

Vergaderjaar 2002–2003

28 642

Sociale veiligheid openbaar vervoer

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2002

Het is mij een genoegen u hierbij mede namens mijn collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) aan te bieden. Dit aanvalsplan, dat u mag beschouwen als een eerste sectorale uitwerking van het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving», vloeit in de eerste plaats voort uit de constatering dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer een groot probleem vormt. Het treft zowel voor reizigers als voor personeel, werkzaam in het openbaar vervoer. Ondanks forse inspanningen van velen in de afgelopen jaren is het tot op heden niet gelukt de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer wezenlijk terug te dringen. Dit aanvalsplan richt zich op een intensievere aanpak van het probleem door het meer, maar vooral slimmer inzetten van diverse maatregelen tegelijkertijd. Het primaat voor de verbetering van de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer blijft bij de OV-bedrijven, maar de afstemming, ondersteuning en aansturing met andere betrokken partijen krijgt nieuwe impulsen. Het wordt noodzakelijk geacht om de hele veiligheidsketen tegelijkertijd te versterken en niet eenzijdig of volgtijdelijk te werk te gaan. Uitgangspunt blijft uiteraard wel om problemen zo veel en vroeg mogelijk te voorkomen, om zo min mogelijk een beroep te doen op de inzet van politie en justitie.

Preventieve maatregelen moeten dan ook het zwaartepunt vormen van de aanpak van de sociale onveiligheid in het openbaar vervoer. Dat vergt met name inzet van de vervoersbedrijven zelf. De problematiek in het openbaar vervoer is echter dermate breed dat een breed en integraal pakket aan maatregelen is vereist. Ook in de sfeer van de repressie zullen maatregelen worden uitgevoerd omdat een deel van de problematiek zich niet alleen via preventieve weg laat oplossen. In lijn hiermee omvat het Aanvalsplan SVOV ruim 20 extra maatregelen, bovenop het bestaande beleidspakket. De ruim 20 maatregelen richten zich op tal van aspecten van de problematiek. U mag het Aanvalsplan SVOV overigens tevens beschouwen als het antwoord van het Kabinet op uw motie van 18 december 2001, waarin u het kabinet heeft verzocht om op korte termijn met voorstellen te komen voor een extra inspanning ter bevorde-

ring van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. In de aanloop naar dit plan hebben alle bij de sociale veiligheid betrokken organisaties ruimschoots de gelegenheid gehad hierover mee te denken. Uit de consultatieronde, die in de maanden juni, juli, augustus en september 2002 zijn beslag had, zijn vele bruikbare suggesties en gedachten naar voren gekomen. Deze zijn in het plan verwerkt. Een overzicht van de ontvangen reacties treft u aan als bijlage voor het plan. De reacties die ik de afgelopen maanden mocht ontvangen, hebben mij eens te meer duidelijk gemaakt dat verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer een hoge prioriteit moet hebben. Het is nu wat mij betreft zaak zo spoedig mogelijk de implementatie van dit Aanvalsplan Sociale Veiligheid ter hand te nemen. Van de vorderingen bij de implementatie van dit aanvalsplan en de effecten hiervan op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer zult u op de hoogte worden gehouden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
R. H. de Boer

AANVALSPLAN

Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer

Inhoudsopgave:		5.9	VVC-team spoorwegpolitie	17
		5.10	Handhavingsarrangement Rotterdam-Rijnmond	17
		5.11	Conclusies	17
1	Inleiding	4		
1.1	Aanleiding	4		
1.2	Aanpak	4	6	Extra maatregelen en acties
1.3	Context	4	6.1	Invoering Chipkaart OV
1.4	Opbouw	4	6.2	Realisatie van Beheerste Toegang Stations bij metro en trein
2	Aanpak, gewenste situatie en beleidsambities	5	6.3	Versterking inzet en capaciteit bij politie en justitie
2.1	Formulering van beleidsdoelstellingen	5	6.4	Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro
2.2	Formulering van wensbeelden	5	6.5	Uitbreiding cameratoezicht op treinstations
2.3	Monitoring en evaluatie en rapportage	5	6.6	Uitbreiding bevoegdheden toezichthouders OV
3	De problematiek nader bekeken	6	6.7	Schoonhouden treinstations en fietsenstallingen
3.1	Sociale onveiligheid: maatschappelijk probleem met structureel karakter	6	6.8	Proeven met elektronische aangiftes op treinstations
3.2	Eénderde van de reizigers wordt geconfronteerd met sociale onveiligheid	7	6.9	Proeven met elektronisch betalen in de Taxi
3.3	Sociale veiligheid uitgesplitst per regio en relatie tussen incidenten en gevoel	7	6.10	Reisinformatie naar reizigers en personeel
3.4	Trendmatige ontwikkelingen vanuit optiek reiziger	8	6.11	Publiekscampagne «doe iets en riskeer niets»
3.5	Sociale veiligheid vanuit de optiek van het OV-personeel	8	6.12	Veiligheidsarrangementen OV
3.6	Samenvattende conclusies	9	6.13	Nationaal Veiligheidsarrangement NS
4	Verantwoordelijkheden	10	6.14	Afspraken V&W en NS m.b.t. sociale veiligheid
4.1	Veiligheid in de openbare ruimte	10	6.15	Richtlijn bestrijding zwartrijden
4.2	Veiligheid in en om het openbaar vervoer	10	6.16	Richtlijn cameratoezicht in en rond het OV
4.3	Niet openbare en openbare ruimtes in en om het openbaar vervoer	12	6.17	Handreiking reisverbod en verblijfsverbod
4.4	Veiligheidsarrangementen	13	6.18	Specifieke opleiding voor BOA-OV
5	Toegepaste maatregelen en effecten	14	6.19	Handreiking concessieverlening
5.1	Korte terugblik op de inzet vanuit V&W in de afgelopen jaren	14	6.20	Digitaal kenniscentrum sociale veiligheid en mobiliteit
5.2	Inventarisatie genomen maatregelen en uitgaven	14	6.21	Invoeren meerjarenplanning met streefcijfers
5.3	Cameratoezicht in en rond het OV	15	6.22	Verantwoording, evaluatie, monitoring en incidentenregistratie
5.4	Extra bevoegdheden voor de BOA-OV	15	6.23	Overzicht financiële consequenties extra maatregelen en acties
5.5	Effectiviteit menselijk toezicht op de tram	15		
5.6	Reis- en verblijfsverbod	15		
5.7	Zwartrijden en agressie	16		
5.8	Samenwerking spoorwegpolitie en regiopolitie	16		
			Bijlagen	
			1.	Tweede Kamer motie van 18 december 2001 (28 000 XII, nr. 38)
			2.	Reacties belanghebbende organisaties uit consultatieronde

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer is iets waar vele mensen dagelijks mee geconfronteerd worden, als werknemer bij een vervoerbedrijf, reiziger, krantenlezer, noem maar op. Dit heeft geleid tot een toenemende belangstelling voor de problematiek en mogelijke oplossingen. Nu de hoogste tijd gevonden om met volle, verenigde en vernieuwde kracht echt doortastend op te gaan treden.

Belangrijk ijkpunt voor dit aanvalsplan is de motie die de Tweede Kamer op 18 december 2001 heeft aangenomen waarin de regering is opgeroepen een extra inspanning te leveren om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op de korte termijn te verbeteren.

1.2 Aanpak

Het aanvalsplan is een initiatief van het ministerie van V&W en tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de ministeries van BZK en Justitie. Het is gebaseerd op diverse onderzoeken, analyses van beschikbare gegevens en bijdragen van diverse externe experts uit het veld (van OV-bedrijven, decentrale overheden, reizigersorganisaties, politie en justitie). Daarvoor zijn een aantal workshops en expertmeetings georganiseerd en is een conceptversie voor commentaar rondgestuurd naar een aantal vertegenwoordigers. Half juli is het aanvalsplan ter consultatie voorgelegd aan de belangenorganisaties. Een overzicht van hun reacties staat in bijlage 2.

1.3 Context

In het Strategisch Akkoord van juli 2002 heeft het kabinet aangegeven dat zij de verbetering van de veiligheid in het openbaar vervoer belangrijk vindt en het is dan ook expliciet genoemd in de troonrede. Op basis van het Strategisch Akkoord presenteert het kabinet een ambitieus programma van maatregelen: «Naar een veiliger samenleving». In dit integrale veiligheidsprogramma staat een overzicht van maatregelen om de komende jaren een verhoogde inspanning te leveren bij de aanpak van criminaliteit en overlast. De nadruk in het veiligheidsprogramma wordt gelegd op het herwinnen van het openbare ruimte, alsmede de aanpak van stelselmatige daders (veelplegers) en de jeugd. De verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is expliciet opgenomen in het veiligheidsprogramma. Het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer is te beschouwen als het eerste op nieuwe leest geschoeide beleidsprogramma. Conform het veiligheidsprogramma is het expliciet opgezet vanuit het principe dat er zoveel mogelijk vanuit een integrale (keten) aanpak moet worden gewerkt. Waarbij alle relevante partijen (o.a. OV-bedrijven, rijk, gemeentes, politie en justitie) om een zichtbare extra inspanning wordt gevraagd en op hun prestaties kunnen worden aangesproken.

1.4 Opbouw

Allereerst wordt ingegaan op de gewenste situatie en de beleidsambities (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt de problematiek nader bekeken (hoofdstuk 3). Daarna wordt teruggeblikt op eerdere besluitvorming (hoofdstuk 4) en kort ingegaan op de betrokken spelers en spelregels (hoofdstuk 5). Dan komt er een overzicht van reeds toegepaste maatregelen en effecten (hoofdstuk 6). Het laatste meest uitvoerige hoofdstuk (7) beschrijft de extra maatregelen en acties die worden genomen of voorgesteld. Deze zijn achtereenvolgens gegroepeerd naar operationeel, tactisch en strate-

gisch niveau. Als bijlage is toegevoegd de motie van de Tweede Kamer van 18 december 2001.

2. Aanpak, gewenste situatie en beleidsambities

2.1 Formulering van beleidsdoelstellingen

De *algemene doelstelling* voor veilig personenvervoer, zoals opgenomen in de concepttekst van de begroting voor Verkeer en Waterstaat 2003 (H12 art. 5.1), is:

Het bereiken van optimale veiligheid van personen die zich verplaatsen over de openbare weg of het spoor, individueel of collectief, met eigen middelen of met gebruikmaking van publieke middelen, zoals het openbaar vervoer. Uitgangspunt is dat de diverse overheden gezamenlijk en met private partijen, de veiligheid van mobiele mensen zo hoog mogelijk te laten zijn, gegeven de randvoorwaarden en de inzet van beschikbare en mogelijke nieuwe middelen.

De *specifieke doelstelling* voor sociale veiligheid openbaar vervoer (art. 5.2) is:

Vermindering van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het OV tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel.

De achterliggende gedachte is te voorkomen dat mensen geen gebruik van het openbaar vervoer durven te maken (mijdingsgedrag) of niet in deze sector willen of kunnen werken (leegloop, werping, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid). Positief geformuleerd: (sociale) veiligheid moet juist een extra reden worden om voor het openbaar vervoer te kiezen.

Als vervolg op dit Aanvalsplan zullen concrete operationele beleidsdoelstellingen op het gebied van sociale veiligheid in het openbaar vervoer worden geformuleerd. Dit past bij de voorgestane aanpak voor het Integraal Veiligheidsplan II (2003–2006). Voorbeelden zijn:

- de OV reiziger is en voelt zich veiliger in het openbaar vervoer als een gemiddelde burger op straat. Dat geldt ook voor het OV personeel t.o.v. vergelijkbare andere beroepsgroepen;
- afname van het onveiligheidsgevoel met 5% bij reizigers en 10% bij personeel in twee jaar;
- afname van het totaal aantal feitelijke «incidenten» met 15% in het jaar 2004;

Deze doelstellingen kunnen niet van bovenaf worden opgelegd en zullen op basis van de meerjarenplannen met streefcijfers worden vastgesteld door de concessiegevers. Zo mogelijk zullen in de begroting van V&W voor 2004 de uitkomsten worden opgenomen.

Bij het vaststellen van de normen ligt het voor de hand een aantal praktische uitgangspunten te hanteren, zoals de beschikbaarheid en meetbaarheid van een geschikte indicator en bij voorkeur aansluiting bij lopend monitoronderzoek (zie 4.2). Daarnaast verdient het aanbeveling een beperkt aantal normen en bijbehorende indicatoren te hanteren om de uitvoerbaarheid en de overzichtelijkheid te handhaven. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van ervaringen uit andere sectoren, bijvoorbeeld verkeersveiligheid en het milieu.

2.2 Formulering van wensbeelden

De gewenste situatie ten aanzien van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is te omschrijven in de vorm van een streefbeeld, met de volgende kenmerken:

- schone en goed onderhouden voertuigen en stations;
- een gesloten vervoerssysteem waar alleen betalende reizigers worden toegelaten;
- risicostations die voorzien zijn van professioneel cameratoezicht en BTS;
- de mogelijkheid voor reizigers en personeel om waar nodig snel hulp in te roepen, incidenten te melden of aangifte te doen;
- voldoende menselijk toezicht op de juiste tijd en plaats;
- toezichthoudend personeel dat een adequate opleiding heeft gehad, goed weet om te gaan met conflicten en agressie en waar noodzakelijk gebruik kan maken van additionele hulpmiddelen;
- duidelijke operationele afspraken tussen de verschillende partijen in de handavingsketen over de opvolging van meldingen en calamiteiten;
- een station en/of reisverbod voor degenen die bij herhaling op grove wijze de gestelde regels in het openbaar vervoer overtreden;
- actieve opdrachtgevende overheden die lokaal beleid en doelstellingen formuleren en ambitieuze, maar realistische en meetbare eisen aan vervoerbedrijven stellen;
- gebiedsgerichte meerjarenplannen van maatregelen die periodiek geëvalueerd worden en waarover jaarlijks verantwoording plaatsvindt;
- waar reizigers en personeel zich minstens net zo veilig voelt als elders in de openbare ruimte

2.3 Monitoring en evaluatie en rapportage

De voortgang in de uitvoering van de extra maatregelen uit het aanvalsplan SVOV en de uiteindelijke effecten op de verbetering van de sociale veiligheid in en rond het openbaar, zullen zo goed mogelijk worden gemonitord en geëvalueerd. Daarover zal op verschillende manieren worden gerapporteerd naar de Tweede Kamer, vooral via de bestaande kanalen. Dit betreft onder andere de begroting en verantwoording van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast zal met ingang van zomer 2003 worden gestart met de monitor van het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving».

Om precies te kunnen vaststellen wat het effect van de inspanningen ofwel de prestatie-indicator is moet goed inzicht bestaan in de huidige (nul-)situatie. Daarvoor zijn reeds diverse bronnen beschikbaar. Daarbij doen zich echter wel problemen voor met de vergelijkbaarheid van deze gegevens onderling en in de tijd. Het verbeteren van die vergelijkbaarheid van monitorgegevens is dan ook één van de extra maatregelen die in dit plan worden genoemd.

3. De problematiek nader bekeken

3.1 Sociale onveiligheid: maatschappelijk probleem met structureel karakter

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer heeft betrekking op de objectieve (geregistreerde) en subjectieve (beleefde) veiligheid van zowel de reizigers als het personeel van de vervoerbedrijven. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen de bus, (snel-)tram, metro en trein. Ook blijkt in de praktijk dat de aard en omvang van de problematiek in zekere mate geografisch wordt bepaald. Zo is het vraagstuk van sociale

veiligheid in de grootstedelijke gebieden in de randstad van een andere orde dan in het buitengebied.

Op basis van de landelijke monitor Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer 2000 is beweerd dat er sprake is van een maatschappelijk probleem, met een tamelijk stabiel, structureel en een enigszins verontrustend karakter, waaraan betrokken actoren (waaronder vervoersbedrijven, lokale overheid, politie en justitie), gezamenlijk en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden moeten bijdragen aan verbetering. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer ligt primair bij de vervoerbedrijven. Enerzijds vanuit het verbeteren van de kwaliteit naar de reiziger. Anderzijds als integraal onderdeel van het arbeidsomstandighedenbeleid (Arbo) voor het personeel.

Hoewel de visie van experts op de oorzaak van de toenemende sociale onveiligheid verschilt, is men het er over eens dat in de huidige samenleving ongewenst gedrag minder snel gecorrigeerd wordt. Het informele toezicht (de sociale controle, anderen aanspreken op hun gedrag) in het publieke domein is afgenomen. Die afname is niet voldoende gecompenseerd door het formele toezicht in het publieke domein. Veel winst valt er vanuit deze visie nog te behalen door aan de voorkant de gelegenheid tot ongewenst gedrag tegen te gaan (o.a. door poortjes, extra toegangscontrole, etc.). Adequaat toezicht, opsporing en vervolging door onder meer politie en justitie vormen daarbij het sluitstuk van de oplossing.

3.2 Eénderde van de reizigers wordt geconfronteerd met sociale onveiligheid

In 2001 en 2002 zijn twee onderzoeken (CVOV; OV-monitor en NS; Reizigersomnibus) uitgevoerd die informatie geven over de stand van zaken op het gebied van sociale veiligheid. Aan de reizigers is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de sociale veiligheid in het voertuig. Het blijkt dat de reizigers over het algemeen tevreden zijn over de sociale veiligheid in het voertuig, want voor alle modaliteiten/vervoertechnieken geeft gemiddeld 90% van de reizigers de waardering «voldoende» of «goed». Dat is opvallend omdat ook blijkt dat ruim 30% van de reizigers in tram, metro en trein het afgelopen jaar minimaal 1 incident heeft meegemaakt waarvan men ooggetuige of slachtoffer was. In het busvervoer was dit 21%.

	Bus	Tram	Metro	Treinreizigers
Totaal	21	33	31	30

Tabel 1: Percentage reizigers dat afgelopen jaar ooggetuige of slachtoffer was van tenminste 1 incident onderscheiden naar de soorten: mishandeling, bedreiging, diefstal, lastigvallen of anders.

Aan de reizigers die één of meerdere incidenten hebben meegemaakt is gevraagd of zij het openbaar vervoer minder zijn gaan gebruiken na het meemaken of het ondergaan van een incident. Van de bus- en metroreizigers geldt dat voor 12% van de tramreizigers 17%. Voor de treinreizigers is dit percentage slechts 2%.

3.3 Sociale veiligheid uitgesplitst per regio en relatie tussen incidenten en gevoel

Een opmerkelijke uitkomst geeft de uitsplitsing van cijfers naar de 35 OV-autoriteiten. Het blijkt dat er geen eenduidig verband bestaat tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Zo is in een aantal gebieden sprake is van een relatief goede objectieve sociale veiligheid in termen van

aantallen incidenten terwijl de waardering van de sociale veiligheid laag is en het uitvalpercentage (aantal reizigers dat minder reist als gevolg van onveiligheid) relatief hoog.

Deze tegenstelling is het sterkst in provincie Utrecht. Dit gebied krijgt het laagste rapportcijfer van alle gebieden (5,9) en heeft de hoogste uitval (39% van de reizigers reist minder per openbaar vervoer), terwijl het aantal meegemaakte of ondergane incidenten het laagste is van heel Nederland (9% ooggetuige of slachtoffer). Andere gebieden waar een dergelijk effect optreedt zijn Tilburg en Limburg. Ook het omgekeerde effect komt voor, namelijk in Amersfoort, Haarlem en in de gebieden van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en het Samenwerkingverband Regio Eindhoven (SRE).

Voor de grote steden blijkt dat de rapportcijfers en het uitvalpercentage niet opvallend afwijken van het landelijk gemiddelde, hoewel het aantal malen ooggetuige of slachtoffer zijn van incidenten in deze steden aan de hoge kant is. Voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bedragen de percentages reizigers die slachtoffer of getuige van een incident geweest zijn respectievelijk 31%, 30% en 26%. Andere steden met een hoog percentage zijn Almere (32%), Amersfoort (32%) en Den Bosch (34%). Conclusie is dat de aanpak van de sociale onveiligheid per gebied moet worden bekeken (m.n. de concessiegebieden), aangezien per gebied andere accenten gelegd dienen te worden. Deze visie komt terug in het hoofdstuk met de extra maatregelen (m.n. veiligheidsarrangementen).

3.4 Trendmatige ontwikkelingen vanuit optiek reiziger

Door wijzigingen in de vraagstelling en de wijze van onderzoek in de afgelopen jaren zijn voor de reizigers geen goed in de tijd vergelijkbare cijfers voor handen. Dit geldt vooral voor de bus, tram en metro en in mindere mate voor de trein. Het percentage slachtoffers van incidenten (dus exclusief ooggetuigen) onder alle OV-reizigers lijkt gemiddeld stabiel te zijn.

Bij treinreizigers (in de voertuigen en stations), blijkt op basis van enquêtes sprake van een lichte toename naar 15% aan het begin van 2002. De meest recente gegevens uit de incidentenregistratie bij NS (m.b.v. de railpocket) en de spoorwegpolitie (aantal meldingen) wijzen op een veel sterkere stijging in het afgelopen half jaar. Dat verschil is nog niet eenduidig verklaarbaar.

Duidelijk is wel dat er over het algemeen sprake is van een verharding van het soort incidenten (m.n. bedreiging en mishandeling). Zo blijkt uit de registratie van de spoorwegpolitie dat het aantal gevallen waar sprake was van geweld de afgelopen twee jaren (1999–2001) met ruim 7% is gestegen. Verondersteld wordt dat de toenemende ernst van incidenten een grote negatieve invloed heeft op de beeldvorming (vooral in de media).

De ontwikkelingen in de beleving van de onveiligheid in en rond het openbaar vervoer komen globaal overeen met die van de onveiligheid in het algemeen in het openbare domein. Zo blijkt uit de Politiemonitor Bevolking van BZK dat het percentage van de Nederlandse bevolking dat zich «wel eens onveilig voelt» en «zich vaak onveilig voelt» redelijk stabiel is en een licht dalende tendens laat zien (in 2001 28,5% resp. 5,5%).

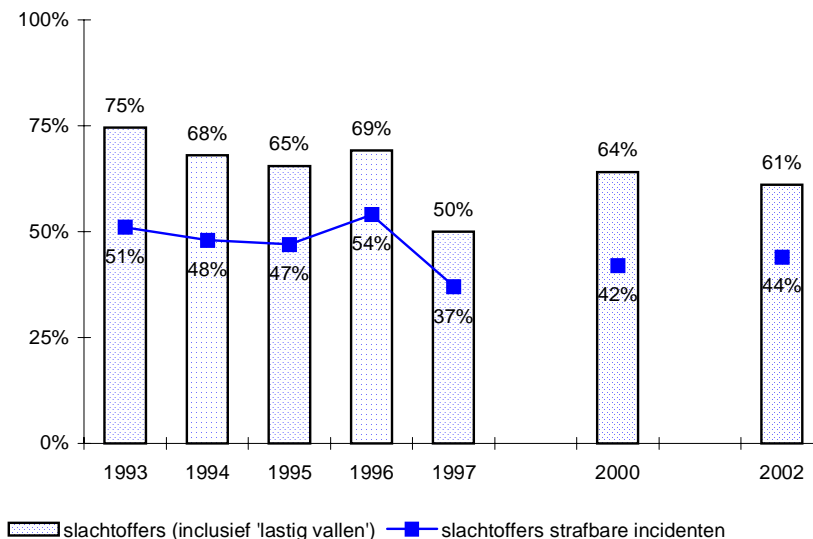
3.5 Sociale veiligheid vanuit de optiek van het OV-personeel

In 2002 heeft een monitoronderzoek naar de sociale veiligheid onder

personeel van de vervoerbedrijven plaatsgevonden. Van het rijdend en controlerend personeel in bus, tram, metro en trein geeft in 2002 61% van de medewerkers aan de afgelopen 12 maanden één of meer incidenten te hebben meegemaakt. Ten opzichte van de personeelsmonitor van 2000 betekent dit een verbetering, aangezien toen 64% van de medewerkers slachtoffer was geweest van een incident. Wel vond enige verharding van de incidenten plaats. 44% van de medewerkers maakte namelijk één of meer strafbare incidenten mee, tegen 42% in de monitor van 2000. Ten opzichte van 1993 is de situatie echter niet slechter. Toen maakte 51% één of meerdere strafbare feiten mee. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er toen sprake was van een veel minder intensieve en gedegen aanpak dan nu.

Figuur 1. Percentage slachtoffers onder het rijdend en controleren personeel, 1993–1997, 2000 en 2002.

Bron: Notitie Bedrijfsmonitor Sociale Veiligheid 2002



De subjectieve veiligheidsbeleving onder het personeel is ook verslechterd. Het aantal medewerkers dat zich (zeer) veilig voelt is gedaald van 50% in de monitor van 2000 naar 42% nu. Het percentage medewerkers dat zich zeer onveilig voelt is gestegen van 8 naar 12% en het percentage medewerkers dat zich soms onveilig voelt van 42% naar 46%. Blijkbaar heeft de verharding van de incidenten meer invloed op de beleving van het personeel dan de (objectief gemeten) afname van het aantal incidenten.

Uit een vergelijkend onderzoek naar geweld tegen beroepsgroepen in de (semi-)openbare ruimte (begin 2001 gepubliceerd door BZK en Justitie, TK, 200–2001, 27 400 VII, nr. 55), is gebleken dat treinconducteurs van de NS de lijst aanvoerde en gemiddeld gezien zelfs vaker worden geconfronteerd met agressie en geweld dan politieagenten.

3.6 Samenvattende conclusies

Samenvattend is er net als in 2000 sprake van een tamelijk urgent maatschappelijk probleem, met een stabiel en structureel, maar ook enigszins verontrustend karakter. Relatief gezien betreft het vooral het personeel van OV-bedrijven die railvervoer verzorgen (metro, trein en tram) en dagelijks vele malen contact heeft met klanten. Zij hebben de grootste kans om slachtoffer te worden. Absoluut gezien betreft het veel meer reizigers omdat dit deze groep vele malen groter is.

Vooral de toename van het aantal strafbare incidenten (m.n. bedreiging en mishandeling) onder reizigers is sterk beeldbepalend (vanwege het uitstralingseffect) en biedt een logische verklaring voor het afgenomen veiligheidsgevoel. Het ligt dus voor de hand om vooral te proberen om juist deze soorten incidenten terug te dringen. Het is duidelijk dat hierbij sprake is van een brede maatschappelijke problematiek die zich niet eenvoudig laat verbannen uit het openbaar vervoer. De aanpak kan dan ook alleen maar succesvol zijn als het in samenhang gebeurt met de omgeving waarin het openbaar vervoer opereert, met een goede samenwerking tussen partijen die daarin een belangrijke functie vervullen.

4. Verantwoordelijkheden

4.1 Veiligheid in de openbare ruimte

De overheid is verantwoordelijk is voor de sociale veiligheid in de openbare ruimte in samenwerking met alle publieke en private partners die opereren in dat gebied. Deze visie is recentelijk verwoord in het Integraal Veiligheidsprogramma: kabinetsstandpunt over het toezicht in het publieke domein (TK 2001–2002, nr. 26 604, nr. 14). Daarin wordt gesteld dat de zorg voor veiligheid een kerntaak is van de overheid, maar is niet de zorg van de overheid alleen. Samenwerking en afstemming tussen de verschillende actoren (politie, gemeente, bedrijven, burgers, instellingen, etc.) op het veiligheidsterrein zijn cruciale voorwaarden voor het welslagen van het welzijnsbeleid.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP1) 1999–2002 (TK 1998–1999, 26 345, nr. 1) wordt tevens ingegaan op de rol van de politie in de veiligheidsketen en de benodigde samenwerking met andere partijen. De keuze om de politie in te zetten ter verbetering van de sociale veiligheid, onder andere de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke regionale driehoeken (burgemeester(s), korpschef en hoofdofficier van Justitie). De politie heeft naast een repressieve ook een pro actieve (preventieve, veiligheid bevorderende) taak. De politie dient echter ook burgers, bedrijven, instellingen en overheidsdiensten aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en bijdragen, uiteraard onder regie van het bestuur (bevoegd gezag). Met deze partners zullen bindende afspraken worden gemaakt over de inzet, beschikbaarheid en bereikbaarheid. Dit betreft zowel op lokaal, regionaal als het rijksniveau (bijvoorbeeld in het kader van het Grote Stedenbeleid of het bestuursakkoord nieuwe stijl tussen Rijk, IPO en VNG).

De zorg voor sociale veiligheid in een OV-gebied dat behoort tot het openbare domein is de verantwoordelijkheid voor alle publieke- en private partners die opereren in dat gebied. Een goede zorg voor veiligheid kenmerkt zich door een afgewogen ketenaanpak, die zowel de voor als de achterkant van de keten omvat. De afspraken over de gemeenschappelijke aanpak kunnen worden vastgelegd in een veiligheidsarrangement voor een bepaald OV-gebied.

4.2 Veiligheid in en om het openbaar vervoer

De primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is medio jaren '90 bij de vervoerbedrijven gelegd, als integraal onderdeel van het Arbeidsomstandighedenbeleid voor het personeel en van het kwaliteitsbeleid voor de reiziger. De invulling en uitvoering van het beleid wordt hoofdzakelijk vorm gegeven door de vervoerbedrijven in opdracht van de OV-autoriteiten en in samenwerking met gemeente, politie en justitie in de «veiligheidsdriehoek». Bij

de uitvoering ervan is een groot aantal partijen betrokken (o.a. scholen, zorg- en welzijnsinstellingen).

De minister van V&W zorgt voor de kaders waarbinnen decentrale OV-autoriteiten en de OV-bedrijven kunnen werken. Op grond van de «Wet Personenvervoer 2000» (Wp2000) dienen aan concessies voor OV voorschriften te worden verbonden ten aanzien van het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid voor zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer. De uitvoering van deze voorschriften is uiteraard in handen van de vervoerder. De overheid ziet mede toe op de naleving en handhaving van de voorschriften.

Daarnaast zijn in de Wp2000 rechtstreeks aan de reizigers verplichtingen opgelegd inzake onder andere het hebben en tonen van een geldig vervoerbewijs en het zodanig gebruik maken van openbaar vervoer dat de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang niet worden verstoord. De handhaving van deze bepalingen is grotendeels aan de vervoerder en de politie overgelaten. Het toezicht en de (strafrechtelijke) opsporing van strafbare feiten geschiedt in de praktijk door toezichthouders die vaak ook als buitengewone opsporingsambtenaar (de zgn. BOA's) zijn benoemd door de minister van Justitie.

De spoorwepolitie en de regiopolitie leggen op een aantal trajecten in ernstige gevallen en bij recidive een reisverbod op aan reizigers. Dit reis- of verblijfsverbod is niet afzonderlijk in wetgeving neergelegd, maar is gestoeld op algemene vervoer voorwaarden of op een gemandateerde noodbevelbevoegdheid op grond van de Gemeentewet. Tijdens de gehouden expertmeetings bleek dat er in de praktijk door politie en vervoerbedrijven verschillend uitvoering wordt gegeven aan de handhaving van wettelijke bepalingen inzake sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Mede als gevolg van onbekendheid over de mogelijkheden die de huidige wet- en regelgeving bieden. V&W, BZK en Justitie zullen de verschillen in aanpak nader analyseren en mogelijke onduidelijkheden of tekortkomingen proberen weg te nemen. Hoe dat zal gebeuren komt later aan de orde.

De «Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer 2001» bepaalt dat de concessieverlenende decentrale overheden een geormerkt deel van de rijksbijdrage moeten besteden aan maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Volgens de verantwoordings-eisen moet daarbij een onderscheid worden gemaakt naar:

- Menselijk toezicht (controle en service) in of nabij voertuigen, stations en halteplaatsen;
- Technische hulpmiddelen, zoals camera's en meld- of communicatiesystemen;
- Opleiding en training van rijdend, toezichthoudend en operationeel leidinggevend personeel;
- Aanpassingen voertuig (o.a. herstel vandalisme) of omgeving (o.a. herinrichting stations);
- Voorlichting en communicatie gericht op breed publiek of specifieke doelgroepen;
- Samenwerkingverbanden met o.a. politie, justitie, gemeentes en andere vervoerbedrijven.
- Tevens is verplicht de effecten van uitgaven te specificeren voor reizigers & personeel in het voertuig (per vervoersmiddel: trein, metro, tram, bus) en naar station of halte, in de zin van:
- Feitelijke incidenten, m.n. lastig vallen, bedreiging, diefstal en mishandeling;
- Veiligheidsgevoel (de subjectieve veiligheid), uitgedrukt in een cijfer

van 1–10. Tot slot wordt aan de OV-autoriteiten aanbevolen om te specificeren naar:

- Effect op daders in de zin pakkans, opgelegde sancties of straffen en aantal recidivisten

4.3 Niet openbare en openbare ruimtes in en om het openbaar vervoer

Het openbaar vervoer, inclusief de stationsgebieden beslaan zowel openbare ruimtes, als niet openbare ruimtes. Dit onderscheid is relevant voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid. Daarbij kan een indeling in twee gebieden worden gemaakt: stations/haltes enerzijds en perrons/voertuigen anderzijds.

Voor perrons en voertuigen geldt dat dit niet openbare plaatsen zijn, omdat aanwezigheid hier een geldig vervoerbewijs vereist. Toezichthouders hebben de mogelijkheid om bijvoorbeeld kaartjes te controleren en, afhankelijk van hun opsporingsbevoegdheid, handhavend op te treden door een (voorlopig) proces verbaal op te stellen tegen o.a. zwartrijden, vernieling, beklading en ordeverstoring. In het geval van de NS kunnen alle conducteurs in eerste instantie zelf optreden als buitengewoon opsporingsambtenaar. Als een verdachte reiziger zich niet kan identificeren, een valse naam opgeeft en/of zich agressief gedraagt, wordt via de Centrale Meldkamer in Driebergen de hulp van de spoorwegpolitie van de KLPD ingeroepen. De spoorwegpolitie is aanwezig op een groot aantal stations in Nederland. Indien de spoorwegpolitie niet beschikbaar is, wordt de hulp van de regionale politiekorpsen ingeroepen. De spoorwegpolitie zal in de toekomst vaker flexibel worden ingezet in treinen.

Voor de stations en haltes geldt dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht afhankelijk is van het gebruik van de ruimtes in het gebied. Op de openbare ruimtes houdt de overheid toezicht. Dit betekent dat in de stationshal het toezicht moet worden uitgeoefend door de overheid aangewezen toezichthouders bijvoorbeeld politie of stadswachten maar ook eventueel particuliere beveiligers. Teneinde de doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtshandhaving te vergroten zal de eerder beoogde afbouw van de particuliere beveiliging in het publieke domein worden gestopt. Particuliere beveiliging in de publieke ruimte is te beschouwen als een aanvulling op het politieke toezicht en verricht in die zin de «oog en oor functie» voor de politie. Andere bevoegdheden dan die aan elke burger toekomen, worden niet wenselijk geacht. De opsporingsbevoegdheid van de zogenaamde «groene», «gemeente» en «OV» BOA's, voor zover functievervulling daartoe noodzaakt, worden wel uitgebreid.

Het potentieel aan BOA's zal worden vergroot: in de eerste plaats wordt het mogelijk dat gemeenten onder voorwaarden functionarissen van particuliere bedrijven kunnen inzetten voor boa-taken op het terrein van de «kleine ergernissen». Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om particuliere bedrijven in te huren in het kader van betaald parkeren. Teneinde de flexibiliteit voor gemeenten te vergroten zal het kabinet in aanvulling daarop het mogelijk maken dat particuliere bedrijven boa-taken op het terrein van de kleine ergernissen uit kunnen voeren. Daarbij geldt onder meer de voorwaarde van het (onbezoldigd) ambtenaarschap. In de tweede plaats wordt de capaciteit uitgebreid door de doorgroei van de huidige stadswachten naar een BOA-functie te stimuleren. Hierdoor komt bij de politie capaciteit vrij voor andere zaken. De inzet van particuliere beveiligers, BOA's en stadswachten in het publieke domein moet plaatsvinden onder regie van de politie. In de niet openbare plaatsen van het station geldt dat voor de handhaving van de veiligheid als eerste de eigenaar/exploitant verantwoordelijk is. Gaat het om de winkels, snackshops, etc. in de stationshal, dan geldt dat eigenaars of exploitanten in

eerste instantie zelf zorgen voor bewaking, met particuliere beveiligers. Die vervullen tegelijkertijd een «oog-en-oor-functie» t.b.v. politieke toezicht in de openbare ruimte.

Welk politiekorps optreedt in het stationsgebied of delen daarvan – de spoorwegpolitie van het KLPD of het desbetreffende regionale politiekorps – is niet in regelgeving vastgelegd. Een politiefunctionaris heeft een algemene bevoegdheid en mag dus overal optreden. Welk korps het stationsgebied of delen daarvan tot zijn «bewakingsgebied» rekent zal daarom moeten worden vastgelegd in een afspraak tussen het KLPD en het desbetreffende regiokorps. Dit Aanvalsplan is aanleiding voor het ministerie van BZK om te komen tot een nadere explicitering van de verantwoordelijkheden voor de openbare orde en veiligheid in de openbare ruimte van de stationsgebieden. Duidelijke afspraken wie zich waar mee bezig houdt, in welk deel van het stationsgebied en met welke bevoegdheden zijn noodzakelijk. Dit geldt voor zowel de politie, gemeentelijke en andere toezichthouders. Zo dient er op lokaal niveau nauwkeurig te worden beschreven welke politieorganisatie (regiopolitie of spoorwegpolitie) verantwoordelijk is voor welke politieke activiteiten in welk openbaar vervoersgebied. De later beschreven veiligheidsarrangementen bieden hiervoor het kader.

4.4 Veiligheidsarrangementen

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid en heeft hierbij de bestuurlijke regie. In dit verband dient de gemeente een veiligheidsarrangement te ontwikkelen met duidelijke prioriteiten en doelstellingen, waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt tussen de partners in veiligheid. Gelet op het feit dat de politie de centrale rol speelt bij het bevorderen van veiligheid in het publieke domein en het grootste deel van het toezicht voor haar rekening neemt is de politie primair verantwoordelijk voor de operationele regie voor het toezicht in het publieke domein. Bovenstaande betekent dat er goede afspraken met de politie moeten worden gemaakt over toezichthouders in het publieke domein.

De verantwoordelijkheid en de regie voor de totstandkoming van een dergelijk arrangement berust bij de gemeente. De burgemeester is immers de hoeder van de openbare orde en veiligheid. De uitkomsten van de maatregelen in het veiligheidsarrangement moeten leiden tot een door de partijen gewenste veiligheidsniveau. Dit zal regelmatig moeten worden gemeten en indien het gewenste niveau niet wordt behaald zal het arrangement moeten worden bijgesteld. Indien wordt voldaan aan het gewenste veiligheidsniveau (gemeten aan objectieve criteria) kan bijvoorbeeld een station het keurmerk «Veilig station» worden verleend.

Ten aanzien van het openbaar vervoer zijn twee vormen van veiligheidsarrangementen te onderscheiden. De eerste is gebiedsgebonden, bijvoorbeeld een stationsgebied, gemeente of regio. Het tweede arrangement is «lijnggebonden» dit betreft de veiligheidszorg op één of meerdere openbaar vervoerslijnen. In de praktijk zullen vaak mengvormen hiervan ontstaan, omdat er een sterke wisselwerking is en een OV-lijn al snel meerdere gebieden doorsnijdt.

Een goed voorbeeld van een samenhangend pakket van maatregelen is het handhavingsarrangement Rotterdam-Rijnmond. Onder leiding van de burgemeester als korpsbeheerder is een convenant opgesteld tussen gemeente, OV-bedrijf, politie en OM waarin zowel preventieve maatregelen als afspraken met betrekking tot de handhaving zijn overeengekomen. Deze aanpak is een goed voorbeeld van een best-practice zoals

het kabinet voor ogen stond bij het kabinetsstandpunt: Handhaven op Niveau (TK 1999–2000, 26 800, VI, nr. 67). Hierin wordt de verdere samenwerking en professionalisering van de handhaving uitgedragen door het ontwikkelen en uitdragen van best-practices.

Ook in het veiligheidsprogramma wordt aandacht geschonken aan de totstandkoming van veiligheidsarrangementen in relatie met de zogenoemde urgentie gebieden. Bij de invulling van de vierde pijler van het grote steden beleid (G4 en G30) wordt aangesloten bij de voornemens uit dit aanvalsplan SVOV wat betreft de veiligheidsarrangementen.

5. Toegepaste maatregelen en effecten

5.1 Korte terugblik op de inzet vanuit V&W in de afgelopen jaren

Tot het jaar 2000 bleek er eigenlijk geen betrouwbare informatie beschikbaar was over de aard en omvang van de problematiek, over welke maatregelen er precies worden ingezet, laat staan over de effecten van de diverse mogelijke maatregelen voor een goed onderbouwde inzet van middelen. Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn er sinds die tijd substantieel extra middelen (menskracht en geld) beschikbaar gesteld voor maatregelen en ontwikkeling van kennis over die maatregelen, zowel structureel als incidenteel. Het meeste geld gaat in de vorm van geoormerkte onderdelen van de algemene Rijksbijdrage exploitatie openbaar vervoer naar het stad en streekvervoer (van € 7 mln in '98/'99, naar € 12 mln in 2000 en € 30 mln in 2001). Ten aanzien van de NS is begin 2000 gekozen voor een extra incidentele bijdrage voor cameratoezicht op treinstations (via de RIB). Een directe bijdrage aan NS was niet wenselijk met het oog op de zelfstandigheid. De NS stelde zelf wel veel extra middelen beschikbaar (van € 27 mln naar € 45 mln per jaar), bovenop het reguliere exploitatiebudget.

5.2 Inventarisatie genomen maatregelen en uitgaven

Uit een recente inventarisatie onder vervoerbedrijven komen als maatregelen naar voren:

- Inzet toezichthouders, zoals VIC'ers, ID'ers, BOA's en particuliere beveiligers
- Afspraken met politie en justitie over aanhouding en vervolging
- Cameratoezicht in voertuigen en op stations of haltes
- Opleidingen en trainingen personeel t.b.v. kennis en vaardigheden
- Toepassing van een gesloten instapregime (o.a. in- en uitgangscorrelles);
- Voorlichting en communicatie, bijvoorbeeld op scholen
- Scholierenbegeleiding
- Aanpak van zakkenrollerij
- Afsluiten achterste gedeelte van de tram
- Surveillance met buurtvaders en straathoekwerkers
- Aanpassen van stations- en halteomgeving
- Opvang en nazorg personeel

Tussen 1998 en 2002 zijn de uitgaven aan maatregelen ten behoeve van verbetering van de sociale veiligheid toegenomen met 64%. Van de geïnventariseerde uitgaven ging in 2001 het meeste geld naar menselijk toezicht, namelijk € 70 miljoen. Aan cameratoezicht werd € 21 miljoen uitgegeven. In 2001 is 29% van de geïnventariseerde uitgaven ten behoeve van sociale veiligheid gedaan door NS en 66% door de vier grote stadsvervoerbedrijven (GVB, RET, HTM en GVV).

Ter voorbereiding op dit Aanvalsplan is een aantal evaluatieonderzoeken gehouden naar een aantal specifieke maatregelen. Die worden hierna apart toegelicht.

5.3 Cameratoezicht in en rond het OV

De ervaringen met cameratoezicht geven aan dat het in potentie een effectieve maatregel is. In de praktijk ontbreekt het echter in een aantal gevallen aan een heldere visie op doelstellingen en wijze van uitvoering. Van groot belang is dat cameratoezicht wordt toegepast als aanvulling op menselijk toezicht en niet als vervanging ervan. Andere voorwaarden voor succesvolle toepassing zijn het betrekken van het personeel bij voorbereiding en uitvoering en goede afspraken met politie en justitie over opvolging van incidenten en vervolging van daders. Ook blijkt het in de praktijk nogal wat uit te maken of je cameratoezicht toepast in een bepaald gebied of in een bewegend voertuig. Het «real-life» meekijken op stations is over het algemeen veel effectiever dan de puur registratieve functie van camera's in voertuigen.

5.4 Extra bevoegdheden voor de BOA-OV

De buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst bij het GVB en de RET, mogen naast een beperkte opsporingsbevoegdheid (die alle OV-boa's hebben), ook gebruik maken van handboeien (RET), respectievelijk handboeien en korte wapenstok (GVB). Dit wordt ook wel BOA+ genoemd. De ervaring leert dat de inzet van de BOA+ een positieve bijdrage levert aan de gevoelens van veiligheid onder reizigers en personeel. Bovendien heeft de inzet van de BOA+ een gunstig effect op de bedrijfsvoering omdat voertuigen minder vaak en minder lang stilstaan bij incidenten. De RET en het GVB spreken daarom de wens uit in de toekomst door te willen gaan met de toekenning van extra bevoegdheden aan hun BOA's voor het gebruik van geweld en geweldsmiddelen (ook bij verzelfstandiging). Aandachtspunten zijn verder de bekendheid van de bevoegdheden van de BOA+ onder het reizigerspubliek en de opleiding.

5.5 Effectiviteit menselijk toezicht op de tram

Uit het onderzoek komt naar voren dat de inzet van vliegende brigades kosteneffectiever (meeste veiligheid per euro) is dan de inzet van vast toezicht op de tram kijkend naar vermindering van incidenten en verbetering van het veiligheidsgevoel. Dit komt vooral door de veel lagere kosten. Anderzijds blijkt in absolute zin vast toezicht op de tram een sterker positief effect te hebben op het gevoel en de incidenten van de reiziger (bij GVB -61% incidenten en +87% gevoel) dan vliegende brigades en bovendien het sterkste effect op zwartrijders (bij het GVB van 20% naar 1,5%) te hebben. Een op de situatie toegespitste combinatie van beide maatregelen (vast toezicht op hoge risicolijnen, flexibel toezicht op lagere risicolijnen) lijkt daarom de meest effectieve oplossing, zeker zolang de middelen (geld én personeel) schaars zijn. Deze uitkomsten zijn in beginsel ook toepasbaar op de trein.

5.6 Reis- en verblijfsverbod

De ervaring leert dat het reisverbod en/of verblijfsverbod in specifieke situaties een effectieve maatregel kan zijn ter verbetering van de sociale veiligheid. Tegelijkertijd hebben de ervaringen aangetoond dat de maatregel een aantal beperkingen kent, met name de onduidelijkheid ten aanzien van de juridische grondslag en de beperkingen indien de maatregel in een groter gebied of op grotere schaal (grote groep ordehandhavers, grote groep daders) wordt toegepast. Het betreft met name

de communicatie onder ordehandhavers van de personen met een reis- of verblijfsverbod (zeker bij grotere groepen ordehandhavers en/of personen met reis- of verblijfsverbod) en de handhaving ervan. Het reis- en stationsverbod moet namelijk consequent gehandhaafd worden om de maatregel effectief te laten zijn. Bij toepassing van deze maatregel dient daarom de bereidheid tot een permanente handhavingsinspanning te bestaan bij de betrokken partijen.

5.7 Zwartrijden en agressie

Onderzoek bij een aantal vervoerbedrijven toont aan dat zwartrijden (het niet hebben van een geldig vervoerbewijs) één van de belangrijkste oorzaken is voor agressie, namelijk ca. 60–70%. Dat is hoofdzakelijk te wijten aan het gedrag van de reizigers, maar ook voor een belangrijk deel een gevolg van de wijze waarop controleurs zich opstellen naar de reiziger toe. Vervoerbedrijven hebben de afgelopen jaren dan ook veel geïnvesteerd in opleiding en training van personeel. Zo is er april jl. een nieuw «training station» van de NS geopend. Daarnaast wordt veel verwacht van, en hoog ingezet op, een brede toepassing van het zogenaamde gesloten instapregime. Dat betekent dat je niet zonder controle met menselijke, technische en/of fysieke middelen, toegang krijgt tot het openbaar vervoer. Dit gebeurt feitelijk al bij de bus omdat je bij de chauffeur instapt. Voor de tram gebeurt dat vooral door de inzet van extra toezichthouders (met name de conducteur op de tram). Voor de metro en de trein gebeurt dat door in- en uitgangsc controles met toezichthouders en hekken en in de toekomst door de invoering van een beheerst toegangssysteem, met behulp van een elektronisch vervoerbewijs en poortjes.

Ook door het opheffen van de anonimiteit van toezichthouders kan zwartrijden en agressie worden teruggedrongen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaring bij het GVB in Amsterdam met het concept van lijngebonden werken. Het ligt ook ten grondslag aan het gebiedsgebonden werken van politieagenten (de wijkagent, die iedereen kent). Het lag mede ten grondslag aan het zogenaamde «rondje rond de kerk» bij de NS. Over het algemeen wordt geconcludeerd dat er in de praktijk goede mogelijkheden blijken te zijn om zwartrijden in het openbaar vervoer aan te pakken en dat een succesvolle aanpak kan leiden tot aanmerkelijk minder agressie in het openbaar vervoer en daarmee tot een hogere sociale veiligheid.

5.8 Samenwerking spoorwegpolitie en regiopolitie

Om de problemen in het openbaar vervoer het hoofd te kunnen bieden zoeken de korpsen en de spoorwegpolitie steeds meer samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn:

- in Gouda vervoegt zich elke middag- en avonddienst een spoorwegagent bij zijn collega van de regiopolitie om gezamenlijk de surveillance op het station en de binnenstad rond het station voor hun rekening te nemen;
- ook in Heerlen wordt nauw met de lokale politie samengewerkt bij met name drugsverslaafden rond het station en in Rotterdam kent het project Rotterdam CS Veilig een integrale aanpak van Spoorwegpolitie, regiopolitie, RET, Gemeentereiniging, zorginstellingen en NS-onderdelen;
- in Amsterdam wordt nauw samengewerkt bij de bestrijding van zakkenrollers en bagagedieven op de ringlijnstations rond de stad waar zowel NS-treinen als GVB-metrotreinen gebruik van maken;
- op station Schiphol Plaza is er samenwerking met de Koninklijke Marechaussee.

5.9 VVC-team spoorwegpolitie

De onveiligheidsgevoelens van reizigers en personeel op het zeer drukke spoortraject van Schiphol naar respectievelijk Leiden, Sloterdijk-Amsterdam CS en Duivendrecht-Amsterdam CS, vormden voor de Spoorwegpolitie aanleiding om per juni 2001 het VVC-team (Veel Voorkomende Criminaliteit) op te richten. Het VVC-team is een landelijke, flexibel inzetbare bijstandseenheid van 16 medewerkers, die, naast het bieden van ondersteuning aan de territoriale teams van de Spoorwegpolitie, tot taak heeft om zelfstandig op te treden tegen landelijk veelvoorkomende criminaliteit, zoals zakkenrollerij. Het werkgebied van het VVC-team bestrijkt in principe het gehele werkgebied van de Spoorwegpolitie, maar de Schiphollijnen (en de zakkenrollerij aldaar) hebben hoogste prioriteit.

Ten aanzien van aangiften van diefstal constateert het VVC-team in 2001 een daling van ongeveer 50%, hetgeen zou inhouden dat de doelstelling ten aanzien van het terugdringen van diefstal (zakkenrollerij) reeds gehaald is. Het aantal aangiften van diefstal dat door de KMar op Schiphol werd opgenomen daalde eveneens met 50%. Evenwel zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. De aandacht van het VVC-team voor de Schiphollijnen leidt weliswaar tot een daling van het aantal aangiften op en rond Schiphol, maar lijkt volgens voorlopig inzicht tevens een verband te hebben met stijging van het aantal aangiften bij andere stations en andere lijnen (verplaatsingseffect). Door het succes van deze aanpak is besloten het als een permanente werkwijze in te zetten. Dit maakt weer onderdeel uit van het voornemen van de spoorwegpolitie om de inzet veel meer op de treinen te concentreren dan de stationsbezetting.

5.10 Handhavingsarrangement Rotterdam-Rijnmond

De aanpak van overlast in het openbaar vervoer in de regio Rotterdam-Rijnmond is middels een handhavingsarrangement openbaar vervoer (regiobreed) eind 2001 geformaliseerd. In dit arrangement is opgenomen dat de concrete inspanningen ten aanzien van de trajecten jaarlijks worden vastgelegd in een regionaal inzetplan dat door de driehoek wordt vastgesteld. Het inzetplan is gebaseerd op de veiligheidsanalyse van de RET en komt tot stand in samenwerking met de politie. Een en ander wordt ondersteund door cameratoezicht van de RET. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt waar en wanneer de politie de RET ondersteunt. De meldingsopvolging is geregeld inclusief het in beginsel in behandeling nemen door het OM van alle processen verbaal die voortkomen uit het handhavingsarrangement. Het arrangement is nog te kort in werking getreden om duidelijke meetbare resultaten te laten zien. De deelnemende partijen zijn echter zeer positief over de eerste effecten. Het veiligheidsarrangement dat in Rotterdam is ontwikkeld staat model voor de lokale veiligheidsarrangementen die gemaakt moeten worden door alle gemeenten waar een openbaar vervoersproblematiek heerst.

5.11 Conclusies

De laatste vier jaren zijn de uitgaven van OV-bedrijven voor maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid fors toegenomen. Verreweg het meeste geld is gegaan naar vormen van menselijk toezicht. Ook de uitgaven aan cameratoezicht vormen een aanzienlijk aandeel in deze stijging. De uitgavenstijging betreft vooral de grote stedelijke vervoerbedrijven en de NS. Het is niet duidelijk in hoeverre andere partijen in de veiligheidsketen (m.n. politie en justitie) extra uitgaven hebben gedaan. Ook blijkt het in de praktijk moeilijk om de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen vast te stellen en te vergelijken. Maatregelen hebben meestal een sterke onderlinge afhankelijkheid en het is de kunst om een juiste mix

te vinden met de grootse meerwaarde. Dit vraagt meestal om een differentiatie van maatregelen naar gebied, aard en ernst van de problematiek, modaliteit (vervoerstechniek) en tijdstip. Er bestaat over het algemeen een sterke voorkeur voor maatregelen met een preventieve werking, zodat zo min mogelijk gelegenheid of aanleiding wordt gegeven voor agressie, geweld en criminaliteit. De aandacht concentreert zich daarbij op een bredere toepassing van het gesloten instapregime door de invoering van een beheerst toegangssysteem. Ten slotte komt in evaluaties nadrukkelijk naar voren dat samenwerking tussen de diverse betrokken partijen in de veiligheidsketen een voorwaarde is om succesvol te zijn en dat daar nog veel winst is te halen.

6. Extra maatregelen en acties

In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan voor extra maatregelen en acties. Daarmee wordt gehoor gegeven aan de motie van de Tweede Kamer van 18/12/01. Het is tevens gebaseerd op hetgeen er in de vorige hoofdstukken is geschreven alsmede de kennis en ervaring van vele externe deskundigen uit het veld. De onderstaande selectie is zeker niet limitatief bedoeld, maar geeft wel aan van welke maatregelen de rijksoverheid veel verwacht en op inzet. Het primaat voor de verbetering van de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer blijft bij de OV-bedrijven, maar de afstemming, ondersteuning en aansturing met andere betrokken partijen krijgt nieuwe impulsen. Het wordt noodzakelijk geacht om de hele veiligheidsketen tegelijkertijd te versterken en niet eenzijdig of volgtijdelijk te werk te gaan. Uitgangspunt blijft uiteraard wel om problemen zo veel en vroeg mogelijk te voorkomen, om zo min mogelijk een beroep te doen op de inzet van politie en justitie.

Er is een onderscheid gemaakt naar operationeel, tactisch en strategisch niveau. Met als onderbouwing dat operationele maatregelen en acties direct merkbaar of zichtbaar zijn voor individuele burgers (m.n. OV-reizigers en OV-personeel). Tactische maatregelen en acties zijn meer indirect merkbaar en vooral ondersteunend voor organisaties (m.n. OV-bedrijven, OV-autoriteiten, politie en OM). Strategische maatregelen en acties zijn meer algemeen beleidsmatig van aard en hebben betrekking op de sturing vanuit de rijksoverheid (m.n. V&W, BZK en Justitie).

De verdere uitwerking en implementatie van deze voorstellen wordt verzorgd door diverse interdisciplinaire werkgroepen, een coördinerende interdepartementale projectgroep en een stuurgroep (op directeursniveau). Externe experts uit het veld worden gevraagd om inbreng te leveren in een nog in te stellen brede klankbordgroep en de meer specifieke werkgroepen.

Operationele maatregelen en acties

- 6.1 Invoering Chipkaart OV
- 6.2 Realisatie Beheerste Toegang Stations bij metro en trein
- 6.3 Versterking inzet en capaciteit bij politie en justitie
- 6.4 Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro
- 6.5 Uitbreiding cameratoezicht op treinstations
- 6.6 Uitbreiding bevoegdheden toezichthouders OV
- 6.7 Schoonhouden treinstations en fietsenstalligen
- 6.8 Proeven met elektronische aangiftes op treinstations
- 6.9 Proeven met elektronisch betalen in taxi
- 6.10 Reisinformatie voor reizigers en personeel
- 6.11 Publiekscampagne «doe iets en riskeer niets»

Tactische maatregelen en acties

- 6.12 Veiligheidsarrangementen OV Nationaal Veiligheidsarrangement Hoofdrailnet
- 6.13 Afspraken V&W en NS m.b.t. sociale veiligheid
- 6.14 Richtlijn bestrijding zwartrijden
- 6.15 Richtlijn cameratoezicht in en rond het OV
- 6.16 Handreiking reisverbod en verblijfsverbod
- 6.17 Specifieke opleiding voor BOA OV
- 6.18 Handreiking concessieverlening
- 6.19 Digitaal kenniscentrum sociale veiligheid en mobiliteit

Strategische maatregelen en acties

- 6.21 Invoeren meerjarenplanning met streefcijfers
- 6.22 Verantwoording, evaluatie, monitoring en incidentenregistratie

6.1 Invoering Chipkaart OV

Problematiek

In de huidige situatie is er een apart kaart- en tariefsysteem voor het treinvervoer en voor het stads- en streekvervoer. Er ontstaan regelmatig conflicten over de vraag of het vervoerbewijs geldig is (naast het niet hebben van een vervoerbewijs). Dit leidt tot incidenten en onveiligheidsgevoel. Een belangrijke oorzaak van deze conflicten is dat het voor zowel reizigers als personeel vaak moeilijk is te begrijpen hoe juist om te gaan met de verschillende soorten vervoerbewijzen en tariefsystemen, inclusief zonering en differentiatie. Dat geldt met name voor het gebruik van strippenkaarten in de trein. De nationale vervoerbewijzen zorgen echter wel voor de kaartintegratie, die het mogelijk maakt om in een groot deel van het openbaar vervoer met 66n kaart door de hele keten te reizen. Dat is voor de reizigers een groot goed dat behouden moet blijven.

Maatregel

De invoering van een elektronisch vervoerbewijs kan zowel het probleem van de onduidelijkheid omtrent de te betalen tarieven als het behoud van de kaartintegratie oplossen. Zodra een elektronisch vervoerbewijs volledig is ingevoerd zullen nationale vervoerbewijzen zoals de strippenkaart niet meer geldig zijn. Tegelijkertijd krijgen de decentrale OV-autoriteiten volledige tariefbevoegdheid. Dit zou kunnen leiden tot grote verschillen in invulling van de tarieven tussen de verschillende OV-autoriteiten en daarmee dus tot een voor de reiziger zeer onoverzichtelijke wirwar van tariefsystemen. Om dit te voorkomen hebben de decentrale OV-autoriteiten een gezamenlijk tariefsysteem ontwikkeld met een aantal uniforme grondslagen. Hierdoor blijft de opbouw van de tarieven voor de reiziger overzichtelijk en begrijpelijk. De decentrale OV-autoriteiten hebben wel de vrijheid gehouden om de hoogte van het tarief te kunnen differentiëren, bijvoorbeeld naar tijd en plaats. Aan dit systeem wordt momenteel de laatste hand gelegd. Om dit systeem in werking te stellen is een elektronisch vervoerbewijs noodzakelijk. Ook maakt de chipkaart de realisatie van een gesloten instapregime in het OV makkelijker, vooral bij metro en trein in combinatie met elektronische poortjes (BTS). Tot slot leidt de introductie naar verwachting tot een ruimere toepassing van persoonsgebonden kaarten, wat de identificatie en dus de handhaving vergemakkelijkt.

Doelstelling en beoogd resultaat

De reizigers kunnen met behulp van het elektronisch vervoerbewijs gebruik maken van het vervoer zonder dat ze precies hoeven te weten hoe het tariefsysteem werkt, maar men wel automatisch het juiste bedrag betaalt. Daardoor kunnen conflicten tussen controlerend personeel en reizigers grotendeels worden gereduceerd (is nog wel afhankelijk van goede communicatie vooren achteraf over het gebruik en de berekende kosten). Tevens wordt meer inzicht verkregen in het reisgedrag van klanten en in hoeverre daarbij sprake is van mijding van bepaalde plekken en trajecten op bepaalde tijden.

Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en in stand houden van een nieuw tariefsysteem ligt voor het stads- en streekvervoer bij de OV-autoriteiten en voor het treinvervoer op het hoofdrailnet bij de NS. De OV-autoriteiten zijn op dat punt al zo ver gevorderd dat hierover in het najaar van 2002 kan worden besloten. Tijdens de ontwikkeling daarvan is nauw contact gehouden met de vervoerbedrijven die druk bezig zijn met de ontwikkeling van een elektronisch vervoerbewijs (in de joint-venture Trans Link Systems). Dat betekent dat het tariefsysteem van de OV-autoriteiten kan worden ondersteund door de invoering van de Chipkaart. V&W steunt de invoering van de chipkaart waar nodig en mogelijk door kennis en regelgeving.

Financiële consequenties

De kosten van het nieuwe kaart- en tariefsysteem zijn naar verwachting hoger dan de huidige kosten en dan de baten, maar de financiële consequenties zijn nog niet goed te overzien. Dit zal pas duidelijk zijn na de lopende aanbestedingsprocedure.

Planning

In het najaar van 2002 zullen de onderhandelingen over het concept en de aanbesteding van een elektronisch vervoerbewijs kunnen worden afgerond. In de loop van 2003 zal het systeem in de praktijk worden beproefd op diverse vervoerstechnieken. De invoering in het gehele openbaar vervoer gebeurt in de jaren daarna, waarschijnlijk tot en met 2006.

6.2 Realisatie van Beheerste Toegang Stations bij metro en trein

Problematiek

In- en uitgangscntroles, door de inzet van teams van toezichthouders en hekken, blijken zeer effectief te zijn in het voorkomen van zwartrijden en onveiligheid, vooral bij metro en trein. Dit komt voort uit het feit dat ca. 60–70% van de agressie incidenten tegen het controlerende personeel wordt veroorzaakt door mensen zonder geldig vervoerbewijs. Deze incidenten leiden ook in hoge mate tot de onveiligheidsgevoelens bij zowel personeel als reizigers (die zijn ooggetuigen). Het is alleen zo arbeidsintensief dat het gegeven de beperkte middelen, maar heel selectief kan worden toegepast. Dit probleem zou aanzienlijk worden verlicht door automatisering met behulp van poortjes (geen tourniquets) en de gelijktijdige invoering van een elektronisch vervoerbewijs (de Chipkaart OV), om deze poortjes te openen. We noemen dit gecombineerde en geautomatiseerde systeem Beheerste Toegang Stations (BTS). Een nationale Chipkaart OV is tot nog toe als noodzakelijke randvoorwaarde beschouwd voor de poortjes, vooral gelet op het belang van kaartintegratie (c.q. overstap-

problematiek), maar ook om de kosten (voor investeringen en exploitatie) te beperken. Gelet op het grote belang van een snelle verbetering van de sociale veiligheid in de metro en een aantal treintrajecten wordt het niet langer wenselijk geacht daarop te wachten.

Maatregel

Vooruitlopend op de landelijke invoering van de Chipkaart OV zal V&W initiatieven steunen die ertoe leiden dat er op de kortst mogelijke termijn wordt begonnen met de plaatsing van poortjes. De daarvoor geraamde investeringskosten zijn reeds voldoende afgedekt. Blijven over de punten kaartintegratie en exploitatiekosten. V&W gaat er wel vanuit dat de initiatieven passen binnen de ontwikkeling van de landelijke chipkaart, mocht blijken dat dit niet tijdig van de grond komt en er wordt gekozen voor een aparte kaart voor de metro in Amsterdam en Rotterdam dan is V&W in beginsel bereid om ontheffing te regelen op het gebruik van de nationale vervoerbewijzen (strippenkaarten en abonnementen) en de reguliere opbrengstverdeling (WROOV). Dat moet dan wel in de vorm van een (simpele) elektronische kaart omdat een kaart van louter papier te fraudegevoelig is en de poortjes dan een schijnoplossing zijn. De exploitatiekosten van zo'n nieuw toegangssysteem zullen hoger zijn dan de huidige praktijk. Als daarvoor extra toezicht nodig blijkt te zijn dan kan dat wat betreft de metro worden betaald uit de rijksbijdragen voor SVOV (dat zal vooral nodig zijn voor de gebruikers van niet persoonsgebonden prepaidkaarten). Op de langere termijn kan BTS zichzelf misschien terugverdienen door een toename van betaalde reizen (m.n. door voormalige zwartrijders maar ook doordat de algemene kwaliteitsbeleving toeneemt).

In R'dam kan door de RET worden gestart bij de opening van de nieuwe Beneluxlijn najaar '02. In najaar '03 te combineren met de zogenaamde Hoekse lijn van de NS. In A'dam kan het GVB waarschijnlijk starten in najaar '03 op de metrolijnen richting Zuid-Oost, nr. 53&54, het liefst gecombineerd met wat bus- en/of tramlijnen (alleen chipkaart, geen poortjes) en misschien later te combineren, met een deel van de NS-Flevolijn (ongelijkvloerse kruising). Het plaatsen van poortjes op treinstations is lastiger dan op metrostations, omdat daar er vaak vele toegangen zijn (open karakter) en ze een doorgangsfunctie vervullen zonder reisdoel.

Niettemin zal NS op korte termijn met een uitgewerkt voorstel komen over waar en op welke wijze zij willen beginnen met de realisatie van BTS. Het lijkt logisch om te beginnen met de bekende risicostations en -trajecten (waarvan net twee genoemd). De verdere inzet zal zich waarschijnlijk beperken tot de grotere stations en de daarbij horende voorstations (op dit moment wordt gedacht aan circa 150 van de in totaal 374 stations). Afsluiting van hele kleine stations zal waarschijnlijk niet rendabel zijn. Daar liggen andere maatregelen meer voor de hand. Vooruitlopend op BTS is NS overigens afgelopen zomer begonnen met een permanente in- en uitgangscntroles (met mensen en hekken) van 19.00–01.00 uur van de ergste risicostations zoals A'dam Lelylaan en Heerlen.

Doelstellingen en beoogde resultaten

Voorkomen van zwartrijden, agressie en overlast van lastige groepen (m.n. junks, zwervers en jeugd). Realiseren van meer betaalde OV-reizen en reductie van het mijdingsgedrag reizigers. Terugdringing ziekteverzuim personeel en creëren van een prettige werkomgeving.

Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van BTS ligt bij de betrokken OV-bedrijven, de taakorganisatie Railinfrabeheer voor de treinstations, alsmede Trans Link Systems de organisatie die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de nationale Chipkaart OV. V&W steunt initiatieven die leiden tot versnelde invoering van BTS bij metro en trein, m.n. door ontheffing op het gebruik van de nationale vervoerbewijzen en de opbrengstenverdeling.

Financiële consequenties

De investeringskosten zijn in beginsel voldoende gedekt voor zowel metro (via MIT) als trein (FENS). De exploitatiekosten voor de metro kunnen gedeeltelijk worden gedekt uit de extra geormerkte rijksbijdrage voor Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer die met ingang van 2003 en 2006. Uitgezonderd de zogenaamde contractlijnen van het rijk worden er geen rijksbijdragen versterkt voor de exploitatiekosten van treindiensten door de NS.

Planning

Vanaf zomer '02 permanente in- en uitgangscntroles op de ergste risicostations van NS. Vanaf najaar '02 start BTS op de Benluxlijn van de RET metro. In het najaar van '03 start de NS met BTS op de Hoekslijn, in de jaren daarna volgen andere probleemlijnen. In het najaar '03 start BTS waarschijnlijk ook op de Zuid-Oostlijnen (nr. 53&54) in A'dam.

6.3 Versterking inzet en capaciteit bij politie en justitie

Problematiek

Gegeven de toename van de problematiek, m.n. de strafrechtelijke feiten, en de forse extra inspanningen die er door OV-bedrijven afgelopen jaren zijn genomen, is er ook extra druk gekomen op de capaciteit bij politie en justitie (i.c. OM en rechterlijke macht). In aanvulling op de preventieve maatregelen is er behoefte aan versterking van de achterkant van de opvolgingsketen. Dit betreft in de eerste plaats de spoorwegpolitie van het KLPD. Deze heeft nu een operationele formatie van 400 fte. Door het aantal mensen dat nog op de opleiding zit en het ziekteverzuim is er gemiddeld maar 300 fte inzetbaar. In relatie tot hun takenpakket blijkt dat in de praktijk vaak onvoldoende te zijn en moet er scherp worden geprioriteerd.

Maatregel

Spoorwegpolitie

De spoorwegpolitie zal zich nog meer gaan richten op de probleemlijnen (o.a. de Flevolijn, Schiphollijnen, Hoekse lijn). Daartoe zal op korte termijn het bestaande Veel Voorkomende Criminaliteitsteam (VVC-team) bovenformatief worden uitgebreid met drie andere teams van circa 17 fte. V&W zal in overleg met BZK en het KLPD, bezien hoe de subsidievoorwaarden voor de inzet van de zogenaamde «filezwaaiers» bij de verkeerspolitie, zodanig kunnen worden aangepast dat zij (in beperkte mate) ingezet kunnen worden voor de spoorwegpolitie.

Regiopolitie, gemeentelijke en andere toezichthouders

Daarnaast zal middels de veiligheidsarrangementen worden bezien hoe de regionale politie, gemeentelijke en andere toezichthouders meer inzet zullen plegen in stationsgebieden.

Een meer gerichte inzet van de regiopolitie, gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer wordt gecreëerd door hierover, onder verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder, afspraken te maken en deze vast te leggen in een lokaal, regionaal of nationaal veiligheidsarrangement (zie verderop). Door deze aanpak kan de regiopolitie (op de korte en lange termijn) meer capaciteit vrijmaken voor optreden in het openbare gedeelte van de stationsgebied. Ook de afspraken die nu worden gemaakt in het project «Afstemming KLPD en regio's kunnen hierin worden meegenomen.

Justitiële keten

Versterking van de inzet en de capaciteit van de politie leidt zeker in het begin ook tot een grotere instroom in de justitiële keten (o.a. meer processen-verbaal, meer strafzaken en meer straffen). Ook hieraan moeten consequenties worden verbonden met betrekking tot extra inzet, extra middelen en efficiënter werken. In het veiligheidsprogramma van het kabinet is afgesproken dat Justitie zorgt voor een adequate en tijdige verwerking van alle door de politie aangedragen zaken. Met OM en rechterlijke macht wordt afgesproken dat de zaken die voortkomen uit de verhoogde handhavingsinspanningen van de politie en de gemeenten ook adequaat zal worden verwerkt. Het spreekt vanzelf dat dit ook geldt voor de zaken die in het openbaar vervoer worden geconstateerd. Voor de voorziene capaciteitsuitbreiding voor de justitiële keten wordt verwezen naar de financiële bijlage van het veiligheidsprogramma.

Doelstelling en beoogd resultaat

Versterking aan de achterkant van de veiligheidsketen. Op korte en middellange termijn vooral door een betere inzet van meer menskracht. Door een meer gerichte inzet van de spoorwegpolitie in de treinen met VVC-teams, dient een afname van het aantal strafrechtelijke delicten op de trein te ontstaan, met een positieve uitstraling op de beleving.

Verantwoordelijkheden

De ministers van BZK en Justitie zijn verantwoordelijk voor de wijze waarop en de mate waarin extra menskracht wordt toegekend aan politie en justitie.

Financiële consequenties

De bovenformatieve teams zullen circa 3 miljoen per jaar kosten. Deze kosten zullen, in overleg met het KLPD, worden gezocht door verschuiving in de begroting van het KLPD.

Planning

Medio 2003 dienen de VVC teams gevuld te zijn met minimaal 17 man per team.

Problematiek

Menselijk toezicht is en blijft de belangrijkste maatregel voor de verbetering van SVOV. De afgelopen jaren is er reeds fors geïnvesteerd in uitbreiding van het aantal toezichthouders in het OV. V&W heeft daaraan veel bijgedragen t.b.v. het stads- en streekvervoer in het algemeen en tram en metro in het bijzonder (uitgezonderd de NS t.b.v. zelfstandigheid). Een aanzienlijk deel van deze bijdragen heeft echter een incidenteel karakter en is daardoor minder geschikt om meer mensen in dienst te nemen. De Tweede Kamer heeft expliciet gevraagd alle trams in 2005 van een (vaste) conducteur te voorzien. De vraag is in welke mate dat mogelijk en wenselijk is. De wensen uit het veld zelf zijn als volgt.

ROA/GVB willen graag op 15 v/d 17 tramlijnen (nu zijn het er 12) een vaste conducteur in een hokje. De twee resterende lijnen bieden door het type materieel geen ruimte voor een «hokje»). Zij zeggen daarvoor 700 fte personeel nodig te hebben en beschikt nu over 550 conducteurs, waarvan 200 met een reguliere baan en de anderen o.b.v. een werkgelegenheidsregeling (m.n. ID'ers of voormalige Melkertiers). *De wens is 150 fte erbij.* Ook *SRR/RET* willen vanuit de filosofie van een gesloten instapregime in alle modaliteiten, ook de conducteur terug op de tram. Gelet op de hoge kosten van aanpassing materieel gaan zij vooralsnog uit van de lopende conducteur (zit dus niet in een hokje). Met geld van V&W gaan ze daar begin mei mee beginnen bij wijze van experiment op probleemlijn nr. 7. Er van uitgaande dat dit succesvol zal verlopen willen ze het daarna worden uitbreiden naar de andere 8 lijnen. De wens is 150 fte conducteurs bovenop de 23 die op lijn 7 worden ingezet. In het kader van hun opvolgingsmodel is er de behoefte aan 100 fte extra BOA's bovenop de 120 BOA's die de RET nu heeft. *In totaal is de wens 250 fte erbij.*

H'landen/HTM willen geen conducteur op de tram en hebben schriftelijk ook geen expliciete wens voor extra toezichthouders kenbaar gemaakt aan V&W. Wel is mondeling de wens te kennen gegeven dat extra geld voor ca. 2/3 aan menselijk toezicht (flexibele inzet in teamverband) en 1/3 aan cameratoezicht, besteed zal worden. Het *BRU* heeft schriftelijk richting V&W aangegeven geen wensen te hebben. In Utrecht is maar 1 (snel)tramlijn, die wordt geëxploiteerd door ConneXXion. Zij hebben ook niet te kennen gegeven daar een conducteur op te willen zetten. Wel hebben ze aangegeven dat ze in het algemeen (landelijk gezien) meer toezichthouders te willen.

Maatregel

V&W zal de € 9,0 mln die in 2001 incidenteel beschikbaar is gesteld voor extra toezicht t.b.v. tram en metro in de vier grootste steden structureel maken m.i.v. 2003. De € 54 incidenteel die in 2001 beschikbaar is gesteld voor alle 35 decentrale OV-autoriteiten verdeeld over de periode 2001–2005, wordt ook in de jaren daarna doorgetrokken. Daarvan komt 75% ten goede aan de vier grote steden. De veronderstelling lijkt gerechtvaardigd dat V&W hiermee de betrokken partijen voldoende in staat stelt om extra toezichthouders aan te stellen of andere maatregelen te treffen. De optimale samenstelling van het maatregelenpakket is maatwerk en kan daarom het beste op decentraal niveau worden bepaald (V&W wil dit niet opleggen). Ten behoeve van de doelmatigheid en zelfstandigheid is het gewenst dat ook een deel van de lasten op dat niveau worden betaald. De expliciete wens van de Tweede Kamer zal daarom niet volledig gehonoreerd worden door V&W. Dit is mede gebaseerd op het onderzoek naar kosteneffectiviteit menselijk toezicht op de tram.

Doelstelling en beoogd resultaat

Verdere uitbreiding van toezichthouders in tram en metro mogelijk maken zonder de beoogde decentralisatie, doelmatigheid en zelfstandigheid uit het oog te verliezen.

Verantwoordelijkheid

De keuze voor uitbreiding van het aantal toezichthouders en camera-toezicht is primair een decentrale verantwoordelijkheid. De onderbouwing van deze keuze wordt uitgewerkt als onderdeel van een meerjarenplan met streefcijfers. V&W stelt hen daartoe voldoende in staat m.b.v. de Rijksbijdrage exploitatie openbaar vervoer (m.n. de geormerkte onderdelen voor sociale veiligheid).

Financiële consequenties

Vanaf 2003 is er jaarlijks een extra budget beschikbaar van € 9,8 mln. Dit budget is primair bedoeld voor uitbreiding van de toezichthouders bij tram en metro, maar zal ook worden gebruikt voor dekking van de andere maatregelen uit het aanvalsplan indien noodzakelijk. Vooral als sprake is van incidentele uitgaven die niet meer in 2002 kunnen worden gedaan. Uitgaande van een gemiddeld jaarsalaris van € 32 000 kunnen naar schatting vanaf 2003 ruim 250 fte toezichthouders worden aangesteld.

Planning

Zo mogelijk nog voor de begrotingsbehandeling van 2004 in de TK wordt de dekking en verdeling van de € 9,8 mln structureel vastgesteld. Dit zal grotendeels worden gebaseerd op de meerjarenplannen met streefcijfers (zie verderop).

6.5 Uitbreiding cameratoezicht op treinstations

Problematiek

V&W heeft in juli 2000 extra geld beschikbaar gesteld aan NS Railinfra-beheer (RIB) voor uitbreiding van het cameratoezicht op de transfer-ruimtes van treinstations. Het ging hierbij om een uitbreiding met 188 camera's verdeeld over 28 stations (kosten € 4,5 mln incidenteel), bovenop de 1050 camera's die in die periode '93-'99 zijn geïnstalleerd op 26 grotere stations (kosten € 3 mln structureel). Aanvankelijk was de planning dat de 188 extra eind 2001 operationeel zouden zijn. Dit is vertraagd om diverse redenen (m.n. door problemen met de verbinding met het glasvezelnet naar de Centrale Toezicht Ruimte in Amsterdam). Op dit moment is er discussie gaande over de toepassing van cameratoezicht op onbemenste stations (criteria zijn o.a. aantal klantenhandelingen en voorzieningenniveau). De NS heeft eerder aangekondigd op al deze stations (nu 120 stations straks misschien oplopend tot 200 of meer) cameratoezicht te willen invoeren, veelal in combinatie met een service- en alarmzuil. Als gevolg van hun financiële positie i.r.t. voortschrijdend inzicht over nut en noodzaak van cameratoezicht, moet opnieuw worden bezien hoe daarmee om te gaan.

Maatregel

De achterstand in de operationele installatie van de 188 extra camera's is nagenoeg opgelost. De camera's op de stations waar problemen waren met de netwerkverbinding zijn tijdelijk gaan functioneren als «stand-alone», met louter een registratieve functie. In de loop van 2001 is bij NS

de wens ontstaan om meer camera's te plaatsen dan waarvoor de beschikking toereikend was. Om deze reden hebben zij vanuit het Fonds Eenmalige bijdrage NS (FENS) een bijdrage van € 1,5 mln toegekend ter uitbreiding van de scope. Daarvoor zijn tegelijkertijd met de 188 en op dezelfde stations 365 extra camera's geplaatst, tegen relatief geringe meerkosten. Deze uitbreiding heeft niet voor vertraging gezorgd. Ten aanzien van cameratoezicht op onbemenste stations is nader overleg en onderzoek nodig, vooral tussen NS en V&W & RIB, maar ook met de reizigersorganisaties. Een deel van de oplossing zal worden gezocht in de later beschreven Veiligheidsarrangementen en het nog uit te werken Keurmerk Veilige Stations (wat zijn de kwaliteitseisen en hoe worden die getoetst).

Doelstelling en beoogd resultaat

Een snelle maar evenwichtige uitbreiding van cameratoezicht op bemenste en onbemenste stations zal de sociale veiligheid ten goede komen. Hierbij zal gezocht worden naar een win-win-situaties voor de aspecten (sociale) veiligheid, service, hulpverlening en verkeersleiding.

Verantwoordelijkheid

RIB is primair verantwoordelijk voor de realisatie van cameratoezicht voor de veiligheid in de transferruimtes van treinstations. V&W stelt daarvoor middelen beschikbaar. NS is verantwoordelijk voor de bemensing van stations en servicevoorzieningen.

Kosten

Nader te bepalen. Zal afhankelijk zijn van uitkomsten overleg en onderzoek m.b.t. het toezicht op onbemenste stations en de bijdragen die er vanuit het FENS beschikbaar worden gesteld.

Planning

In juni 2002 zijn alle 553 reeds voorziene (extra) camera's volledig operationeel in werking gekomen. Besluitvorming over de toekomstige uitbreiding met 3000 tot 6000 camera's uit het FENS kan waarschijnlijk begin 2003 plaatsvinden.

6.6 Uitbreiding bevoegdheden toezichthouders OV

Problematiek

De behoefte om toezichthouders in het OV meer bevoegdheden te geven leeft slechts in beperkte kring. Dit heeft onder andere te maken met de gedachte dat een uitbreiding van bevoegdheden zich moeilijk laat verenigen met het imago van dienstverlening en service. Daar waar deze behoefte wel leeft komt het hoofdzakelijk voort uit de toegenomen verharding alsmede een als gebrekkig ervaren ondersteuning van de politie voor de «frontliners» van de OV-bedrijven, vaak leidend tot een escalatie van conflictsituaties, verwondingen en hinder van de bedrijfsgang (vervoer ligt stil tot overdracht aan politie). Deze behoefte heeft geleid tot de zogenaamde BOA+. De Buitengewoon Opsporingsambtenaar die, naast opsporingsbevoegdheid voor een beperkt aantal strafbare feiten tevens bevoegd is tot het gebruik van geweld en geweldsmiddelen (handboeien en korte wapenstok).

Op dit moment zijn er twee bedrijven waar ze werken met de BOA+. Dat zijn de stedelijke vervoerbedrijven uit Amsterdam en Rotterdam (bij het

GVB al vanaf '95 met korte wapenstok en handboeien, bij de RET pas vanaf december '01 met handboeien). De ervaringen uit de praktijk zijn ronduit positief. Bij de RET in Rotterdam willen ze ook graag op beperkte schaal beginnen met zogenaamde surveillancehonden op risicostations in de avonduren (voor preventief of defensief gebruik dus meer een blaf-functie dan een bijtfunctie). Daarbij wordt verwezen naar positieve ervaringen in andere sectoren (zoals de beveiliging van het bedrijfsterrein Schiphol) en het buitenland (zoals metro in Berlijn of Moskou).

Maatregel

De ervaringen met het gebruik van surveillancehonden in andere sectoren en het buitenland zullen nader worden bekeken (m.n. door werkbezoeken). Deze kennis kan worden gebruikt bij de beoordeling van een officieel verzoek om uitrusting van boa's met een surveillancehond, ingediend door de RET of een ander OV-bedrijf. De beoordelingsprocedure staat bij verantwoordelijkheid uitgelegd. De surveillancehond is overigens een bestaande wettelijke mogelijkheid voor BOA's die echter nog niet is toegekend aan de BOA-OV.

De NS willen ook gaan experimenteren met de uitrusting van handboeien. Daarvoor wordt gedacht aan de mobiele teams geheten Processen Bijzondere taken, die vooral op de probleemlijnen en bij grote evenementen ondersteuning bieden

Doelstelling en beoogd resultaat

Het voorkomen van escalaties en verwondingen van toezichthouders in het OV en het voorkomen van hinder van de bedrijfsgang. Een passend antwoord geven op de toenemende verharding en een kosteneffectieve inzet van de BOA-OV, leidend tot een grotere veiligheid van personeel en reizigers.

Verantwoordelijkheid

De toekenning van opsporingsbevoegdheid en van de bevoegdheid tot het gebruik van geweld en geweldsmiddelen aan buitengewoon opsporingsambtenaren is de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Bij BOA OV wordt de Minister van Verkeer en Waterstaat geraadpleegd. De minister van Justitie beoordeelt verzoeken om toekenning van opsporingsbevoegdheid, de bevoegdheid om geweld en geweldsmiddelen te gebruiken aan de hand van het noodzaakcriterium (artikel 4, eerste lid, van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar). Dit criterium is bedoeld ter voorkoming van het ruimhartig vragen en toekennen van opsporingsbevoegdheid, de bevoegdheid om geweld en geweldsmiddelen te gebruiken door buitengewoon opsporingsambtenaren. Het noodzaakcriterium is verder uitgewerkt in een notitie en een vragenlijst, aan de hand waarvan de werkgever van de BOA zijn verzoek kan toelichten. Over dit verzoek wordt door de minister van Justitie advies ingewonnen bij de politie en het OM.

De notitie en de vragenlijst worden momenteel geactualiseerd, zodat de verzoeken effectiever en efficiënter kunnen worden afgehandeld. Dit heeft geen negatieve consequenties voor de huidige BOA+ in het OV of nieuwe aanvragen van OV-bedrijven. Temeer daar de ministers van Justitie en van BZK hebben aangegeven dat hoewel het de voorkeur verdient dat in principe alleen aan buitengewoon opsporingsambtenaren die in dienst zijn van een publieke rechtspersoon opsporingsbevoegdheid en geweldsmiddelen worden toegekend, ook aan buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst bij een private rechtspersoon opsporingsbevoegdheid en

gewelddsmiddelen kunnen worden toegekend. Daarbij geldt als voorwaarde dat deze private rechtspersoon voor meerderheid in handen van de overheid is.

Tot slot wordt gewezen op de «Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar», waarin bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot het gebruik van geweld/gewelddsmiddelen (proportionaliteit/subsidiariteit).

Voor de organisatie van de werkbezoeken ligt het initiatief bij de RET en zal V&W faciliterend optreden via hun attachees op de Nederlandse ambassades en consulaten.

Financiële consequenties

Geen kosten voor het rijk. Aan de toekenning van bevoegdheden tot gebruik van geweld en gewelddsmiddelen aan BOA's OV zijn verplichtingen inzake opleiding, training en rapportage verbonden. De kosten daarvoor worden gedragen door de werkgevers (de OV-bedrijven).

Planning

Er is nog geen nieuw officieel verzoek ingediend door de RET of een ander OV-bedrijf voor uitbreiding van de bevoegdheden van hun BOA's. De verwachting is dat dit eind 2002 of begin 2003 zal gebeuren. De werkbezoeken worden komend najaar gepland. De NS zal naar verwachting medio 2003 starten met het experiment voor gebruik van handboeien.

6.7 Schoonhouden treinstations en fietsenstallingen

Problematiek

Het schoonhouden van treinstations en de daarbij horende fietsenstallingen laat steeds meer te wensen over, omdat normen vervagen, de intensiteit van het gebruik van de voorzieningen is toegenomen en het onderhoudsregime daarop onvoldoende is aangepast. Een vervuilde aanblik geeft een verloederde en dus onveilige indruk.

Vanwege het belang van de fiets in de vervoerketen (gemiddeld komt één op de drie treinreizigers op de fiets naar het station; één op de tien pakt na de treinreis de fiets om op de plaats van bestemming te komen) is een verbeterprogramma ingezet. In het project «Ruimte voor de fiets» worden verdeeld over 380 stations 17 000 kluizen, 79 000 bewaakte stallingplaatsen en 156 000 onbewaakte stallingplaatsen gerealiseerd. Naast de verwachte afname van het aantal fietsendiefstallen, leidt deze uitbreiding ook tot hogere kosten voor onderhoud en beheer. In 1999 heeft de minister van V&W € 210 mln beschikbaar gesteld voor dit verbeterprogramma. De realisatie loopt nog jaren door.

Maatregel

Railinfrabeheer stelt in overleg met het beheersmanagement van NS Stations een nieuw normenkader op voor de verblijfskwaliteit en de reinheid van stations en fietsenstallingen. Daarbij wordt aangesloten bij de nog uit te werken Keurmerk Veilige Stations (zie 7.12). Met bureau halt zullen afspraken worden gemaakt over een grotere inzet van mensen met een taakstraf voor ondermeer het schoonhouden van de openbare ruimtes.

Doelstelling en beoogd resultaat

Doelstelling is het verkrijgen van een basiskwaliteit, die door de reizigers ten alle tijde als aangenaam wordt ervaren. Dit beoogd een verbetering te zijn t.o.v. de huidige situatie.

Verantwoordelijkheid

Het schoonhouden van stations gebeurt door NS stations in opdracht van Railinfrabeheer. Over de basiskwaliteit maakt Railinfrabeheer afspraken met het ministerie van V&W.

Financiële consequenties

Jaarlijks stelt V&W een bedrag van € 40 mln beschikbaar voor het beheer en onderhoud van stations en fietsenstallingen. In 2002 worden voor de basiskwaliteit nieuwe normen vastgesteld en de mogelijkheden voor intensivering beoordeeld. Het is waarschijnlijk dat daar structureel extra geld bij moet, ter grootte van enkele miljoenen (3–6 mln). Hiervoor is nu nog geen dekking beschikbaar en de vraag is ook onder welke titel dat eventueel zou moeten vallen en voor wiens rekening dat komt. Het deel dat voor rekening komt van V&W wordt gedekt uit de bestaande middelen.

Planning

Eind 2002 wordt de basiskwaliteit vastgesteld en worden er afspraken gemaakt over de kosten van het onderhoud tussen Railinfrabeheer, het ministerie van V&W en NS Stations. Het project «Ruimte voor de fiets» is in 1999 gestart en eindigt in 2007.

6.8 Proeven met elektronische aangiftes op treinstations

Problematiek

Om enerzijds de aangiftebereid van burgers te vergroten en anderzijds de informatiepositie van de politie te verbeteren wordt er in het land al geëxperimenteerd met de mogelijkheid tot het doen van elektronische aangifte. Zo loopt in Rotterdam een proef om thuis via het internet aangifte te doen. De vraag is of deze mogelijkheid ook treinstations kan worden beproefd.

Meer aangiftes betekent meer en beter inzicht in de aard en omvang van overtredingen en delicten. Dit levert waardevolle informatie op voor een doelmatiger en gericht aanpak van de opsporing en vervolging. Capaciteit kan hierdoor effectiever worden ingezet.

Maatregel

Er wordt een onderzoek gestart naar de mogelijkheden tot het doen van elektronische aangifte op treinstations. Vervolgens zullen een aantal experimenten worden gestart.

Doelstelling en beoogd resultaat

De maatregelen beoogt het de burger makkelijker te maken om aangifte te doen op het station en het verzorgen van vervolginformatie zodat de burger op de hoogte blijft van de afwikkeling van de aangifte. Door het mogelijk te maken dat burgers aangifte kunnen doen op de stations wordt de drempel daartoe ook aanzienlijk verlaagd. Deze mogelijkheid tot het

doen van elektronische aangifte wordt uiteraard ook opengesteld voor de medewerkers van de vervoersbedrijven.

Door de mogelijkheden te verruimen kan de aangiftebereid worden verhoogd, zal in eerste instantie het aantal aangiften stijgen, wordt er een betere informatiepositie gecreëerd inzake de onveiligheid in het openbaar vervoer en kunnen er meer daders worden aangehouden. Dit zal er mede toe bijdragen dat het aantal incidenten weer afneemt en daarmee het aantal aangiften en daarmee de veiligheid vergroot.

Verantwoordelijkheid

De mogelijkheid tot het doen van elektronische aangifte is een verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Het verruimen van de aangiftevoorzieningen o.a. door elektronische aangifte, maakt onderdeel uit van het Veiligheidsprogramma. Het kabinet zal later dit jaar de Kamer nader informeren over de beoogde maatregelen bij de aangiftes.

Kosten
P.M.

Planning

Afhankelijk van de resultaten uit het onderzoek kan in 2003 kan het eerste experiment starten.

6.9 Proeven met elektronisch betalen in de Taxi

Problematiek

De sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer heeft ook raakvlakken met de taxi. Denk maar aan de taxistandplaatsen bij stations en halteplaatsen, de functie van het voor- en natransport (ketenmobiliteit) of als vorm van Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). Alhoewel veel taxichauffeurs wel weten om te gaan met lastige klanten, zijn ze doordat ze vaak solitair werken en ook nog veel in de nacht, toch een kwetsbare beroepsgroep in de openbare ruimte. Ook zij hebben recht op bescherming en een veilige werkomgeving.

Vanuit de taxibranche zijn, vaak samen met andere instanties, al diverse initiatieven genomen om te bezien hoe de sociale veiligheid van de chauffeurs kan worden vergroot. Een van deze initiatieven is het elektronisch betalen. In het algemeen wordt onderkend dat de aanwezigheid van contant geld in de taxi het risico van beroving vergroot. Daarnaast heeft een klant niet altijd voldoende contant geld bij zich om de taxi te kunnen betalen. Zeker ook nu banken en winkels meer veiligheidsmaatregelen nemen en steeds minder betalingen (als parkeerautomaten) contant zijn, wordt de taxi een (relatief) makkelijker prooi.

Alhoewel er reeds een aantal bedrijven de mogelijkheid van elektronisch betalen (pin, creditcard en/of Chipknip) aan hun klanten aanbieden, gebeurt dat nog niet breed. Vooral vanwege de relatief hoge investeringen die nodig zijn. Het is aan de branche zelf om die (economische) afweging te maken. Aanhaken bij voortschrijdende technologische ontwikkelingen kan een groter bereik mogelijk wel dichterbij brengen.

Maatregel

Ondersteunen van een aantal nader te bepalen proefprojecten met nieuwe, breed toepasbare manieren van elektronisch betalen in de taxi.

Doelstelling en beoogd resultaat

Minder contant geld in de taxi zal leiden tot minder berovingen. De inschatting is dat daarmee het risico met zo'n 20 tot 30% kan worden verminderd. Dit heeft een direct positief effect op de veiligheid van taxi-chauffeurs en reizigers. Gezien de raakvlakken met het openbaar vervoer, wordt ook daar een indirect positief effect verwacht.

Verantwoordelijkheid

De taxibranche zelf en met name KNV Taxi is primair verantwoordelijk voor het doen van voorstellen voor proefprojecten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal waar mogelijk daarin participeren. Indien deze voorstellen niet van de grond komen, dan zal het ministerie overwegen zelf een proefproject «nieuwe vormen van elektronisch betalen in de taxi» te initiëren. Randvoorwaarde is dat de resultaten van proefprojecten ter beschikking komen aan de gehele taxibranche en de collectieve vervoerssector.

Financiële consequenties

Het benodigde budgetruimte is naar schatting € 100 000.

Planning

Zo mogelijk kan er met ingang van het najaar van 2002 geparticipeerd worden in een aantal proefprojecten. Indien de voorstellen niet van de grond komen zal V&W begin 2003 overwegen zelf een proefproject te starten.

6.10 Reisinformatie naar reizigers en personeel

Problematiek

Niet tijdige en betrouwbare reisinformatie naar reizigers en personeel kan tot agressie en onveiligheid leiden. Verbetering van de reisinformatie is dan ook gewenst. Zo loopt er bij verschillende OV-bedrijven een experiment waarbij via de mobiele telefoon adequate- en actuele reisinformatie wordt verschaft. Ook is door NS Reizigers, Syntus, Noordned, OVR, Transvision, NS Stations, Railverkeersleiding, Railinfrabeheer en het ministerie van V&W een integraal plan (sept. 2000) uitgebracht, met als vertrekpunt «Trein-plus»: de reisinformatie omtrent de treinenloop plus het belangrijkste aansluitend (bus)vervoer.

Maatregel

Stations worden uitgerust met massa-informatie middelen, overwegend visueel, zoals grafische displays en (mogelijk) een informatiezuil, een infobalie of een infolijn in een service unit. Aanvullend wordt er bij verstoringen (automatisch) omgeroepen.

Doelstelling en beoogd resultaat

Voorkomen dat het gebrek aan actuele reisinformatie leidt tot conflicten tussen reizigers en personeel. De reiziger kan op basis van gemakkelijk

beschikbare informatie, zelfstandig beslissingen nemen over het (verdere) verloop van zijn openbaar vervoerreis, van beginadres tot eindadres. Deze informatie is van hoge kwaliteit in termen van correctheid, tijdigheid, dynamiek en uniformiteit. Secundair doel: middels reisinformatie zorgen voor een betere benutting van infrastructuur en materieel.

Verantwoordelijkheid

Railinfrabeheer is de instantie die de middelen installeert en beheert. De vervoerder is verantwoordelijk voor de informatie naar de reizigers en Railverkeersleiding is verantwoordelijk voor de informatie naar de vervoerders. Het ministerie van V&W heeft geen directe verantwoordelijkheid maar steunt en stimuleert de direct verantwoordelijken.

Financiële consequenties

Uit het Fonds Eenmalige bijdrage NS (FENS) is voor het basispakket een bedrag van € 113 mln beschikbaar gesteld. Een uitbreiding bovenop het basispakket is mogelijk maar nog niet voorzien.

Planning

Het project loopt reeds vanaf het jaar 2000. Direct is gestart met het verbeteren van de kwaliteit van de informatie aan personeel en reiziger. Dit gebeurt door aanpassingen in de architectuur en infrastructuur. Parallel daaraan is begonnen met de uitrol van nieuwe informatiemiddelen op de stations. De benodigde technieken zijn nu nog niet volledig beschikbaar. Implementatie zal in 2005 zijn afgerond.

Thans wordt gewerkt aan het afronden van de quick wins (Argos, Tas en Infomaten/pagers). Dit betekent niet alleen het afronden van de uitrol van deze informatiemiddelen op de stations, maar ook het verbeteren van de organisatie erachter om te zorgen voor goede en consistente informatie op deze informatieborden.

6.11 Publiekscampagne «doe iets en riskeer niets»

Problematiek

Veel reizigers weten niet hoe zij het beste kunnen reageren op incidenten of onveilige situaties, waar ze zelf getuige van zijn. Dit leidt tot onzekerheid en soms zelfs gewetenswroeging (had ik maar ...). Wegkijken en weglopen zijn de meest voorkomende reacties. Zich oplettend en actief opstellen, bijvoorbeeld door alarmnummer 1-1-2 te bellen in urgente noodgevallen, komt zelden voor zo blijkt uit ervaring bij de meldkamer van de Spoorwegpolitie. Dat is jammer, want het publiek kan een grote bijdrage leveren in het kader van het signaleren van en alarmeren over onveilige situaties, zodat er wat aan gedaan kan worden (op de korte of lange termijn).

Probleem is ook dat bij het publiek de indruk bestaat dat de overheid nu eerst aan zet is en moeten laten zien wat zij er al aan doet en gaat doen om de problematiek terug te dringen. De meeste OV-bedrijven gaan terughoudend om met communicatie over welke maatregelen worden genomen, omdat ze bang zijn dat hierdoor eerder het gevoel van onveiligheid wordt aangewakkerd (als er meer tegen onveiligheid wordt gedaan zal het wel erger worden). De problematiek wordt vooral gezien als een kwestie van beschaving van de hele maatschappij.

Maatregel

Reizigers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de veiligheid. In de eerste plaats door zichzelf te correct te gedragen, maar ook door het signaleren van en zo mogelijk optreden tegen onveilige situaties. Door het opzetten van een publiekscampagne worden reizigers gestimuleerd om een soort «onbezoldigde toezichthouders» te worden en de sociale controle te versterken. Zonder daarbij overigens het risico voor henzelf te vergroten. Duidelijk moet worden gemaakt wat de reiziger zelf concreet kan doen en wat voor nut dat heeft. De werktitel is «doe iets en riskeer niets».

Voorafgaand aan de opzet zal nog eens kritisch worden gekeken naar de wenselijkheid van een dergelijke publiekscampagne voor het OV. Wellicht kan beter aansluiting worden gezocht met andere campagnes op het gebied van openbare orde en veiligheid (112-campagne, campagne «meld geweld» en dergelijke), maar ook andere onderwerpen zijn denkbaar zoals een campagne tegen zwartrijden waarbij wordt aangesloten bij acties van OV-bedrijven.

Tevens wordt onderzocht of en hoe een publiekscampagne over SVOV daadwerkelijk het gedrag van reizigers kan beïnvloeden zonder de gevoelens van subjectieve onveiligheid juist aan te wakkeren. Het onderzoek moet leiden tot een concrete publiekscampagne. Wellicht eerst over de maatregelen van overheden en bedrijven en later over de bijdrage van reizigers.

Doelstelling en beoogd resultaat

De sociale controle en betrokkenheid te versterken. Ter ondersteuning van risico-analyses en de inzet van maatregelen (met name de opvolgingsorganisatie). Alsmede draagvlak voor het beleid van overheden en bedrijven.

Verantwoordelijkheid

Het ministerie van V&W neemt initiatief en is tezamen met BZK verantwoordelijk voor de publiekscampagne. Zij stemmen dit af met andere relevante partijen.

Financiële consequenties

P.M. De financiële consequenties van een publiekscampagne zijn moeilijk vooraf in te schatten, omdat het sterk afhankelijk is van de precieze boodschap, intensiteit, vorm en doorlooptijd. De kosten worden gedekt binnen de bestaande beschikbare middelen.

Planning

Eind 2002 zal het voorbereidende onderzoek zijn afgerond. De campagne zelf kan, na een positieve conclusie uit het onderzoek, medio 2003 gaan lopen.

Tactische maatregelen

- 12 Veiligheidsarrangementen OV
- 13 Nationaal Veiligheidsarrangement Hoofdrailnet
- 14 Afspraken tussen V&W en NS m.b.t. sociale veiligheid
- 15 Richtlijn bestrijding zwartrijden
- 16 Richtlijn cameratoezicht in en rond het OV

- 17 Handreiking reisverbod en verblijfsverbod
- 18 Specifieke opleiding voor BOA OV
- 19 Handreiking concessieverlening
- 20 Digitaal kenniscentrum sociale veiligheid en mobiliteit

6.12 Veiligheidsarrangementen OV

Problematiek

In een veiligheidsarrangement OV worden de verantwoordelijkheden en maatregelen vastgelegd door de belanghebbende partijen (bijvoorbeeld de OV-bedrijven, gemeenten, politie, exploitanten van en in stationsgebieden) voor het bereiken van een van tevoren afgesproken veiligheidsniveau (veiligheidsdoel) in een bepaald OV-gebied. Het veiligheidsarrangement is een beleidsinstrument waarmee op een structurele manier aandacht kan worden geschonken aan mogelijke veiligheidsrisico's die bij een OV-onderdeel kunnen optreden. Het veiligheidsarrangement OV kan zowel van toepassing zijn op het gebied van rijdend materieel (metro, trein, tram enz) als bij de in-, over en uitstap gelegenheden (stations en haltes). Gelet op de sterke invloed van de lokale omgeving op stations en de grote invloed die de kwaliteit van de stations heeft op de veiligheidsbeleving van reizigers is er een duidelijke behoefte aan normering op dit punt en een onafhankelijke toetsing daarvan.

Maatregel

Op basis van het voorbeeld van het Regionale Veiligheidsarrangement uit Rotterdam wil de rijksoverheid stimuleren dat er ook op andere plaatsen een veiligheidsarrangement-OV tot stand komt. Hiervoor wordt een handreiking ontwikkeld. De handreiking zal een inhoudelijk gedeelte en procedureel gedeelte kennen. Het inhoudelijk deel bevat een lijst van mogelijke risico's en een lijst van mogelijke maatregelen om daar mee om te gaan. Het procedurele gedeelte van het instrument geeft aan hoe gewerkt kan worden bij het opstellen van een veiligheidsarrangement-OV. Daarnaast zal de handreiking een voorzet doen voor het meten van de gewenste effecten. Voor de vaststelling van de kwaliteitseisen voor stations en de praktische toetsing wordt tegelijkertijd ook een Keurmerk Veilige stations gemaakt. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillende in aard en functie (bijv. bemenst of niet).

Doelstelling en beoogd resultaat

Door het opstellen van een veiligheidsarrangement wordt een gestructureerde veiligheidsdialogo gevoerd tussen de publieke en private belanghebbenden in een OV-gebied, waarbij de mogelijke veiligheidsrisico's helder in beeld worden gebracht en beslissingen over de maatregelen die worden genomen, iedere partij van uit zijn eigen verantwoordelijkheid, om de waargenomen risico's te ondervangen. Daarnaast zal worden afgesproken dat de resultaten van de maatregelen worden gemonitord zodat inzichtelijk wordt gemaakt of het gewenste veiligheidsniveau wordt behaald. Met ondertekening van het veiligheidsarrangement verplichten de belanghebbenden de maatregelen uit te voeren met als doelstelling dat het gewenste veiligheidsniveau wordt bereikt. Het Keurmerk Veilig Station is een middel om de resultaten van een (decentraal) veiligheidsarrangement zichtbaar te maken voor de klant.

Verantwoordelijkheid

Het ministerie van BZK neemt initiatief voor het ontwikkelen van de handreiking en het keurmerk, maar doet dit in overleg met andere betrokken

partijen (o.a. de gemeenten, brancheorganisatie MOBIS). De veiligheidsarrangementen OV zullen onder verantwoordelijkheid en regie van de gemeente waar het probleem speelt tot stand komen. Gemeenten zullen dit arrangement afsluiten met alle betrokken publieke en private partijen. Daarbij kan ook gedacht worden aan het bureau Halt om het mogelijk te maken dat mensen met een taakstraf ingezet kunnen worden voor onder meer het schoonhouden van de openbare ruimtes.

Financiële consequenties

Het ontwikkelen van een handreiking zal naar schatting maximaal € 50 000 bedragen. Die van het keurmerk maximaal 100 000. De kosten die samenhangen met de proefprojecten zijn P.M.

Planning

Medio 2003 zal de handreiking en het keurmerk gereed zijn. Eind 2004 zullen bij een groot deel van de lokale en regionale risicostations en -trajecten arrangementen van kracht zijn.

6.13 Nationaal Veiligheidsarrangement NS

Problematiek

Zowel reizigers als NS-medewerkers ervaren op en rond de spooromgeving een hoge mate van onveiligheid, zo blijkt uit diverse onderzoeken en het recent verschenen Roodboek «Onveiligheid spoort niet» van FNV Bondgenoten. Het bleek eerder al uit een in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie gehouden onderzoek «Geweld tegen werknemers in de (semi)openbare ruimte» van maart 2001. Dit onderzoek richtte zich op politieagenten, treinconducteurs, sociale dienstmedewerkers, huisartsen, ziekenhuismedewerkers, verkoopmedewerkers, taxichauffeurs en penitentiaire inrichtingswerkers. Kort samengevat is de beroepsgroep treinconductor de meest kwetsbare. Of het nu gaat om verbaal geweld, serieuze bedreigingen of fysiek geweld, de treinconductor is helaas koploper in het slachtofferschap.

Vanwege het maatschappelijk belang van een goed functionerend en veilig landelijk opererend spoorvervoerbedrijf dienen, naast de eigen inspanningen van NS, diverse partners in veiligheid integraal hun bijdrage te leveren aan de veiligheid op en rond de spooromgeving. Niet in alle gevallen is bekend wie welke verantwoordelijkheden heeft als het gaat om het zorgdragen voor het veilig kunnen functioneren van toezichthoudende NS-medewerkers op treinen en op stations.

Maatregel

Er zal een nationaal veiligheidsarrangement voor de NS worden opgesteld, waaraan de diverse partners integraal hun bijdrage leveren. In dit arrangement zullen afspraken, verantwoordelijkheden en acties concreet worden vastgelegd. Denk hierbij aan:

- NS zal in samenwerking met de partners, op basis van analyses van geregistreerde strafbare feiten en/of onveilige situaties, bepalen wat probleemlijnen en probleemstations zijn. NS zal met het KLPD/SP afspreken waar in eerste aanleg door NS zelf maatregelen genomen worden, middels gericht toezicht (eigen personeel en beveiligingsdiensten) en met gebruikmaking van techniek en infrastructuur (bijv. camera's).
- Daarnaast wordt met het KLPD/SP afgesproken waar en op welke

- momenten NS gericht ondersteund zal worden door gelijktijdige inzet van politie.
- Decentraal zullen regio-specifieke maatregelen worden ontwikkeld, met inachtneming van de centraal overeengekomen uitgangspunten. Indien NS-medewerkers melding maken van agressiezaken, zoals bedreigingen, discriminatie en/of lichamelijk geweld, zal de politie (regio en spoor) een reactieprioriteit hanteren als ware een «collega in nood».
 - Er komt een geweldsprotocol vergelijkbaar met die van de regiopolitie. Dat betekent ondermeer dat de werkgever zijn medewerker opvangt, ondersteunt en bijstaat bij het doen van aangifte. In het geval van een eventueel schadeverhaal staat de werkgever de medewerker eveneens bij. Het OM draagt conform nadere afspraken zorg voor een goed strafrechterlijk vervolg en terugkoppeling naar betrokkenen.
 - Met bureau halt zullen afspraken worden gemaakt over de inzet van mensen met een taakstraf voor ondermeer het schoonhouden van de openbare ruimtes.

Doelstelling en beoogd resultaat

Het op te stellen nationaal veiligheidsarrangement beoogt inzichtelijk te maken wat NS doet aan veiligheid en waartoe de partners in veiligheid zich verbinden. Het beschrijft de opvolging en ondersteuning van het KLPD/Spoorwegpolitie, de Regionale politiekorpsen, het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie bij overtredingen van de Spoorwegwetgeving en het Wetboek van Strafrecht.

Verantwoordelijkheid

Het ministerie van BZK neemt vanuit zijn verantwoordelijkheid als korpsbeheerder voor het KLPD het initiatief om samen met de NS, de KLPD, V&W, Justitie en het OM (via het College van PG's) een NVH op te stellen en uitwerking te geven in de vorm van operationele implementatie en evaluatie.

Financiële consequenties

De kosten voor het maken van het arrangement zijn beperkt tot personele kosten die uit de bestaande middelen worden betaald. Het gaat om een betere inzet van bestaande middelen.

Planning

Het verkrijgen van commitment bij alle relevante partij alsmede het opstellen van het nationale veiligheidsarrangement, inclusief operationele uitwerking, is medio 2003 afgerond.

6.14 Afspraken V&W en NS m.b.t. sociale veiligheid

Problematiek

V&W wordt als opdrachtgever van de NS, ook steeds vaker aangesproken op hetgeen de NS doet of juist nalaat om de problematiek aan te pakken. Ook al ligt de primaire verantwoordelijkheid veelal bij de NS (met name in en nabij het rijdend materieel, de loketten) in bepaalde gevallen ligt dat juist bij V&W (meestal via Railinfra-beheer), met name in het geval van aanleg, onderhoud en beheer van de railinfrastructuur (incl. stations) alsmede het toezicht op de transferruimtes van stations. Dit vraagt om duidelijke afspraken om er voor te zorgen dat partijen het eens zijn over de gewenste aanpak en elkaar daarbij ondersteunen.

De huidige verantwoordelijkheidsverdeling is vastgelegd in het Overgangscontract II (art 20). Daarin zijn nog geen inhoudelijke prestatie-indicatoren of streefcijfers opgenomen. Dat wordt wel wenselijk geacht voor de toekomstige concessie voor het hoofdrailnet. De wenselijkheid is o.a. gebaseerd op de TK-motie van 8/11 jl. van Eurlings en Dijsselbloem over het maken van controleerbare afspraken (met sanctiemogelijkheid) ter verbetering van SV. Ook is recentelijk (onderzoek Consumentenbond) gebleken dat reizigers sociale veiligheid als belangrijkste kwaliteitscriterium aanmerken na punctualiteit of betrouwbaarheid.

Maatregel

De NS zal als concessienemer voor het hoofdrailnet, een meerjarenplan met streefcijfers gaan opstellen. Ter voorbereiding daarvan wordt een gezamenlijke werkgroep geformeerd. Als mogelijke indicatoren is reeds gesproken over: het percentage onveiligheidsincidenten en onveiligheidsgevoelens van zowel reizigers als personeel, alsmede de tref- en pakkans. Nu is de controlekans gemiddeld ca. 34%, terwijl de NS zelf 45% als norm heeft. Op stoptreinen is de kans nu het kleinst terwijl daar het zwartrijden en de onveiligheid juist het grootst zijn. Dat vraagt om bijsturing. De mate waarin streefcijfers worden gerealiseerd (effectmeting) zal worden vastgesteld o.b.v. objectief vergelijkend onderzoek. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van «audits» en «bench marks». Ook wordt onderzocht of en zo ja, op welke wijze, naast de Contract Beheersorganisatie, ook de Inspectie V&W hierin een rol kan vervullen.

Doelstelling en beoogd resultaat

Hetzelfde als bij invoering meerjarenplanning met streefcijfers maar dan specifiek voor NS.

Verantwoordelijkheid

De NS is primair verantwoordelijk voor het opstellen van het meerjarenplan met streefcijfers. V&W stelt het plan vast en geeft zo veel mogelijk van te voren de minimumeisen en randvoorwaarden aan, inclusief de effectmeting en het toezicht op de naleving van gemaakte afspraken. De voorbereiding vindt plaats in een gezamenlijk werkgroep. Hun bevindingen zullen tussentijds worden voorgelegd aan vertegenwoordigers van consumentenorganisaties. Datgene wat er in de concessie komt te staan wordt gezien als de formele basis voor het NVH.

Financiële consequenties

Geen. De afspraken beogen een betere inzet van bestaande middelen zonder uitgavenverhoging

Planning

Begin 2003 zijn tussen V&W en NS meerjarenafspraken (inclusief streefcijfers) gemaakt als onderdeel van de concessie voor het hoofdrailnet.

6.15 Richtlijn bestrijding zwartrijden

Problematiek

OV-bedrijven meten en berekenen op onvergelijkbare manier de effecten van bestrijding van zwartrijden. De OV-bedrijven, maar zeker de OV-autoriteiten, zijn daardoor niet in staat om goed te sturen op het terug-

dringen van zwartrijders. Zoals eerder gezegd is dit van groot belang voor het terugdringen van de onveiligheid, maar ook vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid (iedereen wordt geacht te betalen) en het financiële belang. Uit het onderzoek naar kosteneffectiviteit van menselijk toezicht op de tram blijkt dat een reductie met 1% van het aantal zwartrijders op de tram, bij het GVB en de HTM leidt tot een extra kaartopbrengst van minimaal € 0,45 mln op jaarbasis.

Op jaarbasis wordt door de (spoorweg)politie 17 800 maal assistentie aan treinpersoneel verleend. In ongeveer 15 000 van deze gevallen gaat het om naamscontrole van een reiziger. Zwartrijden levert vaak identificatieproblemen op. Wettelijk is er een legitimatieplicht, maar het is niet afzonderlijk sanctioneerbaar.

In de praktijk blijken er ook grote verschillen te bestaan in de wijze waarop zwartrijden zelf wordt gesanctioneerd, door zowel OV-bedrijven, politie, OM als de rechter. Dit is mede een gevolg van verschillende interpretaties van en mogelijke omissies in de geldende wet- en regelgeving. Het lijkt zinvol om daar eerst meer inzicht in te krijgen om vervolgens meer eenduidigheid in te kunnen bepleiten. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: moet er standaard een boete worden opgelegd bij overtreding of kan ook worden volstaan met een hoger kaarttarief? Leidt een hoger tarief of boete tot minder zwartrijden en agressie of juist niet? Kunnen recidivisten direct een hoger tarief of boete krijgen opgelegd? Wat zijn de mogelijkheden voor: de bestuurlijke boete, een OM-transactie of een mini-PV?

Maatregel

Het opstellen van een landelijke richtlijn ten behoeve van de OV-autoriteiten en de OV-bedrijven om de effecten van zwartrijden op eenduidige manier te meten en te berekenen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een oud Besturingsmodel Zwartrijden uit '92.

Het starten van een onderzoek naar de wijze van sanctioneren van zwartrijden, inclusief de mogelijkheid en wenselijkheid om recidivisten direct een hoger tarief of boete op te leggen. Daarin wordt ook ingegaan op de vraag hoe de BOA's op grond van ruimere bevoegdheden, meer zaken m.b.t. de identificatieplicht kunnen afhandelen. Daarnaast kunnen de BOA's worden ingezet bij het opnemen van aangiften.

Doelstelling en beoogd resultaat

Op deze wijze kunnen de effecten van de bestrijding van zwartrijden zichtbaar worden gemaakt en er beter op worden gestuurd. Meer inzicht en eenduidigheid in het sanctiebeleid kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van zwartrijden. Met name t.b.v. de aanpak van recidivisten.

Verantwoordelijkheid

De landelijke richtlijn zal worden opgesteld door het ministerie van V&W. Het onderzoek naar het sanctioneren van zwartrijden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van V&W en Justitie.

Financiële consequenties

De geschatte kosten voor het opstellen en communiceren van de richtlijn zijn € 35 000. De kosten voor het onderzoek naar het sanctioneren van

zwartrijden en non-identificatie betreft voornamelijk personele kosten die uit de bestaande middelen wordt gedekt.

Planning

Medio 2003 zal de landelijke richtlijn om de effecten van zwartrijden te meten en te berekenen zijn opgesteld. Begin 2003 kan het onderzoek naar het sanctioneren van zwartrijden worden afgerond.

6.16 Richtlijn cameratoezicht in en rond het OV

Problematiek

De belangrijkste reden waarom de afgelopen jaren fors is geïnvesteerd in cameratoezicht in en rond het OV, is de schaarste aan menselijk toezicht. Geschikt personeel is moeilijk te krijgen en vast te houden. De omgekeerde beweging is gaande aan de kant van de techniek, daar zijn de mogelijkheden sterk toegenomen en de prijzen relatief afgenomen (een toezichthouder op een voertuig is 2 tot 10 keer duurder dan een camera-systeem, afhankelijk van de kwaliteit). Uit onderzoek blijkt dat camera-toezicht een effectieve maatregel kan zijn maar dat dit veelal wordt beperkt doordat van te voren niet goed is nagedacht over de doelstellingen en randvoorwaarden en mogelijke praktische problemen. Een voorbeeld van een concrete probleem uit de praktijk is dat camera-systemen in het OV relatief vaak kapot gaan of onklaar worden gemaakt. Ook het feit dat maar voor een heel klein deel actief wordt gemonitord en de rest een registratieve functie heeft, waar dus alleen in het geval van melding of aangifte pas wat mee kan worden gedaan, zorgt voor teleurstellende ervaringen.

Op dit moment loopt een wijzigingsprocedure van de Gemeentewet betreffende cameratoezicht op openbare plaatsen. Dit heeft consequenties voor cameratoezicht op stationsruimtes die vrij toegankelijk zijn voor publiek zonder vervoerbewijs (dus niet de perrons). Dit zal in de toekomst niet meer geheel worden overgelaten aan de OV-bedrijven of beheerders van infrastructuur, maar zal onder verantwoordelijkheid van het lokale bestuur komen te vallen. De consequenties hiervan zullen per gebied of locatie kunnen verschillen, maar voorkomen moet worden dat er onduidelijkheid ontstaat.

Maatregel

In aanvulling op de reeds bestaande handreiking cameratoezicht in het publieke domein wordt een richtlijn voor cameratoezicht in de rond het OV gemaakt. Aandachtspunten zijn o.a.:

- heldere omschrijving van het doel en de plaats binnen het totale pakket van maatregelen in het desbetreffende gebied (station of halte) of op een bepaald traject (in het voertuig)
- meer expliciete afspraken met politie en OM over de opvolging van incidenten met aandacht voor regie, gegevensuitwisseling en vervolgingsbeleid;
- betere lokale inbedding: meer gebiedsgebonden dan bedrijfsgebonden;
- voldoende specialisatie bij het bedienen, monitoren en opzoeken van camerabeelden, zowel in de eerste lijn (beveiligingsmensen) als de tweede lijn (politie);
- zoekend naar win-win-situaties m.n. met service, hulpverlening en verkeersleiding; stimuleren van een omschakeling van registratieve «domme» en statische systemen naar (inter-)actieve «slimme» mobiele systemen, met mogelijk een verrassingseffect.

- zorgvuldig communicatie naar personeel en reizigers over doel en wijze van toepassing

Doelstelling en beoogd resultaat

Cameratoezicht in en rond het OV op een beter overwogen wijze toe te passen.

Verantwoordelijkheden

De ministeries van V&W, BZK en Justitie nemen initiatief voor het opstellen van de richtlijn.

Financiële consequenties

Het laten opstellen van de richtlijn kost naar schatting ca. € 30 000.

Planning

Begin 2003 zal de richtlijn beschikbaar moeten zijn.

6.17 Handreiking reisverbod en verblijfsverbod

Problematiek

Een effectieve toepassing van het reisverbod en het verblijfsverbod blijkt in de praktijk nogal problematisch te zijn. Het gebeurt daarom maar op heel beperkte schaal en vaak niet structureel. Naast het gebrek aan voldoende vaste menselijke toezichthouders (die iemand kunnen herkennen), heerst er bij de meeste betrokken partijen in het veld onduidelijkheid over wat is toegestaan ten aanzien van de registratie en uitwisseling van persoonsgegevens t.b.v. de opsporing en handhaving door OV-BOA's. Ook is er onduidelijkheid over de beste juridische grondslag van zo'n verbod.

Maatregel

Justitie en V&W zullen een inventarisatie maken van de (on-)mogelijkheden die de wetgeving biedt om op civiel-, straf, en bestuursrechtelijke basis reis- en verblijfsverboden op te leggen. Naast de ervaringen uit de OV-sector (bij GVB, RET en NS), zal daarbij ook worden gekeken naar die op andere gebieden (voetbalvandalisme, verstoring van de openbare orde, etc.). Op basis van deze inventarisatie zal een handreiking voor de OV-bedrijven worden opgesteld. Mochten er uit de inventarisatie knelpunten in de wetgeving naar voren komen dan zouden deze tot het aanpassen van de wetgeving kunnen leiden. In de handleiding zal onder andere aandacht worden besteed aan vraagstukken m.b.t. de registratie en uitwisseling van persoonsgegevens. Nu reeds is duidelijk dat de wettelijke mogelijkheden op dit punt veel ruimer zijn dan in de praktijk vaak wordt aangenomen.

Doelstelling en beoogd resultaat

De onduidelijkheid ten aanzien van juridische aspecten van het reisverbod en verblijfsverbod, te reduceren en daardoor bij te dragen aan een ruimere en betere toepassing van dit instrument.

Verantwoordelijkheid

De ministeries van Justitie en V&W nemen initiatief voor de uitvoering

van de inventarisatie en het opstellen en communiceren van de handleiding. Zij doen dit in samenwerking met andere betrokken partijen.

Financiële consequenties

De kosten voor de uitvoering van de inventarisatie, alsmede het opstellen en communiceren van een handleiding zijn naar schatting € 35 000.

Planning

De inventarisatie zal begin 2003 gereed zijn. De handleiding volgt spoedig daarna.

6.18 Specifieke opleiding voor BOA-OV

Problematiek

Naast de algemene opleiding voor Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA) bestaat de mogelijkheid om, indien een sector dat wenst, een specifieke BOA-opleiding te verzorgen. Zo'n sectorspecifieke opleiding kan aanvullend op de algemene BOA-opleiding worden verzorgd of in plaats daarvan komen. Hoe dan ook, de cursist zal moeten voldoen aan de door het ministerie van Justitie opgestelde eindtermen (bijv. vereisten met betrekking tot het procesverbaal) om voor certificering in aanmerking te komen. Om een vergelijkbare kwaliteit te waarborgen worden alle BOA opleidingen geëxamineerd door het CITO. De opleidingen zelf worden verzorgd door diverse particuliere opleidingsinstituten.

De gezamenlijke vervoerbedrijven zijn van mening dat de algemene BOA opleiding onvoldoende aansluit aan de vereisten uit de praktijk waar de BOA's die in de OV-sector werkzaam zijn (BOA-OV), aan moeten voldoen. Veel tijd wordt besteed aan kennis waar ze later weinig aan hebben en weinig tijd aan zaken waar ze later veel aan zouden hebben. De Wet Personenvervoer 2000 zou niet eens in het lespakket zitten. Ook is er weinig aandacht voor praktische zaken zoals het omgaan met lastige reizigers. Dat wordt dan later weer apart bijgeschoold en gaat dan ten koste van hun operationele inzet. Zogenaamde sociale vaardigheden maken geen onderdeel uit van de algemene BOA-opleiding. De werkgever van de BOA is daar verantwoordelijk voor.

Maatregel

Binnen de OV-sector bestaan reeds langer uitgewerkte plannen met betrekking tot specifieke BOA-OV opleiding, maar deze komen totnogtoe niet van de grond, vanwege een financiële drempel en de verschillende wensen m.b.t. het kwalificatieniveau. Om de drempel te slechten zal er daarom een eenmalige rijksbijdrage beschikbaar worden gesteld aan de OV-sector om samen met geïnteresseerde opleidingsinstituten nieuwe lespakketten te laten samenstellen. Daaraan voorafgaand zullen partijen het eens moeten worden over de gewenste inhoud en vorm van de opleiding (eventueel gedifferentieerd).

Doelstelling en beoogd resultaat

Het doel van een specifieke BOA-OV opleiding is om mensen beter voor te laten bereiden op hun toekomstige functies. Daarmee wordt het ook aantrekkelijker om voor deze opleiding en latere functie te kiezen. Het moet dus leiden tot meer goed opgeleide, direct inzetbare BOA's.

Verantwoordelijkheid

De brancheorganisatie MOBIS neemt het initiatief om het met betrokken partijen eens te worden over de vorm en de inhoud van de opleiding, vastgelegd in een voorstel dat ter medefinanciering wordt voorgelegd aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het gaat hierbij om een eenmalige financiële bijdrage vooral bedoeld voor de initiële kosten t.b.v. de ontwikkeling van een leergang, zoals het toegankelijk maken van bestaande examens en lespakketten (bijv. per computer) of het moderniseren van didactische methodieken.

Financiële consequenties

Op basis van de eerste raming zal een bedrag van € 100 000 nodig zijn om de leergang te ontwikkelen en te moderniseren.

Planning

In het najaar van 2002 zal de brancheorganisatie een voorstel doen toekomen aan het ministerie van V&W, op basis waarvan besloten kan worden tot de ontwikkeling van een specifieke BOA-OV opleiding. Het ministerie van Justitie zal hier haar goedkeuring aan moeten geven. De opleiding zelf zou met ingang van najaar 2003 gevolgd moeten kunnen worden.

6.19 Handreiking concessieverlening

Problematiek

De Wet Personenvervoer 2000 (Wp 2000) introduceert een concessieplicht voor het verrichten van openbaar vervoer. In de Wp 2000 is voorgescreven dat de concessieverlener (i.c. de OV-autoriteiten) een aantal voorschriften dient te verbinden aan de te verlenen concessies. Een van die verplichte voorschriften heeft betrekking op het onderwerp sociale veiligheid, te weten het waarborgen van de veiligheid van de reizigers en het personeel.

Met betrekking tot de rol en verantwoordelijkheid van de OV-autoriteiten op het gebied van sociale veiligheid doen zich de volgende knelpunten voor:

- er wordt in de concessievoorschriften nog nauwelijks concreet invulling gegeven aan het onderwerp sociale veiligheid;
- de (geormerkte) rijksbijdrage voor SVOV wordt veelal doorgegeven aan de vervoerbedrijven zonder dat vooraf concrete afspraken zijn gemaakt over de te verrichten prestaties op dit vlak;
- er is veelal nog geen beleid op decentraal niveau ontwikkeld ten aanzien van de preventie en repressie van sociale onveiligheid;
- in de meeste gevallen ontbreekt een adequaat monitoringssystematiek op basis waarvan de prestaties van de vervoerbedrijven kunnen worden beoordeeld c.q. verantwoord.

Maatregel

Er wordt een handreiking opgesteld die de OV-autoriteiten helpt bij het vaststellen van het beleid op het gebied van sociale veiligheid en het vertalen van dit beleid in de concessievoorwaarden.

Doelstelling en beoogd resultaat

Teneinde de OV-autoriteiten te faciliteren in hun rol als concessieverlener

wordt een handreiking ontwikkeld. Deze handreiking geeft de OV-autoriteiten inzicht in het mogelijk te voeren beleid aangaande sociale veiligheid in het openbaar vervoer en de wijze waarop dit beleid in concessievoorwaarden vertaald kan worden. Daarbij zal naast het belang van het personeel van het OV-bedrijf ook aandacht worden geschonken aan de rol van de reiziger. De consumentenorganisaties kunnen hierin een rol vervullen. De handreiking bevat daartoe een aantal voorbeeld concessiebepalingen, met inachtneming van de verschillen in aard en omvang van de problematiek. Daarnaast bevat de handreiking concrete suggesties voor het monitoren en verantwoorden van besteedde gelden op het gebied van sociale veiligheid.

Verantwoordelijkheid

Het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV, onderdeel van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer) zal de handreiking laten ontwikkelen.

Financiële consequenties

De kosten gemoeid met het laten ontwikkelen en toetsen van de handreiking concessievoorschriften bedragen circa € 35 000,-.

Planning

De handreiking zal eind 2002 ontwikkeld worden, zodat verspreiding onder de OV-autoriteiten begin 2003 kan plaatsvinden.

6.20 Digitaal kenniscentrum sociale veiligheid en mobiliteit

Problematiek

De afgelopen jaren heeft een intensivering plaatsgevonden van het aantal maatregelen op het gebied van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dat geldt ook in zekere mate voor vergelijkbare sectoren die met dezelfde maatschappelijke problematiek te maken hebben (bijv. taxi's en verkeer, maar ook onderwijs, zorg, horeca). In de afgelopen jaren is herhaaldelijk geconstateerd dat de uitwisseling van kennis en ervaring tussen betrokken partijen binnen de sector en ten opzichte van andere sectoren, onvoldoende gestructureerd van de grond komt. Er wordt dus te weinig geleerd van de fouten en successen die anderen hebben meegeemaakt. Maatregelen kennen over het algemeen een lange fase van «trial and error» en «best practices» worden zelden «general practices». Conclusie is dat er meer geïnvesteerd moet worden in wat kortweg «kennisfunctie» wordt genoemd. Deze kennisfunctie zal zich richten op alles wat te maken heeft met mobiliteit (m.n. OV, taxi, auto, fiets en voetgangers).

Maatregel

Het gaat om het ontsluiten van beschikbare kennis m.b.t. sociale veiligheid en mobiliteit, met het daarbij horende netwerk, voor diegenen die zich beroepsmatig met de problematiek bezighouden. Het opzetten en onderhouden van een internetsite met een elektronische nieuwsbrief is daarbij een belangrijk instrument. Vanuit deze functie kunnen ook adviezen worden gegeven voor nieuw te ontwikkelen onderzoek en een advies aan de minister van V&W voor een jaarlijkse prijsuitreiking t.b.v. de drie meest innovatieve maatregelen.

Doelstelling en beoogd resultaat

De inhoudelijke doelstelling is het in kaart laten brengen, onderhouden en gebruiken (benutten) van de bestaande kennisinfrastructuur m.b.t. de sociale veiligheid. De verschijningsvorm zal zoveel mogelijk digitaal ofwel virtueel zijn. Het doel is dus nadrukkelijk niet om (weer) een nieuw fysiek kenniscentrum in het leven te roepen. Mogelijk dat delen van de kennisfunctie later wel ondergebracht kunnen worden bij bestaande organisaties in de OV-sector, zoals het CVOV of het Platform SVOV. Ook zal worden gekeken naar kenniscentra op het terrein van politie en justitie, zoals het op te richten expertisecentrum criminaliteitsbeheersing en veiligheid. Bij aanvang wordt daar niet voor gekozen vanwege het risico dat een specifieke doelgroep of invalshoek gaat domineren.

Verantwoordelijkheid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het initiatief nemen om tot een voorstel te komen ter versterking van de kennisfunctie sociale veiligheid en mobiliteit. Dit gebeurt in overleg met de ministeries van BZK en Justitie, alsmede met betrokken partijen uit het veld zoals de OV-autoriteiten, openbaar vervoerbedrijven en andere betrokken instanties.

Financiële consequenties

Op basis van een eerste raming dient rekening gehouden met een totaal bedrag van ca. € 200 000 voor een periode van twee jaar. Dit wordt gedekt uit de beschikbare middelen.

Planning

Eind 2002 zal V&W (AVV) een voorstel uitwerken en met betrokken partijen bespreken. Dat moet er toe leiden dat al in 2003 sprake zal zijn van een versterkte kennisfunctie.

Strategische maatregelen

21 Invoeren meerjarenplanning met streefcijfers

22 Verantwoording, evaluatie, monitoring en incidentenregistratie

6.21 Invoeren meerjarenplanning met streefcijfers

Problematiek

De sturing van sociale veiligheid is tot op heden in hoge mate input gedomineerd. Veel maatregelen zijn genomen zonder dat daarvoor duidelijke en concrete doelen of beoogde resultaten zijn geformuleerd. Door V&W zijn in relatief korte tijd veel extra geoordeelde bijdrage ter beschikking gesteld aan de decentrale OV-autoriteiten die het vervolgens meestal direct doorsluisde naar de OV-bedrijven om snel extra maatregelen te treffen. Er was weinig tijd voor bezinning: «geen woorden, maar daden» was het motto. Van de meerjarige geoordeelde rijksbijdragen kan pas achteraf uit de verantwoordingen van de decentrale OV-autoriteiten worden opgemaakt waar de rijksbijdrage aan is besteed. Op basis daarvan wordt de rechtmatigheid van de uitgaven vastgesteld. De kwaliteit van deze verantwoordingen laten veel te wensen over, met name in de zin van de specificaties naar maatregelen.

Daarom zijn met ingang van 2001 nieuwe verantwoordingseisen vastgesteld die verplichten de uitgaven te specificeren naar bepaalde catego-

rieën maatregelen. In de loop van dat jaar is het ook verplicht te rapporteren over de effecten van het maatregelenpakket, in de zin van veiligheidsincidenten en veiligheidsgevoel van zowel reizigers als personeel. Daarmee zou op hoofdlijnen het effect van het beleid per concessiegebied kunnen worden vastgesteld. Het leidt echter niet direct tot een doelgericht, doeltreffend en doelmatig beleid. Als stimulans kunnen prestatie-indicatoren of streefcijfers worden ingezet. Dat past ook in de nieuwe begrotingssystematiek (VBTB). Prestatie-indicatoren krijgen pas betekenis als het wordt uitgezet in de tijd. Dan hebben we het over een meerjarenplanning.

Maatregel

De OV-bedrijven zullen (o.b.v. de Regeling rijksbijdrage exploitatie OV en/of de Wet en Besluit Personenvervoer) worden verplicht om een meerjarenplan met streefcijfers (in ieder geval bestaande uit de effectindicatoren conform de verantwoordingseisen) in te dienen bij hun OV-autoriteiten die overeenstemt met hun concessieduur. Als de huidige concessie niet afloopt voor 2003 dan zal daarvoor een apart plan moeten worden vastgesteld, anders kan het worden geïntegreerd in de nieuwe concessie. Ook zal sociale veiligheid in brede zin (m.b.t. alle vormen van mobiliteit) verankerd moeten worden in de decentrale Verkeer en Vervoerplannen o.b.v. de Planwet Verkeer en Vervoer, alsmede de integrale veiligheidsplannen op lokaal en regionaal niveau.

Het ministerie van V&W zal een voorbeeldfunctie nastreven t.a.v. de concessie voor het Hoofdrailnet aan de NS (zie 7.13). Tevens wordt het CVOV ondersteund om een handreiking SVOV te maken t.b.v. de decentrale concessies (zie 7.19). Onderzocht zal worden in hoeverre het wenselijk is om de Inspectie Verkeer en Waterstaat een rol te laten vervullen in het toezicht op de afspraken die worden gemaakt bij de concessieverlening.

Doelstelling en beoogd resultaat

Het doel is een structurele, integrale en zakelijke aanpak gericht op de verbetering van de SVOV. Het van rijkswege verplicht stellen van een meerjarenplanning met streefcijfers beoogt een stimulans te zijn voor een meer doelgericht, doeltreffend, doelmatig beleid ter zake van OV-bedrijven en OV-autoriteiten: van sturing op input naar sturing op output en outcome. Plannen in combinatie met goede verantwoordingen en goed overleg tussen betrokken partijen geven beter inzicht in de voortgang en realisatie van het beleid. Hierdoor kan de sociale veiligheid beheerst verbeteren.

Verantwoordelijkheid

OV-bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor het opstellen van de meerjarenplanning met streefcijfers, maar het zijn de OV-autoriteiten die het moeten vaststellen en dus ook van te voren duidelijk moeten aangeven wat hun randvoorwaarden en minimumeisen zijn. Bij voorkeur als onderdeel van de concessies. Decentrale OV-autoriteiten zorgen dat de plannen en de verantwoordingen adequaat zijn en tijdig ter beschikking worden gesteld aan het ministerie van V&W, om dit te kunnen verwerken in zijn begrotingsvoorstel en verantwoording aan het parlement. V&W zal de verplichting vastleggen in zijn regelgeving en duidelijk communiceren naar betrokkenen.

Financiële consequenties

Geen.

Planning

De meerjarenplannen met streefcijfers van de OV-bedrijven zijn voor april 2003 vastgesteld door de OV-autoriteiten, apart of geïntegreerd in nieuwe concessies. De benodigde aanpassing van de regelgeving zal z.s.m. in gang worden gezet en afgerond. In de rijksbegroting van 2004 wordt het parlement geïnformeerd over de gekozen streefcijfers. Het onderzoek naar de mogelijke rol van de Inspectie Verkeer en Waterstaat in het toezicht op de gemaakte afspraken zal eind 2002 worden afgerond.

6.22 Verantwoording, evaluatie, monitoring en incidentenregistratie

Problematiek

Bij het volgen van de ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid speelt een aantal problemen. Ten eerste blijkt dat veel OV-autoriteiten en OV-bedrijven moeite hebben met het achteraf rapporteren over welke maatregelen zijn genomen. Ook wordt er weinig systematisch geëvalueerd wat de effecten van de toegepaste maatregelen zijn. Daardoor kan niet of nauwelijks bijsturing van maatregelen plaats vinden op basis van praktijkresultaten.

Een derde probleem is dat het vergelijken van de ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid onder reizigers en personeel met eerdere monitoronderzoeken momenteel lastig is doordat in 2001 is overgegaan op een andere wijze van monitoren (m.n. integratie van het reizigersdeel met de brede OV-monitor leidde tot beperktere en andere vraagstelling). Daarom is het moeilijk de cijfers van 2002 te vergelijken met die van voorgaande jaren. Ook vergelijking van de ontwikkelingen in het openbaar vervoer met die in andere sectoren van de samenleving is lastig door de verschillende wijzen van vraagstelling. Idealiter zouden de gegevens uit de diverse monitoronderzoeken (o.b.v. enquêtes) in de toekomst gekoppeld kunnen worden aan de feitelijke meldingen volgens de incidentenregistratiesystemen van OV-bedrijven en de politie.

Maatregel

In aanvulling op de in 2001 vastgestelde verantwoordingeisen zal er een praktische protocol worden gemaakt voor de vastlegging van en rapportage over bestedingen. Ook zal een evaluatiehandleiding maatregelen worden ontwikkeld t.b.v. de decentrale OV-autoriteiten en OV-bedrijven. Om de vergelijkbaarheid van de diverse monitoronderzoeken in de toekomst te verbeteren zal er gestructureerd overleg worden georganiseerd tussen de opdrachtgevers en uitvoerders van de diverse monitoronderzoeken. In dat verband wordt bijvoorbeeld bezien of vragen m.b.t. de sociale veiligheid in het openbaar vervoer onderdeel kunnen worden van de landelijke Politiemonitor Bevolking. Ook zal worden gekeken naar mogelijkheden tot afstemming met de incidentregistratiesystemen.

Doelstelling en beoogd resultaat

Het doel van het verantwoordingsprotocol en de evaluatiehandleiding is beter inzicht te verschaffen in de bestedingen van gelden en de effecten van maatregelen. Door het structureel evalueren van maatregelen kan op efficiëntere wijze beleid vastgesteld of bijgestuurd worden. Partijen kunnen dan beter van elkaar leren welke maatregelen in welke situaties

effectief zijn. Het doel van het bevorderen van de vergelijkbaarheid van de diverse monitoronderzoeken en de feitelijke meldingen o.b.v. incidentenregistratiesystemen is om de ontwikkeling in de tijd en de vergelijking met andere sectoren te vergemakkelijken. Dit moet uiteindelijk leiden tot een betere risicoanalyse en inzet van middelen.

Verantwoordelijkheid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt het initiatief tot het opstellen van de verantwoordingsprotocol en de evaluatiehandleiding en doet dit in overleg met betrokken partijen. BZK neemt het initiatief voor een overleg tussen betrokkenen van de diverse monitoronderzoeken en de incidentenregistratiesystemen. Beide ministeries zijn verantwoordelijk voor een goede afstemming van hun monitors.

Financiële consequenties

De kosten voor ontwikkeling van het verantwoordingsprotocol en de evaluatiehandleiding worden geschat op maximaal € 45 000.

Planning

Het protocol en de handleiding zijn eind 2002 of begin 2003 klaar.

6.23 Overzicht financiële consequenties extra maatregelen en acties

In onderstaande tabel wordt per maatregel aangegeven wat de verwachte kosten zijn, hoe die zijn gedekt en welke organisatie daarvoor verantwoordelijk is. In de verschillende paragrafen van hoofdstuk 7 zijn de financiële consequenties per maatregel uitgebreider beschreven.

Maatregel	Uitgaven (€ x 1 000)		Dekking	Verantwoordelijke organisatie	Toelichting
	Incidenteel	Structureel			
<i>A. Operationele maatregelen</i>					
1				TLS /Regio's NS-RIB	
2	500 000/ 60 000	–	FENS/ IF-MIT	RET/SRR GVB/ROA	Exploiatiekosten metro kunnen gedeeltelijk t.l.v. Rijksbijdrage SVOV
3	–	3 000	Begroting KLPD	BZK/Justitie	In overleg met KLPD wordt geherprioriteerd
4	–	9 000 v/a '03	HXII	V&W	Kosten komen t.l.v. Rijksbijdrage SVOV
5	–	PM IF-MIT/ FENS	NS-RIB	Behoefte wordt duidelijk na nader onderzoek.	
6	–	–	–	Justitie/V&W	Kosten van opleiding gaan t.l.v. OV-bedrijven
7	–	PM	PM	V&W/RIB/NS	Nader overleg nodig over kosten t.a.v. hoogte, verdeling en dekking
8	–	–	–	BZK&Justitie	Onderzoek start in 2003
9	100	–	HXII	KNV/V&W	V&W participeert
10	113 000	–	FENS	NS-RIB	
11	PM	PM	HXII	V&W	Kosten zijn afhankelijk van intensiteit campagne en beschikbare budget

Maatregel	Uitgaven (€ x 1 000)		Dekking	Verantwoordelijke organisatie	Toelichting
	Incidenteel	Structureel			
<i>B. Tactische maatregelen</i>					
12	Handreiking veiligheidsarrangementen OV 150 PM PM BZK/Justitie/V&W				
13	Maken en communiceren van de handreiking Nationaal veiligheidsarrangement NS		–	BZK/NS/Justitie/V&W	Een betere inzet van bestaande middelen
14	Afspraken tussen V&W en NS over SV		–	V&W/NS	Een betere inzet van bestaande middelen
15	35	–	HXII	V&W/Justitie	Kosten van onderzoek nader uit te werken
16	30	–	HXII	V&W	V&W, BZK en Justitie nemen samen initiatief
17	35	–	PM	Justitie/V&W	Dekking binnen begroting van Justitie of V&W
18	100	–	HXII	V&W/Justitie	
19	35	–	HXII	V&W (AVV/CVOV)	
20	200	–	HXII	V&W (AVV)	Budget is voor twee jaar
<i>C. Strategische maatregelen</i>					
21	–	–	–	V&W	Betere inzet van bestaande middelen
22	45	–	HXII	V&W	Maken en communiceren protocol en handleiding

De uitgaven voor het verbeteren van sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer worden grotendeels bekostigd door de decentrale OV autoriteiten uit een geormerkt onderdeel van de Rijksbijdrage exploitatie openbaar vervoer. In totaal is er in 2002 € 30,2 mln beschikbaar voor de decentrale overheden.

Dit is inclusief de bij Voorjaarsnota 2002 ter beschikking gestelde incidentele middelen ter grootte van € 9,0 mln voor de financiering van alle incidentele maatregelen uit het Aanvalsplan SVOV. Daarnaast is er structureel van 2003 t/m 2006 € 34 mln beschikbaar (€ 9,8 mln per jaar) voor de uitgaven die een meer lange termijn perspectief hebben zoals de uitbreiding van de toezichthouders in de railsteden. Van de € 9,0 mln uit 2002 is € 6,0 mln afgeboekt wegens dreigende onderuitputting en taakstellingen uit het strategisch akkoord. Hierdoor is er in 2002 geen geld beschikbaar voor de uitbreiding toezichthouders.

Het restant € 3,0 mln komt ter beschikking van:

- publiekscampagnes (nr. 11);
- richtlijn bestrijding zwartrijden (nr. 15);
- richtlijn camera toezicht OV (nr. 16);
- handreiking reis en verblijfsverbod (nr. 17);
- specifieke opleiding BOA-OV (nr. 18);
- handreiking concessieverlening (nr. 19);
- digitaal kenniscentrum (nr. 20);
- verantwoording evaluatie monitoren etc (nr. 22)

Ook voor 2003 en latere jaren geldt dat de uitgaven voor de maatregelen uit het Aanvalsplan die voor rekening komen van V&W, moeten passen binnen het budget van € 9,8 mln.

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2002

Nr. 38

GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID DIJSSELBLOEM C.S. TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER DE NRS. 16 EN 20
Voorgesteld 18 december 2001

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat onveiligheid in het openbaar vervoer een hardnekkig en toenemend probleem is;

overwegende, dat in de afgelopen maanden een aantal ernstige incidenten zijn voorgevallen op stations en in metro en tram;

overwegende, dat de regering extra geld beschikbaar heeft gesteld voor veiligheid in het openbaar vervoer, maar dat dit niet voldoende is om dit urgente probleem aan te pakken;

verzoekt de regering een extra inspanning te leveren om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer op korte termijn te verbeteren en de volgende maatregelen hierbij te betrekken:

- in 2005 alle tramlijnen voorzien van een (vaste) conducteur;
- extra toezichthouders in de metro en op risicovolle NS-stations;
- de bevoegdheden van toezichthouders zo nodig te verruimen;
- de versnelde invoering van de ov-chipkaart in 2002;
- initiatieven van gemeenten voor de plaatsing van tourniquets op metrostation, eventueel vooruitlopend op de invoering van de chipkaart voor het openbaar vervoer, te faciliteren;
- uitbreiding van het cameratoezicht;
- uitzoeken wat de (on)mogelijkheden zijn voor de effectieve invoering en handhaving van een «reisverbod»;
- het aantal toezichthouders in het openbaar vervoer handhaven en zo nodig uitbreiden;

verzoekt de regering binnen een half jaar hierover aan de Kamer te rapporteren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dijsselbloem
Van der Steenhoven
Van Heemst
Eurlings

Inleiding

Diverse belanghebbende organisaties hebben in de consultatieronde, gevraagd en ongevraagd, een advies ingebracht over het concept-Aanvalsplan. Er zijn tot nog toe 15 schriftelijke reacties binnengekomen. Het gaat om de volgende organisaties:

1. Mobis (branche-organisatie van ondernemingen in het collectief personenvervoer)
2. Nederlandse Spoorwegen (NS)
3. Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV)
4. Overlegorgaan Personen Vervoer (OPV), waarin o.a. vertegenwoordigd Rover en Fietsersbond
5. Platform Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV)
6. Beleidsorgaan Openbaar Vervoer (BOV), Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) en Vervoerautoriteiten Openbaar Vervoer centrumgemeenten (VOC)
7. FNV Bondgenoten¹
8. Railinfrabeheer (RIB)
9. Korps landelijke politiediensten, dienst Spoorwegpolitie (Klpd/dSp)
10. Korpsbeheerdersberaad¹
11. College van procureurs-generaal
12. Interprovinciaal Overleg (IPO)¹
13. Gemeente Amsterdam¹
14. Gemeente Rotterdam
15. De Raad voor Rechtspraak

Latere reacties komen misschien nog van de Raad voor hoofdcommissarissen, het OM-politieberaad, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ongeveer de helft van de reacties zijn voor de «deadline» van 1/9 jl. binnengekomen. Reacties van na maandag 7/10 jl. zijn niet meer verwerkt. De meeste organisaties zullen betrokken worden bij de verdere uitwerking van het Aanvalsplan.

Algemene indruk

De reacties zijn over het algemeen zeer positief waardierend en belangstellend. Geprezen worden: de gezamenlijke en integrale aanpak met een planmatig en gestructureerd karakter; ketenbenadering, ruimte voor differentiatie en lokaal maatwerk.

Vanuit het korpsbeheerdersberaad en het College van PG's komen kritische geluiden die de noodzaak bestrijden van een brede nationale aanpak met een hoge prioriteitstelling vanuit politie en justitie. Zij pleiten voor «situationeel-preventieve» maatregelen door de OV-bedrijven, pas later aangevuld door de inzet van politionele en justitiële middelen vanuit de «regionale veiligheidsdriehoek». Dit vanwege de diversiteit van de problematiek en de noodzaak van scherpe prioriteitstelling m.b.t. de werklast van het opvolgingsapparaat. Dit contrasteert met de reacties van alle partijen uit de OV-sector, die juist vragen om versterking van politie en justitie, met bijzondere aandacht voor uitbreiding van de spoorwegpolitie

Hieronder zullen thematisch de opmerkingen van de belanghebbende organisaties besproken worden.

¹ In conceptvorm

BOA

Een specifieke BOA-OV-opleiding wordt als wenselijk ervaren. Zo valt een grotere winst te halen uit branchegerichte training/opleiding van BOA's. Echter niet iedereen is direct voorstander van het uitbreiden van bevoegdheden van de BOA-OV inzake het optreden tegen meer strafbare feiten en tot het gebruik van geweld en geweldsmiddelen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het niet de bedoeling is om hondensurveillance in te zetten in voertuigen, maar alleen op stations en het gebruik van pepperspray überhaupt nog niet aan de orde is. Bij het repressief optreden van BOA's dient schade en ongerief voor reizigers vermeden te worden.

De identiteitscontrole en sanctionering kunnen overgedragen worden aan de BOA-OV.

Aan een BOA in dienst bij een private rechtspersoon kunnen opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen worden toegekend, zolang de overheid een meerderheidsbelang heeft.

BTS

Bij de realisatie van Beheerste Toegang Stations (BTS) dient de toegankelijkheid van stations gewaarborgd te zijn, ook voor minder validen of reizigers met een (vouw)fiets. Tevens mag de BTS niet voor extra oponthoud, beperkingen, kosten en betalingsongemak voor reizigers zorgen. Grote zorg bij de realisatie BTS is de financiële dekking van aanleg- en exploitatiekosten. Ook is het de vraag of de investeringskosten in het stadsvervoer afgedekt zijn en of extra opbrengsten (m.n. van voormalige zwartrijders) opwegen tegen de beheerkosten, laat staan de investeringskosten.

Verantwoordelijkheid voor de invoering van BTS kan niet bij de OV-bedrijven liggen, aangezien de lokale overheden in veel gevallen eigenaar zijn van de OV-infrastructuur. De decentrale overheden moeten hier dus verantwoordelijk voor zijn.

Verder wordt BTS alleen effectief geacht in combinatie met een totaal pakket aan maatregelen gericht op de sociale veiligheid.

Cameratoezicht

Cameratoezicht dient operationeel gemaakt te worden op alle stations met een verhoogd veiligheidsrisico, zodat de cameratoezicht bijdraagt aan de oplossing van specifieke problemen. Van het «real-life» meekijken van camera's op stations als aanvulling op menselijk toezicht, mits gekoppeld aan een adequaat opvolgingsmodel, wordt een zeer positief resultaat verwacht.

Het organisatorische deel van het cameratoezicht is echter onderbelicht. Een zorgpunt is de span-of-control van een toezichtruimte. Zo moet de drang naar uitbreiding in de pas blijven met de mogelijkheden tot opvolging.

De effectiviteit van toezicht met camera's in voertuigen wordt als zeer beperkt ervaren.

Chipkaart OV

Het invoeren van de chipkaart dient een hoge prioriteit te krijgen als zijnde een preventieve maatregel.

Het invoeren van de chipkaart OV moet integraal gebeuren met de invoering van BTS. Groot kritiekpunt over de chipkaart OV is dat de financiën niet gedekt zijn door overheidsbijdragen.

Decentrale overheden

Er moet meer helderheid komen over de rol en de toerusting van de decentrale overheden. Tevens bestaat er zorg over de snelheid en expertise bij decentrale overheden om het beleid te implementeren en uit te voeren. Dit kan voorkomen worden door meer menskracht in te zetten en expertise over te dragen vanuit het rijk.

Definities en streefcijfers

Een heldere visie op probleem en oplossingsrichting ontbreekt. Nu worden ingrijpende conclusies getrokken op basis van onvoldoende cijfermateriaal. De definities van subjectieve en objectieve veiligheid missen. Tevens moeten hieraan duidelijke bijbehorende streefcijfers, acties en meetbare resultaten worden gekoppeld, zodat de rijksambities in deze helder zijn. Dit moet vorm krijgen in een uniforme landelijke methodiek en rapportage, waarin de nadruk moet liggen op de outcome, het resultaat, en niet op de output.

Probleem hierbij kan zijn dat het invoeren van een meerjaren planning met streefcijfers moeilijk is, aangezien een deel van de concessies al verleend is. Men is bang dat contractuele afspraken opengebroken moeten worden, waardoor vervolgens financiële problemen kunnen ontstaan.

Financiën

Er moet een goede onderverdeling gemaakt worden voor de geplande inzet van incidentele en structurele bijdragen met een goede verdeelsleutel. Helderheid dient verkregen te worden over de middelen van de zijde van Binnenlandse Zaken en Justitie. De financiële dekking voor extra personeel en de structurele exploitatiekosten van stations, zoals schoonmaakkosten, extra cameratoezicht en BTS lijkt onvoldoende. Het contrast tussen de vele tientallen acties, het beoogd resultaat en de financiële middelen is erg groot. Tenslotte leeft het idee dat samenwerking, integratie van beleid en afspraken zoals een veiligheidsarrangement meer doen voor de sociale veiligheid, dan alleen maar geld.

Integrale aanpak

De samenwerking tussen partijen moet geborgd worden. Tevens is de samenhang tussen de verschillende acties is niet altijd duidelijk en moet nog meer nadruk gelegd worden op het aanpakken van de integrale keten.

Inzet politie en justitie

Het College van procureurs ziet weinig noodzaak om voor de politie en het OM een algemene prioriteit te verbinden aan de sociale veiligheid openbaar vervoer. Zij zien weinig in repressieve maatregelen, de investering in preventieve maatregelen belooft volgens hun meer. Ook volgens het korpsbeheerdersberaad dient terughoudend te worden omgegaan met de inzet van politie en de strafrechtelijk handhaving. De inzet van politie, de afweging voor de inzet van politie dient regionaal plaats te vinden. Landelijke afspraken maken heeft geen zin. Veiligheidsarrangementen dienen dan ook op regionaal niveau vorm te krijgen. Volgens de andere belanghebbende organisaties is een landelijke prioriteit, met een sterke lokale benadering juist wel gewenst. Zij zijn naast de preventieve maatregelen ook voorstander van repressieve maatregelen, maar vragen zich af hoe de extra inzet van politie en met name justitie geregeld is.

Melkertbanen of ID-banen

De toekomst van de Melkertbanen is onzeker. Afschaffing van de Melkertbanen mag echter niet leiden tot een daling van het aantal toezichthouders in en rondom het openbaar vervoer.

OV-personeel

In het stuk wordt een visie over de conducteurs op de trein gemist en komt de veiligheid van werknemers onvoldoende aan bod. De menselijke aanwezigheid moet in het aanvalsplan meer centraal komen te staan. Het invoeren van gebiedsgebonden werken (kennen en gekend worden), ook voor NS-personeel, wordt gezien als een maatregel waarvan een goede preventieve werking vanuit gaat.

De noodremprocedure kan overgelaten worden aan het vervoerspersoneel in plaats van aan het personeel van de spoorwegpolitie.

Preventie

De preventie is aan de magere kant. Hier moet meer aandacht voor komen. Hierbij valt te denken aan scholierenbegeleiding en buurtvaarders.

Publiekscampagne «doe iets en riskeer niets»

De publiekscampagne moet niet beperkt worden tot treinreizigers, maar in ieder geval moeten grote gemeenten met een eigen openbaar vervoersbedrijf bij de campagne betrokken worden. Tevens moet de campagne ook gericht zijn op het verbeteren van het imago van het openbaar vervoer.

Richtlijnen bestrijding zwartrijden

De vervoerder moet de bereidheid hebben af te zien van de mogelijkheid tot het uitschrijven van een Uvb. in plaats hiervan moeten zwartrijders bekeurd worden.

Spoorwegpolitie

Vanuit vele organisaties wordt gevraagd om een uitbreiding van de spoorwegpolitie met 200 tot 220 agenten, zodat de spoorwegpolitie onmiddellijke assistentie kan verlenen tot en met de laatste trein. De gemeente Amsterdam wil zelfs 500 fte extra politie voor mobiele regionale brigades. Men vraagt zich echter af hoe uitbreiding, ook met minder agenten, op de korte termijn gerealiseerd kan worden. Een deel van de oplossing van bovenstaande probleem kan gevonden worden door selectieve inzet van de surveillanten van de verkeerspolitie. De belasting van de spoorwegpolitie kan verminderd worden door het optimaal benutten van de lagere niveaus op de opvolgingsladder (assistentie-collega, project bij de NS in Zwolle). De spoorwegpolitie moet zich meer richten op branchezaken en minder op algemene veiligheidszaken. Deze moeten overgelaten worden aan de regiopolitie.

Graffitibestrijding op treinen dient een zaak te zijn van de spoorwegpolitie omdat het onderzoek naar graffitizaken vaak bovenlokaal is.

Stations

Er worden vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van het plaatsen van service- en alarmzuilen op alle onbemande stations. Een «ontmenselijk» aangifte doen, zal niet drempelverlagend zijn.

Een samenhangende aanpak voor kleine stations ontbreekt. Hier wordt een minimumpakket gewenst met afspraken over politie en surveillances,

maximum-opvolgingstijd bij alarmoproepen, overleg tussen vervoerder, gemeente en reizigers over voorzieningen en communicatie over deze maatregelen.

De analyse van de invloed van de omgeving op de sociale veiligheid in het station is te beperkt. Tevens is er weinig aandacht voor de oorzaak van sociale veiligheid op en rond stations. Hier zou meer aandacht aan besteed moeten worden.

Er moet een kwaliteitskeurmerk Sociale Veiligheid Stations ingevoerd worden. De rijksoverheid dient hier een ondersteunende rol in te hebben. De gemeentes hebben een belangrijke rol met betrekking tot het schoonhouden van stations als het gaat om fietswrakken en graffiti. Ook moet betere reisinformatie en schoonhouden van stations niet beperkt worden tot treinstations, maar moet dit uitgevoerd worden op alle openbaar vervoerstations en fietsenstallingen. Om de sociale veiligheid op stations te vergroten is het ook van belang dat er gezorgd wordt voor een daling van het aantal fietsendiefstallen. Dit kan door middel van een goed registratiesysteem.

Veiligheidsarrangementen OV

Er is een goede koppeling noodzakelijk tussen het Programmabureau Sociale veiligheid NS en de Spoorwegpolitie. Het Nationaal Veiligheidsarrangement Hoofdrailnet moet ook gelden voor spoorlijnen in de contractsector.

Verantwoordelijkheid

Veel organisaties vinden dat de OV-bedrijven verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het sociale veiligheidsbeleid in het openbaar vervoer. Echter de verantwoordelijkheidstoedeling inzake de openbare ruimte, zoals haltes, stationshallen, stallingen, tunnels, traversen en perrons is niet duidelijk. Er moet scherper vastgelegd worden hoe de verschillende partijen (gemeenten, spoorwegpolitie, regionale politiekorpsen, vervoerder, exploitant, eigenaar) hier invulling aan moeten geven. Daartoe dienen verantwoordelijkheden goed gedefinieerd te zijn om lacunes, overlap en inefficiëntie te voorkomen.

Door het opheffen van de VOC-status en het expireren van de Kaderwet ontstaat een (groter) gat tussen de concessieverlenende overheid (provincie) en de handhavende autoriteiten (gemeente en politie). Behoud van OV-bevoegdheden voor (middel) grote steden zou de sturing op de aandacht voor en de integrale benadering van sociale veiligheidsvraagstukken in het lokale publieke domein verbeteren.

Wet- en regelgeving

Slechte aansluiting en afstemming tussen en kennis over de lokale APV en het in de spooromgeving geldende ARV leiden tot het feit dat ogenschijnlijk identieke feiten verschillend opgepakt, afgehandeld en bestraft worden. Dit moet gelijk getrokken worden. Tevens is een eenduidige aanpak van het OM bij graffiti bestrijding gewenst. Tenslotte moet een basisreglement reis- en verblijfsverbod opgesteld worden. Handhaving hiervan zou eventueel kunnen met automatische daderherkenning door middel van cameratoezicht. Wettelijk is er een legitimatieplicht, maar er is geen sanctie vastgesteld. De wetgever zou hier zorg voor moeten dragen.