

sociale veiligheid in het openbaar vervoer

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: het is een actueel thema maar omdat de ontwikkelingen op dit terrein nog jong zijn, is het ook een complex thema. Bezint eer ge begint is dan ook een verstandig uitgangspunt. De verleiding is groot om te reageren op incidenten. Op korte termijn levert dat wellicht iets op maar op de langere termijn is het eigenlijk zonde van het geld. Er zijn door de bank genomen drie basisvereisten om te komen tot een succesvol sociaal veiligheidsbeleid.

1. Een **integrale aanpak** door het opzetten van een goede beleidscyclus en het hanteren van de principes van projectmanagement.
2. Een goede **monitoring** om te kunnen bepalen wat er aan de hand is en welk effect de genomen maatregelen hebben.
3. **Prestatie-indicatoren** als referentiekader voor te maken keuzes en als toetsingsinstrument voor de bereikte resultaten.

In dit artikel wordt ingegaan op deze derde vereiste. Vanuit een goede definitie van sociale veiligheid, het indelen hiervan in hoofdvormen en hier een wegingsfactor aan te voegen, is het mogelijk deze indicatoren op te stellen en de noodzakelijke afwegingen te maken.

Prestatie-indicatoren spelen tegenwoordig een hoofdrol in de discussie over *prestatiecontracten sociale veiligheid*. Zowel concessieverleners als vervoerders worstelen met de vraag hoe zij hier inhoud aan kunnen geven. De vraag daarbij is hoe gemeten kan worden of de gepleegde investeringen effect hebben. In dit artikel wordt ingegaan op de vraag hoe een prestatie-indicator eruit zou kunnen zien. Daartoe zullen wij een uit de definitie van sociale veiligheid in het openbaar vervoer voortvloeiend handvat presenteren waarmee (onderdelen van) sociale veiligheid makkelijker te prioriteren en te monitoren zijn: het SVOV-kwantificatiemodel®.

Definities

Waar hebben we het eigenlijk over als gesproken wordt over sociale veiligheid in het openbaar vervoer? Vraag het aan verschillende actoren in een willekeurig vervoersgebied en ze hebben ieder een eigen definitie. Dat verschil in definities vloeit voort uit de (functionele) relatie die men heeft met het onderwerp en de visie die men erover heeft. Een vervoerder is daarin eerder geneigd nadruk te leggen op de veiligheid van het personeel terwijl de concessieverlener eerder de nadruk zal leggen op de veiligheid van de reiziger.

Sociale veiligheid openbaar vervoer

Als gebruik wordt gemaakt van definities op andere veiligheidsterreinen, dan zou sociale veiligheid in het openbaar vervoer als volgt gedefinieerd kunnen worden:

Sociale veiligheid is 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.

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.

Onveiligheidsgevoelens

De onveiligheidsgevoelens worden onderscheiden naar hun relatie met – enigszins kort en grof samengevat - enge personen, enge plekken en klantvriendelijk personeel. Onveiligheidsgevoelens zitten weliswaar tussen de oren 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.

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.

Delicten en incidenten

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

Ondanks de grote verscheidenheid blijkt er toch sprake van een grootse gemene 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, bevuilen (waaronder wildplassen), negeren ambtelijk bevel, reisetiquette, samenscholing, algemeen/overig (waar onder straatartiesten)
diefstal/zakkenrollen	diefstal/zakkenrollen
geweld	geweld (tegen personen), gedrag weggebruikers, seksueel geweld

Over de vijf hoofdvormen die de sociale veiligheid in het openbaar vervoer bedreigen, kan iedereen het nog wel eens worden. Bij nog verfijndere uitsplitsingen ontstaan er echter weer verschillen in interpretatie. Het verdient daarom voorkeur om de hoofdvormen, subvormen en uitsplitsingen te relateren aan wet- en regelgeving (Wetboek van strafrecht, Wet personenvervoer, APV, etc.). Zo valt bijvoorbeeld 'graffiti' als sub onder 'besmeuren' en dat valt als sub weer onder 'vandalisme'. Graffiti kent als nader beschrijving 'beschadiging goederen' wat valt onder artikel 350 Wetboek van strafrecht en het zal vaak ook in een APV staan (relevant bij stadsvervoer).

Doelstelling voor sociale veiligheid

De doelstelling bij het aanpakken van sociale veiligheid in het openbaar vervoer zou moeten zijn 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 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 uitgangspunt voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer zou derhalve moeten zijn:

De sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer 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.

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 afwegingen maakt.

Een kwantificatiemodel voor sociale veiligheid in het OV

Bij de definities 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. Onder de feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten vallen vandalisme, zwartrijden, overlast, diefstal/zakkenrollen en geweld. Zaken die eigenlijk niet met elkaar te vergelijken zijn, een kwestie van 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 zou je de verschillende onderdelen van sociale veiligheid in het openbaar vervoer een waarde toe moeten 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 gezien zou ongeveer 50% van de energie (activiteiten, gelden) gericht moeten 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. Men zou kunnen besluiten om de geschetste verdeling te veranderen. Daarbij wordt dan feitelijk een andere prioritering aan de problemen gegeven.

Het kwantificatiemodel als prestatie-indicator

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;
- FPD&I = feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten
- VODGZ = V(andalisme), O(verlast), D(iefstal), G(eweld) en Z(wart- en grijsrijden);
- OG = onveiligheidsgevoelens;

Formule 1 Sociale veiligheid

$$SV \text{ in het openbaar vervoer} \geq SV \text{ in de openbare ruimte}$$

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

$$\begin{aligned} &OG (50) + FPD\&I (50) \text{ in het openbaar vervoer} \\ &\leq \\ &OG (50) + FPD\&I (50) \text{ in de openbare ruimte} \end{aligned}$$

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 ruimte².

Formule 3 Onveiligheidsgevoelens en feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten

$$\begin{aligned} &OG (50) + V (10) + O (10) + D (10) + G (10) + Z (10) \text{ in het openbaar vervoer} \\ &\leq \\ &OG (5) + V (12,5) + O (12,5) + D (12,5) + G (12,5) \text{ in de openbare ruimte} \end{aligned}$$

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.

Noot 2 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).

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: bijvoorbeeld 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 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. 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 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.

Conclusie

Daar waar de discussie over prestatie-indicatoren kan verzanden in een discussie over appels en peren, biedt een juiste definitie van de problematiek en het toepassen van wegingsfactoren een relatief eenvoudige manier om te komen tot een gerichte aanpak. Uiteraard dient er sprake te zijn van een integrale aanpak en een goede monitoring maar als dat geborgd is, kan met behulp van de beschreven methodiek daadwerkelijk werk gemaakt worden van de onveiligheid in het openbaar vervoer.

<p>auteursnaam: Jack Wever functie: senior adviseur organisatie: DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomeren en partners) vestigingsplaats: Amsterdam</p>
--