, branche en burgers als verdacht worden herkend (mits de kennis hiervoor voldoende verspreid is). Geen van de partijen heeft daarvoor een reader nodig. Dit biedt goede mogelijkheden voor handhaving en naleving. Een reader is uitsluitend nodig voor fietsen die met sleutels en al worden gestolen.
- Voor gestolen gebruikte fietsen, die later met behulp van een opbouwset van een tag zijn voorzien, is onduidelijk of zij na het verwijderen van de tag nog als gestolen herkenbaar zijn. Zonder nader technisch onderzoek is het erg riskant om de systematiek op gebruikte fietsen toe te passen.
- Het framenummer is kwetsbaar en moet beschermd worden.
- Er moet (en zal) vermeden worden om de techniek van tag en reader een vooraanstaande plaats in de communicatie over de aanpak te geven. Dit is immers in strijd met de realiteit en kan gemakkelijk tot onbegrip leiden en het draagvlak voor de aanpak schaden.

[15] De tag zelf speelt hierbij geen rol, want hij is verwijderd. Feitelijk is er hier een (onbedoeld) voordeel boven een systeem waar een tag onzichtbaar, maar resistent in een frame zou zijn aangebracht. Deze fietsen zouden zonder reader immers niet als gestolen of verdacht aangemerkt kunnen worden, hetgeen de mogelijkheden voor naleving zou verkleinen.

[16] Denkbaar is dat het bezit van of het rijden op een fiets waarvan het framenummer verwijderd of onleesbaar gemaakt is, als overtreding wordt aangemerkt, nog afgezien van de bewijsbaarheid van diefstal of heling.

(2) Aangifte

Stand van zaken

Om een kwalitatief goede aangifte te verkrijgen moet een slachtoffer van fietsdiefstal opgave kunnen doen van de identiteit van de fiets. Zoals hierboven is aangegeven, is daarbij vooral het framenummer en in veel mindere mate het tagnummer relevant. Om een zo compleet mogelijke set van identificerende kenmerken (tagnummer, framenummer, merk, kleur et cetera.) te verkrijgen, is bij het RAI Data Centrum (RDC) een hulpregister ingericht. Hiervoor worden de gegevens door de fietsfabrikanten aangeleverd. Gegevens van later van een tag voorziene fietsen kunnen via de tagleveranciers in het hulpregister worden opgenomen. Als een slachtoffer van fietsdiefstal aangifte doet bij de politie onder opgave van tag- of framenummer, worden de gegevens uit het hulpregister samen met de aangiftegegevens overgezet naar het diefstalregister, zodat een complete set van gegevens ontstaat. De technische mogelijkheden hiervoor zijn aanwezig, maar moeten nog in de politieautomatisering worden geïmplementeerd.

Voor de werking van het systeem is het nodig dat een slachtoffer opgave kan doen van het frame- of het tagnummer. Hiervoor is nog geen sluitende oplossing voorhanden. Weliswaar krijgt een fietsbezitter altijd een document met gegevens, waaronder frame- en tagnummer, maar het is niet zeker dat dat document na verloop van tijd niet zoekraakt.

Om de aangiftebereidheid te bevorderen wordt door de politie in diverse regio's (los van de specifieke problematiek rond fietsdiefstal) geëxperimenteerd met telefonische aangifte, elektronische aangifte of het instellen van gedecentraliseerde posten waar burgers dicht bij huis aangifte kunnen doen. Niet altijd is de wettelijke basis al geregeld, maar dat is een kwestie van tijd.

Beoordeling

Met name het punt van het zoekraken van de gegevens over de identiteit van de fiets is een bedreiging voor de effectiviteit van het systeem. In eerdere discussies zijn verschillende oplossingsrichtingen benoemd, waaruit een keuze gemaakt zal moeten worden:

- doorgaan met de huidige registratiekaarten en dergelijke (wat betekent dat de huidige problemen voor lief worden genomen, maar niet worden opgelost. Het gevolg is dat een deel van de aangiften onbruikbaar zal zijn. Omdat de kans op zoekraken van de registratiekaart steeds groter wordt naarmate de fiets ouder wordt, speelt het probleem vooral bij oudere fietsen);
- aanvullen met alternatieven, zoals nummergravering in de fietssleutel (omdat ook fietssleutels veelvuldig kwijtraken, zullen nog steeds veel fietsbezitters geen bruikbare aangifte kunnen doen);

- het bijhouden van de klantgegevens door rijwielhandelaren (biedt geen oplossing voor fietsen die buiten rijwielhandelaren om van eigenaar verwisselen);
- een landelijke fietspas, waarvan het belang wordt benadrukt door hem bijvoorbeeld verplicht te stellen bij verkoop van de fiets[17]. Als hiervoor wordt gekozen, moet worden voorzien in vervangingsmogelijkheden[18]. De branche acht een landelijke fietspas te duur;
- een verplichte kentekenregistratie (een rigoureuze aanpak, die voor zeer velen een brug te ver zal zijn).

Sterke en zwakke punten

- Indien het probleem van het zoekraken van fietsgegevens wordt opgelost, ontstaan kwalitatief goede gegevenssets ten behoeve van handhaving en naleving.
- Het belangrijke probleem van het onthouden of bewaren van identificerende gegevens door fietsbezitters is niet opgelost.

(3) Diefstalregistratie

Stand van zaken

De minister van V&W heeft na principiële discussies over de kerntaken van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) besloten om een landelijk diefstalregister bij de RDW in te richten. Er lijkt inmiddels overeenstemming over de financiering te zijn[19].

Het landelijke register wordt gevoed met aangiftegegevens van de regiokorpsen, aangevuld met gegevens uit het hulpregister van het RDC. De automatiseringsvoorwaarden hiervoor (onder andere bij de politie) moeten nog geïmplementeerd worden. Dit kan enkele maanden duren.

Het register kan door de politie geraadpleegd worden. Over de precieze vorm waarin dit gebeurt moeten nog besluiten worden genomen. Er wordt gewerkt aan de communicatie tussen readers en diefstalregistratie, maar veel belangrijker is het opvragen van framenummers zonder tussenkomst van readers (in verband met het verwijderen van de tag na diefstal). Voor de automatiseringskwesties bestaan geen principiële problemen: het is een kwestie van financiering, uitvoering en implementatie.

[17] Een voordeel van een fietspas, die bij verkoop van de fiets wordt overgedragen, is dat verkoop van gestolen fietsen wordt tegengegaan: dan heeft de verkoper immers geen fietspas, zodat voor de koper duidelijk is dat het mogelijk om een illegaal verkregen fiets gaat. Dat kan de koper echter ook al zien aan de afwezigheid van een tag-slot in combinatie met de aanwezigheid van de hologramsticker. Een dergelijke functie van de fietspas vormt daarom een doublure. De wezenlijke functie van een fietspas ligt in het vastleggen van de fietsgegevens ten behoeve van aangifte na diefstal van de fiets.

[18] Ter illustratie: per jaar worden ongeveer een miljoen gebruikte fietsen verkocht. Als de fietspas in tien procent van de gevallen zou ontbreken, moeten er elk jaar 100.000 min of meer officiële duplicaten worden gereproduceerd.

[19] De minister van V&W wil medefinanciering van de ministers van Justitie en BZK. Het gaat om een bedrag in de orde van grootte van € 100.000 aan investeringskosten en €100.000 aan jaarlijkse exploitatiekosten.

Het RDW-diefstalregister kan niet door de branche en burgers worden geraadpleegd. Hiervoor kan een parallelregistratie met een beperkt aantal gegevens (tagnummer, framenummer, wel of niet als gestolen/vermist opgegeven, politieregio) worden ingericht. Hierover zijn nog geen besluiten genomen.
De parallelregistratie is een aanvullend instrument voor de naleving, omdat burgers en branche er (grotere) duidelijkheid mee kunnen krijgen over de status van te koop aangeboden fietsen. Ook zonder parallelregistratie kunnen branche en burgers zich een idee vormen over verdachte fietsen, maar het natrekken van de gegevens in een parallelregistratie geeft redelijke zekerheid in plaats van vermoedens. Bovendien kunnen in de parallelregistratie ook niet-getagde fietsen worden nagetrokken. Slachtoffers kunnen verder zien of hun eigen fiets in de registratie is vermeld, hetgeen de aangiftebereidheid kan bevorderen.Bovendien zorgt de parallelregistratie voor transparantie, begrip, draagvlak en informatieverschaffing over het herkennen van en zoeken naar gestolen fietsen.

Beoordeling
De daadwerkelijke inrichting van de diefstalregistratie is een kwestie van tijd. Er zijn nog vragen over de parallelregistratie voor branche en burgers. Het gaat niet zozeer om technische aspecten, want er is al een precedent bij gestolen auto's. De vraag is eerder wat handelingsconsequenties voor raadplegers zijn. Wat moet een rijwielhandelaar doen als hij merkt dat hem een gestolen fiets wordt aangeboden? En wat wordt van een burger verwacht?

Sterke en zwakke punten
- Het landelijke diefstalregister komt eraan.
- Het idee van de parallelregistratie voor branche en burgers wordt door de betrokken partijen onderschreven, maar is nog niet uitgewerkt.

(4) Handhaving

Stand van zaken
De handhaving bestaat uit activiteiten voor controle, opsporing en vervolging door politie, justitie en bestuur. De handhaving moet lokaal vorm krijgen en hangt af van lokale omstandigheden, prioriteiten en mogelijkheden. De centrale aansturing van justitie en indirect ook van de politie is niet gunstig voor een actieve aanpak van fietsdiefstal. Gegeven een algemeen handhavingtekort krijgt de aanpak van fietsdiefstal een lage prioriteit. Dit kan repercussies hebben op het lokale niveau.
Hierdoor komt een sterke nadruk te liggen op naleving (door burgers en branche) en op preventie, met activiteiten van politie en justitie als stok achter de deur. Tevens verschuift de nadruk van strafrechtelijke naar bestuurlijke handhaving (bijvoorbeeld in de vorm van stadswachten voor toezicht en bijzondere opsporingsambtenaren voor helingcontrole).

In lokale omstandigheden wordt hier sporadisch mee geëxperimenteerd. Er zijn nog nauwelijks uitgewerkte modellen.

Voor de politie zelf geldt dat de nadruk lijkt te liggen op controles met behulp van readers. In de praktijk zal echter de controle via framenummers van verdachte fietsen de kern van de handhaving vormen.

Beoordeling
Gegeven de verwachte geringe prioriteit voor de aanpak van fietsdiefstal bij politie en justitie moet hard worden gewerkt aan modellen voor de inzet van bestuurlijke middelen en bevoegdheden voor bestuurlijke handhavers. Die zijn nu veelal beperkt tot signaleren. De bestuurlijke handhaving past in het veiligheidsbeleid van het (demissionaire) kabinet.
De geringe prioriteit die justitie en politie aan fietsdiefstal toekennen maakt het eveneens zeer belangrijk om de stimulansen voor naleving (door burgers en branche) te optimaliseren, onder andere door de inrichting van het parallelregister.
Bij verschillende partijen bestaat de neiging om op korte termijn zichtbare actie te ondernemen. Dit kan echter pas op termijn, omdat het aandeel identificeerbare fietsen voorlopig nog gering is en het landelijke diefstalregister pas geleidelijk aan gevuld wordt.

Sterke en zwakke punten
- Er zijn nog geen uitgewerkte ideeën of modellen voor alternatieven voor strafrechtelijke handhaving.
- Het is nog te vroeg om tot zichtbare actie op basis van de nieuwe systematiek over te gaan. Als dit toch gebeurt, kan dat ontmoedigende effecten hebben.

(5) Naleving door de branche

Stand van zaken
De branche heeft een belangrijke rol in de naleving door het tegengaan van de inkoop van gestolen fietsen. Feitelijk zijn de acties van de branche op dit moment afhankelijk van de goede wil en de spontane integriteit van de rijwielhandelaren. De bestaande registerplicht voor de handel in gebruikte fietsen wordt al jaren niet nageleefd of gecontroleerd. De rijwielhandelaar heeft ook geen formele middelen om vast te stellen of een aangeboden fiets gestolen is, anders dan op basis van uiterlijke kenmerken van de fiets (braaksporen) of de aanbieder.
Het nieuwe systeem biedt aanmerkelijk meer mogelijkheden voor het signaleren van gestolen fietsen en dus voor het voorkomen van heling. Er is door de brancheorganisaties Bovag en de NBCRM gewerkt aan een gedragscode, waarmee rijwielhandelaren zich vastleggen op de actieve controle op gestolen fietsen. Deze code is (in afwachting van de komst van een

parallelregistratie) nog niet verplicht gesteld voor de leden, maar wordt wel in het lokale experiment in Amsterdam getest.

Beoordeling
Het ontbreken van een algemeen geldende gedragscode voor rijwielhandelaren is een gemis, omdat een getoetste zelfregulering de naleving zou kunnen versterken. De politie of het bestuur kan zich dan bij de helingcontroles sterker concentreren op rijwielhandelaren die niet aan de gedragscode voldoen. Wellicht komt de gedragscode er op afzienbare tijd toch als gevolg van lokale experimenten. Belangenorganisaties kunnen hierbij druk uitoefenen.

Sterke en zwakke punten
- De nieuwe systematiek maakt vermijding van heling door rijwielhandelaren aanmerkelijk beter mogelijk.
- Er is nog geen algemene (getoetste of geaudite) gedragscode ter vermijding van heling ingevoerd.

(6) Naleving door burgers

Stand van zaken
In de huidige situatie hebben burgers nauwelijks mogelijkheden om te controleren of een (gebruikte) fiets van diefstal afkomstig is. In de nieuwe systematiek kunnen zij dat wel nagaan; op grond van uiterlijke kenmerken of door raadpleging van de parallelregistratie. Op grond van een visuele beoordeling kunnen zij ook vaststellen of fietsen van anderen waarschijnlijk van diefstal afkomstig zijn. Dit maakt (voor het eerst) sociale controle mogelijk.
Deze gunstige situatie kan pas worden gerealiseerd als het marktaandeel van fietsen met een tag fors toegenomen is en kennis beter is verspreid.

3.2 Het beleidsproces

De voortgang van de aanpak van identificatie en registratie als onderdeel van het beleid tegen fietsdiefstal wordt enkele keren per jaar besproken in de landelijke werkgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van BZK. In de werkgroep zijn alle betrokken partijen, zowel publieke als private, vertegenwoordigd.
De uitwerking van maatregelen is in handen van afzonderlijke partijen of groepjes van partijen, steeds gecoördineerd door één van hen.
In een dergelijke situatie is behoefte aan regie, dat wil zeggen het formuleren en bewaken van de hoofdlijn van de aanpak op basis van visie, informatie en zo nodig middelen. Regie

op basis van visie kan er voor zorgen dat trajecten waar mogelijk tegelijkertijd lopen en alleen waar nodig volgtijdelijk zijn. Dit zorgt voor een goede voortgang.

In de praktijk is er echter geen regie op basis van een uitgewerkte visie, maar is er alleen coördinatie. Daardoor gebeuren nu veel dingen na elkaar, waardoor bijvoorbeeld de cruciale datacommunicatie rond de diefstalregistratie pas laat ter hand kan worden genomen en er pas laat over nieuwe modellen voor handhaving wordt nagedacht.
Eveneens door een gebrek aan een uitgewerkte visie wordt in aparte circuits veel aandacht besteed aan onderdelen waarvan onduidelijk is hoe ze in het geheel passen, zoals de techniek van tags en readers.
Tenslotte ontstaat door een gebrek aan regie onduidelijkheid over de tijdshorizon van de aanpak. Bij verschillende deelnemende partijen bestaat de wens om op korte termijn met resultaten naar buiten te treden, terwijl resultaten (in termen van handhaving en naleving) helemaal nog niet zichtbaar gemaakt kunnen worden. Alleen de randvoorwaarden (identificatie, aangifte en registratie) kunnen op kortere termijn gecreëerd worden, maar resultaten van handhaving en naleving zijn pas over enkele jaren, bij een veel hoger marktaandeel van identificeerbare fietsen, te verwachten.

3.3 Nieuwe ontwikkelingen

Vanuit de branche wordt aangegeven dat er wordt gewerkt aan technieken om de tag resistent aan het frame te bevestigen. Dat houdt in dat het dan niet langer mogelijk is om de tag te verwijderen door het slot van een gestolen fiets af te halen. Het is op dit moment niet bekend of dergelijke technieken productietechnisch en economisch haalbaar zullen zijn. Als dat wel zo is, wordt het controleren op diefstal en heling met inzet van readers, anders dan nu, mogelijk en zinvol. Dit is toe te juichen, omdat controles door de politie dan efficiënter plaats kunnen vinden.

Het moet echter zeer sterk benadrukt worden dat de voordelen van visuele controle op basis van de hologramsticker in combinatie met het specifiek herkenbare slot behouden moeten blijven. Als dat niet gebeurt, komt het zwaartepunt van de bestrijding van fietsdiefstal bij de mensen met readers te liggen, dus bij de handhaving door de politie. Naleving door burgers en branche speelt dan een veel kleinere rol en dat is een groot gemis ten opzichte van de systematiek met het herkenbare slot. Dit gemis is des te sterker als politie en justitie weinig prioriteit aan de bestrijding van fietsdiefstal geven.
Naleving met handhaving als stok achter de deur moet de voorkeur hebben boven een systeem dat in hoofdzaak op handhaving leunt, zeker als die handhaving weinig prioriteit heeft.

4 CONCLUSIE

Samenvattend zijn op de onderscheiden deelterreinen de volgende onderdelen wel en niet gerealiseerd.

Op het terrein van identificatie
Wel gerealiseerd is een systematiek voor de identificatie van nieuwe fietsen, die, op basis van de combinatie van hologramsticker en specifiek herkenbaar slot, een werkbare basis vormt voor handhaving en naleving.
Nog niet gerealiseerd is een systematiek voor de identificatie van gebruikte fietsen met een vergelijkbare verwachte effectiviteit.

Op het terrein van aangifte
Wel gerealiseerd is een hulpregister met een set van identificerende gegevens over gestolen fietsen, bruikbaar voor kwalitatief goede aangiften en het vullen van het landelijke diefstalregister.
Nog niet gerealiseerd zijn de aanpassingen in de automatisering, nodig voor het doorsturen van aangiftegegevens naar het diefstalregister.
Niet gerealiseerd is een sluitend systeem dat het zoekraken van gegevens bij fietsbezitters voorkomt of minimaliseert.

Op het terrein van diefstalregistratie
Wel gerealiseerd is de bereidheid om een landelijk diefstalregister bij de RDW in te richten.
Nog niet gerealiseerd is de feitelijke inrichting ervan.
Nog niet gerealiseerd is de inrichting van parallelregistraties met een beperkte gegevensset voor raadpleging door de branche en burgers.

Op het terrein van handhaving
Nog niet gerealiseerd zijn aanpassingen in de politieautomatisering voor het natrekken van fietsgegevens.
Nog niet gerealiseerd zijn modellen voor effectieve bestuurlijke handhaving in geval van het achterblijven van strafrechtelijke handhaving.

Op het terrein van naleving
Nog niet gerealiseerd zijn parallelregistraties voor raadpleging door branche en burgers.
Nog niet gerealiseerd is de invoering van een gedragscode voor rijwielhandelaren ter voorkoming van heling.

Dit overzicht maakt duidelijk dat er rond de verschillende onderdelen, zowel bij de randvoorwaarden als de handhaving en de naleving, nog veel werk moet worden verzet. Als we terugkijken naar de eerder geformuleerde visie op een werkbare en effectieve systematiek voor de aanpak van fietsdiefstal, blijkt dat de contouren wel neergezet zijn, maar dat er aan de verdere uitwerking en vooral de implementatie nog veel moet gebeuren. Het tempo van het beleidsproces ligt, vooral door het ontbreken van een uitgesproken visie, niet hoog.

Het meest verrassende aspect bij de beoordeling van de stand van zaken is dat er een werkbare structuur aan zit te komen, die aanvankelijk geïnspireerd is door de techniek van tags en readers, maar die in de praktijk weinig met die techniek te maken heeft. De effectiviteit in handhaving en naleving wordt vooral bevorderd door de keuze van de fietsfabrikanten voor de montage van een specifiek type slot, dat niet los verkrijgbaar is, gecombineerd met het herkenbaar maken van de fiets waarop een dergelijk slot hoort te zitten. Tag en readers zijn dan alleen relevant voor de weinige fietsen die onafgesloten worden gestolen (bijvoorbeeld uit bergingen).

Een belangrijk voordeel van deze situatie is dat handhaving en naleving geen technische instrumenten vereisen en dat iedereen, politiefunctionaris, ambtenaar, rijwielhandelaar en burger, mits goed geïnformeerd, een rol in de handhaving en de naleving kan spelen. Bij de technologische invalshoek met tags en readers is de kring van personen in handhaving en naleving veel beperkter. Het zwaartepunt is dus verschoven van handhaving (door politie en verwante organisaties die over readers beschikken) naar naleving (door branche en burgers - met handhaving door de politie als stok achter de deur). Dit sluit goed aan bij het huidige denken over het veiligheidsbeleid.
Ook als er in de toekomst technieken beschikbaar zouden komen om tags onverbrekelijk aan of in het frame te verankeren, moet de huidige systematiek met de hologramsticker en het herkenbare slot dan ook behouden blijven.

Tenslotte zijn er nog twee lastige problemen niet opgelost.
Het eerste is het probleem van de identificeerbaarheid van gebruikte fietsen. Het nu ontwikkelde systeem is uitsluitend van toepassing op nieuwe fietsen, die in de fabriek van een (slot met) tag worden voorzien. De techniek kan niet op gebruikte fietsen worden toegepast.
Dit knelt om drie redenen. Ten eerste bestaat het fietsenpark voor een groot deel uit gebruikte fietsen, die nog niet van het tag-slot zijn voorzien, met name in de grotere steden in Randstad. Het zijn bij uitstek gebieden waar fietsdiefstal veel voorkomt en waar het meest behoefte is aan beschermende maatregelen.
Ten tweede geldt dat er in de fietsdiefstal mogelijk een verschuiving optreedt van nieuwere fietsen naar oudere, omdat laatstgenoemde niet onder de nieuwe systematiek vallen en moei-

lijker als gestolen herkenbaar zijn. De behoefte aan beschermende maatregelen wordt bij gebruikte fietsen dus groter.
Ten derde is het voor de handhaving en de naleving belangrijk dat er zoveel mogelijk gestolen fietsen als zodanig herkenbaar zijn. Dat geldt ook voor oudere fietsen. Hoe groter het aantal gestolen fietsen in de diefstalregistratie, hoe groter de trefkans bij controles en hoe groter de effectiviteit van het systeem. Als het alleen de nieuwe fietsen betreft, duurt het jaren voordat het volume van identificeerbare fietsen groot genoeg is. Als ook gebruikte fietsen meedoen, kan het systeem al op veel kortere termijn vruchten afwerpen.

Het tweede onopgeloste probleem is dat van de fietspas, ofwel het bevorderen dat fietsbezitters de identificerende kenmerken van hun fiets (met name framenummer en eventueel tagnummer) kennen. Dit is belangrijk, want kennis van de gegevens is nodig voor een goede aangifte.
We kunnen redeneren dat fietsbezitters zelf verantwoordelijk zijn voor een goede aangifte en dat de politie kan aangeven dat aan een eventuele aangifte zonder frame- of tagnummer geen vervolg kan worden gegeven in termen van opsporingsactiviteiten. Dit is echter alleen een antwoord voor individuele gevallen. Er is een collectief belang van kwalitatief goede aangiftes van (liefst alle) slachtoffers van fietsdiefstal. Dat maakt de handhaving en de naleving immers effectiever. Zonder goede kennis van de fietskenmerken bij fietsbezitters blijft het opbouwen van een goed diefstalregister via adequate aangiftegegevens een probleem met consequenties voor de handhaving en de naleving.