

Beleidskader Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer(SV-OV)

Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV)

Amsterdam, 17 maart 2003

Met medewerking van:

Rein Boef	- GVB (Kwaliteitszorg)
Marjan de Boo	- bestuursdienst Amsterdam (RIOB)
Willem Bruggeman	- Politie Amsterdam-Amstelland (OTV)
Laurens Ohlenroth	- NS Randstad-Noord
Bernadette Sourbag	- bestuursdienst Amsterdam (OOV)
Lody Warmerdam	- ConneXXion
Reinier de Wit	- OM Amsterdam

Met ondersteuning van DSP-groep:

Paul van Soomeren
Jack Wever
Carolien van den Handel

Inhoudsopgave

Actieplan	3
1 Inleiding	7
1.1 Waarom dit beleidskader	7
1.2 Twee sporen	9
1.3 Basisbegrippen	10
1.4 Opzet beleidskader	11
2 Actoren, bestuur en beleid	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Betrokken actoren	12
2.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en operationele lijnen	13
2.4 Samenwerking	15
2.5 Inzicht in maatregelen	16
2.5 Verantwoording	17
3 Doelen en uitgangspunten	19
3.1 Hoofddoel	19
3.2 Sociale veiligheid: een containerbegrip uitgepakt	20
3.3 Het hoofddoel gespecificeerd	21
4 Maatregelen	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Nadruk in maatregelen	24
4.3 Onveiligheidsgevoelens	26
4.4 Feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten	32
5 Monitoring	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Begrippen en definities	43
5.3 Naar een goede monitoring	45
Bijlagen	
Bijlage 1 Begripsbepaling	49
Bijlage 2 Onveiligheidsgevoelens, incidenten en delicten	55
Bijlage 3 Incidentenvertaalschema	60
Bijlage 4 Overzicht meetinstrumenten	61
Bijlage 5 Standaard maatregelformulier	63

Actieplan

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een onderwerp dat hoog op de politieke agenda staat en direct van invloed is op het aantal reizigers dat gebruik maakt van het openbaar vervoer. De aanpak van de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer verdient daarom prioriteit.

Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) is (onder andere) verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in 16 gemeenten in de regio Amsterdam. Voor het openbaar vervoer in de gemeente Amsterdam heeft het ROA de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (dIVV) van de gemeente Amsterdam gemandateerd. Teneinde te kunnen komen tot betere samenwerking tussen alle betrokken actoren en prestatieafspraken te kunnen maken met het GVB en ConneXXion, hebben ROA en dIVV een inventarisatie uit laten voeren naar de stand van zaken op het gebied van sociaal veiligheidsbeleid in het openbaar vervoer. Deze inventarisatie vormde de opmaat voor dit beleidskader sociale veiligheid openbaar vervoer.

Sociale veiligheid wordt in dit beleidskader als volgt gedefinieerd:
Het gevoel (subjectieve onveiligheid) dat reizigers, potentiële reizigers en personeel hebben over de onveiligheid in en rond¹ het openbaar vervoer en de kans (objectieve onveiligheid) dat zij slachtoffer worden van delicten en incidenten te weten: vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal en zakkenrollen en geweld.

Het hoofddoel van dit beleidskader luidt dat:
De sociale veiligheid in het openbaar vervoer even groot is als in vervoerswijzen - c.q. in de openbare ruimte - het geval is.

Om dit te bereiken is gekozen voor een twee sporen aanpak.

1. Een inhoudelijk spoor, gericht op het op korte termijn verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Daarbij is ervoor gekozen om heel gericht maatregelen in te zetten op die problemen waarvan het grootste effect op de sociale veiligheid wordt verwacht. Op basis van een kwantitatief model is besloten om vooral maatregelen in te zetten op onveiligheidsgevoelens van reizigers en overlast. Naar verwachting zullen maatregelen gericht op deze problemen het grootste effect sorteren. Per probleem wordt een aantal mogelijke maatregelen voorgesteld, wordt aangegeven hoe deze maatregelen effectief ingezet kunnen worden, welke randvoorwaarden gelden en welke kanttekeningen geplaatst kunnen worden.

2. Een structureel-procesmatig spoor, gericht op het verbeteren van een beleidsmatige aanpak van sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dit tweede spoor bestaat uit een aanpak waarbij stap voor stap een beleidscyclus op gang wordt gebracht waarbij men meetbare doelen stelt, haalbare prioriteiten overeenkomt, voor alle partners heldere maatregelen overeenkomt, uitvoert en vervolgens op effectiviteit en efficiency toetst. Essentieel hierbij zijn de randvoorwaarden waaronder deze aanpak kan gaan draaien.

Noot 1 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.

Daarbij gaat het dan met name om zaken als het structureren van bestuurlijke, beleidsmatige en operationele lijnen; inzicht verkrijgen in maatregelen; vastleggen van samenwerking in een convenant; het afleggen van verantwoording; en het verbeteren van de monitoring.

Deze twee sporen aanpak resulteert in een overzichtelijk aantal concrete actiepunten die hieronder zijn samengevat. Daarbij geeft de volgorde niet een prioriteit aan, maar de plek waarop het desbetreffende actiepunt opduikt in het achterliggende beleidskader.

Actiepunten

Actiepunt 1

De dienst IVV draagt zorg voor het oprichten van een Bestuurlijk Overleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor de gemeente Amsterdam. Hierin hebben zitting de wethouder OV, de burgemeester van Amsterdam (vanuit diens functie als korpsbeheerder) en het OM. Het is de taak van het Bestuurlijk Overleg om sturing te geven aan de verdere uitwerking en implementatie van het beleidskader. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een Bestuurlijk Overleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor het ROA-gebied wordt opgericht.

Actiepunt 2

De dienst IVV draagt zorg voor het oprichten van een Beleidsoverleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor de gemeente Amsterdam. Dit beleidsoverleg – in zekere zin een voortzetting van de bestaande projectgroep – komt regelmatig bijeen om de actiepunten uit te voeren en de beleidsvoorbereiding ter hand te nemen zoals die in het onderhavige beleidsplan – na vaststelling door het Bestuurlijk overleg SV-OV – geschetst wordt. Volgens is het de taak van het Beleidsoverleg om zorg te dragen voor een goede beleidsvoorbereiding bij de verdere uitwerking en implementatie van het beleidskader. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een Beleidsoverleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor het ROA-gebied wordt opgericht.

Actiepunt 3

De afdeling OOV van de Bestuursdienst Amsterdam stelt in 2003 een notitie op over toezicht in Amsterdam. Daarin wordt de discussie over een dienst OV bij de politie meegenomen.

N.b.: let op de relatie tussen dit actiepunt 3 en actiepunt 9.

Actiepunt 4

De dienst IVV neemt het voortouw bij het opstellen van een convenant 'Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer Amsterdam'. Het convenant zal voor eind 2003 gereed zijn en na bespreking in het Beleidsoverleg aan het Bestuurlijk overleg worden voorgelegd. Bijlage bij het convenant vormen de maatregelenformulieren die hierna (actiepunt 5) aan de orde komen. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een 'Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer ROA-gebied' wordt opgesteld.

Actiepunt 5

In de loop van 2003 worden alle bestaande maatregelen middels het standaard maatregelformulier beschreven (zie bijlage 5). Nieuwe maatregelen worden meteen in de juiste format gegoten. De ingevulde formulieren worden voorgelegd aan het Beleidsoverleg SV-OV.

Voor alle genomen maatregelen worden, in anticipatie van verwerking in het maatregelformulier per direct (voor oktober 2003) een aantal basisvragen beantwoord. De antwoorden op deze vragen worden voorgelegd aan het Beleidsoverleg SV-OV.

Actiepunt 6

Periodiek stelt het Beleidsoverleg SV-OV een 'Sociale Veiligheidsrapportage OV' op die integraal onderdeel uitmaakt van - dat wil zeggen naar inhoud, vormgeving, cyclus en cijfermatige onderbouwing identiek is aan - de Veiligheidsrapportage Amsterdam (VA). De VA - met name het onderdeel OV daaruit - wordt besproken in het bestuurlijk overleg SV-OV waarop eventuele beleidsveranderingen doorgevoerd kunnen worden.

Deze koppeling van de aanpak en cyclus van sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer met de bestaande cyclus van het Amsterdamse veiligheidsbeleid wordt in de komende maanden door dIVV, ROA en OOV vorm gegeven met als resultaat dat openbaar vervoer naadloos wordt geïncorporeerd in het actieplan integrale veiligheid dat binnen enkele maanden zal verschijnen (OOV). Als het onmogelijk blijkt om de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer in het gehele ROA gebied op een dergelijke manier te integreren² zal er sprake zijn van een beperking tot alleen het Amsterdamse openbaar vervoer (GVB)

Actiepunt 7

Bij de aanpak van sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat het SVOV-kwantificatiemodel centraal. In dit model wordt sociale veiligheid gesplitst in onveiligheidsgevoelens (subjectieve veiligheid) en feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten (objectieve veiligheid). Subjectieve veiligheid en objectieve veiligheid krijgen ieder een gewicht van 50 mee. Onder feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten vallen vijf hoofdvormen die ieder een gewicht van 10 krijgen (samen dus een gewicht van 50): vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal/zakkenrollen en geweld.

Het SVOV-kwantificatiemodel wordt zowel gebruikt als toetsingskader voor de meerjarenplannen van de vervoerders en de door hen voorgestelde maatregelen, als ter beoordeling van de effectiviteit van genomen maatregelen. In het kader van dit beleidskader is daarmee vastgesteld dat onveiligheidsgevoelens en overlast de meest pregnante problemen vormen en verwacht wordt dat de aanpak hiervan het grootste effect zal sorteren.

Te nemen maatregelen dienen daarom vooral op deze twee onderwerpen gericht te zijn.

Actiepunt 8

De OV bedrijven maken zelf - op basis van een representatieve klanten consultatie - objectieve beheernormen en ze ontwerpen een gezamenlijk systeem voor observaties, klachtenmanagement (klachtenlijn, bekendmaking, reacties, etc.) en follow up (schoonhouden/repareren).

Concrete voorstellen dienaangaande worden nog in 2003 in het Beleidsoverleg SV-OV besproken en daarna door de OV bedrijven geïmplementeerd. Voor een goede monitoring van deze maatregelen wordt zorggedragen.

Noot 2 Dit is het uiteindelijke doel, maar een en ander zal op korte termijn nog niet haalbaar blijken.

Actiepunt 9

De dienst IVV stelt een lijst met randvoorwaarden op waaraan camera-toezicht in het openbaar vervoer dient te voldoen. Dit behelst ten minste een goede organisatie, het live uitkijken van beelden en het zorgen voor onmiddellijke opvolging. De dienst IVV draagt er verder zorg voor dat binnen een termijn van vier jaar een evaluatie wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van cameratoezicht in het OV en de gekozen vormen van camera toezicht.

Actiepunt 10

Betrokken actoren geven zo spoedig mogelijk – doch uiterlijk voor eind 2003 - aan hoe hun informatiesystemen (registratie, observatie en bevraging) passen in het incidentenvertaalschema (zie bijlagen 2 en 3).

Actiepunt 11

Het Beleidsoverleg SV-OV onderzoekt op zo kort mogelijke termijn aan welke bestaande monitor OV-specifieke vragen toegevoegd kunnen worden om daarmee:

- de vergelijking tussen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en de sociale veiligheid in de openbare ruimte mogelijk te maken;
- meer zicht te krijgen op de aard en omvang van de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer (onveiligheidsgevoelens en feitelijk slachtofferschap van delicten en incidenten);
- tevredenheid van reizigers en potentiële reizigers over een aantal aspecten in het openbaar vervoer te meten;
- een beter beeld te krijgen van OV klanten en hun visies en meningen inzake sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer.

Daarbij wordt tevens gekeken naar de kosten van een en ander, waarbij vooropstaat dat hier sprake is van een echte monitoring: langere tijd bij herhaling en volgens dezelfde methode metingen uitvoeren op dezelfde onderwerpen.

Het Beleidsoverleg rapporteert hierover voor de zomer 2003 aan het Bestuurlijk overleg SV-OV. Daarop worden structureel middelen voor monitoring vrijgemaakt. Bij voorkeur wordt geopteerd voor een integratie van de OV vragen in de bredere OOV monitor.

1 Inleiding

1.1 Waarom dit beleidskader

Het openbaar vervoer in het ROA-gebied maakt integraal onderdeel uit van een sterk verstedelijkte omgeving en heeft daarmee ook last van een aantal minder leuke aspecten van deze verstedelijking. Een daarvan is sociale onveiligheid. Daarmee bedoelen we enerzijds de feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten zoals vandalisme, diefstal, geweld en overlast en anderzijds de onveiligheidsgevoelens waar (potentiële) reizigers en personeelsleden last van hebben.

De sociale onveiligheid in het openbaar vervoer moet niet overdreven worden; waarschijnlijk is de onveiligheid in het openbaar vervoer niet veel groter dan die in de openbare ruimte in het algemeen. Zeker is dat echter niet. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we dat gewoon (nog) niet weten. Mede daarom mag de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer zeker niet onderschat worden. Onveiligheid kost de vervoersbedrijven gewoon klanten: een kwart van de Amsterdammers gaf in een recente leefbaarheidsmonitor aan geen gebruik te maken van het openbaar vervoer in verband met de sociale onveiligheid. Ook veroorzaken delicten en incidenten als vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal en geweld veel directe schade en daarnaast ook nog lastig kwantificeerbare, maar miljoenen kostende, indirecte schade zoals ziekteverzuim onder het personeel en verminderde uitstraling van het materieel.

Beleidskader

De sociale onveiligheid in het openbaar vervoer is geen nieuw probleem en alle betrokken actoren³ zijn dan ook al lange tijd actief met het verbeteren van de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer (SV-OV). De effecten van deze inspanningen lijken echter onvoldoende te zijn. Met dit beleidskader willen de betrokken actoren daar verandering in brengen door te komen tot een stevige, heldere en gezamenlijke aanpak. Vanuit het besef dat goede samenwerking de belangrijkste succesfactor vormt, biedt dit – in gezamenlijk overleg opgestelde – beleidskader daartoe:

- een eenduidige en door iedereen gedeelde definitie van sociale veiligheid;
- een uit de definitie voortvloeiend handvat waarmee (onderdelen van) sociale veiligheid makkelijker te prioriteren en te monitoren is: het SVOV-kwantificatiemodel[®];
- een set aan voorkeursmaatregelen waarvan verwacht wordt dat deze op korte termijn het grootste effect hebben op de sociale veiligheid;
- voorstellen voor een duidelijke beleidscyclus waarmee de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (SV-OV) de komende jaren structureel verbeterd kan worden;
- voorstellen voor verbetering van de informatieverzameling en monitoring, waardoor het mogelijk wordt inzicht te verkrijgen in de effectiviteit en efficiency van de inspanningen.

Noot 3 Met als belangrijkste actoren: ROA gemeenten, Amsterdamse stadsdelen, GVB, Connexion, NS, dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (gemeente Amsterdam), Openbare Orde en Veiligheid (Bestuursdienst, gemeente Amsterdam), ROIB (Bestuursdienst, gemeente Amsterdam), Spoorwegpolitie, Regiopolitie en Openbaar Ministerie.

Een en ander wordt in de tekst samengevat in een overzichtelijk serie actiepunten die per direct uitgevoerd kunnen worden en daarop zullen leiden tot een verbetering van de aanpak van sociale veiligheid.

Prestatieafspraken

Dit beleidskader vloeit voort uit de trend op veiligheidsgebied om tot prestatieafspraken te komen. De centrale overheid eist tegenwoordig steeds meer dat lokale overheden de inspanningen op het terrein van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (SV-OV), transparant en meer resultaatgericht maken. Dit past overigens in een algemene tendens van de rijksoverheid om veel sterker op resultaten te controleren en te sturen.

Ook op lokaal en regionaal niveau zien we een ontwikkeling waarbij het bestuur in haar relatie met haar opdrachtnemers een steeds bedrijfsmatiger aanpak kiest. Daarbij hanteert het bestuur prestatieafspraken in de vorm van meetbare doelen en verantwoording middels monitoring en evaluatie.

Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) dat onder andere verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer in de regio Amsterdam, heeft daarom de wens uitgesproken om te komen tot een beleidskader sociale veiligheid. Samen met het rijk en de ROA-gemeenten, investeert het ROA tientallen miljoenen in de sociale veiligheid. Opdrachtgever ROA en gedelegeerd opdrachtgever Amsterdam (dIVV) hebben daarom besloten om, in overleg met uitvoerende OV-bedrijven en betrokken actoren, middels dit beleidskader te komen tot meer resultaatgerichte samenwerking.

Inventarisatierapport

De basis voor dit beleidskader vormt de '*Inventarisatie Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)*'⁴. In dit inventariserend rapport wordt de stand van zaken van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer de regio Amsterdam beschreven en worden de belangrijkste knelpunten en aanknopingspunten genoemd.

Uit de inventarisatie blijkt dat de aanpak van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het ROA-gebied zich hoofdzakelijk in de zogeheten activiteitsfase⁵ van het INK-model bevindt. Dat wil zeggen dat afzonderlijke maatregelen gericht op het verbeteren van de sociale veiligheid centraal staan en de onderlinge relatie tussen deze activiteiten onvoldoende aandacht krijgt. Bovendien zijn de maatregelen in deze fase vaak nog onvoldoende uitgewerkt en ontbreekt het aan een ketengerichte aanpak.

De aandacht voor sociale veiligheid wordt bij alle actoren vooral bepaald door incidenten. Het sociaal veiligheidsbeleid is dan ook vaak ad hoc van aard, hetgeen zich onder andere uit in de vele incidentele gelden die ter beschikking worden gesteld. Verder zijn er weinig of geen goede gegevens over sociale veiligheid beschikbaar en de gegevens die er zijn, zijn veelal onvolledig en onbetrouwbaar.

Noot 4 C. van den Handel, P. van Soomeren en J. Wever, *Inventarisatie Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer – Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)*, Amsterdam, DSP-groep, februari 2003. In opdracht van het ROA en de dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (gemeente Amsterdam) en tot stand gekomen onder begeleiding van een projectgroep bestaande uit: ROA, bestuursdienst Amsterdam (OOV en ROIB), Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam, GVB, ConneXXion en NS.

Noot 5 Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) heeft voor organisaties zonder winstoogmerk 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).

Om een slag verder te kunnen komen met het sociaal veiligheidsbeleid, richting de volgende fase van het INK-model, de proces georiënteerde fase, zijn drie punten van belang.

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

Deze drie punten komen allen terug in dit beleidskader en worden vertaald in concrete actiepunten. Deze actiepunten komen voor rekening van alle betrokken actoren. Met de vervoerders worden, in het kader van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, hiertoe prestatiecontracten afgesloten. De afspraken die van toepassing zijn op de overige actoren komen terug in een convenant⁶.

1.2 Twee sporen

In dit beleidskader gaat het om twee sporen: een inhoudelijk spoor en een structureel –procesmatig spoor.

Het inhoudelijk spoor is gericht op het op korte termijn verbeteren van de sociale veiligheid. Daarbij worden heel gericht maatregelen ingezet op die problemen waarvan het grootste effect op de sociale veiligheid wordt verwacht.

Daarbij wordt overigens uitgegaan van de aloude wijsheid dat men beter oude schoenen niet kan weggooien voor men nieuwe heeft. De thans lopende maatregelen – die vooral in de sfeer van toezicht en controle liggen – krijgen een belangrijke plaats in de aanpak.

Om de effecten van de genomen maatregelen beter te kunnen beoordelen, is ervoor gekozen toe te werken naar een situatie waarin deze effecten transparant en controleerbaar (dat wil zeggen 'monitorbaar') worden. Hiertoe is besloten een traject te volgen waarbij de maatregelen op het terrein van de sociale veiligheid:

- stap voor stap nauwkeuriger gedefinieerd en omschreven worden;
- geplaatst worden in een duidelijk doel/middelen schema (wat is het doel van elke maatregel);
- passen binnen een integrale aanpak en onderdeel vormen van een hechte keten;
- meetbaar en 'monitorbaar' zijn.

Het structureel-procesmatig spoor bestaat uit een aanpak waarbij stap voor stap een beleidscyclus op gang wordt gebracht. De verwachting is dat dit traject een paar jaar zal vergen en uitmondt in een cyclus bestaande uit:

- 1 grondige probleemanalyse;
- 2 heldere doelen en scherp gedefinieerde maatregelen;
- 3 uitvoering in goede onderlinge samenwerking en afstemming;
- 4 monitoring, beleidsmatige toets en bijstelling.

Noot 6 Het enige vergelijkbare convenant op dit terrein is het '*Regionaal Handhavingsarrangement Openbaar Vervoer*' (2001) uit Rotterdam. Dit richt zich echter voornamelijk op de inspanningsverplichtingen van de vervoerder (RET).

Door aan twee verschillende sporen te werken, wordt enerzijds op korte termijn verbetering verwacht van de situatie en anderzijds op lange termijn de aanpak van de sociale veiligheid zorgvuldig geborgd. Beide sporen lopen naast - maar los - van elkaar en komen op termijn samen.

1.3 Basisbegrippen

In bijlage 1 zijn de belangrijkste basisbegrippen uitgewerkt die in dit beleidskader gebruikt worden. Hier in de hoofdtekst beperken we ons tot de belangrijkste omschrijvingen.

Sociale veiligheid:

Sociale veiligheid wordt in dit beleidskader als volgt gedefinieerd:

Het gevoel (subjectieve onveiligheid) dat reizigers, potentiële reizigers en personeel hebben over de veiligheid in en rond⁷ het openbaar vervoer en de kans (objectieve onveiligheid) dat zij slachtoffer worden van delicten en incidenten te weten: vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal en zakkenrollen en geweld.

De vijf hoofdvormen van delicten en incidenten zijn in het schema nog verder uitgesplitst:

Schema Delicten en incidenten

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

Openbaar vervoer:

Onder *openbaar vervoer* (OV) wordt in dit beleidskader het vervoer per metro, tram, bus, pont en veer⁸ bedoeld zoals dat door het GVB en ConneXXion wordt verzorgd in het ROA-gebied⁹.

Voor alle duidelijkheid: het openbaar vervoer dat verzorgd wordt door de NS valt niet onder dit beleidskader. Wel sluit de NS zich aan dit beleidskader, voor zover dit niet strijdig is met het landelijk NS-beleid, en draagt waar mogelijk bij aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het ROA-gebied.

Noot 7 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 8 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.

Noot 9 Daarbij betreft het de gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

Beleid:

Onder beleid wordt hier verstaan *''de opeenvolgende activiteiten van het vaststellen van een globaal hoofddoel, de uitwerking daarvan in concrete subdoelen, het vaststellen van de daaruit voortvloeiende te treffen maatregelen, de uitvoering daarvan, de monitoring van de resultaten, het evalueren daarvan en de terugkoppeling naar de gestelde doelen en de bijstelling daarvan''*¹⁰.

Beleid is dus alleen beleid als de beleidskring (zie bijlage 1) rond is en men vaststelt wat er aan de hand is, samen doelen en maatregelen afsprekt en uitvoert en vervolgens de uitkomsten bekijkt (monitor) in het licht van de gestelde doelen en daarop doelen en aanpak zo nodig aanpast.

1.4 Opzet beleidskader

De twee sporenaanpak die in dit beleidskader centraal staat keert terug in de hoofdstuk indeling.

Wat het verbeteren van de beleidscyclus betreft, is de ambitie om te streven naar een systematiek zoals die in de INK definitie en het in bijlage 1 geschetste figuur is beschreven. Hoe deze ambitie verwezenlijkt dient te worden komt terug in hoofdstuk 2 (Actoren, bestuur en beleid). Daarbij wordt ingegaan op de vraag welke structuur de organisatie in het sociaal veiligheidsbeleid behoort te krijgen en welke procedures van toepassing zijn.

Wat het op korte termijn verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer betreft, is de ambitie dat de reiziger zich in het openbaar vervoer minstens even veilig voelt en minstens even veilig is¹¹ als buiten het openbaar vervoer. Het inhoudelijk referentiepunt is dus de ervaren veiligheid in een veel groter gebied dan alleen het openbaar vervoer. Een uitwerking van deze ambitie en maatregelen die ingezet zouden kunnen worden om de sociale veiligheid daadwerkelijk te verbeteren, zijn te vinden in hoofdstuk 3 (Doelen en uitgangspunten) en hoofdstuk 4 (Maatregelen).

Als handvat wordt in dit beleidskader gewerkt met een kwantitatieve systematiek. Een andere rode draad vormt de noodzaak tot eenduidige registratie en uitwisseling van gegevens. Beide aspecten vergen een aanzienlijke verbetering van de bestaande monitoring hetgeen centraal staat in hoofdstuk 5 (Monitoring).

Door de verschillende hoofdstukken heen, worden verschillende actiepunten benoemd. Deze actiepunten vormen tezamen het actieplan dat ook in de voorliggende management samenvatting is opgenomen.

Noot 10 Deze definitie komt voort uit het zogenaamde NKP-model (oftewel model 'Nederlandse Kwaliteitsprijs') van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Noot 11 In het ROA-gebied is de kans op feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten in het openbaar vervoer even groot als buiten het OV.

2 Actoren, bestuur en beleid

2.1 Inleiding

Verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer vergt samenwerking tussen vele actoren. Geen van de betrokken actoren is in staat om zelfstandig een verbetering van de sociale veiligheid te bewerkstelligen. Samenwerken is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Zo is het in het ROA-gebied sprake van territoriale incongruentie tussen de vervoersregio en de veiligheidsregio's: het ROA-gebied omvat drie politieregio's en twee arrondissementen. Dit levert de nodige complicaties op waar het gaat om de bestuurlijke afstemming en de aansturing van de uitvoerende actoren.

Welke actoren betrokken zijn en hoe de samenwerking en afstemming vorm dient te krijgen, wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Daarbij wordt een aanpak geïntroduceerd die de oprichting vraagt van een ambtelijk-beleidsmatig overleg en een politiek-bestuurlijk overleg. Verder wordt ingegaan op de noodzakelijke procedures om de beleidscyclus op gang te brengen.

2.2 Betrokken actoren

Betrokken actoren bij het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het ROA-gebied zijn:

Vervoerders

- GVB
- ConneXXion
- NS

Ambtelijk verantwoordelijken

- ROA
- dIVV (gemeente Amsterdam)
- OOV (Bestuursdienst, gemeente Amsterdam)
- ROIB (Bestuursdienst, gemeente Amsterdam)
- Amsterdamse stadsdelen
- vertegenwoordigers overige ROA-gemeenten

Bij uitvoering betrokken

- Regionale Politie
- KLPD-Spoorwegpolitie
- OM

Politiek verantwoordelijken

- Dagelijks Bestuur ROA en de portefeuillehouder openbaar vervoer ROA¹²
- College van B&W Amsterdam; met name burgemeester (i.v.m. openbare orde en veiligheid) en Wethouder Verkeer en Vervoer
- Colleges B&W overige ROA-gemeenten

Noot 12 Bij toeval is dat in deze periode de wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur van de gemeente Amsterdam. Binnen de portefeuille OV valt het onderwerp sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Organisaties voor personeel en reizigers

- Reizigers Advies Raden (RAR)
- Vakbonden
- ARBO-diensten

Overigen

- Beveiligingsbedrijven (zowel leveranciers van beveiligingspersoneel als van technische en bouwkundige oplossingen)
- Hulpdiensten (ambulance en brandweer)
- Slachtofferhulp (opvang en nazorg voor personeel en reiziger naar aanleiding van schokkende delicten en incidenten)
- Scholen en onderwijsinstellingen
- Welzijns- en opvanginstellingen

2.3 Bestuurlijke, beleidsmatige en operationele lijnen

Uit de inventarisatie is gebleken dat de huidige operationele, beleidsmatige en bestuurlijke structuur voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer lastig in elkaar steekt en gebrekkig functioneert.

Essentieel daarbij is dat 'veiligheid' en 'openbaar vervoer' twee behoorlijk verschillende beleidssectoren zijn die als het ware samengesmeed moeten worden wil de sociale veiligheid in het openbaar vervoer effectief en efficiënt aangepakt kunnen worden.

Wat de operationele coördinatie betreft, ligt deze in de huidige situatie voornamelijk bij de vervoerders die hun eigen toezichthouders inzetten, beveiligingspersoneel inhuren en afspraken maken met politie en OM. Hoewel het hier afspraken betreft die van invloed zijn op de veiligheid van reizigers in het openbaar vervoer, is de betrokkenheid van het openbaar bestuur gering en ad hoc van karakter.

Bestuurlijk

Voorgesteld wordt om een Bestuurlijk Overleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) in te stellen dat sturing geeft aan de verdere uitwerking van het onderhavige beleidskader. Het Bestuurlijk Overleg neemt de belangrijkste beleidsbeslissingen, zorgt voor de aansturing van het beleid en is eindverantwoordelijk voor een goede koppeling van monitoring naar nieuw en verbeterd beleid.

Het bestuurlijk overleg SV-OV komt in aanvang vier keer per jaar bijeen. Als de zaken goed draaien kan dit te zijner tijd teruggebracht worden naar twee keer of misschien zelfs een keer per jaar. In eerste instantie wordt een Bestuurlijk Overleg SV-OV voor de gemeenten Amsterdam opgericht en daarin hebben zitting:

- Wethouder openbaar vervoer Amsterdam;
- Burgemeester Amsterdam (vanuit diens functie als korpsbeheerder van politie) ;
- OM arrondissement Amsterdam.

In de praktijk zal moeten blijken of de aanwezigheid van de burgemeester noodzakelijk is of dat hij zich laat vertegenwoordigen door de wethouder openbaar vervoer. Om dan toch een soort OV-driehoek te behouden, zou in dat geval een politiefunctionaris de plek van de burgemeester in het bestuurlijk overleg moeten overnemen.

Actiepunt 1

De dienst IVV draagt zorg voor het oprichten van een Bestuurlijk Overleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor de gemeente Amsterdam. Hierin hebben zitting de wethouder OV, de burgemeester van Amsterdam (vanuit diens functie als korpsbeheerder) en het OM. Het is de taak van het Bestuurlijk Overleg om sturing te geven aan de verdere uitwerking en implementatie van het beleidskader. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een Bestuurlijk Overleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor het ROA-gebied wordt opgericht.

Beleidsmatig

Op beleidsmatig niveau wordt een Beleidsoverleg SV-OV ingesteld dat de verdere uitwerking en invoering van het beleidskader ter hand neemt en als beleidsvoorbereidend gremium voor het Bestuurlijk Overleg SV-OV dienst doet. Een dergelijk beleidsoverleg bestaat al min of meer in de vorm van de huidige projectgroep SV-OV die het tot stand komen van het inventarisatierapport en dit beleidskader heeft begeleid. Het Beleidsoverleg SV-OV komt vooralsnog zes keer per jaar bijeen. De overleg frequentie kan later, als de zaken goed draaien, desgewenst teruggebracht worden (een en ander ter beoordeling en beslissing van het Bestuurlijk Overleg SV-OV).

In het Beleidsoverleg SV-OV hebben zitting¹³:

- ROA (kernlid, voorzitter en/of secretaris)
- dIVV (kernlid, voorzitter en/of secretaris)
- OOV (kernlid)
- GVB (kernlid)
- ConneXXion (kernlid)
- NS (kernlid)
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (kernlid)
- Regiopolitie Zaanstreek-Waterland (agendalid)
- Regiopolitie Kennemerland (agendalid)
- OM arrondissement Amsterdam (agendalid)
- OM arrondissementen Haarlem (agendalid)
- ROIB (agendalid)
- vertegenwoordiging stadsdelen (agendalid)
- vertegenwoordiging andere ROA gemeenten (agendalid)

Actiepunt 2

De dienst IVV draagt zorg voor het oprichten van een Beleidsoverleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor de gemeente Amsterdam. Dit beleidsoverleg – in zekere zin een voortzetting van de bestaande projectgroep – komt regelmatig bijeen om de actiepunten uit te voeren en de beleidsvoorbereiding ter hand te nemen zoals die in het onderhavige beleidsplan - na vaststelling door het Bestuurlijk overleg SV-OV – geschetst wordt. Vervolgens is het de taak van het Beleidsoverleg om zorg te dragen voor een goede beleidsvoorbereiding bij de verdere uitwerking en implementatie van het beleidskader. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een Beleidsoverleg Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SV-OV) voor het ROA-gebied wordt opgericht.

Noot 13 Genoemde actoren hebben zitting in het beleidsoverleg voor het ROA-gebied. Wordt eerst een beleidsoverleg voor Amsterdam opgericht dan vallen uiteraard een aantal van deze actoren af.

Operationeel

In de huidige situatie zetten de vervoerders verschillende soorten toezicht-houders in (tot BOA's met wapenstok en handboeien) en maken ze afspraken over de inzet van de politie ondersteuning. De regie over de inzet van toezichthouders in het openbaar vervoer ligt dus bij de vervoerders.

Vanuit een formeel standpunt is dit niet juist. Zo behoort de zeggenschap over de inzet van de politie bij het bestuur en het OM te liggen. Daarnaast valt te discussiëren over de zeggenschap over de inzet van vervoerspersoneel bewapend met handboeien en wapenstok. Dit raakt immers aan het geweldsmonopolie van de politie. Het verdient daarom aanbeveling om de regie op de handhaving van het recht en de openbare orde, bij de instantie neer te leggen die daar door de wetgever voor is aangewezen: de politie.

Door alle vormen van toezicht en repressie onder één dienst OV bij de politie te voegen, ontstaat er 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.

Mede met het oog op de regiefunctie van de politie op operationeel niveau en het belang van een centrale plaats voor het verzamelen van operationele data, verdient de gedachte om een dienst OV bij de politie op te richten, daarom zeker nadere uitwerking.

Actiepunt 3

De afdeling OOV van de Bestuursdienst Amsterdam stelt in 2003 een notitie op over toezicht in Amsterdam. Daarin wordt de discussie over een dienst OV bij de politie meegenomen.

N.b.: let op de relatie tussen dit actiepunt 3 en actiepunt 9

2.4 Samenwerking

Als uitgangspunt voor samenwerking geldt dat alle actoren (zie 2.2.) hun eigen kennis en kundigheid hebben en dat in de samenwerking zo optimaal mogelijk van elkaars kwaliteiten gebruik moet worden gemaakt. Alle actoren werken vanuit de kaders die de eigen organisatie stelt. Toch wordt van iedereen verwacht dat de interne mogelijkheden tot het voeren van eigen beleid zo optimaal mogelijk worden ingezet.

Bovendien hebben alle actoren hun eigen verantwoordelijkheid in het proces.

- in geografische en materiële zin (denk aan haltes en stations);
- in organisatorische zin (bevoegdheden, afspraken).

In het licht van het gezamenlijke doel om te komen tot verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, hebben alle actoren ook een op elkaar afgestemde verantwoordelijkheid. Geen der betrokken actoren kan de klus immers in zijn eentje klaren; ieder is afhankelijk van de ander. Het is derhalve zaak dat alle betrokken actoren niet alleen weten op welk moment in de aanpak van problemen zij welke acties dienen uit te voeren, op welke wijze en binnen welke tijd maar ook wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn. Een en ander wordt vastgelegd in een convenant.

Actiepunt 4

De dienst IVV neemt het voortouw bij het opstellen van een convenant 'Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer Amsterdam'. Het convenant zal voor eind 2003 gereed zijn en na bespreking in het Beleidsoverleg aan het Bestuurlijk overleg worden voorgelegd. Bijlage bij het convenant vormen de maatregelenformulieren die hierna (actiepunt 5) aan de orde komen. Het ROA is betrokken bij dit proces en denkt na over de tweede fase waarin een 'Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer ROA-gebied' wordt opgesteld.

Het convenant heeft tot doel helderheid te verschaffen over verantwoordelijkheden, te zorgen voor heldere procedures en te komen tot toetsbare afspraken. Op die manier kan een goede samenwerking tussen actoren worden geborgd.

Het convenant bestaat minimaal uit een schema waarin per betrokken actor de generale taak met betrekking tot sociale veiligheid in het openbaar vervoer van de desbetreffende actor wordt samengevat, waarna een vertaling wordt gegeven naar concrete inspanningen en activiteiten met daarbij zaken als budget omvang, aantal mensuren (met indicatie van kwaliteit e.d.) te besteden aan welke maatregelen.

Het convenant betreft dus in de eerste plaats een beschrijving van de toezegging dat bepaalde taken zullen worden verricht, welke omvang, de kwaliteit van de input e.d. Als bijlage bij dit convenant worden de maatregelen gepresenteerd waaraan alle actoren werken (zie volgende actiepunt)

2.5 Inzicht in maatregelen

Uit de inventarisatie is heel duidelijk naar voren gekomen dat de relatie tussen het trio 'probleem' (wat is hier aan de hand?) – 'doel' (wat willen we ten aanzien van dit probleem precies bereiken?) – 'maatregel' (wat gaan we dus doen?) zelden duidelijk is geëxpliciteerd. Dat kan eigenlijk ook nog niet, want met de beschikbare 'harde' gegevens is het zondermeer droef gesteld. Bestaande registraties geven geen, weinig of slechte informatie. Gevraagd naar de concrete problemen in het openbaar vervoer worden door de betrokken actoren ook hele diverse antwoorden gegeven: van heel concreet naar heel abstract en van inhoudelijk tot procesmatig.

Eén van de grootste problemen bij het bepalen welke maatregelen ingezet kunnen worden, is dan ook dat op dit moment onvoldoende duidelijk is welk concreet (en meetbaar) doel of doelen een maatregel dient en hoe de effectiviteit en efficiëntie van de maatregel gemonitord wordt. Dat maakt de keuzes in maatregelen bijzonder ondoorzichtig.

Wel bestaat over sommige maatregelen een zekere mate van consensus. De nu vooral impliciete verwachtingen moeten echter geëxpliciteerd worden, zodat deze getoetst kunnen worden en maatregelen aangescherpt kunnen worden. Gaandeweg zal de keuze voor maatregelen dan steeds minder vanuit het zogenoemde 'onderbuikgevoel' en steeds meer vanuit de meetbare realiteit gestuurd kunnen worden.

Het expliciet maken van verwachtingen over resultaten van de invoering van maatregelen én het sterker specificeren van beoogde doelen, zal enorm bijdragen aan het doelgericht werken.

Uit de inventarisatie is namelijk gebleken dat de verschillende actoren verschillende omschrijvingen gebruiken voor hun maatregelen waardoor de vergelijkbaarheid tussen de maatregelen onvoldoende is. Om goed beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk dat maatregelen door iedereen volgens een zelfde format beschreven worden. Een aantal basisgegevens hoort daar gewoon bij.

Daarom is er een standaard ontwikkeld die door alle actoren gebruikt dient te worden (zie bijlage 5). Na uittesten van dit concept-format kan een en ander definitief worden gemaakt en kunnen de belangrijkste maatregelen worden ingevuld. Deze maatregelen dienen vervolgens in het Beleidsoverleg besproken te worden. Op termijn dienen alle maatregelen volgens dezelfde format beschreven te zijn.

Concreet wordt in het maatregelformulier per maatregel beschreven wie, welke activiteiten, waar en op welk moment onderneemt (wie, wat, waar en wanneer) in de vorm van (zo mogelijk meetbare) inspanningsverplichtingen.

Vooruitlopend op het invullen van de maatregelformulieren, dient per maatregel in ieder geval antwoord gegeven te worden op de volgende vragen:

- wat is/wordt er gedaan (wie, wat, waar, wanneer);
- is dat goed gedaan (kwaliteit) ,
- is het doel en de doelgroep bereikt (effectiviteit);
- wegen de kosten op tegen het effect (efficiency).

Actiepunt 5

In de loop van 2003 worden alle bestaande maatregelen middels het standaard maatregelformulier beschreven (zie bijlage 5). Nieuwe maatregelen worden meteen in de juiste format gegoten. De ingevulde formulieren worden voorgelegd aan het Beleidsoverleg SV-OV. Voor alle genomen maatregelen worden, in anticipatie van verwerking in het maatregelformulier per direct (voor oktober 2003) een aantal basisvragen beantwoord. De antwoorden op deze vragen worden voorgelegd aan het Beleidsoverleg SV-OV.

Ter verbetering van het overzicht over genomen maatregelen, valt aan te bevelen om de maatregelformulieren op te nemen in een geautomatiseerd bestand. Een dergelijk bestand is eenvoudig te maken en dient vooral het gemak van de mensen die een en ander moeten invoeren. Door deze automatisering stelt het format als het ware de vragen en wordt een en ander gelijk in een database ingevoerd waardoor ook kruisverbanden zichtbaar worden. Als een en ander wordt gerealiseerd met behulp van web based technologie kunnen alle betrokkenen het bestand vanaf de eigen werkplek invullen, updaten en raadplegen.

2.5 Verantwoording

Het sluitstuk van gemaakte afspraken is verantwoording van de resultaten. Alle actoren dienen aan het Bestuurlijk Overleg verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de eigen bijdrage. Een dergelijke verantwoording heeft harde monitor resultaten als basis.

Hierbij wordt aangesloten bij het reeds bestaande systematiek en cyclus van de Veiligheidsrapportage Amsterdam (VA) die twee jaarlijks verschijnt. Een specifieke rapportage over de stand van zaken met betrekking tot de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer (SV-OV) maakt dus vanaf de eerstkomende VA daarvan onderdeel uit. In de VA - en dus ook in het

SV-OV deel - wordt niet alleen achteruit gekeken wordt maar ook wordt aangegeven hoe het beter kan en welke partij daartoe wat gaat doen. Omdat in het hoofddoel van dit beleidskader gekozen wordt voor een vergelijking tussen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en in de openbare ruimte, kan worden aangesloten bij bestaande monitors die in het kader van de Veiligheidsrapportage Amsterdam gebruikt worden en hoeft geen aparte monitor ontwikkeld te worden. (N.B.: zie hier ook actiepunt 11).

De vervoerders dienen naast deze generale verantwoording ook nog verantwoording af te leggen over de mate waarin voldaan is aan de prestatiecontracten. Voor een belangrijk deel is dit een zaak tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zij het dat de overige actoren gebaat zijn bij enige informatie over de mate waarin de vervoerders voldaan hebben aan hun afspraken. Ook hier wordt weer verlangd dat zij niet alleen achteruit kijken maar ook vooruit en aangeven hoe zij hun activiteiten kunnen verbeteren.

Actiepunt 6

Periodiek stelt het Beleidsoverleg SV-OV een 'Sociale Veiligheidsrapportage OV' op die integraal onderdeel uitmaakt van - dat wil zeggen naar inhoud, vormgeving, cyclus en cijfermatige onderbouwing identiek is aan - de Veiligheidsrapportage Amsterdam (VA). De VA - met name het onderdeel OV daaruit - wordt besproken in het bestuurlijk overleg SV-OV waarop eventuele beleidsveranderingen doorgevoerd kunnen worden.

Deze koppeling van de aanpak en cyclus van sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer met de bestaande cyclus van het Amsterdamse veiligheidsbeleid wordt in de komende maanden door dIvV, ROA en OOV vormgegeven met als resultaat dat openbaar vervoer naadloos wordt geïncorporeerd in het actieplan integrale veiligheid dat binnen enkele maanden zal verschijnen (OOV). Als het onmogelijk blijkt om de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer in het gehele ROA gebied op een dergelijke manier te integreren¹⁴ zal er sprake zijn van een beperking tot alleen het Amsterdamse openbaar vervoer (GVB)

Noot 14 Dit is het uiteindelijke doel, maar een en ander zal op korte termijn nog niet haalbaar blijken.

3 Doelen en uitgangspunten

3.1 Hoofddoel

Het uitgangspunt van dit beleidskader is dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer minimaal gelijk is aan de sociale veiligheid bij andere vervoerswijzen c.q. in de openbare ruimte. Of men zich nu te voet, per tram, per auto, fiets of metro, bus of trein door het ROA-gebied beweegt (of zelfs stilstaat, of op een bankje zit) het mag niet zo zijn dat de sociale veiligheid in de 'vervoerswijze openbaar vervoer' opeens negatief afsteekt tegen de andere vervoers- of verblijfswijzen in de openbare ruimte.

Dit uitgangspunt heeft een logische basis. Het openbaar vervoer is geen doel op zich, maar is één van de alternatieven voor de reiziger die zich van A naar B wil, of moet, bewegen. Zodra dat alternatief zich qua veiligheid negatief onderscheidt, gaat het klanten kosten.

Daarbij geldt tevens dat het openbaar vervoer voor de klant slechts één schakel is in een langere vervoersketen: de totale reis van de klant. Binnen die reis wordt hier de aandacht gericht op het onderdeel openbaar vervoer. De reis van de klant begint vanaf het moment dat deze de omgeving van het OV-systeem (het geheel van openbaar vervoer) binnenkomt tot het moment dat de klant deze omgeving weer verlaat ('in en rond de halteplaatsen').

Omdat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer ook betrekking heeft op het personeel van de vervoersbedrijven, wordt dat uiteraard meegenomen in de uitgangspunten en doelen.

Het hoofddoel wordt derhalve als volgt gedefinieerd:

De sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer in het ROA-gebied is minimaal even goed als de sociale veiligheid in de gehele openbare ruimte

Iets nader gespecificeerd betekent dit:

Het gevoel dat reiziger, potentiële reizigers en OV-personeelsleden hebben over de onveiligheid in en rond het openbaar vervoer en de kans dat zij slachtoffer worden van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten, mag niet groter zijn dan bij andere vervoerswijzen - c.q. in de openbare ruimte - het geval is.

De veiligheid van het openbaar vervoer wordt hiermee dus gerelateerd aan de sociale veiligheid buiten het openbaar vervoer; gesproken wordt over 'andere vervoerswijzen' en dit wordt gemakshalve gelijkgesteld aan 'de openbare ruimte in het ROA-gebied'.

Een en ander impliceert dat het in het openbaar vervoer bijvoorbeeld in absolute zin best veiliger kan worden (veiligheidsgevoel reiziger stijgt, minder delicten en incidenten), maar dat er nog steeds niks gewonnen is als buiten het openbaar vervoer het veiligheidsniveau met ongeveer hetzelfde percentage toeneemt. Het is zelfs mogelijk dat het in het openbaar vervoer in absolute getallen gesproken sociaal veiliger wordt, maar dat de relatieve veiligheid lager uitvalt, omdat het buiten het openbaar vervoer nog veel veiliger is geworden. Dit lijkt een vreemde gedachte, maar het geeft precies weer hoe de klant er tegenaan kijkt. De klant is immers degene die keuzes maakt.

3.2 Sociale veiligheid: een containerbegrip uitgepakt

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat sociale veiligheid uit twee hoofdcategorieën bestaat: enerzijds de gevoelens van onveiligheid en anderzijds delicten en incidenten waar reiziger en personeel mee te maken zou kunnen krijgen. Als gekeken worden naar de hoofdvormen in de bestaande registratiesystemen (zie de bijlagen voor een overzicht) dan worden daar genoemd:

- 1 onveiligheidsgevoelens;
- 2 feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten;
 - a vandalisme;
 - b zwartrijden;
 - c overlast;
 - d diefstal/zakkenrollen;
 - e geweld.

Het gaat hier om een soort fruitcontainer met appels en peren. Spreekwoordelijk gesproken mag je die niet optellen of vergelijken. Dat is lastig, want wat nu als – bijvoorbeeld - het vandalisme en geweld enorm afnemen, het zwartrijden en de diefstallen gelijk blijven en de overlast en onveiligheidsgevoelens enorm toenemen? Is dan de sociale veiligheid toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

Tot op heden verlammen dergelijke discussies elke actie en om dat probleem te ondervangen is in de projectgroep SV-OV besloten om de verschillende onderdelen van sociale veiligheid in het openbaar vervoer een waarde toe te kennen. Allereerst krijgt sociale veiligheid een gewicht van 100. Die 100 valt uiteen in twee hoofdcategorieën van elk 50: onveiligheidsgevoelens en feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten. Onveiligheidsgevoelens wordt niet verder onderverdeeld en heeft dus een gewicht van 50. Er worden vijf hoofdvormen van delicten en incidenten onderscheiden en die krijgen ieder een gewicht van 10.

Dit lijkt een nogal arbitraire keuze, maar maakt een probleem van appels en peren opeens eenvoudig oplosbaar: als vandalisme (gewicht = 10) en geweld (gewicht = 10) enorm afnemen (samen een verbetering van + 20), het zwartrijden (gewicht = 10) en de diefstallen (gewicht = 10) gelijk blijven (resultaat = 0) en de overlast (gewicht = 10) en onveiligheidsgevoelens (gewicht = 50) enorm toenemen (een verslechtering van -60) dan levert dat in totaal een flinke achteruitgang ($20 + 0 - 60 = -40$) van de sociale veiligheid op.

Hoewel vrij grof van opzet, lijkt dit model voorlopig in ieder geval werkbaar genoeg te zijn om voor dit doel te hanteren.

Figuur 1 SVOV-kwantificatiemodel®

sociale veiligheid (SV) openbaar vervoer (OV) totaal = 100	
Onveiligheidsgevoelens (50)	Feitelijk plaatsvindend delicten en incidenten (FPD&I) (50)
	vandalisme 10
	zwartrijden 10
	overlast 10
	diefstal/zakkenrollen 10
	geweld 10

Met het SVOV-kwantificatiemodel[®] is het niet alleen mogelijk om de effecten van de genomen maatregelen middels de gepresenteerde weging te verrekenen, ook kan hiermee globaal aangegeven worden waar de te nemen maatregelen op gericht moeten zijn. Globaal dient over enige tijd¹⁵ ongeveer 50% van de energie (activiteiten, gelden) gericht te zijn op de onveiligheidsgevoelens van reizigers en personeel en 50% op de feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten. Wat delicten en incidenten betreft is de verdeling 10% op vandalisme, 10% op zwartrijden, 10% op overlast, 10% op diefstal en 10% op geweld.

De getallen uit het kwantificatiemodel kunnen bij de weging van de effecten heel exact gebruikt worden om uiteindelijk de uitspraak te kunnen doen of het met de sociale veiligheid nu voor- of achteruit is gegaan. Als richtinggever voor de maatregelen dient het kwantificatiemodel echter veel losser en globaler gebruikt te worden, omdat een maatregel veelal meerdere doelen dient (door voorlichtingsprojecten op scholen zou je bijvoorbeeld zowel vandalisme, overlast als zwartrijden door scholieren kunnen verminderen).

Uiteindelijk blijft het natuurlijk een politiek-bestuurlijke beslissing hoeveel energie waar ingestoken wordt. Het Bestuurlijk Overleg SV-OV kan beslissen om de geschetste verdeling te veranderen. Daarbij wordt dan feitelijk een andere prioritering aan de problemen gegeven. Aanbevolen wordt om dit echter pas op termijn te doen en te beginnen met de voorgestelde verdeling.

3.3 Het hoofddoel gespecificeerd

In het SVOV-kwantificatiemodel[®] is sociale veiligheid in twee grote parten verdeeld (gevoelens van onveiligheid en delicten/incidenten). Het hoofddoel kan nu kwantitatief geformuleerd worden, waarbij de volgende afkortingen en begrippen gebruikt worden:

- SV = sociale veiligheid;
- OR = openbare ruimte;
- OV = openbaar vervoer;
- FPD&I = feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten
- VODGZ = V(andalisme), O(verlast), D(iefstal), G(eweld) en Z(warten grijsrijden);
- OG = onveiligheidsgevoelens;

Formule 1 Sociale veiligheid

$$SV \text{ in } OV \geq SV \text{ in } OR$$

Oftewel: de sociale veiligheid in het openbaar vervoer dient groter of gelijk te zijn aan de sociale veiligheid in de openbare ruimte.

Formule 2 Subjectieve en objectieve veiligheid

$$OG (50) + FPD\&I (50) \text{ in } OV \leq OG (50) + FPD\&I (50) \text{ in } OR$$

Noot 15 We houden hier bewust een slag om de arm, omdat er pragmatisch vanuit gegaan wordt dat niet opeens alle lopende maatregelen overhoop gehaald gaan worden.

Oftewel: de onveiligheidsgevoelens en het aantal feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten in het OV dienen kleiner of gelijk te zijn aan de onveiligheidsgevoelens en het aantal feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten in de openbare ruimte¹⁶.

Formule 3 Onveiligheidsgevoelens en feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten

$$\begin{array}{c} 50 \text{ OG} + 10 \text{ V} + 10 \text{ O} + 10 \text{ D} + 10 \text{ G} + 10 \text{ Z (in OV)} \\ \leq \\ 50 \text{ OG} + 12,5 \text{ V} + 12,5 \text{ O} + 12,5 \text{ D} + 12,5 \text{ G (in OR)} \end{array}$$

Oftewel: de onveiligheidsgevoelens onder reizigers en personeel en het aantal feitelijk plaatsvindende gevallen van vandalisme (10), overlast (10), diefstal (10), geweld (10) en zwartrijden (10) in het openbaar vervoer zijn kleiner of gelijk aan de onveiligheidsgevoelens en het aantal feitelijk plaatsvindende gevallen van vandalisme (12,5), overlast (12,5), diefstal (12,5), geweld (12,5) in de openbare ruimte.

In alle formules wordt gewerkt met percentages: ..% van de reizigers en personeel (linkerkant van de formule) of ..% van de bevolking (rechterkant van de formule). Daarmee zijn de grootheden links en rechts dus vergelijkbaar.

Bij de laatste formule valt op dat de linkerkant en de rechterkant separaat worden opgeteld, waarna de linkerkant (het openbaar vervoer) lager of gelijk moet scoren dan de rechterkant (openbare ruimte buiten openbaar vervoer). Desgewenst kunnen er ook nog weer specifiekere doelen gemaakt worden per hoofdvorm.

Bijvoorbeeld:

- De onveiligheidsgevoelens in het openbaar vervoer zijn lager dan de onveiligheidsgevoelens in de openbare ruimte.
- De hoeveelheid vandalisme in en rond het openbaar vervoer is lager dan de hoeveelheid vandalisme in de openbare ruimte.

Dergelijke doelen zijn nog weer verder te specificeren naar plaats en tijd of bepaalde sub vormen: de hoeveelheid graffiti in en om het openbaar vervoer (in en op materieel, in stations, op halteplaatsen) is lager dan in de openbare ruimte.

Eventueel kan een en ander nog weer verder verfijnd worden door ook de manieren waarop een en ander gemeten moet worden (indicatoren) te preciseren: de hoeveelheid met graffiti beklad oppervlakte in en om het openbaar vervoer (in/op materieel, in stations, op halteplaatsen) uitgedrukt als percentage van het potentieel totaal te bekladden oppervlak is lager dan de hoeveelheid met graffiti beklad oppervlakte in de totale openbare ruimte in het ROA-gebied uitgedrukt als percentage van het potentieel totaal te bekladden oppervlak in de openbare ruimte.

Op zich zijn hier steeds weer keuzes en verfijningen mogelijk. Zo kan men zeggen dat graffiti in/op het openbaar vervoer niet vergeleken mag worden met graffiti in de totale openbare ruimte.

Noot 16 In de openbare ruimte is er natuurlijk geen sprake van zwart- en grijsrijden als delict. Niettemin blijft de feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten (FPD&I) in de openbare ruimte op 50 staan. De onderverdeling van de FPD&I in de openbare ruimte is dan echter niet 10/10/10/10/10 maar 12,5/12,5/12,5/12,5 (zie ook formule 3).

Het openbaar vervoer is immers disproportioneel de dupe van graffiti en een betere vergelijking is dus die tussen openbaar vervoer en – om maar iets te noemen – scholen.

Omdat met gebruik van bovenstaande formules er voldoende mogelijkheden tot verfijning zijn, kunnen de doelen zo concreet geformuleerd worden, dat de maatregelen bijna voor het oprapen liggen. Dat gebeurt zeker als men in het doel ook verwoordt op welke doelgroep dat doel zich richt en wat men van die doelgroep verwacht. Bij maatregelen hoort men namelijk goed zicht te hebben op de doelgroepen waarop de maatregel gericht is: eigenschappen van de doelgroep, meningen, wensen, angsten, etc.. Feitelijk een vrij normale marketingaanpak.

Om een voorbeeld te geven:

“Via gerichte voorlichting op alle scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, worden in de loop van 2003 alle scholieren voorgelicht over de persoonlijke en maatschappelijke nadelen en risico’s van het bekladden van het openbaar vervoer, waardoor het bekladden van OV-voertuigen minder populair wordt onder scholieren.

Hierdoor neemt vanaf 2004 de hoeveelheid graffiti in en rond het OV af (te beginnen in die delen van het ROA-gebied waar de voorlichtingsprojecten op scholen zijn gestart) met een factor X.”

Een dergelijk doel is helder en vormt een sub sub sub doel dat in een totale keten past. Hoofddoel is en blijft dat de sociale veiligheid verbeterd dient te worden, sub is dat het vandalisme in het openbaar vervoer verminderd dient te worden, sub sub is dat graffiti (dus) verminderd dient te worden, sub sub sub is dat de belangrijkste dadergroep van graffiti (dus) haar gedrag moet veranderen.

4 Maatregelen

4.1 Inleiding

Zoals vermeld bestaat dit beleidskader uit twee sporen: een structureel-procesmatig spoor, dat erop gericht is om stap voor stap de beleidscyclus te verbeteren, en een inhoudelijke spoor, dat erop gericht is om op korte termijn verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te bewerkstelligen. Om dit laatste te kunnen realiseren, wordt in dit hoofdstuk beschreven aan welke problemen prioriteit verleend dient te worden. Tevens wordt aangegeven welk(e) (type) maatregelen ingezet zou(den) kunnen worden, welke randvoorwaarden daarbij gelden en/of welke kanttekeningen daarbij geplaatst kunnen worden.¹⁷

4.2 Nadruk in maatregelen

Als gekeken wordt naar de budgetverdeling sociale veiligheid in het openbaar vervoer in Amsterdam (zie tabel 1), dan valt op dat er thans erg veel nadruk gelegd wordt op maatregelen in de hoek van 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. Hoe dan ook, deze keuzes zijn niet duidelijk en daarmee is thans nog moeilijk helder te krijgen welke doelen bereikt moeten worden en welke maatregelen daarvoor worden ingezet.

Tabel 1 Sociale veiligheid concessie Amsterdam 2002 (in miljoenen €)
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
		Sub totaal	33,9
Totaal	34,5	Totaal	34,5

*Dekking valt weg na plaatsing tourniquets

Noot 17 Een complicerende factor bij het bepalen van de te nemen maatregelen, is dat het niet mogelijk is gebleken om op korte termijn gedetailleerd inzicht te krijgen in de bestaande maatregelen (zie ook het inventarisatierapport). De lijst met maatregelen in dit hoofdstuk is dan ook zeker niet uitputtend.

Incidenteel

Van Gijzel II	4,0	Inhuur toezicht	2,2
		Omscholingscursussen	0,3
		Bouwkost.clustercentrale	1,5

Incidenteel

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

De beleidslijn zoals die terug te vinden is in de deze tabel is gebaseerd op jarenlange ervaring met de aanpak van problemen in het openbaar vervoer. Daarbij is – vaak op nogal incidentele basis – beleid over beleid gestapeld zonder dat altijd duidelijk was of hier nu wel sprake was van de best mogelijke maatregelen in de openbaar vervoerssituatie van het ROA.

Zoals gezegd gooien we de oude beleidsschoenen niet weg voor de nieuwe schoenen heel goed ingelopen zijn. Er wordt door de projectgroep echter wel van uitgegaan dat het grootste effect bereikt kan worden met meer gerichte investeringen op een beperkt aantal problemen (de 20-80 regel van Pareto). Dit is geheel in lijn met het SVOV-kwantificatiemodel[®], omdat het in dit model uiteindelijk draait om het netto resultaat: investeren in problemen waarvan de verwachting is dat die op korte termijn het grootste effect zullen hebben op de veiligheid in het OV.

Door de projectgroep zijn onveiligheidsgevoelens en overlast aangewezen als de meest pregnante problemen. Uiteraard worden problemen als vandalisme, geweld, diefstal en zwartrijden niet uit het oog verloren. De nadruk komt echter te liggen op maatregelen gericht op onveiligheidsgevoelens en overlast.

Actiepunt 7

Bij de aanpak van sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat het SVOV-kwantificatiemodel[®] centraal. In dit model wordt sociale veiligheid gesplitst in onveiligheidsgevoelens (subjectieve veiligheid) en feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten (objectieve veiligheid). Subjectieve veiligheid en objectieve veiligheid krijgen ieder een gewicht van 50 mee. Onder feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten vallen vijf hoofdvormen die ieder een gewicht van 10 krijgen (samen dus een gewicht van 50): vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal/zakkenrollen en geweld.

Het SVOV-kwantificatiemodel wordt zowel gebruikt als toetsingskader voor de meerjarenplannen van de vervoerders en de door hen voorgestelde maatregelen, als ter beoordeling van de effectiviteit van genomen maatregelen. In het kader van dit beleidskader is daarmee vastgesteld dat onveiligheidsgevoelens en overlast de meest pregnante problemen vormen en verwacht wordt dat de aanpak hiervan het grootste effect zal sorteren. Te nemen maatregelen dienen daarom vooral op deze twee onderwerpen gericht te zijn.

Omdat er onvoldoende duidelijk is welke maatregelen thans worden genomen en een goede monitoring van de effecten ontbreekt, is het lastig om aan te geven welke maatregelen effectief zijn en welke niet. Via een goede monitoring van de effecten zal op termijn duidelijk worden wat wel en wat niet werkt. Echter, wanneer over een aantal jaren wel bekend is wat wel en wat niet werkt, zullen toch aanpassingen vereist blijven. Reizigers, materieel, omstandigheden en - niet te vergeten - daders veranderen in de loop der tijd ook. Goede maatregelen zijn dus hoogstens voor een korte tijd goed.

Desalniettemin, zal per hoofdvorm van sociale veiligheid worden aangegeven op welke doelgroep(en) de maatregelen zich vooral dienen te richten, welke maatregelen ingezet zouden kunnen worden en met welk doel. Verder wordt aangegeven aan welke randvoorwaarden dient te worden voldaan en/of welke kanttekeningen geplaatst kunnen worden. Tot slot zal worden aangegeven op welke wijze de uitvoering van de desbetreffende (groep) maatregel(en) gemonitord kan worden, waarbij een onderscheid gemaakt wordt naar input, throughput, output en outcome.

4.3 Onveiligheidsgevoelens

Bij onveiligheidsgevoelens dient een onderscheid gemaakt te worden naar drie doelgroepen:

- 1 reizigers;
- 2 potentiële reizigers (en met name zij die eigenlijk wel gebruik van het OV willen en/of moeten maken, maar dat niet (meer) durven);
- 3 personeel.

Personeel

Bij de doelgroep personeel komen de onveiligheidsgevoelens merendeels voort uit directe ervaringen met agressie en geweld (slachtoffer of getuige zijn), of indirecte ervaringen hiermee (van horen zeggen). Dat vraagt om maatregelen die zich richten op:

- het leren voorkomen van agressie en geweld;
- het beter leren omgaan met agressie en geweld;
- snelle collegiale of politieke ondersteuning;
- het verbeteren van opvang en nazorg van slachtoffers, getuigen en collega's in die gevallen dat zich toch een geval van agressie en geweld voordoet.

Dergelijke aanvullende maatregelen komen terug in 4.3 (Geweld).

Naast de onveiligheidsgevoelens veroorzaakt door de agressie en geweld ellende – die in de ARBO-wet expliciet als een verantwoordelijkheid van de werkgever gedefinieerd wordt – kunnen personeelsleden van meer onveiligheidsgevoelens last hebben. Deze bronnen voor onveiligheidsgevoelens zullen dezelfde zijn als bij reizigers.

Het verminderen van onveiligheidsgevoelens onder het personeel kan dan ook mede bereikt worden door het nemen van maatregelen ter verhoging van het veiligheidsgevoel van reizigers .

Potentiële nieuwe klanten

Voor de doelgroep 'potentiële nieuwe klanten' zijn alle maatregelen vereist die hieronder bij de doelgroep 'reizigers' worden genoemd. Daarnaast is er een extra marketingslag nodig om het OV als een goed en veilig alternatief voor andere vormen van vervoer te positioneren. Daarbij is het van belang dat inderdaad hard gemaakt kan worden dat - alles overziende en optellende – het OV minstens even veilig is – zo niet veiliger – dan ander vervoer en/of de gemiddelde veiligheid in de openbare ruimte.

De essentie is immers dat er tegen deze doelgroep gezegd kan worden “*met het OV kom je veiliger van A naar B*”. De indruk bestaat – maar dat is geenszins zeker – dat dit thans nog niet zondermeer geldt.

Zodra er meer bekend is uit monitor gegevens¹⁸, kan hier eventueel actie op ondernomen worden.

Reizigers

Bij de doelgroep 'reizigers' is het, wanneer gesproken wordt over onveiligheidsgevoelens, van groot belang om rekening te houden met basis gegevens als leeftijd en sexe. Globaal geldt dat jongeren een hoger risico lopen maar dat vrouwen en ouderen zich onveiliger voelen. Om het safe te spelen, kan men dus het beste uitgaan van deze doelgroepen temeer, omdat tevens geldt dat mannen en jongeren over het algemeen geen bezwaar hebben tegen maatregelen die het veiligheidsgevoel vergroten.

Maatregelen

Er zijn ter verbetering van de onveiligheidsgevoelens vier hoofdgroepen van maatregelen te onderscheiden:

- ontwerp (4.2.1.);
- schoon en heel (beheer; zie 4.2.2);
- beheerste toegang/gesloten instap regime om – in de ogen van anderen – 'enge' klanten buiten het OV systeem te houden (4.2.3);
- service/klantvriendelijk personeel (4.2.4)¹⁹.

4.3.1 Ontwerp

Om iets te doen aan 'enge plekken' zijn allereerst architectonische, bouwkundige en ontwerp technische maatregelen vereist die vooral liggen in de sfeer van licht en zicht(lijnen).

Vergelijk hier de MetroMorfose aanpak van de gemeente Amsterdam. Deze maatregelen worden als bekend verondersteld. Eventueel zou hier advies van (internationale) deskundigen op het terrein van CPTED²⁰ gevraagd kunnen worden (toets: doen we het effectief en efficiënt) en zou een soort checklist gemaakt kunnen worden.

We noteren dit als een sub actiepunt:

CPTED **visitatiegroep uitnodigen en bestaande ontwerpen alsmede plannen laten bekijken en beoordelen.**

Monitoring:

- 1 input: CPTED visitatie commissie die de stations, haltes en voertuigen bekijkt, bestaande uit internationaal erkende en gecertificeerde CPTED-deskundigen;
- 2 output: oordeel deskundigen; ontwerptechnische aanpassingen in de komende jaren;

Noot 18 Bij deze vergelijking kan te zijner tijd waarschijnlijk het beste op een nog integralere manier naar veiligheid gekeken worden door ook de verkeersveiligheid mee te nemen.

Noot 19 Deze indeling heeft natuurlijk alles te maken met het onderscheid dat eerder is aangebracht in het type onveiligheidsgevoelens: enge plekken, enge mensen en klant onvriendelijk personeel (zie ook bijlage 2).

Noot 20 Crime Prevention Through Environmental Design. Tegenwoordig gebundeld in de International CPTED Association (ICA) die ook certificering op competenties van de CPTED adviseurs verzorgt. Het toeval wil dat de ICA in september 2003 haar jaarlijkse congres en bestuursvergadering in Amsterdam houdt. Dit biedt misschien een relatief goedkope mogelijkheid om de genoemde visitatie uit te laten voeren door een uitermate deskundige groep.

- 3 outcome: onveiligheidsgevoel reiziger voor zover veroorzaakt door zaken als licht, zicht, claustrofobische gevoelens e.d. neemt af; veiligheidsgevoel in algemeen wordt beter.

4.3.2 Schoon en heel

Van groot belang zijn maatregelen in de beheersmatige sfeer:

- schoon: geen vuil, graffiti, nare luchtjes, e.d. ;
- heel: snelle reparatie en onderhoud als dingen stuk gaan en/of stuk gemaakt worden.

Eerste prioriteit is hier om een **beheernorm** te hanteren (wat wordt verstaan onder schoon en heel). Daarbij kan een onderscheid naar niveaus (bijvoorbeeld: hoog, middel en laag) worden gemaakt²¹.

De beheernorm wordt gebaseerd op representatief onderzoek naar klantentoorndelen en wordt geobjectiveerd middels illustraties/foto's en geur normen. Een en ander is bekende kost voor beheerders van de openbare ruimte (grijs, groen en straatmeubilair) en milieudeskundigen (stankoverlast en geuronderzoek).

Als een norm is ontworpen, getest en ingevoerd dan kan vervolgens objectief (via observatieteams à la lijnrapportage teams van de GVB) worden vastgesteld op welke plekken in het OV-systeem het onderhoud en het beheer te wensen overlaat. Dergelijke **observatieteams** moeten dan dus ingesteld en getraind worden.

Naast de observaties is tevens een altijd bereikbare **klachtenlijn** (waaraan expliciet bekendheid gegeven wordt) aan te bevelen om daarmee te zorgen dat ongerechtigheden op een centraal punt bekend zijn. Nog gezien dient te worden of en in hoeverre camera's hier en/of personeel hier een rol kunnen spelen.

Met de binnengekomen klachten dient zeer zorgvuldig en klantgericht omgesprongen te worden. Een klacht kan ten opzichte van de gemaakte beheernorm terecht of onterecht zijn. Als er plekken aangemeld worden via een klachtenlijn die volgens de beheernorm niet aangepakt hoeven te worden, dan dient dit teruggemeld te worden aan degene die de klacht heeft gedaan (waarom wordt er niets aan de klacht gedaan). Ook wanneer er wel actie wordt ondernomen, dient dit gemeld te worden bij degene die heeft gebeld/gemaid (wanneer, gaat er wat aan de klacht gedaan worden).

Na de constatering en/of melding is er sprake van een **maximale reactietijd**. Dit houdt in dat binnen .. uur na melding van probleem X schoonmaak plaatsvindt en/of dat binnen .. dagen na melding van probleem Y reparatie plaatsvindt, etc..

Een belangrijk knelpunt in deze is dat uit de inventarisatie is gebleken dat er nogal wat actoren betrokken zijn bij het beheer en onderhoud en dat daar waar faciliteiten gedeeld worden door verschillende actoren (bijvoorbeeld de combistations die gedeeld worden door GVB en NS) er verschillen bestaan in

Noot 21 Aan deze niveaus kunnen financiële beheerplaatjes gehangen worden; bijvoorbeeld: niveau middel kost in een stationsomgeving tussen de XX en YY euro de vierkante meter.

beheerregimes. De voorgestelde aanpak zou in dat opzicht resulteren in en grotere kennis over en weer en een betere afstemming.

Actiepunt 8

De OV bedrijven maken zelf – op basis van een representatieve klanten consultatie - objectieve beheernormen en ze ontwerpen een gezamenlijk systeem voor observaties, klachtenmanagement (klachtenlijn, bekendmaking, reacties, etc.) en follow up (schoonhouden/repareren).

Concrete voorstellen dienaangaande worden nog in 2003 in het Beleidsoverleg SV-OV besproken en daarna door de OV bedrijven geïmplementeerd.

Voor een goede monitoring van deze maatregelen wordt zorggedragen.

Monitoring bestaat uit:

- 1 Input en throughput: registratie van aard en omvang van het aantal klachten/meldingen en de daarop gepleegde reacties (soort, kosten, reactietijd, etc.).
- 2 Output: beheernorm wordt gehaald (in de tijd is een stijging te zien); eventueel vergelijking met een beheernorm van de openbare ruimte buiten OV waarbij de beheernorm in OV vaker gehaald wordt dan die voor de openbare ruimte (hier is nog specificatie naar plaats en tijd mogelijk; ook verschillen naar stadsdelen e.d.).
- 3 Outcome: onveiligheidsgevoel van reiziger voor zover veroorzaakt door het niet schoon en heel zijn van materiaal en gebouwen wordt minder; totale veiligheidsgevoel reiziger wordt hoger.

4.3.3 Houd de engerds buiten: beheerste toegang stations en gesloten instap regime

Landelijk gezien is er in de grote steden sprake van een tendens in de richting van een gesloten(er) instapregime en/of beheerste toegang (van stations, materieel, etc.) plus flankerende maatregelen zoals menselijk toezicht en cameratoezicht.

Ook in het ROA-gebied is deze keuze min of meer al gemaakt. Voor de metro wordt de invoering van tourniquets overwogen en wordt tot die tijd gewerkt met toegangscontrole. Voor de tram lijkt gekozen te worden voor de invoering van de vaste conducteur²² en voor de bus vormt de gang langs de chauffeur de enige entree tot de bus. Ook de NS experimenteert met 'beheerste toegang stations' (BTS) middels tourniquets; al dan niet gecombineerd met de OV-chipkaart (ET = electronic ticketing).²³

In het ROA-gebied is een geheel gesloten systeem niet mogelijk (combistations, gebrek aan geld voor conducteurs, etc.) zodat uitgekomen zal worden op een zo veel mogelijk gesloten systeem, waarbij aan de randen van het systeem (dat wil zeggen op de halte van bus en tram, en bij de entree van het station) stevig gehandhaafd dient te worden. Eenmaal in het systeem is er ruimte voor service inzet (met een verhulde controle functie).

Noot 22 In recent onderzoek wordt betwijfeld of een vaste conducteur effectiever en efficiënter is dan mobiel toezicht en controle. In Amsterdam lijkt de vaste conducteur wel effectief te zijn, vanwege de sterk verstedelijkte omgeving. Het nadeel van de vaste conducteur is dat deze geld bij zich heeft, in een hokje zit en daar niet buiten kan/mag komen.

Noot 23 Zie voor dit onderwerp: J. Wever en P. van Soomeren, *NS Safety Case: De verwachte veiligheidseffecten van ET/BTS* (electronic ticketing en beheerste toegang stations), Amsterdam, DSP-groep, juni 2002. Management samenvatting verkrijgbaar bij NS.

Het veiligheidsgevoel bij reizigers wordt negatief beïnvloedt door 'enge personen' die in de ogen van de reiziger het OV meer dan gemiddeld teisteren: junks, dronkaard, zwervers, dreigende en/of agressieve groepen, mensen die zich niet aan de regels houden, etc. In de definitie van sociale veiligheid en de subs daarvan (zie bijlage 2) zien we dit terug onder onveiligheidsgevoelens de sub 'enge personen', maar ook onder de categorie 'feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten' sub 'overlast'. Veel van dit (enge) volk kan buiten het OV systeem gehouden worden als er sprake is van 'Beheerste Toegang Stations' (BTS) en het Gesloten Instap Regime (GIR).

BTS en GIR zullen weliswaar enge personen vermoedelijk (deels) tegenhouden²⁴, maar dat houdt nog niet in dat de reiziger/klant niet meer met deze personen geconfronteerd wordt. Junks e.d. kunnen zich vlak voor de beveiligde toegangen gaan verzamelen (precies de plek waar men het elektronische kaartje uit de portemonnee moet halen). Met aanvullende veeg - of opvang maatregelen is dit probleem wellicht te ondervangen.

BTS en GIR hebben waarschijnlijk verreweg het grootste effect op het aantal zwartrijders dat het OV systeem in kan komen. Zwartrijden wordt besproken onder 4.3 en is hier niet het doel (op deze plek richten we ons immers op onveiligheidsgevoelens en het om die reden buiten houden van enge personen).

BTS/GIR maatregelen zijn (in trefwoorden): instappen in tram en bus is slechts mogelijk via bestuurder en conducteurs, stations zijn voorzien van tourniquets en daarbovenop is er sprake van intensieve kaartcontrole op incidentele basis (vliegende controle). Het doel van al deze maatregelen is om het aantal in het OV systeem aanwezige personen dat in de ogen van de reiziger als 'eng' beoordeeld wordt te verminderen.

Er kleven echter wel enige voorwaarden en beperkingen aan deze maatregelen. Zo is waarschijnlijk thans niet duidelijk wie (welk type personen) nu eigenlijk waarom door welke reizigers 'eng' gevonden wordt. Misschien zijn het wel (deels) andere types dan waar de controleurs en toezichhouders zich nu op richten.

Verder mogen tourniquets (BTS) niet gezien worden als de oplossing van alle problemen, maar het zal onder voorwaarden wel het aantal enge personen in stations kunnen terugbrengen. Er van uitgaande dat het OV-systeem niet op heel korte termijn 100% waterdicht wordt voor enge personen (en dat zal waarschijnlijk ook nimmer lukken) blijft bovendien intensieve kaartcontrole op incidentele basis (vliegende controle) noodzakelijk.

Monitoring

- 1 In- en throughput: aantal uren en kosten (verder ook: aantal lijnen met conducteurs, (% zwartrijders), kosten poortjes/BTS en GIR.
- 2 Output: het aantal enge personen in OV systeem wordt minder t.o.v. openbare ruimte (er zal overigens sprake zijn van bijna 100% verplaatsing; het aantal engerds wordt immers niet minder; aansluitende vraag is dus 'waar gaan ze heen').
- 3 Outcome: onveiligheidsgevoel t.g.v. enge personen wordt minder; onveiligheids gevoel algemeen wordt minder.

Noot 24 Er van uitgaande dat we weten welke personen door reizigers eng gevonden worden en in de hoop dat deze personen niet bereid zijn om zich een kaartje aan te schaffen.

Een voorwaarde voor goede monitoring is dat er allereerst een beter beeld komt van het type personen dat door reizigers 'eng' bevonden wordt. 'Enge' personen hebben wel als voordeel dat zij goed herkenbaar zijn en dus een hoge 'pakkans' kennen. Vanuit de wens 'enge' personen geredeneerd, zou het dus wel eens veel effectiever en efficiënter kunnen zijn om 'enge' personen gericht te spotten, te pakken en uit het OV-systeem te zetten.

4.3.4 Service en klantvriendelijk personeel

Een laatste mogelijke 'trigger' voor het doen ontstaan van onveiligheidsgevoel bij reizigers is slechte service en klantvriendelijk personeel. Het 'product' openbaar vervoer wordt nog steeds te veel gedefinieerd als een materieel product (de bussen, trams, rails, stations, haltes, tourniquets, ec.), terwijl het in belangrijke mate een dienst is waarbij mensen (OV-personeel) de hoofdrol spelen. Het personeel vormt het belangrijkste contact tussen de reiziger en het OV-bedrijf en kan beeldbepalend zijn. Denk aan een te snel optrekkende chauffeur, een sikkeneurige conducteur, de planner die een onhaalbare dienstregeling produceert, botte dienstklappende controleur, een onbekwaam logistiek manager die overbelasting veroorzaakt en dus uitval, onderhoudsmonteur met kater waardoor tram in remise moet blijven e.d.

Maatregelen moeten hier gezocht worden in de sfeer van werving en selectie, personeelsbeleid, opleiding e.d. Het doel hiervan is dat het rapportcijfer dat het OV-personeel van de reizigers krijgt voor de uitvoering van het vervoerswerk, de service en de klantvriendelijkheid stijgt.

Monitoring

- 1 In- en throughput: aantal uren en kosten opleidingen, toetsing bij werving en selectie, kosten in tijd en geld van alle zaken die volgens vervoerders relatie hebben met service en klantvriendelijkheid.
- 2 Output: rapportcijfer dat reizigers geven voor service en klantvriendelijkheid van personeel stijgt met nader aan te geven percentage (vragen in monitor); observaties à la 'lijnrapportage' laten zien dat dienstverlening op een aantal nader aan te geven punten verbetert.
- 3 Outcome: onveiligheidsgevoel veroorzaakt door slechte service en onvriendelijk personeel wordt minder; onveiligheids gevoel algemeen wordt minder.

Een voorwaarde voor goede monitoring is dat er allereerst een beter beeld komt van datgene dat de reiziger nu eigenlijk belangrijke aspecten van service en klantvriendelijkheid vindt.

4.3.5 Tot slot

Met deze groepen maatregelen zijn een aantal maatregelen opgesomd die een grote bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van het veiligheidsgevoel van reizigers en personeel. Qua budget zou, vanuit het kwantificeringsmodel geredeneerd, circa 50% van alle inspanningen zich op deze maatregelen dienen te richten.

De beschreven maatregelen vormen geen volledig overzicht van mogelijke maatregelen op dit terrein. Dit heeft echter als oorzaak dat er nog onvoldoende inzicht is gegeven in de maatregelen die thans genomen worden

Een kritische kantekening die hier geplaatst kan worden is dat het lijkt alsof de meeste inspanningen gericht op het verhelpen van onveiligheidsgevoelens gaan zitten in het BTS (tourniquets) en GIR (menselijke controle). Hoewel dat een verdedigbare keuze is, is deze niet heel stevig gefundeerd. Welbeschouwd is het niet duidelijk wat de reiziger nu 'triggert' qua (on)veiligheidsgevoel.

Op basis van ervaringen op andere terreinen zou het daarom verstandiger zijn om (veel) meer aandacht te geven aan ontwerp (maar dat is een lange termijn verhaal) en vooral aan 'schoon en heel'. Dat laatste zou ook wel in een politieke trend passen.

4.4 Feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten

Feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten omvatten vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal, en geweld. Een verfijndere indeling is in bijlage 2 te vinden. Per hoofdvorm worden een aantal maatregelen behandeld maar begonnen wordt met een aantal algemene opmerkingen gevolgd door een maatregel die voor alle vormen van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten goed zou kunnen zijn: toezicht (menselijk toezicht en camera toezicht).

Bij feitelijk plaatsvindende delicten zijn twee zaken van groot belang.

- 1 Enerzijds dient een onderscheid gemaakt te worden tussen dader, slachtoffer en de situatie waarin beide samenkomen. Anderzijds dient rekening gehouden te worden met de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en opvang/nazorg (zie ook bijlage 1). Beide zaken maken het mogelijk om algemene doelen veel specifiek te omschrijven en te focussen.
- 2 Verder is het zo dat wanneer gesproken wordt over feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten, het domein van openbare orde en rechtshandhaving betreden wordt. Er moet dus in bijna alle gevallen nagedacht worden over een relatie met politieactiviteiten, OM en de gehele strafrechtketen.

4.4.1 Toezicht

Over wat met de term toezicht bedoeld wordt, verschillen de meningen regelmatig. Volgens de dikke Van Dale betekent het: opletten, oppassen. Andere associaties zijn: alert zijn, zien wat er gebeurt, zorgen dat het ongewenste niet plaatsvindt. Voorwaarden voor toezicht zijn:

- 1 Weten wat ongewenst is c.q. weten wat kan leiden tot een ongewenste situatie. Ergo: definities, omschrijvingen, voorbeelden, trainingen.
- 2 Horen en zien wat er gebeurt. Ergo: oren en ogen.
- 3 Beseffen dat zich iets ongewenst voordoet (of iets dat daartoe met grote mate van zekerheid kan leiden). Wat je ziet moet steeds vergeleken worden met – en afgezet worden tegen – punt 1.
- 4 Beslissen tot ingrijpen.
- 5 Ingrijpen (of doen ingrijpen).
- 6 Afhandelen.
- 7 Nazorg.

In algemene zin is men geneigd de invloed van toezicht zwaar te overschatten. Politiestudies laten zien dat het normale surveilleren niet veel meer is dan het op goed geluk zoeken naar een naald in een hooiberg.

Dat heeft mede te maken met het feit dat de grootste surveillance capaciteit over het algemeen wordt ingezet als dat het minste nodig is (van 9 tot 5). Het betreft hier echter niet alleen de kwantiteit, maar zeker ook de kwaliteit. Men overschat stelselmatig hoe goed toezichthouders in staat zijn om te zien wat er gebeurt, om een juiste interpretatie te geven van wat er gebeurt en op de wil en mogelijkheden om vervolgens ook in te grijpen. In gewoon Nederlands: de toezichthouder ziet weinig (ze zijn vooral in gesprek met elkaar, maar weten daarnaast ook niet precies waarop ze nu moeten focussen) en kan vervolgens weinig doen.

De effectiviteit van toezicht/surveillance neemt enorm toe als de inzet gestuurd wordt op basis van 'onveiligheidsanalyses'²⁵ (wanneer en waar vinden welke typen delicten en incidenten plaats en aan welke daarvan geven we prioriteit). In de VS is op die manier de effectiviteit van politie inzet enorm toegenomen. We zouden kunnen spreken over 'door analyse van informatie gestuurd toezicht' (intelligence led policing²⁶). Dit vergt stevige investeringen in onderzoek en analyse en zover bekend zijn er in Nederland nog geen voorbeelden van.

Bij toezicht moet een onderscheid gemaakt worden tussen cameratoezicht en menselijk toezicht.

Cameratoezicht:

Met cameratoezicht probeert men vaak een aantal verschillende doelen tegelijk te bereiken. Er kunnen vier sterk verschillende doelen onderscheiden worden:

- 1 Repressief: opgenomen beelden gebruiken voor opsporingsdoeleinden. Daardoor na recherchewerk eenvoudiger pakken van de daders en beter, sneller en eenvoudiger het bewijs rond krijgen waardoor de kans op veroordeling door de rechter groter wordt.
- 2 Preventief: (potentiële) daders houden rekening met het gegeven dat ze gezien kunnen worden en doen niks.
- 3 Overig/organisatorisch: generaal en representatief beeld krijgen van drukte, dreiging, vervuiling e.d. en daardoor sneller hulptroepen op goede tijd en plaats krijgen.
- 4 Veiligheidsgevoel: zowel reiziger als personeel zouden het gevoel kunnen hebben dat men veiliger is doordat er camera's zijn. Dit effect kan snel vervliegen als het cameratoezicht slecht wordt uitgevoerd en er zich incidenten hebben voorgedaan ondanks de aanwezigheid van camera's. Communicatie over de aanwezigheid van camera's en eventuele succesverhalen (de boeven zijn gepakt met behulp van cameratoezicht) blijkt hier een belangrijke rol te spelen. Op termijn bestaat zelfs (vergelijk UK en USA) het gevaar van aansprakelijkheidstelling (*"Ik werd gepakt onder de camera, dus jullie hadden iets moeten zien en moeten reageren, dat is niet gebeurd dus nu zijn jullie aansprakelijk voor de schade."*).

Meestal worden de doelen nog wel vooraf geëxpliciteerd, maar er wordt niet altijd naar gehandeld bij het ontwerp en de uitvoering van het systeem. En dat is vreemd, omdat er per doel andere eisen aan het camerasysteem en de follow up gesteld worden. Voor een goede opsporing van daders bijvoorbeeld is identificatie noodzakelijk (de kop moet in beeld komen), terwijl de meeste

Noot ²⁵ Crime analyses, hot spot analysis, compstat.

Noot ²⁶ Zie ook hoofdstuk 6 van het inventarisatierapport waar gesproken wordt over de verschillende fasen van het INK-model. Als ideaal op het gebied van veiligheidsbeleid geldt daar intelligence led policing.

camerasystemen zo worden opgehangen dat ze overzichtsbeelden kunnen genereren. Ook blijkt achteraf nogal eens dat het systeem waarmee de beelden worden opgeslagen zich niet leent voor het efficiënt doorzoeken. Daarnaast is een gouden regel dat cameratoezicht alleen in combinatie met andere maatregelen effect kan hebben: een camera zelf is immers niet veel meer dan een apparaat met een lens er in en een snoer er aan. Alleen door cameratoezicht te combineren met bijvoorbeeld herinrichting van perrons en wachtruimtes, aanpassen van verlichting en instructie van personeel en toezichthouders mag er een substantieel effect van verwacht worden.

Monitor

- 1 In- en throughput: kosten (personeel en materieel) van camera tot controlroom, idem voor beheer en eventuele follow up.
- 2 Output: (in geval repressie) meer daders worden gezien en gepakt en bewijs komt makkelijker rond dus meer veroordelingen en daarmee minder daders in OV.
- 3 Outcome: (opnieuw in het geval van repressie) minder daders van vandalisme, diefstal, overlast en geweld en dus daling van die delicten; mogelijk als gevolg hiervan een stijging van het veiligheidsgevoel.

Het moge duidelijk zijn dat per cameraloel een andere output en outcome beschreven dient te worden. Het is hoe dan ook zinvol om de effectiviteit van cameratoezicht eens nader te bekijken. Over cameratoezicht in de openbare ruimte komen langzamerhand steeds meer evaluatieresultaten naar buiten. De door DSP-groep uitgevoerde evaluatie van cameratoezicht in de openbare ruimte in Amsterdam is inmiddels afgerond en zal waarschijnlijk in maart 2003 openbaar worden gemaakt. In het reeds gepubliceerde plan voor de aanpak van agressie en geweld is aangekondigd dat cameratoezicht onder voorwaarden verder zal worden uitgebouwd in de stad. De situatie waarbij cameratoezicht op bijvoorbeeld een plein wordt ingezet is echter niet goed vergelijkbaar met een station of in het OV. Daarom is hier specifiek onderzoek nodig om de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen cameratoezicht effectief kan zijn.

Menselijk toezicht:

Bij menselijk toezicht is het hoofdonderscheid dat tussen toezicht met een focus op veiligheid (daders pakken, ellende voorkomen, daders afschrikken) en een service gerichte dienstverlening waarbij het toezicht secundair is (en zich bijna letterlijk beperkt tot 'zien dat er iets gebeurt' en dan anderen inschakelen).

De eisen die men aan de verschillende typen functionarissen stelt, verschillen dienovereenkomstig. In het eerste geval is de output dat er meer daders gepakt worden en/of delicten en incidenten voorkomen worden. In tweede geval is output en outcome dat er goede service verleend wordt (hetgeen gecontroleerd kan worden door het bevragen van de reizigers) en verbetering van het veiligheidsgevoel van de reizigers.

Aan toezichthouders mogen bepaalde eisen gesteld worden (inzet, kwaliteit, resultaat). Inzet van gekwalificeerd personeel brengt echter ook de nodige kosten met zich mee. De 'hoeveelheid toezicht per vierkante meter' is daarom vaak heel beperkt.

Naast toezicht door gekwalificeerd personeel is er ook informeel toezicht door publiek/reizigers. Dit wordt ook wel aangeduid als 'informeel toezicht'²⁷. Daarbij is het wel essentieel dat het publiek weet wat ze wel en niet mag doen (voorlichting) en een slim marketings- en beloningsbeleid. Daarnaast dient de inrichting van een ruimte en van een voertuig zich te lenen voor dit soort toezicht.

Idealiter is er sprake van een doordacht toezichtsbeleid waarbij er als het ware sprake is van een piramide: veel en licht informeel toezicht, een midden segment van semi-formeel toezicht dat wordt uitgeoefend door verschillende typen functionarissen (servicemedewerkers, controleurs, schoonmakers e.d.) en een klein en moeilijk topsegment waarbij de sterke arm ingeschakeld moet worden eventueel (met strafrechtelijke follow up).

Monitor

- 1 In- en throughput: aantal en type toezichthouders, kosten (personeel en materieel en training).
- 2 Output: (in geval preventie) daders worden afgeschrikt en blijven weg uit het OV.
- 3 Outcome: (opnieuw in het geval van preventie) minder delicten en incidenten in het OV en als mogelijk gevolg een verbetering van het veiligheidsgevoel.

Ook hier geldt dat afhankelijk van het doel van toezicht de output en outcome anders is.

Tot slot

Zowel cameratoezicht als menselijk toezicht staan niet op zichzelf maar dienen ingebed te worden in een integrale aanpak. Eerst dient echter de vraag beantwoord te worden welke doelen men wil bereiken. Daarna kan bepaald worden welke vormen van toezicht worden ingezet en welke voorwaarden ingevuld dienen te worden om toezicht te laten slagen. Gegeven de hoge kosten van camera's en de grote verscheidenheid aan toezichthouders binnen het OV, valt te pleiten voor nader onderzoek naar de effectiviteit van camera's en naar samenvoeging van verschillende soorten toezichthouders in één op het OV-gerichte organisatie.

Actiepunt 9

De dienst IVV stelt een lijst met randvoorwaarden op waaraan cameratoezicht in het openbaar vervoer dient te voldoen. Dit behelst ten minste een goede organisatie, het live uitkijken van beelden en het zorgen voor onmiddellijke opvolging. De dienst IVV draagt er verder zorg voor dat binnen een termijn van vier jaar een evaluatie wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van cameratoezicht in het OV en de gekozen vormen van camera toezicht.

4.4.2 Vandalisme

Vandalisme is een delict dan nogal verschillende uitingsvormen kent: vernieling, baldadigheid, besmeuren (graffiti e.d.) en brandstichting (zie bijlage 2). De **daders** zijn overwegend jong, relatief iets vaker van het mannelijk geslacht en ze opereren bijna altijd in groepen/groepjes.

Noot 27 Politie = formeel toezicht of formele controle; beveiligingsbedrijven, controleurs, conducteurs e.d. = semi-formeel toezicht; publiek = informeel toezicht

Typische doelgroepen zijn scholieren (al vanaf basisschool leeftijd) en jongeren. De belangrijkste leeftijdsgroep is 10-18. Daarna vindt men vandalisme al snel iets kinderachtigs worden.

Men gaat nog steeds te vaak uit van het foutieve oordeel dat vandalisme iets is voor achtergestelde groepen (randgroepjongeren e.d.). De realiteit is dat zeer veel jongeren en zeker de meeste jongens in de genoemde leeftijdsgroep dingen slopen, bekladden en in de fik steken. Om die reden is er ook een enorme samenhang tussen 'de hoeveelheid jongeren' en de 'hoeveelheid vandalisme': waar veel jongeren zijn, is ook veel vandalisme.

Slachtoffer van vandalisme zijn vooral objecten die 'van niemand zijn' (publieke goederen en gebouwen), die enigszins verwaarloosd en slecht onderhouden zijn en die zich bevinden op plekken waar – op bepaalde tijden – minder zicht is. Voorbeelden zijn dus abri's/halteplaatsen, de stoelen achterin de bus, een weinig gevulde bus of (metro)stations waar weinig formeel of informeel toezicht is, etc.²⁸

Mogelijke maatregelen

Meest effectieve maatregel is waarschijnlijk om alle OV bezit **schoon en heel** te houden. Precies de strategie die JCDeceaux (voorheen Publex) gevolgd heeft met de abri's: een hele nette uitstraling, goed zicht en goed verlicht, intensief onderhoud en snelle reparatie. Lange adem is gewenst (het kostte JCDeceaux naar schatting ongeveer 10 jaar om de strijd te winnen). Deze maatregelen combineren met ontwerp technische maatregelen (industriële – en bouwkundig ontwerp) waardoor vernielen, besmeuren en in de brand steken lastig of onmogelijk wordt.

Maatregelen in de sfeer van **toezicht** (zie 4.2.1) bieden enig soelaas, maar de invloed is niet enorm, omdat vandalisme snel en soms minder zichtbaar gepleegd kan worden. Juist bij dit delict zou het beter inzetten van het potentieel aan informele controle nieuwe mogelijkheden bieden omdat het bij vandalisme vaak letterlijk om kinderwerk gaat ("hé joh laat dat"). De bestaande Halt aanpak gecombineerd met het etaleren van hele zware aanpak van enkele jongeren die gepakt worden (schadeverhaal) biedt perspectieven.

Over de effecten van **projecten op scholen** is relatief veel bekend uit het grijze verleden (anti-vandalisme aanpak Amsterdam²⁹). Het grootste effect op lagere leeftijdsgroepen (basisonderwijs) wordt bereikt als gekozen wordt voor een aanpak waarbij jongeren op een volwassen manier benaderd worden (aansprakelijkheid, verantwoordelijkheid e.d.). Bij wat oudere jeugd is het zinvoller om te trachten de leeftijd dat men vandalisme kinderachtig vindt worden naar beneden te halen.

Maatregelen in de sfeer van **BTS en GIR** hebben waarschijnlijk geen al te groot effect op vandalisme. Jongeren zijn en blijven doorgaans gewoon betalende klanten. Daarbij komt dat de aanpak van graffiti artiesten en taggers om zwaardere of creatievere oplossingen vraagt.

Noot 28 Bij bijzondere vormen van graffiti (het spuiten van masterpieces bijvoorbeeld) gelden overigens andere wetten. Het gaat er daarbij vooral om een zo groot mogelijke 'exposure' (toeschouwers, publiciteit) te krijgen. Vandaar dat bij dergelijke spuiters rijdend materieel enorm populair is.

Noot 29 Het is overigens wel de vraag of de uitkomsten van de toenmalige onderzoeken, beleidsinspanningen en evaluaties 10 – 15 jaar na dato nog geldig zijn.

Monitoring bestaat uit:

- 1 in- en throughput: registratie van kosten en uren van gekozen maatregelen naar soort.
- 2 output: sterk afhankelijk van gekozen maatregel (zie boven; spreekt meestal ook voor zich). Bijvoorbeeld: de eerder genoemde 'beheernorm schoon en heel' wordt gehaald (in de tijd moeten een stijging te zien zijn); eventueel vergelijking met een beheernorm van de openbare ruimte buiten openbaar vervoer waarbij de beheernorm in openbaar vervoer vaker gehaald wordt dan die buiten het openbaar vervoer c.q. in de openbare ruimte (hier is nog specificatie naar plaats en tijd mogelijk; ook verschillen naar stadsdelen e.d.). Of: scholieren die hebben geparticipeerd in een anti vandalisme project op school geven in self report studie significant vaker aan dat vandalisme niet hoort, kinderachtig is, etc.
- 3 outcome: hoeveelheid vandalisme in openbaar vervoer neemt af (kosten voor reparatieonderhoud nemen af) in vergelijking tot hoeveelheid vandalisme in openbare ruimte. Hierbij zijn allerlei verfijningen mogelijk: het aantal vierkante meters besmeurd oppervlakte in stations is significant minder dan in de omgeving van stations, etc.

4.4.3 Zwartrijden

Met zwartrijden wordt niet alleen zwartrijden bedoeld maar ook grijsrijden. Bij zwartrijden is in het geheel geen geldig vervoersbewijs aanwezig, bij grijsrijden wordt te weinig gestript of wordt anderszins slechts een deel van kosten voor een vervoersbewijs voldaan. Hoe verleidelijk het ook is om de zwart- en grijsrijder voor te stellen als een louche type dat slechts gekleed met een fles bier in de hand en de voeten op de stoel zit de realiteit is gecompliceerder. De meeste OV reizigers zijn bewust of onbewust ooit wel eens zwart- of grijsrijder geweest.

Het grootste probleem van zwartrijden zit niet in de gemiste inkomsten voor de vervoerder, maar in de agressie en het geweld dat verband houdt met controle op zwart- en grijsrijden. Uit onderzoek van de NS blijkt dat bijna twee derde van het geweld en de agressie op de trein verband houdt met controle op zwart- en grijsrijden. Daarbij komt dat als men zwartrijden toelaat, dit kan leiden tot een verdere normvervaging die uiteindelijk leidt tot nieuwe problemen zoals vandalisme en graffiti. Het is derhalve niet verwonderlijk dat in den lande gekozen wordt voor tourniquets (BTS) en een geslotener instap regime (GIR) om deze controle overbodig te maken. In paragraaf 4.2.3 is hier al uitvoering op ingegaan.

De agressie en het geweld zal naar verwachting bij de invoering van BTS en GIR minder worden en zich deels verplaatsen naar de controlepunten bij de ingang van het voertuig (chauffeur, conducteur op de tram) en buiten het voertuig (tourniquets). Uit ervaringen met controle op het station blijkt dat daar de agressie en het geweld veel minder is, omdat controleur en gecontroleerde elkaar daar kunnen ontlopen. In het voertuig is het veel moeilijker om de controle te omzeilen en zal eerder de confrontatie aangegaan worden.

Naast het terugdringen van het aantal zwart- en grijsrijders (en de daaraan gerelateerde problemen bij controle) is het doel van BTS en GIR vaak ook om het aantal vandalen, zakkenrollers, overlastgevers en het aantal in het OV systeem aanwezige personen dat in de ogen van de reiziger als 'eng' beoordeeld wordt, te verminderen. Dit laatste doel wordt echter zeker niet gehaald door BTS en GIR omdat vandalen, zakkenrollers en overlastgevers in veel gevallen gewoon een kaartje kopen of zullen gaan kopen.

Er kleven wel enige voorwaarden en beperkingen aan deze BTS/GIR maatregelen. Tourniquets (BTS) mogen niet zonder meer gezien worden als de oplossing van alle problemen:

- 1 Tourniquets leveren geen 100% gesloten systeem op zolang er nog combistations bestaan waar NS en GVB een platform delen. Het adagium is hier dus dat van de loodgieter: zelfs een klein gaatje in het systeem geeft (water) overlast.
- 2 Tourniquets hebben een aantal nadelen die vaak over het hoofd gezien worden: meer ellende vlak voor en bij de poortjes zoals zakkenrollerij, verplaatsing van de agressie en geweld naar personeel bij de poortjes, lopen over het spoor (om de poortjes te omzeilen), seksuele intimidatie, e.d.³⁰
- 3 In Amsterdam overweegt men (net zoals bij de NS) invoering van tourniquets gevolgd door invoering van E(lectronic) T(icketing). De combinatie van beide komt nog bijna nergens in de wereld voor en vormt dus een onzekere factor³¹.
- 4 Net zoals met camera's geldt voor tourniquets dat deze alleen effectief zijn in combinatie met, en ingebed in, een integrale aanpak.
- 5 Hoewel van tourniquets, mits goed uitgevoerd, een positief effect verwacht mag worden op het aantal zwartrijders, dient men te beseffen dat ook betalende passagiers de nodige problemen kunnen opleveren.

Wat het gesloten instap regime betreft worden de voor- en nadelen van deze groep maatregelen bekend verondersteld. Deze vertonen veel overlap met het voorgaande.

Er van uitgaande dat het OV-systeem niet op heel korte termijn 100% watterdicht wordt voor zwart- en grijsrijders (en dat zal waarschijnlijk ook nimmer lukken) blijft intensieve kaartcontrole op incidentele basis (vliegende controle) noodzakelijk.

Verder voorwaarde bij dit type maatregelen o.a.:

- conducteurs/bestuurders en controleurs krijgen goede opleiding;
- back-up afspraken met reactie als ware er een 'collega in nood' binnen X minuten;
- opvang en nazorg als er toch wat misgaat;
- toets op de kwaliteit van het werk van conducteurs/controleurs (zoals vliegtuigmaatschappijen dat doen bij bedienend personeel).

Monitoring bestaat uit:

- 1 Input: kosten voor aanschaf BTS en GIR maatregelen.
- 2 Throughput: kosten beheer en onderhoud van tourniquets en conducteurplekken, eventuele aanvullende maatregelen die nodig blijken, trainingen in gebruik van de middelen, etc.
- 3 Output/outcome: het aantal personen zonder geldig plaatsbewijs dat tegengehouden wordt; daling % zwartrijders, stijging omzet, daling aantal gevallen van agressie in het systeem, idealiter ook een daling van het

Noot 30 Het is hier niet de plaats om uitgebreid alle verwachte veiligheidseffecten van tourniquets op te gaan sommen dit temeer omdat een en ander onlangs ook al voor de NS gedaan is (NS Safety Case, DSP-groep, 2002). In algemene zin kan gesteld worden dat het effect van tourniquets op het aantal zwartrijders groot zal zijn, maar de effecten op andere vormen van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten minder groot zullen zijn dan vaak wordt verwacht. Daarnaast dient men een oplossing te hebben voor eventuele problemen bij ontruiming na calamiteiten en dient men zich er van bewust te zijn dat tourniquets niet snel zullen leiden tot minder personeel.

Noot 31 De combinatie tourniquet en magneetkaart komt wel veelvuldig voor, maar wat de NS en de gemeente Amsterdam willen is geen (simpele) magneetkaart maar een OV-chipcard met de nodige functies.

totaal aantal gevallen van agressie en geweld (en/of vermindering van de ernst ervan), hoger veiligheidsgevoel bij reiziger en personeel, meer tevredenheid, e.d.

De complicatie die bij het onderwerp zwart- en grijsrijden speelt is dat het een specifiek probleem voor het openbaar vervoer is. Een vergelijking met een andere vormen van vervoer of met de openbare ruimte is daarom niet mogelijk. De enige vergelijking die wel mogelijk is, is met andere vervoerders.

4.4.4 Overlast

Overlast betreft – zie bijlage 2 – zaken als: drugs (bezit, gebruik, handel), drank, roken, eten, vervuilen, geluidsoverlast, bedelarij, hinderlijk gedrag en het overtreden van de huisregels. Kortom: een enorme range aan klein hinderlijk spul.

We moeten hier nadrukkelijk de link met onveiligheidsgevoelens leggen. Anders dan bij onveiligheidsgevoelens worden er bij overlast aantoonbaar regels overtreden (zie de wettelijke kaders genoemd in bijlage 2) en kan er dus in de richting van de daders tegen opgetreden worden.

Het lastige bij de hoofdgroep 'overlast' is wel dat eigenlijk niet goed bekend is waar de klanten/reizigers (maar ook het personeel) nou exact last van hebben. Een voorbeeld betreft hier de 'hinder door straatartiesten'. Het is evident dat dit lang niet altijd hinderlijk is en soms zelfs goed is voor de informele controle.

Het verdient o.i. daarom aanbeveling om deze hele hoofdgroep mee te nemen als er – op basis van representatieve consultatie onder klanten - gekeken wordt naar het ideale en haalbare beheerniveau (beheernorm, zie paragraaf 4.2).

Apart aandacht vereist de reisetiquette. Hiermee kan aangesloten worden op de discussie over waarden en normen en de stadsetiquette.

4.4.5 Diefstal en zakkenrollerij

Over het algemeen is hierbij sprake van (zeer) gespecialiseerde dadergroepen. Zij slaan hun slag vooral in drukte en in gedrang en hebben dan ook veel voordeel aan tourniquets, omdat die leiden tot (kleine) opstoppingen, mensen die daarbij hun kaartje zoeken in tas, jas en portemonnee e.d.. Maatregelen liggen vooral in de sfeer van het ontwerp/beheer en in politieke maatregelen.

Ontwerp/beheer

Engels onderzoek laat zien dat zakkenrollerij verminderd kan worden als gedrang en dergelijke vermeden/verminderd kan worden. Maatregelen liggen daarbij dus in de sfeer van crowd control, roulatie, doorstroming, bewegwijzering e.d..

Politie

Als zich desondanks toch gevallen van zakkenrollerij blijven voordoen (en dat zal het geval zijn) dat is de enig reële aanpak: politie/recherche aanpak op basis van slimme observatie al dan niet met camera's. Essentieel hierbij is dat op basis van snelle operationele hot spot analyses gericht politiecapaciteit wordt ingezet om daders te pakken (en waar mogelijk uit te zetten).

Het gebruik van stationsverboden en OV-verboden heeft alleen zin als de inzet en organisatie van de politie dusdanig is (bij voorkeur in de vorm van een OV-politie), dat er een redelijke kans bestaat dat stelselmatige daders regelmatig herkend worden.

Algemeen

De politieke aanpak zou alleen geëffectueerd moeten worden als er sprake is van bovenmatig aantal gevallen van zakkenrollerij op een specifieke plek en/of zwaardere gevallen van diefstal/roof (bijvoorbeeld als de zaak uit de hand loopt of dreigt te lopen).

Voorlichting ("Pas op zakkenrollers")

De omvang en vorm van preventieve activiteiten in sfeer van algemene voorlichting zou heroverwogen moeten worden. Het telkenmale omroepen *dat 'er zakkenrollers zijn die het op u voorzien hebben'*, doet slechts de onveiligheidsgevoelens stijgen. De voorlichting richting toeristen zou al voor de grens moeten beginnen, bijvoorbeeld middels een mini brochure.

4.4.6 Geweld

Bij agressie en geweld is bekend dat het gros van het geweld zich richt op het personeel en gerelateerd is aan de controle op het vervoersbewijs. In paragraaf 4.2.3 en in paragraaf 4.3.3 is uitgebreid ingegaan op de rol van BTS en GIR bij (onder andere) het tegengaan van zwart- en grijsrijden en de gevolgen hiervan voor de veiligheidsgevoelens en de agressie en het geweld in het voertuig.

Wat overige vormen van geweld betreft, valt uit de bestaande cijfers niet op te maken waar het precies om gaat, met welke regelmaat het zich voordoet en wat het slachtoffertype is. Zolang de monitoring niet op orde is, kan daarom niet gericht gewerkt worden aan het verminderen van het geweld (anders dan het geweld gerelateerd aan de controle op het vervoersbewijs).

Wel kunnen enige randvoorwaarden gegeven worden voor de aanpak van geweld. Zo is het wenselijk dat er in geval van geweld snel ingegrepen wordt (vergelijk paragraaf 4.3.3 : reageren als ware er 'een collega in nood'), dienen camera's alleen gebruikt te worden als er sprake is van daadwerkelijke follow up (intelligence led policing) en dienen er procedures te zijn voor eerste hulp en nazorg (niet alleen voor het personeel maar ook voor de reizigers).

Specifiek voor het OV-personeel geldt dat deze frequent geconfronteerd worden met agressie en geweld (slachtoffer of getuige zijn), of indirecte ervaringen hiermee (van horen zeggen). Dat vraagt om additionele maatregelen die zich richten op:

- het leren voorkomen van agressie en geweld;
- het beter leren omgaan met agressie en geweld;
- snelle collegiale of politieke ondersteuning als zich toch agressie en geweld voordoet;
- het verbeteren van opvang en nazorg van slachtoffers, getuigen en collega's in die gevallen dat zich agressie en geweld voordoet;
- goede en realistische voorlichting en communicatie over agressie en geweld (aard en omvang van de risico's, aanpak, opvang en nazorg mogelijkheden);
- aanpak om in reguliere werkoverleggen agressie, geweld en belastende incidenten tot gespreksonderwerp te maken; hier zijn in de zorg en het onderwijs goede ervaringen opgedaan.

De werkgever is in het kader van de ARBO wet (agressie, geweld en seksuele intimidatie) ook verplicht maatregelen tegen deze risico's te nemen en de monitoring van dit beleid vindt plaats via de verplichte RI&E (risico inventarisatie en evaluatie). Deze maatregelen betalen zichzelf over het algemeen terug via een lager ziekte verzuim, beter werkklimaat en het voorkomen van PTSS (post traumatische stress stoornissen).

Richtsnoer zou overigens moeten zijn dat de maatregelen die men voor het personeel neemt ook beschikbaar zouden moeten zijn voor klanten/reizigers.

NB In de gemeente Amsterdam is er een beleidsprogramma tegen agressie en geweld. Omdat ook de sociale veiligheid in het openbaar vervoer een actiepuntpunt van de gemeente is, verdient het aanbeveling om bij de aanpak van agressie en geweld in het openbaar vervoer, aan te sluiten bij dit beleidsprogramma.

4.4.7 Resumerend

In dit hoofdstuk is een aantal maatregelen behandeld waarvan op korte termijn een positief effect op de sociale veiligheid wordt verwacht. Met als uitgangspunt het SVOV-kwantificatiemodel[®] (dat sociale veiligheid uitsplitst in onveiligheidsgevoelens aan de ene kant en vijf hoofdvormen van delicten en incidenten aan de andere kant) is in dit beleidskader besloten dat de komende jaren de nadruk komt te liggen op onveiligheidsgevoelens en overlast. Naar verwachting zullen maatregelen gericht op deze twee problemen het grootste effect sorteren. Daarbij is het niet de bedoeling dat alle bestaande maatregelen overboord gegooid worden, maar dat deze verder uitgewerkt en toegespitst worden, zodat de effectiviteit van de genomen maatregelen toeneemt.

Wat de inzet van maatregelen betreft, dient deze altijd zodanig te zijn, dat nooit 100% van de capaciteit structureel wordt ingezet. Een vast te stellen percentage van xx% dient steeds beschikbaar te zijn om bijzondere incidenten op te vangen en personen, materieel en techniek ad hoc in te kunnen zetten op hot spots die opeens extra aandacht vereisen. Het voorbeeld is hier de aanpak bij station Lelylaan. De aandacht die hier in 2002 aan gegeven is zal in 2003 ongetwijfeld niet langer nodig zijn bij Lelylaan, maar bij een ander station.

Eenzelfde flexibiliteit is terug te zien in het Regionaal Handhavingarrangement Openbaar Vervoer (Rotterdam, december 2001), alwaar de inzet van betrokken actoren afhangt van de classificering van een lijn of locatie. Deze classificering wordt bepaald aan de hand van het aantal delicten en incidenten dat zich gedurende een bepaalde periode in een bepaald gebied of op een bepaalde lijn voordoet. Wat men hier in Rotterdam met andere woorden doet, is een meer structurele aanpak van hot spots of hot lines. Het is een eerste (heel) voorzichtige stap op weg naar een beter met behulp van criminaliteitsanalyses onderbouwd beleid inzake sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer.

Bij het introduceren van een dergelijke aanpak in het ROA gebied zou in dat geval een onderscheid gemaakt moeten worden naar de volgende 'omgevingen':

- voertuig;
- halte;
- station;
- perron;
- bredere omgeving OV systeem;
- overig.

5 Monitoring

5.1 Inleiding

Er wordt in het openbaar vervoer veel gemeten en veel geregistreerd. Daarbij wordt veelvuldig het woord monitoring gebruikt. Onderzoeken en registreren kan eigenlijk pas monitoren heten, als gedurende langere tijd, bij herhaling en volgens dezelfde methode metingen worden uitgevoerd op de zelfde onderwerpen. Monitoring geeft een beeld van ontwikkelingen in de tijd.

De informatie die nodig is, dient inzicht te bieden in de ontwikkeling in de loop van de tijd van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Daar komt bij dat - net zoals de reiziger dat doet - niet alleen naar het openbaar vervoer gekeken dient te worden maar een vergelijking gemaakt moet worden met andere vormen van verplaatsing en met de openbare ruimte in algemene zin.

De vergelijking waar het om gaat is dus een dubbele:

- Verandering in de tijd (stijgt de sociale veiligheid?).
- Verandering in het openbaar vervoer ten opzichte van de gehele openbare ruimte (blijft het in het openbaar vervoer minstens even sociaal veilig als elders in het ROA-gebied).

Door monitoring kan de effectiviteit van de ingezette maatregelen worden vastgesteld. Door de resultaten regelmatig af te zetten tegen de gestelde doelen, wordt vastgesteld of de maatregelen moeten worden bijgesteld. Daarbij dient ook expliciet gekeken te worden naar de kosten en baten van de uitgevoerde maatregelen. Naast effectiviteit is dan ook efficiency (prijs-kwaliteit) een belangrijk criterium.

5.2 Begrippen en definities

Monitoring maakt deel uit van een proces dat begint bij het verzamelen van **gegevens** (data). Die gegevens zijn nietszeggende getallen, antwoorden op enquête-vragen, gepeilde meningen, etc. Vandaar dat men ook wel spreekt van 'ruwe data'. Die data gaan pas spreken als iemand er **informatie** van maakt. Daarbij worden de gegevens overzichtelijk gepresenteerd en geplaatst in een kader dat ook door anderen dan onderzoekers begrepen kan worden.

Aan de hand van de aangedragen informatie kunnen beleidsvoorbereiders en -beslissers keuzes gaan maken. Ze kunnen de informatie wegen en waarderen: *"gaan we door met het beleid zoals we dat van plan waren"*, *"gaan we meer linksaf of rechtsaf"*, *"stoppen we met maatregelen X, Y en Z en intensiveren we juist A en B"*, etc. Dit wordt **evalueren** genoemd.

Bij dit wegings- en waarderingsproces baseren de beleidsbeslissers zich voor een belangrijk deel op de aangedragen informatie, maar deels ook op puur subjectieve oordelen, of afwegingen op hogere niveau's. Juist om die reden wordt het beslissingsproces neergelegd bij politici en bestuurders (zie het eerder genoemde Bestuurlijk Overleg SV-OV).

De gegevens kunnen op drie manieren vergaard worden. Via **bevraging**, **observatie**, of het **registreren** van meldingen (korthedshalve: registreren).

Elk van deze drie methodes voor dataverzameling heeft zijn eigen voor- en nadelen.

Bevragen

Hierbij moet men denken aan interviews, enquêtes e.d. Een belangrijk voordeel is dat men hierbij statistische methoden en technieken kan gebruiken, waardoor men kan werken met steekproeven waarbij men slechts aan een klein deel van een populatie (reizigers, personeel, daders, slachtoffers, etc.) de vragen stelt. Daarmee is bevraging meestal een vrij goedkope methode, maar het nadeel is dat de diepgang over het algemeen niet heel groot kan zijn (na een kwartiertje vragen hebben mensen de buik er wel van vol).

Observatie

Hierbij kijkt, luistert, ruikt, voelt een onderzoeker/observant wat er gebeurt of gebeurd is. Dat kan in dat geval heel precies en heel diepgaand, maar het kan slechts in een beperkt aantal situaties. Het observeren van onderhoudsstaat van materieel is een mooi voorbeeld.

Registreren

Hierbij turft men meldingen van het een of het ander, naar soort en aantal. Dat kan vaak - na de nodige standaardisering - vrij goedkoop en snel gebeuren. Het grote nadeel van registraties is echter dat slechts een relatief klein deel van wat er werkelijk gebeurt uiteindelijk ook in de registraties terecht komt: globaal 10-20%. Een registratie heeft dus het enorme nadeel dat er altijd een zeer groot aantal onbekende en/of niet gemelde feiten overblijft (ook wel aangeduid als 'dark number'). Onbekend is wie iets melden en wat ze melden. Als daarbij van een scheve verhouding sprake is ('bias') dan is het lastig bepalen wat de waarde is van hetgeen geregistreerd is (voorbeeld: reizigers melden agressie niet bij OV-bedrijf omdat ze weten/denken dat die er toch niks mee kan/doet).

Elk van deze drie manieren van gegevensverzameling heeft zijn eigen voor- en nadelen. Het beste beeld van de 'werkelijkheid' ontstaat dan ook als men deze drie manieren naast elkaar gebruikt. Daarbij dient men de valkuil te vermijden om te streven naar één perfect beeld van de werkelijke sociale veiligheidssituatie in en rond het openbaar vervoer. Veel handiger is om vooraf per probleem te bepalen op welke manier men gegevens over dit probleem zal verzamelen, hoe men dat dan precies doet en hoe men een en ander verwerkt (standaardisering van indicatoren, onderzoeksmethoden en rapportage). Een dergelijk overzicht is te vinden in bijlage 4.

In het kader van de inventarisatie is veel tijd geïnvesteerd om te komen tot een incidentenvertaalschema (zie bijlage 2). Dit schema geeft niet alleen aan welke hoofdvormen er zijn van onveiligheidsgevoelens, delicten en incidenten maar geeft tevens aan welke subvormen daar onder vallen en in welke wetten/wetsartikelen de subvormen nog weer nader worden omschreven en geduid.

In dit schema kunnen alle betrokken actoren (OV bedrijven, t.z.t. politie, OOV, etc.) de indeling/omschrijving van hun eigen informatiesystemen toevoegen. Door de indelingen zoals die gebruikt worden bij de vervoerders aan het schema toe te voegen, wordt duidelijk waar precies over gesproken wordt. De indeling van bijvoorbeeld de NS kan dan immers herleid worden naar de zes hoofdvormen van sociale veiligheid. Andere systemen die betrekking hebben op sociale veiligheid in het openbaar vervoer kunnen op dezelfde manier worden toegevoegd.

Ter illustratie is deze exercitie al uitgevoerd in bijlage 3. Zodra iedereen dit werk gedaan heeft, kan de uitkomst van elk registratiesysteem, monitor of observatieaanpak 'vertaald' worden naar de hoofdvormen van sociale veiligheid.

Terwijl ieder zijn eigen (registratie) kan blijven spreken kan men onderling toch goed communiceren over de aard en omvang van sociale onveiligheid zoals die uit de systemen blijkt.

Actiepunt 10

Betrokken actoren geven zo spoedig mogelijk – doch uiterlijk voor eind 2003 - aan hoe hun informatiesystemen (registratie, observatie en bevraging) passen in het incidentenvertaalschema (zie bijlagen 2 en 3).

5.3 Naar een goede monitoring

Er zijn diverse meetinstrumenten voorhanden. In bijlage 4 is een samenvatting te vinden van hetgeen de diverse onderzoeksinstrumenten meten, afgezet tegen de onderdelen zoals die onderscheiden zijn binnen de definitie van sociale veiligheid. De kruisjes geven aan dat het onderwerp door het betreffende instrument wordt gemeten. Meer informatie en uitleg kan gevonden worden in het inventarisatierapport.

Uit de inventarisatie blijkt dat er eerder te veel dan te weinig wordt gemeten, maar dat de meetmethoden, -onderwerpen en -tijdstippen veelal uiteenlopen. Hoewel een eenduidige systematiek in het meten en registreren ontbreekt en er te weinig is gestandaardiseerd, kan op onderdelen – zij het met enige aanpassing - zeker waardevolle verbeteringen bereikt worden.

We moeten daarbij een onderscheid maken naar beleidsmatige informatie/monitoring en naar operationele informatie.

Operationele info

Operationele info is nodig voor de dagelijkse aansturing van mensen en middelen en richt zich op de vragen als wie zij de daders/slachtoffers, waar zitten de hot spots en hot lines, op welke tijden gebeurt op welke plekken wat, welke modus operandi hanteren daders, e.d.

Bij de politie zijn deze vragen specifiek voor het openbaar vervoer voorlopig nog niet te beantwoorden. Bij andere actoren soms wel en soms niet. Het op elkaar afstemmen van de operationele informatiesystemen van politie, OV bedrijven, OM en mogelijke derden, zal een zeer lastige klus zijn (mede in verband met privacy wetgeving). Betrokkenen moeten continu aan deze opdracht werken, maar het zal hoogstwaarschijnlijk nog jaren vergen omdat ieder aan zijn eigen systemen en hobby's zal vasthouden. Zolang goede operationele informatie niet beschikbaar is blijft 'intelligent policing' een verre droom.

We bevelen aan waar mogelijk gebruik te maken van het incidenten vertaalschema en gezamenlijk dus slechts te praten over de 6 hoofdvormen van sociale veiligheid.

Beleidsmatige info

De beleidsmatige info richt zich op de outcome vragen zoals die in het voorgaande gepresenteerd werden. Het zijn de bredere vragen naar de stand van zaken bij sociale veiligheid (en de daarbinnen te onderscheiden hoofdvormen), de tevredenheid van de reiziger, aard en omvang van slachtofferschap,

e.d. Ook deze vragen zijn nog niet zo direct eenvoudig te beantwoorden. Met name de beschikbare informatie over potentiële reizigers, informatie over slachtofferschap en over onveiligheidsgevoelens van reizigers is beperkt. Daarvoor moeten aanvullende acties worden ingezet.

Het vereist dat er periodiek (één maal per jaar of éénmaal per twee jaar) een representatieve streekproef van (potentiële) reizigers van het openbaar vervoer ondervraagd wordt met vragen als:

- algemene vragen (zoals leeftijd, geslacht, beroep, e.d.);
- van alle potentiële reizigers: zou men gebruik van het OV willen maken, en wat is de reden dat men dat nu niet doet;
- van alle reizigers van het OV: uitgesplitste vragen over onveiligheidsgevoelens en slachtofferschap van delicten en incidenten;
- nadere specificaties bij "ja" scores (o.a. plaats en tijd).

Omdat de vergelijking openbaar vervoer <-> openbare ruimte van groot belang is zou over beide domeinen dezelfde vragen gesteld moeten worden. Dit mede in verband met de kwantificering van sociale veiligheid zoals die geformuleerd is in paragraaf 3.3 (Het hoofddoel gespecificeerd). Uiteindelijk zal via de formules uit paragraaf 3.3 bepaald moeten worden of de veiligheid in het openbaar vervoer verbeterd is.

Er dient dan ook bezien te worden in hoeverre het mogelijk is deze vragen in de bestaande meetinstrumenten toe te voegen. De Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (OOV), de KKM (GVB), de OV Monitor (CVOV), de Omnibusenquête Amsterdam (O&S) lijken hiervoor de meeste aanknopingspunten te bieden. Wellicht geeft de Politiemonitor Bevolking ook nieuwe mogelijkheden nu deze aangepast gaat worden. De beste mogelijkheden biedt waarschijnlijk de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid (OOV) die tweejaarlijks in Amsterdam wordt uitgevoerd.

Het verdient ten zeerste aanbeveling deze actie snel in te zetten, omdat het nu veranderen/invoeren van een monitor meestal pas na een lange tijd tot resultaten leidt (m.n. omdat pas na een flink aantal jaren een tijdsreeks ontstaat). Als bijvoorbeeld nu de OOV monitor 2003 gemist wordt, zal er pas weer over twee jaar een nieuw kans zijn en zien we op zijn vroegst – na de tweede meting in 2007 – een beeld van toe of afname van problemen.

Eén aspect dat zeker meegenomen moet worden, iets dat tot dusver onvoldoende aandacht heeft, betreft de vraag wie de OV-klant nu eigenlijk is en welke onveiligheid de meeste invloed uitoefent op de klant. Behalve dat het zaak is om doelgroepgericht actie te ondernemen, is het ook van belang om te weten of het nut heeft te investeren in de veiligheid van een bepaalde doelgroep.

Actiepunt 11

Het Beleidsoverleg SV-OV onderzoekt op zo kort mogelijke termijn aan welke bestaande monitor OV-specifieke vragen toegevoegd kunnen worden om daarmee:

- *de vergelijking tussen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en de sociale veiligheid in de openbare ruimte mogelijk te maken;*
- *meer zicht te krijgen op de aard en omvang van de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer (onveiligheidsgevoelens en feitelijk slachtofferschap van delicten en incidenten);*
- *tevredenheid van reizigers en potentiële reizigers over een aantal aspecten in het openbaar vervoer te meten;*

- *een beter beeld te krijgen van OV klanten en hun visies en meningen inzake sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer .*

Daarbij wordt tevens gekeken naar de kosten van een en ander, waarbij vooropstaat dat hier sprake is van een echte monitoring: langere tijd bij herhaling en volgens dezelfde methode metingen uitvoeren op dezelfde onderwerpen.

Het Beleidsoverleg rapporteert hierover voor de zomer 2003 aan het Bestuurlijk overleg SV-OV. Daarop worden structureel middelen voor monitoring vrijgemaakt. Bij voorkeur wordt geopteerd voor een integratie van de OV vragen in de bredere OOV monitor.

Bijlagen



Bijlage 1 Begripsbepaling

Er zijn een aantal basisbegrippen die steeds terugkeren in dit beleidskader. Deze begrippen worden in deze bijlage verder uitgewerkt.

1 Sociale veiligheid

In dit beleidskader wordt sociale veiligheid gedefinieerd als:

Het gevoel (subjectieve onveiligheid) dat reizigers, potentiële reizigers en personeel hebben over de veiligheid in en rond³² 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, zwartrijden³³, 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 kort en grof samengevat – enge personen, enge plekken en klant-onvriendelijk personeel. 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 con-

Noot 32 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 33 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.

troleurs 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 Delicten en incidenten

hoofdvormen	subvormen
vandalisme	vernieling, baldadigheid, besmeuren, brandstichting
zwartrijden	zwartrijden, grijsrijden
overlast	drugs, drank, roken, eten, zwervers, geluid, bevuild (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. Bij nog verfijndere uitsplitsingen (zie hiervoor ook bijlage 2) ontstaan er soms verschillen in interpretatie.

2 Openbaar vervoer

Onder *openbaar vervoer* (OV) wordt in dit beleidskader het vervoer per metro, tram, bus, pont en veer³⁴ 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 werkgebied 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.

ConneXXion verzorgt in het ROA-gebied diverse busverbindingen. In stedelijk gebied is vaak sprake van een afzonderlijk stadslijnennet dat zorgt voor verbindingen van de buitenwijken met het centrum (dit met uitzondering van Amsterdam waar het GVB deze diensten verzorgt). Streekbussen van ConneXXion verzorgen de verbindingen tussen steden en de omliggende dorpen (o.a. van en naar Amsterdam).

Interliners van ConneXXion zorgen voor een snelle verbinding op langere afstanden in het streekvervoer.

3 Betrokken gemeenten

Dit beleidskader sociale veiligheid heeft betrekking op het openbaar vervoer dat valt onder de verantwoordelijkheid van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA). Het ROA is een samenwerkingsverband van zestien gemeenten in de

Noot 34 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.

regio Amsterdam³⁵ dat onder andere verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer.

Het ROA heeft daartoe 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.

Het gebied waarin dit beleidskader van kracht is, beslaat het gehele ROA-gebied. Dat wil zeggen de gemeente Amsterdam (alwaar het GVB het openbaar vervoer verzorgt) en overige ROA-gemeenten (alwaar ConneXXion het busvervoer verzorgt). Gemakshalve wordt echter meestal gesproken over het openbaar vervoer (OV) in het ROA-gebied³⁶.

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, scholieren 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.

5 Beleid

Onder beleid wordt hier verstaan *"de opeenvolgende activiteiten van het vaststellen van een globaal hoofddoel, de uitwerking daarvan in concrete subdoelen, het vaststellen van de daaruit voortvloeiende te treffen maatregelen, de uitvoering daarvan, de monitoring van de resultaten, het evalueren daarvan en de terugkoppeling naar de gestelde doelen en de bijstelling daarvan"*³⁷.

Noot 35 Het gaat om de gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Edam-Volendam, Haarlemmermeer, Landsmeer, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

Noot 36 Of soms ook wel "het openbaar vervoer in en rond Amsterdam" en soms zelfs nog korter als "het openbaar vervoer".

Noot 37 Deze definitie komt voort uit het zogenaamde NKP-model (oftewel model 'Nederlandse Kwaliteitsprijs') van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Bij elke maatregel dient dan ook aangegeven te worden welk doel deze maatregel eigenlijk dient. Dit lijkt een open deur, maar bij nader beschouwing is het veel lastiger dan men denkt: welk doel dient de maatregel 'menselijk toezicht' nu eigenlijk (meer daders pakken, daders afschrikken, sneller kunnen ingrijpen en voorkomen dat er slachtoffers vallen, reizigers geruststellen, etc.) en met welk doel is de maatregel 'camera toezicht' genomen?

Maatregelen hebben overigens vaak nog steeds een vrij abstract karakter. De concretisering volgt dan ook met het vaststellen van de 'activiteiten' die per maatregel nodig zijn.

Over activiteiten en inspanningen:

Elke maatregel (zoals bijvoorbeeld 'camera toezicht') vereist dat er mensen concreet aan de slag gaan en dingen gaan doen, klussen gaan klaren. Zo vereist de maatregel cameratoezicht dat persoon X voor een maximaal bedrag van Y minimaal Z camera'systemen aanschaft, dat camera's opgehangen worden, kabels getrokken worden en monitoren geïnstalleerd worden. Maar er zijn nog veel meer activiteiten hier en nu en in de toekomst nodig. Personen die achter de monitor zitten, moeten opgeleid zijn/worden en aan bepaalde eigenschappen voldoen, er moeten protocollen en handleidingen aanwezig zijn en de casuïstiek moet bekend zijn ("wat te doen in het geval van ..."), de mensen achter de monitor moeten weten wanneer ze personeel ter plekke inzien en die moeten dan weer weten hoe te handelen in geval van Kortom: een 'simpele' maatregel bestaat uit een reeks heel concrete activiteiten die verricht moeten worden en waar aan voldaan moet zijn. Die activiteiten worden ook wel 'inspanningen' genoemd.

Over prestaties:

Uitgevoerde activiteiten ('inspanningen') leiden tot een resultaat. Deze activiteiten maken deel uit van een maatregel die gericht is op het bereiken van een bepaald doel. Als het huiswerk goed is gedaan, komt het resultaat overeen met het gestelde doel. De inspanningen die geleverd worden, vormen de prestatie.

7 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. Uit het inventarisatierapport valt op te maken dat deze mix op papier wel bestaat maar dat in de praktijk een nadruk lijkt te liggen op repressie (toezicht en controle). Daarmee is de keten uit balans, hetgeen ten koste gaat van het overall resultaat van de genomen maatregelen.

8 Input, throughput, output en outcome

- input: mensen en middelen die in een bedrijfsproces ingezet worden;
- throughput: wat er met de mensen en middelen wordt gedaan;
- output: de directe uitkomsten van wat er met de mensen en middelen gedaan wordt;
- outcome: de uitkomsten afgezet tegen de gestelde doelen.

Bijlage 2 Onveiligheidsgevoelens, incidenten en delicten

	HOOFD GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
1	Onveiligheidsgevoelens	enge plekken	lichtgebrek		
			geur		
			druk- te/gedrang/ruimtegebrek		
			verlaten		
			onzichtbaar geen formeel toezicht		
			geen informeel toezicht		
			geen zichtlijnen		
			geen gehoorcontact		
		opgesloten			
		enge personen	junks/dronkaards/zwerfers		
			gedrag agres- sief/gewelddadig		
			gedrag onbeschoft		
			dreigende groepsvorm		
		klantonvriende- lijk personeel	onvoldoende kwaliteit dienstverlening personeel/ gebrek aan betrokkenheid		

	HOOFD-GROEPEN	SUB-GROEPEN	EVENTUELE SPECIFICATIE	WETTELIJK KADER	
2	Vandalisme	vernietiging		beschadiging goederen openlijke geweldpleging tegen goederen 'hinder/overlast/vernietiging'	(art. 350 WvStr) (art. 141 WvStr.) (art. 52m BPV)
		baldadigheid	noodrem trekken		
			deuren trappen		
			surfen		
			algemeen/overig	straatschenderij (baldadigheid) 'hinder/overlast' 'hinder/overlast/vernietiging'	(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/controlle 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 (w.o.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)
	samenschooling		samenschooling	(art. 2.1-3 APV Asd)
	algemeen/overig (w.o. straat- artiesten)		'hinder/overlast' hinder van straatartiesten	(art. 5 lid 1 ARV) (art. 2.16 APV Asd)
5	Diefstal/ zakkenrollen		diefstal (straatroof, beroving, tassenrol- lerij, 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/godsdienst/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 3 Incidentenvertaalschema

Het schema zoals dat te vinden is in bijlage 2 kan aangevuld worden met de registraties en meetinstrumenten zoals die door de verschillende betrokken actoren gebruikt wordt om te komen tot een zogeheten 'incidentenvertaalschema'. Het enige dat daarvoor nodig is, is dat tussen de kolom met eventuele specificaties en de kolom wettelijk kader een kolom wordt toegevoegd met de desbetreffende registratie of het desbetreffende meetinstrument.

Ter illustratie een stukje uit het schema uit bijlage 2 en hoe de andere instrumenten hier ingepast dienen te worden.

hoofdgroep	subgroep	eventuele specificatie	OTRAP	wettelijk kader	artikels	KKM	wettelijk kader	artikels
vandalisme	vernietiging		w	beschadiging goederen openlijke geweldpleging tegen goederen 'hinder overlast vernietiging'	art. 350 WvStr art. 141 WvStr. art. 52m BPV			
	balddigheid	noodrem trekken	x					
	besmeuren	graffiti	y	beschadiging goederen beplakken bekladden	art. 350 WvStr art. 8.3 APV Asd			
	brandstichting		z	brandstichting	art. 157 WvStr.			

Bijlage 4 Overzicht meetinstrumenten

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

De instrumenten en hun gebruikers											GVB	GVB	GVB	GVB	GVB	GVB	GVB	CVOV	ConneXXion	ConneXXion	ConneXXion	NS	NS	NS	OOV	Politie	Extern	Overig	Projectgebonden ad hoc
	"SCHOON-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)	OV Monitor: klantenbarometer	CVL Calamiteitenlijst (Conn.)	Bedrijfsmonitor (ES&E)	Kwaliteitsthermometer (Conn.)	Klanttevredenheids-onderzoek	Railpocket	NSR-Omnibus	Monitor Leefbaarheid en Veiligheid	PolitieMonitorBevolking													
Onveiligheidsgevoelens reizigers	x					x	x					x			x														
enge plekken							x																						
enge personen							x																						
klantonvriendelijk personeel	x			x			x				x																		
Onveiligheidsgevoelens personeel				x	x	x	x																						
enge plekken																													
enge personen					x																								
<i>Delicten en Incidenten</i>																													
Vandalisme																													
vernieling	x		x			x				x					x										x				
baldadigheid						x									x														
besmeuren	x	x	x			x		x		x															x				
brandstichting	x					x																							
Overlast																													
zwart/grijsrijden	x				x	x				x																			
drugs	x				x	x									x										x				
drank					x					x					x										x				
roken						x				x																			
eten										x																			
zwerfers						x																							
geluid						x																							
bevuilden	x	x	x			x		x		x					x										x				
negeren ambtelijk bevel	x				x	x																							

Bijlage 5 Standaard maatregelformulier

MAATREGELFORMULIER: FORMULIER VOOR INDIENEN VOORSTEL MAAT- REGELEN

Titel van de maatregel: **Code:**
(in te vullen door secretariaat)

Contactpersoon: **Organisatie:**.....

Korte omschrijving maatregel:

.....
.....

In/rond welke vervoersmodaliteit wordt deze maatregel uitgevoerd:

- bus
- tram
- metro
- veren
- trein

Op welke plaats wordt deze maatregel uitgevoerd:

- lijn, te weten:
- locatie: (halte)plaats/station, te weten:

Wanneer is deze maatregel in/uitgevoerd (deadline):.....

Is er een relatie met andere maatregelen: ja/nee *(omcirkelen)*

Zo ja, met welke: (code...)
..... (code...)

Wat zijn de totaal ingeschatte kosten van deze maatregel:

// verdeling over partijen?//

// splitsing naar personele en materiele kosten?//

Wie zijn de uitvoerders van deze maatregel en wat is hun taak:

(omcirkel de partij die de regie voert, kruis in de kolom de uitvoerders aan en benoem hun taak)

	Uitvoerders	Taak
GVB
ConneXXion
NS
dIVV
OOV
ROIB
Stadsdeel:		
---
ROA gemeente:		
---

KLPD/Spoorwepolitie	....	.....
Politieregio:		
---
OM		
Anders, te weten:		
---

Op welke "doelgroep" is deze maatregel gericht:

(kruis aan)

reiziger als slachtoffer		....
reiziger als dader	....
personeel als slachtoffer	....
personeel als veroorzaker	....
materieel		....
anders, te weten: .....		....

Welk(e) proble(e)m(en) wordt/worden met deze maatregel aangepakt:

(kruis aan)

1. Sociaal onveiligheidsgevoel		....
a. door enge plekken	....
b. door enge personen	....
c. door onvoldoende kwaliteit dienstverlening personeel	....
2. Vastgestelde veiligheidsdelicten en -incidenten		....
a. vandalisme	....
i. vernielingen	....
ii. baldadigheid	....
iii. besmeuren	....
iv. brandstichting	....
b. overlast	....
i. zwartrijden/grijsrijden	....
ii. drugsproblematiek	....
iii. roken	....
iv. eten	....
v. zwervers	....
vi. geluidsoverlast	....
vii. bevuilding	....
viii. negeren ambtelijk bevel	....
ix. reisetiquette	....
x. samenscholing	....
xi. algemeen/overig	....
c. diefstal/zakkenrollerij	....
d. geweld	....
i. geweld tegen personen	....
1. verbaal	....
2. bedreiging	....
3. mishandeling	....
4. overig 'zwaar'	....
ii. gedrag medeweggebruikers	....
iii. seksueel geweld	....
3. Anders, te weten: .....		....

Hoe groot is elk van de problemen, die in bovenstaande vraag zijn aangekruist, "nu" en tot welke omvang worden de problemen gereduceerd ("dan"):
(vul in, per probleem, in kolom "nu" en "dan", bij elk meetinstrument/registratiesysteem dat van toepassing is)

	probleem ... "nu" "dan"		probleem ... "nu" "dan"		probleem ... "nu" "dan"	
OTRAP
KKI
Lijnrapportage
Personeelsmonitor
Bedrijfsmonitor
<i>Connexxion</i>
Railpocket
Klanttevredenheidsonderzoek
NS
Monitor Leefbaarheid
OV Monitor
Politie monitor Bevolking
Omnibus enquête Asd
Anders, te weten: