

Inventarisatie Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV)

Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)

Eindconcept

Amsterdam, 13 maart 2003

Carolien van den Handel
Paul van Soomeren
Jack Wever

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Begrippen en actoren	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Begrippen	6
2.3	De dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (dIVV)	9
2.4	ROA	9
2.5	Overlegvormen	10
2.6	Conclusies	11
3	Enkele specifieke aspecten	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Toezicht en handhaving in het openbaar vervoer	12
3.3	Financiering	14
3.4	Schoon en heel	16
3.5	Conclusies	17
4	Registratiesystemen en meetinstrumenten	18
4.1	Inleiding	18
4.2	GVB	18
4.3	ConneXXion	21
4.4	NS	22
4.5	dienst OOV Amsterdam	23
4.6	ROA	23
4.7	Politie/OTV	23
4.8	Conclusie	24
4.9	Overzicht	25
5	De documenten: analyse van bestaand beleid	26
5.1	Inleiding	26
5.2	GVB	26
5.3	Gemeente Amsterdam	29
5.4	ConneXXion	32
5.5	ROA	34
5.6	Openbaar Ministerie	34
5.7	Politie	35
5.8	Conclusies	36
6	De praktijk: interviews	38
6.1	Inleiding	38
6.2	GVB	38
6.3	Gemeente Amsterdam	41
6.4	Stadsdelen	42
6.5	ConneXXion	43
6.6	ROA-gemeenten (exclusief Amsterdam)	44
6.7	Rover	45
6.8	Openbaar Ministerie	46
6.9	Politie	48
6.10	NS	50
6.11	Conclusies	51

7	Samenvatting knelpunten en aanknopingspunten	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Stand van zaken bij de verschillende betrokkenen	53
7.3	Knelpunten	57
7.4	Aanknopingspunten	58
8	Een relatie met kwaliteitsmanagement	64
8.1	Inleiding	64
8.2	Prestatiecontracten in het binnenland en buitenland	64
8.3	Duurzame prestatieverbetering	65
8.4	Good practices	67
8.5	Brede aanpak: een blik over de grens	67
8.6	Proces- en prestatie-indicatoren	68
8.7	Informatie en evaluatie	69
8.8	Conclusies	70
9	Voorlopige conclusies	71
9.1	Algemeen	71
9.2	Hoe verder	72
9.3	Kwaliteitscirkel als basis voor beleidskader	73
9.4	Prestatie-afspraken	74
	Bijlagen	76
Bijlage 1	Literatuurlijst	77
Bijlage 2	Lijst met geïnterviewden en informanten	83
Bijlage 3	Lijst met incidenten en delicten	85
Bijlage 4	Overzicht meetinstrumenten	90

1 Inleiding

In een dichtbevolkt land als Nederland, en zeker in en om de grote steden, vormt het openbaar vervoer één van de belangrijkste verkeersaders. Per jaar maken miljoenen mensen gebruik van het openbaar vervoer om van en naar het werk te reizen, familie en vrienden te bezoeken of een dagje uit te gaan. Bij gebrek aan eigen vervoer en door de congestie op de weg, is voor veel mensen het openbaar vervoer zelfs het enige alternatief.

Het openbaar vervoer vervult derhalve een belangrijke maatschappelijke functie. Zo ook het openbaar vervoer (OV) in Amsterdam en omgeving. Het openbaar vervoer is in deze regio nauw verbonden met het dagelijks leven van vele reizigers en vormt een integraal onderdeel van een steeds sterker verstedelijkte omgeving. Maar door haar verbondenheid met haar omgeving, wordt het openbaar vervoer in Amsterdam en omstreken ook geconfronteerd met een aantal minder leuke aspecten van deze verstedelijking. Eén daarvan is sociale onveiligheid.

Sociale onveiligheid in het openbaar vervoer is zowel van invloed op de reiziger, als de potentiële reiziger als het personeel van de OV-bedrijven. Heel concreet kost de sociale onveiligheid de vervoersbedrijven gewoon klanten. Zo gaf een kwart van de Amsterdammers in een recente leefbaarheidsmonitor aan geen gebruik te maken van het OV in verband met de sociale onveiligheid. Daarnaast veroorzaakt sociale onveiligheid directe schade in de vorm van vandalisme en zwartrijden en leidt het tot lastig kwantificeerbare, maar miljoenen kostende, indirecte schade zoals ziekteverzuim onder het personeel en verminderde uitstraling van het materieel.

Aanleiding

De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer in de regio Amsterdam ligt bij het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA). Het ROA is een samenwerkingsverband van zestien gemeenten in de regio Amsterdam¹ dat onder andere verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer. Samen met het rijk en de ROA-gemeenten investeert het ROA jaarlijks tientallen miljoenen in de sociale veiligheid.

Nu eist het rijk tegenwoordig steeds vaker dat decentrale overheden hun inspanningen op het terrein van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (SV-OV), transparant en meer resultaatgericht maken. Dit past in een algemene tendens van de rijksoverheid om veel sterker op resultaten te controleren en te sturen.

Datzelfde beeld herhaalt zich op lokaal en regionaal niveau waar decentrale overheden in hun opdrachtgever-opdrachtnemer relaties een steeds bedrijfsmatiger aanpak kiezen. Daarbij hanteert men prestatieafspraken in de vorm van meetbare doelen en verantwoording middels monitoring en evaluatie.

Noot 1 Het gaat om de gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

Inventarisatie

Teneinde te komen tot prestatieafspraken met de OV-bedrijven in het ROA-gebied, hebben opdrachtgever ROA en gedelegeerd opdrachtgever dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer van de gemeente Amsterdam (divv), besloten om een inventarisatie te laten uitvoeren naar het sociaal veiligheidsbeleid voor het openbaar vervoer in het ROA-gebied.

In deze inventarisatie wordt de stand van zaken van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer het ROA-gebied beschreven en worden de belangrijkste knelpunten en aanknopingspunten genoemd. Op basis van deze inventarisatie hebben alle betrokken actoren samen een beleidskader sociale veiligheid openbaar vervoer (SV-OV) ROA-gebied opgesteld.

Opbouw inventarisatie

In hoofdstuk 2 wordt begonnen met het uitwerken van de belangrijkste begrippen en het introduceren van de meest betrokken actoren. Bij een lijst met actoren hoort uiteraard ook een overzicht van overlegvormen. In hoofdstuk 3 wordt aandacht geschonken aan enkele specifieke aspecten van sociaal veiligheidsbeleid waaronder de organisatie van toezicht en handhaving in het openbaar vervoer, de financiering van het sociaal veiligheidsbeleid en de verantwoordelijkheid voor het 'schoon en heel' houden van OV-punten (stations, haltes en steigers). Hoofdstuk 4 is geheel gewijd aan het onderwerp registratiesystemen en meetinstrumenten, oftewel wie meet wat op welke manier (en hoe bruikbaar is alle informatie die aldus wordt gegenereerd).

In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op het beleid van de betrokken actoren op basis van een documentanalyse. In hoofdstuk 6 komen de betrokken actoren zelf aan het woord om hetgeen in de documentanalyse geconstateerd is, nader toe te lichten. Hoofdstuk 7 biedt een overzicht van knelpunten en mogelijke aanknopingspunten op basis van de eerste hoofdstukken. In hoofdstuk 8 wordt over de grens gekeken naar good practices op het gebied van sociale veiligheid en wordt een relatie gelegd met kwaliteitsmanagement. In hoofdstuk 9 worden tenslotte de conclusies gegeven van het onderzoek.

2 Begrippen en actoren

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal begrippen uitgewerkt dat centraal staat in deze inventarisatie. Daarnaast worden de belangrijkste betrokken actoren geïntroduceerd (achtereenvolgens het GVB, ConneXXion, de dienst IVV en het ROA) en wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste overlegstructuren.

2.2 Begrippen

Er zijn een aantal basisbegrippen die steeds terugkeren in deze inventarisatie. Ter verduidelijking worden die in deze paragraaf nader uitgewerkt.

2.2.1 Sociale veiligheid

In deze inventarisatie wordt sociale veiligheid gedefinieerd als:
Het gevoel (subjectieve onveiligheid) dat reizigers, potentiële reizigers en personeel hebben over de onveiligheid in en rond² het openbaar vervoer en de kans (objectieve onveiligheid) dat zij slachtoffer worden van delicten en incidenten.

Sociale veiligheid kent dus twee verschijningsvormen:

- subjectieve onveiligheid; het gevoel waarbij mensen zich - om wat voor reden dan ook - onveilig voelen en daardoor een bepaald gedrag wel of juist niet vertonen (men durft niet meer in de tram, mijdt het openbaar vervoer, voelt zich niet lekker in het openbaar vervoer, etc.).
- objectieve onveiligheid; mensen zijn slachtoffer van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten. Dit zijn strafbare feiten (misdrijven zowel als overtredingen) die in het wetboek van strafrecht en in de wet op het personenvervoer (WP) zijn vastgelegd en daarnaast daar bijna mee gelijk te stellen incidenten. De delicten en incidenten worden onderscheiden naar vandalisme, zwartrijden³, overlast, diefstal en zakkenrollerij, en geweld.

Er is heel veel geschreven over het verband tussen subjectieve en objectieve onveiligheid. Hoewel ze wel iets met elkaar te maken hebben, is deze relatie zeker niet één op één. Als er al een koppeling bestaat, dan betreft het een losse koppeling.

Onveiligheidsgevoelens

De onveiligheidsgevoelens worden onderscheiden naar hun relatie met – enigszins grof samengevat - enge personen, enge plekken en klant-onvriendelijk personeel.

Noot 2 Met 'in en rond' het OV wordt bedoeld: in en op het voertuig en op de halteplaatsen en stations, of in de zeer directe omgeving daarvan.

Noot 3 Uit onderzoek blijkt dat het personeel vooral te kampen heeft met agressie en geweld en dat dit vooral veroorzaakt wordt door problemen met zwart- en grijsrijden. Derhalve is besloten om zwart- en grijsrijden als aparte hoofdvorm op te nemen.

Onveiligheidsgevoelens zitten weliswaar in de hoofden en harten van mensen, maar dat gevoel is daarmee niet minder reëel en/of onmeetbaar: men gedraagt zich anders in het openbaar vervoer, reist niet of anders, reist niet op bepaalde tijden en in bepaalde buurten, etc.

Dit zijn allemaal keiharde feiten. De opmerking dat *“onveiligheidsgevoelens tussen de oren van de reiziger zitten”* is dus niet relevant. De reiziger baseert zijn gedrag mede op die gevoelens en daarmee zijn de consequenties van onveiligheidsgevoelens dus een feit. Onveiligheidsgevoelens variëren overigens naar leeftijd, sexe, omstandigheden e.d.

Delicten en incidenten

Uit de inventarisatie is gebleken dat voor diverse delicten en incidenten een veelheid aan definities wordt gehanteerd. De wetgever benoemt zaken anders dan de reiziger, het personeel kijkt er weer anders tegenaan en ook controleurs en de personen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende monitoren hebben zo hun eigen definitie van sociale veiligheid.

Ondanks de grote verscheidenheid blijkt er toch sprake van een grootse gemeene deler. Dat zijn de volgende vijf hoofdvormen (met daarachter subvormen) van delicten en incidenten:

Schema 1 Delicten en incidenten

hoofdvormen	subvormen
vandalisme	vernietiging, baldadigheid, besmeuren, brandstichting
zwartrijden	zwartrijden, grijsrijden
overlast	drugs, drank, roken, eten, zwervers, geluid, bevuilen (waaronder wildplassen), negeren ambtelijk bevel, reisetiquette, samenscholing, algemeen/overig (waar onder straatartiesten)
diefstal/zakkenrollen	diefstal/zakkenrollen
geweld	geweld (tegen personen), gedrag weggebruikers, seksueel geweld

Over de vijf hoofdvormen die de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het ROA-gebied bedreigen is iedereen het wel eens. De eerste verschillen van mening ontstaan bij de subvormen en bij nog verfijndere uitsplitsingen. In bijlage 3 vindt u een uitwerking van de subvormen en verdere uitsplitsingen.

2.2.2 Openbaar vervoer

Onder openbaar vervoer (OV) wordt in deze inventarisatie het vervoer per metro, tram, bus, pont en veer⁴ bedoeld zoals dat door het GVB en ConneXXion wordt verzorgd in het ROA-gebied.

Het GVB verzorgt het openbaar vervoer in de gemeente Amsterdam, maar ook buurgemeenten als Ouder Amstel, Amstelveen en Diemen, vallen gedeeltelijk onder het verzorgingsgebied van het GVB. Enkele lijnen gaan nog verder, bijvoorbeeld naar Landsmeer, Almere en Zaandam. Het GVB verzorgt vervoer per bus, metro, tram, pont en veer. Daarnaast verzorgt het GVB enkele speciale diensten zoals Sternet Schiphol en de Opstapper (vervoer in het centrum van Amsterdam).

Noot 4 Hoewel een pont of veer formeel niet onder de officiële definitie van openbaar vervoer valt, wordt in dit rapport met het openbaar vervoer ook het personenvervoer middels pont en veer bedoeld.

ConneXXion groep is de naam waaronder de houdstermaatschappij NV Verenigd Streekvervoer Nederland vanaf 1999 bekend is. Recent is de naam van de houdstermaatschappij gewijzigd in ConneXXion Holding NV.

ConneXXion is uitvoerder van diverse vormen van openbaar vervoer: over de weg, over de rails (waaronder het tramvervoer in Utrecht en Nieuwegein) en over het water. ConneXXion verzorgt in het ROA-gebied diverse busverbindingen, met uitzondering van het stadsvervoer in Amsterdam dat door het GVB wordt verzorgd.

De 'bus' is er in vele vormen:

- In de steden is vaak sprake van een afzonderlijk stadslijnennet dat zorgt voor verbindingen van de buitenwijken met het centrum.
- Verbindingen tussen steden en de omliggende dorpen worden door streekbussen verzorgd.
- Interliners zorgen voor een snelle en comfortabele verbinding op langere afstanden in het streekvervoer.

Voor alle duidelijkheid: er is niet gekeken naar de sociale veiligheid op de trein. Het openbaar vervoer dat verzorgd wordt door de NS valt niet onder deze inventarisatie. Wel is in het kader van deze inventarisatie gesproken met de NS en neemt de NS deel aan de projectgroep die de totstandkoming van een beleidskader sociale veiligheid openbaar vervoer ROA-gebied begeleidt.

2.2.3 Betrokken gemeenten

Deze inventarisatie heeft betrekking op het openbaar vervoer dat valt onder de verantwoordelijkheid van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA). Het ROA heeft vervoersconcessies verleend aan het GVB en aan ConneXXion. De gemeente Amsterdam, in casu de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (dIVV), voert namens het ROA een aantal taken uit als gedelegeerd opdrachtgever. Gemakshalve wordt in deze inventarisatie meestal gesproken over het openbaar vervoer (OV) in het ROA-gebied⁵.

2.2.4 Klanten

In dit beleidskader wordt afwisselend gesproken over reizigers en klanten. De term 'klant' dekt de lading echter beter dan de term 'reiziger'. In dit beleidskader wordt met de term 'klanten' de volgende groepen bedoeld:

- betalende klanten die geen problemen opleveren;
- betalende klanten die wel problemen opleveren (denk aan klierende, schoolieren en zakkenrollers);
- niet betalende klanten (denk aan zwartrijders, junks, alcoholisten en criminelen);
- potentiële klanten.

Hier moet overigens opgepast worden met te vlug(ge) (voor)oordelen. Sommige criminelen kopen heel netjes een kaartje (zakkenrollers), vandalen blijken in het gewone leven soms oplettende gymnasium leerlingen te zijn uit de beste buurten en een zwartrijder kan dat eenmalig doen en verder een graag geziene vervoersklant zijn.

Noot 5 Of soms ook wel "het openbaar vervoer in en rond Amsterdam" en soms zelfs nog korter als "het openbaar vervoer".

2.2.5 Veiligheidsketen

In het veiligheidsdenken wordt al enige jaren gewerkt met de zogenaamde veiligheidsketen. De gedachte hierachter is dat een keten niet sterker is dan de zwakste schakel. De veiligheidsketen bestaat uit de volgende vijf schakels:

- 1 pro-actie: het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid;
- 2 preventie: het wegnemen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van feitelijk inbreuken;
- 3 preparatie: de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van inbreuken;
- 4 repressie: het daadwerkelijk bestrijden van inbreuken en het verlenen van hulp in acute noodsituaties;
- 5 opvang en nazorg: omvat al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren naar 'normale' verhoudingen.

De schakels van de keten staan voor de verschillen in aanpak die er zijn. De verschillende aanpakken vullen elkaar aan tot een integraal (compleet) veiligheidsbeleid. Voor het sociale veiligheidsbeleid in het OV betekent dit dat er duidelijke afspraken gemaakt dienen te worden tussen betrokken actoren over wie, in welk geval, voor welk onderdeel van de keten, verantwoordelijk is.

Feitelijk gaat het erom dat de uit te voeren maatregelen een goede mix dienen te vormen. Is de keten balans door een nadruk op enkele schakels ten koste van de andere schakels, dan gaat dit ten koste van het overall resultaat van de genomen maatregelen.

2.3 De dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (dIVV)

De missie van de dIVV is als volgt omschreven:

" De dIVV zorgt ervoor dat de bewoners en bezoekers van Amsterdam zich veilig en efficiënt kunnen verplaatsen in een bereikbare en aantrekkelijke stad. "

De dienst IVV ontwikkelt verkeer- en vervoersbeleid en voert dit uit door het realiseren en beheren van infrastructuur. Hiertoe heeft dIVV een centrale regiefunctie. Daarnaast is dIVV gedelegeerd opdrachtgever voor het Amsterdamse openbaar vervoer namens het ROA. Als zodanig onderhoudt dIVV de contacten met het GVB en ConneXXion.

2.4 ROA

Het ROA (Regionaal Orgaan Amsterdam) is een samenwerkingsverband van zestien gemeenten in de regio Amsterdam⁶. Het ROA is onder andere verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in deze regio (inclusief het openbaar vervoer in Amsterdam) en heeft daartoe concessies verleend voor het busvervoer in het ROA-gebied buiten Amsterdam en het openbaar vervoer (exclusief het treinvervoer) in Amsterdam.

Noot 6 Het gaat om de gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

De gemeente Amsterdam, in casu de dienst IVV, voert namens het ROA een aantal taken uit als gedelegeerd opdrachtgever.

2.5 Overlegvormen

Het GVB kent een regiegroep sociale veiligheid op strategisch niveau die op ad hoc basis bijeen komt. De vaste deelnemers van deze regiegroep zijn het GVB, in de vorm van de portefeuillehouder veiligheid, en de politie, in de vorm van de districtschef Centrum. Wanneer daar aanleiding toe is, schuiven gemeente en/of OM aan bij dit overleg.

De dienst Service en Veiligheid van het GVB heeft een wekelijks operationeel overleg met politie over de activiteiten van het OTV. De politie voert via dit overleg de regie over toezicht en controle in het OV in Amsterdam. Aan dit overleg nemen verder de NS en de Dienst Stadtoezicht deel. Daarnaast participeren medewerkers van de dienst Service en Veiligheid in overleggen op operationeel niveau, zoals bijvoorbeeld overleg met een buurt.

Eenmaal per maand heeft het OTV overleg met de buurtregisseurs van de politie wijkteams. Tenslotte heeft het Zakkenrollersteam Binnenstad bij gelegenheid (bijvoorbeeld rond feestdagen) operationeel overleg met het GVB waarbij ook een officier van het OM betrokken is.

Het OM kent geen vormen van overleg die specifiek gericht zijn op sociale veiligheid in het openbaar vervoer. In het maandelijks driehoeksoverleg tussen de korpsbeheerder (burgemeester van Amsterdam), de hoofdofficier van Justitie en de korpschef van politie vindt afstemming van beleid en aansturing van de politie plaats. Daarnaast komt acht keer per jaar het Regionaal College (burgemeesters in politieregio Amsterdam-Amstelland) bijeen, maar dit is meer beheersmatig. De onderwerpen die in het Regionaal College behandeld worden zijn o.a. de begroting, personeel van de politie en regionale prioriteiten.

Vanwege de problematiek rond station Lelylaan is in februari 2002 een stuurgroep opgestart waarin alle betrokken actoren participeren. Door de gemeente Diemen is het initiatief genomen om sociale veiligheid in kaart te brengen met name rond station Diemen Zuid. Verder zijn er plannen voor een structureel overleg over de problemen op het Stationsplein te Amsterdam.

Zowel voor Amsterdam als voor het ROA-gebied bestaat er sinds kort een reizigersadviesraad (RAR). Rover maakt onderdeel uit van beide raden en in Amsterdam vergadert dIVV zes tot twaalf keer per jaar met de Amsterdamse RAR. Het ROA heeft een aantal keer per jaar overleg met de RAR voor het ROA-gebied. De overleggen met de RAR gaan overigens niet alleen over sociale veiligheid maar over alle aspecten van het openbaar vervoer in Amsterdam en het ROA-gebied. De Amsterdamse RAR overlegt verder met het GVB en de ROA-RAR met ConneXXion.

Ondanks het voornemen hiertoe van ConneXXion (zie Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001) blijkt er nog geen regulier veiligheidsoverleg te bestaan tussen de ROA-gemeenten en ConneXXion. Volgens enkele onderzochte gemeenten zou een dergelijk overleg niet alleen goed zijn voor het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer maar zou het ook een impuls kunnen genereren op andere gebieden. Daarbij wordt verwezen naar het overleg dat de gemeente Hoorn op reguliere basis heeft met ConneXXion.

Overigens wordt er in de gemeente Purmerend overleg gevoerd over het openbaar vervoer tussen het verkeersteam van de politie, de brandweer en het wijkbeheer. Het is dus mogelijk dat ConneXXion banden onderhoudt met buurtbeheer in de gemeenten. Of daarbij sociale veiligheid op de agenda staat is echter de vraag.

2.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is getracht om in beeld te brengen hoe het openbaar vervoer in het ROA-gebied in elkaar steekt en welke begrippen centraal staan in de discussie over sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Het belangrijks te dat daarbij opvalt is dat er bij het definiëren van het begrip 'sociale veiligheid' discussie ontstaat over de nadruk op het personeel (van de kant van de vervoerders) en op de reiziger (van de kant van de decentrale overheden).

Een ander probleem bij de aanpak van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is het aantal actoren dat betrokken is. Omdat het ROA-gebied drie politieregio's en twee arrondissementen omvat, zal het bepalen van de gewenste overlegstructuur een probleem op zich vormen. Tot nog toe wordt dit probleem opgelost door gescheiden circuits: voor Amsterdam en voor de overige ROA-gemeenten.

3 Enkele specifieke aspecten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de verschillende vormen van toezicht in het openbaar vervoer. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de inzet van de OV-bedrijven (mensen en camera's) en van de politie. Vervolgens een korte toelichting op de financiering van het sociale veiligheidsbeleid in het OV. Afgesloten wordt met een korte uiteenzetting van de complexe situatie rond OV-punten (halte, station, steiger) waarbij de vraag beantwoord wordt, wie verantwoordelijk is voor het 'schoon en heel' houden van de OV-punten.

3.2 Toezicht en handhaving in het openbaar vervoer

Doorgaans wordt ervan uitgegaan dat de vervoerder zelf verantwoordelijk is voor de bedrijfsorde. Dat betekent dat deze een maximale inspanning levert om verstoring te voorkomen en te beperken. Daarbij kunnen de volgende kerntaken worden genoemd:

- service;
- preventie;
- toezicht;
- corrigerend toezicht;
- ondersteuning door bescherming, noodhulp en toezicht op risico locaties.

Concreet dient de vervoerder er voor te zorgen dat de reiziger zich houdt aan de in het Openbaar Vervoer geldende wettelijk vastgestelde (gedrags)regels. Strafrechtelijk optreden tegen niet OV-gebonden strafbare feiten; zoals zakkenrollerij, vernieling, vandalisme, graffiti, verbaal en fysiek geweld, wordt primair als een taak voor de politie beschouwd. Daarbij kan het personeel wel een belangrijke signalerende, registrerende en indien mogelijk een preventieve functie vervullen.

GVB

De sterke arm van het GVB valt onder het bureau Service en Veiligheid en betreft het onderdeel OV-zorg en het onderdeel Metro-zorg. Het onderdeel **OV-zorg** bestaat uit 84 zogenaamde combifunctionarissen en 84 vaste medewerkers en houdt zich voornamelijk bezig met de kaartcontrole. De combifunctionarissen zijn bestuurders die kaartcontroles "erbij doen" (14 weken op, 14 weken af) en hebben een BOA-status. Dit betekent dat ze uitsluitend bevoegd zijn op basis van de Wet Personenvervoer. Omdat hun opleiding en training nog niet zijn afgerond (en ook wegens een gebrek aan capaciteit), wordt nu nog alleen opgetreden tegen het ontbreken van een geldig vervoersbewijs en niet tegen andere overtredingen van de Wet Personenvervoer (zoals huisregels).

De vaste medewerkers hebben de status van BOA plus. Naast de Wet Personenvervoer zijn zij bevoegd voor een aantal relevante artikelen van Wetboek van Strafrecht en Algemene Politie Verordening Amsterdam. Deze medewerkers mogen gebruik maken van handboeien en wapenstok. Bij de vaste medewerkers OV-Zorg ligt het accent op handhaving bedrijfsorde en noodhulp bij incidenten. Naast de autosurveillance wordt ook surveillance te voet uitgevoerd, zowel in het rijdend materieel, als in metrostations.

Kaartcontrole is geen kernactiviteit van deze groep. Bij constatering van strafbare feiten worden de controleurs geacht tot aanhouding over te gaan.

Het onderdeel **Metrozorg** is nog in ontwikkeling en bestaat uit 60 man eigen personeel, 100 man stadstoezicht, 80 man van EPS en 40 man via Securicor. Metrozorg voert geen (repressieve) kaartcontrole uit maar wel toegangscontrole op de stations (ondergronds permanent en bovengronds steeksproefgewijs). Het accent ligt volledig op service en preventief toezicht. Op het moment dat tourniquets zijn ingevoerd, wordt de omvang van het onderdeel Metrozorg teruggebracht.

ConneXXion

Toezicht in en om het busvervoer dat ConneXXion in het ROA-gebied verzorgt, is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente, politie en ConneXXion. Zelf kent ConneXXion drie soorten toezichthoudend personeel: service medewerkers, **VIC'ers** (veiligheids-informatie-controle: medewerkers met een BOA status), en ingehuurd beveiligingspersoneel. Voor het ROA-gebied beschikt ConneXXion over 6 VIC-ers. Op een dagelijks gemiddelde van 2300 diensregelingsuren betekent dit dat slechts 2% van alle ritten begeleid kan worden. Derhalve worden VIC-ers ingezet op incidenten, beruchte trajecten en bekende probleemtijdstippen.

Het ingehuurde beveiligingspersoneel wordt vooral zaterdagavond ingezet op de nachtlijnen. Daarbij gaat het om ongeveer 12 mensen die toezicht houden op het instapregiem op het Leidseplein, op het busplatform op Amsterdam CS en in Volendam. Verder worden er per dag ongeveer 4 mensen ingehuurd voor de controle op de Zuidtangent (ZTG), worden er beveiligingsmensen ingehuurd voor de provinciale lijnen die Amsterdam aandoen⁷ en voor toezicht in Zaandam.

Politie

De regionale politie Amsterdam-Amstelland heeft een convenant afgesloten met het GVB over de inzet van het **OTV** (Ondersteuningsteam Vervoer). Dit team is sinds het tweede kwartaal van 2002 op sterkte en bestaat uit 40 politie surveillanten, 18 wapendragenden en de vaste leiding. Het OTV helpt het GVB bij ondersteuning van de kaartcontroleurs, toegangscontroles en activiteiten die de mogelijkheden van het GVB personeel te boven gaan. Op wekelijkse basis is er een operationeel overleg tussen OTV, GVB, Stadstoezicht en NS. Daarin wordt gezamenlijk besloten wat de operationele activiteiten voor de komende periode worden. De projectleider OTV van de politie fungeert aanspreekpunt richting politie wijkteams.

Camera's

Zowel het GVB (op voertuigen en op stations) als ConneXXion (op voertuigen) maken gebruik van camera's. Bij het GVB betreft het camera's die exclusief voor GVB gebruikt worden. Dit in tegenstelling tot ConneXXion waar de (in totaal 20) gelede bussen met camera's in verschillende concessiegebieden door heel Nederland worden ingezet. Wel zijn zes Zuidtangentvoertuigen sinds november 2002 op proef uitgerust met camera's. In een later stadium zal besloten worden of dit aantal uitgebreid moet worden.

Noot 7 Voorbeeld hiervan is lijn 80 waar beveiligingsmensen vooral ingezet worden ter hoogte van het Amsterdamse Marcanti college

Behalve dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de mate van opvolging van camerabeelden (een vrij essentiële succesfactor), lijkt er geen sprake te zijn van inbedding van camera's in een integrale aanpak. Bovendien wordt kritisch gesproken over de kwaliteit van de apparatuur. De camerabeelden dienen voornamelijk voor gebruik achteraf.

3.3 Financiering

Het Openbaar Vervoer put haar financiën uit diverse bronnen en dat geldt ook voor de gelden voor sociale veiligheid. Hieronder een kort overzicht van de diverse gelden en de bestemmingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar rijksbijdragen en gemeentelijke bijdragen en structurele en incidentele gelden. Daarnaast kan er onderscheid gemaakt worden tussen rijksmiddelen die via het ROA naar de gemeenten stromen en de gelden die de gemeenten beschikbaar stellen uit eigen middelen.

De rijksbijdrage voor het openbaar vervoer is bedoeld voor de algemene exploitatie. Tot circa 1998 was er daarnaast de zogenoemde *VIC-bijdrage* (Veiligheid Informatie Controle), een geormerkte bijdrage voor meer controle in het openbaar vervoer. Vervolgens is deze bijdrage een aantal jaren niet geormerkt, waardoor aparte verantwoording niet langer noodzakelijk was. Op een bepaald moment is in Amsterdam op gemeentelijk niveau besloten om deze bijdrage weer te oormerken.

Thans is er is een *structurele jaarlijkse rijksbijdrage* van ongeveer € 13,61 miljoen (prijspeil 2000), die aangewend wordt voor kaartcontroles. Verder is er een structurele, geormerkte rijksbijdrage van € 1,95 miljoen beschikbaar in het kader van *Projecten Sociale Veiligheid (PSV)*. Deze bijdrage wordt voornamelijk aangewend voor projectmatig werken. Dat betekent dat het GVB een voorstel met verschillende projecten bij de dIVV aanlevert. Vervolgens beoordeelt de dIVV deze projecten en kunnen de goedgekeurde projecten van start gaan. Tot slot is er een structurele, geormerkte rijksbijdrage, bekend als *Van Gijzel I*, van ongeveer € 2,09 miljoen. Deze bijdrage is in het leven geroepen voor extra toezichthouders in steden met railgebonden OV.

Er zijn ook semi-structurele gelden, die structureel lijken te worden. In de Voorjaarsnota 2001 is door het kabinet om een bijdrage van tweemaal € 2,72 miljoen en driemaal € 3,49 miljoen beschikbaar te stellen. Deze gelden staan bekend als de *Netelenbosgelden*. Deze bijdragen dienen besteed te worden over een periode van vijf jaar vanaf 2001 en zijn bestemd voor het gehele ROA-gebied (dus zowel voor GVB als voor ConneXXion).

Deze gelden worden hoofdzakelijk ingezet voor het aantrekken van conducteurs. Het is de wens van de gemeente Amsterdam om in de toekomst alle tramlijnen te voorzien van conducteurs⁸. De (precieze) verdeling van de gelden is nog niet vastgesteld.

Tot slot is er nog een incidentele bijdrage van € 3,99 miljoen onder de noemer van *Van Gijzel II* voor het jaar 2001 (opnieuw specifiek voor steden met railgebonden OV).

Noot 8 Uit onderzoek blijkt de inzet van vaste conducteurs alleen efficiënt is op risicolijnen. In alle andere gevallen is flexibel toezicht niet alleen efficiënter maar ook effectiever. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van ITS naar de effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen (Katteler & Woldringh, 2000). Het RET heeft, op basis van Engelse evaluaties, ook voor flexibele inzet gekozen.

Deze gelden zijn door het GVB aangewend voor extra toezichthouders, extra opleiding Metrozorg en de inrichting van een clustercentrale. Bij een clustercentrale kan gedacht worden aan de aansturing van toezicht door middel van camera's, die geplaatst zijn op diverse stations, vanuit één centrale plek. Het voordeel hiervan is dat mensen speciaal opgeleid kunnen worden voor het uitlezen van camerabeelden en het aansturen van de opvolging.

In Amsterdam is verder besloten om een deel van de rijksbijdrage voor het OV aan te wenden voor politiesurveillanten. Hier is een apart *convenant* voor afgesloten tussen het GVB en de politie. Het gaat om een structurele bijdrage van € 1,45 miljoen.

Een ander deel van de rijksbijdrage voor OV is tot 2002 aangewend voor extra toezicht in de metro. In 2001 is besloten om de metrostations volledig af te sluiten middels tourniquets. Zolang de metro nog niet is afgesloten volgt er jaarlijks een extra gemeentelijke bijdrage van € 2,95 miljoen ten behoeve van toegangscontrole. Het gaat hier om een semi-incidentele bijdrage die stopt bij sluiting van de metrostations. Aangezien de verwachting is dat ondanks de invoering van tourniquets, menselijk toezicht nodig blijft, zal er altijd financiering van de toezichtszijde nodig blijven. De financiële consequenties hiervan zijn nog niet duidelijk.

In Amsterdam zijn mensen met *ID-banen* (instroom/doorstroom regeling), ook wel bekend als Melketiers ingezet als conducteur. Het GVB ontvangt hiertoe rechtstreeks geld van sociale zaken voor deze banen. Het gaat hier om een bijdrage - van circa 9,53 miljoen euro - die in de loop der jaren waarschijnlijk zal afnemen.

Omdat de Melkertgelden en de Netelenbosgelden ontoereikend zijn voor het aanstellen van conducteurs op alle tramlijnen, heeft de gemeente besloten om structureel € 8,62 miljoen (prijspeil 2000) beschikbaar te stellen uit eigen middelen voor conducteurs.

De gelden die vervoerders aan sociale veiligheid willen besteden, dienen veelal apart aangevraagd te worden. Zo staat in het *Programma van Eisen voor de concessie Amstelland-Meerlanden* beschreven dat bedragen voor sociale veiligheid en toegankelijkheid niet worden meegenomen in de exploitatiesubsidie die het ROA aan de concessiehouder verstrekt, maar dat hiervoor apart een aanvraag moet worden ingediend en dat de concessiehouder zich hier afzonderlijk over moet verantwoorden.

In ditzelfde PvE wordt aangegeven dat, indien de Rijksoverheid in de Rijksvergoeding extra middelen beschikbaar stelt ten behoeve van de verbetering van de sociale veiligheid, de concessiehouder hierop een beroep kan doen middels een door hem in te dienen plan, dat door het ROA dient te worden goedgekeurd.

Ter illustratie is in deze inventarisatie het budget voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer in Amsterdam voor 2002 opgenomen (zie tabel 1). Hieruit blijkt dat er een sterke nadruk ligt op controle en toezicht. Of er wordt hier van uitgegaan dat controle en toezicht alle problemen oplossen, of er is (on)bewust voor gekozen om een aantal problemen niet aan te pakken. Deze keuzes zijn echter niet helder te krijgen, waardoor het ook niet mogelijk is om inzicht te krijgen in de doelen die bereikt moeten worden en welke maatregelen daarvoor worden ingezet.

Tabel 1 Sociale veiligheid concessie Amsterdam 2002 (in miljoenen euro)

Structureel

Inkomsten		Uitgaven	
Rijksbijdrage	21,2	Aan GVB	
Gemeentelijke bijdrage	10,4	Kaartcontrole	5,8
Gem. Bijdrage metrowachten*	2,9	Service & Toezicht	5,3
		Metrowachten	3,6
		Metrozorg	2,7
		Politiesurveillanten	1,5
		Conducteurs I/D	3,6
		Conducteurs Reg	10,2
		Conducteurs MW	0,2
		Projecten	2,6
		Inverdien	-1,0
		Totaal	33,9
Totaal	34,5	Totaal	34,5

*Dekking valt weg na plaatsing tourniquets

Incidenteel

Van Gijzel II	4,0	Inhuur toezicht	2,2
		Omscholingscursussen	0,3
		Bouwkosten clustercent.	1,5

Incidenteel

Netelenbos	2,2	Projecten	
------------	-----	-----------	--

3.4 Schoon en heel

Een van de mantra's in de sociale veiligheid is dat het 'schoon, heel en veilig' behoort te zijn. In deze paragraaf wordt expliciet naar de eerste twee punten gekregen: wie is er voor verantwoordelijk dat OV-punten (haltes, stations, steigers) 'schoon en heel' blijven. Hetgeen tevens de vraag oproept, hoe het zit met het eigendom van OV-punten, vervoersmiddelen en railinfrastructuur (waaronder tram- en metrobaan). Naar blijkt is dat een vrij complex verhaal.

Om te beginnen met de stations waarvan zowel het GVB als de NS gebruik maken. Daarvoor geldt dat de gemeente en de NS beide eigenaar zijn van bepaalde te onderscheiden gedeelten (vergelijkbaar met het 'appartementenrecht'). Het beheer en onderhoud is echter vaak verschillend geregeld met als gevolg een sterk wisselende aanblik op één en hetzelfde station.

De bushaltes in Amsterdam en de verkeerspalen zijn eigendom van de stadsdelen. Het beheer en onderhoud van deze haltes is overdragen aan JCDecaux (het voormalige Publex) die ook zorgt voor de plaatsing van het meubilair. JCDecaux mag de opbrengst van de reclame houden in ruil voor het schoonhouden van de haltes. Dit is voor de divv voordeliger dan zelf voor het beheer en onderhoud te zorgen. Ook hier vallen zaken als bestrating en in veel gevallen prullenbakken onder de verantwoordelijkheid van het stadsdeel.

In de ROA-gemeenten rond Amsterdam ligt de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van de infrastructuur, de haltes en de routes naar de haltes en de stations bij de gemeenten. Ook hier is beheer en onderhoud van de haltes echter uitbesteed aan JCDecaux.

Wat de vervoersmiddelen betreft is het GVB eigenaar van de bussen. De tram, metro, veerponten en strategische bedrijfsobjecten zijn in geclausuleerd eigendom bij het GVB. Na afloop van de concessieperiode gaat het eigendom hiervan weer naar de gemeente als opdrachtgever. De gemeente is ook eigenaar van de railinfrastructuur (waaronder tram- en metrobaan en haltes). De bussen die ConneXXion gebruikt, zijn eigendom van ConneXXion.

De dIVV heeft met het GVB een output gericht contract afgesloten over onderhoud en beheer van de tram- en metrohaltes. Dat betekent dat vooraf en achteraf wordt gekeken naar de algehele stand van onderhoud en beheer. Bepaalde zaken bij een halte vallen niet onder dit contract, omdat die zaken eigendom zijn van de stadsdelen. Voorbeelden hiervan zijn prullenbakken op en om de halte en de stoeptegels rondom een halte.

3.5 Conclusies

Toezicht en handhaving, de zogeheten 'sterke arm' in het openbaar vervoer, valt onder regie van de OV-bedrijven. In Amsterdam maakt het GVB daarbij gebruik van de diensten van een apart ondersteuningsteam van de politie. Het GVB heeft hiertoe een apart convenant afgesloten met de politie. Net als met het overleg tussen GVB en politie over het sociaal veiligheidsbeleid an sich, is de betrokkenheid van OM en bestuur hier beperkt tot afwezig.

Ten aanzien van de financiering van het sociale veiligheidsbeleid valt op dat er sprake is van diverse financiers die werken met zowel structurele als incidentele gelden. De incidentele gelden lijken zich bovendien te kenmerken door een enorm ad hoc karakter waardoor het voeren van een structureel beleid bemoeilijkt wordt. Wat de situatie rond OV-punten betreft, valt op dat door de spreiding van verantwoordelijkheden, er geen centrale regisseur is voor het 'schoon en heel' houden.

4 Registratiesystemen en meetinstrumenten

4.1 Inleiding

Om met prestatie-contracten te kunnen werken, helderheid in problematiek te krijgen en het effect van maatregelen te kunnen meten is goede monitoring een must. Daarom zijn bij alle betrokken partijen de bestaande meet- en registratiesystemen besproken en is geïnventariseerd wat wel en niet gemeten wordt, hoe betrouwbaar de cijfers zijn en of zij geschikt zijn voor het maken van prestatie-afspraken waarover het in het Beleidskader SV-OV gaat.

In dit hoofdstuk wordt daarvan, per organisatie een overzicht gegeven. Los van deze inventarisatie is een overzicht gemaakt waarin per instrument gedetailleerd weergegeven wordt welke gegevens worden verzameld en op welk informatieniveau deze gegevens beschikbaar zijn.

Naast cijfers over de sociale veiligheid in het openbaar vervoer bestaat behoefte aan informatie over de sociale veiligheid in de buurten en wijken daaromheen. Het gaat er immers om de veiligheid in het OV tenminste op het niveau van de omringende omgeving te krijgen.

4.2 GVB

Een van de doelstellingen in het *Masterplan Veiligheid* (1999) was de ontwikkeling van een eenduidig registratiesysteem. Hoewel de registratie wel verbeterd is, blijft een probleem dat niet iedereen van het personeel weet dat er registratiesystemen zijn, dat mensen het niet de moeite waard vinden om incidenten te melden en dat het van het individu afhankelijk is wat deze wel of niet meldt.

Met de huidige registratie is het mogelijk een zekere uitsplitsing te maken naar locatie. Het streven is om, wanneer de infovergaring betrouwbaar is, deze te gebruiken als stuur- en beleidsinfo. Aangegeven wordt dat dit zeer wenselijk is, omdat datgene wat wordt aangegeven door personeel of lijnmagagers, vaak niet spoort met hetgeen elders binnen het GVB wordt geregistreerd.

Binnen het GVB zijn 4 informatiebronnen op hun bruikbaarheid voor het maken van prestatie-indicatoren beoordeeld. Deze bronnen zijn het Incidentenregistratiesysteem en het OTRAP van de dienst Service en Veiligheid van het GVB en de Lijnrapportages en de Kwaliteitskoersmeter (KKM) die opgesteld worden door het bureau Kwaliteitszorg van het GVB. In het kader van dit onderzoek is gekeken welke informatie geregistreerd wordt en wat daarvan de kwaliteit is.

Incidentenregistratiesysteem en OTRAP

De dienst Service en Veiligheid omvat drie afdelingen: verkoop, OV-zorg en controle van vervoersbewijzen en trajecten en een bedrijfsbureau dat voor beleidsdoeleinden het cijfermateriaal bijhoudt.

Doel van de registratie is in kaart brengen waar het personeel (!) van het GVB last van heeft⁹, zodat gericht extra (toezichthoudend) personeel kan worden ingezet (gerichte aansturing van de S&V –organisatie).

Een deel van het cijfermateriaal krijgt het bedrijfsbureau (nu nog) aangeleverd door het Communicatie Centrum Verkeer (CCV). Dit orgaan vormt het communicatie c.q. callcenter orgaan voor het gehele GVB. Hier komen meldingen van het personeel over incidenten binnen, van hier uit wordt ook de politie of OV-zorg ingeseind om actie te ondernemen. De incidenten die bij het CCV binnen komen worden (summier) op papier gezet. Daarnaast vindt er registratie plaats op de eindpunten van de routes. Het bedrijfsbureau voert deze papieren registraties op een later moment in het zogeheten **Incidenten-registratiesysteem** in.

Meldingen die door OV-zorg worden afgehandeld, worden in een meer uitgebreid registratiesysteem ingevoerd. Dit systeem dat de coördinatie van de hulpdiensten ondersteunt heet **OTRAP**. Het OTRAP is sinds juni 2002 operationeel en verkeert nog in de testfase. In dit systeem wordt veel meer geregistreerd dan in het Incidentenregistratiesysteem. Bovendien is het de bedoeling dat het OTRAP het Incidentenregistratiesysteem volledig gaat vervangen.

Om de cijfers die ontleend kunnen worden vergelijkbaar te maken met andere informatiebronnen in Nederland is men nu bezig de structuur en de classificering van de delicten volledig overeen te laten komen met definities die in de GVB bedrijfsmonitor gebruikt worden.

OTRAP verkeert nog in de ontwikkelingsfase en biedt nog mogelijkheden bepaalde items (bijvoorbeeld prestatie-indicatoren) in het systeem op te nemen. De dIVV heeft in dat opzicht al gevraagd om in de registratie de gevolgen (materiele schade, geen schade, lichamenteel letsel) op te nemen.

Op dit moment worden in OTRAP alleen de incidenten opgenomen die afgedaan zijn door OV-zorg. Binnen het GVB bestaan echter plannen om ook andere incidenten in dit systeem te integreren.

Het GVB werkt aan een Monitor "schoon-heel-veilig", waarvan de resultaten het OTRAP moet gaan vullen. Hierin worden 5 hoofdgroepen onderscheiden, die inzicht moeten geven in:

- aard en frequentie van agressie (van invloed op de objectieve veiligheid);
- aard en frequentie van overlast (van invloed op de subjectieve veiligheid);
- het kwaliteitsniveau van toezicht en controle;
- het kwaliteitsniveau van intern/extern gerichte hulpverlening;
- het kwaliteitsniveau van voor de klant zichtbare staat van onderhoud.

Als hoofdgroepen van de Monitor zijn nu genoemd:

- 1 agressie
- 2 overlast
- 3 betalingsconflicten
- 4 exploitatie-ondersteuning
- 5 inspecties

Noot 9 Relevant hier is de focus op het personeel. Er is geen garantie dat incidenten waar reizigers mee geconfronteerd worden, maar waar geen personeel bij betrokken is, worden geregistreerd.

Deze hoofdgroepen zijn nader uitgesplitst in subgroepen en verdere onderverdelingen¹⁰.

De dienst Service en Veiligheid houdt in een apart systeem bij hoe groot de personele inzet is, op welke lijnen er gecontroleerd wordt, hoeveel en welke afdoeningen er gegeven zijn en hoeveel passagiers er gecontroleerd worden. Dit systeem is niet onderzocht maar het zou inzicht kunnen verschaffen in het werkproces en is geschikt om te bepalen of het GVB de zwartrijders norm en controle norm haalt. Dit systeem wordt gevoed door ingevulde taakformulieren van de controleurs.

Lijnrapportages en KKM

De **lijnrapportages** verschaffen inzicht in de kwaliteit van de verschillende bus-, tram- en metrolijnen. De informatie is afkomstig van een drietal onderzoekers die dagelijks undercover op verschillende lijnen meereizen. Op een checklist worden verschillende items gescoord. Globaal wordt gemiddeld per jaar 50 keer per lijn meegereden. Het gemiddelde van de bevindingen wordt verwerkt in een rapport met staafdiagrammen. De huidige aanpak levert informatie over de kwaliteit van de fysieke gesteldheid van de lijnen en het materieel. Daarnaast wordt er gecontroleerd hoe de dienstverlening is en of bepaalde personele verplichtingen worden nagekomen. Sociale veiligheid komt slechts terzijde aan bod. Wel bevatten de lijnrapportages uitermate nuttige observatiegegevens over (de gevolgen van) vandalisme/vernieling, graffiti, vervuiling alsmede gegevens over de klantgerichtheid van het personeel.

Naast de lijnrapportages verzorgt het bureau Kwaliteitszorg van het GVB ook de **Kwaliteits Koers Meter (KKM)**. Dit is geen registratiesysteem maar een periodiek terugkerend klantenonderzoek. Hierbij wordt gewerkt met een standaard vragenlijst die wordt uitgezet onder reizigers. Daarbij zitten enkele vragen die voor sociale veiligheid relevant zijn.

Aanvullende registratie en verantwoording

Vanuit het Kwaliteitsbureau is, in het kader van deze rapportage, de suggestie gedaan om in de KKM vragen aan passagiers mee te nemen, die betrekking hebben op sociale veiligheid. Daarnaast is gesuggereerd om de kwaliteitsinspecteurs van het GVB te laten rapporteren over (a) of ze politie, OT-teams en controleurs zien, (b) wat deze doen en (c) wat ze constateren. Op deze wijze zou kwalitatieve output informatie verzameld kunnen worden.

Aan de input zijde is door het Kwaliteitsbureau gesuggereerd om politie, OT-teams en controleurs betere verantwoording te laten afleggen over waar ze zijn geweest en wat ze hebben gedaan. Bijvoorbeeld door een stempel te halen bij de chauffeur/bestuurder in plaats van alleen het nummer van een voertuig te overleggen.

Landelijke-, Bedrijfs- en Personeelsmonitor

Naast bovengenoemde typisch Amsterdamse instrumenten beschikt het GVB over informatie uit monitoren die zowel landelijke als gemeentelijke of regionale uitvoeringen kennen. Soms echter is steekproef of respons te laag voor het destilleren van lokale cijfers.

Noot 10 Zie bijlage: Schema GVB.

De **Landelijke Monitor Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer (SVOV)**, de **Bedrijfsmonitor Sociale Veiligheid** en de **Personeelsmonitor Sociale Veiligheid GVB** worden uitgevoerd door een extern bureau en hebben in principe eenzelfde opbouw.

Voor de eerste twee worden reizigers telefonisch geënquêteerd; hen worden vragen over (on)veiligheidsgevoelens en slachtofferschap voorgelegd, ook wordt gevraagd naar het optreden van het personeel. Informatie van het personeel wordt voor alle drie monitoren verkregen via schriftelijke enquêtes. Het betreft zowel informatie over (on)veiligheidsbeleving als over slachtofferschap; daarnaast wordt gevraagd naar het voorkomen van incidenten en delicten.

Naast deze monitoren voert het GVB in eigen beheer onder het personeel ook een bedrijfsmonitor uit. Ook in deze monitor wordt zowel de beleving, het slachtofferschap als het voorkomen van incidenten en delicten gemeten. Het repertoire aan voorkomende problemen is in deze monitor echter veel breder dan in de eerder genoemde monitoren.

Tot slot kan het GVB nog putten uit de informatie die verzameld wordt door het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). In de **Klantenbarometer** van de **OV-monitor** van het CVOV zijn de gegevens opgeslagen die jaarlijks onder reizigers worden verzameld. De gegevens worden per concessiegebied gepresenteerd en lenen zich bij uitstek voor regionale vergelijkingen. De gegevens hebben betrekking op de (on)veiligheidsbeleving van de reizigers, slachtofferschap, het voorkomen van incidenten of delicten en de tevredenheid met het optreden van het personeel.

4.3 ConneXXion

Sinds 2 à 3 jaar registreert de afdeling Centrale Verkeersleiding (CVL) in het **Calamiteitenoverzicht** incidenten die door de chauffeurs worden gemeld. Dit betreft zowel meldingen op het moment dat een incident plaatsvindt als achteraf. Als een incident zich voordoet, kunnen chauffeurs een noodpedaal in de bus indrukken waardoor de CVL kan meeluisteren.

De CVL stuurt vervolgens, afhankelijk van de situatie, medewerkers van ConneXXion, de politie of een maatschappelijke werker op het probleem af.

Ook achteraf kunnen chauffeur melding maken van incidenten. De meeste meldingen hebben betrekking op agressie en verbaal geweld tegen de chauffeur (voornamelijk in verband met plaatsbewijsgeschillen), overlast door jongeren, vernieling en graffiti. Chauffeurs melden tevens incidenten tussen de passagiers maar die worden wel veel minder gemeld dan agressie tegen de chauffeur. Overigens is het zo dat chauffeurs niet alle incidenten melden en dat incidentenrapportages daarom niet volledig zijn. Op een overleg van managers worden de registratie uitkomsten in de grote lijn besproken en naar aanleiding daarvan worden maatregelen genomen.

Naast het calamiteitenoverzicht van de CVL wordt in de volgende systemen informatie over sociale veiligheid opgeslagen:

- Kwaliteitsthermometer ConneXXion;
- Personeelsmonitor/Bedrijfsmonitor;
- Klantenbarometer, OV-Monitor;
- Controle overzicht van VIC medewerkers.

In de **Kwaliteitsthermometer** zijn twee vragen over sociale veiligheid opgenomen. De aard van deze vragen kon door ConneXXion niet worden vrijgegeven omdat de gegevens de opdrachtgever toebehoren. Het ligt in de bedoeling de vragen uit de Kwaliteitsthermometer in de OV-Monitor voor de concessiegebieden van ConneXXion mee te laten lopen.

Daarmee zal deze informatie frequenter beschikbaar zijn dan nu het geval is. Voor informatie over Bedrijfs- en Personeelsmonitor en over de Klantenbarometer van de OV-Monitor verwijzen we naar de opmerkingen die onder het kopje 'GVB' zijn gemaakt.

VIC controles van ConneXXion resulteren in rapportages waarin informatie over incidenten is opgenomen. Deze informatie wordt door ConneXXion als vertrouwelijk beschouwd en kon daarom in het overzicht niet worden meegenomen.

Voorts komen er meldingen van chauffeurs uit het reguliere overleg met vertegenwoordigers en bestaan er interne werkgroepjes sociale veiligheid. Daarnaast verzamelt ConneXXion informatie via een landelijke werkgroep sociale veiligheid van het ministerie van V&W.

Tot slot werkt ConneXXion met beveiligingsbedrijven die iedere week rapporteren wat ze gedaan hebben en wat ze tegen zijn gekomen.

Een afsluitende opmerking die ConneXXion in deze maakt is dat zij met heel veel opdrachtgevers te maken heeft, die alle hun eigen eisen ten aanzien van onder andere infovergaring en rapportage hebben. Derhalve wordt gepleit voor een uniforme landelijke (en zo eenvoudig mogelijke) infovergaring.

4.4 NS

De NS maakt gebruik van het klantoordeel (in de trein en op het station) en van incidentenregistraties. De klantbeleving staat echter voorop. Verder luistert men bij de NS naar mensen op de straat: de schoonmakers, de beveiligers, de ondernemers op een station, de medewerkers. De incidentregistratie dient vervolgens als check of er inderdaad sprake is van een probleem.

De NS kent drie meetinstrumenten die in het licht van de sociale veiligheid informatie verschaffen. Het **Klanttevredenheidsonderzoek** dat in opdracht van het Programmabureau Sociale Veiligheid door de afdeling Marktonderzoek en Advies (MOA) van de NS wordt uitgevoerd, meet de (on)veiligheidsbeleving van de treinreizigers en diens mening over de klantvriendelijkheid van het personeel.

Via **Railpocket**, sedert enkele jaren uitgevoerd door NS-Reizigers, registreert men vooral incidenten. Conducteurs en medewerkers van Proces Bijzondere Taken zijn in bezit van een draagbare computer (de Railpocket) waarop gegevens over voorvallen worden ingevoerd. Omdat de laatste groep het systeem maar incidenteel gebruikt bevat Railpocket vooral gegevens over incidenten die zich tijdens de rit voordoen. Het gebruik van het systeem is afhankelijk van de welwillendheid van de medewerkers; het gaat om een vrijwillig instrument dat in de praktijk zeer onregelmatig wordt toegepast, afhankelijk van het dienstdoende personeel, de drukte, etc. De cijfers blijken dan ook niet erg hard te zijn. Jammer is dat (de zeer beperkte) gegevens over stations naar baanvakken worden toegeschreven, waardoor het instrument voor lokale informatie onbruikbaar is.

De Spoorwepolitie en het Programmabureau Sociale Veiligheid hebben recent een convenant gesloten dat het mogelijk moet maken via het programma GIDS veiligheidsgegevens per station op te vragen.

Tot slot wordt vier maal per jaar door NS een schriftelijke enquête in de trein uitgevoerd, de **NSR-Omnibus enquête**. Deze enquête bevat vragen over de (on)veiligheidsbeleving en het feitelijk slachtofferschap van reizigers tijdens de rit. De slachtoffer-vragen zijn vergelijkbaar met die uit de Bedrijfsmonitor SV GVB (1999) en de Landelijke monitor SVOV (2000), de vraagstelling waarmee de gevoelens worden gepeild zijn in de **NSR-Omnibus** enquête echter veel uitgebreider. Helaas is het niet mogelijk de informatie te specificeren naar gebied, lijn, tijd of traject.

4.5 dienst OOV Amsterdam

Als referentie voor de gegevens over de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is maar mondjesmaat informatie beschikbaar.

De **Monitor Leefbaarheid en Veiligheid** biedt voor Amsterdam enkele referentiecijfers in het openbaar gebied, op het niveau van stadsdelen en wijkteams. De monitor geeft informatie over het voorkomen van incidenten, over slachtofferschap en over (on)veiligheidsgevoelens. Het type incidenten wijkt echter af van dat uit de vervoersonderzoeken. Vergelijking van cijfers blijft daarom moeizaam.

De **PolitieMonitor Bevolking**, een slachtofferenquête, biedt eveneens enkele gegevens over het voorkomen van incidenten in de openbare ruimte op buurniveau.

4.6 ROA

Er wordt geen incidentenregistratie bijgehouden door de ROA-gemeenten. Op klachten (brieven) wordt door de gemeenten rechtstreeks (maar op verschillende wijze) gereageerd. ROA-gemeentes zelf doen ook geen onderzoek naar sociale veiligheid. Van de ROA-gemeenten is de gemeente Haarlemmermeer momenteel bezig met een 'Visie op het onderliggend Openbaar Vervoer', waarin aandacht besteed wordt aan sociale veiligheid. Vooral looproutes naar haltes en stations worden op sociale veiligheid gescand door de gemeente. In Diemen loopt een vergelijkbaar traject.

4.7 Politie/OTV

Uit de politiecijfers is het nagenoeg onmogelijk om informatie over veiligheidsincidenten in het openbaar vervoer te halen (wel over totalen, al moet dat met de nodige zorgvuldigheid worden bekeken, maar niet over de spreiding). Het bedrijfsprocessensysteem dat binnen het Amsterdamse korps gebruikt wordt (x-pol) leent zich daar niet voor, omdat niet op trajectniveau maar op plaats(naam) wordt geregistreerd. Dit betekent dat bijvoorbeeld veel incidenten die eigenlijk op één van de trajecten gebeuren geregistreerd worden op Amsterdam CS. Het OTV heeft (nog) geen eigen registratiesysteem. Met de afdeling managementinformatie binnen het korps is het OTV nu een pilot gestart gericht op locatieherkenning van het metronet. Locatieaanduiding wil zeggen dat bijvoorbeeld het baanvak in de registratie aangegeven wordt (b.v. tussen Sloterdijk en Lelylaan; verdieping in primair proces bij plaats delict).

Een bottleneck voor aanpassingen van de politieregistratie is dat elke verandering in x-pol goedgekeurd moet worden door een landelijke toetsingscommissie die als beheerder optreedt. Daarnaast hebben de verschillende partners waarmee de politie samenwerkt ook allemaal weer hun eigen informatiebronnen en manier van registreren. Om toch tot een gezamenlijke aanpak te komen is de politie bezig met het ontwikkelen van diverse formats voor de partners waarin staat aangegeven wat de politie aan informatie van hen nodig heeft. De partners zorgen dan op wekelijkse basis voor de vertaalslag van hun eigen cijfers naar het format. Hier en daar heeft het zelfs ook al geleid tot wat aanpassingen in de verschillende registratiesystemen. Uiteindelijk wil de politie toe naar één standaardsysteem voor alle relevante partners.

X-pol bevat wel referentiemateriaal van (geregistreerde) incidenten en delicten in de openbare ruimte. Deze gegevens kunnen op buurtniveau worden verkregen, maar dit is een arbeidsintensief karwei.

4.8 Conclusie

Het is duidelijk: er wordt veel gemeten en veel geregistreerd in het openbaar vervoer. Zodra we het over sociale veiligheid hebben krimpt de omvang vaak tot slechts enkele items in, maar toch, alles bij elkaar is er een grote hoeveelheid cijfermateriaal. Wellicht zelfs wel te veel. Sommige onderwerpen worden langs drie, soms vier verschillende systemen in kaart gebracht. En steeds weer op een net iets andere wijze. Dat is jammer, want veel van het materiaal is daarmee ongeschikt voor vergelijking en ongeschikt voor het doel dat ons in het licht van het Beleidskader SVOV voor ogen staat. Zo is het OTRAP, toch een zeer belangrijk instrument van het GVB, feitelijk opgezet om het eigen personeel aan te kunnen sturen. Dat vertaalt zich in de gehanteerde meetmethode en de operationalisering van ons onderwerp.

De gehanteerde definities van sociale veiligheid, zo die al worden gegeven, lopen in de diverse instrumenten zo zeer uiteen dat het de cijfers ook vanuit dat oogpunt moeilijk vergelijkbaar maakt. Er is vooral meer standaardisering nodig om gegevens te genereren die voldoen aan de eisen die het opstellen van prestatie indicatoren daaraan stellen.

De diepgang van de informatie is over het algemeen gering en veelal ontbreekt de mogelijkheid tot differentiatie naar plaats en tijd. GVB, ConneXXion en NS gebruiken afwijkende meetmethoden en meten ook uiteenlopende items.

Toch is dit laatste wellicht nog het minst grote probleem. Met goede wil is er veel in de systemen aan te passen, zonder dat dit tot ingrijpende wijzigingen hoeft te leiden. Zoals werd aangegeven staan verschillende partijen open voor aanpassingen van de vraagstelling in de instrumenten. Het bestaande materiaal heeft zeker potenties. Gezien de vergelijkbare uitgangspunten van de Bedrijfs- en de Personeelsmonitor (zowel op lokaal/regionaal als landelijk niveau) kunnen deze monitoren voor GVB en Connexxion tegemoet komen aan de wens tot spiegelen, *mits de monitoren in de toekomst structureel en gestandaardiseerd worden uitgevoerd.*

Hetzelfde geldt voor de OV-Monitor. Een deel van de vragen spoort met die van Bedrijfs- en Personeelsmonitor. Verdere afstemming en standaardisering ligt ook hier binnen de mogelijkheden.

Wat betreft de vragen over het objectieve slachtofferschap van reizigers is zelfs een vergelijking te trekken met de NSR-*Omnibus* enquête, *mits deze laatste gebiedsgebonden informatie gaat leveren.*

Nijpender is wellicht dat de waarde van een deel van de registratiesystemen en meetinstrumenten afhankelijk is van de luim van de toevallige medewerker van de dag. Doordat persoonlijke maatstaven worden gehanteerd, zal de één alleen de zwaarste gevallen registreren, terwijl de ander bijna alles registreert. Dat maakt veel van de huidige informatie tot een onbetrouwbare graadmeter.

Tot slot zien we in twee opzichten 'biases' (bevooroordelingen) in het informatiemateriaal ontstaan.

Ten eerste is het dark number (de onbekende/niet geregistreerde gevallen die wel werkelijk plaatsvinden) zo groot dat stijgingen en dalingen geen – of een onduidelijke – relatie hebben tot wat er werkelijk gebeurt. Een voorbeeld: een stijging van het aantal gevallen van geweld in OTRAP en/of het politie bedrijfsprocessen systeem hoeft niet te duiden op een echte stijging, maar kan heel goed veroorzaakt worden door een grotere aandacht van de kant van de registrerende instelling en/of personen. Iets 'goeds' (meer actie) lijkt dan te resulteren in iets 'slechts' (meer gevallen in de registratie). Enige voorzichtigheid en deskundigheid bij het gebruik van registraties is daarom wel vereist.

Ten tweede worden de registratiesystemen en meetinstrumenten toegepast door de instellingen waar bijvoorbeeld de DIVV of hogere beslissers de prestaties van willen meten. Als men over niets meer beschikt dan deze informatie dan is dat niet heel wijs. Er dreigt dan een situatie dat de gecontroleerde instellingen gaan spelen met de cijfers. Registraties en metingen zijn nuttig en nodig maar men moet *daarnaast* ook beschikken over alternatieve bronnen van informatie en metingen en registraties die als het ware geheel 'buitenom' tot stand komen. Kwaliteitsmetingen onder reizigers en nog breder de hele bevolking (OOV leefbaarheidsmonitor e.d.) zijn hier goede voorbeelden van.

In dat laatste schuilt ook een van de grootste gebreken van de huidige meetinstrumenten en registratiesystemen: er wordt nog een heleboel niet gemeten. Van de kant van het GVB heeft dit men name te maken met de nadruk op incidenten waar personeel bij betrokken is. In algemene zin is er weinig inzicht in de onveiligheid waar de reiziger mee geconfronteerd wordt, de beleving die de reiziger daarbij heeft en het oordeel van de reiziger over de veiligheid op haltes en stations en de directe omgeving daarvan.

Tot slot ontbreekt het momenteel aan goede referentiecijfers, waartegen de gegevens over de sociale veiligheid bij gebruik van het openbaar vervoer gelegd kunnen worden naast die in de omgeving van het betreffende openbaar vervoer (traject/halte). In Amsterdam kan de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid worden uitgebreid. In het ROA-concessiegebied van ConneXXion ligt hier nog een opgave.

4.9 Overzicht

In bijlage 4 is een samenvatting gegeven van hetgeen de diverse onderzoeksinstrumenten meten, afgezet tegen de onderwerpen zoals ze in de definitie van sociale veiligheid in het onderhavige project zijn benoemd: onveiligheidsgevoelens, delicten en incidenten. De kruisjes geven aan dat het onderwerp door het betreffende instrument wél wordt gemeten.

5 De documenten: analyse van bestaand beleid

5.1 Inleiding

Als startpunt voor de inventarisatie is het bestaande beleid genomen zoals dat is verwoord in officiële stukken van betrokken actoren. Voor zover deze stukken ter beschikking zijn gesteld, zijn deze geanalyseerd en gebruikt als basis voor de interviews met betrokken actoren (zie hoofdstuk 6). In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de belangrijkste punten uit de documentanalyse. Een kanttekening die vooraf gemaakt dient te worden is dat papier nog altijd geduldig is.

5.2 GVB

Notitie Sociaal Veiligheidsbeleid 1996

Het eerste relevante GVB-stuk over sociale veiligheid is de notitie *Sociaal Veiligheidsbeleid* (1996). Volgens deze notitie dient openbaar vervoer concurrerend te zijn met alternatieve vervoersmiddelen (qua comfort en prijs) en heeft de vervoerder een zorgplicht jegens de klant (veilig vervoer).

Onderkend wordt dat sociale veiligheid niet alleen bereikt wordt via toezicht en controle maar dat ook andere middelen nodig zijn. Desondanks staat in deze notitie het gewenste controleregime centraal. Wat de metro betreft is het streven te komen tot een gesloten instapregime middels tourniquets. Omdat er sprake is van met de NS gedeelde platforms (Duivendrecht, Amstel en Bijlmer) wordt verwacht dat repressieve controle nodig zal blijven. Om tot een vermindering van het zwartrijden op de tram te komen, is begonnen met de herintroductie van de vaste conducteur. Dit vergt echter een behoorlijke inzet van mensen. Voor de bus is het eenvoudig om tot het gewenste controleregime te komen (de enige ingang is langs de chauffeur).

In de notitie *Sociaal Veiligheidsbeleid* (1996) wordt ingegaan op een deelonderzoekje waaruit blijkt dat:

- er geen gedeelde managementvisie is op het belang van sociale veiligheid in relatie tot de vervoerstaak;
- er bij 'actoren' (bus, tram, metro, directie) geen gemeenschappelijkheid is over personele, financiële en organisatorische randvoorwaarden van dat beleid;
- de interne en externe geloofwaardigheid sterk is aangetast, omdat veel van de plannen gebaseerd zijn op 'besluiten' die niet nagekomen (kunnen) worden.

Geconcludeerd wordt dat het sociale veiligheidsbeleid een hoog 'sluitstuk' gehalte heeft, hetgeen keer op keer leidt tot frustratie bij de uitvoeringsorganisatie en ergernis bij externe actoren. Als reactie op deze conclusie en ter verbreding van het draagvlak voor het (sociaal) veiligheidsbeleid van het GVB, is een stuurgroep geformeerd, met vertegenwoordigers van gemeente, OM en de politie.

Masterplan Veiligheid (1999)

Een tweede notitie over het sociaal veiligheidsbeleid van het GVB, en het belangrijkste stuk tot nu toe, verschijnt in 1999 onder de titel *Masterplan Veiligheid*.

Deze notitie begint met een boeiende sfeertekening: in en om het GVB bestaat grote onrust over de mate van onveiligheid in het vervoer, er is matig inzicht in de problematiek, het GVB heeft tot dusverre onvoldoende ondernomen en heeft op dit terrein een slechte reputatie bij interne en externe partners waar het gaat om daadkracht, betrouwbaarheid en beleidsontwikkeling. Desalniettemin meent men dat er sprake is van een 'window of opportunity'¹¹ om het sociale veiligheidsbeleid op de rit te zetten.

Sociale veiligheid wordt in het Masterplan onderscheiden in **objectieve veiligheid**, het daadwerkelijk slachtoffer worden van een bepaald delict (niet alleen strafrechtelijke delicten maar ook zaken als het overtreden van huisregels, onbeschoft gedrag e.d.), en **subjectieve veiligheid**, de perceptie van onveiligheid, waardoor het verblijf in het openbaar vervoer of op het werk minder aangenaam wordt. Aangegeven wordt dat in 1997 vooral de veiligheid van het personeel een probleem blijkt te zijn

Als gewenst eindbeeld is geformuleerd dat *"in 2004 het GVB een organisatie is die doeltreffend en doelmatig met de (sociale) veiligheid van haar personeel en passagiers omgaat"*. Ten aanzien van de veiligheid is *"in 2004 de zowel door het personeel als door de passagiers ervaren sociale veiligheid in het GVB openbaar vervoer beter dan het landelijk gemiddelde."*

Tenslotte heeft het GVB in 2004 *"samen met interne en externe partners, een beleid ontwikkeld (en voert dat uit) dat voldoende aandacht besteedt aan preventie, beheersing en nazorg van sociale onveiligheid. Dit beleid wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld. Een adequaat managementinformatiesysteem ten aanzien van (sociale) veiligheid staat aan de basis van dit beleid."*

Als kanttekening bij deze (hoge) ambities, stelt het GVB dat een periode van vijf jaar om het gewenste eindresultaat volledig te realiseren ambitieus, maar realistisch is. In de periode van vijf jaar wil het GVB via zo klein en concreet mogelijke verbeterprojecten, langzaam maar gestaag naar het – opzettelijk – globaal geformuleerde eindbeeld toewerken. Naar verwachting zijn, om dat eindbeeld te realiseren, soms forse technische, culturele en organisatorische verbeteringen nodig, elk met hun eigen, soms lange, tijdslijn.¹²

Als aanpak kiest het GVB in het Masterplan voor een werkplan met drie hoofdlijnen:

- optimaliseren wat er al is;
- uitvoeren van wat reeds is toegezegd;
- ontwikkelen wat nog ontbreekt.

Wat organisatie betreft wordt een Stuurgroep Sociale Veiligheid opgericht op directieniveau die de volgende opdracht meekrijgt:

- 1 het ontwikkelen van een eenduidig registratiesysteem;
- 2 het doen van voorstellen voor het ontwikkelen van een structureel preventief beleid;
- 3 het ontwikkelen van een eenduidig stelsel van maatregelen bij incidenten, inclusief de opvang en begeleiding van medewerkers;

Noot 11 Op moment dat het Masterplan wordt geschreven, wordt het GVB gereorganiseerd, is de maatschappelijke onrust op zijn hoogtepunt en hebben er enkele geruchtmakende incidenten plaatsgevonden.

Noot 12 Voor een overzicht van de in het Masterplan opgenomen maatregelen en projecten, zie bijlage.



- 4 het nemen van initiatieven naar vertegenwoordigers van bevolkingsgroepen en het in overleg met hen ontwikkelen van maatregelen ter voorkoming van incidenten.

Daarnaast is de directeur P&O eindverantwoordelijk gemaakt voor het Masterplan; is een Stafbureau Veiligheid opgericht; een Regiegroep opgericht met daarin GVB, politie, gemeente en OM; en is een zogenaamde 'tribune' ingesteld bestaande uit (een regelmatig wisselende groep) personeelsleden.

De projectuitvoering valt in drie fasen uiteen: de *startfase* in het najaar van 1999; de *'going concern' fase* waarin iedereen zijn plek en werkwijze kent en waarin met grote regelmaat projecten worden opgestart, uitgevoerd en afgerond (2002 tot 2003); en de *eindfase* waarin het merendeel (80%) van de gewenste zaken is ontwikkeld, de noodzaak om verder te ontwikkelen dus minder wordt gevoeld en er eigenlijk al sprake is van een bevredigend veiligheidsbeleid (2003). In 2004 vindt een overall evaluatie plaats en worden de beleidskaders voor de daarop volgende jaren ontwikkeld.

Jaarverslag 2001

Wanneer het *GVB Jaarverslag 2001* verschijnt, is het Masterplan ongeveer halverwege en kan een eerste balans worden opgemaakt. In het *Jaarverslag* wordt aangegeven, dat het Masterplan Veiligheid leidend is voor het sociale veiligheidsbeleid van het GVB. De filosofie van het GVB is dat menselijk toezicht nodig is om het veiligheidsgevoel van reizigers en personeel te verhogen. Technische middelen zoals camera's en mobilifoons zijn daarbij ondersteunend. Het streven is daarom om op alle trams vaste conducteurs in te voeren. Geld en werving vormen daar echter een struikelblok.

Voor wat betreft het veiligheidsgevoel in de metro wordt veel verwacht van het opknappen van stations. Met name op het aspect sociale veiligheid worden de stations aangepast aan de eisen van deze tijd: geen onoverzichtelijke hoekjes maar open en heldere stations.

Intensievere (metro) controle in 2001 heeft volgens het Jaarverslag geleid tot verbetering van het betaalgedrag maar zou ook overlast in algemene zin tegen zijn gegaan. Hiervoor was veel waardering van reizend publiek en politiek. Het uitvoeren van dekkende ingangscntroles op alle ondergrondse metrostations bleek niet altijd mogelijk door een tekort aan beschikbaar personeel. De verwachting is dat dit probleem verholpen kan worden door het plaatsen van tourniquets in combinatie met menselijk toezicht en controle.

Het blijkt dat extra controle en de herinvoering van conducteurs op de tram het betaalgedrag positief beïnvloedt. Helaas blijkt het moeilijk om voldoende conducteurs te vinden (geschikt en passend binnen de regelingen) en het ziekteverzuim onder de conducteurs is bijzonder hoog. De zwaarte van de functie heeft tot een discussie geleid om van de functie van conducteur een reguliere baan te maken.

Themanummer Spits

In een themanummer over sociale veiligheid van het GVB-blad *Spits* wordt aangegeven dat het GVB sociale veiligheid ziet als een combinatie van repressie en preventie. Het GVB wil daarom op iedere tram een conducteur, meer toezichthouders in de metro naast tourniquets met chipkaart en camera's in alle bussen, trams, metro's en metrostations.

Verder meent het GVB dat sociale veiligheid ook vraagt om het met elkaar naleven van regels en ons normaal gedragen. Erkend wordt dat een actievere rol ook meer incidenten oplevert.

Een boeiende opmerking over camera's in het themanummer van *Spits*, is dat het primaire doel van camera's (zoals in 1995 geformuleerd door GVB en politie) de veiligheid van het rijdend personeel is en pas daarna die van de passagiers. Volgens het GVB dienen de camera's preventief te werken door het mogelijk te maken achteraf te identificeren. Daarnaast zouden ze het gevoel van veiligheid van het personeel dienen te versterken door ze het gevoel te geven er niet alleen voor te staan.¹³

Ingegaan wordt op de oprichting van het bureau Service en Veiligheid en aangegeven wordt dat toen het veiligheidsbeleid nog was ondergebracht bij de vier bedrijfsonderdelen (bus, tram, metro, veren) het een sluitstuk op de begroting vormde. Nu is er bureau dat voor alle vier de bedrijfsonderdelen de veiligheid verzorgt, conform de wens van de gemeente Amsterdam (zie Beleidsnota Openbaar Vervoer 2001).

Afgesloten wordt met de opmerking dat communicatie over veiligheidszorg belangrijk is. Men heeft het gevoel dat het personeel hierdoor bewuster is geworden van onveilige situaties en het gevoel van veiligheid van reizigers is gegroeid. In het *Masterplan* werd communicatie, zowel intern als extern, zelfs als een essentieel onderdeel gezien van de aanpak van sociale veiligheid.

RI&E 2002

Uit de *concept Risicoinventarisatie en -evaluatie (RIE) Metro* (april 2002) blijkt de communicatie echter nog niet optimaal te zijn. Het door een centraal geleide stuurgroep opgestelde beleidsstuk "*is niet of nauwelijks bekend bij de medewerkers van het metrobedrijf.*" Aangegeven wordt dat er wel een groot aantal maatregelen zijn uitgevoerd om de blootstelling aan agressief gedrag van passanten en passagiers te verminderen maar dat "*ondanks deze maatregelen de directie geen voldoende duidelijk of overtuigend beleid heeft opgesteld t.a.v. agressiviteit*".

Verder wordt in de concept RI&E gemeld dat de ongevallenregistratie, melding en -analyses "*het niet mogelijk maken lering te trekken uit voorgaande incidenten en soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.*" Tenslotte wordt opgemerkt dat ongevallen "*mondeling worden gemeld naar de centrale verkeersleiding, maar onvoldoende geregistreerd en niet geanalyseerd.*" ■

5.3 Gemeente Amsterdam

Beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld (2000)

De gemeente Amsterdam is (gedelegeerd) opdrachtgever van het GVB en kent in haar beleidsstukken ook een plaats toe aan het onderwerp sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Noot 13 Zonder directe opvolging hebben camera's maar een beperkte preventieve werking. Als bovendien de beelden naderhand niet geschikt blijken (of niet gebruikt worden) voor identificatie en vervolging dan verdwijnt al snel het vertrouwen in camera's. Los daarvan lijkt van een inbedding van cameratoezicht in een integrale aanpak geen sprake te zijn.

Zo wordt in het *beleidsprogramma Aanpak Agressie en Geweld* (2000) ingegaan op onderzoek dat erop duidt dat een kwart van de Amsterdamse bevolking het OV (soms) mijdt uit angst voor agressie en geweld.

Veiligheid in het openbaar vervoer, en het verbeteren hiervan, wordt in het beleidsprogramma verbonden aan rondhangende jeugd, schooljeugd, publiek in de openbare ruimte, uitgaanspubliek en gemeentelijk personeel. De in het beleidsprogramma genoemde oplossingen sluiten hierop aan en bijna allemaal afkomstig uit het *Masterplan Veiligheid* (1999) van het GVB. Nieuw is het streven van het Openbaar Ministerie om samen met de partners aan een protocol te werken waarin afspraken staan over de afdoening van zaken van agressie tegen GVB-personeel.

Voortgangsrapportage Aanpak Agressie en Geweld (2001)

In deze voortgangsrapportage blijkt echter dat de voorgestelde uniforme aanpak van agressie en geweld tegen gemeentelijk personeel (het GVB-personeel is in dienst van de gemeente) door gebrek aan middelen is stilgelegd. Ook blijkt het moeilijk om voldoende conducteurs te vinden en de financiering hiervoor rond te krijgen. De gemeente geeft verder aan dat de mobiele kaartverkoop voor de nachtbussen is stilgelegd en dat er onvoldoende vervoersaanbod is om horecabezoekers af te voeren.

Tot slot wordt aangegeven dat het door de gemeente gehanteerde model van lichte coördinatie minder goed werkt bij het reeds vastgestelde GVB totaalprogramma *Masterplan Veiligheid*. Door de brede opzet van dit plan is het voor de gemeente niet altijd mogelijk vat te krijgen op de implementatie en uitvoering van de diverse deelactiviteiten. Daarom is het ook niet goed mogelijk gebleken een totaal inzicht op de voortgang te krijgen.

Beleidsnota Openbaar Vervoer (2001)

In haar *Beleidsnota Openbaar Vervoer* (2001) signaleert de gemeente Amsterdam dat sociale veiligheid, ondanks de vele inspanningen, een probleem blijft waarvan zowel de reiziger als het OV personeel hinder ondervinden. Zo vormen de steeds groter wordende gevoelens van sociale onveiligheid voor sommigen een barrière voor het gebruik van het OV en beperken de actieradius voor personen die hiervan afhankelijk zijn. De gemeente wenst daarom een structureel hoge waardering voor de sociale veiligheid in en rond het OV door de (potentiële) reiziger te worden bereikt (van waardering 5,5 naar 6,5 binnen 3 jaar). Dit zal dan ook tot uitdrukking moeten komen in het prestatiecontract sociale veiligheid dat de gemeente met het GVB afsluit.

Verder constateert de gemeente dat gevoelens van sociale onveiligheid deels bestaan op de route naar de halte. Dit vraagt om een aanpak, waarbij onder meer de medewerking van de stadsdelen noodzakelijk is. In algemene zin streeft de gemeente er, volgens deze beleidsnota, naar om de komende jaren het sociale veiligheidsbeleid verder te intensiveren.

Ten aanzien van het GVB als uitvoerder van het sociale veiligheidsbeleid voorziet de beleidsnota in twee belangrijke doelstellingen: een betere organisatorische inbedding van het sociaal veiligheidsbeleid en een integraal beleidsplan 'sociale veiligheid' (met als aangrijpingspunten service, controle, toezicht en de inrichting van haltes en stations).

Een intensivering van de traditionele instrumenten toezicht en controle wordt gezien als een belangrijk aangrijpingspunt voor de bevordering van sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

De te nemen maatregelen op dit punt betreffen het realiseren van een gesloten instapregime voor bus, tram en metro; fysieke aanpassingen (met name metrostations en de routes naar halten); betere service; en een gezamenlijke aanpak van probleemgroepen

College-akkoord Amsterdam 2002-2006

De komende jaren streeft de gemeente Amsterdam krachtens het *College-akkoord* naar een openbaar vervoer "*waar je je weer prettig in voelt*". Dit enerzijds door conducteurs op alle tram,s hetgeen moet leiden tot een vermindering van agressie en zwartrijden. Anderzijds door veiligere stations: NS stations door aanpak van fysieke ruimte rond de stations en metrostations door het toepassen van tourniquets en invoeren van landelijke chipkaart. Daarnaast dient een onderhoudsprogramma te worden uitgevoerd met speciale aandacht voor opheffen van 'onveilige' situaties.

Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT): Tourniquets

Wat de invoering van tourniquets in de Amsterdamse metro betreft, dient een projectplan ter financiering te worden voorgelegd aan Rijkswaterstaat Noord-Holland (V&W). De methode die daarbij gehanteerd wordt is de zogenaamde MIT-procedure (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport).

In het kader van de MIT-procedure is in juni 2002 het zogeheten MIT-3 document aangeboden. In dit document wordt voorgesteld (mede op basis van reizigersinspraak en overleg met de Commissie Verkeer Vervoer en Infrastructuur van de gemeente Amsterdam) om twee personeelsondersteuningsvarianten uit te werken¹⁴:

- Personeel in elk metrostation maar niet bij elke controlelijn.
- Personeel in de vorm van vliegende brigades.

Begin 2003 wordt het MIT 4/5 document ingediend bij V&W/ROA. Het gaat dan om de definitieve go/no-go beslissing.

Jaarcontract Sociale Veiligheid 2002

In het meest recente contract dat de gemeente Amsterdam met het GVB heeft afgesloten beperken de afspraken zich tot de input van personeel (waar heel concreet over uren gesproken wordt) en over het realiseren van specifieke projecten gericht op verbetering van de sociale veiligheid (geen toelichting).

Enkele bijzondere punten in het contract vormen de wens om een strategisch beleid met betrekking tot het onderwerp sociale veiligheid te ontwikkelen (hiertoe dient het beleidskader dat aan de onderhavige inventarisatie is gekoppeld) en een verwijzing naar de eventuele invoering van een nieuw (regio)bekostigingssysteem. In verband met dit (regio)bekostigingssysteem heeft de gemeente belang bij het realiseren van een zo groot mogelijke groei van het OV (met andere woorden: meer reizigers).

Noot 14 Uit onderzoek naar de verwachte veiligheidseffecten van de invoering van tourniquets bij de NS (J. Wever en P. van Soomeren, NS Safety Case, DSP-groep, 2002) blijkt dat de invoering van tourniquets, mits onderdeel van een integraal pakket aan maatregelen, vooral effect heeft op het aantal zwartrijders. Het effect op andere vormen van onveiligheid is minder en kan zelfs negatief zijn (dit opnieuw afhankelijk van de inbedding van tourniquets in een geheel aan maatregelen). Met name de aanwezigheid van personeel (bij de poortjes en op het station als geheel) kan daarbij een kritieke factor vormen.

De makke van het contract zit in de afspraken over informatie die de gemeente nodig heeft om te kunnen monitoren. Zoals in hoofdstuk 4 is toegelicht, leveren de huidige instrumenten niet de informatie die nodig is om daadwerkelijk te kunnen monitoren.

5.4 ConneXXion¹⁵

Veiligheidsplan 2000

In dit veiligheidsplan, opgesteld door de regio Noordwest samen met de ondernemingsraad van ConneXXion, staat de veiligheid van passagiers en personeel centraal. Deze moet, op de korte of lange termijn, bereikt worden door maatregelen die zijn gericht op:

- de veiligheidsketen;
- doelgroepen;
- vervoersmodaliteit (vooral de bus);
- locaties en soorten locaties (bijvoorbeeld hangplekken).

Gekozen is voor een projectmatige aanpak waarbij per maatregel heel beknopt is aangegeven wat het veiligheidsprobleem is (hier 'knelpunt' genoemd), wie verantwoordelijk is, wat de naam van de maatregel is, welke streefdatum gehanteerd wordt en welke kosten daarbij spelen.

ConneXXion erkent in het *Veiligheidsplan 2000* dat voor het bereiken van de gestelde doelen het noodzakelijk is te investeren in zowel externe als interne samenwerking. Ten aanzien van de externe samenwerking is zelfs een bestuurlijk traject ingezet.

Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001

Dit beleidsplan vormt een verdieping op het concept *Veiligheidsplan 2000*. Het uitgangspunt voor dit beleidsplan vormt een achttal knelpunten en de gekozen aanpak borduurt voort op de maatregelen die in het concept *Veiligheidsplan 2000* zijn genoemd. Het verschil met het *Veiligheidsplan 2000* is dat de maatregelen verder geconcretiseerd zijn.

Verder wordt in het *Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001* ingegaan op de organisatie van het veiligheidsbeleid. ConneXXion heeft op dat moment Nederland nog ingedeeld in drie regio's en iedere regio beschikt over een coördinator Sociale Veiligheid. Na een interne reorganisatie zijn de regio's vervangen door divisies en per divisie is een accountmanager benoemd die (onder andere) verantwoordelijk is voor het sociaal veiligheidsbeleid.

De grote lijn van het *Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001* van ConneXXion is inzet van toezichthoudend personeel in combinatie met flankerende maatregelen. De keuze voor flexibel toezicht is gebaseerd op de overtuiging dat flexibel toezicht kosteneffectiever is dan vast toezicht¹⁶. Het flankerende beleid bestaat onder andere uit cameratoezicht, fysieke aanpassingen van gebouwen en voertuigen, communicatie, onderzoek, opleiding en registratie.

Noot 15 ConneXXion beschikt tot dusverre niet over afgeronde plannen. De algemene veiligheidsplannen die hier besproken worden, hebben allemaal de status van concept.

Noot 16 Een overtuiging die overigens ondersteund wordt door extern onderzoek en ervaringen elders.

In het *Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001* wordt door ConneXXion vermeld dat zij iets meer dan één miljoen gulden subsidie ontvangt voor het voeren van sociaal veiligheidsbeleid. Opgemerkt wordt dat de bestede middelen voor sociale veiligheid in 2000 en 2001 hoger waren dan de som van de geoordeelde bedragen. ConneXXion stelt voor het verschil impliciet te financieren door de algemene bijdrage in het exploitatietekort (Rijksbijdrage voor exploitatie).

Overzicht activiteiten Sociale Veiligheid ConneXXion (april 2001)

In dit overzicht wordt een beknopte beschrijving gegeven van een aantal veiligheidsmaatregelen van ConneXXion. Dit overzicht vormt een aanvulling op het *Beleidsplan Sociale Veiligheid (2002)*. In het overzicht worden de genomen activiteiten beknopt omschreven; wat ontbreekt is de doorlooptijd, doel van de activiteit en of de maatregel wordt geëvalueerd.

Opzet en inhoud onderzoeken AVV sociale veiligheid 2001

ConneXXion is van plan onderzoek te verrichten naar sociale veiligheid. In het stuk *Opzet en inhoud onderzoeken AVV sociale veiligheid 2001* wordt verwezen naar twee onderzoeken die in 2001 zouden starten. Dit betreft een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van menselijk toezicht en een onderzoek naar een monitor sociale veiligheid reizigers OV. Of de onderzoeken inderdaad zijn opgezet en wat de eventuele resultaten zijn is niet bekend.

Beleidsplan Sociale Veiligheid ConneXXion Regio Amsterdam (2002)

Voor 2002 is voor het eerst een specifiek beleidsplan geschreven voor de regio Amsterdam. In dit beleidsplan wordt gesproken over een teruggang in overlast op bepaalde locaties. Helaas worden noch locaties noch de teruggang per locatie nader gespecificeerd.

Nieuw in het *Beleidsplan Sociale Veiligheid ConneXXion Regio Amsterdam* is de intentie om een automatisch registratiesysteem (logboek) bij de Centrale Verkeers Leiding (CVL) op te zetten alwaar chauffeurs, om de drempel zo laag mogelijk te maken, ook anoniem melding kunnen maken van incidenten. Ten aanzien van de problematiek wordt in het beleidsplan aangegeven dat het aantal onveilige haltes is toegenomen. De samenwerking met Stads-wachtorganisaties (dit project is genoemd in het *Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001*) komt in het beleidsplan voor de regio Amsterdam niet terug.

Wat de maatregelen betreft die in de verschillende stukken beschreven worden, bestrijken deze het gehele spectrum aan mogelijkheden: gericht op zowel onveiligheidsgevoelens als op het voorkomen van delicten en incidenten, op de gehele veiligheidsketen, zowel proces- als probleemgericht, gericht op specifieke gebieden, problemen, doelgroepen, op slachtoffers en op daders en zowel op interne als op externe samenwerking. Wel ligt de nadruk vooral op toezicht (zowel menselijk als met camera's) en op incidenten tijdens de reis en tijdens het wachten.

In het beleidsplan *Sociale Veiligheid ConneXXion Regio Amsterdam* stelt ConneXXion voor een werkgroep in het leven te roepen met vertegenwoordigers van het ROA en het vervoerbedrijf. Het doel van deze werkgroep is het uitwerken van plannen ter verbetering van de sociale veiligheid op korte en lange termijn.

Camerabewaking is een centraal onderdeel van de veiligheidsmaatregelen van ConneXXion. ConneXXion beschouwt camerabewaking als een middel om agressie tegen passagiers en chauffeurs te voorkomen en om vandalisme en overlast terug te dringen.

Ook is camerabewaking bedoeld om het gevoel van veiligheid bij reizigers en medewerkers van ConneXXion te vergroten. In de filosofie van ConneXXion is camerabewaking dus vooral een preventief middel. Daarnaast zijn de gemaakte opnamen beschikbaar als medebewijslast bij agressie en vandalisme.

5.5 ROA

Zover bekend is in de ROA-stukken zeer weinig over sociale veiligheid opgenomen. Er kan derhalve niet gesproken worden van een sociaal veiligheidsbeleid. In het (ongedateerde) *Programma van Eisen voor de concessie Amsteland-Meerlanden* is een passage opgenomen over een verplichting tot het opstellen van een calamiteitenplan. Daarin wordt vermeld dat de chauffeur veilig dient te rijden en zorg dient te dragen voor de veiligheid van zijn passagiers. Voorts staat de procedure voor het verkrijgen van financiële middelen voor de concessiehouders openbaar vervoer beschreven.

5.6 Openbaar Ministerie

De aanpak van agressie en geweld is één van de speerpunten van beleid in 2002 voor het Openbaar Ministerie (OM). Daarbij wordt onder meer ingezet op agressie in het openbaar vervoer. Het parket Amsterdam sluit zich aan bij het Masterplan van het GVB en is van plan om, daar waar nodig, middels een lik-op-stuk beleid het sluitstuk te vormen bij de aanpak van de criminaliteit in bussen, trams en metro.

Voor de verschillende arrondissementale prioriteiten zijn prestatie-indicatoren geformuleerd. Voor zakkenrollerij is dit het aantal aangiftes, die door de verschillende teams in 2002 gekwantificeerd dienen te zijn. Het fenomeen zakkenrollen is in de visie van het OM één van de hardnekkigste problemen voor de binnenstad van Amsterdam. In het *Parketjaarplan 2001 en 2002* van het Arrondissementsparket Amsterdam staat dit dan ook als prioriteit aangegeven. Meerdere jaren achtereen is op basis van een projectmatige aanpak voor bepaalde perioden extra politie ingezet speciaal op zakkenrollers. Terugblik op die jaren leert dat de pakkans relatief klein is, het wettig bewijs lastig te leveren en de opbrengst van zakkenrollen lucratief.

Samen met het bestuur, het GVB en de politie is daarom binnen team 1 van het parket het 'openbaar vervoer verbod' ontwikkeld, waarbij de APV is uitgebreid. Bekende zakkenrollers met een 'tramverbod' kunnen daarmee worden aangehouden en verwijderd uit de tram. Kern van dit verbod is dat bekende zakkenrollers voor korte of langere tijd uit de tram kunnen worden geweerd. Hierdoor is naast de repressieve strafrechtelijke aanpak, een preventieve aanpak mogelijk.

Naast een 'tramverbod' is ook een 'trein- en stationsverbod' ontwikkeld. Deze maatregel is in het leven geroepen om het probleem van bagagediefstallen en zakkenrollerij op de Schiphollijnen en op de aan dit traject gelegen stations structureel aan te pakken. Op basis van reeds bestaande wetgeving is het mogelijk aan plegers van dergelijke delicten een trein- en stationsverbod voor een bepaalde duur op te leggen.

5.7 Politie

Jaarverslag 1999

In dit jaarverslag worden de verschillende aandachtspunten binnen het korps onderverdeeld naar drie politietaken: veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke integriteit. Binnen het onderdeel veiligheid wordt apart aandacht besteed aan zakkenrollerij en straatroof/overvallen. Met name zakkenrollerij wordt veelal in het openbaar vervoer gepleegd.

Het openbaar vervoer sec wordt niet als apart aandachtspunt genoemd. Bij de bestrijding van zakkenrollerij was in 1999 de introductie van het 'tramverbod' voor notoire zakkenrollers uitermate belangrijk. Ook was in het najaar van 1999 in de binnenstad een projectteam actief bestaande uit politie, GVB en stadswachten. Naast zakkenrollerij werd straatroof binnen het korps gezien als een ernstig misdrijf waarop meteen moest worden gereageerd. Daarvoor werd een projectbureau Roof in het leven geroepen. In samenwerking met het GVB werd het cameraproject verder uitgebouwd. Videocamera's zullen worden aangebracht op en in alle trams, bussen, metro's en op de veerponten.

Jaarverslag 2000

In het *Jaarverslag 2000* wordt aangegeven dat het wijkteam Lijnbaansgracht met een pilotproject van start is gegaan om de overlast van zakkenrollers te verminderen door gebruikmaking van een daarvoor in het leven geroepen bepaling in de Algemene Politie Verordening (APV). In de oude wet Personenvervoer bestond de mogelijkheid om mensen uit het openbaar vervoer te weren. Met de nieuwe wet kon dat niet meer. Daarom werd na overleg tussen het wijkteam, justitie en de afdeling Juridische Zaken van de gemeente besloten om een aanvulling op de APV aan de gemeenteraad voor te leggen: de mogelijkheid om iemand toegang tot het openbaar vervoer te weigeren die van plan is 'wederrechtelijk een aan een ander toebehorend goed weg te nemen'. Na goedkeuring door de gemeente ging het project in oktober 2000 van start. Daarnaast staat vermeld dat de bestrijding van overvallen en straatroof de hoogste prioriteit heeft.

Jaarverslag 2001

In het *Jaarverslag 2001* wordt aangegeven dat in de periode van 12 maart tot en met 30 april 2001 in district 3 (binnenstad) een proef heeft gedraaid met het zakkenrollersproject. Na een positieve evaluatie van dit project is besloten om voor dit district een doorlopend zakkenrollersproject op te zetten. Doel van het zakkenrollersteam is het structureel terugdringen van het aantal aangiften inzake zakken- en tassenrollerij in de binnenstad. Deze doelstelling dient gestalte te krijgen door een repressieve aanpak van de daders en preventieve acties gericht op potentiële slachtoffers.

Overigens staat het openbaar vervoer in het *Jaarverslag 2001* voor het eerst apart genoemd. Daar wordt melding gemaakt van het project "wijkteam vervoer" dat beschikt over 40 surveillanten die een no-nonsense aanpak hantieren bij controle-acties in het openbaar vervoer. Bestrijding van straatroof, overvallen en zakkenrollerij blijft de hoogste prioriteit.

Jaarplan 2002

In het *Jaarplan 2002* staan straatroof en overvallen als apart onderdeel vermeld ter vergroting van de veiligheid in de openbare ruimte. Als speerpunten in de aanpak van straatroof worden onder andere genoemd: het optimaliseren van de regionale applicatie 'roof-tool' in x-pol (het politie registratiesysteem), uitbreiding van de bestrijding van GSM-diefstal, gebruik van buurtregie om

daders en potentiële daders te kennen en te laten kennen en onderzoek naar minderjarige straatrovers in de regio. Het instellen van een permanent zakkenrollersteam en het aanpakken van agressie in het openbaar vervoer zijn twee aandachtsgebieden die vallen binnen de operationele doelstellingen van de binnenstad. Het is tekenend dat deze laatste doelstelling niet verder is uitgewerkt.

Het OTV

De operationele inzet van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland op het gebied van openbaar vervoer, concentreert zich voornamelijk rond het Ondersteuningsteam Vervoer (OTV). Dit ondersteuningsteam is opgezet in oktober 2000 en borduurde deels voort op het metroteam dat vanaf 1993 operationeel was. Het metroteam bestond uit een kleine groep gedetacheerden die alleen ondergronds actief waren in het metrogebied van Amsterdam. De activiteiten hadden een erg vrijblijvend karakter en dit was voor de toenmalige burgemeester Patijn in januari 2001 de aanleiding om het GVB een convenant te laten sluiten met het Amsterdamse korps. De veiligheid in het werkgebied van het GVB-Metrobedrijf had een positieve impuls nodig en daarvoor werden afspraken gemaakt over de inzet van 40 politiesurveillanten en een kwalitatieve begeleidingsgroep.

Door het Ondersteuningsteam Vervoer (OTV) en de partners zijn aan het begin van het project definities vastgesteld m.b.t. onveiligheidsgevoelens en overlast:

- objectieve onveiligheidsgevoelens: alle vormen van crimineel gedrag die de persoonlijke integriteit van de reiziger en het personeel werkzaam bij het openbaar vervoer beïnvloeden¹⁷.
- subjectieve onveiligheidsgevoelens: alle vormen van crimineel gedrag en alle vormen van overlast die de persoonlijke integriteit van de reiziger en het personeel werkzaam bij het openbaar vervoer kunnen beïnvloeden¹⁸.
- overlast: alle gedragingen die voor de reizigers en/of het personeel werkzaam bij het openbaar vervoer hinderlijk 'kunnen' zijn¹⁹.

Het *Plan van Aanpak 2002* van het OTV is het eerste echte beleidsstuk dat van de hand van de politie verschenen is dat gericht is op veiligheid in het openbaar vervoer. De in dit plan geformuleerde hoofddoelstellingen hebben een vrij algemeen karakter: de verbetering van de veiligheid in het werkgebied van het GVB-Metrobedrijf in het algemeen en de aanpak van agressie in het bijzonder. Daarnaast zijn nog een aantal subdoelstellingen geformuleerd die grotendeels zijn gebaseerd op de incidentenregistraties van het GVB. Deze subdoelstellingen zijn niet goed gedetailleerd.

5.8 Conclusies

De analyse van de belangrijkste documenten op het terrein van sociale veiligheid in het openbaar vervoer, laat zien dat er tegenwoordig zeker geen gebrek aan beleid is. Sinds enkele jaren gebeurt er heel veel aan sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Noot 17 Persoonlijke integriteit reiziger: bedreiging, mishandeling, belediging, diefstal (o.a. zakkenrollerij) en vernieling (ook graffiti). Persoonlijke integriteit personeel: bedreiging, mishandeling en belediging.

Noot 18 Bedreiging, mishandeling, belediging, diefstal, vernieling/vervuiling, hinderlijk gedrag, naleving van de huisregels, gebrekkige informatie.

Noot 19 Vernieling/vervuiling, hinderlijk gedrag, naleving van de huisregels, gebrekkige informatie.

Dat beleid is daarmee wel vrij 'jong', in ontwikkeling en vooral gericht op actie. Dat is vooral te merken door het gebrek aan aandacht voor duidelijke en goed meetbare doelen die onderling in een consistent geheel zijn geplaatst en worden onderbouwd met harde ervarings- en evaluatie uitkomsten. Activiteiten worden opgestart en uitgevoerd zonder dat er sprake is van een goede probleemanalyse.

Verder blijkt ook de organisatie gericht op sociale veiligheid bij de verschillende actoren nog in ontwikkeling te zijn. Dat dit gepaard gaat met vallen en opstaan moge duidelijk zijn aan de hand van de zelfanalyse van het GVB.

Op beleidsmatig niveau lijkt een integrale samenwerking – op alle terreinen en dus niet alleen toezicht - nog veel minder uitgekristalliseerd te zijn. Echt gezamenlijk beleid is er nog vrij weinig en van een centrale regie is zelden sprake. Daarmee ontbreekt het aan een goede ketenbenadering waardoor de inzet van actoren niet op elkaar afgestemd is.

Tenslotte lijkt op papier alsof de gehele veiligheidsketen wordt beslagen, terwijl vooral de nadruk op toezicht (menselijk en camera) en het geslotener instapregime opvalt.

6 De praktijk: interviews

6.1 Inleiding

Waar in het vorige hoofdstuk een analyse van het bestaande beleid is gegeven, wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de praktijk. Dit aan de hand van interviews met alle betrokken actoren²⁰. Als basis voor deze interviews diende uiteraard de analyse van het bestaande beleid en een van een van te voren vastgestelde vragenlijst. Een kanttekening die bij dit hoofdstuk geplaatst dient te worden is dat het hier gaat om meningen van betrokkenen en dat deze per definitie subjectief zijn.

6.2 GVB

Het GVB hanteert de volgende definitie voor sociale veiligheid:
Sociale veiligheid is hetgeen de deelnemers aan het openbaar vervoer als sociaal veilig ervaren (subjectief) en de kans dat een OV-deelnemer in aanraking komt met een delict (delict is daarbij ruimer dan strafrechtelijke delicten, ook overtreden huisregels, onbeschoft gedrag e.d. vallen hieronder).

In de GVB definitie van sociale veiligheid wordt gesproken over de OV-deelnemer. Hiermee wordt zowel de reiziger als het personeel bedoeld. Het gaat het GVB om beide: de een is niet los te zien van de ander (en zij hebben elkaar nodig). Het GVB streeft een integrale aanpak van sociale veiligheid na en daarom maakt men liever geen onderscheid tussen reiziger en personeel. Dit vanuit de gedachte dat maatregelen gericht op het personeel ook goed zijn voor de reiziger.

Als verkoopargument richting de klant speelt veiligheid nog geen rol. Wel wordt het als argument gebruikt voor het aanpakken van metrostations en voor het herinvoeren van de conducteurs op de tram.

Beleid

Sociale veiligheid is binnen het GVB steeds meer een onderwerp. Lange tijd is het zowel door het personeel zelf als door de directie doodgezwegen. Tot 1998 was het bedrijf vooral gericht op techniek (de middelen van vervoer) en minder op de passagier zelf. Repressie (het wegnemen van het vervoer verstorende elementen) was dan ook lange tijd belangrijker dan serviceverlening en klantvriendelijkheid. Thans is er sprake van een omslag in denken en wordt gekozen voor een mix van service en repressie.

De redenen voor deze omslag liggen enerzijds bij het steeds groter worden van de problemen in Amsterdam en het besef dat steeds meer vervoerders aandacht begonnen te schenken aan het onderwerp. Anderzijds is veiligheid maatschappelijk een steeds belangrijker item geworden met als gevolg dat de politiek zich met het onderwerp is gaan bemoeien.

Tegelijkertijd zag de GVB-directie zich genoodzaakt iets te doen aan het hoge ziekteverzuim onder het personeel. De interne condities bij het GVB voor de aanpak van de veiligheidsproblemen waren en zijn echter niet optimaal.

Noot 20 Zie voor lijst met geïnterviewden bijlage 2.

Zo zijn de interne processen nog niet op orde en leent het personeelsbestand zich niet voor al te ambitieuze veiligheidsplannen. Hierdoor bestaat het risico dat genomen maatregelen onvoldoende effect sorteren en projecten stokken in de uitvoering. Daarbij komt nog eens dat het personeel negatief denkt over het sociale veiligheidsbeleid van het GVB (hoewel dit verschilt per modaliteit). Wat dat betreft is een cultuuromslag nodig bij het GVB!

De culturele component uit zich ook in de opvatting dat vergelijkingen met andere vervoerders volgens het GVB geen recht doen aan de unieke situatie in Amsterdam. Deze zou nauwelijks te vergelijken zijn met andere steden in Nederland, omdat Amsterdam ondanks de relatief beperkte omvang wel veel problemen kent die eerder vergelijkbaar zijn met steden als Londen en Parijs (metronet, veel toeristen, hoge criminaliteit).

Als uiting van de wens om het veiligheidsbeleid aan te pakken is het *Masterplan Veiligheid* (1999) opgesteld. Met dit plan is er voor het eerst ordening gekomen in de diverse projecten en losse acties die onder de noemer sociale veiligheid vallen. Het Masterplan bevat echter nog geen duidelijke visie, sterker nog, het is bewust wat abstract gehouden. Het door het GVB ingestelde bureau veiligheidszorg dient nu een visie op sociale veiligheid te ontwikkelen.

Een onderdeel van die visie vormt het streven van het GVB om te komen tot een 100 % gesloten instapregime aangevuld met mobiele controle. Men verwacht dat dit een positieve invloed op de veiligheidsgevoelens heeft en op het voorkomen van delicten en incidenten. De drempel dient omhoog te gaan voor 'klanten' die niet gewenst zijn. In toenemende mate moet uitgedragen worden dat het openbaar vervoer geen verlengstuk van de openbare ruimte is, maar dat daar regels gelden waar een ieder zich aan te houden heeft. Langzaam moet dat terrein weer teruggewonnen worden.

Communicatie

In het Masterplan wordt aangegeven dat communicatie heel belangrijk is. Helaas is het GVB niet sterk in communicatie hetgeen onder andere blijkt uit de Personeelsmonitor Sociale Veiligheid van het GVB waarin naar de bekendheid met het sociale veiligheidsbeleid van het GVB wordt gevraagd; die is opvallend laag

Interne organisatie

De plaats binnen de organisatie, onder P&O, van het bureau Service en Veiligheid is voor nu prima. Vanuit deze positie was het voor de afdeling mogelijk om zich in betrekkelijk rustig vaarwater te ontwikkelen. In de toekomst ligt een plaats onder "Vervoer" (dichter bij het primaire proces) meer voor de hand.

Samenwerking met partners

Binnen het GVB heerst de overtuiging dat alleen de integrale aanpak werkt. De daarvoor benodigde samenwerking met externe partners verloopt volgens het GVB steeds beter. Vooral de samenwerking met de politie heeft een meer gestructureerde vorm gekregen.

Een kanttekening die daarbij door het GVB wordt gemaakt is dat het wel moeilijk is om de partners af te rekenen op hun bijdrage. Zo voorziet de politie pas sinds het tweede kwartaal van 2002 in de door hen toegezegde inzet. Het niet nakomen van afspraken wordt, vreemd genoeg, niet als een nadeel gezien ("*we doen het toch samen*").

Het GVB heeft echter met veel partners en opdrachtgevers te maken, die ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben. De gewenste integrale benadering vergt dan ook veel overleg. Volgens het GVB bestaat het gevaar dat teveel overleg ten koste gaat van de daadkracht. Daarbij wordt opgemerkt dat de politiek, als uiteindelijk verantwoordelijke, ook erg incidentgedreven handelt. Dit maakt het hebben en uitvoeren van een lange termijn perspectief niet makkelijk.

Bevoegdheden OT-team

Wat de bevoegdheden van de OT-team van het GVB betreft, zijn de meningen verdeeld. Als de OT-teams strafrechtelijke overtredingen moeten opsporen of geweld moeten gebruiken, dan zou het volgens sommigen beter zijn om de OT-teams niet langer onderdeel te laten zijn van het GVB maar deze naar de politie over te laten gaan.

Contract

Veiligheid is een maatschappelijk probleem, niet alleen een probleem voor het GVB. Het is openbaar vervoer dus ook een openbare (lees bestuurlijke) verantwoordelijkheid. Het GVB meent dan ook dat de gemeente haar verantwoordelijkheden dient te nemen, of het aan GVB over dient te laten om orde op zaken te stellen.

Het GVB vraagt zich verder af of het bedrijf al klaar is voor jaarlijkse prestatiecontracten en geeft de voorkeur aan meerjarencontracten. Dit omdat men van mening is dat de veranderingen waar het GVB mee bezig is, tijd nodig hebben.

De gemeente, als opdrachtgever, gaat steeds meer uit van de klant. Omdat dat binnen het GVB nog geen gemeengoed is, zijn de contractonderhandelingen voor het jaar 2002 zeer moeizaam verlopen. Uitgaande van de klant zou je kunnen kiezen voor de waardering van de klant. Het zal volgens het GVB echter lang duren voordat het eigen beleid hier effect op heeft. Bovendien valt volgens het GVB niet te bepalen wat de externe invloeden op de waardering van de klant zijn.

Vooraf de dienst Service en Veiligheid van het GVB is niet onverdeeld enthousiast met het feit dat ze afgerekend zouden kunnen worden op hun prestaties. De reden hiervoor is dat de dienst gebruik maakt van combifunctionarissen. Omdat zij onder contract staan van de dienst Vervoer is de dienst Service en Veiligheid ze kwijt wanneer er ziekten zijn op de lijnen. De dienst Verkeer heeft namelijk andere prioriteiten (de voertuigen moeten rijden) dan Service en Veiligheid (controle op vervoersbewijs van een bepaald percentage reizigers). Dit terwijl het GVB als opdrachtnemer een input gericht prestatiecontract heeft afgesloten met de gemeente Amsterdam!

Op dit moment ondervangen het GVB dit probleem door gedurende periodes van een week zogenaamde traject controles uit te voeren waarbij zij alle passagiers op een bepaald trajectdeel controleren op hun vervoersbewijs. Daarbij worden ze geassisteerd door Stadswachten die weliswaar niet opsporingsbevoegd zijn, maar wel naar kaartjes bij de ingangen kunnen vragen. Deze methode leidt ertoe dat de controlenorm gehaald wordt maar het doel (zwartrijders terugdringen) voorbijgeschoten wordt.

Camera's

Naar aanleiding van de ervaringen met camera's op de bus, zijn camera's nu ook op de veren geplaatst. Volgens het GVB zouden het publiek en het personeel graag camera's willen²¹. Volgens sommigen binnen het GVB is het echter een verouderd systeem en heeft het als belangrijkste nadeel dat het niet voorziet in opvolging in geval van incidenten (hetgeen wel een belangrijke succesfactor is). Doordat er verder veel problemen zijn (geweest) met camera's²² gaat het psychologisch effect ervan verloren, maar heeft ook het vertrouwen van het personeel in camera's een deuk opgelopen. Tenslotte komt het voor dat buschauffeurs hun monitor gewoon uitzetten ('*wat je niet ziet, daar hoef je ook niet op te reageren*').

6.3 Gemeente Amsterdam

De gemeente erkent dat haar incident gedreven politiek niet bevorderlijk is geweest voor een gezonde ontwikkeling van het sociaal veiligheidsbeleid van het GVB. Wat het GVB-beleid betreft, voorziet de gemeente problemen waar het gaat om het aantrekken en betalen van extra personeel voor sociale veiligheid (met name extra conducteurs voor de tram). De financiering (en verantwoording over besteding) van investeringen in - en subsidies voor - sociaal veiligheidsbeleid vormt echter in zijn totaliteit een probleem.

Gesignaleerd wordt verder dat in het verleden geen sluitende afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties en dat als er afspraken gemaakt worden, deze moeten worden gecontroleerd. Geld dat bestemd is voor sociale veiligheid, dient ook aan sociale veiligheid besteed te worden. Naar verwachting zullen afspraken met het GVB, zeker de eerste jaren, niet alleen betrekking hebben op output indicatoren als de tevredenheid van klanten over sociale veiligheid, maar ook op de feitelijke inzet van GVB voor sociale veiligheidstaken (input). Dit heeft er volgens de gemeente ook mee te maken dat de incidentregistratie van het GVB de nodige gebreken kent en daarom niet bruikbaar is voor het maken van goede outputafspraken.

Oordeel over GVB beleid

De gemeente is ervan overtuigd dat de mensen die met sociale veiligheid bezig zijn, van goede wil zijn. Er wordt veel nagedacht, er worden veel middelen ingezet en er zijn extra bevoegdheden verleend. Een duidelijke visie ontbreekt echter terwijl er wel veel aandacht vanuit de politiek voor het onderwerp is.

Wat tegen het GVB pleit is dat ze al jaren bezig zijn met het onderwerp en in het nakomen van afspraken niet altijd even zorgvuldig zijn. Het GVB heeft bovendien een kennismonopolie waardoor inefficiëntie soms niet opvalt²³. Er wordt bovendien teveel incidenteel geld gebruikt waardoor structuur en synergie ontbreken. Tenslotte is de gemeente van mening dat het GVB te zeer intern gericht werkt vanuit de zorg voor het personeel.

Noot 21 Hoewel het oorspronkelijke doel van camera's de veiligheid van het personeel betrof, wordt nu de **wens** van het publiek aangedragen als reden om camera's te plaatsen. Er lijkt dan ook nog steeds geen sprake te zijn van een inbedding van camera's in een integrale aanpak.

Noot 22 Dit betreft met name het niet functioneren van de camera's.

Noot 23 Zo zouden de kosten per controle fte in Amsterdam veel hoger liggen dan in bijvoorbeeld Den Haag.

De gemeente is verder van mening dat er te makkelijk gegrepen wordt naar instrumenten zonder dat hierover voldoende is nagedacht. Zo zijn er veel camera's geplaatst, maar maken die geen onderdeel uit van een sluitende aanpak. Ook is onvoldoende nagedacht over het doel, de effectiviteit en de betekenis van het zogenaamde 'dicht maken' van metro (met tourniquets) en tram (met vaste conducteur).

Contract

Als het om het vastleggen op output gaat, erkent de gemeente dat het lastig kan zijn om veiligheid meetbaar te maken en dat externe invloeden de relatie tussen input en output diffuus maken. Desalniettemin is gesuggereerd om in het contract de nadruk op input te leggen en voor een klein deel van de output harde afspraken te maken en daar wellicht een bonus/malus regeling aan te verbinden. Een dergelijke regeling vraagt echter wel om een zorgvuldige registratie, monitoring en evaluatie.

Verantwoordelijkheid gemeente

In het *College-akkoord 2002-2006* worden enkele fraaie beleidsvoornemens genoemd op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer, maar daar staan geen bedragen tegenover. Een actievere rol van de gemeente is daarom makkelijker gezegd dan gedaan en bovendien is de gemeente van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid binnen het OV-systeem (op stations/haltes en in de voertuigen) bij de vervoerder ligt.

In het *Aanvalsplan Sociale Veiligheid (2002)* wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente doorgetrokken tot in het station. De gemeente geeft er echter de voorkeur aan om de eigendomsgrens als bevoegdheidsgrens te beschouwen.

Samenwerking

Het hoofd P&O van het GVB maakt als portefeuillehouder sociale veiligheid, bilateraal afspraken met de politie. Hoewel dit vooral praktische zaken betreft, bevreemd het de gemeente dat zij als concessieverlener en bevoegd gezag, hier geen invloed op heeft.

6.4 Stadsdelen

Op stadsdeelniveau vindt, naast de subdriehoek: politie (wijkteamchef), justitie en stadsdeel, vooral gebiedsgebonden samenwerking plaats. Er vindt onder andere regelmatig overleg met de buurtregisseurs plaats; deze functionarissen dragen belangrijke informatie aan. Het ROOF team van de politie is op wijkniveau actief en overlegt over activiteiten. De inzet van de politie is overigens niet altijd even doorzichtig. Men betreurt het bovendien dat het registratiesysteem van de politie (uit reden van privacy) geen uitdraai van incidenten toe laat.

Op stadsdeelniveau bestaat over sociale veiligheid nauwelijks overleg met het GVB maar vanuit de burgerij komen ook weinig alarmerende signalen binnen. Informatie over de veiligheidsbeleving van burgers bij en rond halteplaatsen van het openbaar vervoer is bij de veiligheidscoördinatoren van de stadsdelen niet aanwezig. Zo deze bij andere diensten van de stadsdelen wel aanwezig is, dan ontbreekt het op dat punt aan communicatie.

Veiligheidscoördinatoren van enkele stadsdelen ervaren de gedeelde verantwoordelijkheid van NS en GVB op de stations ook als probleem.

De samenwerking met NS is bovendien lastig omdat een duidelijk aanspreekpunt tot nu toe ontbrak.

In Zuid-oost bestaat bilateraal overleg tussen het metroteam en het stadsdeel. Bij verschillende stadsdelen bestaat overleg binnen de VOS-beheergroep (Veilig Om School) of met Jeugd en Veiligheid. De activiteiten rond Station Lelylaan worden als een leerzaam traject ervaren. Vooral wat de samenwerking betreft en het daar opgezette veiligheidssteunpunt heeft men de indruk goede successen te hebben geboekt.

6.5 ConneXXion

Beleid

Het ROA heeft tot op heden, ondanks verzoeken daartoe van ConneXXion, geen commentaar geleverd op het veiligheidsbeleid van ConneXXion. De beleidsplannen van de afgelopen jaren hebben daarom de status 'concept'. Het veiligheidsbeleid van ConneXXion is dan ook nog niet geëvalueerd, omdat men dat samen met het ROA wil doen.

ConneXXion stelt jaarlijks een beleidsplan Sociale Veiligheid op. ConneXXion is van mening dat de kosten die met het veiligheidsbeleid van ConneXXion samenhangen een veelvoud van het beschikbare budget bedragen. Het ROA zou 10 tot 30% minder subsidie toegekend hebben dan door ConneXXion was gevraagd. Voor 2002 was dat zelfs 90% minder dan begroot²⁴. Verder worden subsidies steevast te laat verstrekt en ontstaan kosten voor ConneXXion doordat deze moet voorfinancieren.

Voor 2002 had het ROA aangekondigd dat er extra gelden ter beschikking komen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze extra gelden zijn al beschikbaar sinds 2001 en worden uitgekeerd over een periode van 5 jaar. Met deze extra gelden zou ConneXXion het beleidsplan Sociale Veiligheid uit kunnen voeren en willen uitbreiden met meer 'zichtbaar' personeel ter verbetering van de veiligheid voor reiziger en chauffeur.

De problemen voor ConneXXion zijn anders dan voor het GVB. Dit komt mede omdat ConneXXion aan de wensen van zeer veel opdrachtgevers moet voldoen (ruim dertig), daar waar het GVB maar één opdrachtgever heeft. Voor ConneXXion maakt dat de discussie toch wat moeilijk, omdat men van mening is dat iets wat bij het GVB makkelijk kan (82% van alle landelijke geormerkte bedragen sociale veiligheid gaan naar de 4 grote steden) voor ConneXXion niet uit kan (financieel niet of omdat het niet spoort met de wensen van andere opdrachtgevers). Men is er echter wel van overtuigd dat er iets aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer moet gebeuren

Veiligheidsknelpunten

Het veiligheidsbeleid van ConneXXion wordt ontwikkeld op basis van interviews met en enquêtes onder klanten en chauffeurs²⁵. Geconstateerde knelpunten betreffen vooral het wachten en overstappen op de haltes en de OV-knooppunten. Hoewel ConneXXion geen verantwoordelijkheid draagt voor hetgeen op de haltes en de OV-knooppunten gebeurt, wordt het bedrijf door reizigers toch aangesproken op misstanden die daar plaatsvinden.

Noot 24 Deze gelden zijn naar het GVB gegaan.

Noot 25 Zie bijvoorbeeld de 'Kwaliteitsthermometer 2002 Zaanstreek'.

Verbaal geweld is al jaren het grootste probleem. Zaanstreek is al 2 jaar het gebied met de meeste problemen. Daarom is momenteel het VIC team (BOA-medewerkers) vooral actief in de Zaanstreek. De inzet van VIC-ers kent als nadeel dat deze door de omvang van het gebied (lagere frequenties en lagere dichtheid van lijnen dan in het stadsvervoer) minder efficiënt kan worden ingezet.

Naast de Zaanstreek zijn er specifieke locaties met problemen en tijdstippen waarop zich problemen voordoen. Voorbeelden hiervan zijn de lijnen langs het Marcanti College in Amsterdam, het veilinggebied in Aalsmeer, de nachtbusen rondom Volendam, de nachtbusen op het Leidseplein en de Prins Hendrikkade en het busstation in Amstelveen.

6.6 ROA-gemeenten (exclusief Amsterdam)

Beleid

Gemeenten voeren geen specifiek beleid ten aanzien van sociale veiligheid in het openbaar vervoer. De beleidsvelden die aan dit onderwerp zijn gerelateerd, zijn bovendien verspreid over diverse afdelingen. Zo gaat Wijkbeheer over de routes naar de haltes en de stations en gaat Vervoer en Verkeer over de haltes en stations zelf.

Geen van de ROA-gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek, blijkt iemand te hebben aangesteld die uitsluitend sociale veiligheid in het takenpakket heeft. De geïnterviewde beleidsmedewerkers Vervoer & Verkeer hebben sociale veiligheid rondom het openbaar vervoer er in hun takenpakket bij. De input die geleverd is, is vooral gebaseerd op de eigen ervaringen van betrokken en "van horen zeggen".

Veiligheidsknelpunten

Tijdens interviews en een workshop met enkele vertegenwoordigers van ROA-gemeenten kwamen de volgende knelpunten naar voren²⁶:

Gemeente Amstelveen

In Amstelveen bestaan in en rond de tram (GVB) vooral problemen met zwart- en grijsrijden, vandalisme en diefstal/zakkenrollerij. Bij het busstation Amstelveen zijn de onveiligheidsgevoelens groot door de graffiti en kleine criminaliteit.

In bus en tram spelen de onveiligheidsproblemen een grote rol. Dit geldt vooral voor de sneltram. Uit het vervoersmanagementonderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amstelveen blijkt dat men zich onveilig voelt op de route vanaf kantorenwijk Kronenburg naar sneltramhalte Kronenburg.

Verder voelen reizigers zich onveilig tijdens het wachten in de centrale wachtruimte van het station Amstelveen, omdat er geen toezicht is en omdat de wachtruimte slecht wordt schoongehouden.

Noot 26 Er is contact geweest met vertegenwoordigers van de gemeenten.

Overlast door scholieren speelt op de bus minder dan op de tram, vermoedelijk omdat er in de tram minder toezicht is.

Purmerend

Voor Purmerend spelen met name sterke onveiligheidsgevoelens op het Centraal Station in Amsterdam in de buurt van de haltes van ConneXXionbussen en op het Tramplein in Purmerend. Hier zijn de wachtruimte 's avonds bovendien gesloten, hetgeen het wachten nog minder aantrekkelijk maakt²⁷. Voorts spelen overlast en vandalisme in het Purmerendse busvervoer een negatieve rol.

Rover heeft een klacht ingediend over de veiligheid op het Tramplein. Daarnaast heeft Purmerend een brochure van de NS ontvangen over de veiligheid rondom treinstations. Naar aanleiding daarvan is de burgemeester van Purmerend gevraagd om in het lokale driehoeksoverleg (politie, OM, gemeente) aandacht te besteden aan de veiligheid op en rond de treinstations in Purmerend.

Zaanstad

In Zaanstad spelen onveiligheidsgevoelens tijdens het wachten en zwart- en grijsrijden. Er bestaat een officieus open instapregime op eindhaltes, waardoor de bus openstaat tijdens wachten en er geen controle plaatsvindt voor vertrek. Verder is vandalisme een veiligheidsprobleem in de streek.

Haarlemmermeer

In Haarlemmermeer is er tijdens de busrit overlast door schooljeugd (scholieren uit Badhoevedorp, die in Hoofddorp op school gaan) en allochtone jongeren. Ook heeft men veel last van zwartrijders. In het algemeen worden problemen verwacht op overstappunten in verlaten gebieden als door bezuinigingen de ritfrequentie afneemt.

Op enkele haltes registreert men onveiligheidsgevoelens onder reizigers. Dit blijkt te spelen op de tijdelijke route bij station Haarlemmermeer (bouwwerkzaamheden tot april 2003) waar bussen staan geparkeerd hetgeen leidt tot onoverzichtelijke situatie en op een overstaphalte bij het ziekenhuis in Hoofddorp²⁸.

6.7 Rover

In het huisblad van Rover, *de Reiziger*, wordt aangegeven dat reizigers zich veiliger voelen in het openbaar vervoer dan (wel en niet reizende) mensen in het algemeen. Zo wordt sociale veiligheid nauwelijks als onderwerp genoemd door reizigers die gevraagd wordt spontaan op te noemen wat voor hen belangrijke problemen zijn. Rover ontvangt zelden klachten over dit item.

Noot 27 Nog niet zo lang geleden konden de reizigers in de bus wachten. Sinds enige tijd echter doet de chauffeur de bus tijdens zijn pauze op de eindhaltes dicht. De passagiers kunnen pas instappen als de chauffeur uit de personeelsruimte komt en de deuren open doet. De passagiers staan daardoor letterlijk in de kou. Volgens ConneXXion gaan de deuren pas kort voor vertrek open in verband met de veiligheid, terwijl de reizigers –volgens de workshopdeelnemers - daardoor juist in een sociaal veilig omgeving komen.

Noot 28 Deze halte is in een verlaten gebied gesitueerd. Het ziekenhuis komt er pas over enkele jaren. Omdat men veel bezoekers verwacht is de dienstregeling alvast aangepast. Momenteel is de sociale controle door medereizigers en mensen uit de omgeving echter laag

Toch is er volgens Rover Amsterdam wel degelijk sprake van een probleem in het openbaar vervoer, maar wisselt de problematiek sterk per gebied en per vervoersmodaliteit. De buslijnen in de stadsdelen Osdorp, Slotervaart en Zuid-oost worden als minder prettig ervaren evenals de metro in zijn geheel. Hetzelfde geldt voor de treinen op de Westtak. De Westtak en de ringlijn (metrolijn 50) zijn de lijnen waarop de grootste problemen voorkomen. Allochtone jongeren zorgen daar voor overlast en plegen strafbare feiten.

Via overleg met onder andere GVB, ROA, ConneXXion, NS en divv en participatie in de RAR, probeert Rover zijn standpunten onder de aandacht te brengen. Meestal is dit naar aanleiding van gevraagd advies (reactief) en af en toe gebeurt dit op eigen initiatief. In het verleden heeft Rover zich wel eens bemoeid met de beleidsvorming rond sociale veiligheid in Amsterdam maar alleen in geval van een dramatische toename van de agressie in en om het openbaar vervoer.

Rover streeft als reizigersorganisatie in zijn aanpak naar een verhoging van de veiligheidsbeleving van reizigers. Daarbij moet gedacht worden aan zaken als de zichtbare aanwezigheid van conducteurs, kordaat optreden toezichthouders, aanwezigheid technische controlemiddelen (poortjes en camera's), overzichtelijkheid vervoer voor klant (grote of kleine bus, ramen vrij of niet) en schone stations. Rover is van mening dat veiligheid voor een belangrijk deel mensenwerk is: de rol van conducteurs en toezichthouders is van groot belang.

Daarnaast zijn er algemene kwaliteitscriteria waaraan het vervoer moet voldoen. Deze zijn nergens zwart op wit neergelegd maar komen simpelweg op het volgende neer: snel, vaak, comfortabel, schoon en betrouwbaar. Voor het stadsvervoer zijn ze niet precies geformuleerd en zijn ze dus redelijk subjectief. Voor de NS is het een ander verhaal want daarvoor worden door het rijk harde eisen gesteld.

6.8 Openbaar Ministerie

Beleid

De veiligheid in het openbaar vervoer is voor het OM geen afzonderlijke prioriteit. Strafbare feiten die in het openbaar vervoer worden gepleegd, krijgen hetzelfde strafrechtelijke vervolg als strafbare feiten die buiten het openbaar vervoer worden gepleegd. Het 'normale' vervolgingsbeleid van het OM geldt dus ook voor het openbaar vervoer. Dat betekent onder meer dat het OM prioriteit geeft aan jeugd- en geweldscriminaliteit.

Agressie in het openbaar vervoer was een speerpunt voor 2002. Het OM streeft naar onmiddellijke justitiële afhandeling door middel van een dagvaarding of een transactievoorstel. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van tramverboden en binnenkort ook van trein- en stationsverboden. Deze verboden zijn een kwetsbaar middel omdat het gebaseerd is op een zacht gegeven (voorbereiding tot zakkenrollerij), waarbij het succes (deels) wordt bepaald door het feit of de verbalisant bekend is met de notoire zakkenrollers, zodat die herkend worden en extra aandacht krijgen.

Een discussie die momenteel binnen het OM gevoerd wordt, is of het OM alleen verantwoordelijk is voor het instellen van vervolging of dat ook meegedacht moet worden over hoe veiligheid in ruimere zin wordt bereikt. Steeds meer wordt de gedachte gemeengoed dat alleen repressief optreden weinig zin heeft.

Strafrechtelijke vervolging moet meerwaarde hebben en passen in een doeltreffend en samenhangend pakket van maatregelen. Het Amsterdamse Openbaar Ministerie probeert in toenemende mate die weg in te slaan en 'veiligheidspartners' te stimuleren hun aandeel te leveren.

Het OM streeft naar een beleid dat hoofdzakelijk op preventie is gericht. Zo mag bijvoorbeeld van openbaar vervoerorganisaties worden verwacht dat ze voldoende aan effectieve toegangscontrole doen, halteplaatsen en stations goed onderhouden en personeel trainen in omgaan met agressie. Zonder dergelijke maatregelen levert repressief strafrechtelijk optreden weinig rendement op.

Veiligheidsknelpunten

Zwartrijden, diefstal, agressie en overtreding van 'huisregels' zijn volgens het OM de belangrijkste veiligheidsknelpunten. Het probleem met strafrechtelijke vergrijpen in het openbaar vervoer is dat criminelen relatief makkelijk hun slag kunnen slaan. De pakkans is gering en zelfs al wordt ze gepakt dan beschouwen sommige daders, met name de verslaafden, een verblijf in de cel zelfs als een welkome afwisseling uit hun jachtige bestaan. Voor het grote publiek is het rondhangen van zwartrijders en verslaafden en de daarmee gepaard gaande verloedering en vervuiling de meest in het oog springende bron van onveiligheid. Het OM ziet de aanpak hiervan niet als haar taak.

Naar de mening van het OM veroorzaakt vooral het gebrek aan goede toegangscontrole veel van bovenvermelde problemen. Er wordt nog onvoldoende gedaan om personen waarvan op voorhand duidelijk is dat ze problemen veroorzaken, zoals zwartrijders en overlast veroorzakende jeugd, uit het openbaar vervoer te weren.

Overleg en afstemming

Het overleg tussen organisaties die met onveiligheid in het openbaar vervoer te maken hebben, laat te wensen over. Lange tijd was er sprake van een tweemaandelijks regulier overleg met de politie en het GVB waarin zowel operationele als beleidsmatige zaken tegen het licht werden gehouden. Dit overleg heeft de laatste tijd weinig plaatsgevonden.

Met het Ondersteuningsteam Vervoer is geen goed overleg over de te volgen weg of de uit te voeren projecten. Het OM wordt vaak pas achteraf geconfronteerd met gehouden acties doordat zij meer te vervolgen zaken binnenkrijgt.

Aanpak

Het succes van veel maatregelen wordt bepaald door twee zaken: een reële pakkans en het effect van de sancties. Het OM is verantwoordelijk voor een goede strafrechtelijke afhandeling van de zaak maar in lang niet alle gevallen is het strafrecht de oplossing. Zoals eerder vermeld, verdient preventie (zoals toegangscontrole) en handhaving van ordeningsregels (huisregels etc.) de voorkeur. Strafrechtelijk optreden is volgens het OM alleen effectief als sluitstuk van een reeks maatregelen waaronder handhaving van regels door de openbaar vervoerorganisaties zelf.

De beheersing van het vraagstuk ligt in een integrale aanpak. De stations moeten zoveel mogelijk worden afgesloten met tourniquets zodat alleen echte betalende reizigers binnen kunnen. Vervolgens moet het toezicht meer handen en voeten worden gegeven. Het (her)invoeren van de conducteur is naar het idee van het OM hierbij een hele belangrijke factor. Daarbij moet wel alert gereageerd worden op verplaatsing van problemen.

Voor een succesvolle integrale aanpak acht men het van groot belang dat bij alle verschillende organisaties de verantwoordelijkheid bij één persoon geconcentreerd is en dat deze persoon ook daadwerkelijk beslissingsbevoegdheid heeft.

Gestreefd moet worden naar een situatie waarin men gezamenlijk probleem-eigenaar is en daardoor ook gezamenlijk moet werken aan de oplossing. Dat kan onder meer door middel van handhavingsarrangementen waarin duidelijk staat aangegeven wat actoren van elkaar mogen verwachten. Daarin kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over het bereiken van bepaalde nalevingsnormen in de vorm van afspraken over inzet en kwantificeerbare doelen (b.v. 10% minder aangiften zakkenrollerij). Het afrekenen op kwantitatieve resultaten moet echter met de nodige zorgvuldigheid worden omkleed omdat dit kan leiden tot kortzichtig handelen. Bovendien zouden uit kwantitatieve resultaten de verkeerde conclusies kunnen worden getrokken.

Een goed voorbeeld van een succesvolle integrale, gerichte benadering waar ook het OM haar bijdrage aan geleverd heeft, is de aanpak van de problematiek op en rond station Lelylaan. Daarbij hebben openbaar vervoerorganisaties, politie, gemeente en het naburige kantoor van Justitie in de Buurt nauw samengewerkt om de overlast en criminaliteit sterk terug te dringen.

6.9 Politie

OTV

Van een algemeen veiligheidsprobleem in het openbaar vervoer in Amsterdam is volgens de politie geen sprake. De problematiek concentreert zich op een aantal lijnen, zoals de metrolijnen (ondergrondse deel en de westlijn) en op de tramlijnen waar geen conducteur op zit.

De politie neemt de problematiek in het openbaar vervoer zeer serieus. Men beschouwt het openbaar vervoer als cruciaal voor de samenleving in een stad als Amsterdam. Binnen de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland werkt het Ondersteuningsteam Vervoer (OTV) exclusief aan de veiligheid in het openbaar vervoer.

Omdat de OV-voorzieningen vanuit openbare orde oogpunt een belangrijke rol spelen, is ervoor gekozen het al bestaande metroteam op te hogen naar het OTV. In de toekomst zal het team mogelijk uitgroeien naar een wijkteam openbaar vervoer (een regionale unit met de formatie conform een wijkteam).

De laatste jaren is wat betreft het handhaven van waarden en normen en gevoelens van onveiligheid in het openbaar vervoer een enorme achterstand opgebouwd. De controleploegen van het GVB ontlieden lange tijd de confrontatie. Nu de medewerkers van het GVB gekoppeld worden aan surveillanten en wapendragenden, durven ze hun werk weer te doen en is de uitstraling verbeterd. In eerste instantie richt(te) de aandacht van het OTV zich op het terugwinnen van het verloren gegane terrein. Dit betekent dat in deze fase met name repressief toezicht een belangrijke rol speelt.

Het OTV behoort in totaal 40 politie-surveillanten te omvatten die gemiddeld 3 tot 5 maanden bij het team werken. Als gevolg van onderbezetting is dit aantal lang niet altijd gehaald. Aangezien het korps verder maar over een beperkt aantal surveillanten beschikt, keren de surveillanten bovendien regelmatig terug bij het team.

De kwalitatieve begeleidingsgroep bestaat uit ongeveer 5/6 vaste medewerkers (teamleider, administratie etc.) en deels uit medewerkers van de wijkteams die voor drie maanden bij het team worden gedetacheerd.

Het werkgebied van het OTV omvat de lijnen 50 en 51 (sneltramlijnen) en de lijnen 53 en 54 (metrolijnen) en de bij deze lijnen behorende stations en hun directe omgeving. Daarnaast wordt meegereden op de 'probleemlijn' richting Schiphol vanaf station Lelylaan. Ook wordt het team in de andere vervoersmodaliteiten ingezet indien zich daar structurele problemen voordoen. Binnen het werkgebied houdt het team zich bezig met de volgende werkzaamheden:

- preventief toezicht op bedrijfs/openbare orde aspecten in het werkgebied van het GVB-metrobedrijf en in het bijzonder op risicolocaties;
- pro- en reactief optreden bij (dreigende) overlast en conflictsituaties;
- reactief optreden bij constatering van strafbare feiten;
- ondersteunen van medewerkers van het GVB-metrobedrijf die zijn belast met veiligheidstaken.

Daarnaast worden per jaar een aantal grote gezamenlijke acties gehouden. Weken voordat de acties plaatsvinden, wordt in het gebied middels stickers en flyers een actie aangekondigd. De acties worden op subjectieve basis geëvalueerd omdat objectieve gegevens ontbreken. Indien de acties positieve resultaten opleveren worden ze, waar mogelijk, herhaald c.q. gecontinueerd.

Samenwerking

Door het GVB en de politie wordt er nadrukkelijk voor gekozen om een breder samenwerkingsverband tot stand te brengen. Dit vanuit de gedachte dat sociale veiligheid een onderwerp is waarmee meerdere actoren in het openbaar vervoer mee te maken hebben. Deze gedachte krijgt zijn beslag door het betrekken van het netwerk van politie buurtregisseurs, de Dienst Stadstoezicht Amsterdam, Spoorwegpolitie Amsterdam, NS en het OM Amsterdam.

Het OTV is een operationeel team dat werkt volgens het principe 'learning by doing'. Dit betekent dat het samenwerkingsverband gestart is zonder dat sprake was van een diepgaande inventarisatie van de problematiek of een duidelijk beeld van de af te leggen weg. Op wekelijkse basis vindt nu overleg plaats tussen de partners (Politie, GVB, NS en Dienst Stadstoezicht) en worden de inzet en de resultaten van de voorafgaande week besproken. Aansluitend wordt de actuele informatie besproken en worden er keuzes gemaakt voor de inzet van de aankomende week. In geval er geen afspraken zijn gemaakt met externe partners over de inzet wordt teruggevallen op het houden van toezicht op de hotspots (Amsterdam CS, Westtak, Duivendrecht). Het operationele overleg en het Plan van Aanpak (zie hoofdstuk 5) vormen de eerste aanzet om het ad-hoc karakter van de activiteiten te verlaten en een vorm van structureel beleid op te zetten. Het gesloten convenant heeft echter in beginsel maar een looptijd tot 31 december 2006.

Een ander succes van het team dat genoemd wordt, is dat de verschillende partners elkaar gevonden hebben in de samenwerking. Het zou gelukt zijn om al die verschillende werelden met elkaar te laten communiceren en de cultuurverschillen deels te overbruggen. De praktische moeilijkheden waar men daarbij tegenaan loopt, probeert men stap voor stap te overbruggen zonder direct te veel te willen.

Dit maakt dat de samenwerking op kleine schaal als effectief wordt ervaren. Echter op die plaatsen waar de problematiek hevig is, lijkt het een druppel op een gloeiende plaat.

Daarom is men voor de problematiek op station Lelylaan en de bijbehorende lijnen, gestart met een stuurgroep waaraan alle relevante partners deelnemen. De verhoogde activiteit van politie en GVB heeft als belangrijk bijkomend voordeel, dat de inkomsten van het GVB zijn toegenomen.

Of de inzet van het OTV ook geleid heeft tot een verbeterde veiligheid in het openbaar vervoer is op basis van de beschikbare cijfers moeilijk te zeggen. Objectieve cijfers zijn bijna niet voorhanden en dit is gelijk één van de grootste problemen waar het team bij de bepaling van de inzet en sturing tegenaan loopt. Uit de politiecijfers is wel op te maken dat de inzet van het zakenrollersteam zijn vruchten afwerpt: de aangiftes zijn in 2001 met 35 % gedaald. Bovendien heeft het team de indruk dat het het laatste jaar aanzienlijk rustiger is geworden.

Resultaatafspraken

De politie is voorstander van resultaatafspraken met externen mits er een zorgvuldige structuur bestaat wat betreft het registreren, monitoren en evalueren van deze afspraken. Wat dat betreft is men bang voor gegoochel met cijfers.

Daarnaast is het binnen de politieorganisatie zelf een grote uitdaging om preventie meer tussen de oren van de medewerkers te krijgen. Politie mensen zijn erg gericht op actie en repressief optreden. Zoiets is echter vooral in de eerste fase van belang. Als er eenmaal terrein is teruggewonnen is vervolgens vooral de preventieve aanwezigheid belangrijk. Verslapte aandacht leidt namelijk onmiddellijk tot terugkeer naar de oude situatie.

6.10 NS

Beleid

Er zijn een aantal parallellen te trekken tussen het GVB en de NS. Zo bestond er bij de NS voorheen een scherpe scheiding tussen de verschillende delen van de organisatie. Ook het GVB heeft te maken gehad met reorganisaties en discussies over verzelfstandiging. Verder was de NS vroeger, net als het GVB, sterk geneigd om zelf haar problemen op te lossen. Bij de NS is men echter tot de conclusie gekomen dat de ervaren problemen van een dusdanige aard zijn dat samenwerking met externe actoren vereist is. De diffusere scheiding tussen publiek en privaat en de verharding in de samenleving dwingen daar ook toe.

Terwijl het GVB vooral kijkt door de bril van het personeel is het voor de NS essentieel dat de klant comfortabel en veilig van A naar B wordt vervoerd. Het sociale veiligheidsbeleid wordt daarom vooral gebaseerd op de beleving van de klant. Een vervoersbedrijf heeft medewerkers nodig om reizigers te vervoeren en zeker 'na Harlingen' (waar in 1991 een conducteur werd doodgestoken) was de aandacht vooral op het personeel gericht. Maar daarna heeft een verschuiving plaatsgevonden richting klant. Dit gaat zelfs zover dat het klantoordeel leidend is.

Uiteraard zijn er wel spanningen met het personeel (neem het befaamde 'rondje om de kerk' of de baangarantie) maar de klant vormt het bestaansrecht van het bedrijf. Daarbij zijn de consumentenorganisaties ook steeds nadrukkelijker aanwezig. Heel belangrijk voor de NS zijn vrouwen: zij zijn de grootste klant van de NS en tevens vormen zij de grootste categorie slachtoffers. De NS besteedt dan ook nadrukkelijk aandacht aan de veiligheid van vrouwen.

Intern wordt er in toenemende mate discussie gevoerd over het aanpassen of verwijderen van bestaande voorzieningen die criminaliteit en onveiligheid uitlokken. Verder is een tendens gaande om scherper naar de kosteneffectiviteit van maatregelen te kijken.

Tenslotte treedt de NS, net als de RET, regelmatig in de publiciteit met haar veiligheidsbeleid. De NS gaat echter een stap verder en voert pro-actief mediabeleid. Op die manier probeert men te voorkomen dat incidenten het beeld bepalen.

Uitvoering

De aanpak van sociale veiligheid is vanuit een ad hoc benadering naar een meer gestructureerde aanpak gegaan. Verantwoordelijkheden worden zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd terwijl op centraal niveau wordt gewaakt over de consistentie in het veiligheidsbeleid ('de overstijgende blik'). Lokaal vinden op initiatief van NS veiligheidsoverleggen plaats. Dit is nog niet overal het geval en de gesprekspartner op lokaal niveau is meestal de politie.

Waar de NS vooral in de praktijk van de uitvoering tegenaan loopt, is dat de buitenwereld soms zo snel verandert dat een overall strategie niet toereikend is. Op dat moment dient gekozen te worden voor maatwerk waarbij creatieve oplossingen niet geschuwd worden. Dit geldt ook voor de keuze voor de inzet van techniek of mensen welke per locatie of lijn wordt gemaakt. Men kijkt naar het klant-oordeel, de objectieve cijfers, het type station of lijn en kiest dan voor een aanpak. Er is geen standaardisatie van maatregelen en organisatie.

Samenwerking

Waar het de samenwerking met andere actoren betreft, wordt als probleem ondervonden dat er veel verloop is van aanspreekpunten. Daarnaast ontbreekt het aan slagvaardigheid (het GVB is soms traag en besluiteloos), heeft de spoorwegpolitie te weinig capaciteit en kent de regionale politie problemen in het OV geen prioriteit toe²⁹.

De stadsdelen zijn heel belangrijk voor de NS. Enerzijds door de buurtregisseur die als link naar de politie kan optreden en anderzijds speelt het stadsdeel een rol bij het organiseren van de hulpverlening voor probleemjongeren.

6.11 Conclusies

Het beeld dat naar voren kwam naar aanleiding van de inventarisatie van het beleid (zie hoofdstuk 5) dient naar aanleiding van de interviews behoorlijk aangepast te worden. Ondanks dat er best wel veel gebeurt en er op papier sprake lijkt te zijn van een brede structurele aanpak met veel aandacht voor preventie en samenwerking tussen actoren, blijkt de praktijk anders te zijn.

In de praktijk is de samenwerking minder soepel en weten de betrokken actoren niet altijd even goed van elkaar waar nu precies aan gewerkt wordt. In de praktijk is er een sterke nadruk op een ad hoc en incident gedreven aanpak van problemen waarbij de repressieve kant (toezicht) de nadruk krijgt.

Noot 29 Tenzij over ondersteuning van de NS aparte afspraken zijn gemaakt, heeft de regionale politie geen taak wat betreft sociale veiligheid in de trein.

Verder valt op dat er vaak nog sprake is van een groot geloof in wonderen, middelen: camera's, vaste conducteurs en (voor de toekomst) een geslotener instap regime.

Gelukkig wordt er door bijna alle betrokkenen tegenwoordig wel heel helder gesteld dat sociale veiligheid uiteenvalt in meerdere – flink verschillende – onderdelen zoals subjectieve en objectieve onveiligheid waarbij dat laatste begrip weer uiteenvalt in totaal verschillende delicten en incidenten. De logische consequentie daarvan is dat verschillende problemen ook een verschillende aanpak vereisen. Dat feit lijkt echter nog minder doorgedrongen te zijn: men zet heel actief op een paar type maatregelen in die voor al die verschillende vormen van sociale veiligheid een oplossing moet bieden. Er zou beter geanalyseerd moeten worden waaruit een probleem nu precies bestaat: wie zijn de dadergroepen, wat is hun motivatie, welke modus operandi gebruiken ze, op welke plaats en tijd speelt het probleem en bij wie.

Pas al men weet wat er precies aan de hand is, kan men een effectief en efficiënt antwoord hierop formuleren en implementeren. De relatie tussen het trio 'probleem' (wat is hier aan de hand?) – 'doel' (wat willen we dan ten aanzien van dat probleem precies bereiken?) – 'maatregel' (wat gaan we dus doen?) is wat dat betreft zelden duidelijk geëxpliciteerd.

Dat kan helaas ook niet, zo is gebleken in hoofdstuk 4 (Registratiesystemen en meetinstrumenten), want met de bruikbaarheid van de beschikbare 'harde' gegevens is het heel droef gesteld. Eén van de allergrootste prioriteiten dient dan ook het aanpakken van de bestaande informatiesystemen te zijn.

7 Samenvatting knelpunten en aanknopingspunten

7.1 Inleiding

Nadat in de vorige hoofdstukken een aantal specifieke aspecten van sociale veiligheid (hoofdstuk 3), het onderwerp registratiesystemen en meetinstrumenten (hoofdstuk 4), het beleid (hoofdstuk 5) en de praktijk (hoofdstuk 6) de revue zijn gepasseerd, is het van belang om een tussenbalans op te maken. Wat zijn de knelpunten (zowel op organisatorisch vlak als concrete veiligheidsproblemen) en welke aanknopingspunten levert dat op. Dit hoofdstuk vormt dus zowel een opsomming van feiten en vermoedens als een eerste aanzet tot verbetering.

7.2 Stand van zaken bij de verschillende betrokkenen

GVB

Leidend voor het sociale veiligheidsbeleid van het GVB is het Masterplan Veiligheid. In dit plan worden de lessen uit het Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (1992-1995) letterlijk overgenomen³⁰ en voorzien van een GVB sausje. Het heeft er alle schijn van dat het GVB naast de lijst met essentiële bestanddelen van sociaal veiligheidsbeleid uit het landelijk project (een lijst met 15 punten) een lijst met lopende en voorgenomen projecten heeft gelegd. Er ligt geen duidelijke visie aan ten grondslag en er is vooral sprake van het uitvoeren van allerlei projecten.

De inrichting van de organisatie, de kwaliteit van personeel en de noodzaak van een cultuuromslag zijn volgens het GVB op dit moment de grootste struikelpunten in de uitvoering van het beleid. Dat betekent echter niet dat deze punten als excuus kunnen worden gebruikt voor gebreken in de uitvoering. Door het GVB zelf wordt aangegeven dat een cultuuromslag vereist is om verder te komen. Gelet op de fase waarin het GVB verkeert (activiteitenfase, zie hoofdstuk 8) en het gegeven dat personeel en interne organisatie voorwaarde zijn voor een goed veiligheidsbeleid is dat niet verwonderlijk.

Wat *organisatie* betreft is de kwaliteit van het menselijk toezicht onvoldoende. Het is daarom de vraag of het wenselijk is om te blijven werken met combi-functionarissen. Controle en toezicht vragen om specifieke competenties en daar zal gericht op moeten worden geworven. Daarbij blijft het wel van belang om deze functionarissen een afwisselende en boeiende functie te kunnen bieden.

Wat de *cultuur* betreft, dient het personeel zich er van bewust te zijn dat de reis van de klant centraal behoort te staan. Vooral onder frontliners is die acceptatie van belang en die kan alleen bereikt worden als zij adequaat worden ondersteund in hun functioneren. Er dient dan ook voldoende geluisterd te worden naar de frontliners: de bestuurders, de controleurs en de OT'ers.

Noot 30 Zie de gids Prettig Reizen, Prettig Werken in het OV (1998).

Door voldoende te communiceren, maatregelen te nemen die daadwerkelijk effect sorteren op de werkvloer, lijngebonden te werken en de band met de klant te verbeteren, zou een dergelijke cultuuromslag bereikt kunnen worden.

Wat betreft de focus van door het GVB genomen maatregelen, richt die zich met name op de metro, de tram en in mindere mate de bus en in hoge mate op het eigen personeel. De reiziger is vooral in beeld als dader. Wachten op een station of halte en de route van en naar een station of halte komen nauwelijks voor in het GVB-beleid (maar worden overigens wel door de gemeente als aandachtspunt genoemd).

De voorkeur van het GVB lijkt uit te gaan naar het werkenderwijs zelf oplossen van problemen en verschoond blijven van (politiek-bestuurlijke) drukte. Dat laatste is gelet op de incidentpolitiek van het rijk en de gemeente Amsterdam natuurlijk niet onbegrijpelijk. Dit neemt echter niet weg dat beslissingen die de veiligheid van het publiek aangaan, bestuurlijke toetsing behoeven. Bovendien worden sociale veiligheid beschikbaar niet zomaar beschikbaar gesteld maar is er sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (en dus dient er verantwoording afgelegd te worden).

Gemeente

Omdat veiligheid een onderwerp is dat in veel media aandacht krijgt, zorgt elk incident in het openbaar vervoer voor druk op de politiek om op te treden. Het gevolg hiervan is politieke sturing op incidentniveau en incidentele financiering van maatregelen, hetgeen de ontwikkeling van het sociaal veiligheidsbeleid in het openbaar vervoer niet ten goede komt³¹.

Het willen 'sturen' van het GVB op sociaal veiligheidsbeleid, wordt verder bemoeilijkt door de kennisachterstand die de gemeente heeft ten opzichte van het GVB. Door de tot dusverre gebrekkige registratie van incidenten en verschillen van mening over definities, is het bovendien buitengewoon lastig om te sturen op output.

Daarbij komt dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid de nadruk legt op de reiziger, terwijl het GVB vooral redeneert vanuit het eigen personeel. Een dergelijk verschil in uitgangspunten werkt onenigheid over gewenste resultaten in de hand. Verder vergt het verbeteren van de sociale veiligheid samenwerking en afstemming tussen niet alleen het GVB en de gemeente maar ook tussen een groot aantal andere actoren zoals het OM, de politie, de stadsdelen, de NS en JCDecaux.

Tenslotte speelt het onderwerp sociale veiligheid in het openbaar vervoer ook op landelijk niveau en kan de lokale aanpak botsen met nationale plannen. Daarbij blijken nationale plannen, zoals bijvoorbeeld het Aanvalsplan Sociale Veiligheid, niet altijd even doordacht te zijn.

ConneXXion

Het veiligheidsbeleid van ConneXXion heeft vooral betrekking op de veiligheid tijdens de rit. Aan de veiligheid op de haltes en op OV-knooppunten wordt minder aandacht besteed. Daarnaast is ConneXXion, net als het GVB, geneigd om het zwaartepunt van beleid bij de eigen werknemers te leggen.

Noot 31 Als voorbeeld kan het aanstellen van conducteurs op de tram genoemd worden. Deze wens van het GVB wordt ondersteund door de politiek, terwijl uit sommige onderzoeken blijkt dat vaste conducteurs alleen efficiënt zijn op risicolijnen en dat in andere gevallen flexibel toezicht beter is.

ConneXXion doet dit vanuit de overtuiging dat zich veilig voelend personeel beter kan omgaan met onveiligheid en daardoor de reiziger een veiliger gevoel kan geven. In zoverre dit betrekking heeft op het opleiden en trainen van personeel in het omgaan met klanten en onveilige situaties is dat natuurlijk correct.

ConneXXion heeft wel een veiligheidsbeleid geformuleerd maar het ontbreekt aan gedetailleerde projectomschrijving met hoofd- en subdoel. Een evaluatie van projecten ontbreekt volledig.

ConneXXion geeft verder zelf aan dat de onzekerheid over een deel van de subsidies voor sociale veiligheid geen positieve invloed heeft op het te voeren beleid. Daarnaast blijft de opdrachtgever tot nog toe in gebreke als het gaat om het leveren van feedback op de gepresenteerde plannen.

De organisatie van het sociale veiligheidsbeleid van ConneXXion verdient zeker geen schoonheidsprijs. Het vinden van een aanspreekpunt blijkt een zeer lastig karwei en pas sinds oktober 2002 heeft een accountmanager sociale veiligheid erbij genomen in het takenpakket. Voor die tijd was er één persoon verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het ConneXXion veiligheidsbeleid in het hele land. De onduidelijke financiering van maatregelen en de grote hoeveelheid aan opdrachtgever (en wensen) waar ConneXXion mee te maken heeft, spelen hier overigens wel een rol in.

ROA en ROA-gemeenten

De mate van overleg tussen individuele ROA-gemeenten en ConneXXion is zeer wisselend, zeker waar het gaat om sociaal veiligheidsbeleid. Het ROA zelf voldoet op dit punt onvoldoende als vertegenwoordiger van de gemeenten. De gemeenten zijn daar zelf mede schuldig aan doordat geen van de gemeenten een eigen beleidsplan over sociale veiligheid in het openbaar vervoer heeft en derhalve ook geen eigen input leveren³².

De ROA-gemeenten hebben als handicap dat er diverse afdelingen binnen een gemeente bezig zijn met aspecten van sociale veiligheid. Tussen deze afdelingen vindt geen informatie overdracht of afstemming plaats, waardoor er geen integrale benadering mogelijk is. Er is ook geen standaard wijze waarop klachten over het openbaar vervoer worden afgehandeld waardoor geen klachten c.q. incidentenregistratie mogelijk is.

Tenslotte lijkt het erop dat er in de individuele ROA-gemeenten geen aandacht wordt besteed aan het openbaar vervoer in veiligheidsmonitoren of aan sociale veiligheid in het openbaar vervoer in reizigersonderzoeken.

Openbaar Ministerie

De aanpak van criminaliteit in het openbaar vervoer is op het arrondissementsparket Amsterdam niet binnen één werkstroom georganiseerd. Diverse teams houden zich bezig met de problematiek in het openbaar vervoer. De 'kleinere' vergrijpen in het verkeer en openbaar vervoer, zoals overtredingen in het kader van de Wet Mulder, alle ordeningsfeiten in de Algemene Plaatselijke Verordening, de Wet Personenvervoer, het Metroreglement en dergelijke worden afgehandeld door een apart team. De misdrijven, zoals diefstal en geweldpleging, worden afgedaan door de geografische teams.

Noot 32 De gemeente Haarlemmermeer is bezig met een aanzet tot een openbaar vervoersbeleid waarin onder andere aandacht wordt geschonken aan sociale veiligheid.

Deze teams richten zich op de strafrechtelijke problematiek binnen hun eigen gebied dat een of meerder politiedistricten beslaat.

Voor wat betreft de veiligheid in het openbaar vervoer is er geen duidelijk overzicht van de strafrechtelijke aanpak. Het parket heeft ook geen specifiek beleid ter bestrijding van onveiligheid in het openbaar vervoer. Wel houdt elk gebiedsgebonden team zich aan het parketbrede vervolgingsbeleid. Aanpak van jeugd- en geweldscriminaliteit – òòk in het openbaar vervoer – krijgen in de teams altijd prioriteit. Structurele uitwisseling tussen de teams vindt op dit terrein echter maar in beperkte mate plaats. Wel staat in het Parketjaarplan 2002 aangegeven dat agressie in het openbaar vervoer een beleidsspeerpunt is. Dit beleid kan het parket in de praktijk echter nog beter invullen.

Belangrijk is dat het OM niet alleen bewuste keuzes maakt voor het al dan niet leveren van een strafrechtelijk sluitstuk in de aanpak van onveiligheid in het openbaar vervoer, maar dat consequenties daarvan voor het parket ook helder zijn. Dat betekent onder dat medewerkers voldoende geïnformeerd zijn en dat zonodig werkwijzen worden aangepast.

Politie

Over de inzet van het OTV is een convenant afgesloten tussen politie en GVB. De vraag lijkt echter gerechtvaardigd hoe serieus de partners de problematiek in het openbaar vervoer nemen. Een convenant over de inzet van 40 politiesurveillanten is bepaald geen overdaad aan capaciteit. Bovendien beschikt het OTV over gebrekkige middelen (huisvesting, computers etc.).

De informatiehuishouding rond incidenten in het openbaar vervoer laat te wensen over. Zowel de eigen politie-informatie als de informatie uitwisseling met partners is op dit onderdeel onvoldoende. Een goede (deels) uniforme informatiepositie en –uitwisseling is een essentiële voorwaarde voor een vruchtbare samenwerking. Het is niet alleen belangrijk dat alle partners hiervan het belang onderkennen maar ook dat hierop concreet actie wordt ondernomen.

Doordat objectieve informatie onvoldoende voorhanden is, wordt de inzet en de daaraan gekoppelde activiteiten voor een groot deel bepaald door 'onderbuikgevoel' en natte vingerwerk. Of daarmee goed zicht is op de problematiek is maar de vraag en zo'n aanpak vormt zeker geen basis voor beleid. Het gevolg is dat activiteiten grotendeel ad hoc tot stand komen en zeer incidentgericht zijn.

Van een structureel en weloverwogen (lange termijn) beleid gericht op de aanpak van de problematiek in het openbaar vervoer is dan ook geen sprake. Daar komt bij dat het convenant maar voor zes jaar is afgesloten en onduidelijk is wat er daarna gaat gebeuren. Het team bevindt zich nu in de opbouw-fase maar de vraag is of het de kans krijgt om volwassen te worden. Een OTV dat voor zijn bestaansrecht moet vrezes, zal altijd minder presteren.

Er is onvoldoende zicht op de resultaten van het team. In de Memorie van Toelichting van het convenant staat aangegeven dat men op basis van kengetallen zal komen tot prestatieafspraken. Op die manier krijgen actoren zicht op de resultaten van het project. Uitgezonderd enkele kengetallen over bijvoorbeeld vernieling en overlast zijn van de overige mogelijke kengetallen geen startgegevens bekend. Dit maakt het lastig om de voortgang van het project vast te stellen. De geplande evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Bovendien kan als er wel kwantitatieve data bekend zijn, onmogelijk van een causaal verband worden gesproken omdat daarvoor niet genoeg onderzoek is gedaan. Daarbij is het niet uitgesloten dat andere factoren van invloed zijn op de verschillende variabelen. Tevens is het moeilijk resultaten te definiëren zolang onduidelijk is wat de individuele bijdrage is van de verschillende actoren. De fragmentatie van verantwoordelijkheden maakt een daadkrachtig beleid tot een ware uitdaging.

Ondanks de relatief beperkte capaciteit en gebrekkige middelen lijkt het OTV wel wat bereikt te hebben. Zowel bij de politie als het GVB heerst de opvatting dat de veiligheid en leefbaarheid op de stations en in de metro verbeterd is. Of dit gevoel ook gedeeld wordt door de reiziger en of dit ook uit objectieve cijfers blijkt, is moeilijk te zeggen. Uit de cijfers van het GVB (maar ook daar geldt dat deze cijfers weinig zeggen) blijkt dat het totaal aantal geregistreerde incidenten op het metronet in 2001 is afgenomen ten opzichte van 2000.

7.3 Knelpunten

Wat niet

Twee vormen van openbaar vervoer in Amsterdam, de Opstapper en de Veren, komen nauwelijks tot niet voor in de stukken over veiligheid. De Opstapper is een busje dat over de Prinsengracht rijdt tussen CS en Stopera. Dit betreft een pilotproject. Het busje rijdt zonder haltes, maar met flexibele opstappunten (op aangeven van reizigers) heen en weer door de stad.

Bij de veren en ponten richt de aandacht voor veiligheid zich met name op het omgaan met incidenten als brand en overboord vallen van passagiers. Wel zijn er camera's in een aantal veren geïnstalleerd en schenkt men bij het ontwerp van nieuwe veren aandacht aan sociale veiligheid (zodat de bemanning vanuit het eigen verblijf toezicht op passagiers kan uitoefenen). Er vindt geen aparte incidentregistratie plaats voor veren, maar het komt wel voor dat assistentie wordt verleend door OV-zorg.

Dat er weinig over veren en ponten in de stukken over veiligheid staat, betekent dus niet dat er daar niets gebeurt. Bekend is dat als er acties worden uitgevoerd op Amsterdam CS de problemen zich verplaatsen de metro in en naar de Buikslotermeerveren (juist op deze veren heeft de schipper geen zicht op de reizigers).

Wat wel

Na het doornemen van het bestaande beleid en het interviewen van verschillende betrokkenen, valt op dat de sociale veiligheidsproblemen niet in een paar zinnen te vatten zijn. Juist omdat er geen goede probleemanalyse aan de hand van een goede registratie en meting, geen monitoring en geen evaluatie, is het plaatje dat geschetst wordt heel divers.

Gevraagd naar de concrete problemen in het openbaar vervoer, variëren de antwoorden van heel abstract ("*er is een cultuuromslag nodig*") tot heel concreet ("*te weinig prullenbakken op het Stationsplein*"). Naar verwachting zouden additionele interviews 'nieuwe' problemen opgeleverd hebben.

Een algemene kanttekening die gemaakt kan worden, is dat het openbaar vervoer geen losstaande activiteit is. Het OV is een onderdeel van het maatschappelijk verkeer en ontwikkelingen in de maatschappij hebben ontegenzeggelijk hun weerslag in het OV.

Wat is de kern

Daar waar op het niveau van concrete veiligheidsproblemen tal van antwoorden gegeven zijn, zijn op het meer abstracte, procesmatige niveau een drietal duidelijke lijnen te ontdekken.

Ten eerste wordt er geen duidelijke relatie gelegd tussen doelen en maatregelen. Zoals reeds eerder aangegeven, worden er heel veel maatregelen genomen maar is niet duidelijk waar deze maatregelen allemaal toe dienen en welke relatie deze maatregelen met elkaar hebben (geen integrale brede aanpak). Maatregelen worden genomen "*omdat deze zijn toegezegd aan het personeel*", maatregelen worden genomen "*omdat er incidenteel geld voor is*" en maatregelen worden genomen "*omdat de politiek dat wil*".

Ten tweede schort er veel aan de registratiesystemen en meetinstrumenten, ontbreekt het aan een goede monitoring en is er nauwelijks sprake van evaluatie. Er worden contracten op het gebied van sociale veiligheid afgesloten die vooral betrekking hebben op de input zonder dat gesproken wordt over het gewenste resultaat. Daarnaast is geen gedeelde analyse van de stand van zaken, omdat elke actor een ander beeld heeft van de problematiek.

Ten derde is er sprake van onduidelijke verantwoordelijkheden en mede daardoor problemen in de samenwerking tussen actoren. Afspraken worden niet nagekomen en er worden discussies gevoerd over de grenzen van verantwoordelijkheden terwijl de problematiek onvoldoende wordt aangepakt.

Wat wordt vergeten

Los van de beleidsanalyse en de interviews zijn er een aantal knelpunten die niet of nauwelijks uit de inventarisatie naar voren gekomen zijn, maar ons inziens wel aandacht vragen. Dit betreft de reiziger als slachtoffer, de nachtbussen, de veiligheid op haltes en stations en de routes daar naartoe.

Daar waar voor het personeel als slachtoffer een (op papier) complete nazorgprocedure voorhanden is, spitst de discussie over de reiziger als slachtoffer zich toe op de aangifte. Een goede nazorgprocedure voor reizigers ontbreekt.

De veiligheid op haltes en stations krijgt slechts mondjesmaat aandacht. Ook de route van en naar de haltes en de stations krijgt nauwelijks de aandacht, terwijl dit het begin en het eind van de reis van de klant is.

De nachtbussen worden door enkele geïnterviewden genoemd evenals de mobiele kaartverkoop op uitgaansavonden maar daar blijft het bij. In combinatie met veilig uitgaan verdient de veiligheid in en om de nachtbussen de nodige aandacht.

7.4 Aanknopingspunten

Wat werkt, wat werkt niet

Er zijn weinig harde gegevens over de effectiviteit van maatregelen (ITS, 2000). Wel is duidelijk waarneembaar dat zwartrijden en het aantal geregistreerde incidenten blijkt af te nemen naarmate het menselijk toezicht intensiever wordt. Ook cameratoezicht lijkt – althans op bussen – bij te dragen aan de sociale veiligheid.

Maatregelen ter verbetering van sociale veiligheid zijn alleen in combinatie effectief. Menselijk toezicht is noodzakelijk om de sociale veiligheid te bevorderen. Bij tekort aan menselijk toezicht is technisch ondersteunend camera-toezicht een second best alternatief, maar daar moet men geen al te hoge verwachtingen van hebben.

Flexibele inzet van controle en servicepersoneel lijkt iets efficiënter dan vast toezicht, maar meer onderzoek is op dit punt gewenst. In ieder geval efficiënt zijn: menselijk toezicht in de vorm van serviceverlening, aanpassingen in het voertuig, het snel verwijderen van graffiti en sporen van vernieling en communicatiemiddelen.

De meest efficiënte benadering is de externe samenwerking (binnen de OV-sector maar ook met derden binnen een gebiedsgebonden benadering van sociale veiligheid). Dit wordt ook onderkend door de bij dit onderzoek betrokken actoren en aanbevolen in het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (2002).

Station Lelylaan vormt een goed voorbeeld van externe samenwerking. Hier is een veiligheidssteunpunt geïntroduceerd van waaruit wordt samengewerkt. Rond dit probleemgebied hebben alle actoren de handen ineengeslagen en is gekozen voor maatwerk.

Wat voorlichting betreft wordt algemeen aangenomen dat dit bijdraagt aan verbetering van het gedrag van jongeren in het OV. Zo heeft ConneXXion een bus ingezet waarmee, in samenwerking met Halt, scholen worden bezocht. Of dit daadwerkelijk effect sorteert en of voorlichting een efficiënte inzet van middelen vormt is nog de vraag.

Wordt aan personeel gevraagd welke tips zij hebben (Hauber, 2001) dan wordt als belangrijk punt het afsluiten van de stations of perrons genoemd. Verder zouden OV bedrijven minder moeten investeren in techniek (zoals camera's) maar meer in goed getraind personeel met voldoende bevoegdheden en betere samenwerking met partners.

Naar aanleiding van een onderzoek bij de NS (SMVP, 2001) wordt ook vaak gepleit voor lijngebonden werken (hetgeen bij het GVB wordt gedaan). Andere aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek zijn: voldoende zitplaatsen, een grotere kans op kaartcontrole, betere informatievoorziening voor de reizigers, beperkte toegang tot stations, publieksvriendelijke open balies, meer cameratoezicht en het inschakelen van particuliere beveiligingsorganisaties.

Als het echter gaat om het veiligheidsgevoel van reiziger dan wordt deze bepaald door een overall indruk (Moses Schultz & Gilbert, 2001). Enkele schakels die niet functioneren kunnen leiden tot een negatieve indruk. De reiziger kijkt naar het totale plaatje en is niet geïnteresseerd in wie verantwoordelijk is voor wat, zolang het maar geregeld is. Daarbij dient aangetekend te worden dat, gezien het percentage vrouwen dat gebruik maakt van het OV, het wenselijk is om speciale aandacht te schenken aan de veiligheid(sbeleving) van de vrouwelijke reiziger.

Gesloten instapregime

Landelijk lijkt de invoering van een gesloten instapregime te worden gezien als de panacee voor velerlei problemen in het OV.

Zo lijken de gemeente Amsterdam en het GVB wat de metro betreft, te willen kiezen voor een gesloten instapregime middels tourniquets in combinatie met menselijk toezicht en controle.

Behalve dat hiermee niet alle problemen verdwenen zullen zijn, zijn er vanuit oogpunt van calamiteitenbestrijding de nodige vraagtekens te plaatsen bij tourniquets. Reden waarom politie en brandweer tot nog toe het volledig afsluiten van stations hebben afgewezen. Overigens blijft, los van de invoering van tourniquets, mobiele controle in metro en trein noodzakelijk.

Ook voor de tram en bus wordt gekozen voor een geslotener instapregime. Voor de bus is dit feitelijk al het geval zolang passagiers langs de chauffeur naar binnen komen. De bus heeft ook het voordeel dat er sprake is van een duidelijk afgebakend en overzichtelijk territoir. Dit is ook het geval voor de tram; mits voorzien van conducteur, kan daar ook een redelijk gesloten instapregime gerealiseerd worden.

Toezicht en controle

Nu is het zo dat het toezicht dat door het GVB wordt verricht, deels door combi-functionarissen wordt verricht. Behalve dat het uitvoeren van een combi-functie nogal wat van mensen vraagt qua competenties, wordt gesignaleerd dat de organisatie van de combi-functie leidt tot pieken en dalen in de bezetting in en rond vakantieperioden. Daar komt nog bij dat de uitlenende instantie (de dienst Vervoer) op moment van ziekte in eigen gelederen, de combi-functionarissen terugroept.

De belangrijkste kritiek die geuit wordt, is dat er veel 'rood op straat' wordt beloofd maar dat dit niet waar te maken is, dat er onvoldoende toezicht op is en tenslotte dat de spreiding van de controle beperkt is. Zo zouden de kwaliteitscontroleurs van het GVB in principe regelmatig controleurs moeten aantreffen op hun rondes maar dat is niet het geval. Als er dan al controle wordt uitgevoerd, kan het optreden van grote groepen controleurs als een soort invasie worden gezien, hetgeen niet aansluit bij de gastheerschap gedachte.

Als de kwaliteit van het menselijk toezicht omhoog gaat en de toezichthouders een actieve en duidelijke rol krijgen, kan gepoogd worden om - in combinatie met het afsluiten van het systeem en ondersteuning middels camera's - een veel beter resultaat te bereiken. Op die manier is het ook mogelijk om meerwaarde te geven aan camera's (preventie en opvolging)³³.

Uit studies blijkt dat vast toezicht het meest effectief is bij het voorkomen van incidenten ook wordt het veiligheidsgevoel er het meest door bevorderd. Vliegende brigades daarentegen zijn goedkoper en leveren per euro relatief meer veiligheid op. Aanbevolen wordt de combinatie: vast toezicht op hoge risicolijnen, flexibel toezicht elders (ITS, 2000).

Het is van belang aan het publiek te laten blijken dat een goed controle apparaat operationeel is, dat verspreid optreedt over alle vervoersmodaliteiten en door het hele gebied. Daarbij is het wenselijk om op een betere manier dan nu te kunnen controleren waar controle is uitgevoerd: nu wordt een lijnummer genoteerd, beter zou zijn een stempel of iets dergelijks te laten halen bij de bestuurder³⁴.

Noot 33 Hetgeen ook de doelstelling is van de inrichting van zogenaamde clustercentrales.
Noot 34 Dit was voorheen de praktijk bij de HTM.

Een dienst OV bij de politie

Het is de vraag of het wenselijk is het scala aan toezichthouders te handhaven. Naast het OTV, dat bestaat uit politiesurveillanten, heeft de reiziger in Amsterdam te maken met spoorwegpolitie, regionale politie, BOA-plussers (OT-teams), controleurs, conducteurs, private beveiligers, toezichthouders, bestuurders en service- en verkoopmedewerkers. Overwogen zou kunnen worden om een dienst OV-politie op te richten waarin de Spoorwegpolitie, het OTV en de BOA-plussers een plaats kunnen krijgen. Door hier één sterke dienst van te maken, die zich met name op repressieve taken richt, ontstaat er ook voor de reiziger meer duidelijkheid.

Daarnaast is het voor één dienst een stuk eenvoudiger om bij te houden welke personen een stationsverbod of een lijnverbod hebben gekregen en hier toezicht op te houden. Ook zou een dienst OV bij de politie verantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor registratie en een centrale meldkamer. Verder kan één dienst ook duidelijkere lijnen trekken over wat wel en wat niet geaccepteerd wordt. Tenslotte wordt met het invoeren van één dienst ook de discussie over de grenzen van verantwoordelijkheden ingeperkt.

Het nadeel van deze constructie is dat de verantwoordelijkheid voor de inkomsten uit kaartverkoop bij de vervoerder ligt, terwijl de bestrijding van het zwartrijden bij een andere organisatie ligt. Een uitgebreide discussie over nut en noodzaak van een OV-politie, lijkt ons zeer zinvol, maar valt buiten de reikwijdte van deze inventarisatie.

Kijkend naar het buitenland dan zien we in ieder geval in Washington D.C. en andere steden in de Verenigde Staten een goed functionerende (stedelijk georganiseerde) OV-politie. Een ander voorbeeld van OV-politie is te vinden in Hongkong. Behalve de wijze waarop de OV-politie daar is opgezet, verdient de manier waarop men de OV-voorzieningen situationeel heeft afgestemd op het werk van de OV-politie de aanbeveling. In Engeland treft men uiteraard de (landelijk georganiseerde) British Transport Police aan.

Registratie

De registratie van incidenten en andere metingen is een algemeen probleem. Los van de onvolledigheid van de registratie (niet alle incidenten worden geregistreerd) registreren de verschillende actoren via verschillende systemen en hanteren daarbij verschillende definities. Hierdoor is gegevensuitwisseling of het creëren van een algemeen plaatje niet mogelijk. Als de registratiesystemen en meetinstrumenten worden verbeterd, dan is het mogelijk aan de hand hiervan:

- beter te analyseren waar het probleem nu precies uit bestaat (wie zijn slachtoffer, wie dader, waar, wanneer, welke modus operandi, etc.) zodat men beter weet wat er aan de hand, hetgeen resulteert in slimmere maatregelen;
- te monitoren en het beleid en de maatregelen te evalueren; op deze manier leert men veel sneller wat wel en niet werkt; deze stap wordt onvoldoende genomen: toenames of afnamen worden wel gesignaleerd maar niet verklaard. Zowel de registraties en metingen an sich als wat er mee gebeurt, is derhalve voor verbetering vatbaar.

Inrichting, beheer en onderhoud

De inrichting van de OV-punten blijkt een belangrijke invloed op ongewenst gedrag te hebben: OV-ruimten lijken te zijn ontworpen voor gezonde mannen van rond de 30 met een helder verstand, een goede conditie en weinig bagage. Helaas zijn dat vooral de reizigers die in de auto zitten.

Ook de directe omgeving van OV-punten is van belang. Als mensen angst hebben dat hun auto wordt opengebroken als deze geparkeerd is bij een OV-gelegenheid en/of als de route naar de OV-gelegenheid onveilig is en/of lijkt, dan haken potentiële reizigers af (Moses Schultz & Gilbert, 2001).

Zowel de inrichting van stations en haltes als de omgeving hiervan (met name de route van en naar een OV-punt) verdienen daarom de nodige aandacht. Sommige stations kennen allerlei nissen en hoeken waar dreiging van uit gaat. Daardoor kunnen reizigers een unheimisch gevoel krijgen als zij moeten wachten op hun vervoer, of als zij op stille tijden gebruik willen maken van het openbaar vervoer.

Niet alleen de stations en haltes zelf moeten een voldoende veilig gevoel geven; ook de route daarnaar toe moet op alle gewenste tijden veilig af te leggen zijn. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeenten en de stadsdelen.

Naast de inrichting zijn ook beheer en onderhoud zaken die, als ze slecht worden uitgevoerd, kunnen leiden tot verloedering. Doordat meerdere actoren verantwoordelijk zijn voor beheer en onderhoud van hetzelfde station of dezelfde halte kan het voorkomen dat er naast een schoon wachthok een volle prullenbak staat of dat het ene deel van de hal schoon is, terwijl het andere deel onder de graffiti zit.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat los van de inrichting, stations en haltes een aantrekkelijke plaats blijken te zijn voor allerlei activiteiten die de veiligheid negatief beïnvloeden. Er wordt wel gezegd dat het station het afvoerputje van de maatschappij is (SMVP, 2001).

Organisatie

Wat de organisatie betreft, pleit de problematiek in het openbaar vervoer voor het oprichten van een platform waarin gemeente Amsterdam (dIVV en bestuursdienst), ROA, GVB, ConneXXion, OM, politie en NS het beleid vaststellen.

Deelnemers aan dit platform dienen wel aan een aantal spelregels gebonden te zijn waaronder dat vertegenwoordigers van actoren voldoende mandaat hebben, dat afspraken nagekomen worden en dat men elkaar hierop aanspreekt.

Wat de uitvoering betreft, zou het een stuk helderder zijn indien de meer repressieve taken bij een OV-politie ondergebracht zouden kunnen worden, terwijl preventieve taken (waaronder service en controle) bij de vervoerders blijven. Daarmee zou ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het geweldsmonopolie beter verankerd zijn.

Integraal en flexibel

Eenzijds is het belangrijk om aandacht te schenken aan de gehele veiligheidsketen en anderzijds is het van belang om maatwerk te kunnen bieden. Maatregelen dienen ingebed te worden in een integrale aanpak en mogen niet op zichzelf staan (*'doe maar camera's, daar voelt de reiziger zich veilig bij'*).

Waar gesproken wordt over een prestatiecontract, gaat het om verplichtingen. Die verplichtingen zijn echter niet in beton gegoten: als maatwerk nodig is, dan moet dan kunnen.

Wat dat betreft dient het mogelijk te zijn om te schakelen binnen (type) maatregelen (dat is immers een kwestie van bedrijfsvoering) maar niet tussen (type) maatregelen (dan gaat het om een breuk met het contract en het beleidskader dat daaraan ten grondslag ligt).

Zekerheid

Dat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden en grenzen van verantwoordelijkheden is niet relevant voor de klant. De klant ziet het OV-systeem als één geheel en is daarom gebaat bij zekerheid. Het interesseert de klant weinig hoe een en ander geregeld wordt, als het maar geregeld wordt. De klant merkt nog te weinig van sociaal veiligheidsbeleid van OV-bedrijven door de interne gerichtheid van deze programma's. Het gebrek aan samenhang in maatregelen speelt daar zeker een rol in.

Verder wil de klant graag weten waar hij of zij aan toe is en kan het dus niet zo zijn dat de ene controleur niet eens kijkt naar het vervoersbewijs terwijl de andere controleur vraagt om de kortingskaart en deze uitvoerig bestudeert. Het is daarom van belang om duidelijk te zijn over wat er van de klant wordt verwacht (met name welke grenzen je trekt) en daarover te communiceren. Verder dient helder en eensluidend gedefinieerd te worden wat onder sociale veiligheid wordt verstaan, wat verwacht wordt van het publiek, waarop vervolgens een consistent handhavingsbeleid wordt ingezet.

8 Een relatie met kwaliteitsmanagement

8.1 Inleiding

Deze inventarisatie behoort bij te dragen aan het ontwikkelen van een prestatiecontract op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer. De vraag dient zich dan ook aan of er elders voorbeelden te vinden zijn van prestatiecontracten. Is dan niet het geval dan dient immers een model ontwikkeld te worden dat als basis hiervoor gebruikt zou kunnen worden. Daarbij kan gekeken worden naar theorieën over kwaliteitsmanagement, waaruit duidelijk wordt dat het invoeren van prestatiecontracten niet op zichzelf staat, maar onderdeel behoort te zijn van een bredere aanpak.

8.2 Prestatiecontracten in het binnenland en buitenland

Uit vergelijkend onderzoek in het buitenland, blijkt dat in steeds meer landen decentrale overheden een gunstiger kosten-baten verhouding en een hoger niveau van dienstverlening van hun lokale vervoerders verlangen. Behalve dat openbaar vervoerbedrijven worden geprivatiseerd en aan prestatiecontracten gehouden worden, worden ze aangesproken op hun financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheden.

Het louter vervoeren van reizigers is niet meer voldoende. Passagiers willen voor een relatief gering bedrag, snel, comfortabel en veilig van deur tot deur worden vervoerd. Dit houdt niet alleen een gunstige prijskwaliteit verhouding in (concurrentie met de auto en andere vormen van privé vervoer), maar ook vergaande verantwoordelijkheden voor de veiligheid van de klant. Deze nieuwe verhouding tussen overheid en vervoerder vraagt om duidelijke en controleerbare afspraken. Het inzetten van prestatiecontracten is daarbij een voor de hand liggende maatregel die het tevens mogelijk maakt op controleerbare wijze de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen.

Internationaal zien we dat steeds meer decentrale overheden prestatiecontracten met lokale vervoerders afsluiten. Deze contracten vertonen echter grote verschillen naar vorm als inhoud. Onderwerpen als verkeersveiligheid, milieu, dienstverlening en financiën zijn vaak onderdeel van de prestatiecontracten.

De vraag waar het hier om draait, is of er in het buitenland voorbeelden te vinden zijn van prestatiecontracten op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer, die bruikbaar zijn voor de Amsterdamse situatie. We hebben een korte inventarisatie bij OV-bedrijven gemaakt, maar daarbij werd het onderwerp (sociale) veiligheid niet als onderwerp in prestatiecontracten aangetroffen.

Er is heel veel literatuur over openbaar vervoer, veel literatuur over veiligheid in het openbaar vervoer en enige literatuur over prestatiecontracten met het openbaar vervoer, maar de combinatie van deze drie kennisgebieden waar wij naar zoeken komt niet voor in de literatuur.

Het enige ons bekende voorbeeld van een (vorm van) prestatiecontract vormt het *Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer* (2001) zoals dat is afgesloten in Rotterdam. Dit betreft echter vooral een inzetplan op basis van de indeling van trajecten en gebieden naar veiligheidsrisico, afspraken over wederzijdse hulpverlening en afspraken over samenwerking met zorginstanties.

De doelstellingen van het Handhavingsarrangement blijven echter vrij algemeen en het richt zich vooral op de inspanningen van de RET. Over de inzet van de andere betrokken actoren is het arrangement erg kort. Wel geeft het een aardig inzicht in de problematiek in de diverse gebieden en op de diverse trajecten.

8.3 Duurzame prestatieverbetering

De ideeën over prestatiecontracten, proces- en prestatie-indicatoren staan niet op zichzelf, maar spruiten voort uit de theorieën over kwaliteitsmanagement. Binnen deze theorieën gaat men er van uit dat kwaliteit één van de voornaamste succesfactoren is voor organisaties in onze huidige samenleving (Bertsch 1997). Hoe hoger de kwaliteit van de organisatie, des te groter het vermogen om zijn commerciële en maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij geldt dat 'zeggen wat je doet' en aantoonbaar maken dat 'je doet wat je zegt' één van de eerste (procesgeoriënteerde) basisstappen is voor organisaties die de kwaliteit van hun prestaties duurzaam willen verbeteren.

Het kwaliteitsdenken heeft de afgelopen vijftien jaar bij veel Nederlandse organisaties vaste voet gekregen. Zo heeft het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) voor organisaties zonder winstoogmerk³⁵ een evaluatie-instrument ontwikkeld waarmee zij hun positie kunnen bepalen en inzicht krijgen in de resultaatgebieden die kunnen worden verbeterd. Dit evaluatiemodel (het zogenaamde NKP-model oftewel model 'Nederlandse Kwaliteitsprijs') onderscheidt vijf organisatorische en vier resultaatgebieden (INK 1996). De organisatorische aandachtsvelden worden aangeduid met de termen leiderschap, personeelsmanagement, beleid & strategie, middelenmanagement en management van processen. De resultaatgebieden hebben betrekking op waardering van personeel, waardering door klanten, waardering door maatschappij en resultaten.

Met het NKP-model kan bepaald worden in welke ontwikkelingsfase een organisatie zich bevindt. Hierbij maakt men onderscheid tussen vijf fasen. Toegespitst op sociale veiligheid en openbaar vervoer laten deze vijf fasen zich als volgt samenvatten:

Activiteiten georiënteerd

De fase waarin de afzonderlijke activiteiten centraal staan en de onderlinge relatie tussen deze activiteiten weinig aandacht krijgt. Binnen de activiteiten-gerichte fase is er onvoldoende samenhang tussen activiteiten en ontbreekt het aan een ketengerichte aanpak.

Het management is voortdurend bezig met het oplossen van de problemen van alledag en richt zich pas op sociale veiligheid wanneer dit zichtbaar problematische vormen gaat aannemen.

Noot 35 Zoals decentrale overheden en openbaar vervoerbedrijven

Er zijn weinig of geen bedrijfsgegevens over sociale veiligheid aanwezig en de gegevens die er zijn, zijn doorgaans onvolledig en onbetrouwbaar. Maatregelen om de sociale veiligheid te verhogen worden op ad hoc basis genomen, zijn onvoldoende uitgewerkt en vertonen weinig of geen onderlinge samenhang. Synergievoordelen worden dan ook niet gehaald.

Hoewel dit een algemene beschrijving is, geeft het kernachtig weer hoe het met het veiligheidsbeleid van het GVB en ConneXXion is gesteld. Alleen het gegeven al dat het moeilijk blijkt om doelen en resultaten aan te geven bij de genomen maatregelen, is de bevestiging hiervan. Er wordt weliswaar veel gedaan maar daar zit onvoldoende beleid achter.

Proces georiënteerd

In deze fase is het werkproces helder beschreven en staat de beheersing daarvan centraal. De aanpak van sociale veiligheid krijgt structureel meer aandacht en staat voortdurend op de agenda van het management. Het management is bekend met de verschillende beheersingsstrategieën en aanpakken en ze passen deze ook consequent en integraal toe. Organisaties in de procesfase maken gebruik van frequente meting en evaluatie van proces- en prestatie-indicatoren, ook op het gebied van sociale veiligheid. De informatiehuishouding is verbeterd door het invoeren van Infodesks. Criminaliteitsanalyse is een gewone zaak geworden en wordt zowel operationeel als strategisch ingezet.

Het handhavingsarrangement uit Rotterdam gaat deze kant op. De actoren in Rotterdam gaan in ieder geval uit van dezelfde gegevens (hoe beperkt die ook moge zijn) en stemmen daar hun activiteiten op af. Verder zijn er in Rotterdam duidelijke afspraken gemaakt over wanneer welke aanpak volgt.

Systeem georiënteerd

Organisaties in deze fase richten hun aandacht op interne en externe klanten. Niet alleen het primaire werkproces wordt beheerst, maar ook alle ondersteunende processen. Voor de openbaar vervoerders houdt dit in dat de gehele 'reis van de klant' centraal komt te staan. De informatiehuishouding is verder geprofessionaliseerd en heeft vorm gekregen in een 'Centraal Informatieknooppunt Sociale Veiligheid'. Doordat de gegevens altijd actueel en accuraat zijn is het mogelijk geworden om moderne analysetechnieken toe te passen zoals data mining en trends en verschuivingen binnen de sociale veiligheidsproblematiek in een zeer vroeg stadium op te sporen en beheersbaar te maken.

De nadruk die het GVB en ConneXXion nu nog leggen op het eigen personeel past duidelijk niet bij deze fase. Het uitgangspunt van de 'reis van de klant' wordt (nog) niet gedeeld. Daarnaast is ook de informatiehuishouding nog lang niet op orde in het ROA-gebied.

Keten georiënteerd

In deze fase stemt de organisatie haar aanpak af op de mogelijkheden, wensen en eisen van klanten en partners. Kennis en ervaringen van anderen worden benut en aangevuld. De aanpak van sociale veiligheid vindt steeds meer plaats in de vorm van publiek private samenwerking (PPS).

Zowel op het preventieve als het repressieve vlak gaan vervoerders steeds meer aan de slag met andere vervoerders en komt men tot goede en vergaande afspraken met de (deel)gemeenten, de politie, het OM en andere actoren. Informatie wordt in de keten georiënteerde fase als leidend gezien en vormt het uitgangspunt voor de gehele aanpak van sociale veiligheid³⁶.

Het besef dat actoren elkaar nodig hebben om de problemen op te lossen is aanwezig. Tegelijk is er terughoudendheid om al te veel samen te werken: de vervoerders doen het liever zelf en veel andere actoren vormt sociale veiligheid in het openbaar vervoer geen prioriteit en krijgt het dus weinig aandacht.

Totale Kwaliteit

Het hoogste niveau. Tot nog toe zijn er echter nog geen organisaties (dus ook geen OV-bedrijven) die geheel in fase 5 zijn gekomen.³⁷ In deze fase is de verantwoordelijkheid voor kwaliteit duurzaam verankerd in zowel de eigen organisatie als bij de partners en klanten. De aanpak van sociale veiligheid, verkeersveiligheid, brand en calamiteiten zijn met elkaar versmolten tot een nieuwe vorm van veiligheidszorg en wordt samen met de partners en klanten opgepakt.

8.4 Good practices

Vanuit het NKP-model geredeneerd, is het niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag wat 'best practices' zijn. Dit hangt sterk af van de fase waarin een organisatie zich bevindt. Denk in dit verband maar eens aan de vele voorbeelden van organisaties die met behulp van publiek-private samenwerking (PPS) een kwaliteitsslag willen overslaan en daar vervolgens (omdat men intern de boel nog niet op orde heeft) volledig op stuk lopen.

Uit de rapportages die betrekking hebben op het GVB en ConneXXion, valt te concluderen dat deze organisaties zich in de activiteiten gerichte fase bevinden. Op de vraag welke 'good practices' er zijn die van toepassing zijn op een OV-organisatie die van de activiteiten gerichte fase naar de proces gerichte fase wil komen, valt (geredeneerd vanuit het NKP-model) een driedelig antwoord te geven.

- 1) Kies voor een brede aanpak van sociale veiligheid;
- 2) Zorg voor het vaststellen van proces- en prestatie-indicatoren als coördinatie en sturingsinstrument;
- 3) Ontwikkel een informatie- en analysemodel waarmee de voortgang op de vastgestelde indicatoren (proces en effect) kan worden gevolgd.

8.5 Brede aanpak: een blik over de grens

Internationaal gezien blijkt het overgrote merendeel van de OV-bedrijven zich in de activiteiten gerichte kwaliteitsfase te bevinden, zo ook het GVB en ConneXXion. Sociale veiligheidsmaatregelen, door OV-bedrijven genomen, vormen zelden een integraal en afgewogen pakket.

Noot 36 Binnen de sociale veiligheidsprofessie staat deze benadering bekend als ILP oftewel 'Intelligence Led Policing' (zie onder meer Kortekaas e.a., 2000).

Noot 37 Stadium 5 heeft daarmee dan ook enigszins kwalitatief-sectarische trekjes. De kwaliteitsadepten zullen waarschijnlijk verwijzen naar de verre toekomst ("beam me up Scotty!").

Dit uit zich bijvoorbeeld in een nadruk op repressieve maatregelen ten koste van preventieve maatregelen.

Het concept van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) leert ons dat de keten niet sterker is dan de zwakste schakel.

Wat men dus nodig heeft, is een uitgebalanceerde mix van maatregelen waarbij de maatregelen elkaar onderling versterken. Bij deze aanpak kunnen wij ons laten inspireren door maatregelen van OV-bedrijven in andere landen en deze als 'good practice' voor ogen houden. Zo geldt het bijzonder fraaie ontwerp en inrichting van de metro van Singapore als een goed voorbeeld om gebruikers van het OV-systeem de indruk te geven dat het OV-systeem van hen is, waardoor men zich er verantwoordelijk voor gaat voelen. In New York stimuleert men de sociale controle tijdens de rustige uren door *night spots* in te richten waar passagiers zich, naast een help point en onder het oog van een camera, kunnen verzamelen. In Hongkong zijn OV-voorzieningen zodanig ingericht dat (formele) toezichthouders en politiefunctionarissen uiterst effectief kunnen optreden. Door een ultramodern 'Command and Control Centre' te combineren met CCTV, public address system en respons microfoons kan de politiefunctionaris op elke plek en op elk moment instructies geven aan passagiers en verbaal ingrijpen als dat nodig is (Gaylord & Galliher 1991). In Washington D.C. zijn het ontwerp en de inrichting van de OV-voorzieningen onaantrekkelijk gemaakt voor vandalisme, graffiti en rondhangers. Daarnaast hanteren de altijd aanwezige en uiterst mobiele politiefunctionarissen een 'zero-tolerance' beleid. Hierdoor is de omgeving niet uitnodigend voor misbruik maar worden daarnaast de regels streng gehandhaafd. Hongkong vormt een goed voorbeeld waar het gaat om het sturen van passagiersstromen doordat de meeste OV-voorzieningen daar zodanig zijn ingericht dat passagiersstromen zoveel mogelijk van elkaar gescheiden worden en elkaar zo min mogelijk kruisen.

8.6 Proces- en prestatie-indicatoren

OV-bedrijven in de procesgeoriënteerde kwaliteitsfase kenmerken zich ook door een controleerbare bedrijfsvoering en management. Dit houdt ondermeer in het opstellen van een duidelijk veiligheidsplan met concrete gekwantificeerde doelstellingen. Echter niet alleen de resultaten, maar ook de processen dienen zoveel mogelijk controleerbaar te worden gemaakt. De theorieën over kwaliteitsmanagement leren ons dat wanneer een organisatie duurzaam en geleidelijk het ontwikkelingstraject van de ene processtatus naar de volgende wil doorlopen er niet alleen op de prestaties maar ook op de processen dient te worden gestuurd (Bertsch 1997). Besturen betekent in dit geval invoer-, proces- en resultaatvariabelen regelmatig meten en bespreken. De input wordt hierbij gezien als voorwaardenscheppend, het proces als stuurvariabele en het resultaat als richtinggevend. Naast het bepalen en meten van prestatie-indicatoren (output sturing), dienen dus ook de input en het proces helder en beheersbaar te worden gemaakt.

Contractuele afspraken tussen (gemeentelijke) overheden en openbaar vervoerbedrijven kunnen een middel zijn om OV-bedrijven meer procesmatig en effectiever te doen werken. Door in gezamenlijk overleg een realistisch veiligheidsplan op te stellen waarin zowel de huidige stand van zaken, het verbeteringstraject als de beoogde resultaten zijn gekwantificeerd, krijgen zowel het OV-bedrijf als de overheidsorganisatie een instrument in handen waar ze helder en controleerbaar hun beleid op kunnen richten. Echter welke vorm moet zo'n OV-contract krijgen en hoe dwingend moeten de afspraken worden vastgelegd?

Uit internationaal vergelijkend onderzoek van de Internationale Associatie van Openbaar Vervoerbedrijven (in het Frans afgekort met de letters UITP) blijkt dat er bijna net zoveel soorten OV-contracten bestaan als er vervoerders zijn (Bayliss 2002). Volgens de onderzoekers kan geen van de regulatieregimes als beste worden aangemerkt aangezien elk contract moet worden afgestemd op zowel de vorm van privatisering, de aard van het OV-bedrijf als de specifieke lokale omstandigheden waarbinnen dit bedrijf opereert. Het is echter gangbaar dat afspraken worden gemaakt over onderwerpen als verkeersveiligheid, milieu, dienstverlening en financiële aspecten.

Ook de inhoud van de verschillende contractuele relaties tussen overheden en openbaar vervoerbedrijven is door het UITP onderzocht (Tyson 1993). Uit dit onderzoek blijkt ondermeer dat er een groot verschil bestaat in de mate waarin het al dan niet behalen van de beoogde prestaties door de overheden wordt afgedwongen.

Bij een beperkt aantal OV-bedrijven is afgesproken dat zij de behaalde resultaten door middel van publicatie openbaar maken.³⁸ Ook blijkt een beperkt aantal contracten een boetebeding in zich te dragen, waardoor OV-bedrijven die de resultaten niet halen bestraft worden.³⁹ Bij het overgrote deel van de prestatiecontracten zijn dergelijke 'harde' afspraken echter niet gemaakt.

8.7 Informatie en evaluatie

Tot slot betekent een procesgerichte manier van werken het ontwikkelen van een goed informatie- en evaluatiemodel waarmee de voortgang op de vastgestelde indicatoren kan worden gemonitord. Zowel de gehele aanpak als de afzonderlijke onderdelen hierin dienen voortdurend te worden geëvalueerd en besproken om daadwerkelijk aan resultaat- en processturing te kunnen doen. In de literatuur over evalueren wordt meestal onderscheid gemaakt tussen effectevaluatie en procesevaluatie. Bij effectevaluaties probeert men inzicht te krijgen in de resultaten of prestaties van een maatregel, project of aanpak. Bij procesevaluatie staat niet het resultaat, maar het organisatorisch verloop van een maatregel, project of aanpak centraal en kijkt men veeleer naar de vraag 'waarom het loopt, zoals het loopt'. Dit betekent niet alleen dat er afzonderlijke proces- en prestatie-indicatoren moeten worden ontwikkeld, maar ook dat er een informatiesysteem is waarin deze gegevens systematisch, consequent en voortdurend worden verzameld en bewaard.

Bij activiteitengerichte organisaties is een dergelijk informatiesysteem doorgaans niet aanwezig en zijn de gegevens die beschikbaar zijn vaak onvolledig en onbetrouwbaar. Dit betekent dat de invoering van prestatiecontracten pas kan plaatsvinden *nadat* een volledig informatie- en evaluatiemodel is ontwikkeld en ingevoerd. Per proces- en resultaatgebied dienen hiervoor indicatoren te worden opgesteld die betrouwbaar, valide, nauwkeurig en gemakkelijk meetbaar zijn.⁴⁰

Noot 38 Op gemeentelijk niveau vinden we dit soort contracten o.m. bij de regionale en lokale busbedrijven in Gothenburg (Zweden) en in Portugal.

Noot 39 Dit soort boetebedingen vinden we op gemeentelijk niveau o.m. in Helsinki (Finland), Oslo (Noorwegen), Gothenburg (Zweden), Londen (GB) en in Zwitserland en Italië.

Noot 40 De indicatoren zijn *betrouwbaar* indien, bij gelijk blijvende omstandigheden, herhaalde meting dezelfde uitkomsten oplevert. De indicatoren zijn *valide* als ze inderdaad datgene meten wat is beoogd. Van *nauwkeurigheid* is sprake wanneer de afwijkingen van de 'ware' waarde klein zijn. Met *meetbaarheid* wordt bedoeld dat de gegevens op een relatief eenvoudige manier boven water kunnen worden gehaald.

8.8 Conclusies

Een korte inventarisatie leert ons dat er (inter)nationaal geen voorbeelden te vinden zijn van prestatiecontracten op het gebied van sociale veiligheid. Wel kan er een link gelegd worden met theorieën omtrent kwaliteitsmanagement. Daarbij blijkt dat wat in het vorige hoofdstuk al werd gesignaleerd als twee van de drie belangrijkste knelpunten, ook in het kwaliteitsmanagement een het juiste antwoord vormt: een brede, integrale aanpak en een goede registratie, monitoring en evaluatie.

Wat een brede, integrale aanpak betreft dienen wij ervoor te waken dat inspirerende voorbeelden uit het buitenland gebombardeerd worden tot 'best practice' of 'ei van Columbus'. Het is belangrijk om ons goed te realiseren dat maatregelen die binnen een bepaalde context in een behoefte voorzien en (dus) succesvol zijn, dat binnen een andere context niet hoeven te zijn. Het is daarom van belang om per locatie en per OV-modaliteit een inventarisatie te maken van de mate waarin verschillende typen maatregelen zijn toegepast en vervolgens die typen maatregelen uit te werken die ten opzichte van de overige strategieën versterking behoeven.

Wat registratie, monitoring en evaluatie betreft dient er nog heel wat te gebeuren alvorens er sprake kan zijn van een goede en bruikbare informatie- en evaluatiesystematiek. Als proces- en prestatie-indicatoren eenmaal zijn vastgesteld, vervolgens via metingen zijn achterhaald en in het informatiesysteem zijn ingevoerd, ontstaat een overzicht van de uitgangssituatie. Dan kan men de sociale veiligheidssituatie kwantificeren en wordt duidelijk wat er dient te gebeuren. Pas op dat moment is het mogelijk om tot objectieve en controleerbare afspraken te komen. Herhaling van de meting geeft vervolgens inzicht in de ontwikkeling binnen de verschillende resultaatgebieden, laat zien of men dichter of juist verder van de doelstellingen komt en wat men kan doen om de aanpak (nog) succesvoller te laten zijn.

9 Voorlopige conclusies

9.1 Algemeen

De actoren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van de reiziger in het openbaar vervoer ondernemen reeds veel activiteiten. Wat dat aangaat is er zeker sprake van een activiteitenfase: er gebeurt veel. Er valt te twisten over de vraag of er voldoende wordt ondernomen, maar zeker is dat het vooral slimmer kan.

Om te beginnen verschillen de belangrijkste actoren (concessieverlener en vervoerders) bijvoorbeeld over de focus van het veiligheidsbeleid. De vervoerders leggen daarbij een zekere nadruk op het personeel, terwijl de concessieverlener meer de nadruk legt op de reiziger.

In de relatie ROA-ConneXXion speelt de beperkte financiële armslag voor de uitvoering van sociale veiligheids beleid bij ConneXXion een belemmerende rol in constructieve samenwerking. Opvallend is ook dat de communicatie tussen actoren over het onderhavige onderwerp zo beperkt is, dat niet goed duidelijk is of men op dezelfde lijn zit.

Zondermeer positief is de toenemende samenwerking op operationeel niveau. Wel moet daarbij worden aangetekend dat er op dit niveau te vaak sprake is van ad hoc en incident gedreven activiteiten. Daarnaast worden beslissingen op operationeel niveau nauwelijks afgestemd op beleidsniveau en is de bestuurlijke link vaak niet duidelijk, of ontbreekt die zelfs.

De afstemming op bestuurlijk- en beleidsniveau verdient daarom zeker de nodige aandacht. In het geval van het GVB zien wij daar de wens van de vervoerder om zelf de problemen te willen oplossen versus een gemeente die gericht wil sturen op sociale veiligheid en in het geval van ConneXXion is er sprake van gebrekkig overleg met ROA en ROA-gemeenten en het nagenoeg ontbreken van beleid op dit terrein bij de gemeenten (met uitzondering van Amsterdam).

Opvallend is dat we op basis van de beleidsanalyse de indruk kregen dat in het beleid werkelijk aan alles gedacht is en aan elk onderdeel en probleem aandacht en energie besteed wordt. De werkelijkheid is toch iets minder rooskleurig, maar het meest opvallend is en blijft het ontbreken van een rationeel gezamenlijk beleidsproces waarbij met de problemen diepgaand analyseert en definieert, dan doelen stelt en daarbij in onderling overleg passende maatregelen vaststelt, zodat een transparant en duidelijk actieplan bestaat waarin ieder zijn rol krijgt en ziet. Een goede monitoring en evaluatie (van input, proces en resultaat) zou de kroon zijn op het werk. Helaas de bestaande meet- en registratiesystemen laten een degelijke analyse en/of evaluatie gewoon niet toe.

9.2 Hoe verder

'Best practices' op het gebied van openbaar vervoer en sociale veiligheid bestaan niet. De effectiviteit van afzonderlijke maatregelen is immers afhankelijk van de modaliteit, de specifieke situatie en het kwaliteitsniveau waarin een OV-bedrijf zich bevindt. Het is daarom beter te spreken van 'good practices' en op zoek te gaan naar inspirerende voorbeelden waarmee Nederlandse OV-bedrijven zoals het GVB en ConneXXion de doorstart van de activiteiten-gerichte fase naar de proces georiënteerde kwaliteitsfase kunnen bespoedigen.

Dezelfde argumentatie gaat op voor kosten-baten analyses. De balans tussen de kosten en de baten van een specifieke maatregel is afhankelijk van de context. Deze wordt ondermeer bepaald door de manier waarop de maatregel organisatorisch is opgezet, de specifieke lokale omstandigheden, het kwaliteitsniveau van de organisatie en het verdere pakket aan maatregelen waarbinnen de maatregel haar vorm heeft gekregen. Het is zeer moeilijk om binnen een context de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen vast te stellen, laat staan de kosten-baten verhouding. Het transporteren van de kosten-baten analyse van een context naar een andere is zelfs onmogelijk.

Op basis van theorieën over kwaliteitsmanagement kan gesteld worden dat prestatiecontracten een middel zijn om OV-bedrijven te stimuleren om de stap van de activiteitenfase naar de proces georiënteerde kwaliteitsfase te zetten. Niet alleen leidt dit tot een verbetering van het sociaal veiligheidsbeleid maar ook zal het leiden tot een doelmatiger bedrijfsvoering en een hogere kwaliteit van dienstverlening. Feitelijk zal dus eerst gewerkt dienen te worden aan de verbetering van het proces, alvorens gestuurd kan worden op de inhoud.

In een prestatiecontract zullen derhalve afspraken gemaakt dienen te worden over een duidelijk en realistisch actieplan, waarin zowel de huidige stand van zaken, het verbeteringstraject als de beoogde resultaten worden beschreven. Echter niet alleen de resultaten, maar ook de processen dienen zoveel mogelijk controleerbaar te worden gemaakt. Dit houdt in dat niet alleen genomen maatregelen goed omschreven dienen te worden maar dat ook het proces verbeterd dient te worden. Tot slot dient, voordat de prestatiecontracten kunnen worden afgesloten, een informatie- en evaluatiesysteem te worden gebouwd waarin de gegevens ten aanzien van de gekwantificeerde prestatie- en procesindicatoren systematisch, consequent en voortdurend worden verzameld, bewaard en (wanneer nodig) geanalyseerd.

Dit sluit aan bij de lessen die zijn geleerd uit het landelijk Project Sociale Veiligheid (SEPON, 1996), waar we zien dat bij het beschrijven van een structureel veiligheidsbeleid wordt gesteld dat *"vervoerders samen met andere actoren zoals gemeenten, politie en OM continue zorg aan sociale veiligheid in al zijn facetten besteden, waardoor deze op een aanvaardbaar niveau wordt gebracht of gehouden. De factoren die bepalend zijn voor het structureel maken van het veiligheidsbeleid zijn inzicht, organisatie en uitvoering."*

9.3 Kwaliteitscirkel als basis voor beleidskader

Waar het gaat om kwaliteitsmanagement gaat het ook om hanteren van de kwaliteitscirkel van Deming.

Deze kwaliteitscirkel vat in vier eenvoudige stappen samen wat hiervoor met zoveel woorden is beschreven en kan als basis dienen voor het te ontwikkelen beleidskader sociale veiligheid.

- 1 doel;
- 2 maatregel;
- 3 uitvoering;
- 4 monitoring/evaluatie en vervolgens terugkoppeling.

Met het uitwerken van deze vier stappen, hebben we de essentie te pakken die nodig is ter verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

1 doel: sociale veiligheid in het OV - de reis van de klant

Vanuit het openbaar belang geredeneerd is het openbaar vervoer er als alternatief voor privé vervoer. Openbaar vervoer is echter een schaars goed, dat wil zeggen dat de middelen die ingezet kunnen worden niet oneindig zijn. De economische realiteit leert ons dat de bottom line daarom het aantal reizigerskilometers is. Als, om wat voor reden dan ook, de reiziger afhaakt, dan gaat dit uiteindelijk ten koste van het vervoersaanbod.

Bij het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, dient de klant daarom centraal te staan. Daarbij wordt niet voorbijgegaan aan het belang van het personeel maar wordt recht gedaan aan het feit dat het vooral om de klant gaat: zonder klant, geen openbaar vervoersbedrijf. Alle veiligheidsdoelen kunnen daarom worden opgehangen aan dat ene belang: de reis van de klant. Bovendien worden vanuit het perspectief op de klant, automatisch maatregelen genomen die de veiligheid van het personeel vergroten.

2 maatregelen: projectmatig werken

Als het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer het doel is en de reis van de klant de kern vormt waaraan alle (sub)doelen worden opgehangen, dan vormen maatregelen gericht op het bereiken daarvan een soort projecten.

Omdat de lokale situatie steeds verschillend zal zijn, is het wenselijk om een projectmatige aanpak te hanteren. Bij het beschrijven van te nemen maatregelen en bij de uitvoering van deze maatregelen is het daarom zinvol om een aantal uitgangspunten van projectmatig werken te hanteren.

Voorgesteld wordt daarom om te nemen (en reeds genomen) maatregelen op een standaard wijze vast te leggen. Daarbij is het uitgangspunt dat als een maatregel niet op één A4 past, dat deze toch niet zal werken (want te ingewikkeld).

3 uitvoering: kijk ook naar input en proces

Bij de uitvoering van de diverse maatregelen zal ook gekeken moeten worden naar de input (tijd, geld, mensen) en het proces (organisatie, samenwerking, afspraken). Dus zowel de genomen maatregelen als het proces daaromheen zijn van belang.

4 monitoring en evaluatie: standaardisatie

Er zijn nu nog grote verschillen tussen de verschillende actoren in de wijze waarop de gegevens over sociale veiligheid geregistreerd worden. Zolang dit nog het geval is, kan nooit overeenstemming bereikt worden over verwachtin-

gen en resultaten. In het kader van dit onderzoek is daarom een zogeheten 'incidenten vertaalschema' opgesteld (zie bijlage 3) waar betrokken actoren rekening mee dienen te houden. Hetgeen overigens niet wil zeggen dat actoren hun eigen registratiesystemen en meetinstrumenten hoeven op te geven. Door een goede informatievergaring en het gebruik van meerdere (soorten) bronnen, moet het mogelijk zijn om een beter beeld te verkrijgen van de stand van zaken dan nu het geval is. Vastgesteld is dat er drie soorten bronnen zijn die elk een eigen waarde hebben: registratie, observatie en bevraging.

Informatievergaring biedt de mogelijkheid om goed te zien waaruit de problemen nu eigenlijk bestaan (slachtoffer, dader, plaats, tijd, modus operandi, e.d.) en daar dus de maatregelen goed op toe te snijden. Vervolgens biedt informatievergaring de mogelijkheid tot monitoring en dat is noodzakelijk om te voorkomen dat aan het eind van de rit geconstateerd wordt dat er halverwege ingegrepen had moeten worden.

Waar de informatie al niet optimaal is, kan van een goede evaluatie geen sprake zijn. Een cruciaal element om te komen tot verbetering, is het leren van ervaringen. Vervolgens dienen die lessen weer meegenomen te worden in het aanpassen van de doelstellingen en het bijstellen van de genomen maatregelen en/of het introduceren van nieuwe maatregelen.

9.4 Prestatie-afspraken

Dat er nog het nodige moet gebeuren alvorens gericht gestuurd kan worden op prestaties, wil niet zeggen dat er helemaal geen concrete prestatieafspraken gemaakt kunnen worden. Concreet valt daarbij te denken aan het veiligheidsgevoel van de reiziger. Er zijn monitoren die meten wat het veiligheidsgevoel van de burger in de openbare ruimte is. Met het toevoegen van enkele gerichte vragen aan deze monitoren, zou ook gemeten kunnen worden wat het veiligheidsgevoel van de reiziger in het OV is. Hierbij kan rekening gehouden worden met factoren als tijd en plaats en als uitgangspunt zou gehanteerd kunnen worden dat de reiziger zich in het OV niet onveiliger mag voelen dan in de openbare ruimte.

Daarnaast zouden prestatie-afspraken gemaakt kunnen worden over de aanpak van een aantal prioritaire problemen. In plaats van alles voor iedereen te willen doen (althans op papier) zou ervoor gekozen kunnen worden om een beperkt aantal prioritaire problemen te kiezen waarvan verwacht wordt dat die het grootste effect op de sociale veiligheid hebben en daar een zorgvuldig samengesteld pakket aan maatregelen op los te laten.

Voor de prioritaire problemen zou dan een zo goed mogelijke nulmeting gehouden dienen te worden en de gekozen maatregelen zouden in het voorgestelde stramien gegoten dienen te worden. Door bewust en gericht te investeren op een beperkt aantal prioritaire problemen, zou bewezen moeten worden dat de hiervoor beschreven aanpak werkt. Daarbij hoeven de betrokken actoren vooralsnog maar op een beperkt aantal terreinen gedetailleerde prestatie-afspraken te maken.

In een afzonder traject zou vervolgens gewerkt kunnen worden aan het verbeteren van de beleidscyclus. Omdat hier stap voor stap sprake zal zijn van verbetering, zullen de effecten hiervan pas op lange termijn bereikt worden. Niettemin is het van belang om ook hierin te investeren. Allereerst, en dat is eigenlijk een voorwaarde voor het slagen van de gehele

onderneming, is het echter zaak de informatiesystemen te verbeteren. Zolang niet duidelijk is wat de stand van zaken is, blijft het risico bestaan dat het nemen maatregelen en het verbeteren van het proces verspilde moeite is.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuurlijst

- Arrondissementsparket Amsterdam, *Richtlijn Openbaar Ministerie Trein- en Stationsverboden*, Amsterdam
- Arrondissementsparket Amsterdam, *Parketjaarplan 2001*, Amsterdam
- Arrondissementsparket Amsterdam, *Jaarplan 2002*, Amsterdam
- Bayliss, D., Review urban public transport competition, *Public Transport International*, no. 3, Brussel: UITP, 2002
- Bertsch, B., *Besturen met het oog op duurzame prestatieverbetering*, Presentatiewerkconferentie LAW, Den Dolder, 17 december 1997
- Binnenlands Bestuur, *Lokaal bestuur ziet station als 'afvalputje voor probleemgroepen'* ■ 22^e jaargang, week 42, 19 oktober 2001, pagina 17
- Binnenlands Bestuur, *Aanpak overlast op NS-stations*, 23^e jaargang, week 25, 21 juni 2002, pagina 5
- Binnenlands Bestuur, *Stations op slot*, 23^e jaargang, week 31-32, 2 augustus 2002, pagina's 1 en 3
- Bruinink, J. & A. van Dijk, *Conducteurs op lijn 7: geknipt voor sociale veiligheid*, Gemeentelijk Vervoerbedrijf, Amsterdam, DSP-groep, december 1994
- Bruins Slot, A.H., *Sociale Veiligheid* (notitie aan directeur dIVV), Amsterdam, 7 februari 2000
- Burik, van A. & A. van Dijk, *Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7: het onderzoek onder reizigers: een tussenstand*, Gemeentelijk Vervoerbedrijf, Amsterdam, DSP-groep, december 1994
- Burik, van A., C. Steinmetz & E. Polak, *Groepsgesprekken met conducteurs*, Gemeentelijk Vervoerbedrijf, Amsterdam, DSP-groep, december 1994
- Burik, A. van, *Evaluatie van de terugkeer van de conducteurs op lijn 7: Effectmeting onder reizigers*, Gemeentelijk Vervoerbedrijf, Amsterdam, DSP-groep, juni 1995
- Bijl, R. van der & T. Woldendorp, *Quick scan varianten busstation op Stationseiland Amsterdam CS*, Amsterdam, DSP-groep, december 1999
- Bijl, R. van der & T. Woldendorp met medewerking van N. Smits, *Toetsing Stedenbouwkundig Programma van Eisen Stationseiland op sociale veiligheid* (eindrapportage), Amsterdam, DSP-groep, september 2000
- ConneXXion, H. Opmeer, *Concept Beleidsplan Sociale Veiligheid 2000-2001*, 2000

ConneXXion, *Beleidsplan sociale veiligheid ConneXXion regio Amsterdam*, Amsterdam, augustus 2002

ConneXXion, *Regeling Camerabewaking ConneXXion regio Noordwest*, 10 maart 2000

ConneXXion, H. Opmeer, *Procedure camerabewaking voor de exploitatie*, Haarlem, 10 maart 2000

ConneXXion, *Veiligheidsplan 2000. ConneXXion regio Noordwest, Concept*, Haarlem, maart 2000

ConneXXion, *Brochure camerabewaking*, ongedateerd, geen locatie

ConneXXion, H. Opmeer, *Overzicht activiteiten Sociale Veiligheid ConneXXion*, 6 april 2001

ConneXXion, *Opzet en inhoud onderzoeken AVV sociale veiligheid 2001, monitor sociale veiligheid, kosteneffectiviteit van menselijk toezicht*, februari 2001

ConneXXion, *Overzicht van de geregistreerde calamiteiten in oud NZH gebied van 9 maart 2002 t/m 7 februari 2002*, uittreksel uit de incidentenregistratie

De Groene Amsterdammer, *De bodyguards van Lelylaan*, 15 juni 2002, blz. 20-25

Dietz, J., *Sporen naar veiligheid*, in SEC, Den Haag, september 2000

Eysink Smeets & Etman, *Onderweg naar een veiliger openbaar vervoer: Onderzoek naar sociale veiligheid in het openbaar vervoer in Nederland*, Den Haag, juli 2002

Eysink Smeets & Etman, *Bedrijfsmonitor Sociale Veiligheid gemeente vervoerbedrijf Amsterdam 1999*, Den Haag, mei 2000

Eysink Smeets & Etman, *Sociale veiligheid in het Openbaar Vervoer 2000: Resultaten van de landelijke monitor Sociale Veiligheid 2000*, Den Haag, november 2000

Eysink Smeets & Etman, *Personeelsmonitor Sociale Veiligheid Gemeentelijk Vervoersbedrijf Amsterdam*, Den Haag, juni 2002

Gaylord, M. & J.F. Galliher, *Riding the underground dragon: crime control and public order in Hong Kong's mass transit railway*, *The British Journal of Criminology*, year 31, nr. 1, 1991, pg. 15-26

gemeente Amsterdam, Bestuursdienst – Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, *Beleidsprogramma aanpak agressie en geweld Amsterdam 2000*, Amsterdam, 2000

gemeente Amsterdam, Bestuursdienst – Afdeling Openbare Orde en Veiligheid, *Voortgangsrapportage Aanpak Agressie en Geweld Amsterdam: juli 2000 – juli 2001*, Amsterdam, 2001

gemeente Amsterdam, dIVV - A.H.M. Buffing, *Beleidsnota Openbaar Vervoer*, november 2001

gemeente Amsterdam, *College-akkoord 2002-2006; PvdA – VVD – CDA*, Amsterdam, 2002

gemeente Amsterdam, *Jaarcontract Sociale Veiligheid 2002* (concept), Amsterdam, april 2002

gemeente Amsterdam en GVB Exploitatie BV, *Jaarcontract Sociale Veiligheid 2002* (concept), Amsterdam, april 2002

gemeente Amsterdam en GVB Veren BV, *Raamovereenkomst Gemeente Amsterdam en GVB Veren BV (periode 1-1-2001 tot en met 31-12-2001)*, Amsterdam, 2000

gemeente Amsterdam en GVB Veren BV, *Jaarcontract Veren exploitatie 2002*, Amsterdam, 2001

gemeente Amsterdam, agenda vergadering van Burgemeester en Wethouders, *Tourniquets (of toegangspoortjes) in de Amsterdamse metrostations/MIT 3 document*, Amsterdam, 21 mei 2002

Gemeente Rotterdam, Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, OM Rotterdam, RET, *Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer*, Rotterdam, december 2001

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Sociaal Veiligheidsbeleid*, Amsterdam, oktober 1996

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, busbedrijf, *Klanten- en Personeelonderzoek in Bussen met Videocamera's op Lijnen 21 en 33*; Amsterdam, maart 1998

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, stuurgroep Sociale Veiligheid GVB Amsterdam in samenwerking met Eysink Smeets & Etman, *Masterplan Veiligheid*, Amsterdam, september 1999

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Calamiteitenplan Veerbedrijf (concept versie)*, Amsterdam, 15 november 2000

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Metromorfose, klantenonderzoek station Ganzenhoef*; Amsterdam, november 2001

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Kwaliteit Leidt tot Andere en Nieuwe Toekomst, kwaliteitskoersmeter*; Amsterdam; mei 2002

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Risico-inventarisatie en -evaluatie GVB Metrobedrijf (concept)*, Amsterdam, 31 augustus 2001

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Spits*, themanummer veiligheid, Amsterdam, november 2001

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Jaarsverslag 2001*, Amsterdam, 2002

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Metromorfose: Uw metro verandert*, Amsterdam, april 2002

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Plan van Aanpak RIE Rapport*, Amsterdam, 25 april 2002 (printdatum)

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Kwaliteit Leid tot Andere en Nieuwe Toekomst, kwaliteitskoersmeter*; Amsterdam, mei 2002

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, *Bedrijfsmonitor Sociale Veiligheid 2002*, Amsterdam, juni 2002

Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, Busbedrijf, *Klanten- en Personeelonderzoek in Bussen met Videocamera's op Lijnen 21 en 33*; Amsterdam, maart 1998

Haas, R. de, B. Ypma & P. van den Raadt (dIVV), *Reactie op Aanvalsplan Sociale Veiligheid*, Amsterdam, 20 augustus 2002

Hauber, A., *Openbaar vervoer: Reizigers, agressie en onveiligheid*, in Justitiële Verkenningen, jaargang 27, nr. 1, 2001, pagina 109-117

Instituut Nederlandse Kwaliteit, *Handleiding positiebepaling & verbeteren organisaties zonder winsttoegmerk. Bewust werken aan verbetering van resultaten*, INK, 1996

ITC onderzoek, in opdracht van ConneXXion regio Noordwest, *Maatregelen sociale veiligheid openbaar vervoer*, ongedateerd, geen locatie

ITS, *Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: strategie effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen. Concept eindrapport*, Nijmegen, oktober 2000

Katteler, H. en C. Woldringh, ITS – Katholieke Universiteit Nijmegen, *Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen*, Nijmegen, oktober 2000

Kortekaas, J., P. Meesters & M. Tragter, Intelligence Led Policing. Een veelbelovend concept, *Tijdschrift voor de politie*, no. 1-2, 2000

Korthals Altes, H.J., J. Mólck & T. Woldendorp, *Beoordeling IJ-tram op sociale veiligheid*, Amsterdam, DSP-groep, november 1997

Korthals Altes, H.J. & N. Smits, *Nulmeting Sociale Veiligheid Stationeiland Amsterdam*, Bureau "Coördinatie Stationseiland", Amsterdam, DSP-groep, mei 2000

Lonkhuijsen, M. van & A. van Burik, *Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7: het onderzoek onder bestuurders*, Gemeentelijk Vervoerbedrijf, Amsterdam, DSP-groep, november 1994

López, M.J.J., *Crime prevention guidelines for the construction and management of metrosystems*, Den Haag, Result Crime Management, 1996

Mobis, *algemene vervoer voorwaarden openbaar stads- en streekvervoer*, Den Haag, november 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Bundel OV 2000, regeling rijksbijdrage OV en diverse stukken betreffende de rijksbijdrage exploitatie voor het jaar 2000*. Den Haag, 28 april 2000.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Implementatie besturingsmodel zwartrijden*, Den Haag, november 1992

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Kosteneffectiviteit van menselijk toezicht op de tram (concept eindrapport)*, Hoofddorp, oktober 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag, 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer* (consultatiedocument), Den Haag, juli 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Platform Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer & Eysink Smeets en Etman, *Prettig Reizen, Prettig Werken in een veilig openbaar vervoer: Gids voor het beheersen van criminaliteit, agressie en gevoelens van onveiligheid in het openbaar vervoer*, Den Haag, 1998

Moses Schultz, D. en Gilbert, S., *Deterring crime fears on public transportation*, in Crime & Justice International, September 2001

Nederlands Vervoer, *Sociale (on)veiligheid*, 54^e jaargang, nummer 1, pagina 5, 8, 20-23, 25-42, 51, Den Haag, januari 2002

Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2001*, Den Haag, 2002

Openbaar Ministerie, College van Procureurs-Generaal, reactie op 'Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer', Den Haag, 19 september 2002

Overbeeke, R. van, *Metrobeheer (RET) eerste rapportage: passagiers over de technische voorzieningen, observatie van alle stations*, Rotterdam, DSP-groep, november 1993

Regionaal Orgaan Amsterdam, *memo van Paul Gravemaker aan het Dagelijks Bestuur van het ROA, d.d. 5 september 2001*

Regionaal Orgaan Amsterdam, *Programma van Eizen voor de concessie Amstelland-Meerlanden (uittreksel 2.3.8 en 3.4 – 3.4.4), ongedateerd*

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, korpsleiding, *Veiligheid Openbaar Vervoer*, brief aan korpsbeheerder van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland mr. S. Patijn, d.d. 26 september 1997

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaarverslag 1999*, Amsterdam

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaarverslag 2000*, Amsterdam

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaarverslag 2001*, Amsterdam

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Ondersteuningsteam Vervoer Plan van Aanpak 2002*, Amsterdam, februari 2002

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam en de regiopolitie Amsterdam-Amstelland inzake de inzet van 40 politiesurveillanten binnen het werkgebied van het GVB-Metrobedrijf voor de verbetering van de veiligheid*, Amsterdam, 2000 (of is dit van de gemeente?)

- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *Jaarplan 2002*, Amsterdam, oktober 2001
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *brief Korpsleiding aan Korpsbeheerder inzake veiligheid openbaar vervoer*, Amsterdam, 18 februari 1998
- Rover, "*Sociale veiligheid vraagt om een integrale aanpak*", in *De Reiziger*, jaargang 25, nummer 4, juli 2002
- SEPON, *Evaluatie Landelijk Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (1992-1995): Met beleid onderweg*, Den Haag/Rotterdam, juni 1996a
- SEPON, Achtergronddocument bij de evaluatie van het Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer: Lessen en ervaringen uit vier jaar Project Sociale Veiligheid, Den Haag/Rotterdam, juni 1996b
- Smith, M.J., Gathering transit crime data: a crime-specific approach, *Transit Policing*, vol. 10, no. 1, 2000
- Stichting SMVP Producties, *Terug op het voetstuk: Advies over sociale veiligheid op het spoor*, Dordrecht 2001
- Tyson, W.J., Contractual relations between authorities and operators. An international survey on the organisation of local and regional public transport, Brussel: UITP, 1993
- Vandertuuk, *Kwaliteitsthermometer 2002 Zaanstreek, ongedateerde folder van A3 formaat*
- Vanderveen, G. *De beleving van veiligheid in de metro: een beschrijving*. Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.
- Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer (Rover), *brief Regio Amsterdam aan directie GVB/Burgemeester en Wethouders/RPAA/HovJ Amsterdam inzake agressie in openbaar vervoer*, 26 juni 1999
- Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer (Rover), *Sociale veiligheid vraagt om integrale aanpak*, in *De Reiziger* jaargang 24, nr. 4 p.10, juli 2002
- Wever, J. en P. van Soomeren, *NS Safety Case – De verwachte veiligheidseffecten van ET/BTS*, Amsterdam, DSP-groep, juni 2002
- Woldendorp, T. en H.J. Korthals Altes, *Het beeld van de IJtram: Het definitieve ontwerp voor halte inrichting en bovenleidingmasten*, Gemeente Amsterdam, Amsterdam, DSP-groep, 1999
- Woldendorp, T., *De sprong over de ringweg: Het ruimtelijk programma van eisen voor Lelylaan en omgeving*, bijdrage aan Projectgroep Lelylaan e.o., DSP-groep, Amsterdam, maart 2001

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewden en informanten

ROA

David Aulman

gemeente Amsterdam, bestuursdienst, OOV

Pieter-Jan van Slooten

Bernadette Sourbag

gemeente Amsterdam, dIVV

Rein de Haas

Peter van den Raadt

Peter Schouten

Fred Fonseca Guerra

Bart Ypma

gemeente Amsterdam, bestuursdienst, ROOB

Linda Maasdijk

Marjan de Boo

GVB

Inez de Jong

Piet Dissel

Marcia van Dooren

Rein Boef

Joke Salentijn

ConneXXion

Jolanda Sengers

Annemiek Burm

Lody Warmerdam

Erik Schurink

Herman Opmeer

Jean de Boer

stadsdelen

Dhr. G.H. Blommestein

De heer F. Cardon

ROA-gemeenten

Dhr. B. van der Meulen

Mw. M.R.E. Rodenburg

Dhr. D.F.E. Woning

Dhr. W. Wieffering

NS

Laurens Ohlenroth

Evelien van Emden

Kaj Mook

Marco van Sprang

Reizigers Advies Raad

Dhr. J. Menke
Dhr. R. Spithorst
Dhr. P. Lankhorst

Arrondissementsparket Amsterdam

Dhr. P.A.W. van den Bosch
Dhr. R. de Wit

Politie Amsterdam-Amstelland

Dhr. A. Smit
Dhr. W. Bruggeman

	HOOFD-GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
2	Vandalisme	vernieling		beschadiging goederen openlijke geweldpleging tegen goederen 'hinder/overlast/vernieling'	(art. 350 WvStr) (art. 141 WvStr.) (art. 52m BPV)
		baldadigheid	noodrem trekken		
			deuren trappen		
			surfen		
			algemeen/overig	straatschenderij (baldadigheid) 'hinder/overlast' 'hinder/overlast/vernieling'	(art. 424 WvStr.) (art. 72 WPV) (art. 52m BPV)
		besmeuren	graffiti	beschadiging goederen beplakken/bekladden	(art. 350 WvStr) (art. 8.3 APV Asd)
			bekladden	beschadiging goederen beplakken/bekladden	(art. 350 WvStr) (art. 8.3 APV Asd)
			beplakken	beschadiging goederen beplakken/bekladden	(art. 350 WvStr) (art. 8.3 APV Asd)
		brandstichting		brandstichting	(art. 157 WvStr.)
3	Zwartrijden	Zwartrijden/ grijsrijden		zwartrijden 'zwartrijden/controle belemmeren'	(art. 70 WPV) (art. 71 WPV)

	HOOFD-GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
4	Overlast	drugs		drugsbezit, -gebruik, -handel drugsbezit, -gebruik, -handel samensholing ivm drugsgebruik, -handel of heling drugsgebruik en -handel drugsgebruik, -handel	(lijst I; art. 2 lid 1 Opiumwet) (lijst II; art. 3 lid 1 Opiumwet) (art. 2.2 APV Asd) (art. 2.3 APV Asd) (art. 2.6A APV Asd)
		drank		verkeersbelemmering in staat van dronkenschap openbare dronkenschap hinderlijk drankgebruik	(art. 426 WvStr.) (art. 453 WvStr.) (art. 2.8 APV Asd)
		roken			(art. 73 WPV)
		eten			(art. 73 WPV)
		zwervers		bedelarij, landloperij	(art. 432 WvStr.)
		geluid		geluidshinder geluidshinder	(art. 9.4 APV Asd) (art. 9.5 APV Asd)
		bevuilen (waar onder wildplassen)		'hinder/overlast/vernieling' wildplassen vervuiling	(art. 52m BPV) (art. 9.6 APV Asd) (art. 10.2 Wet Milieubeheer)
		negeren ambtelijke bevel		niet voldoen aan ambtelijk bevel	(art. 184 WvStr.)
		reisetiquette		'overtreden huisregels en aanwijzingen' 'hinder/overlast' 'overtreden huisregels en aanwijzingen'	(art. 73 WPV) (art. 52b BPV) (art. 7 lid 1 ARV)

HOOFD-GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
		omgangsvormen/-normen (waar onder: treiteren, schelden, beledigen, etc.)	
		hinderlijk gedrag (wo voeten op de bank, ruzie)	'hinder/overlast/vernieling' hinder door gedrag hinder door slapen	(art. 52m BPV) (art. 2.19 APV Asd) (art. 2.20 APV Asd)
	samenscholing		samenscholing	(art. 2.1-3 APV Asd)
	algemeen/overig (wo straatartiesten)		'hinder/overlast' hinder van straatartiesten	(art. 5 lid 1 ARV) (art. 2.16 APV Asd)
5	Diefstal/ zakkenrollen		diefstal (straatroof, beroving, tassenrollerij, zakkenrollerij, overval) gekwalificeerde diefstal (straatroof, beroving, tassenrollerij, zakkenrollerij, overval) diefstal/zakkenrollerij	(art. 310 WvStr.) (art. 311 WvStr.) (art. 2.26 APV Asd)

	HOOFD-GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
6	Geweld	geweld (tegen personen)	verbaal	belediging bijzondere organen en functionarissen eenvoudige belediging belediging/discriminatie (v.e. groep mensen) (ras/godsdiens/levensovertuiging).	(art. 267 WvStr.) (art. 266 WvStr.) (art. 137c/d WvStr.)
			bedreiging	bedreiging	(art. 285 WvStr.)
			mishandeling	openlijke geweldpleging (eenvoudige) mishandeling	(art. 141 WvStr.) (art. 300- 306 WvStr.)
			diefstal met geweld	diefstal met geweldpleging	(art. 312 WvStr.)
			overval	afpersing (overval)	(art. 317 WvStr.)
			wapenbezit/ -handel	wapenbezit (categorie I) wapenbezit, -handel (categorie II) bezit messen en steekwapens	(art.13 Wet WenM) (art. 26 en 31 Wet WenM) (art. 2.5 APV As)
			dood/lichamelijk letsel door schuld	(art. 307-308 WStr.)
			misdrijven tegen het leven	(art. 287-289 WStr.)
		gedrag mede-weggebruikers	agressief optreden/verhaal halen		
		seksueel geweld	aanranding	aanranding	(art. 246 WvStr.)
			verkrachting	verkrachting	(art. 242 WvStr.)
			exhibitionisme	schennis van de eerbaarheid	(art. 239 WvStr.)

Bijlage 4 Overzicht meetinstrumenten

Schema: Wat de instrumenten meten (X betekent; wordt gemeten)

De instrumenten en hun gebruikers	GVB							CVOV	ConneXXion			NS	NS	NS	OOV	Politie	Extern	Overig	Projectgebonden ad hoc
	"SCHOOH-HEEL-VEILIG" / OTRAP	Kwaliteits Koers Meter	Lijnrapportage	Personeelsmonitor SV 2002 (ES&E)	Bedrijfsmonitor SV 1999 (ES&E)	Bedrijfsmonitor SV 2002 (GVB)	Landelijke Monitor SVOV 2000 (ES&E)		CVL Calamiteitenlijst (Conn.)	Bedrijfsmonitor (ES&E)	Kwaliteitsthermometer (Conn.)								
Onveiligheidsgevoelens reizigers		x					x												
enge plekken							x												
enge personen							x												
klantonvriendelijk personeel		x			x		x												
Onveiligheidsgevoelens personeel				x	x	x	x												
enge plekken																			
enge personen					x														
<i>Delicten en Incidenten</i>																			
Vandalisme																			
vernietiging	x		x			x													
baldadigheid						x													
besmeuren	x	x	x			x		x											
brandstichting	x					x													
Overlast																			
zwart/grijsrijden	x				x	x													
drugs	x				x	x													
drank					x														
roken						x													
eten																			
zwerfers						x													
geluid						x													
bevuilen	x	x	x			x		x											
negeren ambtelijk bevel	x					x													

