

Sociale veiligheid op het spoor

**Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid
in treinen en op stations**

Manja Abraham

Paul van Egmond, Willemijn Roorda en Paul van Soomeren

RAPPORT



Sociale veiligheid op het spoor

Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations

Manja Abraham
Paul van Egmond, Willemijn Roorda en Paul van Soomeren

Amsterdam, 20 mei 2016

Manja Abraham
Onderzoeker
mabraham@dsp-groep.nl
M 06-47214030

Paul van Soomeren
Partner DSP-groep
pvansoomeren@dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Veiligheid en Justitie.

©2016, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Managementsamenvatting	6
Summary	16
1 Inleiding	26
1.1 Aanleiding onderzoek	26
1.2 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	27
1.3 Methoden van onderzoek en kanttekeningen	28
1.4 Leeswijzer	32
2 Sociale veiligheid op het spoor	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Maatregelenpakket	35
2.3 Sociale veiligheid	36
3 Sociale veiligheid op het spoor: achtergrond en ontwikkeling	38
3.1 Achtergrond: NS en andere publieke sectoren	38
3.2 Objectieve veiligheid	40
3.3 Subjectieve veiligheid	44
3.4 Samenvatting	46
4 Maatregel 1: Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)	47
4.1 Hoe ziet de maatregel er uit?	47
4.2 Stand van zaken uitvoering	51
4.3 Eerste resultaten	52
4.4 Samenvatting	54
5 Maatregel 2: Meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen	55
5.1 Hoe ziet maatregel 2a er uit?	55
5.2 Stand van zaken met betrekking tot uitvoering	60
5.3 Eerste resultaten	61
5.4 Samenvatting	63
5.5 Hoe ziet de maatregel 2b er uit?	64
5.5.3 Inzichten literatuur	65
5.6 Stand van zaken uitvoering	66
5.7 Eerste resultaten	66
5.8 Samenvatting	67
6 Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	69
6.1 Hoe ziet de maatregel er uit?	69
6.2 Stand van zaken uitvoering	70

6.3	Eerste resultaten	71
6.4	Samenvatting	72
7	Maatregel 4: Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	73
7.1	Hoe ziet de maatregel er uit?	73
7.2	Stand van zaken uitvoering	76
7.3	Eerste resultaten	77
7.3.3	Conclusie	81
8	Maatregel 5: Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	83
8.1	Hoe ziet de maatregel er uit?	83
8.2	Stand van zaken uitvoering	88
8.3	Eerste resultaten	90
8.4	Samenvatting	93
9	Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren	94
9.1	Hoe ziet de maatregel er uit?	94
9.2	Stand van zaken uitvoering	97
9.3	Eerste resultaten	98
9.4	Samenvatting	98
10	Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	100
10.1	Hoe ziet de maatregel er uit?	100
10.2	Stand van zaken uitvoering	102
10.3	Eerste resultaten	103
10.4	Samenvatting	104
11	Maatregel 8: Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers	105
11.1	Hoe ziet de maatregel er uit?	105
11.2	Stand van zaken uitvoering	107
11.3	Eerste resultaten	109
11.4	Conclusie	109
12	Totale pakket aan maatregelen	111
12.1	In hoeverre versterken of verzwakken de maatregelen elkaar	111
12.2	Overige invloed pakket aan maatregelen	112
12.3	Samenvatting	113
13	Conclusies	114
13.1	De maatregelen	114
13.2	Uitvoering	118
13.3	Resultaten	119
13.4	Ontwikkeling sociale veiligheid	121
13.5	Tot slot	122

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksvragen	124
Bijlage 2 Leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep	125
Bijlage 3 Brief KST 28642-60	126
Bijlage 4 Overzicht respondenten	130
Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur en documenten	132
Bijlage 7 Onderzoekverantwoording	135
Bijlage 8 Tabellen behorende bij hoofdstuk 3	140
Bijlage 9 Tabellen behorende bij de resultaten van de maatregelen (hoofdstuk 4 t/m 11)	143

Managementsamenvatting

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een onderwerp dat al langere tijd hoog op de politieke agenda staat. Er was altijd al veel aandacht voor de sociale veiligheid op en rond het spoor en daar werd al veel aan gedaan door de samenwerkende betrokken partijen, te weten de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ), de Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail en de vakbonden.

Toen in maart 2015 een ernstig geweldsincident tegen een NS-conductrice op het spoor plaatsvond, was dat aanleiding om aanvullende maatregelen te nemen. Deze maatregelen kwamen bovenop de eerder ingezette maatregelen en beoogden vaak een versnelling in de uitvoering te bewerkstelligen.

DSP-groep heeft in het eerste kwartaal van 2016 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie het pakket aan maatregelen geëvalueerd aan de hand van een quickscan: een onderzoek dat wordt uitgevoerd in korte tijd en waarin zicht wordt verkregen op wat er gedaan is en wat daarvan de eerste resultaten zijn. Omdat de maatregelen uit het pakket zeer recent - of nog niet (volledig) - zijn geïmplementeerd, is de tijd tussen implementatie en aantoonbare resultaten beperkt. Daardoor kunnen we veelal nog geen uitspraken doen over de eerste resultaten en eventuele effecten op sociale veiligheid. Wel kan er iets gezegd worden over de stand van zaken bij de implementatie en over de vraag of de maatregelen zouden kunnen werken (en hoe dan).

Quickscan

Dit onderzoek heeft dan ook vooral tot doel inzicht te krijgen in wat anno februari 2016 de stand van zaken is van het pakket van acht maatregelen dat op 11 maart 2015 door de hierboven genoemde partijen gezamenlijk is afgesproken om de sociale veiligheid op en rond het spoor van zowel NS-personeel als reizigers te vergroten.

De hoofdvragen¹ van het onderzoek zijn:

- 1 Wat houden de acht maatregelen in, wat zijn de doelen en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van doelbereik?
- 2 Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de acht maatregelen?
- 3 In hoeverre is het in de praktijk waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen effect hebben (gehad) op de (ervaren) sociale veiligheid?
- 4 Welke ontwikkeling is er de afgelopen periode te zien in (ervaren) sociale veiligheid?

Noot 1 Startnotitie WODC (VenJ), 15-12-2015, projectnummer 2692

Voor het beantwoorden van de vragen zijn meerdere methoden ingezet.

- Analyse van gegevens uit de NS-incidentenregistratie, uit het onderzoek veiligheidsbeleving personeel en uit de stationsbelevingsmonitor en treinbelevingsmonitor die zijn afgenomen onder reizigers.
- Deskresearch van kamerstukken, beleidsplannen, interne documenten en voortgangsrapportages.
- Literatuurscan van, vooral Nederlandse, wetenschappelijke literatuur.
- Interviews met in totaal 30 personen: beleidsmakers die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het maatregelenpakket, sleutelpersonen die betrokken zijn bij de uitvoering op uitvoerend of organisatieniveau, vertegenwoordigers van andere betrokken partijen – zoals de vakbonden - en experts.

De maatregelen

Wat houden de acht maatregelen in, wat zijn de doelen en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van hoe deze doelen te bereiken?

In maart 2015 werd een pakket van acht aanvullende maatregelen vastgesteld ter vergroting van de sociale veiligheid op stations en in treinen. De maatregelen werden snel en voortvarend overeengekomen naar aanleiding van een ernstig agressie-incident in Hoofddorp.

Het betrof bij de acht maatregelen merendeels maatregelen die al bestonden en uitgevoerd werden, maar die nu versneld werden ingevoerd. De acht maatregelen komen bovenop een omvangrijke hoeveelheid bestaande maatregelen gericht op sociale veiligheid.

De acht maatregelen zijn:

- 1 Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)
- 2 (a) Meer cameratoezicht en (b) proef met beeldschermen
- 3 Cameratoezicht in treinen
- 4 Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes
- 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie
- 6 Stationsverbod versneld invoeren
- 7 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen
- 8 Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers

Doel van het maatregelenpakket is het verbeteren van de sociale veiligheid van medewerkers en reizigers. Bij sociale veiligheid gaat het enerzijds om het gevoel van veiligheid (de subjectieve veiligheid) en anderzijds om de objectieve veiligheid: de kans dat personeel en/of reizigers slachtoffer worden van feitelijke incidenten (met name van agressie en geweld).

De literatuurscan laat zien dat er op basis van wetenschappelijke inzichten in theorie een positieve bijdrage kan worden verwacht van vijf van de acht maatregelen: dubbele bemensing op risicolijnen en -momenten, cameratoezicht op stations en in treinen, OV-

toegangspootjes en de betere samenwerking Politie-NS. Voor de andere maatregelen vonden we – wederom op basis van wetenschappelijke inzichten in theorie – geen contra indicaties.

We vatten een en ander samen in de volgende tabel waarbij we per **maatregel** (kolom 1) eerst de **doelen en tussendoelen** van elke maatregel geven (kolom 2) en vervolgens de veronderstelde werkings**mechanismen** benoemd worden (kolom 3). De laatste kolom vat de belangrijkste uitkomsten van beschikbare **literatuur** over de maatregel, of aanverwante maatregelen, samen. De tabel geeft een samenvatting en de details en exacte uitkomsten per maatregel zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 11 van het onderzoeksrapport per maatregel te vinden.

Tabel 1 Overzicht doelen en inzichten uit literatuur per maatregel

Maatregel	Doelen en tussendoelen	Mechanismen	Ondersteuning in literatuur
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers <ul style="list-style-type: none"> • Meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood • Potentiële daders worden afgeschrikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Als er dubbele bemensing is, dan is er meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid van medewerkers vergroot. Ook voelen medewerkers zich door meer ondersteuning veiliger, dit leidt dus tot een verhoging van de subjectieve veiligheid van de medewerkers. • Als er dubbele bemensing is, dan werkt dit afschrikwekkend voor potentiële daders. Daardoor zijn er minder incidenten. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers vergroot. 	Uit literatuur blijkt dat door meer functioneel toezicht door dubbele bemensing de gepercipieerde pakkans toeneemt en mogelijke daders worden afgeschrikt. Daardoor kan worden verwacht dat het aantal incidenten afneemt en dus dat de objectieve veiligheid toeneemt. Voorts draagt – bij een proportionele inzet – naar verwachting de dubbele bemensing bij aan het vergroten van de subjectieve veiligheid.
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Potentiële daders worden afgeschrikt. • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht • Beter aansluiting van handhavers ter plekke • Opsporing en vervolging van daders van incidenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Het 'zich bewust zijn' van de aanwezigheid van camera's vergroot de gepercipieerde pakkans en daardoor worden potentiële daders afgeschrikt. • Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht. • Door het live meekijken bij incidenten kunnen de handhavers ter plekke beter aangestuurd worden. Daardoor worden meer daders gepakt en neemt de objectieve veiligheid toe. • Door het gebruik van opgeslagen beelden worden daders van incidenten opgespoord en vervolgd. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe. 	Uit literatuur blijkt dat camera's preventief kunnen werken. Het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen, heeft (alleen) op rationele (niet impulsieve) daders een mogelijk afschrikwekkend effect. Over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens is de literatuur niet eenduidig. In theorie is het aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid. De meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf is in theorie groot.
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Potentiële daders worden afgeschrikt • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de beeldschermen zijn potentiële daders en overlastgevers zich bewust van het aanwezige cameratoezicht. Daardoor schatten zij de pakkans hoger in, ze worden afgeschrikt en zijn minder geneigd incidenten te plegen waardoor de objectieve veiligheid wordt vergroot. • Door de beeldschermen zichtbaar te plaatsen zijn medewerkers en reizigers bekend met het cameratoezicht. Daardoor voelen zij zich veiliger. 	Op basis van de literatuur is het niet aannemelijk dat potentiële daders hun gedrag zullen aanpassen door de beeldschermen. De groep rationele daders wist waarschijnlijk al dat er cameratoezicht was. Impulsieve daders houden geen rekening met risico's en laten zich daarom niet afschrikken door de aanwezigheid van cameratoezicht. Over de invloed van het bekend zijn met de aanwezigheid van cameratoezicht is de literatuur niet eenduidig.
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Opsporing en vervolging van daders van incidenten • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten kunnen daders worden opgespoord en vervolgd. Deze zijn daardoor minder geneigd nogmaals incidenten te begaan. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe. • Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht. 	Uit literatuur blijkt dat de meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf in theorie groot is. Over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens is de literatuur niet eenduidig.
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Minder zwartrijders op de trein • Minder niet-reizigers op het station 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de poortjes zijn er minder zwartrijders op de trein. Doordat er minder zwartrijders zijn, ontstaan er minder agressie-incidenten bij controles. Daardoor wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot van medewerkers en reizigers. • Door de poortjes zijn er minder niet-reizigers op het station. Daardoor zijn er minder potentiële overlastveroorzakers op het station. Daardoor voelen medewerkers en reizigers zich veiliger. 	Op basis van de literatuur wordt door het in gebruik nemen van de OV-toegangspoortjes een positief effect verwacht ten aanzien van de sociale veiligheid in de trein, maar niet per se rond de poortjes.

<p>Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betere informatie-uitwisseling tussen politie en NS op verschillende niveaus • Gerichter gezamenlijke acties laten plaatsvinden • Fysieke zichtbare aanwezigheid van de politie • Vergroten van de reactiekwaliteit en -snelheid van politieoptreden 	<ul style="list-style-type: none"> • Als op meerdere niveaus overleg plaatsvindt, wordt op dat niveau informatie uitgewisseld en dan volgen daaruit gerichter gezamenlijke acties. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als er betere informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan gezamenlijk gerichter inzet worden gepleegd, waardoor het aantal geregistreerde incidenten wordt teruggebracht. Als agenten worden ingezet waar nodig, kan beter worden samengewerkt en sneller worden ingegrepen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als politiemedewerkers zichtbaar aanwezig zijn, heeft dit een preventieve werking op potentiële daders. Ook voelen station bezoekers zich door de zichtbare aanwezigheid van de politie veiliger. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als er betere informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan de politie sneller en adequater optreden bij incidenten. Door een passende en snelle reactie wordt de dader afgeschrikt. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. 	<p>Uit literatuur blijkt dat een mogelijk positief effect kan worden verwacht van de gerichte inzet en de inzet van gebiedsagenten. De hotspot hottimes aanpak werkt in theorie. De zichtbare aanwezigheid van agenten kan een positieve bijdrage hebben op het veiligheidsgevoel, maar niet in alle situaties.</p>
<p>Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Structurele overlastgevers worden afgeschrikt en passen hun gedrag op het station aan • Structurele overlastgevers komen niet meer op het station 	<ul style="list-style-type: none"> • Als structurele overlastgevers een stationsverbod opgelegd kunnen krijgen, dan passen zij hun gedrag aan om dit niet te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als structurele overlastgevers een stationsverbod hebben, dan wordt de kans groter dat zij het station niet betreden. Als structurele overlastgevers niet in het station komen, zijn zij niet in de gelegenheid overlastgevend gedrag te vertonen. Daardoor neemt het aantal overlast incidenten af en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. 	<p>De maatregel kan in theorie effectief zijn mits deze wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het mogelijke effect blijvend is (in welke mate de structurele overlastgevers 'terugvallen' in hun oude gewoonte).</p>
<p>Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen</p>	<p>Vergroting van objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daders worden afgeschrikt en passen hun gedrag aan 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe langer de periode tussen het plegen van een strafbaar feit en het opleggen van een straf is, des te minder effect de straf zal hebben. Als op een overtreding van overlastgevend en agressief gedrag een directe reactie volgt (waarschuwing, boete, strafrechtelijke aanpak) dan zien daders de consequenties van hun daad. Dit leidt tot gedragsverandering bij daders waardoor zij minder geneigd zijn in de toekomst dergelijk normoverschrijdend gedrag te vertonen (specifieke afschrikking). Daarmee wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers vergroot. 	<p>Op basis van literatuur kan een mogelijk effect worden verwacht van de lik op stuk aanpak voor overtredingen wanneer deze wordt toegepast op het goede (en in de maatregel beoogde) type incidenten (te weten eenvoudige overtredingen). Er is nog geen hard bewijs dat de ZSM aanpak, onderdeel van de lik op stuk aanpak, leidt tot terugdringen van recidive.</p>
<p>Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn concrete maatregelen opgesteld om de overlast van deze groep te beperken, geldend voor de context van het spoor • De overlast van de groep overlastveroorzakers is verminderd 	<p>De maatregelen die er toe moeten leiden dat de overlast van de groep wordt verminderd en daarmee de sociale veiligheid wordt vergroot, worden momenteel verder ontwikkeld. Een verdere beschrijving van de logica van de aanpak kan dan ook nog niet worden gegeven.</p>	<p>Er is geen wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar voor de effectiviteit van de aanpak die momenteel wordt ontwikkeld. Wel kan op grond van studies resultaat worden verwacht van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning. Ook blijkt dat met de aanpak van verwarde personen mogelijk niet alleen overlastgevers kunnen worden bereikt maar ook geweldsplegers.</p>

Uitvoering

Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de acht maatregelen?

De maatregelen zijn zeer recent, of nog niet (volledig) geïmplementeerd. Van de acht maatregelen zijn er drie geheel in uitvoering genomen: intensivering samenwerking politie, de invoering van het stationsverbod en de lik op stuk aanpak. De andere maatregelen zijn nog niet of nog niet volledig geïmplementeerd. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want de invoering van de maatregelen vergt nu eenmaal vaak een lange voorbereidingstijd. Denk bijvoorbeeld aan het neerzetten en goed in werking stellen van poortjes en camera's met alle benodigde techniek en de vereiste aanbestedingsprocedures, of denk bijvoorbeeld aan de werving, selectie en opleiding van nieuw personeel.

Het is lastig een indicatie te geven van de mate van implementatie van de maatregelen uit het pakket. Bij zes van de acht maatregelen heeft de uitvoering van het maatregelenpakket gezorgd voor een versnelde invoering of uitbreiding van een maatregel die elders of eerder al in werking was (maatregel 1, 2, 3, 4, 6, 7). In de andere gevallen ging het om verbeterde samenwerking (maatregel 5) en het ontwikkelen van maatregelen voor de opvang en hulpverlening van verwarde personen (maatregel 8).

We vatten in de volgende tabel de stand van zaken wederom per maatregel (kolom1) samen. Daarbij geeft de kolom 'implementatie' een samenvatting van wat er in het rapport per maatregel vermeld staat over de stand van zaken van de desbetreffende maatregel. Voor de detaillering verwijzen we dan ook naar de hoofdstukken waarin we elk van de maatregelen uitgebreid bespreken.

Tabel 2 Overzicht implementatie per maatregel

Maatregel	Implementatie
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten	Nachtnet en Early Bird treinen zijn dubbel bemenst. Treinen op do-zat na 22.00 uur volgen, daarna zo-woe flexibel dubbel bemenst. De implementatie duurt volgens planning tot het tweede kwartaal van 2017.
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	12 stations hebben tijdelijke camera's. Dat worden eind 2016 (met 18 andere stations) in totaal 30 stations met permanente camera's. Dit is los van de 48 grote stations die al camera's hebben.
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	Proef beeldschermen loopt op twee stations.
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	28 procent van de treinen heeft een vorm van cameratoezicht. Daarvan heeft ongeveer twee derde overall camera's en een derde alleen op de balkons. Treinen krijgen camera's bij vervanging en onderhoud.
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Op 15 stations zijn poortjes versneld in gebruik genomen (gemiddeld 8 weken eerder dan gepland). Op dit moment zijn 57 van de ruim 400 stations gesloten (55% trefkans), doel is 82 stations te sluiten (93% trefkans).
Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	Er zijn 20 gebiedsagenten aangesteld die ingezet kunnen worden op 22 door NS en politie gezamenlijk geïdentificeerde probleemstations. Er is gericht extra fte ingezet bij gezamenlijke acties, met de NS. Er vindt meer onderlinge informatie-uitwisseling plaats en er is structureel overleg gerealiseerd tussen politie en NS op strategisch, tactisch en operationeel niveau
Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren	De wet is versneld van kracht gegaan per 1 mei 2015 (2 maanden eerder dan gepland). Van de 52 inmiddels uitgereikte stationsverboden zijn er 49 zaken gedagvaard. Daarvan hebben er 8 geleid tot een zitting.
Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	De maatregel valt binnen de reguliere lik op stuk aanpak en werkwijze van de politie.
Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers	In april is door BZK een overleg gerealiseerd met NS, politie en diverse andere ketenpartners over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlastveroorzakers. Sinds november 2015 is structureel overleg gerealiseerd tussen o.a. het aanjaagteam Verwarde Personen en NS. Er zijn vanuit beide overleggen (nog) geen concrete maatregelen opgesteld om de overlast van deze groep te beperken.

Bijna alle maatregelen zijn landelijk of hebben een landelijk bereik. Uitzondering daarop is de maatregel cameratoezicht in stations en de proef met beeldschermen. Voor de maatregel 'inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers' is nog niet bekend of deze ook landelijk ingevoerd gaat worden. Een aantal maatregelen (dubbele bemensing, inzet politie, cameratoezicht op stations) wordt gericht ingezet: juist daar waar en/of wanneer de sociale veiligheid het slechtst is. Daar moet immers (snel) iets gebeuren.

Resultaten

In hoeverre is het in de praktijk waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen effect hebben (gehad) op de (ervaren) sociale veiligheid?

We kijken hier vooral naar de resultaten van de beleidsanalyse en literatuurscan. Omdat de maatregelen uit het pakket zeer recent - of nog niet (volledig) - zijn geïmplementeerd, kunnen we voor de meeste maatregelen nog geen uitspraken doen over de eventuele effecten op sociale veiligheid.

- Alleen bij de maatregel over het versneld in gebruik nemen van OV toegangspoortjes is een cijfermatig onderbouwd resultaat waargenomen: het sluiten van poortjes hangt samen met een afname van het aantal zwartrijders en er zijn aanwijzingen voor een

afname van het aantal geregistreerde incidenten in de trein (maar een toename van incidenten op stations).

- Daarnaast heeft de proef met beeldschermen geleid tot een verdubbeling van de bekendheid van cameratoezicht op de twee pilot stations.
- De maatregel 'intensivering van de samenwerking tussen NS en politie' heeft geleid tot een verbeterde informatiepositie en afstemming van inzet en meer aanwezige politie op stations.

In de volgende tabel hebben we – wederom per maatregel (kolom 1) de resultaten samengevat. In de laatste kolom (resultaten t.a.v. sociale veiligheid) is inderdaad te zien dat er bij verreweg de meeste maatregelen nog niets te zeggen valt over de vraag of de maatregel er nu voor zorgt dat het doel (de sociale veiligheid verbetert) bereikt wordt. Over het bereiken van de tussendoelen is vaak wel al meer te zeggen en dit staat in de middelste kolom van de tabel.

Ook bij de volgende tabel geldt weer dat het een samenvatting betreft en dat de details en exacte uitkomsten in de hoofdstukken per maatregel zijn te vinden.

Tabel 3 Overzicht eerste resultaten per maatregel

Maatregel	Eerste resultaten t.a.v. tussendoelbereik	Eerste resultaten t.a.v. sociale veiligheid
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	140 beelden zijn opgevraagd voor opsporing, niet bekend is of dit heeft geleid tot opsporing of vervolging.	Nog niet bekend
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	De bekendheid van cameratoezicht is bijna verdubbeld op beide pilotstations.	Nog niet bekend
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	51 beelden opgevraagd voor opsporing, niet bekend is of dit heeft geleid tot opsporing of vervolging.	Nog niet bekend
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Afname van het aantal zwartrijders	Naast de afname van het aantal zwartrijders zien we zowel positieve als negatieve effecten: bij de versneld gesloten stations een daling van het aantal geregistreerde incidenten fysieke agressie en overlast op stations en een stijging van diefstal/zakkenrollerij en vandalisme sinds de sluiting van de poortjes.
Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	Er sprake is van betere informatie uitwisseling en gericht gezamenlijke acties (afstemming van inzet van NS en politie). Er is meer politie aanwezig op de aangewezen stations.	Nog niet bekend. Wel is het geregistreerde aantal diefstallen/zakkenrollen toegenomen sinds de komst van de gebiedsagenten - mogelijk door het eerder opmerken en registreren van de incidenten.
Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers	Er zijn nog geen concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken anders dan de reeds bestaande lokale regelingen rondom opvang en hulpverlening verwarde personen. Binnen gemeenten zijn er veel initiatieven, maar het gaat dan om 'brede' initiatieven, niet specifiek om de context van het spoor.	Nog niet bekend

Los van de eerste resultaten zijn er in de interviews behalve meningen over de afzonderlijke maatregelen ook opvattingen over het totale pakket aan maatregelen geformuleerd:

- Beleidsmedewerkers geven desgevraagd aan dat met het afkondigen van het pakket aan maatregelen een belangrijk signaal is afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te prioriteren en versnellen.
- De reizigersorganisatie Rover heeft de indruk dat het pakket ad hoc tot stand is gekomen na het incident in Hoofddorp en dat dit ook deels voor de Bühne is. Volgens Rover zorgt het verdwijnende NS-personeel op de stations (onder andere de loketfuncties) voor een verslechtering van de sociale veiligheid.
- Vakbonden zijn in principe tevreden met het pakket. Vooral van de dubbele bemensing hebben zij hoge verwachtingen. De bonden zijn teleurgesteld over de tijd die de NS neemt voor de invoering van deze maatregel.

Alles overziende is het niet waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen nu al een substantieel effect hebben op de sociale veiligheid. De meeste maatregelen kunnen in theorie effectief zijn (zie literatuur) mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Daarnaast moeten de maatregelen ook goed geïmplementeerd zijn (zie implementatie) en dat is voor de meeste maatregelen nog niet het geval. Van maatregel 4 (versneld) in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes valt vooralsnog de meeste resultaten te verwachten; dit mede omdat op basis van literatuur resultaat kan worden verwacht en deze maatregel bijna landelijk dekkend is en de meerderheid van alle reizigers betreft. Bij deze maatregel zien we ook al de eerste resultaten (afname aantal zwartrijders).

Ontwikkeling sociale veiligheid

Welke ontwikkeling is er de afgelopen periode te zien in (ervaren) sociale veiligheid op en rond het spoor?

Er is geen duidelijke ontwikkeling zichtbaar bij de (verschillende indicatoren van) objectieve veiligheid in de beschouwde periode (2014-2015). Er lijkt sprake van een daling in het aantal fysieke agressie- en geweldsincidenten tegen medewerkers (vooral in treinen). We merken hierbij op dat een fysiek agressie incident tegen een conductrice mede aanleiding was voor het opstellen van het maatregelenpakket. Ook lijkt er sprake van een daling van het aantal keer zwartrijden. Er lijkt echter ook sprake van een stijging van het aantal incidenten verbaal geweld (met name op de stations), overlast (vooral in treinen; met name veroorzaakt door bedelaars, muzikanten en zwervers) en diefstal/zakkenrollerij en vandalisme.

Bij deze cijfers moet ermee rekening worden gehouden dat een deel van de incidenten niet geregistreerd wordt en dat de vakbonden melden dat medewerkers 'meldingsmoe' zijn. Daarentegen lijkt er ook sprake van 'meer aandacht' wat weer kan leiden tot 'meer meldingen'. Of de meldingsbereidheid in de onderzoeksperiode is veranderd is niet bekend.

Ook zien we in deze periode geen verandering van de (verschillende indicatoren van) subjectieve veiligheid ofwel veiligheidsbeleving. Reizigers beoordelen de veiligheid op stations steeds met een rapportcijfer dat rond de 7 ligt. De veiligheidsbeleving in de trein wordt zowel in 2014 als in 2015 door 80% van reizigers als positief beoordeeld. Personeel

geeft aan dat zij zich in het openbaar vervoer en tijdens hun werk iets minder veilig voelen dan in het algemeen. Verschillen tussen de eerste en tweede meting in 2015 en 2016 zijn er niet.

In dit stadium valt er nog geen uitspraak te doen over de effecten op subjectieve en objectieve veiligheid van het maatregelenpakket. Het pakket biedt op basis van wetenschappelijke kennis wel de potentie om een bijdrage te leveren aan de vergroting van de sociale veiligheid op en rond het spoor.

Tot slot

Sociale veiligheid op en rond het spoor is een belangrijk thema dat al geruime tijd hoog op de politieke agenda staat. Naar aanleiding van een incident is op 11 maart 2015 dit pakket van acht maatregelen afgekondigd door de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ), de Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail en de vakbonden. Het pakket aan maatregelen is gericht op het vergroten van de sociale veiligheid van NS-medewerkers en reizigers.

Het is, gezien de recente ingezette en nog niet voltooide implementatie van het pakket aan maatregelen, nog te vroeg om op basis van harde cijfers conclusies te trekken over de effectiviteit van de maatregelen. Deze quickscan levert een goed beeld van de eerste resultaten van het pakket aan maatregelen. De maatregelen staan echter niet op zichzelf, versterken elkaar, en de reeds bestaande reguliere maatregelen en daarmee is het lastig om aparte effecten per maatregel vast te stellen. Daarbij zijn maatregelen grotendeels landelijk van toepassing waardoor het niet mogelijk is de situatie te vergelijken met gebieden waar de maatregel nog niet is ingevoerd (controlegebieden).

Op basis van deze quickscan stellen we dat de acht maatregelen uit het pakket in theorie mogelijk effectief zijn, mits ze aan een aantal voorwaarden, zoals in het rapport vermeld, voldoen en goed zijn geïmplementeerd. Dat is voor veel maatregelen nog niet het geval. Positieve uitzondering daarop is het versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspootjes; van deze maatregel valt vooralsnog het meeste effect te verwachten. Om inzicht te krijgen in de effecten van het maatregelenpakket is het belangrijk de implementatie en resultaten van de maatregelen te blijven monitoren.

Met het afkondigen van het pakket aan maatregelen is een belangrijk signaal afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te prioriteren en versnellen. De uitkomsten van deze quickscan kunnen een verdere bijdrage leveren aan een gerichte inzet van het maatregelenpakket en de verdere agendering en prioritering van de sociale veiligheid op en rond het spoor. De uitkomsten bieden daarmee aanknopingspunten voor verdere beleidsontwikkeling en dragen daarmee bij aan het aanpakken en voorkomen van sociale (on)veiligheid op en rond het spoor.

Summary

In the Netherlands personal safety in public transportation (aggression, violence, crime, nuisance, incivilities and anti-social behaviour) is a topic that has ranked high on the political agenda for some time now. Public safety in railway stations and trains also received significant attention, and a great deal of work was done through a collaborative effort on the part of the Ministries of Infrastructure and the Environment, of the Interior (BZK), and of Security and Justice (VenJ), Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail – together responsible for stations and trains - and the labour unions.

In March 2015 a train conductor was the victim of a serious violent incident, which led to the adoption of additional measures. These measures went beyond those introduced earlier and often aimed to speed up the implementation process.

In the first quarter of 2016 the DSP group, commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Security and Justice, evaluated a package of measures using a 'quicksan': a study conducted in a short period of time to get a picture of what has been done and what the initial results are. Because the measures in this package have either only just recently been introduced or have yet to be (fully) implemented, the time between implementation and demonstrable results is limited, which is why it is too early to draw definitive conclusions about the initial results and any effects the measures may have had on personal safety. But the study can tell us about the current status of the implementation process and about whether these measures can be expected to work (and how).

Quicksan

The main aim of the study was to gain insight into the current status as of February 2016 of the package of eight measures approved on 11 March 2015 by the parties mentioned above to improve personal safety in stations and trains for rail staff and – passengers.

The main questions² of the study:

- 1 What do the eight measures entail, what are the goals and what are expectations with respect to achieving them?
- 2 What is the current status of implementation of the eight measures?
- 3 How probable is it in practice that the various measures are having or have had an effect on (perceived) personal safety?
- 4 What developments in (perceived) personal safety can be detected in the past period?

Note2 WODC (VenJ) Project Initiation Document, 15-12-2015, project number 2692.

A number of different methods were employed to answer these questions:

- Analysis of data on incident records, from a staff perceived safety study and from the station and train surveys conducted on passengers.
- The study of parliamentary papers, policy programmes, internal documents and progress reports.
- A survey of published research, primarily Dutch.
- Interviews with a total of 30 individuals: policymakers who were involved in putting together the set of eight measures, key individuals involved in implementation at either the executive or organisational level, representatives of other parties involved, such as labour unions, and experts.

The measures

What do these eight measures entail, what are the goals and what are expectations with respect to achieving them?

The set of eight measures was drawn up in March 2015 with an aim to improve personal safety in stations and trains. The measures were swiftly adopted following a serious act of aggression in Hoofddorp.

The eight measures had for the most part already been adopted and implemented, but now their introduction was sped up. The eight measures go beyond a substantial number of existing measures targeting personal safety.

The eight measures are:

- 1 Extra support aboard the train on high-risk routes and at high-risk periods (doubled staffing).
- 2 (a) Increased camera surveillance and (b) Trial use of video monitors
- 3 On-board camera surveillance
- 4 Accelerated introduction of card-activated access gates
- 5 Intensified cooperation between NS and the police
- 6 Expedited introduction of station ban for prolific offenders
- 7 A zero tolerance approach for violations
- 8 Greater attention to care and assistance for troublemakers

The goal of the measures is to improve personal safety for both employees and passengers. Personal safety concerns both people's perception of safety (perceived safety) and their objective safety: the chance that staff and/or passengers will fall victim to actual incidents (especially acts of aggression or violence).

The survey of the literature shows that, based on research, five of the eight measures could be expected to make a positive contribution: doubled staffing on high-risk routes and at high-risk times, camera surveillance in stations and on trains, card-activated access gates and improved cooperation between NS and the police. With respect to the remaining measures we found no contraindications, again based on research available.

We have summarised the measures in the following table. For each **measure** (column 1) we first list the **goals and interim goals** (column 2), followed by the presumed working **mechanisms** (column 3). The last column summarises the most important outcomes based on technical **literature** on the measure or related measures. The table provides a summary, as well as details and specific results. Detailed results per measure - in Dutch - can be found in chapters 4 through 11 of the research report.

Table 1. Overview by measure of goals and insights from technical literature

Measure	Goals and subgoals	Mechanisms	Support in the literature
Measure 1: extra support aboard the train on high-risk routes and during high-risk periods (doubled staffing).	<p>Improve the objective and perceived safety of employees</p> <ul style="list-style-type: none"> • More on-site support in emergency situations • Deterring potential offenders 	<ul style="list-style-type: none"> • Doubled staffing provides increased on-site support in emergencies. This increases employees' objective safety. More support also makes employees feel safer, thus leading to increased employee perceived safety. • Doubled staffing acts as a deterrent for potential offenders, resulting in fewer incidents. This increases employees' objective safety. 	<p>Research shows that increased functional surveillance through doubled staffing increases the perceived likelihood of catching offenders, which may deter potential offenders. This means that the number of incidents can be expected to decrease and that objective safety will increase. Furthermore, applied proportionally, double staffing is expected to contribute to an improvement in perceived safety.</p>
Measure 2a: increased camera surveillance in stations	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potential offenders are deterred. • Staff and passengers are aware of camera surveillance in use • Better on-site direction of enforcement staff • Offenders of incidents are tracked down and prosecuted 	<ul style="list-style-type: none"> • The awareness of the presence of cameras increases the perceived likelihood that offenders will be caught, acting as a deterrent. • Staff and passengers feel safer when they are aware of ongoing camera surveillance. • The ability to watch incidents as they unfold allows for improved direction of enforcement staff. In this way more offenders are caught and objective safety improves. • The use of stored images results in offenders being tracked down and prosecuted, resulting in increased objective safety. 	<p>Research shows that cameras can have a preventative effect. The idea that images can be observed and recorded acts as a deterrent (only) on rational offenders (not impulsive ones). The literature does not give a clear picture concerning the effect that camera surveillance has on perceived safety. It seems safe to assume that live camera surveillance has a positive effect on safety. Theoretically, cameras are of great value for the subsequent tracking down offenders.</p>
Measure 2b: trial use of video monitors (live in public showing CCTV footage)	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potential offenders are deterred • Staff and passengers are aware of ongoing camera surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> • Video monitors make potential offenders and troublemakers aware of ongoing camera surveillance. This causes them to think that their likelihood of being caught is greater, thus deterring them and making them less likely to cause incidents, and hence improving safety. • Making video monitors visible makes staff and passengers aware of camera surveillance, which makes them feel safer. 	<p>Available research shows it is not likely that potential offenders will adapt their behaviour due to video monitors. Rational offenders were probably already aware there was camera surveillance, whereas impulsive offenders do not take risks into consideration and are thus not deterred by the presence of surveillance cameras. Published research does not give a clear picture concerning the influence that awareness of ongoing camera surveillance may have.</p>
Measure 3: camera surveillance on trains	<p>Improve objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offenders of incidents are tracked down and prosecuted. • Staff and passengers are aware of ongoing camera surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> • Using stored images to investigate incidents allows offenders to be tracked down and pursued, thus making them less likely to cause incidents in the future. This results in increased objective safety. • Staff and passengers feel safer when they are aware of ongoing camera surveillance. 	<p>Research shows that that cameras are quite valuable for the subsequent tracking down of offenders. The literature does not give a clear picture concerning the effect that camera surveillance has on perceived safety.</p>
Measure 4: accelerated introduction of electronic card-activated access gates	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fewer fare-dodgers on the train • Fewer non-passengers in the station 	<ul style="list-style-type: none"> • The access gates result in fewer fare-dodgers on the train. Since there are fewer fare-dodgers, fewer acts of aggression arise when fares are checked. This leads to improved objective and perceived safety of staff and passengers. • The access gates lead to fewer non-passengers in the station. This results in fewer potential troublemakers in the station, making staff and passengers feel safer. 	<p>On the basis of published literature, the introduction of card-activated access gates is expected to have a positive effect on public safety in the train, but not necessarily around the access gates themselves.</p>

<p>Measure 5: intensified cooperation between NS and the police</p>	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Better information sharing between the police and NS at various levels • Promotes joint actions that are more targeted • Visible physical police presence • Improved reaction quality and reaction time of police interventions 	<ul style="list-style-type: none"> • When consultation takes place at multiple levels, information is exchanged at each level, resulting in joint actions that are better targeted, which increases objective and perceived safety for staff and passengers. • When there is better information sharing, joint interventions can be better targeted, resulting in a decrease in registered incidents. When agents are deployed where they are needed, cooperation improves and interventions can be made more quickly. In this way objective and perceived safety improve for staff and passengers. • The visible presence of police officers has a preventative effect on potential offenders. The presence of police officers also makes visitors to the station feel safer. In this way the objective and perceived safety of staff and passengers is increased. • When there is better information sharing, the police can intervene more quickly and effectively. A prompt and appropriate reaction deters offenders. In this way the objective and perceived safety of staff and passengers is improved. 	<p>Research shows that a possible positive effect can be expected from targeted deployment and the deployment of area police officers. In theory, the hotspot/hot times approach works. The visible presence of officers can make a positive contribution to the sense of safety, although not in all situations.</p>
<p>Measure 6: accelerated introduction of station ban</p>	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prolific offenders are deterred and adapt their behaviour in the station • Prolific offenders stop coming to the station 	<ul style="list-style-type: none"> • When prolific offenders can be banned from the station, they adapt their behaviour to avoid this. They will then cause less nuisance and exhibit less violent behaviour. This increases objective and perceived safety of staff and passengers. • If prolific offenders are banned from the station, the chance is greater that they will not enter the station premises. If prolific offenders do not come into the station, they do not have the opportunity to exhibit bothersome behaviour. This leads to a decreased number of incidents and to the improved objective and perceived safety of staff and passengers. 	<p>In theory, the measure could be effective provided it is combined with other measures, such as an approach targeting individuals. It is not yet clear how permanent the possible effect is (i.e. to what extent prolific offenders return to their previous behaviour).</p>
<p>Measure 7: a zero tolerance approach for violations</p>	<p>Improve the objective and perceived safety of employees and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offenders are deterred and adapt their behaviour 	<ul style="list-style-type: none"> • The longer the period between the time the criminal offence is committed and the punishment is imposed, the less effect the punishment will have. If a violation concerning bothersome or aggressive behaviour results in a direct action (warning, fine, legal action), offenders see the consequences of their action. This leads to a change of behaviour in offenders, making them less likely to exhibit offensive behaviour in the future (specific deterrence). The objective and perceived safety of staff and passengers is thus increased. 	<p>On the basis of published research, a possible effect can be expected from the zero tolerance approach for violations when it is applied to the correct types of incidents (the ones being addressed in the measure, namely simple violations). There is as yet no hard evidence that the ASAP approach, which is part of the zero tolerance approach, leads to fewer repeat offenders.</p>
<p>Measure 8: greater attention to care and assistance for troublemakers</p>	<p>Improve the objective and perceived safety of staff and passengers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concrete measures have been drawn up to limit the nuisance caused by troublemakers in stations and trains • Nuisance caused by troublemakers has been reduced. 	<p>The measures that are supposed to lead to decreased nuisance from the group and hence improve public safety are currently under development. For this reason, a more detailed description of the logic behind this approach cannot be given at this time.</p>	<p>There is as yet no research available supporting the effectiveness of this approach, which is still under development. However, on the basis of some studies a well-reasoned, long-term approach to care and support can be expected to have a result. It has also been shown that handling confused individuals may not allow one only to reach troublemakers, but offenders of acts of violence as well.</p>

Implementation

What is the current status of the implementation of the eight measures?

Three of the eight measures have been completely implemented: intensified cooperation with police, introduction of the station ban and the zero tolerance approach. The other measures are not yet (fully) implemented. That should not come as such a surprise, because the implementation of many of these measures simply requires a long preparation time. For example, the access gates and cameras need to be installed and activated with the requisite technical work and the necessary procurement procedures, and for some of the measures new staff need to be recruited, selected and trained.

For six of the eight measures the implementation has led to an accelerated introduction or the expansion of a measure that was already in effect previously or elsewhere (measures 1, 2, 3, 4, 6, 7). With respect to the other cases, measure 5 concerned improved cooperation, while measure 8 concerned developing measures for care and assistance for confused troublemakers (measure 8).

We have summarised the status of implementation for each individual measure (column 1). The 'implementation' column gives a summary per measure of the implementation status. For detailed information – in Dutch - we refer you to the chapters in which we discuss each of the measures at length.

Table 2 Overview of implementation per measure

Measure	Implementation
Measure 1: extra support aboard the train on high-risk routes and in high-risk periods	Night service trains (Nachtmet) and Early Bird trains are doubly staffed. This is followed by Tues–Sat after 22:00 hrs, and then Sun-Wed are doubly staffed on a flexible basis. According to the schedule, the implementation will continue until the second quarter of 2017.
Measure 2a: more camera surveillance in stations	12 stations have temporary cameras, but by the end of 2016 (with an additional 18 stations) there will be a total of 30 stations with permanent cameras. That is apart from the 48 major stations that already have cameras.
Measure 2b: trial use of video monitors	A trial with monitors is being conducted in two stations.
Measure 3: camera surveillance on trains	28 per cent of trains have camera surveillance. About two thirds of those have cameras everywhere, while the other third has them only in the boarding areas. Trains are outfitted with cameras when they are replaced or undergo maintenance.
Measure 4: accelerated introduction of electronic card-activated access gates	The introduction of card-activated access gates has been accelerated in 15 stations (an average of 8 weeks earlier than planned). Currently 57 of the approximately 400 stations (55% of traffic) have access restricted to ticketed passengers, the ultimate goal being 82 stations (93% of traffic).
Measure 5: intensified cooperation between NS and the police	20 area police officers have been employed. They may be deployed at 22 stations jointly designated as problem stations by NS and the police. Extra targeted man-hours have been deployed for joint actions, with NS. More information is being exchanged, and strategic, tactic and operational consultation between the police and NS takes place on a regular basis .
Measure 6: accelerated introduction of station ban	The law went into force on 1 May 2015 (2 months earlier than planned). Of the 52 bans that have since been imposed, 49 summons have been issued. Eight of them have resulted in a court session.
Measure 7: zero tolerance approach for violations	This measure falls within the police's regular zero tolerance approach and technique.
Measure 8: greater attention to care and assistance for troublemakers	The Ministry of Interior consulted with NS, the police and various other stakeholders concerning care and assistance for known troublemakers. Since November 2015 regular consultation has taken place between parties that include a task force on confused troublemakers and NS. These two consultations have not (yet) resulted in the drawing up of any concrete measures to limit the nuisance caused by this group.

Practically all measures are nationwide or are national in scope. One exception to this is the measure for camera surveillance in stations and the trial use of video monitors. As for the measure on 'attention to care and assistance for troublemakers', it is not yet known whether this measure will also be introduced nationwide. A number of measures (double staffing, police deployment, camera surveillance in stations) are applied in a targeted fashion: where and/or when a problems rises action is taken.

Results

How probable is it in practice that the various measures are having or have had an effect on (perceived) personal safety?

Here we primarily examine the results of the policy analysis and the literature review. Since the measures are either been implemented only very recently or have yet to be (fully) implemented, it proves difficult to say anything definite about their possible effects on personal safety.

Only the accelerated introduction of card-activated access gates shows a result: having the gates closed correlates with a decrease in the number of fare-dodgers, and there are indications of a decrease in the number of registers incidents in the train (but an increase in incidents at stations).

- Additionally, the pilot showing real time CCTV footage on video monitors has led to a twofold increase in awareness of camera surveillance at the two pilot stations.
- The measure to 'intensify cooperation between NS and police' has led to an improved level of information, coordinated deployment and a greater police presence in stations.

We have summarised the results per measure (column 1) in the following table. In the last column (results concerning personal safety) it will be noted that for the great majority of the measures it remains to be seen whether the measure leads to the goals being met (improved personal safety). In contrast, more can often be said about the interim goals. This can be found in the middle column of the table.

The following table is again a summary. The details and precise outcomes per measure can be found in the chapters indicated.

Table 3 Overview initial results per measure

Measure	Initial results with respect to achieving interim goals	Initial results with respect to personal safety
Measure 1: extra support aboard the train on high-risk routes and in high-risk periods	Not yet known	Not yet known
Measure 2a: more camera surveillance in stations	140 images have been requested for the purposes of identifying suspects, but it is not known whether this has led to identification or prosecution.	Not yet known
Measure 2b: trial use of video monitors	Awareness of camera surveillance has almost doubled at both pilot stations.	Not yet known
Measure 3: camera surveillance on trains	51 images have been requested for the purposes of identifying suspects. It is not known whether this has led to identification or prosecution.	Not yet known
Measure 4: accelerated introduction of card-activated access gates	Decrease in the number of fare-dodgers.	Besides the decrease in the number of fare-dodgers there are both positive and negative effects: in stations where access gates have been 'closed' we see a decrease in the number of registered acts of physical aggression, coupled with an increase in theft/pickpocketing and vandalism .
Measure 5: intensified cooperation between NS and the police	There is better information sharing and more targeted joint actions (coordination of NS and police deployment). There is a greater police presence at stations.	Not yet known However, the registered number of incidents of theft/pickpocketing has increased since the arrival of area police officers, possibly due to the incidents being identified and registered more quickly.
Measure 6: accelerated introduction of station ban	Not yet known	Not yet known
Measure 7: zero tolerance approach for violations	Not yet known	Not yet known
Measure 8: care and assistance for troublemakers	As yet there are no concrete measures for limiting the nuisance caused by this group, other than the existing local regulations concerning shelter and assistance for confused individuals. There are many initiatives at the municipal level, but those are broad-based initiatives, not specifically designed for the context of the railway system.	Not yet known

Apart from the initial results, in addition to commenting and explaining individual measures, interviewees also expressed their opinions about the set of eight measures as a whole:

- Policy officers indicate that by approving the package of measures an important signal was given to the general public, as well as to offenders and stakeholder organisations. The package has demonstrably helped to prioritise and expedite various issues.
- The passengers' organisation Rover has the impression that the package was created in an *ad hoc* fashion after the incident in Hoofddorp and that it is partially a matter of window-dressing. According to Rover, the dwindling numbers of NS staff in stations (including service window staff) is leading to a deterioration of personal safety.
- Labour unions are in principle satisfied with the package and have particularly high expectations for doubled staffing. The unions are disappointed with the time NS is taking to implement this measure.

Taking a broad view, it is improbable that the various measures will immediately have a substantial effect on personal safety. Most of the measures could in theory be effective (see literature review), provided they meet a number of conditions. The measures must also be correctly implemented (see implementation), and that has yet to be achieved for most of the measures. For measure 4, the greatest results are to be expected from the introduction of card-activated access gates, partially because published research leads us to expect such results and because this measure is practically nationwide, covering the majority of passengers. We can already see the first results from this measure (fewer fare-dodgers).

Developments in personal safety

What developments in (perceived) public safety can be detected in the past period?

No clear trend can be detected in the various indicators of objective safety in the period under consideration (2014–2015). There is a decrease in the number of acts of physical aggression and violence against staff (especially on trains). In this connection, we note that it was also the act of physical aggression against a conductor that initially led to the development of the package of measures. It looks like there is a decrease in the number of instances of fare-dodging. On the other hand, there also seems to be an increase in the number of incidents of verbal aggression (especially in stations), incivilities (especially on trains, particularly on the part of beggars, musicians and vagrants) and theft/pickpocketing and vandalism.

When considering these figures, one must bear in mind that a portion of the incidents go unreported and that the labour unions indicate that staff are suffering from 'reporting fatigue'. In contrast, there also seems to be 'heightened awareness', which again can lead to 'more reporting'. It is as yet unknown whether the willingness to report changed during the period under consideration.

In this period, we also see no change in (the various indicators of) either subjective or perceived safety. Passengers continue to rate safety in stations with a score of around 7.

Perceived safety on the train was rated as positive by 80% of passengers in both 2014 and 2015. Staff indicate that they feel somewhat less safe on public transportation and during their work than in general. No differences were detected between the first and second measurements in 2015 and 2016.

No definite conclusion can be made at this stage concerning the effects the package of measures has had on subjective and objective safety. Research shows that the package does have the potential to contribute to improve personal safety on and around the railway.

Conclusion

Personal safety in stations and trains is an important issue that has ranked high on the political agenda for some time now. A package of eight measures was adopted on 11 March 2015 by the Ministries of Infrastructure and the Environment (IenM), Interior (BZK), and of Security and Justice (VenJ), Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail and the labour unions, following a serious incident of aggression. The package of measures aims to improve the personal safety of both NS staff and passengers.

Considering the recently initiated and as yet incomplete implementation of the package of measures, it is still too early to draw conclusions concerning the effectiveness of these measures on the basis of concrete figures. This quickscan provides a good picture of the initial results of the package of measures. However, the measures operate in concert, reinforcing each other as well as other existing measures, which makes it difficult to determine the effect of each measure individually. Additionally, the measures apply nationwide, making it impossible to compare the situation with areas where the measure has not yet been introduced.

On this basis of this quickscan we suppose that in theory the eight measures could be effective, provided that they meet a few conditions, as stated in the report, and are properly implemented. That is still not the case with many of the measures. A positive exception to this is the expedited introduction of electronic card-activated access gates. This is the measure that is expected to have the greatest effect.

To gain insight into the effects of the package of measures, it is important to continue monitoring the implementation and results of the measures.

With the adoption of the package of measures an important signal was given to the general population, offenders and stakeholder organisations. The package has demonstrably helped to prioritise and expedite various issues. The outcomes of this quickscan can make a further contribution to a targeted introduction of the package of measures and to identifying and prioritising personal safety on and around the railway. In this way the results provide leads for further policy development, contributing to efforts to address and prevent personal safety issues in stations and trains.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een onderwerp dat al langere tijd hoog op de politieke agenda staat³. Naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten is in 2002 het aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) gelanceerd en werd in 2009 de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer opgericht. Toen zich in maart 2015 (weer) een ernstig geweldsincident op het spoor voordeed tegen een NS-conductrice, was dat aanleiding om een nieuw gezamenlijk maatregelenpakket af te spreken voor de aanpak van sociale veiligheid op en rond het spoor met de betrokken partijen, te weten de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ), de Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail en vakbonden.

Dit pakket bestaat uit acht maatregelen en betreft zowel de stations en de treinen:

- 1 Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten
- 2 Meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen
- 3 Cameratoezicht in treinen
- 4 Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes
- 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie
- 6 Stationsverbod versneld invoeren
- 7 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen
- 8 Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers

De staatssecretaris van IenM en de ministers van VenJ en BZK hebben het pakket van maatregelen in hun brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2015 gepresenteerd en een evaluatie binnen een jaar toegezegd.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van VenJ heeft aan DSP-groep opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. Dit in het volledige besef dat het bij de meeste maatregelen nog 'werk in uitvoering' betreft.

Het betreft dan ook een quickscan: een onderzoek dat wordt uitgevoerd in korte tijd en waarin zicht wordt verkregen op wat er gedaan is en wat daarvan de eerste resultaten zijn. Dat wordt ook zo gesteld in de startnotitie van het WODC⁴ die over het maatregelenpakket opmerkt dat er 'kan worden geconcludeerd dat de maatregelen divers van aard zijn en dat de verschillende maatregelen zich in verschillende fases van het implementatieproces bevinden.'

Noot 3 Zie ook Beerepoot e.a. 2004. De geraadpleegde literatuur en documenten zijn in bijlage 6 opgenomen.

Noot 4 WODC Startnotitie 15-12-15

In hun brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2015 kondigden de staatssecretaris van IenM en de minister van VenJ aan dat het WODC een evaluatie zal uitvoeren waarbij een eerste beeld van de effectiviteit van de maatregelen gegeven zal worden. Echter, van maatregelen die pas recent zijn geïmplementeerd, of zelfs nog niet geheel zijn geïmplementeerd, kunnen nog geen effecten in de praktijk worden verwacht. Wel kan de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in kaart worden gebracht en is het mogelijk te kijken naar de interventielogica achter het maatregelenpakket om een beeld te krijgen hoe deze maatregelen, in theorie, effect zouden kunnen hebben op sociale veiligheid.⁵

1.2 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Deze quickscan heeft tot doel inzicht te krijgen in wat anno februari 2016 de stand van zaken is van het pakket van acht maatregelen dat op 11 maart 2015 is afgesproken om de sociale veiligheid 'op het spoor' – dus op de stations en in de treinen - van zowel NS-personeel⁶ als reizigers te vergroten.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- 1 Welke ontwikkeling is er de afgelopen periode te zien in (ervaren) sociale veiligheid?
- 2 Wat houden de acht maatregelen in, wat zijn de doelen en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van doelbereik?
- 3 Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de acht maatregelen?
- 4 In hoeverre is het in de praktijk waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen effect hebben (gehad) op de (ervaren) sociale veiligheid?

Deze vragen zijn geoperationaliseerd in subvragen die zijn opgenomen in bijlage 1.

Noot 5 WODC startnotitie 15-12-2015 pagina 2 en 3.

Noot 6 We gebruiken in dit onderzoek de term personeel en medewerkers als synoniem. Ook in de brief waarin het pakket aan maatregelen wordt gepresenteerd aan de Tweede Kamer worden beide begrippen door elkaar gebruikt.

1.3 Methoden van onderzoek en kanttekeningen

In het onderzoek zijn verschillende methoden ingezet:

Tabel 1.1 Overzicht onderzoeksmethoden

Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethode					
	Documenten analyse	Literatuur onderzoek	Interviews beleidsmakers	Interviews sleutelpersonen over uitvoering	Analyse registratie gegevens en monitors	Interviews experts
Ontwikkeling sociale veiligheid					X	X
Acht maatregelen	X	X	X			
Stand van zaken uitvoering	X			X		X
Eerste resultaten en (mogelijk) effect op sociale veiligheid	X			X	X	X

Onderzoeksafbakening

Zoals gezegd zijn de acht maatregelen werk in uitvoering. Daarbij komt men – zoals in bijna elk implementatieproces - in de praktijk 'al werkende weg' tot de uitvoering van maatregelen die haalbaar, effectief en efficiënt zijn⁷. We zijn in dit onderzoek uitgegaan van het maatregelenpakket zoals het genoemd en omschreven is in de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2015 (kst-28642-60).

Om de onderzoeksvragen over de stand van zaken van uitvoering en eerste resultaten te beantwoorden, zijn we uitgegaan van het moment dat de maatregel in werking trad (dit is voor iedere maatregel verschillend) tot het moment van het veldwerk van dit onderzoek: februari 2016. Om de onderzoeksvragen over de ontwikkeling van de sociale veiligheid te beantwoorden, hebben we registratiegegevens en monitorresultaten gebruikt van 2014 en 2015 (met uitzondering van de Treinbelevingsmonitor waar we gegevens van 2015 en 2016 gebruiken).

Het onderzoek gaat over *sociale veiligheid* op het spoor voor reizigers en het daarbij betrokken *NS personeel*. Dat betekent dat we medewerkers van andere concessiehouders die gebruik maken van het spoor buiten beschouwing laten⁸. Ook gaan we niet in op de

Noot 7 Zie bijvoorbeeld Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174. Oxford University Press.

Noot 8 Niet op alle spoorlijnen in Nederland rijden treinen van NS. Decentrale overheden zijn inmiddels verantwoordelijk voor een groot aantal regionale en stadsgewestelijke treindiensten, die geen deel uitmaken van het hoofdrailnet. Op 14 spoorlijnen met een totale lengte van bijna 700 kilometer verzorgen andere vervoerders het reizigersvervoer: Syntus, Arriva, Connexion, Veolia Transport, DB Regionalbahn Westfalen en Prignitzer Eisenbahn. Bron: www.ns.nl geraadpleegd op 29 maart 2016. Circa 5% van de reizigerskilometers worden door deze vervoerders afgehandeld (bron: Mobiliteitsbeeld 2015, KiM).

veiligheid in of rond andere vormen van openbaar vervoer (tram/bus/metro/regionaal spoor), of rond goederentreinen.

Onderzoekdesign

Het onderzoek kenmerkt zich door een korte doorlooptijd. Het onderzoek is tussen eerste start (opdrachtbrief WODC 12 januari 2016) en finish (het opleveren van dit eindrapport medio mei 2016) in vier maanden tijd uitgevoerd.

Het onderzoek is opgedeeld in drie delen waarin we de volgende methoden inzetten:

- 1 Het eerste deel is gewijd aan de ontwikkeling van sociale veiligheid. We hebben bij deze analyse gebruik gemaakt van de volgende gegevens: NS incidentenregistratie waarin de incidenten in treinen en op stations staan geregistreerd (inclusief gegevens uit de Railpocket over het aantal uitgeschreven UVB's als indicator voor zwartrijden)⁹; de Stationsbelevingsmonitor die is afgenomen onder reizigers, de monitor veiligheidsbeleving van het personeel en de Treinbelevingsmonitor die is afgenomen onder reizigers.
- 2 Het tweede deel gaat over de vraag hoe de maatregelen er uit zien en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van doelbereik. We deden een deskresearch naar beleidsplannen, kamerstukken en interne documenten om de maatregel te beschrijven en de doelboom van de maatregel te reconstrueren. Vervolgens is er een globale literatuurscan gedaan onder vooral Nederlandse wetenschappelijke literatuur. We zochten naar de mogelijke werkzaamheid van de interventie. Waar deze geen resultaten opleverden is naar Engelstalige literatuur gekeken. Omdat de gebruikte literatuur niet noodzakelijk één op één kan worden vertaald naar de context van het spoor geven we steeds aan op welke context de onderzoeksresultaten betrekking hebben. Daarnaast zijn er interviews gehouden met beleidsmakers die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het maatregelenpakket. Op basis hiervan doen we uitspraak over de plausibiliteit van de veronderstelde effecten.
- 3 In het derde deel staan de stand van zaken van (heel recente) implementatie en eerste resultaten van de maatregelen centraal. Hiertoe bekeken we kamerstukken, interne documenten en voortgangsrapportages. Vervolgens spraken we met sleutelpersonen die betrokken zijn bij de uitvoering op uitvoerend of organisatieniveau. Daarnaast zijn er enkele interviews gehouden met experts en andere betrokken partijen.

In totaal spraken we met 30 personen. Sommige respondenten gaven informatie ten behoeve van meerdere delen van het onderzoek. Een lijst met respondenten is opgenomen in bijlage 4. Een uitgebreide methodologische verantwoording van het onderzoek is te vinden in bijlage 7.

Noot 9 NS-medewerkers kunnen incidenten melden aan de veiligheidscentrale van de NS. Deze meldingen worden geregistreerd in de database van NS incidentenregistratie. Een andere mogelijkheid is het incident te melden via de Railpocket die NS-medewerkers op de trein mee hebben. Ook Uitstellingen van betaling (UVB's), die bij controle worden overhandigd aan zwartrijders, worden hierin geregistreerd. In voorliggend onderzoek zijn de cijfers over agressie en geweld bij NS afkomstig uit de meldingen die bij de veiligheidscentrale zijn gedaan. De cijfers over de aantallen UVB's zijn afkomstig uit de Railpocket. Naar verwachting van de NS leveren deze bronnen gecombineerd de meest accurate weergave van de aantallen.

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld door het WODC. De conceptrapportage is ter controle op eventuele feitelijke onjuistheden voorgelegd aan een klankbordgroep waarin de belangrijkste bij de uitvoering betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. Voor de samenstelling van de commissie en klankbordgroep verwijzen we naar bijlage 2.

Kanttekening bij het onderzoek

Met de quickscan beogen we het pakket van acht maatregelen te evalueren. Alle maatregelen kunnen per maatregel afzonderlijk een werking hebben, maar de acht worden in één pakket aangeboden. Ook vanuit het totale pakket kan een werking uitgaan. Daar komt nog bij dat de meeste maatregelen voortbouwen op – of in het directe verlengde liggen van – al eerder geïmplementeerd beleid. Dat maakt het uiteenrafelen en beoordelen van afzonderlijke maatregelen lastig.

We merkten al eerder op dat in deze quickscan geen sprake is van een echte effectevaluatie. Niet alle maatregelen zijn volledig geïmplementeerd. Maar zelfs als maatregelen zijn geïmplementeerd, is het lastig valide uitspraken te doen over de daadwerkelijke effectiviteit van individuele maatregelen. Het duurt nu eenmaal vaak enige tijd voordat de effecten van beleid zichtbaar worden.

Daarnaast gelden voor het uitvoeren van een goede effectevaluatie standaardisen van een evidence based effectmeting zoals deze bijvoorbeeld zijn geformuleerd in de internationale Maryland Scientific Methods Scale (MSMS)¹⁰. Op deze schaal wordt de kwaliteit van de onderzoeksopzet van een effectevaluatie en daarmee de bewijskracht van het onderzoek geclassificeerd aan de hand van vijf niveaus. Hoe hoger het niveau, des te groter de bewijskracht van het onderzoek. Tot de minimum standaard eisen behoren onder andere (schaal 3): het doen van een voor en nameting en het gebruik maken van referentiegebieden. Aan deze eisen kan nog niet worden voldaan, omdat deze gegevens op dit moment voor bijna geen van de maatregelen beschikbaar zijn. Daarbij zijn de beschikbare gegevens over bepaalde indicatoren van sociale veiligheid beperkt, zo zijn er bijvoorbeeld alleen jaarcijfers beschikbaar over de veiligheidsbeleving van medewerkers.¹¹ Dat betekent dat deze quickscan zich niet leent tot het doen van harde uitspraken over causale relaties tussen de werking van de maatregelen en de ontwikkelingen van sociale veiligheid op het spoor.

In het onderzoek hebben we zelf geen kwantitatieve gegevens verzameld, maar maken we gebruik van secundaire data: de NS incidentenregistratie en gegevens van diverse monitoren. Deze data zijn niet verzameld ten behoeve van de onderzoeksvragen. Dat

Noot 10 Sherman, et al. (1997). 'Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising'. Report to the US Congress. Washington DC: U.S. Dept. Of Justice.

Noot 11 Daarnaast gelden ook andere eisen. Een goede effectmeting zal altijd bestaan uit een systematische manier van gegevens verzamelen en interpreteren. De methodologische kwaliteit van effectevaluaties is afhankelijk van verschillende criteria: de interne validiteit, descriptieve validiteit, statistische validiteit, begripsvaliditeit en externe validiteit.

betekent dat we het onderzoek doen met de best beschikbare gegevens en daar kleven soms methodologische beperkingen aan. Waar dat relevant is noemen we deze beperkingen ook. We hebben, met uitzondering van incidentenregistraties, geen gebruik gemaakt van kwantitatieve cijfers over het slachtofferschap van medewerkers en reizigers. Mede daarom zijn Rover en de vakbonden bevestigd om zo zicht te krijgen op het slachtofferschap van medewerkers en reizigers.

De maatregelen in het pakket beogen de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te vergroten van zowel medewerkers als reizigers.

	Objectieve veiligheid	Subjectieve veiligheid
Medewerkers		
Reizigers		

Bij het opstellen van de mechanismen van de maatregelen hebben we waar dat expliciet is aangegeven in documenten en interviews, onderscheid gemaakt tussen objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid, en tussen medewerkers en reizigers. Overigens is dit in de uitwerking van het maatregelenpakket lang niet altijd precies en consistent aangegeven. Zo heeft maatregel 1 in eerste instantie alleen betrekking op de (objectieve en subjectieve) veiligheid van medewerkers en bij de verdere uitwerking ook op de veiligheid van reizigers; en heeft maatregel 7 alleen betrekking op objectieve veiligheid (van medewerkers en reizigers). In het volledige besef van het feit dat dit soort veranderingen bij de uitwerking zich soms hebben voorgedaan, houden we vast aan de oorspronkelijke beschrijving van maatregelen en het pakket in de brief van 12 maart 2015.

Bij het onderwerp 'veiligheid op het spoor' zijn meerdere partijen en ministeries betrokken die elk hun (verschillende) belangen en verantwoordelijkheden hebben en daarbij – mede gezien de zwaarte van die belangen - strategisch met elkaar omgaan. Omdat partijen verschillende opvattingen hebben over diverse gegevens en feiten schetsen wij in de quickscan ook de context. Het gaat bij de genoemde partijen overigens niet alleen om overheden (ministeries en gemeenten) en NS of ProRail, maar ook om vakbonden, ondernemingsraden en reizigersorganisaties. Ook binnen organisaties zijn er soms verschillende opvattingen over een onderwerp. De opvattingen over bijvoorbeeld knelpunten en resultaten zijn afkomstig van betrokken medewerkers op beleids- en uitvoeringsniveau. Dat levert soms verschillende percepties op. Door zo veel mogelijk te vragen naar feiten (bijvoorbeeld aantallen), en ook andere betrokken partijen te bevragen en het verhaal van verschillende zijden te belichten, hebben we deze eventuele vertekening zo veel mogelijk trachten te beperken.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt.

- In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het beleidskader en de definitie van sociale veiligheid. In het derde hoofdstuk staan de achtergrond en ontwikkeling van sociale veiligheid op het spoor centraal.
- In het vierde tot en met elfde hoofdstuk bespreken we in ieder hoofdstuk een van de acht afzonderlijke maatregelen gericht op het verbeteren van de sociale veiligheid. We gaan in op hoe de maatregelen er uit zien en wat de verwachtingen zijn op basis van literatuur en beleid, de stand van zaken van implementatie en eerste resultaten van de maatregelen.
- Wat dat allemaal betekent voor het overkoepelend pakket aan maatregelen komt aan bod in hoofdstuk twaalf.
- Tot slot worden in hoofdstuk dertien de conclusies geformuleerd aan de hand van de onderzoeksvragen.

2 Sociale veiligheid op het spoor

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsmatige context van het pakket aan maatregelen en operationaliseren we het begrip sociale veiligheid. De informatie is gebaseerd op literatuur en beleidsdocumenten.

2.1 Inleiding

NS is de grootste reizigersvervoerder in Nederland en verzorgt dagelijks voor ruim één miljoen reizigers een kleine 5.000 treinritten over een spoorwegnet van ruim 2.000 kilometer lengte. Op dit spoorwegnet zijn 380 stations aangesloten – eigendom van ProRail en commercieel geëxploiteerd door NS.¹²

NS – en ProRail – zijn nauw verbonden met het dagelijks leven van heel veel burgers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat - net als andere medewerkers met een publieke functie die veel contact hebben met publiek - ook het NS personeel soms geconfronteerd wordt met incidenten van agressie en geweld. Maar ook reizigers zullen in stations en treinen soms slachtoffer worden van criminaliteit en/of hinder en overlast ervaren. Mede daardoor zullen zowel medewerkers als reizigers zich soms onveilig voelen. Daarbij is overigens niet noodzakelijkerwijs sprake van een causale relatie tussen criminaliteit, hinder en overlast enerzijds en onveiligheidsgevoel anderzijds.¹³ Sterker nog, objectieve en subjectieve veiligheid lopen soms uiteen; een afname van het aantal incidenten hoeft niet te leiden tot een veiliger gevoel en vice versa. Er is sprake van een losse koppeling tussen de objectieve en subjectieve veiligheid.

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat vanaf begin jaren negentig nadrukkelijk op de politieke agenda. Wittebrood en Van Beem (2004)¹⁴ geven een korte beschrijving van de ontwikkelingen. In 1992 resulteerde dat in het landelijk Project Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer. Dit project beoogde dat de vervoersbedrijven samen met de andere partners (gemeenten, politie, openbaar ministerie) structureel aandacht aan de sociale veiligheid in het openbaar vervoer besteden. In 2002 werd het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) opgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK 2002/2003b). Dit aanvalsplan is een sectorale uitwerking van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (TK 2002/2003a). De doelstelling van het aanvalsplan is 'vermindering van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel

Noot 12 Bron: www.ns.nl geraadpleegd 30 maart 2016.

Noot 13 Vanderveen, G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafty*. BJu Legal Publishers.

Noot 14 Wittebrood, K. & van Beem, M. (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/ Sociaal Plan Bureau, Den Haag.

(subjectief) in en rond het openbaar vervoer tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel' (TK 2002/2003b: 5) (Wittebrood en Van Beem, 2004).

In 2009 hebben de Ministers van BZK en Verkeer en Waterstaat (V&W) besloten tot de oprichting van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer. De Ministers hebben de Taskforce de opdracht gegeven om met alle betrokkenen uit het openbaar vervoer te komen tot een pakket van maatregelen om de ernstige incidenten tegen werknemers in het openbaar vervoer terug te dringen. De focus ligt op het vergroten van de persoonlijke veiligheid van werknemers in het openbaar vervoer. Naast het vergroten van de veiligheid van werknemers is het vergroten van de veiligheid van de reiziger van belang (Beleids- en Stuurgroep Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer 2009¹⁵).

Verantwoordelijkheden sociale veiligheid op het spoor

De primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer ligt bij de vervoersbedrijven. De verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid op het spoor ligt bij NS¹⁶ en ProRail (en andere concessiehouders) sinds halverwege de jaren negentig het vervoer op het spoor en het beheer van de railinfrastructuur van elkaar zijn gescheiden. NS vervoert reizigers over het spoorwegnet dat ProRail beheert. ProRail zorgt namens de overheid voor aanleg, onderhoud en beheer van het Nederlandse spoorwegnet.¹⁷

Perrons en treinen zijn geen openbare ruimtes en de aanwezigheid van een geldig vervoerbewijs is hier vereist. Toezichthouders kunnen controleren en eventueel handhavend optreden. De overheid is procesverantwoordelijk voor de infrastructuur (openbare ruimtes van stations en haltes) en kan daar politie, stadswachten of particuliere beveiligers inzetten. In bijvoorbeeld winkels in de stationshal zijn de eigenaren of exploitanten in eerste instantie zelf verantwoordelijk (Wittebrood en Van Beem 2004).

Beleidsmaatregelen

NS is als goed werkgever en klantgerichte vervoerder al jarenlang bezig met het onderwerp sociale veiligheid. Datzelfde geldt voor de verantwoordelijke ministeries. Om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer - en specifiek op het spoor - te vergroten zijn de afgelopen decennia dan ook veel beleidsmaatregelen genomen (Katteler en Woldringh 2000¹⁸, kst-28642-60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015). Denk aan toezicht en handhaving, het aanpakken van overlastgevers, camera toezicht, en nog veel meer.¹⁹ Zie voor een overzicht van het al veel langer 'staande beleid' op het terrein van sociale veiligheid op het spoor bijlage 3.

Noot 15 Beleids- en Stuurgroep Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer. (2009). *Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers. Een maatregelenpakket van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer*. Den Haag.

Noot 16 En concessiehouders anders dan NS Reizigers: Arriva, Connexion, DB Regio NRW, Syntus, Veolia Transport.

Noot 17 www.ns.nl geraadpleegd 30 maart 2016.

Noot 18 Katteler, H. & Woldringh, C. (2000). *Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen*, ITS, Nijmegen.

Noot 19 Zie bijvoorbeeld: NS beleid sociale veiligheid, November 2013

2.2 Maatregelenpakket

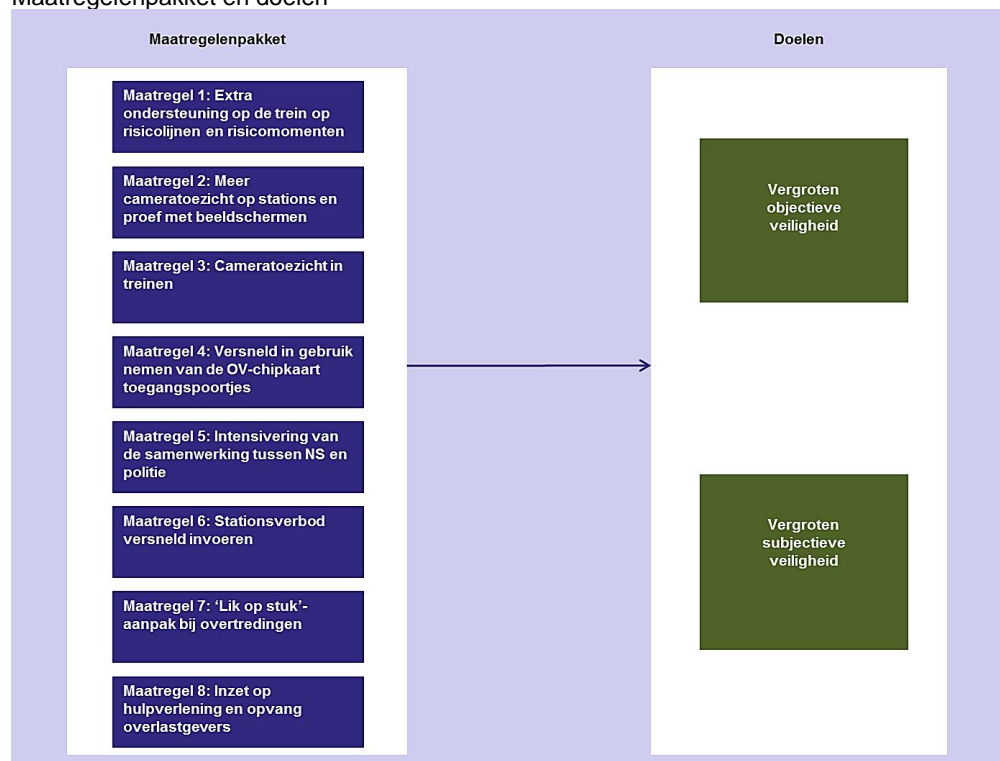
De ministeries van IenM, BZK en VenJ, samen met NS, ProRail en vakbonden hebben een gezamenlijk doel gesteld de sociale veiligheid op en rond het spoor te vergroten. Daarvoor hebben ze een gezamenlijk maatregelenpakket afgesproken. Dit maatregelenpakket – te vinden in de kamerbrief d.d. 12 maart 2015 (bijlage 3) die we als uitgangspunt nemen - bestaat uit de volgende acht maatregelen:

- 1 Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)
- 2 Meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen
- 3 Cameratoezicht in treinen
- 4 Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes
- 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie
- 6 Stationsverbod versneld invoeren
- 7 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen
- 8 Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers

Het gaat bij dit maatregelenpakket om heel verschillende soorten maatregelen, die door meerdere partijen worden uitgevoerd op verschillende momenten en locaties. Het maatregelenpakket komt bovenop de bestaande maatregelen.

De maatregelen zijn gericht op het vergroten van de sociale veiligheid (objectief/subjectief, medewerkers/reizigers) en het pakket van maatregelen toont aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen betreft en geeft daarmee – zo is de bedoeling – een duidelijk signaal af richting medewerkers en samenleving. Het maatregelenpakket draagt bij aan de politieke agendering en prioritering van de aanpak.

Figuur 2.1 Maatregelenpakket en doelen



2.3 Sociale veiligheid

Met deze quickscan willen we inzicht krijgen in de stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen en hun relatie tot de ontwikkeling van sociale veiligheid op het spoor. Voor sociale veiligheid bestaan verschillende definities. Het is daarom belangrijk om helder te formuleren wat we verstaan onder sociale veiligheid. We nemen het volgende citaat als uitgangspunt: '*Reizigers en personeel moeten zich veilig voelen in het OV, én het aantal incidenten moet zo veel mogelijk verminderen (Kamerstuk 28642-63).*'

Onze definitie van sociale veiligheid op het spoor wordt daarmee:

- de mate waarin (NS) personeel en reizigers slachtoffer worden van delicten en incidenten (objectieve veiligheid); en
- het gevoel dat (NS) personeel en reizigers hebben over de veiligheid (subjectieve veiligheid).

Objectieve veiligheid is de mate waarin NS-personeel en reizigers slachtoffer zijn van feitelijk plaatsvindende delicten en incidenten. We hanteren de ABC-methodiek voor OV; de indeling van de incidenten naar ABC-methodiek is weergegeven in bijlage 7. Op basis van deze methodiek bepalen we van welk type incident sprake was. De ABC-methodiek is binnen het OV een gangbare methode. Binnen categorie A vallen incidenten met betrekking tot strafrecht en APV, categorie B bevat overtredingen wet personenvervoer en binnen categorie C vallen overtredingen besluit personenvervoer en huisregels.

We onderscheiden de volgende typen incidenten.

- *Agressie en geweld*: geweld tegen medewerkers door externen. We onderscheiden daarbij fysieke en verbale agressie en geweld:
 - fysiek: lichamelijk geweld tegen medewerkers, dreigen medewerker met wapen²⁰, trekken/duwen medewerker en bespugen medewerker.
 - verbaal: bedreigen medewerker, beledigen medewerker en lastig vallen/treiteren/pesten van een medewerker.
- *Diefstal/zakkenrollen*: diefstal zonder geweld of bedreiging en zakkenrollerij.
- *Overlast*: drugs- en drankoverlast, baldadigheid/hinderlijk gedrag, bedelen/muzikant/zwerver, onzedelijk gedrag.
- *Vandalisme*: graffiti en vernieling.
- *Zwartrijden*.²¹²²

De keuze voor de in dit onderzoek te onderscheiden typen incidenten is vooral afhankelijk van de beschikbare gegevens en leidt ertoe dat bepaalde incidenten niet worden meegenomen in dit onderzoek. Zo gaan we niet in op agressie en geweldsincidenten tegen

Noot 20 Een wapen kan bijvoorbeeld ook een paraplu zijn.

Noot 21 Veel van de agressie en het geweld waar NS-personeel mee te kampen heeft, wordt veroorzaakt door problemen met zwartrijden en grijsrijden (langer meerijden dan waar men voor betaald heeft).

Noot 22 Zie ook het volgende artikel over zwartrijden en (o.a.) de relatie tot sociale veiligheid: Bijleveld C. (2007) Fare dodging and the strong arm of the law. An experimental evaluation of two different penalty schemes for fare evasion. Springer Science.

medewerkers door collega's, omdat dit niet apart is geregistreerd. Hetzelfde geldt voor agressie en geweldsincidenten tegen reizigers, de verwachting is dat op basis van NS registraties hierover geen betrouwbare schattingen kunnen worden gegeven. De incidenten tegen reizigers zullen zich immers vaak ook afspelen buiten het zichtveld van NS medewerkers.

Subjectieve veiligheid is het gevoel waarbij mensen zich - om wat voor reden dan ook – al dan niet veilig voelen en daardoor een bepaald gedrag wel of juist niet vertonen (zoals: men durft niet meer in de trein, mijdt het station en voelt zich niet op het gemak in trein/station).

- Als indicatoren voor de subjectieve veiligheid van reizigers gebruiken we de mate waarin reizigers zich veilig voelen. Deze wordt gemeten aan de hand van antwoorden van reizigers op vragen over veiligheidsbeleving, gegeven in de Stationsbelevingsmonitor (in opdracht van ProRail uitgevoerd door MarbleResearch) en de Treinbelevingsmonitor (uitgevoerd door NS).
- Als indicator voor de subjectieve veiligheid van NS-personeel hanteren we de mate waarin personeel zich veilig voelt. Deze wordt gemeten aan de hand van het onderzoek 'Veiligheidsbeleving personeel op de trein en het station' (in opdracht van NS uitgevoerd door UU-USBO).

We merken op dat subjectieve veiligheid verschillende componenten kan hebben waaronder angst voor slachtofferschap (ik ben hier bang), de inschatting van veiligheid (ik denk dat hier agressieve mensen rondlopen maar ik ben niet per se bang) en meningen over de veiligheid (ik vind dat NS te weinig doet aan de veiligheid). Voor wat betreft de subjectieve veiligheid lijkt het maatregelenpakket in de eerste plaats gericht op angst voor slachtofferschap. In het onderzoek gebruiken we de indicator voor subjectieve veiligheid die beschikbaar is: het gevoel van (on)veiligheid. Deze indicator is veelomvattender dan wat we willen meten: angst voor slachtofferschap²³.

Noot 23 De indicator *gevoel van (on)veiligheid* is voor velerlei uitleg vatbaar en bestaat uit onbekende componenten zoals percepties en opinies.

3 Sociale veiligheid op het spoor: achtergrond en ontwikkeling

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de ontwikkeling van sociale veiligheid bij NS en ProRail en plaatsen deze ontwikkelingen in een context. De ontwikkelingen worden hier los van het maatregelenpakket gepresenteerd. Of en welke relaties er zijn tussen de ontwikkelingen van sociale veiligheid en de maatregelen, gaan we na in de latere hoofdstukken.

3.1 Achtergrond: NS en andere publieke sectoren

NS medewerkers zijn werknemers met een publieke taak. Dat geldt ook voor medewerkers in het stads- en streekvervoer²⁴, maar het geldt ook bijvoorbeeld voor medewerkers bij politie, ambulance, brandweer, onderwijs en nog veel meer sectoren. Om de ontwikkeling van sociale veiligheid op het spoor in een context te plaatsen, noemen we hieronder enkele belangrijke resultaten uit slachtofferonderzoeken onder werknemers met een publieke taak. De uitkomsten geven inzicht in de objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers van de NS ten opzichte van medewerkers van andere publieke sectoren.

Objectieve veiligheid

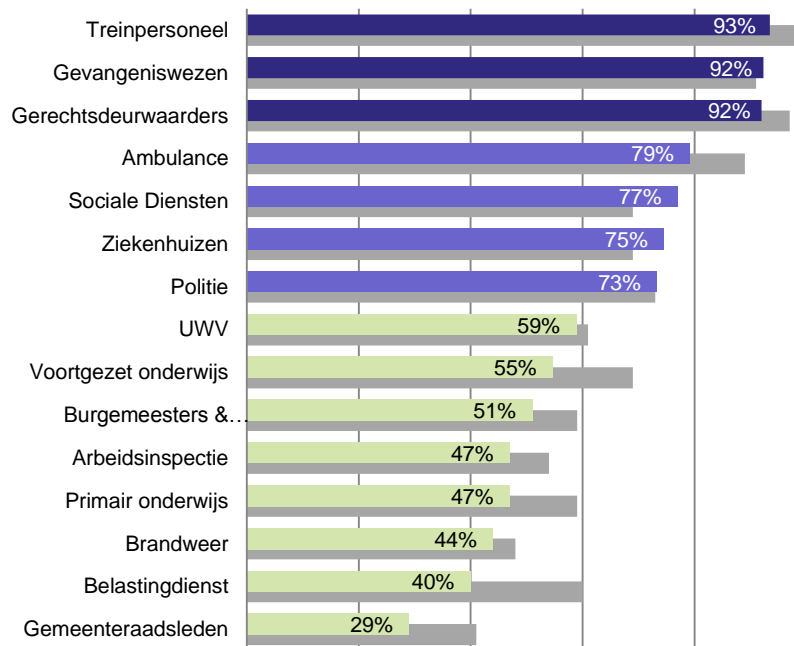
In een onderzoek naar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak stelden Abraham et al (2011)²⁵ werknemers van verschillende publieke sectoren, waaronder NS, vragen over of zij slachtoffer zijn geweest van fysieke agressie en geweld, verbale agressie en geweld, intimidatie en bedreiging, seksuele intimidatie en discriminatie. Uit de resultaten van het onderzoek bleek dat NS personeel in vergelijking tot de andere sectoren relatief vaak slachtoffer was van (minimaal) een van de vormen van agressie en geweld. Dit wordt in het onderzoek verklaard doordat NS medewerkers op een dag heel veel klantcontacten hebben. Voorts bleek uit dit onderzoek dat het overall percentage slachtoffers van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak daalde in de periode 2007-2009, van 66% in 2007 en 65% in 2009, naar 59% in 2011. Wanneer we alleen naar NS kijken, zien we ook een daling in slachtofferschap, namelijk van 98% in 2007 en 96% in 2009, naar 93% in 2011.

Noot 24 Om de ontwikkeling van de sociale veiligheid op het spoor te kunnen relateren aan die bij het stad- en streekvervoer, hebben we CROW gevraagd welke ontwikkelingen zij zien. CROW gaf aan dat de veiligheidsbeleving onder reizigers nog steeds toeneemt. De veiligheidsbeleving onder personeel is iets lager, maar nog wel acceptabel, vindt CROW. Tot slot noemt CROW dat het aantal incidenten in het stad- en streekvervoer afneemt, maar dat de ernst van de incidenten toeneemt.

Noot 25 Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep: Amsterdam.

In figuur 3.1 staat het slachtofferschap per beroepsgroep in de jaren 2007 (grijs, achterste balk) en 2011 (voorste balk).²⁶

Figuur 3.1 Percentage slachtoffers in de afgelopen twaalf maanden van één of meer vormen van agressie en geweld per sector 2011 en 2007 (grijze balk achter is 2007)



Subjectieve veiligheid

Uit hetzelfde onderzoek van Abraham et al (2011) blijkt dat, gemiddeld over de 15 beroepsgroepen, 8% van de werknemers met een publieke taak zich in 2011 wel eens onveilig voelt tijdens het werk. De rest voelt zich veilig of zelfs zeer veilig. Werknemers die slachtoffer zijn geworden van discriminatie voelen zich het vaakst onveilig (23%). Tussen 2007 en 2011 was bij het veiligheidsgevoel overall sprake van een positieve ontwikkeling. Wanneer we alleen naar NS kijken, blijkt dat het percentage van de werknemers dat zich wel eens onveilig voelt tijdens het werk varieerde in de onderzochte periode. In 2007 was dit percentage 10%, waarna het in 2009 halveerde, om vervolgens in 2011 weer te stijgen tot 8%.

Noot 26 Ook in de Monitor Veilige Publieke Taak 2015 (TNO, 2015) is slachtofferschap door derden gemeten. Dit is gedaan voor de periode 2007 – 2014. Uit deze monitor komt een ander beeld naar voren, namelijk dat het percentage slachtoffers van agressie door derden in het openbaar vervoer per spoor in de periode 2007 – 2014 is toegenomen. Omdat in de monitor niet bekend is om welk soort incidenten het precies gaat en hoe de gegevens tot stand zijn gekomen, zijn deze resultaten lastig te duiden. Ook zijn de percentages slachtofferschap niet in lijn met de hier gemelde percentages wat duidt op een andere vraagstelling, of andere selectie van incidenten.

3.2 Objectieve veiligheid

Hoe ontwikkelt zich de objectieve veiligheid voor NS-medewerkers volgens de NS-registraties in de periode 2014-2015? Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het aantal meldingen is gebruik gemaakt van de NS-registraties. In deze paragraaf presenteren we het totaal aantal geregistreerde incidenten bij NS in de jaren 2014 en 2015. Hierbij onderscheiden we conform onze definitie van sociale veiligheid - de volgende types incidenten²⁷:

- verbale agressie en geweld
- fysieke agressie en geweld
- diefstal/zakkenrollerij
- overlast
- vandalisme
- zwartrijden

NS-medewerkers hebben verschillende mogelijkheden tot het melden van incidenten. Een van deze mogelijkheden is het via de portofoon of telefoon melden van incidenten aan de veiligheidscentrale. Naar aanleiding van een dergelijke melding wordt een meldkaart aangemaakt en wordt het incident geregistreerd. Vervolgens komt het incident in de database van NS incidentenregistratie. Een andere mogelijkheid is het incident te melden via de Railpocket. Ook UVB's (uitstellen van betaling) worden hierin geregistreerd. We gebruiken in dit onderzoek de cijfers over agressie en geweld bij NS afkomstig uit de meldingen die bij de veiligheidscentrale zijn gedaan. De cijfers over de aantallen UVB's zijn afkomstig uit de Railpocket. Naar verwachting van de NS leveren deze bronnen gecombineerd de meest accurate weergave van de aantallen. De vermelde aantallen betreffen incidenten die gemeld zijn door **alle** medewerkers van NS. Het gaat dus niet alleen om meldingen van het rijdend personeel, maar ook om meldingen van bijvoorbeeld kioskmedewerkers en teamleiders.

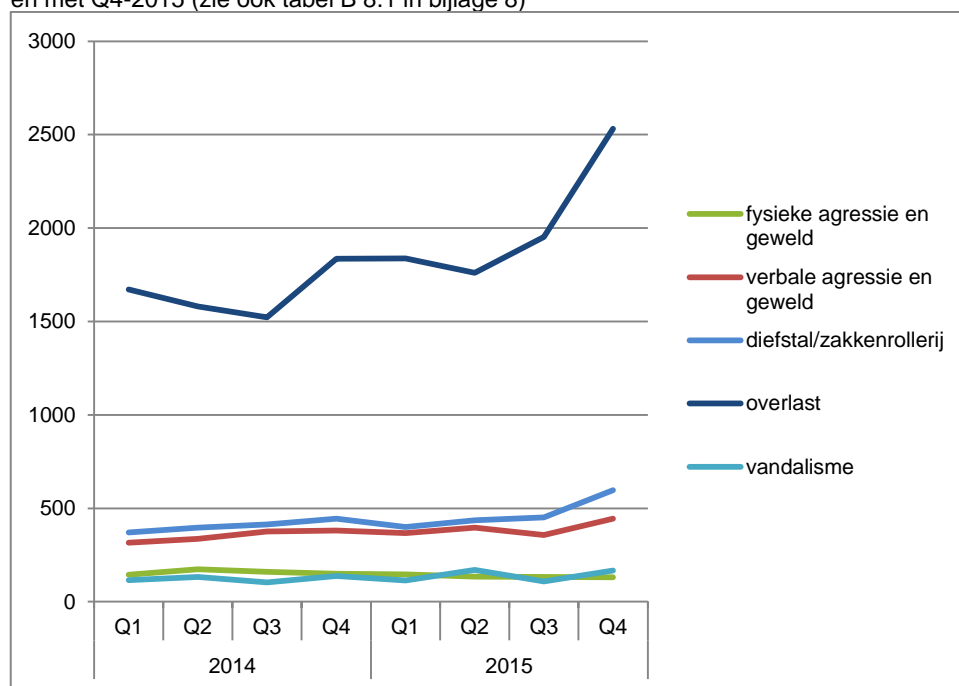
Achtereenvolgens komen aan bod de incidenten die geregistreerd zijn binnen de gehele NS, incidenten in treinen, incidenten op stations, het aantal uitgeschreven UVB's en de mate waarin incidenten tot letsel leiden.

Geregistreerde incidenten geheel NS: op stations, in treinen en op overige locaties

In figuur 3.2 zien we alle geregistreerde incidenten in treinen, op stations en op overige locaties (bijvoorbeeld langs de spoorbaan). Het aantal geregistreerde incidenten van **fysieke** agressie en geweld binnen de gehele NS (treinen, stations en overige locaties) daalde in 2015 ten opzichte van 2014 met 13%. Het aantal geregistreerde incidenten van **verbale** agressie en geweld steeg met 11%. Verder zien we in de onderzochte periode stijgingen in het aantal geregistreerde incidenten diefstal/zakkenrollerij (+16%), overlast (+22%) en vandalisme (+15%). Zie voor exacte absolute aantallen tabel B 8.1 in bijlage 8.

Noot 27 Zie bijlage 7 voor verdere uitleg hierover.

Figuur 3.2 Aantal geregistreerde incidenten in treinen, op stations en op overige locaties, Q1-2014 tot en met Q4-2015 (zie ook tabel B 8.1 in bijlage 8)



Geregistreerde incidenten in treinen en stations

In tabel 3.1 staat de ontwikkeling van incidenten, uitgesplitst naar incidenten in treinen en incidenten op stations. Meest opvallend is de forse daling van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers in treinen (-23%). Op stations bleef het aantal fysieke incidenten tegen werknemers nagenoeg hetzelfde. Wel nam het aantal incidenten verbaal geweld op stations (+15%) toe. In de trein was ook sprake van een stijging van dergelijke incidenten, maar in geringere mate (+8%). Verder valt in de tabel de flinke toename van overlast in treinen op (+56%). Deze wordt veroorzaakt door bedelaars, muzikanten en zwervers.²⁸ Op stations is ook meer overlast ontstaan, maar de stijging is minder groot (+18%). Diefstal/zakkenrollerij en vandalisme namen vooral toe op de stations (respectievelijk +19% en +20%). In treinen zien we bij vandalisme een lichte daling (-3%).

Tabel 3.1 Ontwikkeling van geregistreerde incidenten, uitgesplitst naar treinen en stations, vergelijking van totalen van 2014 en 2015

Incidenten	Treinen			Stations		
	2014	2015	% stijging/daling	2014	2015	% stijging/daling
Agressie en geweld	1.043	1.024	-2%	977	1.075	10%
• Fysiek	331	254	-23%	292	287	-2%
• Verbaal	712	770	8%	685	788	15%
Diefstal/zakkenrollerij	349	369	6%	1.255	1.490	19%
Overlast	1.253	1.960	56%	5.298	6.271	18%
Vandalisme	78	76	-3%	352	422	20%

Noot 28 Om te controleren of er geen sprake is van een registratiefout of een andere aanpak ten aanzien van melden is navraag gedaan bij de NS. De stijging wordt bevestigd.

Letselmeldingen

In tabel 3.2 staat het aantal **meldingen** van agressie en geweld dat gedaan is door het rijdend personeel van NS. Een incident kan door meerdere medewerkers worden gemeld. Uit de tabel blijkt dat jaarlijks gemiddeld bij ongeveer een derde van de meldingen door rijdend NS-personeel bij fysieke agressie en geweld sprake is van letsel. Wel zijn er verschillen in de kwartalen: in het derde kwartaal van 2014 was het percentage letselgevallen het hoogst.

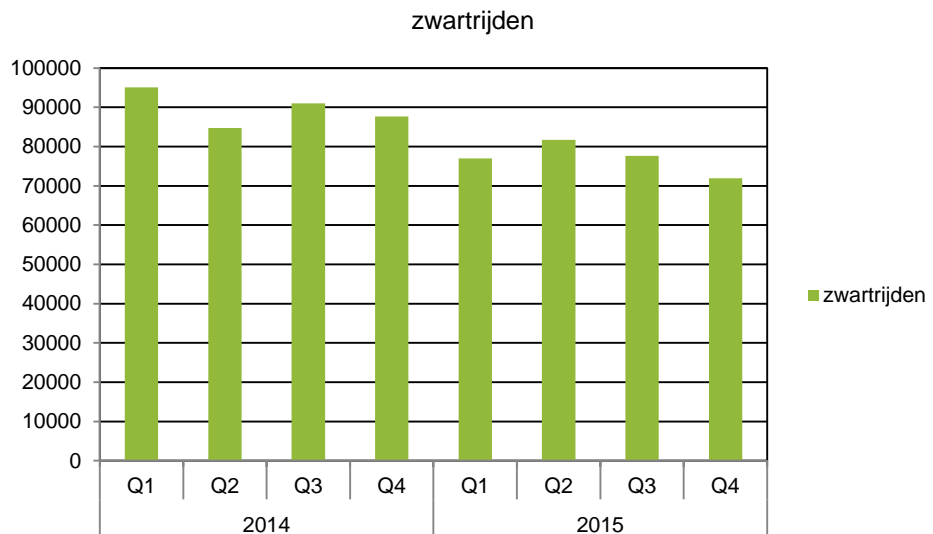
Tabel 3.2 Lestelmeldingen

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	Totaal
Aantal meldingen fysieke agressie en geweld gedaan door rijdend NS personeel	170	203	220	181	774	165	166	131	180	642
Aantal letselgevallen dat voortkwam uit meldingen door rijdend NS personeel	48	53	88	41	230	60	55	35	61	211
% letselgevallen van aantal meldingen	28%	26%	40%	23%	30%	36%	33%	27%	34%	33%

Zwartrijden

We brengen het aantal gevallen van zwartrijden in kaart aan de hand van het aantal uitgeschreven UVB's. Sinds het eerste kwartaal van 2014 is sprake van een dalende trend in het aantal uitgeschreven UVB's. Vergelijken we het totaal in 2015 aantal uitgeschreven UVB's met het aantal in 2014, dan is sprake van een daling van 14%.

Figuur 3.3 Zwartrijden: aantal uitgeschreven UVB's in treinen en op stations (zie ook tabel B 8.4 in bijlage 8)



Interpretatie

Beleidsmatig is er bij de interpretatie van de aantallen incidenten vooral een interesse in de ontwikkeling van fysieke agressie en geweld, omdat een dergelijk incident aanleiding was voor het pakket van maatregelen. Hoewel andere incidenten (veel) vaker voorkomen (zie bijvoorbeeld figuur 3.2), waren die andere typen incidenten geen specifieke aanleiding voor het pakket van acht maatregelen dat we hier onderzoeken.

Zoals eerder vermeld daalde het aantal geregistreerde incidenten van fysieke agressie en geweld binnen de gehele NS in 2015 ten opzichte van 2014 (-13%). Deze daling vond vooral plaats bij medewerkers in treinen (-23%). Op stations bleef het aantal incidenten fysiek geweld tegen werknemers nagenoeg hetzelfde.

Is hier nu sprake van een dalende trend van fysieke agressie en geweld? Het lastige aan de interpretatie van een dergelijke trend in aantallen incidenten, is dat deze veranderingen kunnen voortkomen uit een echte toe- of afname van het probleem, maar dat er ook sprake kan zijn van een toe- of afgenomen meldingsbereidheid. Ook de registratiebereidheid speelt nog een rol, want incidenten worden niet altijd gemeld of geregistreerd. Een belangrijke reden om niet te melden is dat het incident niet ernstig genoeg werd bevonden. De meldingsbereidheid is bij ernstige incidenten (flijk) hoger.²⁹ Wat de meldingsbereidheid onder NS medewerkers is en of de meldingsbereidheid is toe of afgenomen, kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wel kan met zekerheid worden gesteld dat er sprake is van een (mogelijk kleine) onderrapportage, omdat incidenten vanuit de Railpocket niet zijn meegeteld. Dit was een bewuste methodische keuze, naar verwachting van de NS worden de ernstiger incidenten gemeld en geregistreerd in de NS-registratie.

De vakbonden VVMC en FNV plaatsen in de interviews een kanttekening bij de cijfers van de NS-incidenten-registratie. Zij benadrukken dat niet alle incidenten worden gemeld en geregistreerd, omdat mensen meldingsmoe zouden zijn ('het helpt toch niet'). Volgens deze vakbonden wordt er zelden een terugkoppeling gegeven na een melding en dat motiveert de medewerkers niet. Ook is er volgens hen sprake van het verleggen van grenzen: omdat sommige zaken zo vaak voorkomen, nemen medewerkers niet meer de moeite om te melden. We merken op dat het hier naar verwachting om de minder ernstige incidenten gaat. Verder speelt volgens de bonden dat mensen bang zijn erop aangesproken te worden als ze veel melden. Alle vakbonden benadrukken dat het heel belangrijk is om te laten merken dat er iets met de melding gebeurt, bijvoorbeeld door een terugmelding. Of de meldingsbereidheid daadwerkelijk is (toe- of) afgenomen kan geen van de respondenten hard maken op basis van onderzoek.

Verder merken we op dat het aantal geregistreerde incidenten niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met het aantal slachtoffers zoals dat is geconstateerd in de (overigens iets oudere) monitor Veilige Publieke Taak (VPT). Dat vindt zijn oorzaak bijvoorbeeld in het

Noot 29 Dit volgt uit onder andere: CROW (2015) Personeelsmonitor 2014: *Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer*. Utrecht en uit het onderzoek van Abraham M., Flight, S. en Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep. Amsterdam. Zie voor dit laatste onderzoek de tabellen over meldingsbereidheid in bijlage 8 (tabellen B 8.6 tot en met B 8.8).

gegevens dat één NS-medewerker het slachtoffer kan zijn van meerdere incidenten. Voorts bestaat er een verschil in registratie tussen die van de NS en die van de monitor (VPT). In de NS-registraties worden de incidenten volgens de ABC-methode geregistreerd, in de monitor (VPT) is gevraagd naar fysieke agressie en geweld, verbale agressie en geweld, intimidatie, seksuele intimidatie en discriminatie.

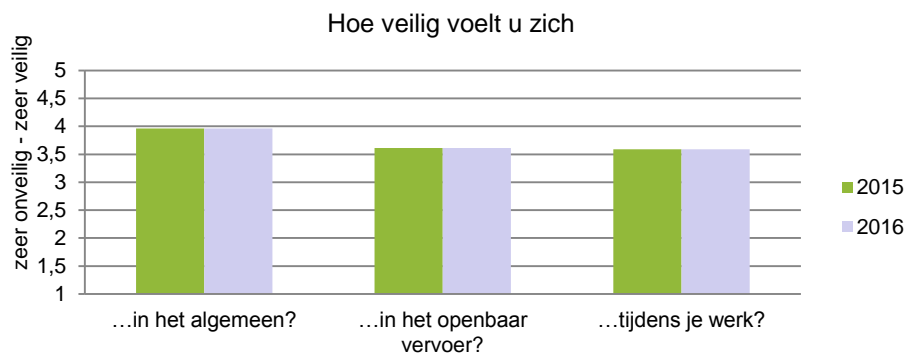
3.3 Subjectieve veiligheid

Veiligheidsbeleving van personeel

Het onderzoek naar veiligheidsbeleving onder personeel wordt in opdracht van NS uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht. In mei-juli 2015 vond de eerste meting plaats, in maart 2016 volgde een herhalingsmeting. De respondenten konden op een schaal van 1 (zeer onveilig) tot 5 (zeer veilig) aangeven hoe veilig ze zich voelen in het algemeen, in het openbaar vervoer en tijdens hun werk.

Uit figuur 3.4 blijkt dat zowel bij de 0-meting als bij de 1-meting operationeel NS-personeel zich relatief veilig voelt. Wel geven zij aan dat zij zich in het algemeen veiliger voelen dan in het openbaar vervoer of tijdens hun werk. Er werden geen verschillen gevonden met de 0-meting. NS liet ons weten dat er ook een precieze vergelijking is gedaan, waarin antwoorden van respondenten die zowel aan de 0-meting als 1-meting hebben meegedaan zijn geanalyseerd. Ook hieruit bleek dat er in de huidige veiligheidsbeleving geen verschuiving is opgetreden. Wel werden er enkele kleine verschillen gevonden in de inschatting op mogelijk toekomstig slachtofferschap en de inschatting van agressie en geweld in de maatschappij in het algemeen.

Figuur 3.4 Antwoorden op vragen hoe veilig NS-personeel zich voelt in een aantal situaties



Veiligheidsbeleving stations volgens reizigers

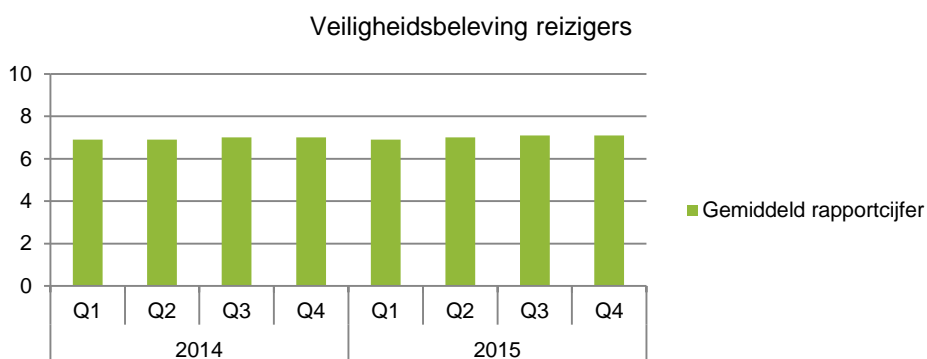
De mate waarin reizigers de veiligheid op stations beoordelen, wordt gemeten aan de hand van de Stationsbelevingsmonitor. Deze monitor wordt in opdracht van ProRail uitgevoerd en er worden standaard twee vragen voorgelegd over veiligheidsbeleving:

- Ik ervaar de directe omgeving van dit station als prettig.
- Ik voel me veilig op dit station 's avonds na 19.00 uur.

Samen leiden deze stellingen tot een score op een schaal van 1 tot 10 waardoor het resultaat als een rapportcijfer voor veiligheidsbeleving wordt beschouwd. De gemiddelde score op beide stellingen staat vermeld in figuur 3.5. Voor de volledige onderzoeksverantwoording verwijzen we naar bijlage 7.

Uit de resultaten blijkt dat de respondenten de veiligheidsbeleving op stations steeds met ongeveer een 7 beoordelen. In de onderzochte periode vinden we wat dit betreft dus geen verschillen in veiligheidsbeleving.

Figuur 3.5 Veiligheidsbeleving stations reizigers (zie ook tabel 8.5 in bijlage 8)



Veiligheidsbeleving treinen volgens reizigers

In de Treinbelevingsmonitor worden reizigers gevraagd een rapportcijfer te geven bij de vraag: 'Ik voel me veilig in deze trein'. Onderstaande tabel bevat de resultaten voor 2014 en 2015, uitsplitsing op kwartaalniveau was niet mogelijk. Uit de tabel blijkt dat reizigers zowel in 2014, als in 2015 de veiligheid in de trein met (ongeveer) het rapportcijfer 8 beoordelen³⁰.

Tabel 3.3 Veiligheidsbeleving trein reizigers

'Ik voel me veilig in deze trein'	2014	2015
Rapportcijfer	7,9	8,0

Noot 30 Het aantal respondenten dat deelnam aan de Treinbelevingsmonitor (n) is onbekend. Wel is bekend dat de norm is gekoppeld aan het aantal reizigers per traject en dat er in een meetperiode een minimum norm geldt van n=50.

3.4 Samenvatting

Wat betreft objectieve veiligheid op het spoor zien we op basis van de beschikbare gegevens het volgende:

- Er lijkt sprake van een daling in het aantal incidenten fysieke agressie en geweld onder medewerkers (vooral in treinen) en het aantal keer zwartrijden. Jaarlijks is bij ongeveer een derde van de meldingen van fysieke agressie en geweld sprake van letsel.
- Er lijkt sprake van een stijging van het aantal incidenten verbale agressie en geweld tegen medewerkers (met name op de stations), overlast (vooral in treinen; vooral veroorzaakt door bedelaars, muzikanten en zwervers), diefstal/zakkenrollerij en vandalisme.

Wat betreft subjectieve veiligheid op het spoor zien we een stabiele lijn:

- Reizigers beoordelen de veiligheid op stations (op een schaal van 1 tot 10) steeds met een rapportcijfer rond de 7 en in de trein met een rapportcijfer rond de 8.
- Personeel beoordeelt de veiligheid steeds rond de 3,6 op een schaal van 1 tot 5 (heel onveilig tot heel veilig). Wel geven zij aan dat zij zich in het openbaar vervoer en tijdens hun werk iets minder veilig voelen dan in het in het algemeen.

Bij de interpretatie van de cijfers moet rekening gehouden worden dat een onbekend deel van de incidenten niet gemeld en/of geregistreerd wordt. Hoeveel is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. De werkelijke aantallen incidenten liggen hierdoor mogelijk hoger dan de geregistreerde aantallen. Naar verwachting worden vooral de ernstiger incidenten wel geregistreerd. Voorts moet rekening gehouden worden dat zowel meldingsbereidheid als gevoelens van veiligheid kunnen veranderen in de tijd, bijvoorbeeld naar aanleiding van inzet van de werkgever, politieke acties of een heftig incident. Tenslotte is er hier slechts een beperkte periode in beeld gebracht aan de hand van kwartalen of jaren, waardoor harde trendontwikkelingen niet kunnen worden geconstateerd. Daarom moeten deze trendgegevens voorzichtig worden geïnterpreteerd.

4 Maatregel 1: Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)

4.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

4.1.1 Beschrijving

Op het overleg van 11 maart 2015 met de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ), de Nederlandse Spoorwegen (NS) en ProRail is over deze maatregel de volgende afspraak gemaakt:

'Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten. NS gaat op korte termijn extra ondersteuning op de trein geven door gekwalificeerde medewerkers op de risicolijnen en de risicotijden. Hiermee wordt de fysieke veiligheid en het gevoel van veiligheid bij de medewerkers vergroot. De details worden hiervan op zeer korte termijn uitgewerkt.' (Bron: kst-28642-60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015).

De extra ondersteuning wordt gegeven door medewerkers Veiligheid en Service (V&S)³¹ en hoofdconducteurs op risicolijnen en bij risicomomenten. Deze maatregel wordt ook wel aangeduid als *dubbele bemensing*. De vakbonden stelden deze maatregel in maart 2015, na consultatie met hun leden, centraal in de onderhandelingen.

Verdere uitwerking

Over de uitwerking van de maatregel spraken NS en de vakbonden op 18 maart 2015 het volgende af: 'Partijen hebben het volgende resultaat bereikt waarbij in gezamenlijkheid in de jaren 2015, 2016 en 2017 wordt toegewerkt naar dubbele bemensing na 22.00 uur 's avonds. Partijen hebben daarbij randvoorwaarden vastgesteld waarbij erkend wordt dat de invulling invloed kan hebben op het bereiken van het perspectief op dubbele bemensing.¹³² Deze maatregel wordt gefaseerd geïmplementeerd. Daarbij moet aangetekend worden dat treinen met meer dan zes treinstellen standaard dubbele bemensing hebben.

Vervolgens zijn over deze maatregel op 9 april 2015 afspraken gemaakt tussen NS, vakbonden en de OR. over de verdere invulling. Met deze maatregel zet NS extra personeel in op treinen waar agressie tegen medewerkers meer dan gemiddeld voorkomt, of waarop medewerkers een onveilig gevoel hebben.

Noot 31 Medewerkers Veiligheid en Service bewaken de sociale veiligheid op de trein en het station en zijn hiervoor speciaal opgeleid. Zij zijn Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en kunnen strafbare feiten signaleren en hiertegen optreden, bijvoorbeeld door het uitschrijven van een proces-verbaal.

Noot 32 Afspraken NS Directie – Vakbonden 18 maart 2015.

Daarbij streeft NS naar een zo snel mogelijke, gefaseerde, realisatie van:

- Fase 1: dubbele bemensing op het nachtnet in de Randstad en de zondagmorgen voor een bepaald aantal eerste treinen (early birds) en op de treinen op donderdag- en zaterdagavond na 22:00 uur, zo snel als mogelijk ingevoerd;
- Fase 2: dubbele bemensing op vrijdagavond na 22:00 uur, nadien zo snel als mogelijk ingevoerd;
- Fase 3: dubbele bemensing op overige dagen tot en met 2017, ingevoerd in overleg met het lokale veiligheidsoverleg waardoor maatwerk kan worden ingezet: in risicotreinen en op risicomomenten.

Het betreft, zo is afgesproken tussen NS en vakbonden³³, een tijdelijke maatregel en NS en de vakbonden hebben afgesproken de maatregel eind 2018 te evalueren. De beleving van sociale veiligheid onder medewerkers wordt periodiek gevolgd.

4.1.2 Doelen

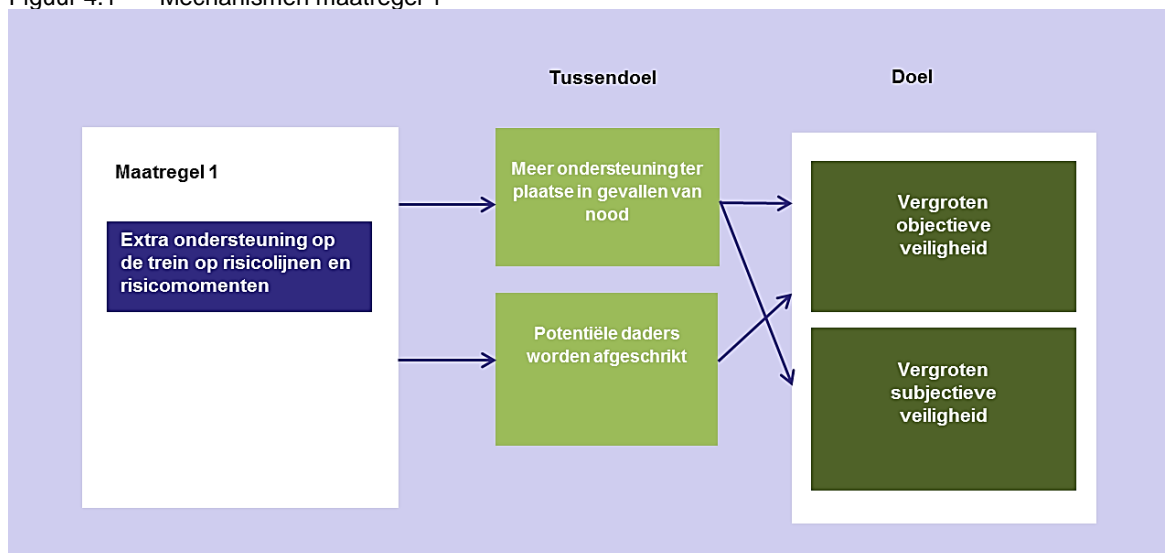
Uit het kamerstuk kst-28642-60 blijkt dat deze maatregel de volgende doelen heeft:

- Het vergroten van de objectieve veiligheid van medewerkers.
- Het vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerkers.

Uit de interviews en uit de vastgelegde afspraken tussen NS Directie en de vakbonden (18 maart 2015) komen de volgende tussendoelen:

- Er is meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood.
- Potentiële daders worden afgeschrikt.

Figuur 4.1 Mechanismen maatregel 1



Noot 33 Afspraken NS Directie – Vakbonden 18 maart 2015.

De mechanismen, schematisch weergegeven in figuur 4.1 zijn de volgende:

- Als er dubbele bemensing is, dan is er meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid van medewerkers vergroot.
- Als er dubbele bemensing is dan is er meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood. Als er meer ondersteuning is dan voelen medewerkers zich veiliger, dit leidt dus tot een verhoging van de subjectieve veiligheid van de medewerkers.
- Als er dubbele bemensing is, dan werkt dit afschrikwekkend voor potentiële daders. Daardoor zijn er minder incidenten. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers vergroot.

4.1.3 Inzichten literatuur

Aangetekend moet worden dat het in ons onderzoek om *dubbele* bemensing op het spoor gaat. Daarover is geen specifiek onderzoek voorhanden. Daarom is gekeken naar menselijk toezicht in een bredere context. In een studie van NIOSH (1996) wordt het alleen optreden van transportmedewerkers 's avonds, 's nachts en 's morgens vroeg als kwetsbaar omschreven: 'One high-risk factor remains difficult to control: transport workers frequently work alone, and they are often on-the-job in the evenings, night, or very early morning hours when they are particularly vulnerable³⁴.

Van Noije en Wittebrood (2008) schrijven het volgende over de invloed van menselijk toezicht:

'Potentiële daders blijken zich vooral zorgen te maken over de kans dat ze gepakt worden en minder over de consequenties die dat eventueel heeft. Om de criminaliteit terug te dringen is het dus belangrijk de pakkans (of in ieder geval de gepercipieerde pakkans) zo groot mogelijk te maken. Het vergroten van de pakkans is binnen deze strategie vooral bedoeld om potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen (waar in de strategie 'rechtshandhaving' het vergroten van de pakkans hoofdzakelijk tot doel heeft daders te kunnen bestraffen). Een belangrijk instrument hierin is menselijk toezicht: het vergroten van het formeel toezicht (bijvoorbeeld de inzet van beveiligingspersoneel en politie), functioneel toezicht (bijvoorbeeld de inzet van conducteurs en huismeesters) en informeel toezicht (bijvoorbeeld in groepjes op stap gaan, inschakelen van burens bij afwezigheid en buurtpreventie).' (Van Noije en Wittebrood 2008, p. 130).

Bij de dubbele bemensing hebben we het over functioneel toezicht en daarover zeggen Van Noije en Wittebrood: 'Er zijn verschillende studies verricht naar de effectiviteit van functioneel toezicht, variërend van huismeesters en conducteurs tot stadswachten. In totaal zijn vijftien evaluaties verschenen [...] De meeste van deze evaluaties laten – als gevolg van de geringe interne validiteit – geen conclusies toe over de effectiviteit van de onderzochte maatregel voor de objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Alleen in de studies van Hesseling et al. (1991), Van Overbeeke (1996) en Bieleman en Snippe (1995) is er sprake van een quasi-experimentele opzet, waardoor rekening kon worden gehouden met

Noot 34 NIOSH (1996). 'Violence in the Workplace: Risk Factors and Prevention Strategies', Current Intelligence Bulletin, no. 57, Atlanta.

alternatieve verklaringen. De inzet van huismeesters in problematische woningcomplexen bleek duidelijk te leiden tot minder diefstal en vandalisme in de semi openbare ruimten (Hesseling et al. 1991). Het aantal inbraken in de woningen bleef echter stabiel. Ook de subjectieve sociale veiligheid veranderde niet na de komst van de huismeesters. Deze landelijke evaluatie liet echter zien dat huismeesters een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Vooral in relatief kleine woningcomplexen waar ook de toegankelijkheid werd beperkt, nam de criminaliteit in de algemene ruimten af. In deze complexen waren de problemen toch al niet al te groot.' (van Noije en Wittebrood 2008, p. 131). Weliswaar hebben deze conclusies van Van Noije en Wittebrood dus deels betrekking op andere functionarissen en op een deels andere context dan die van NS en ProRail, maar ze geven wel een richting aan: functioneel toezicht kan een positief effect hebben op sociale veiligheid.

Bieleman en Snippe (1995) hebben, om het effect van kaartcontroleurs na te gaan, reizigers op vier buslijnen in Groningen ondervraagd. Het betrof een buslijn met veel overlast waar kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met veel overlast waar geen kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met weinig overlast en met kaartcontroleurs, en tot slot een buslijn met weinig overlast en geen kaartcontroleurs. Om het effect van kaartcontroleurs na te gaan, werd een onderscheid gemaakt tussen reizigers die wel en reizigers die geen ervaring hadden met kaartcontroleurs. Uit het onderzoek bleek dat het inzetten van kaartcontroleurs niet had geleid tot een daling van het slachtofferschap onder reizigers. De onveiligheidsgevoelens waren wel afgenomen, maar dit bleek niet het gevolg te zijn van de inzet van kaartcontroleurs. Opvallend is dat een groot deel van de reizigers meende dat door de kaartcontrole en -controleurs de veiligheid in en rondom de bus was toegenomen.' (Van Noije en Wittebrood 2008, p. 132).

Er is ook een omgekeerde werking mogelijk: de aanwezigheid van handhavers kan ook juist onveiligheidsgevoelens opwekken ('zoveel uniformen dan moet er wel wat aan de hand zijn') en kan agressie uitlokken. Dit gegeven is al langer bekend³⁵ maar met name de laatste jaren komen hier meer gegevens over beschikbaar. In Nederland heeft Marnix Eysink Smeets hierover de congruentie-theorie ontwikkeld: de hoeveelheid handhaving moet proportioneel zijn ten opzichte van de gepercipieerde onveiligheid.³⁶ Deze omgekeerde effecten betreffen de onveiligheidsgevoelens van reizigers. In hoeverre deze effecten ook betrekking hebben tot werknemers is op basis van de beschouwde literatuur niet bekend.

Noot 35 Zie Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1982). *Projectsurveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen; Een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling*. WODC, Den Haag. Staatsuitgeverij. Reeks: Onderzoek en beleid 030.

Noot 36 Zie onder andere: Eysink Smeets, M., Moors, H. & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. Zie daarnaast bijvoorbeeld ook: Fallshore, M., Rep, M. & Huisman, A. (2007). *Police Efforts in the Reduction of Fear of Crime in Local Communities – Big Expectations and Questionable Effects*. Grabosky, P.N. (1995). *Trends and Issues in crime and criminal justice*, in: Fear of Crime and Fear Reduction Strategies, en Van de Veer, E., de Lange, M., van der Haar, E. & Karremans, J.C. (2012). *Feelings of Safety: Ironic Consequences of Police Patrolling*, in Journal of Applied Social Psychology.

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit maatregel

Naar aanleiding van bovenstaande passages kunnen we zeggen dat door meer functioneel toezicht door dubbele bemensing de gepercipieerde pakkans toeneemt. Hierdoor kan worden verwacht dat het aantal incidenten afneemt en dus de objectieve veiligheid toeneemt. In welke mate is niet te bepalen. Voorts draagt – bij een proportionele inzet – de dubbele bemensing bij aan een vergroting van de subjectieve veiligheid. Wat proportioneel is, valt echter per definitie vooraf nooit in algemene zin te specificeren.

4.2 Stand van zaken uitvoering

4.2.1 Implementatie

De maatregel wordt stapsgewijs geïmplementeerd. NS geeft aan dat sinds september 2015 de nachtnettreinen op zondag tot en met woensdag (de andere dagen waren al dubbel bemest) en zeventien specifieke treinen op zondagochtend vanwege terugkerend uitgaanspubliek ('de early birds') volledig dubbel bemest zijn. Daarvoor (vanaf juni 2015) gebeurde dit zoveel als mogelijk met de beschikbare bezetting vanuit Veiligheid en Service/NS. De bezetting was daardoor zeer wisselend per nacht: soms wel, soms deels, soms geen dubbele bemensing afhankelijk van de beschikbaarheid van Veiligheid en Serviceteams.

De volgende stap bestaat uit het dubbel bemensen van de treinen op donderdag, vrijdag en zaterdag na 22.00 uur (hier zijn de laatste actie van fase 1 en de actie van fase 2 bijeen genomen, zie 4.1.1.). Hiervoor is 140 fte extra NS-personeel nodig. NS heeft hiervoor in februari 2016 een wervingsbesluit genomen en in het tweede kwartaal van 2017 zal deze maatregel geïmplementeerd zijn³⁷. De laatste fase van de implementatie is het flexibel dubbel bemensen van treinen op zondag tot en met woensdag na 22.00 uur. Hiervoor wordt gelijktijdig met de 140 fte van de vorige fase 60 fte geworven. Ook deze 60 fte zullen in het tweede kwartaal van 2017 starten. NS geeft aan dat zij in eerste instantie gezocht hebben naar mogelijkheden voor het vrijspelen van personeel binnen de huidige bezetting voor de dubbele bemensing. Er werden 27 mogelijke maatregelen gevonden waarmee er capaciteit vrijgemaakt kon worden: bijvoorbeeld de dubbele bemensing op enkele treinen die overdag rijden terug te brengen naar enkele bemensing. Al deze 27 maatregelen bleken uiteindelijk niet realiseerbaar. Daarna is NS aan de slag gegaan met het wervingsbesluit. NS geeft aan dat het werven, selecteren en opleiden van nieuwe mensen een jaar tijd kost. Vervolgens moeten de nieuwe mensen instromen en worden opgenomen in de roosters en ook dat kost tijd.

De implementatie van de maatregel is dus nog niet compleet. De implementatie van de maatregel is omvangrijk (ook in tijd en geld) en duurt volgens planning tot het tweede kwartaal van 2017. In de tussentijd worden deze treinen waar mogelijk dubbel bemest. In

Noot 37 In de tussentijd worden deze treinen dubbel bemest waar mogelijk. In de diverse lokale veiligheidsoverleggen is bepaald welke treinen ten minste dubbel bemest moeten worden, zodat hier gericht capaciteit op wordt ingezet.

de diverse lokale veiligheidsoverleggen is bepaald welke treinen ten minste dubbel bemenst moeten worden, zodat hier gericht capaciteit op wordt ingezet.

4.2.2 Meningen van betrokkenen

NS is tevreden over de voortgang van de maatregel – binnen de gegeven mogelijkheden - zo blijkt uit de interviews. Invoering van de maatregel is complex en kost tijd en geld. De vakbonden hebben weliswaar veel vertrouwen in deze maatregel³⁸, maar geven aan dat zij teleurgesteld zijn dat de implementatie van de maatregel lang op zich laat wachten³⁹ en dat NS de afspraak van dubbele bemensing op alle treinen na 22.00 uur laat varen door op zondag t/m woensdagavond voor flexibele inzet te kiezen.

NS geeft aan dat de ervaring leert dat dubbele bemensing kan leiden tot eerder ingrijpen, ook in situaties waar terughoudendheid wellicht wijzer is, bijvoorbeeld bij een opgefokte reiziger. Daarnaast kan dubbele bemensing leiden tot agressief gedrag van degene die aangesproken wordt, omdat deze zich geïntimideerd of in het nauw gedreven voelt.

Zoals gezegd hebben de vakbonden veel vertrouwen in deze maatregel. Voor hen is het voor personeel een logische maatregel, immers 'Twee staan sterker dan één.'

De kosten van de extra inzet van personeel zijn echter hoog.

Reizigersorganisatie Rover benadrukt dat bemensing op de trein goed en gewenst is, ook dubbele bemensing, maar dat een voorwaarde wel is dat zij op een prettige manier gezag moeten uitstralen en niet op een intimiderende manier. Volgens Rover gebeurt dat wel eens, zeker als er meerdere medewerkers tegelijk door de trein lopen. Rover geeft aan dat het niet gewenst is teveel te focussen op enkele 'rotte appels', maar dat het beter is breder in te zetten op sociale veiligheid voor iedereen: 'liever 'gastheerschap' dan een nauwe focus op toezicht en veiligheid.'

4.3 Eerste resultaten

4.3.1 Objectieve veiligheid

Om inzicht te krijgen in de relatie tussen de dubbele bemensing en de eerste resultaten van de maatregel op objectieve sociale veiligheid, kijken we naar de samenhang tussen de dubbele bemensing en de aantallen geregistreerde incidenten en uitgeschreven UVB's (uitstel van betaling) op de nachtnetten van NS: het reguliere nachtnet en het Brabants nachtnet. Het bleek niet mogelijk om informatie over de early bird-treinen, die ook naar aanleiding van de maatregel dubbel bemenst zijn, uit het registratiesysteem te halen.

Overigens merken we op dat dubbele bemensing ook kan leiden tot een hogere pakkans en dus een toename van UVB's door een betere controle.

Noot 38 De vakbonden stelden (zie 4.1.1.) daarom ook deze maatregel in maart 2015, na consultatie met hun leden, centraal in de onderhandelingen

Noot 39 Volgens afspraak had het eerste wervingsbesluit van NS namelijk al in oktober 2015 klaar moeten zijn.

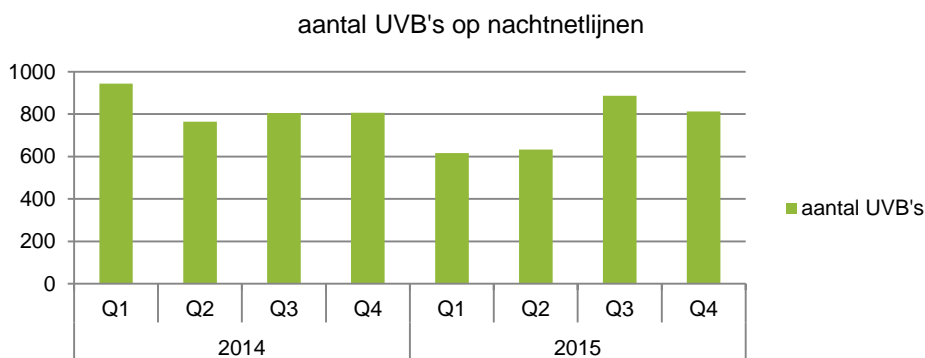
De nachtnettreinen zijn met ingang van september 2015 allemaal dubbel bemenst. Daarvoor (vanaf juni) gebeurde dit zoveel als mogelijk met de beschikbare bezetting vanuit Veiligheid en Service. Dat was daardoor zeer wisselend per nacht: soms wel, soms deels, soms niet afhankelijk van de beschikbaarheid van Veiligheid en Service -teams. We verwachten mogelijke resultaten vanaf het vierde (en mogelijk het derde) kwartaal van 2015.

Uit tabel 4.1 valt op basis van deze kleine aantallen geen ontwikkeling vast te stellen. Het aantal geregistreerde incidenten is te laag om conclusies aan te verbinden. Verder is er (zie figuur 4.2) een toename van het aantal incidenten van diefstal/zakkenrollerij in het vierde kwartaal van 2015. Het aantal uitgeschreven UVB's in het vierde kwartaal van 2015 komt echter overeen met het aantal in de hetzelfde kwartaal een jaar eerder (Q4-2014), er is dus geen eenduidige samenhang te constateren.

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde incidenten op regulier nachtnet en Brabants nachtnet

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
agressie en geweld	0	3	3	5	11	6	2	2	1	11
verbale agressie	0	3	1	4	8	5	2	2	1	10
fysieke agressie	0	0	2	1	3	1	0	0	0	1
diefstal/zakkenrollerij	1	2	2	1	6	2	1	1	6	10
overlast	9	11	7	14	41	12	12	10	5	39
vandalisme	0	1	0	0	1	1	1	0	1	3

Figuur 4.2 Aantal uitgeschreven UVB's op regulier nachtnet en Brabants nachtnet⁴⁰



4.3.2 Subjectieve veiligheid

Er zijn geen gegevens beschikbaar over het gevoel van veiligheid van de medewerkers specifiek op risico treinen (en risicomomenten).

Noot 40 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten.

4.4 Samenvatting

- De maatregel 'Extra ondersteuning door medewerkers op de trein op risicolijnen en risicomomenten' betreft de dubbele bemensing door medewerkers van Veiligheid en Service en hoofdconducteurs op risicolijnen en risicomomenten. Deze maatregel wordt ook wel aangeduid als 'dubbele bemensing'.
- Het doel van de maatregel is het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers.
- Daaraan liggen de volgende gedachten ten grondslag. Als er dubbele bemensing is, dan is er meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid van medewerkers vergroot. Voorts voelen medewerkers zich veiliger als er dubbele bemensing is, dit leidt dus tot een verhoging van de subjectieve veiligheid van de medewerkers. Ten slotte werkt de dubbele bemensing afschrikkend voor potentiële daders. Daardoor zijn er minder incidenten waardoor de objectieve veiligheid voor medewerkers wordt vergroot.
- Op basis van literatuur zijn er aanwijzingen dat de maatregel van invloed kan zijn op het vergroten van de sociale veiligheid op het spoor. Door meer functioneel toezicht door dubbele bemensing neemt de gepercipieerde pakkans toe en zijn mogelijke daders afgeschrikt. Daardoor kan worden verwacht dat het aantal incidenten afneemt en dus de objectieve veiligheid toeneemt. Voorts draagt – bij een proportionele inzet – naar verwachting de dubbele bemensing bij aan het vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerker (en reizigers).
- De implementatie van de maatregel verloopt gefaseerd en is nog niet compleet. De dubbele bemensing op het nachtnet en early bird-treinen is gerealiseerd per september 2015. Wat nog niet gerealiseerd is, is de dubbele bemensing op treinen vanaf 22 uur op donderdag tot en met zondag. De implementatie van de maatregel is omvangrijk (ook in tijd en geld) en duurt volgens planning tot het tweede kwartaal van 2017.
- We zien nog geen resultaten ten aanzien van objectieve veiligheid op de nachtnettreinen. Het aantal geregistreerde incidenten binnen de onderzochte groep 'dubbel bemenste treinen' is te klein om uitspraken over te kunnen doen. Het aantal uitstellingen van betaling, 'zwartrijders', is niet teruggelopen. Ook zijn er geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de subjectieve veiligheid van de medewerkers op risicolijnen en -momenten.

5 Maatregel 2: Meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen

In dit hoofdstuk kijken we naar maatregel 2 die uit twee onderdelen bestaat die we in dit hoofdstuk apart beschrijven: 2a) meer cameratoezicht op stations en 2b) proef met beeldschermen.

2a) Meer cameratoezicht op stations

5.1 Hoe ziet maatregel 2a er uit?

5.1.1 Beschrijving

In de brief aan de Tweede Kamer waarin het maatregelenpakket wordt gepresenteerd is de volgende afspraak geformuleerd:

*'Meer cameratoezicht op stations en in de treinen. In overleg met NS, ProRail en IenM worden dit jaar op kleine en middelgrote stations die de hoogste prioriteit hebben of waar incidenten hebben plaatsgevonden camera's bijgeplaatst.'*⁴¹

Verdere uitwerking

In de verdere uitwerking wordt in overleg met NS, ProRail en IenM bepaald dat op 30 kleine - en middelgrote stations camera's worden geplaatst⁴². De keuze voor dit aantal van 30 stations is gebaseerd op de incidenten die hebben plaatsgevonden en de ervaringen van de security-managers van NS en van de lokale vervoerders⁴³ van de stations⁴⁴. De camerabeelden kunnen 24 uur per dag live uitgekeken worden in de speciale toezichtruimtes van NS en ook in die van ProRail. Dit gebeurt naar aanleiding van meldingen. De beelden worden opgeslagen zodat deze gebruikt kunnen worden voor opsporing en vervolging. Begin 2016 is een aanbesteding uitgeschreven voor vaste camera's op alle dertig stations.

Het belangrijkste wettelijke regime waaronder de camera's zijn opgehangen is de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Daarin is aangegeven dat de camera's ingezet mogen worden voor het bewaken en beveiligen van personen en goederen.

Noot 41 Kamerstuk 28642 nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.

Noot 42 Kamerstuk 28642 nummer 63, brief aan de Tweede Kamer 2 juli 2015.

Noot 43 8 van de 30 stations zijn door de lokale vervoerders opgevoerd aldus ProRail.

Noot 44 Er is een lijst opgesteld van stations op basis van incidenten en ervaring. Van de 30 stations waar uiteindelijk de structurele camera's worden opgehangen, zijn er 24 stations die door NS zijn aangegeven als 'sociaal onveilig' en 8 stations die door de lokale vervoerders zijn aangegeven als 'sociaal onveilig' (toelichting ProRail).

Bij de uitvoering van deze maatregel wordt voorrang gegeven aan de twaalf meest prioritaire stations van deze 30 stations, die krijgen zo snel mogelijk tijdelijke camera's. Met de 12 tijdelijke camera's wordt 24/7 beeldopname gerealiseerd waarmee er bij incidenten altijd een reconstructie kan worden gemaakt op basis van historische beelden die 7 dagen worden bewaard. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van live view, maar het live uitkijken van camerabeelden was niet het doel van de tijdelijke camera's op de 12 prioritaire stations.

5.1.2 Doelen

Uit kst-28642-63 en de interviews halen we de volgende doelen en tussendoelen voor deze maatregel.

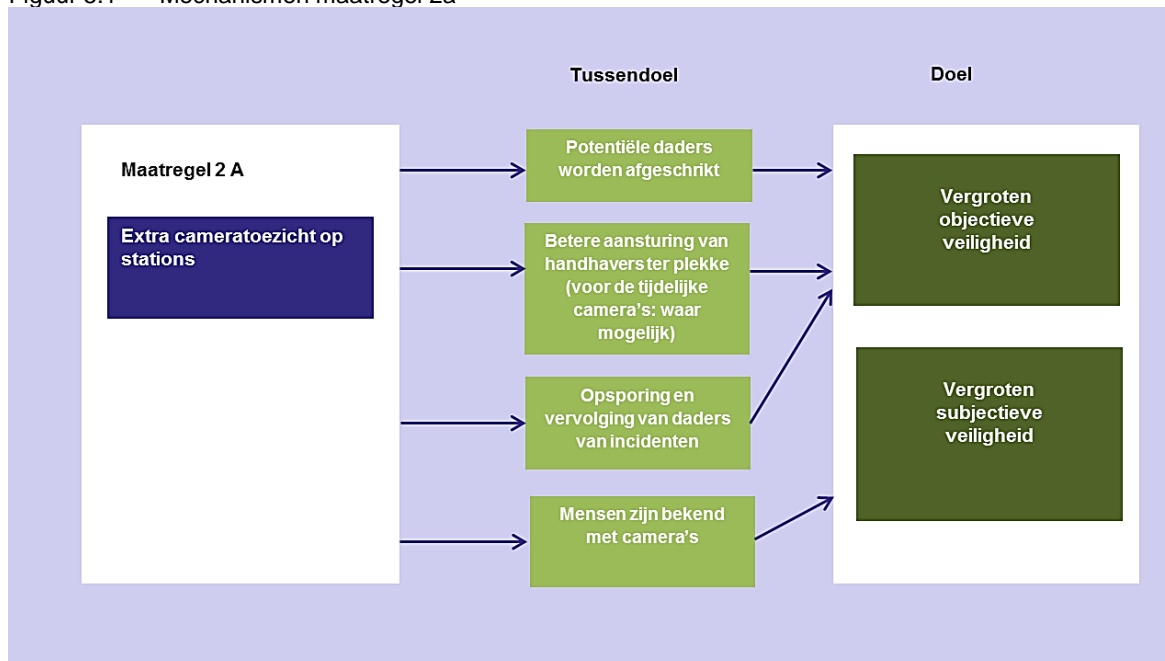
Doelen:

- Vergroten van de objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- Vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Tussendoelen:

- Potentiële daders worden afgeschrikt.
- Betere aansturing van handhavers ter plekke (voor de tijdelijke camera's: waar mogelijk)
- Opsporing en vervolging van daders van incidenten
- Mensen zijn bekend met camera's

Figuur 5.1 Mechanismen maatregel 2a



We zien de volgende logica:

- Door de aanwezigheid van camera's vergroot de gepercipieerde pakkans en daardoor worden potentiële daders afgeschrikt. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe.
- Door het live meekijken bij incidenten kunnen de handhavers ter plekke, of die ter plekke gaan, beter aangestuurd worden. Daardoor worden meer daders gepakt en neemt de objectieve veiligheid toe.
- Door het gebruik van opgeslagen beelden worden daders van incidenten opgespoord en vervolgd. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe.
- Door de zichtbare aanwezigheid van camera's, zijn/worden mensen bekend met cameratoezicht en daardoor voelen medewerkers en reizigers zich veiliger.

5.1.3 Inzichten literatuur

Cameratoezicht kan volgens de literatuur op verschillende manieren bijdragen aan de sociale veiligheid. Deze manieren beschrijven we in deze paragraaf. Aangezien 2 van de 8 maatregelen camera's betreffen gaan we hier iets uitgebreider op het onderwerp in.

Afschrikking potentiële daders

Diverse onderzoeken onder veroorzakers van overlast (daders), tonen aan dat camera's preventief kunnen werken. Het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen heeft op sommige daders een afschrikwekkend effect waardoor ze afzien van het plegen van een voorgenomen daad. Maar dat geldt alleen voor daders die vooraf een inschatting maken van de risico's van hun handelen; de rationele daders. Camera's hebben minder preventief effect op impulsieve daders, bijvoorbeeld verwarde personen, of personen onder invloed van drank, drugs of hevige emoties. Het afschrikwekkende effect van camera's is het grootst te zijn op criminelen die eerder zijn veroordeeld op basis van camerabeelden, blijkt uit recent Nederlands onderzoek onder veroordeelde daders⁴⁵ en onderzoek onder Britse winkeldieven⁴⁶.

Aanwezigheid van camera's vergroot het veiligheidsgevoel

Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over de relatie tussen camera's en veiligheidsgevoel? Er kan worden geconcludeerd dat camera's zowel positief als negatief kunnen inwerken op het veiligheidsgevoel. Welke van de twee effecten wordt bereikt, hangt af van de plek, de mensen op die plek, hun verwachtingen en hun eerdere ervaringen. Mensen die zich al onveilig voelen, zullen in een camera een bevestiging van dat gevoel zien, terwijl mensen die zich veilig voelen de camera waarschijnlijk niet eens bewust waarnemen.

In de Amsterdamse metro is een onderzoek gehouden onder reizigers. Hierbij werd ook aandacht gevestigd op het belang van communicatie over cameratoezicht. Reizigers kregen informatie over het cameratoezicht via posters waarop bijvoorbeeld stond: "Op deze lijn houden we 32 oogjes in het zeil" of "Hoe prettig voel je je als je weet dat er nu iemand naar je kijkt?" Het onderzoek wees uit dat de posters leidden tot een verslechtering van het

Noot 45 A. van Schijndel et al. (2012). *Daders over cameratoezicht*, Politie & Wetenschap/Reed Business: Amsterdam.

Noot 46 Gill, M. (2003). 'What do offenders think about CCTV?', in: Crime Prevention and Community Safety.

veiligheidsgevoel: mensen gingen zich gemiddeld onveilig voelen. Het materiaal leek positief van aard, maar onder de oppervlakte werd reizigers te verstaan gegeven dat het noodzakelijk is om waakzaam te zijn.⁴⁷ Cameratoezicht heeft dus niet voor iedereen een geruststellende boodschap doordat sommige mensen denken: "Het zal hier wel onveilig zijn, anders zou er geen cameratoezicht nodig zijn"⁴⁸ Uit onderzoek van DSP-groep onder voorbijgangers blijkt dat camera's in de openbare ruimte tot twee verschillende reacties kunnen leiden. De ene reactie is positief: 'Ik zie een camera en dat geeft me een veilig gevoel – er wordt hier toezicht gehouden', terwijl de tweede reactie negatief is: 'Ik zie een camera en dat geeft me een onveilig gevoel – kennelijk is het hier zo onveilig dat het nodig is'.⁴⁹

Uit een groot onderzoek in dertien cameragebieden in het Verenigd Koninkrijk (Gill, 2005) blijkt dat de tweede redenering het meest voorkomt: degenen die weten dat er camera's hangen voelen zich gemiddeld onveilig dan degenen die dat niet weten. Eerder onderzoek heeft dat negatieve effect van zichtbare veiligheidsmaatregelen ook aangetoond. Bijvoorbeeld in Amerikaanse steden (Schweitzer, 1999) blijkt dat het onveiligheidsgevoel toeneemt naarmate er meer bordjes voor buurtpreventie worden opgehangen. Het vertrouwen in andere personen op straat neemt af op plekken waar meer signalen zijn die wijzen op mogelijke problemen. Ook in Hamburg blijkt dat camera's door voorbijgangers niet in verband worden gebracht met positieve zaken zoals veiligheid of bescherming, maar doen denken aan onveiligheid en criminaliteit.⁵⁰

Maar uit onderzoek middels enquêtes onder bewoners van gebieden met cameratoezicht blijkt juist dat de meerderheid van de mensen zegt dat ze zich veiliger voelen als ergens camera's hangen (o.a. Flight et al, 2011) Amsterdam.⁵¹

Pro-actie

In theorie is het aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid. Met behulp van de camera's kunnen beginnende incidenten worden waargenomen waarna er gereageerd kan worden door de politie of andere toezichthouders. Beginnende incidenten kunnen op die manier in de kiem worden gesmoord en, als de fysieke reactie te laat komt om het incident te voorkomen, kan cameratoezicht alsnog helpen bij het volgen en aanhouden van (vluchtende) verdachten of bij de opsporing achteraf.

Rechtstreeks cameratoezicht is echter niet altijd succesvol, er zijn een paar belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste zijn er technische randvoorwaarden. Uit het al genoemde

Noot 47 Flight, S. (2016). Evaluatie pilot beeldschermen Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen – Eindrapport.

Noot 48 Eysink Smeets, M. (2013). 'Waarom Oogje het wel heeft begrepen', in: S. Flight (red.) Cameratoezicht en Design, Stichting Veilig Ontwerp en Beheer en Ministerie van Veiligheid en Justitie: Den Haag.

Noot 49 Flight, S., van Egmond, P., & Hulshof, P. (2011). Evaluatie cameratoezicht Amsterdam, Een evaluatie, elf cameraprojecten. DSP-groep: Amsterdam.

Noot 50 Zurawski, N. (2008). 'Crime, Maps and Meaning: Views from a Survey on Safety and CCTV in Germany'. In: Surveillance & Society, 5(1), pp. 51-72.

Noot 51 Flight, S., van Egmond, P., & Hulshof, P. (2011). Evaluatie cameratoezicht Amsterdam, Een evaluatie, elf cameraprojecten. DSP-groep: Amsterdam.

onderzoek van Gill (2005) in het Verenigd Koninkrijk⁵² blijkt dat veel camera's op verkeerde plekken worden opgehangen waardoor de problemen niet in beeld zijn. Ook moet er goed worden nagedacht over de gewenste technische kwalificaties van de camera's. Als het doel is om toezicht te houden in uitgaansgebieden spreekt het voor zich dat de meeste incidenten 's avonds of 's nachts gebeuren en dat er dus camera's moeten worden aangeschaft die voldoende lichtgevoelig zijn om ook bij duisternis bruikbare beelden te leveren. Ten tweede zijn er organisatorische randvoorwaarden. Het moet voor de observanten in de toezichtcentrale duidelijk zijn wat de uitkijkpdracht is, op welke wijze hij dit bij welke partij moet melden en er moet capaciteit ter plekke zijn voor het opvolgen van de meldingen.

Repressie

De mogelijke meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf is in theorie groot. Sterker nog: de eerste bewakingscamera's die ongeveer veertig jaar geleden zijn aangeschaft door ondernemers zijn alleen maar gebruikt om beelden op te nemen voor opsporing achteraf. Toch is de meerwaarde van cameratoezicht voor de opsporing nog bijna nooit overtuigend aangetoond in onderzoek. Dat komt doordat het vrijwel onmogelijk blijkt een directe koppeling te leggen tussen enerzijds de inzet van een camera en anderzijds de opsporing. Dat ligt voor een deel aan de wijze waarop opbrengsten worden geregistreerd. In toezichtcentrales wordt meestal wel geregistreerd hoeveel en welke incidenten rechtstreeks zijn waargenomen en of er politie ter plaatse kwam, maar of dat vervolgens ook leidt tot meerwaarde in de opsporing speelt zich meestal 'buiten beeld' van de centrale af. De registratiesystemen van de politie en het Openbaar Ministerie bevatten geen standaard informatie over de rol die camerabeelden hebben gespeeld.

Het is overigens niet alleen een kwestie van registratie: het komt ook doordat het zeldzaam is als camerabeelden het ultieme stukje bewijs opleveren. In heel veel gevallen leveren camerabeelden indirect informatie op die bruikbaar is in combinatie met informatie die op een andere wijze is verzameld. Camerabeelden leiden vaak tot het 'opplussen' van lopende onderzoeken. Zo kunnen beelden een getuigenverklaring bevestigen of ontcrachten, waarna het reguliere politiewerk het overneemt. Met beelden kan de politie bijvoorbeeld aantonen dat iemand op een bepaalde plek en tijd aanwezig was. Dat is soms al genoeg om het onderzoek verder te helpen, maar dat dit met behulp van camerabeelden werd vastgesteld is vaak niet zichtbaar in het dossier.

In elk geval is duidelijk dat er een sterke relatie bestaat tussen de kwaliteit van het rechtstreekse toezicht in de toezichtcentrale en de waarde van cameratoezicht voor opsporing. In cameraprojecten waar geen rechtstreeks toezicht is – en bij het cameratoezicht op de twaalf stations is dit slechts sporadisch het geval! – is de opsporing achteraf vaak ook minder intensief en minder succesvol.

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit

De mechanismen die in deze maatregel aan bod komen, kunnen we, gezien de zojuist weergegeven wetenschappelijke literatuur, als volgt beoordelen. Van preventie (afschrikking en het vergroten van het veiligheidsgevoel) wordt een beperkt effect verwacht. De

Noot 52 Zie ook de vele voorbeelden bij <http://www.slimbekeken.nu/>.

afschrikking van daders werkt ten slotte vooral bij rationele daders. Pro-actie is potentieel effectief en ook van repressie kan effect verwacht worden, mits dit goed wordt ingezet en georganiseerd. Direct effect van camera's op het subjectief veiligheidsgevoel werkt soms wel en soms niet. De opsporing achteraf is potentieel effectief. Ook live meekijken en ingrijpen zou kunnen werken.

5.2 Stand van zaken met betrekking tot uitvoering

5.2.1 Implementatie

Vooruitlopend op het installeren van de vaste camera's op 30 stations zijn op 12 prioritaire stations tussen 3 september en 2 oktober 2015 tijdelijke (mobiele) camera's opgehangen. In totaal zijn er op deze 12 stations 140 camera's geplaatst, gemiddeld 12 camera's per station. Bij de andere 18 van de 30 in de maatregel genoemde stations zijn nog geen camera's opgehangen.

De tijdelijke camera's nemen beelden op. De tijdelijke camera's worden niet standaard live uitgekeken. Dit is een beleidsmatige keuze geweest om de camera's versneld te kunnen realiseren. Door te kiezen voor deze technisch beperkter camera's wordt de Europese aanbestedingsgrens niet overschreden en kon een snelle tijdelijke uitrol worden gerealiseerd. Wel is er voor gezorgd dat, indien zich een (zwaar) incident voordoet, er eventueel kan worden uitgekeken en is er daarom voor gezorgd dat op de LTR (Landelijke Toezicht Ruimte van NS) en de CRR (Centrale Regie Ruimte van ProRail) een aparte server met beeldscherm (aparte werkplek) geplaatst wordt. De beelden van de tijdelijke camera's hebben echter, op het moment dat er veel gebruik van wordt gemaakt, door de vereiste bandbreedte via 4G te lijden aan kwaliteitsverlies. De beelden kunnen conform het normale proces worden opgevraagd bij de CRR.

ProRail schreef een aanbesteding uit voor permanente camera's op alle 30 stations. Deze aanbesteding is gestopt door ProRail voordat een opdracht werd verstrekt. ProRail besloot daartoe, omdat marktpartijen dusdanig veel technische vragen stelden en hierdoor de verwachting was dat dit niet zou leiden tot een kosteneffectieve oplossing.

ProRail heeft inmiddels een nieuwe, aangepaste aanbesteding in gang gezet. In de nieuwe aanbesteding worden camera zichtplannen opgenomen om de locatiekenmerken op stations voor marktpartijen te verduidelijken, en daarnaast draadloze camera's mogelijk te maken. De fysieke uitrol is gepland vanaf juni 2016 (de 12 geprioriteerde stations krijgen hierbij voorrang) en de afronding vindt naar verwachting in december 2016 plaats. De permanente camera's op de 30 stations zullen wel proactief worden uitgekeken.

Belangrijk om te weten is dat er al eerder camera's zijn geplaatst op 48 andere stations (grote stations of stations met een verhoogd risico). Deze vallen buiten het maatregelenpakket. De beelden van deze camera's worden proactief uitgekeken. Bij het uitkijken wordt gelet op afwijkend gedrag.

5.2.2 Meningen van betrokkenen

Enkele respondenten van de NS geven aan dat het slechts sporadisch live uitkijken van de camera's de mogelijke effectiviteit beperkt. Daarbij merken we op dat er hierbij een beleidsmatige keuze is gemaakt om camerabeelden alleen incidenteel naar aanleiding van meldingen te bekijken.

Diverse betrokken partijen constateren dat de NS in meerdere zaken ondersteunend beeldmateriaal heeft geleverd, dat uiteindelijk heeft geleid tot veroordeling. Of de veroordeling ook zonder dit beeldmateriaal tot stand was gekomen is echter niet bekend.

De vakbonden geven aan zich te kunnen vinden in deze maatregel. NS is met name blij met de mogelijkheid dat er beelden van incidenten opgenomen zijn, waardoor de daders beter opgespoord en vervolgd kunnen worden.

Op basis van de Stationsbelevingsmonitor hebben we inzicht in de meningen van reizigers over cameratoezicht. In de Stationsbelevingsmonitor is op stations met cameratoezicht een aantal stellingen opgenomen over cameratoezicht. Respondenten konden met een rapportcijfer van 1 tot 10 aangeven in hoeverre zij het eens waren met de stellingen. In totaal werden 842.289 respondenten ondervraagd. Van hen gaf ongeveer een derde aan dat zij op de hoogte was van het cameratoezicht. Uit tabel 5.1 blijkt dat respondenten redelijk positief zijn over de werking van camera's op de stations. Zij denken met name dat cameratoezicht bewijsmateriaal levert voor de politie. In beperktere mate geven zij aan dat camera's hen een veilig gevoel geven.

Tabel 5.1 Stellingen over cameratoezicht

	Gemiddeld rapportcijfer
Positieve stellingen	
Door het cameratoezicht wordt dit station veiliger	6,9
Het cameratoezicht geeft mij een veilig gevoel	6,6
Cameratoezicht levert bewijsmateriaal voor de politie	7,5
Met cameratoezicht kan er sneller op incidenten worden gereageerd	7,1
Negatieve stellingen	
Ik vind cameratoezicht een aantasting van de privacy	4,2
Cameratoezicht leidt tot een verplaatsing van problemen naar elders	5,0

5.3 Eerste resultaten

Het aantal keer dat er op basis van live toezicht is ingegrepen en het aantal keer dat de beelden veilig zijn gesteld om te gebruiken voor opsporing of vervolging, zegt iets over de verdere implementatie en het bereiken van tussendoelen. Er was sporadisch sprake van live toezicht (en daar is geen registratie van bijgehouden), maar dit was ook niet het primaire beoogde doel van de tijdelijke camera's.

In totaal zijn er gedurende de zes maanden dat de tijdelijke camera's er hangen op de twaalf stations veertien keer beelden veilig gesteld, het is alleen niet duidelijk of dit in het kader van sociale veiligheid was of voor andere zaken als trainingsdoeleinden van personeel. Op de helft van de stations (6) zijn geen enkele keer beelden opgevraagd. Het kan overigens betekenen dat op deze stations geen incidenten hebben plaatsgevonden, maar het zou ook kunnen dat die er wel zijn geweest, maar dat betrokkenen niet wisten hoe ze beelden op moeten vragen; dat de camera's niet de juiste plekken in beeld brachten of niet werkten; of dat er bij de afhandeling van de incidenten geen beelden nodig waren.

5.3.1 Objectieve veiligheid

In februari 2016 is een beknopte effectevaluatie gehouden⁵³ waarin de eerste resultaten van deze maatregel worden beschreven. Wij nemen de resultaten van deze evaluatie over en hebben de analyse niet nogmaals gedaan. In de analyse is gebruik gemaakt van de incidentenregistraties van NS en het Klant Tevredenheid Onderzoek (KTO) van NS. Flight trekt de volgende conclusies ten aanzien van objectieve veiligheid: 'Er is geen eenduidige ontwikkeling in de *objectieve veiligheid*. Op de helft van de stations waar cameratoezicht is ingevoerd steeg het aantal geregistreerde incidenten en op de andere helft daalde het juist. Gemiddeld steeg het aantal incidentenregistraties op de stations met cameratoezicht. Wel is er sprake van een relatieve verbetering ten opzichte van stations zonder camera's, maar die is niet significant.'

5.3.2 Subjectieve veiligheid

De mate waarin reizigers de veiligheid op stations beoordelen, wordt gemeten aan de hand van de Stationsbelevingsmonitor (SBM). In deze monitor worden standaard twee vragen voorgelegd over veiligheidsbeleving:

- Ik ervaar de directe omgeving van dit station als prettig.
- Ik voel me veilig op dit station 's avonds na 19.00 uur.

Samen leiden deze stellingen tot een score op een schaal van 1 tot 10 waardoor het resultaat als een rapportcijfer voor veiligheidsbeleving wordt beschouwd. De rapportcijfers staan vermeld in figuur 5.2. We onderscheiden de 12 stations waar camera's gekomen zijn (de 12 'maatregel'-stations), met stations waar al cameratoezicht was en stations waar geen cameratoezicht is⁵⁴. In bijlage 7 beschrijven we welke stations dat zijn en hoe we hierbij precies te werk zijn gegaan.

Uit de resultaten blijkt dat de stations waar naar aanleiding van de maatregel tijdelijke camera's geplaatst zijn, een lichte stijging laten zien vanaf het tweede kwartaal van 2015 van 6,5 naar 6,7 in het vierde kwartaal van 2015. Deze stijging zien we echter ook bij stations die al eerder cameratoezicht hadden en –over de hele linie – bij stations zonder

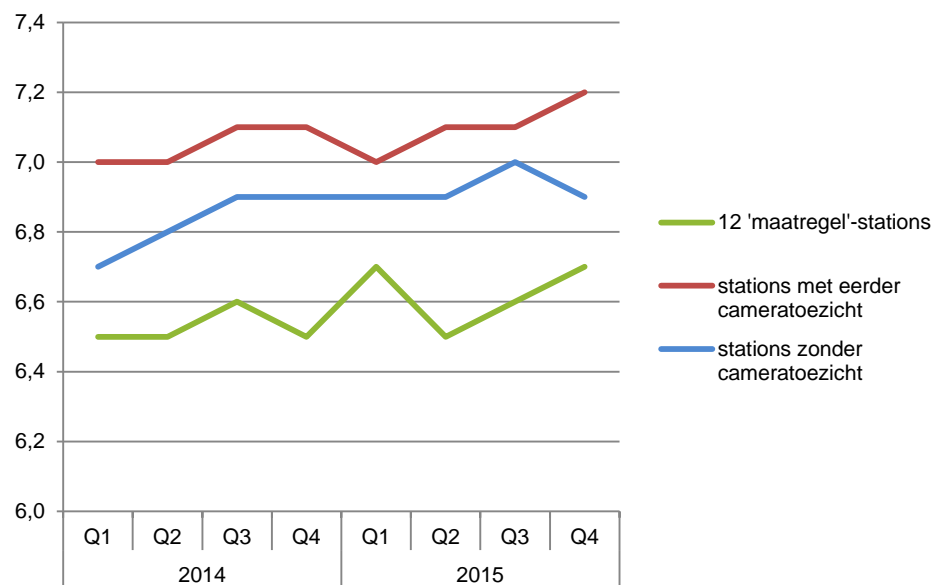
Noot 53 In opdracht van ProRail: Flight, S. (2016). *Cameratoezicht op twaalf prio-1 stations-Beknopte effectevaluatie*. Amsterdam.

Noot 54 Een klein aantal stations kreeg in Q1-2016 cameratoezicht. Deze stations tellen in de resultaten mee als stations zonder cameratoezicht.

cameratoezicht. Er lijkt hier dus niet of nauwelijks sprake te zijn van een aantoonbaar resultaat. Ook Flight (2016) keek naar het resultaat van de camera's op subjectieve veiligheid en vond geen aantoonbaar resultaat.

Dat de 'maatregelstations' het slechts scoren op veiligheidsbeleving is overigens te verwachten: de maatregel is ingezet bij stations waar incidenten hebben plaatsgevonden en die door (o.a.) security-managers van NS zijn geoormerkt als onveilig.

Figuur 5.2 Cameratoezicht op stations: rapportcijfer veiligheidsbeleving op stations⁵⁵



5.4 Samenvatting

- De maatregel *meer cameratoezicht op stations* bestaat uit het plaatsen van camera's op 30 stations waar de sociale veiligheid in het geding is.
- Het doel van de maatregel is het vergroten van de objectieve en de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- Daaraan liggen de volgende gedachten ten grondslag. Preventie: door de aanwezigheid van camera's vergroot de gepercipieerde pakkans en daardoor worden potentiële daders afgeschrikt. Ook voelen medewerkers en reizigers zich veiliger door de zichtbare aanwezigheid van camera's. Pro-actie: door het live meekijken bij incidenten kunnen de handhavers ter plekke (of handhavers die die ter plekke gaan) beter aangestuurd worden. Daardoor worden meer daders gepakt en neemt de objectieve veiligheid toe. Repressie: door het gebruik van opgeslagen beelden worden daders van incidenten opgespoord en vervolgd. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe.
- Op basis van literatuur kan er resultaat verwacht worden volgens de volgende mechanismen: afschrikking, pro-actie (ingrijpen bij het waarnemen van incidenten) en

Noot 55 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten.

repressie (opgeslagen beelden gebruiken voor opsporing en vervolging). De literatuur is niet eenduidig over het antwoord op de vraag of de aanwezigheid van camera's bijdraagt aan het vergroten van veiligheidsgevoelens.

- De maatregel is beperkt geïmplementeerd: op twaalf van de dertig stations hangen tijdelijke camera's die niet live worden uitgekeken. Dit zijn prioriteitenstations waar de sociale veiligheid het slechtste was. De verwachting is dat er eind 2016 op alle dertig stations vaste camera's hangen: de camera's op tijdelijke stations worden vervangen en op de overige 18 stations worden camera's geplaatst. De vaste camera's worden wel live uitgekeken.
- Gedurende 6 maanden zijn er van de 140 camera's in totaal veertien keer beelden opgevraagd. Het is onduidelijk of dit heeft bijgedragen aan de opsporing en vervolging. De camera's zijn sporadisch live uitgekeken, er is geen registratie van bijgehouden.
- We zien nog geen duidelijke resultaten van het invoeren van het cameratoezicht op de 12 stations ten aanzien van de objectieve of subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers. Het aantal incidenten is niet eenduidig afgenomen en de veiligheidsgevoelens zijn niet meer dan op andere camera-stations toegenomen.
De grootste meerwaarde van camera's op de stations is de mogelijkheid direct in te grijpen bij (beginnende) incidenten: de pro-actie. Als de permanente camera's geïnstalleerd zijn, worden de beelden live uitgekeken en kan de mogelijke effectiviteit van de maatregel worden vergroot.

2b) Proef met beeldschermen

5.5 Hoe ziet de maatregel 2b er uit?

5.5.1 Beschrijving

In de brief aan de Tweede Kamer waarin het maatregelenpakket is gepresenteerd staat de volgende afspraak geformuleerd:

*'Door het plaatsen van beeldschermen kan het effect van camera's op stations vergroot worden. Op de beeldschermen zien de mensen zelf wat de camera registreert. Om te bekijken hoe effectief dit is, start dit voorjaar een pilot op een aantal stations. De pilot met beeldschermen wordt na een jaar geëvalueerd.'*⁵⁶

Verdere uitwerking

Op twee stations is een pilot met beeldschermen gehouden om de bekendheid van cameratoezicht op de stations te vergroten. Voor de pilot zijn twee stations uitgekozen: Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen. Deze stations zijn gekozen door veiligheidsexperts van ProRail en NS op basis van problemen met jeugd, rondhangend uitgaanspubliek en overlast van zwervers en anderen. Op beide stations is al langere tijd cameratoezicht. Op zes beeldschermen per station worden camerabeelden getoond waarop mensen zichzelf zien. Deze 'spiegel' wordt afgewisseld met beelden van andere camera's en met foto's uit

Noot 56 Kamerstuk-28642 nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.

de toezichtcentrale. Daarnaast wordt informatie getoond over het live toezicht en het cameratoezicht. De maatregel is in opdracht van ProRail geëvalueerd (Flight, 2016) en de bevindingen zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

5.5.2 Doelen

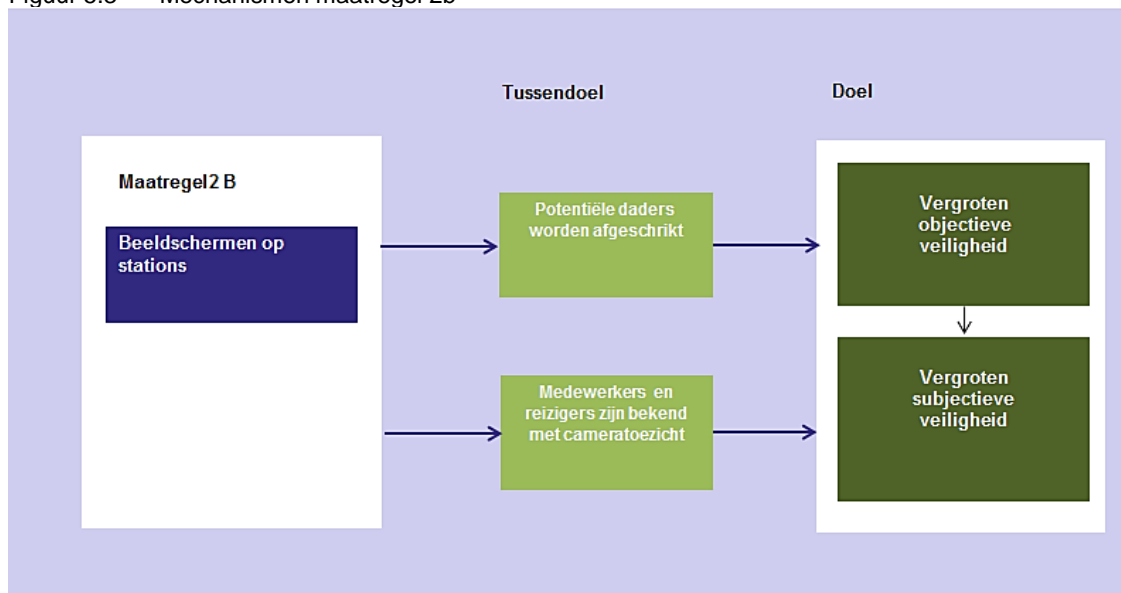
Uit de documenten en de interviews komen de volgende doelen voor deze maatregel:

- Het vergroten van de objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- Het vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Tussendoelen zijn:

- Potentiële daders worden afgeschrikt.
- Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht.

Figuur 5.3 Mechanismen maatregel 2b



De beoogde werking van de maatregel is als volgt:

- Door de beeldschermen zijn potentiële daders en overlastgevers zich bewust van het aanwezige cameratoezicht. Daardoor schatten zij de pakkans hoger in. Daardoor worden ze afgeschrikt en zijn zij minder geneigd incidenten te plegen, waardoor de objectieve veiligheid vergroot wordt.
- Door de beeldschermen zichtbaar te plaatsen zijn medewerkers en reizigers bekend met het cameratoezicht. Daardoor voelen zij zich veiliger.

5.5.3 Inzichten literatuur

Flight (2016) heeft als onderdeel van de evaluatie van de maatregel een literatuuronderzoek gedaan. Op basis van de literatuur constateert hij dat het niet aannemelijk is dat potentiële criminelen en veroorzakers van overlast hun gedrag zullen aanpassen door de

beeldschermen. Impulsieve daders houden geen rekening met risico's, bijvoorbeeld omdat ze onder invloed zijn van drank, drugs of hevige emoties, en laten zich dus ook niet weerhouden door een camera of een beeldscherm, is de verwachting. De groep rationele daders wist waarschijnlijk al dat er cameratoezicht was.

Op het veiligheidsgevoel zou er bij sommige reizigers wel een effect kunnen zijn. Maar het is niet vanzelfsprekend dat dit een positief effect zal zijn. We zagen al dat er onderzoeken bestaan waaruit bleek dat mensen die op cameratoezicht worden gewezen zich daar juist onveiliger door gingen voelen. Het blijkt cruciaal te zijn om onderscheid te maken tussen type reiziger (mensen die weinig reizen zijn gevoeliger voor informatie over camera's), het soort gebied (in een station werkt informatie over cameratoezicht anders dan in een uitgaansgebied) en de verwachtingen die mensen van een gebied hebben (in een woonwijk waar mensen geen camera's verwachten kan informatie over camera's een ander effect hebben op het veiligheidsgevoel dan op een station waar mensen wel camera's verwachten).

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit maatregel

Op basis van de literatuur kunnen we niet op voorhand stellen of meer bekendheid van cameratoezicht tot een veiliger of juist een onveiliger gevoel zal leiden.

5.6 Stand van zaken uitvoering

5.6.1 Implementatie

In oktober 2015 zijn op de stations Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen op elk station zes beeldschermen geplaatst die camerabeelden laten zien. (Flight, 2016).

De beeldschermen blijven hangen tot er een definitief besluit wordt genomen over verlenging, beëindiging of uitrol van deze pilot naar andere stations. Dit besluit wordt genomen na een 2-meting waarin wordt bepaald of de beeldschermen op langere termijn wellicht toch tot meer (ervaren) veiligheid leiden.

5.6.2 Mening van betrokkenen

De verschillende partijen die wij spraken voor de evaluatie van het maatregelenpakket (o.a. ProRail, NS, IenM) zijn allemaal voorstander van cameratoezicht en zijn benieuwd of de beeldschermen een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van de camera's. We merken op dat de pilot op twee van de ruim 400 stations is ingezet. Dat betekent dat respondenten doorgaans zelf geen ervaring hebben opgedaan met de uitvoering van de maatregel.

Flight (2016) constateert daarbij dat de opinies over het cameratoezicht al voordat de beeldschermen werden opgehangen positief waren en sindsdien niet zijn veranderd.

5.7 Eerste resultaten

Op basis van het onderzoek van Flight (2016) krijgen we inzicht in de eerste resultaten van de beeldschermen. Hij interviewde NS-medewerkers en zette een enquête uit onder

reizigers. Daaruit blijkt het volgende. De beeldschermen zijn door ruim de helft van de reizigers op Den Haag HS gezien (59%). Op Rotterdam Lombardijen heeft bijna iedereen de beeldschermen gezien (84%). Ook het personeel heeft de beeldschermen gezien.

De bekendheid van het cameratoezicht is bijna verdubbeld op beide stations constateert Flight op basis van dezelfde enquêtes en interviews. Op Den Haag HS steeg het aantal mensen dat weet dat er cameratoezicht is van 42% naar 66%. Op Rotterdam Lombardijen steeg het van 54% naar 88%. Uit een nadere analyse blijkt dat de bekendheid van het cameratoezicht is gegroeid bij bijna alle typen reizigers: ook bij mensen die niet vaak met de trein reizen. De enige uitzondering is de (kleine) groep reizigers op Den Haag HS die maandelijks of minder vaak met de trein reist. Bij hen is de bekendheid van het cameratoezicht niet toegenomen.

5.7.1 Objectieve veiligheid

Om inzicht te krijgen in de relatie tussen de beeldschermen en sociale veiligheid is door Flight (2016) gekeken naar de samenhang met de hoeveelheid incidenten. Daaruit blijkt dat de beeldschermen niet geleid hebben tot een afname van de feitelijke hoeveelheid incidenten. Het eerste einddoel is nog niet bereikt. Dat blijkt uit een analyse van het aantal geregistreerde incidenten en uit de enquêtes onder reizigers.

5.7.2 Subjectieve veiligheid

Het onderzoek van Flight toont aan dat het veiligheidsgevoel niet is verbeterd sinds de plaatsing van de beeldschermen. Het zijn vooral reizigers die weinig met de trein reizen die niet goed op de hoogte waren van het cameratoezicht. Deze groep vormt ongeveer tien procent van alle reizigers. Ook blijkt uit een secundaire analyse dat het gevoel van veiligheid op Den Haag HS minder sterk afhangt van de bekendheid van het cameratoezicht dan op Rotterdam Lombardijen. Het is waarschijnlijk dat beeldschermen op een relatief klein en rustig station als Rotterdam Lombardijen meer impact hebben dan op een groot en druk station als Den Haag HS.

5.8 Samenvatting

- Deze maatregel betreft een pilot met beeldschermen die werden opgehangen op stations Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen met als doel de bekendheid van cameratoezicht te vergroten. Om zo de objectieve en de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers te vergroten.
- De gedachten achter de maatregel zijn de volgende. Door de beeldschermen zijn potentiële daders en overlastgevers zich bewust van het aanwezige cameratoezicht. Daardoor schatten zij de pakkans hoger in. Daardoor worden ze afgeschrikt en zijn zij minder geneigd incidenten te plegen, waardoor de objectieve veiligheid vergroot wordt. Daarnaast worden door de beeldschermen zichtbaar te plaatsen medewerkers en reizigers bekend met het cameratoezicht. Daardoor voelen zij zich veiliger.
- Uit de literatuur maken we op dat niet op voorhand zeker is of meer bekendheid van cameratoezicht tot een veiliger of juist een onveiliger gevoel zal leiden. Ook is het niet

aannemelijk dat potentiële daders hun gedrag aanpassen door de beeldschermen. Impulsieve daders houden geen rekening met risico's en de groep rationele daders wist waarschijnlijk al dat er cameratoezicht was.

- Wat betreft de implementatie van de maatregel, op de twee aangewezen stations (Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen) zijn beeldschermen geïnstalleerd.
- De beeldschermen zijn door veel mensen gezien en de bekendheid van het cameratoezicht is toegenomen onder medewerkers en reizigers.
- De toegenomen bekendheid met het cameratoezicht heeft echter nog niet geleid tot minder incidenten of een veiliger gevoel. De toegevoegde waarde van de beeldschermen voor de objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers is daarmee nog niet aangetoond.

6 Maatregel 3: cameratoezicht in treinen

6.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

6.1.1 Beschrijving

In de brief aan de Tweede Kamer waarin het maatregelenpakket is gepresenteerd staat de volgende afspraak geformuleerd:

*'NS zal camera's plaatsen in de treinen die nieuw worden aangeschaft en in bestaande treinen op het moment dat ze een opknopbeurt krijgen.'*⁵⁷

Verdere uitwerking

NS hangt camera's op in treinen. Dit betreft vooralsnog *standalone* camera's: beelden van deze camera's worden in de trein opgeslagen en kunnen na melding van een incident uitgelezen en bewaard worden, maar de beelden kunnen niet live uitgekeken worden. Eind 2016 komen er ook camera's in treinen die wel live uitgekeken kunnen worden door de NS⁵⁸.

6.1.2 Doelen

Uit de interviews blijkt dat de volgende doelen worden beoogd met de camera's in treinen:

- Het vergroten van de objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- Het vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Het volgende tussendoelen worden beoogd, zo blijkt uit interviews (NS):

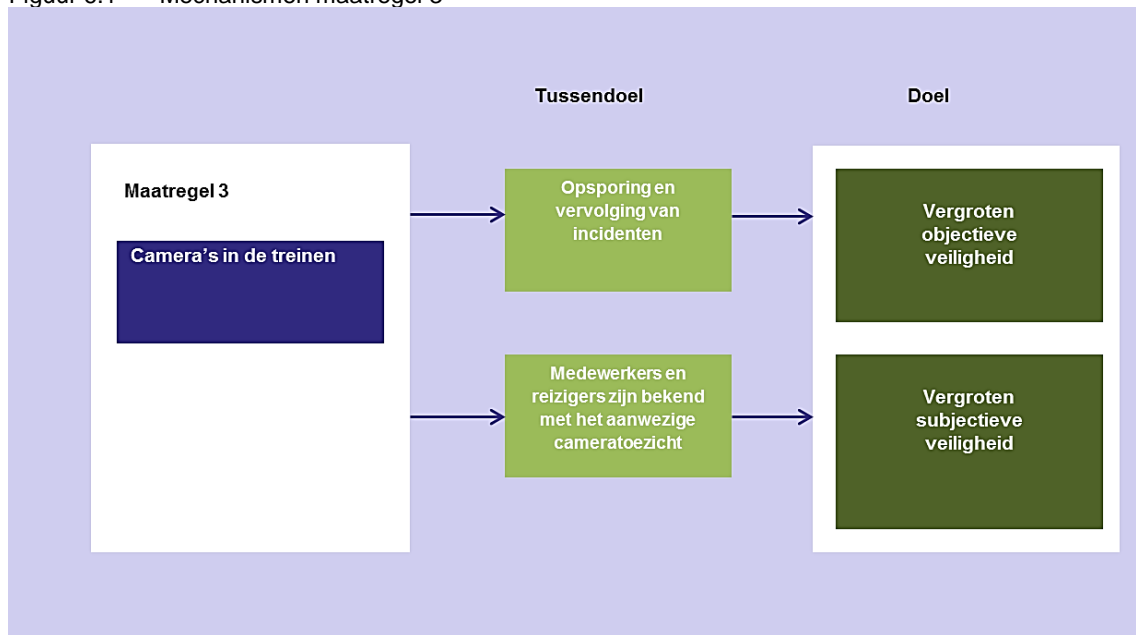
- Opsporing en vervolging van daders van incidenten.
- Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht

Dat betekent dat andere tussendoelen zoals die zijn genoemd bij cameratoezicht in stations (hoofdstuk 5) hier (nog) niet aan de orde zijn.

Noot 57 Kamerstuk 28642 nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.

Noot 58 Op dat moment kunnen ook de Brandweer en de GHOR gebruik maken van de beelden door deze bij calamiteiten met Live View door te zetten naar de betreffende meldkamer.

Figuur 6.1 Mechanismen maatregel 3



Door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten kunnen daders worden opgespoord en vervolgd. Deze zijn daardoor minder geneigd nogmaals incidenten te begaan. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe voor medewerkers en reizigers. En doordat medewerkers en reizigers bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht voelen zij zich veiliger.

6.1.3 Inzichten literatuur

In principe gelden dezelfde inzichten over de werking van camera's in treinen als bij de camera's op de stations. Zoals in hoofdstuk 5 werd gezegd over cameratoezicht op stations is de mogelijke meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf in theorie groot, maar bijna nooit overtuigend aangetoond in onderzoek.

Voorts leidt een verbetering van de objectieve veiligheid lang niet automatisch tot een verbetering van de subjectieve veiligheid. Sterker nog, deze kunnen zich in verschillende richting bewegen, zoals ook blijkt bijvoorbeeld uit het werk van Boutellier (2004)⁵⁹.

6.2 Stand van zaken uitvoering

6.2.1 Implementatie

NS plaatst camera's in treinen die nieuw worden aangeschaft en in bestaande treinen op het moment dat ze een opknabbeurt krijgen. In een groot gedeelte van het dubbeldeks materieel komen camera's. In de nieuwe treinen die vanaf eind 2016 instromen zullen ook

Noot 59 Boutellier, H. (2004). *Veiligheidsutopie*. In E.R. Muller, Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen (pp. 125-151). Kluwer: Alphen aan der Rijn.

camera's worden geplaatst. In de treinen met cameratoezicht wordt dit met een sticker op de deur van de trein aangegeven, het is een wettelijke verplichting het cameratoezicht kenbaar te maken. Het is niet mogelijk op voorhand aan te geven hoeveel treinen wanneer worden voorzien van camera's.

Op dit moment hebben de sprinter light train (SLT, 131 treinen) en de gemoderniseerde dubbeldekker (DDZ, 50 treinen) al camera's, zij het dat de DDZ alleen camera's op de balkons heeft en de SLT overal in de trein. De inschatting is dat met de camera's in de SLT 95 procent van trein in beeld gebracht wordt.

Er zijn op het moment van onderzoek 181 treinen uitgerust met camera's, de overige 456 treinen hebben (nog) geen camera's. Daarmee heeft dus 28 procent van de treinen camera's aan boord.

6.2.2 Meningen van betrokkenen

Partijen zijn het er over eens dat deze maatregel nuttig kan zijn. Vakbonden geven aan dat het belangrijk is goede afspraken te maken over het doel van het gebruik van de beelden: zij vinden dat beelden niet gebruikt mogen worden om personeel te beoordelen. Rover geeft aan slechts een klein deel van de reizigers zich druk maakt om privacy. Deze groep maakt zich niet zo zeer zorgen over de camera's in de trein, voor deze groep speelt meer dat zij het bezwaarlijk vinden dat er minder mogelijkheden zijn anoniem te reizen door de OV-chipcard en de poortjes.

6.3 Eerste resultaten

NS heeft geregistreerd hoe vaak er beelden zijn opgevraagd en veilig gesteld in de trein. Tussen 1 januari 2011 en 31 maart 2016 gebeurde dat 248 keer: 227 uit de SLT en 21 keer uit de DDZ. Verklaring voor het grote verschil tussen beide treinsorten kan zijn het aantal treinen (131 om 50) en ook het deel van de trein dat de camera's in beeld brengen (in de DDZ alleen de balkons). Gemiddeld worden er 47 keer per jaar beelden opgevraagd.

In de periode april 2015 tot en met maart 2016 werden er 51 beelden opgevraagd. Het ging het om de volgende soorten incidenten:

- Mishandeling (o.a. van NS-personeel - 9 keer)
- Vernieling/bekladding (5 keer)
- Zeden (onzedelijk gedrag, schennispleging, aanranding – 4 keer)
- Agressie (3 keer)
- (fysieke) bedreiging (2 keer)
- Diefstal (2 keer)

Ook werden er beelden opgevraagd voor zaken die geen relatie met sociale veiligheid hebben, zoals 'onderzoek vertrektijden' en 'veiligheidsonderzoek treinstellen storting'. Er is niet geregistreerd of de beelden informatie bevatten over de incidenten, laat staan wat de precieze meerwaarde van de beelden was voor opsporing en vervolging van verdachten.

6.3.1 Objectieve veiligheid

Eerste resultaten ten aanzien van de objectieve veiligheid zijn niet vast te stellen, omdat slechts een beperkt deel van de treinen voorzien is van camera's en het niet mogelijk is deze uit te filteren in de incidentenregistratie van NS en in de bestaande monitoren/onderzoeken onder personeel en reizigers.

6.3.2 Subjectieve veiligheid

Hier geldt hetzelfde als bij het vaststellen van resultaten als bij de objectieve veiligheid: omdat het niet mogelijk is dat deel van de treinen dat is voorzien van camera's te selecteren, zijn de eerste resultaten ten aanzien van de subjectieve veiligheid niet vast te stellen.

6.4 Samenvatting

- Deze maatregel betreft cameratoezicht in treinen met als doel het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- De volgende mechanismen worden verondersteld
Ten eerste kunnen door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten, daders worden opgespoord en vervolgd. Deze zijn daardoor minder geneigd nogmaals incidenten te begaan. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe.
Ten tweede voelen medewerkers en reizigers zich veiliger, omdat ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht in de trein.
- Op basis van literatuur kunnen we concluderen dat de mogelijke meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf in theorie groot is.
- De implementatie van de maatregel verloopt gefaseerd, op dit moment is minder dan een op de drie treinen voorzien van camera's. Een deel hiervan (ongeveer twee op de drie treinen) heeft overal camera's en een deel (ongeveer een op de drie) alleen op de balkons.
- Er zijn in het afgelopen jaar 51 keer beelden opgevraagd. Het is niet bekend of dit heeft geleid tot opsporing of vervolging.
- Er zijn geen gegevens beschikbaar over de eerste resultaten ten aanzien van objectieve en subjectieve sociale veiligheid.
- Er wordt (nog) in beperkte mate gebruik gemaakt van de opgenomen beelden. Veel resultaat kan er hierdoor niet verwacht worden. Pro-actie (direct ingrijpen in geval van beginnende incidenten) zal in de nabije toekomst ook mogelijk zijn in bepaalde treinen en dat kan de meerwaarde van het cameratoezicht vergroten.

7 Maatregel 4: Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes

7.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

7.1.1 Beschrijving

'Het in gebruik nemen van de toegangspoortjes bij de stations is een maatregel om zwartrijden tegen te gaan en daarmee agressie te verminderen. Bijna 60% van de daders van agressie zijn zwartrijders. NS zal de poortjes op stations zo snel mogelijk in gebruik nemen. IenM roept gemeenten met klem op hieraan voortvarend mee te werken. In totaal zijn op 82 van de circa 400 stations poortjes voorzien. De 82 stations zijn zo gekozen dat daarmee 90% van de reizigers bij het in- of uitstapstation poortjes passeren. Om misbruik van de poortjes te voorkomen, zet NS op risicotijden beveiligingspersoneel in om direct te kunnen handhaven.' Zo staat vermeld in de brief aan de Tweede Kamer waarin het maatregelenpakket is gepresenteerd.⁶⁰

Verdere uitwerking

In maart 2015 is afgesproken de toegangspoortjes *versneld* in gebruik te nemen. Deze maatregel bestaat niet sec uit het sluiten van de poortjes, er wordt ook extra personeel ingezet voor service en kaartcontrole om te voorkomen dat mensen zonder kaartje alsnog het station binnen komen (bijvoorbeeld door tailgating⁶¹ of over een reeds geplaatst poortje heen springen) en ook hebben alle poortjes cameratoezicht.

NB in dit onderzoek bespreken we wat deze versnelling inhoudt en vervolgens beoordelen we de maatregel op de inhoud: het sluiten van de poortjes.

Noot 60 Kamerstuk 28642 nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.

Noot 61 Met z'n tweeën gelijktijdig, dus met 1 kaartje, door een poortje gaan.

7.1.2 Doelen

Uit de documenten en de interviews komen de volgende doelen en tussendoelen⁶².

Doelen

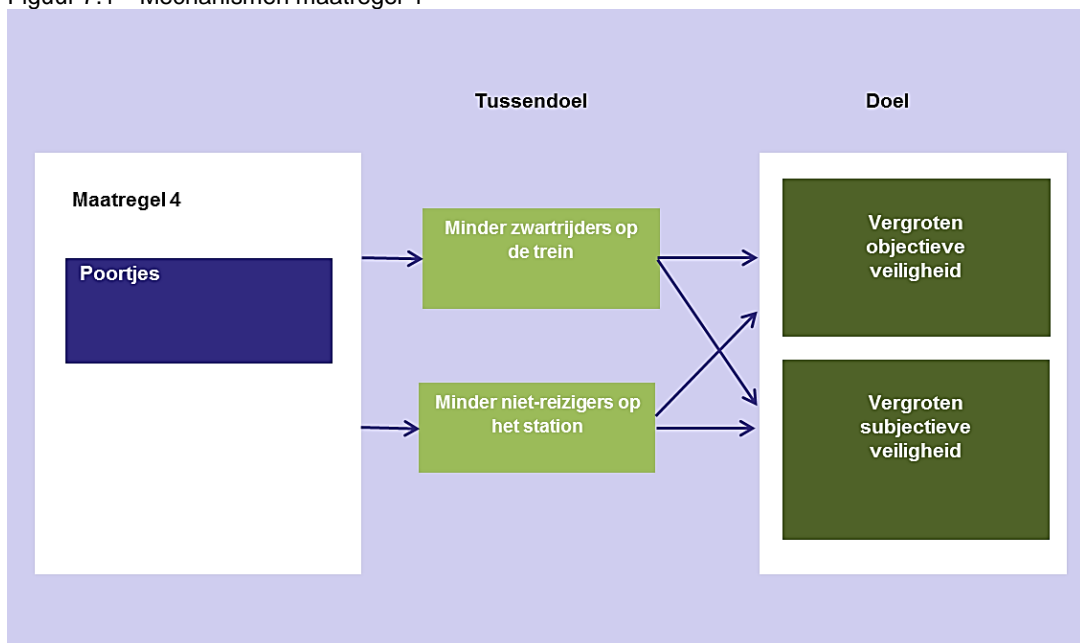
- Vergroten van de objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- Vergroten van de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Tussendoelen

- Minder zwartrijders op de trein.
- Minder niet-reizigers op het station.

Een derde genoemd tussendoel is: door de poortjes wordt er meer ingecheckt en nemen de inkomsten toe. Dit tussendoel gaat echter niet over sociale veiligheid en we laten het in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

Figuur 7.1 Mechanismen maatregel 4



Noot 62 De gestelde doelen en tussendoelen zijn mede af te leiden door te kijken waar de NS haar monitoring op richt. Zie kst-28642-65 pagina 3 (doelen door ons **vet** gemaakt): 'Om de effecten van het sluiten van de toegangspoortjes te kunnen analyseren, vindt monitoring plaats door NS. De eerste signalen over mogelijke effecten zijn positief. Een goed voorbeeld is station Rotterdam Centraal, het eerste grote station waar op 1 mei jl. de toegangspoortjes zijn geactiveerd. Dagelijks reizen meer dan 100.000 mensen via dit station. Uit klanttevredenheid onderzoek blijkt dat 99% van de reizigers een cijfer 7 of hoger geeft voor de **sociale veiligheids-beleving**, in vergelijking tot 92% vóór de in gebruik name van de poortjes. Op lijnen waar de poortjes op de stations in gebruik zijn genomen worden beduidend **minder zwartrijders** in de treinen aangetroffen. Ook wordt op stations waar poortjes in gebruik zijn genomen sindsdien **meer ingecheckt**. De effecten zullen in 2016 verder zichtbaar worden.'

De volgende gedachten liggen aan de maatregel ten grondslag:

- Door de poortjes zijn er minder zwartrijders op de trein. Doordat er minder zwartrijders zijn, zijn er minder agressie incidenten bij controles. Daardoor wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot van medewerkers en reizigers.
- Door de poortjes zijn er minder niet-reizigers op het station. Daardoor zijn er minder potentiële overlastveroorzakers op het station. Daardoor neemt het aantal incidenten af en voelen medewerkers en reizigers zich veiliger.

7.1.3 Inzichten literatuur

Belangrijke bronnen voor het bepalen van de effectiviteit van de poortjes is het ex-ante onderzoek dat DSP-groep in 2002⁶³ voor NS uitvoerde en het vergelijkbare onderzoek dat PWC in 2007⁶⁴ uitvoerde. Aangetekend moet worden dat beide onderzoeken noodgedwongen een sterk kwalitatief karakter hadden, omdat de poortjes (oftewel ET/BTS⁶⁵) op dat moment nog nergens in Nederland en zelfs in de wereld in het openbaar vervoer volledig landelijk ingevoerd waren. Betrokken partijen als OV-autoriteiten en vervoerders konden dus slechts een inschatting maken van de effecten op de sociale veiligheid. Er zijn geen resultaten van sociaalpsychologisch onderzoek en onderzoek naar de relatie tussen de invoering van de poortjes en de sociale veiligheid gebruikt om deze verwachtingen te staven.

'Met de verwachte afname van zwartrijden zal ook de aan zwartrijden gerelateerde agressie en het aan zwartrijden gerelateerde geweld in de treinen afnemen. De verwachting is echter dat (een deel van) de agressie en geweld zich zal verplaatsen naar de poortjes en zich zal richten op het personeel dat daar toezicht houdt. Bij een slechte toepassing van ET/BTS is het zelfs mogelijk dat er per saldo meer agressie en geweld ontstaat. Wel is het zo dat conflictsituaties bij poortjes beter beheersbaar en minder bedreigend zijn dan in de trein als het walpersoneel⁶⁶ tenminste in teams opereert en back-up heeft. Sowiezo lijkt bij agressie en geweld de situatie op de wal minder bedreigend, want beide partijen (dader en slachtoffer) kunnen nog weg.' (Wever en Van Soomeren, 2002, p. 85).

'De OV-sector verwacht dat de introductie van poortjes, in combinatie met andere maatregelen zoals menselijk toezicht en een voor de reiziger prettige ruimtelijke inrichting rondom de poortjes, een positief effect heeft op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dit geldt alleen voor de metro en de trein waar de poortjes zullen worden toegepast om het systeem af te sluiten. Het aantal

Noot 63 Wever, J. & van Soomeren, P. (2002). NS Safety Case – de verwachte veiligheidseffecten van ET/BTS. DSP-groep: Amsterdam.

Noot 64 Boelens, J.B., Folkers, N., van Giessen, J-W. (2007). Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar. PWC.

Noot 65 ET/BTS = Electronic Ticketing + Beheerste Toegang tot Stations. Het gaat hier feitelijk over twee concepten die tegelijkertijd worden ingevoerd: 'Beide concepten kenden tot kort geleden een gescheiden ontwikkelingstraject, maar recent is besloten om deze twee zaken als een integraal systeem te beschouwen: het concept ET/BTS. De belangrijkste reden hiervoor is het argument dat het gebruik van de electronic ticket alleen kan worden afgedwongen met poortjes.' Geciteerd uit: Wever, J. & van Soomeren, P. (2002) pagina 5.

Noot 66 De wal: het station.

overlastveroorzakers (deel van de zwartrijders, zwervers en hangjongeren op perrons) in het OV-systeem kan hierdoor worden verkleind. Hierbij wordt aangetekend dat overlastveroorzakers nooit volledig buiten het openbaar vervoer kunnen worden gehouden. Overlastveroorzakers vinden toch een ingang of hebben gewoon een geldig vervoerbewijs.' (Boelens e.a., 2007, p. 22).

'[De poortjes zullen] een positief effect hebben op het gevoel van veiligheid van klanten (in de trein en binnen de beveiligde zone) en personeel (met name in de trein). Hier geldt wel dat in de trein dit effect bij de klant vervalt als daar geen controle meer plaatsvindt. Ditzelfde geldt voor de wal. Als daar geen personeel aanwezig is om toezicht uit te oefenen, zullen de onveiligheidsgevoelens eerder toe- dan afnemen. Een leeg station, ook al bevindt men zich binnen de beveiligde zone, roept onveiligheidsgevoelens op.' (Wever en Van Soomeren, 2002, p. 85).

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit maatregel

Naar aanleiding van bovenstaande passages kunnen we zeggen dat door het in gebruik nemen van de OV-toegangspoortjes er een positief effect kan worden verwacht ten aanzien van de sociale veiligheid in de trein, maar niet per se rond de poortjes.

7.2 Stand van zaken uitvoering

7.2.1 Implementatie

NS heeft samen met haar partners gekeken waar de poortjes versneld in gebruik genomen konden worden. In 2015 is dat op 15 stations gebeurd. Gemiddeld zijn de 15 stations ruim 8 weken eerder gesloten. In 2013 werden de poortjes op station Woerden als eerste gesloten. Op 9 maart 2016 waren de poortjes op 57 stations gesloten en daar komen er – volgens de planning van NS – in de loop van dit jaar nog 14 bij, wat leidt tot een totaal van 71 stations. Nu de poortjes dicht zijn op 57 stations is de kans dat een reiziger bij in- of uitgaan van een station door een gesloten poortje moet 55 procent. Het eindbeeld is dat de poortjes op 82 stations gesloten worden, de trefkans is dan 93 procent. Het sluiten van de poortjes kost tijd, omdat de infrastructuur aangelegd moet worden, er afspraken gemaakt moeten worden met stakeholders (andere vervoerders, gemeenten en andere partijen als Schiphol) en omdat het sluiten van poortjes begeleiding vergt om reizigers voor te lichten en te helpen. De grootste versnelling is aangebracht door de poortjes op Rotterdam Centraal op 1 mei 2015 te sluiten in plaats van 1 oktober 2015, maar ook op andere stations is, met name door stakeholdermanagement vanuit NS, versnelling aangebracht, bijvoorbeeld op station Weesp.

NS zet bij het sluiten van poortjes altijd extra personeel rond de poortjes in om de sluiting te begeleiden. Hiermee wil NS haar klanten helpen en problemen rond de poortjes voorkomen.

7.2.2 Mening van betrokkenen

De betrokken partijen geven aan tevreden te zijn over het sneller sluiten van poortjes op verschillende stations, met name over de sluiting van Rotterdam Centraal.

Medewerkers van NS, politie en vakbonden zijn enthousiast over de maatregel. Zij zijn ervan overtuigd dat het aantal zwartrijders, en daardoor ook het aantal incidenten met geweld, sterk zal dalen door het sluiten van de poortjes. Ze geven daarbij aan dat zij 'liever incidenten in de stations dan in de treinen' hebben omdat er snel meer ondersteuning terplekke kan zijn en incidenten in stations doorgaans minder snel escaleren. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de literatuur.

Door Reizigersorganisatie Rover worden twee kanttekeningen gemaakt bij de werking van de maatregel. Ten eerste is er door de poortjes minder winkelend publiek. Rover vindt dit niet wenselijk, omdat uit hun eigen onderzoek blijkt dat reizigers behoefte hebben aan reuring op de stations. Zij voelen zich dan veiliger. Daarbij vindt Rover het een slechte zaak dat NS steeds minder personeel op de stations inzet, onder andere door het sluiten van loketten. Rover is bang dat NS haar personeel verder zal terugtrekken als poortjes gesloten worden.⁶⁷

7.3 Eerste resultaten

Casus: Sluiting Rotterdam Centraal

Kort na de sluiting inventariseerde NS het resultaat. Het aantal check ins en check outs lag op een structureel hoger niveau dan het gemiddelde over de periode voor de sluiting. Deze stijging wordt voor een deel verklaard door de toename van het aantal poortpassages met de eenmalige chipkaart (acties zoals Spoordeelweken en Kruidvat, enkele reizen en dagretouren). Ook het gebruik van de kaartautomaten en het aantal keer dat chipkaarten werden opgeladen is gestegen. De kaartverkoop op het station steeg met 2 procent. In de drie weken na de sluiting werden er door de extra controleurs bij de poortjes 2.500 UvB's (Uitstel van Betaling) uitgeschreven aan reizigers die het station niet uit konden omdat ze geen geldig vervoersbewijs hadden.

Aangenomen kan worden dat de sluiting heeft bijgedragen aan een vermindering van het aantal zwartrijders op de lijnen van en naar het station.

7.3.1 Objectieve veiligheid

Stations met versneld gesloten poortjes

In figuur 7.2 staat het totale aantal incidenten op de 15 stations met versneld gesloten poortjes⁶⁸. Er is hier gekozen voor de stations met versneld gesloten poortjes, omdat we voor deze stations een mogelijke verandering verwachten als gevolg van de invoering van de maatregel⁶⁹. Als we de periode voor sluiting van de poortjes (Q1-2014 tot en met Q2-2015) vergelijken met de periode na sluiting (Q3-2015 en Q4-2015), zien we dat het aantal

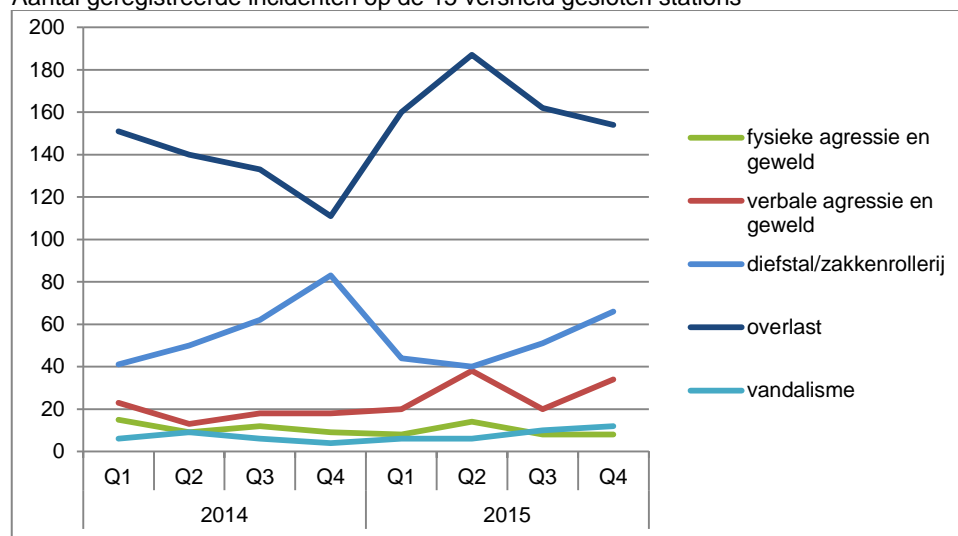
Noot 67 We merken op dat de opvatting van Rover strijdig is met de bedoelde werking van de maatregel (waarin het sluiten van poortjes en daarmee het weren van niet-reizigers waaronder winkelend publiek juist zou moeten leiden tot een veiliger gevoel en waarbij extra NS personeel wordt ingezet bij de poortjes).

Noot 68 Omdat treinen ook op stations stoppen zonder (gesloten) poortjes, heeft het geen zin om te kijken naar het aantal incidenten in de treinen die stoppen op deze stations.

Noot 69 Een optie zou zijn geweest de analyse te verrichten op alle stations met gesloten poortjes. Omdat de poortjes vanaf 2013 worden gesloten is er in de onderzoeksperiode geen zuivere voor en na meting.

incidenten fysieke agressie en het aantal gevallen van overlast daalde na sluiting van de poortjes. Het aantal gevallen van diefstal/zakkenrollerij steeg echter sinds de sluiting van de poortjes. Ook bij het aantal incidenten vandalisme zien we een stijging. Bij de verbale agressie zien we dat deze eerst toenam, en vervolgens weer afnam en weer toenam.

Figuur 7.2 Aantal geregistreerde incidenten op de 15 versneld gesloten stations⁷⁰



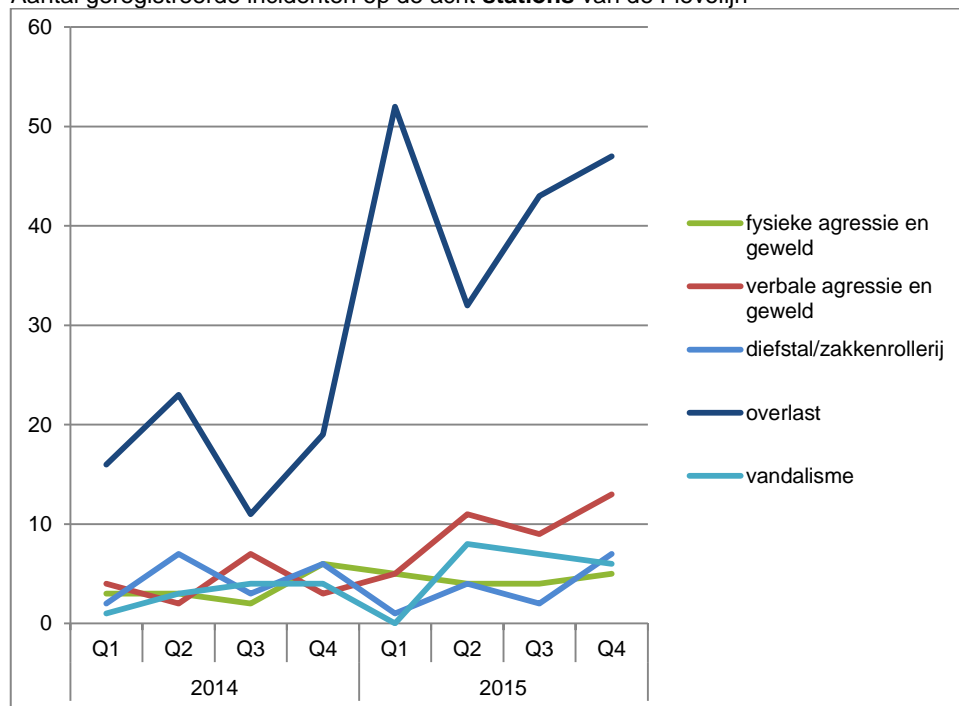
Flevolijn: afgesloten lijn

Om de mogelijke resultaten van de sluiting van de poortjes verder te beoordelen, hebben we gekeken naar het aantal geregistreerde incidenten op de Flevolijn. Dit is een afgesloten lijn die loopt van Weesp tot Lelystad Centrum. De Flevolijn heeft de volgende stations: Almere Centrum, Almere Parkwijk, Almere Buiten, Almere Oostvaarders, Almere Muziekwijk, Almere Poort, Lelystad Centrum en Weesp. Op twee stations op de lijn gingen de poortjes al in 2014 dicht en de overige stations sloten de poortjes in 2015 (waarvan de laatste op 22 april 2015). Resultaten van het geheel afsluiten van de lijn zouden dus in ieder geval vanaf het derde kwartaal van 2015 zichtbaar moeten zijn. Hoewel de Flevolijn is afgesloten betekent dit niet dat alle reizigers in de trein door een poortje zijn gekomen. De trein rijdt een langer traject dan de Flevolijn alleen en nog niet alle stations die de trein aandoet zijn met poortjes gesloten.

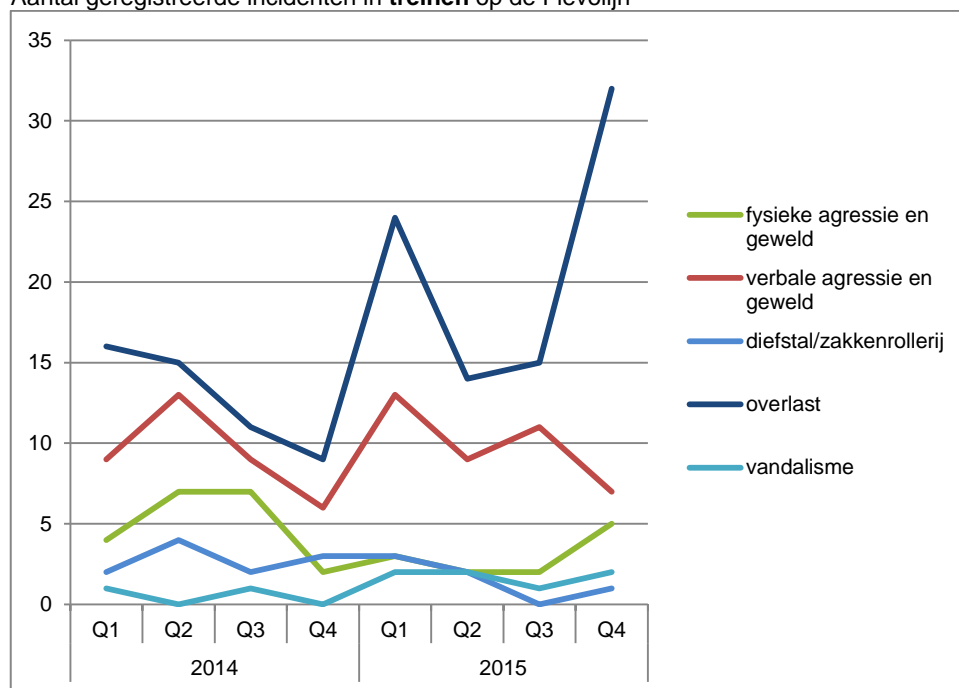
We merken op dat het steeds kleine aantallen incidenten betreft en dat de resultaten hierdoor met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. De gegevens hieronder moeten dan ook vooral als indicatief worden beschouwd. De aantallen fluctueren. Wel is er een stijging in het aantal geregistreerde incidenten verbale agressie **op stations**, en een afname van dat type geregistreerde incidenten **in treinen**. We kunnen, gezien de kleine aantallen, geen veranderingen toeschrijven aan het afsluiten van de lijn.

Noot 70 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten.

Figuur 7.3 Aantal geregistreerde incidenten op de acht **stations** van de Flevolijn⁷¹



Figuur 7.4 Aantal geregistreerde incidenten in **treinen** op de Flevolijn⁷²



Noot 71 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten (B 9.5).

Noot 72 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten (B 9.6).

NS leverde ons tevens informatie over het aantal UVB's (Uitstel van Betaling) op de Flevolijn. De jaartotalen van 2014 en 2015 staan in onderstaande tabel. Gebleken is dat het totaal aantal uitgeschreven UVB's in 2015 met 17% daalde ten opzichte van 2014. Op de stations zien we wat dit betreft een daling van 23%, in treinen is dit percentage 17%. Er vanuit gaande dat het controleregime gelijk is gebleven, is hier dus een bedoeld resultaat van het sluiten van de poortjes op de Flevolijn waarneembaar: het aantal zwartrijders nam af.

Tabel 7.1 Jaartotalen aantallen uitgeschreven UVB's op de Flevolijn

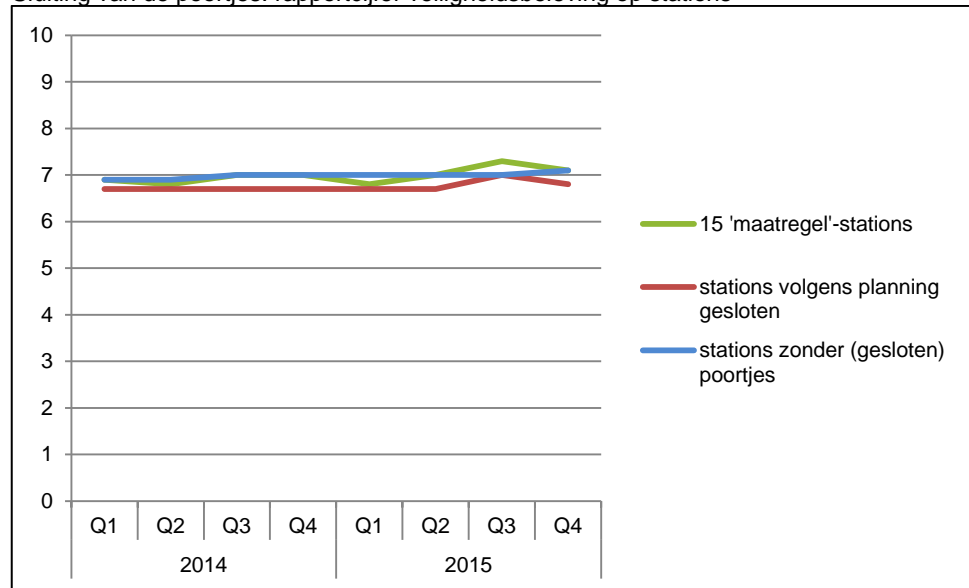
	2014	2015	% verschil
Aantal uitgeschreven documenten totaal	25.810	21.361	-17%
Aantal uitgeschreven documenten station	1.571	1.213	-23%
Aantal uitgeschreven documenten trein	24.239	20.148	-17%

7.3.2 Subjectieve veiligheid

Aan de hand van rapportcijfers die reizigers geven voor de veiligheid op stations hebben we gekeken of er verschillen zijn in veiligheidsbeleving op stations met versneld in gebruik genomen poortjes, stations met volgens planning gesloten poortjes en stations zonder (gesloten) poortjes. Onder 'stations met gesloten poortjes' verstaan we stations die 100% BTS (Beheerste Toegang Stations) hebben, wat wil zeggen dat alle poortjes op het station gesloten zijn. Om reizigers te laten wennen aan poortjes, sluit NS de poortjes namelijk in etappes. Pas als het station volledig afgesloten is, is het stations 100% BTS en telt het in onze analyse mee als 'gesloten' station'. Voor de verdere onderzoeksverantwoording verwijzen we naar bijlage 7.

De poortjes werden op de 15 'maatregel'-stations in de periode 18 maart 2015 tot 24 juni versneld in gebruik genomen. In figuur 7.5 is een kwartaal later (Q3-2015) een kleine toename in de veiligheidsbeleving op stations met gesloten poortjes te zien.

Figuur 7.5 Sluiting van de poortjes: rapportcijfer veiligheidsbeleving op stations⁷³



7.3.3 Conclusie

- Deze maatregel betreft het versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes met als doel het vergroten van de objectieve en de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.
- De maatregel werkt als volgt. Door de poortjes zijn er minder zwartrijders op de trein. Doordat er minder zwartrijders zijn, zijn er minder agressie incidenten bij controles. Daardoor wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot van medewerkers en reizigers. Daarnaast zijn er door de poortjes minder niet-reizigers op het station. Daardoor zijn er minder op potentiële overlastveroorzakers op het station. En daardoor voelen medewerkers en reizigers zich veiliger.
- Uit de literatuur blijkt dat deze maatregel een bijdrage kan leveren aan de objectieve en de subjectieve veiligheid van personeel en reizigers. Dit geldt met name voor treinen, niet per se rond de poortjes.
- Maart 2016 waren de poortjes op 57 van de ruim 400 stations gesloten (55% trefkans dat een reiziger tijdens de reis door minimaal één poortje moet) en daar komen er – volgens de planning van NS – in de loop van dit jaar nog 14 bij. Het eindbeeld is dat de poortjes op 82 stations gesloten worden (93% trefkans).
- Het aantal zwartrijders is afgenomen sinds de (versnelde) sluiting van de poortjes. Verdere conclusies kunnen nog niet worden getrokken over de werking van de poortjes op sociale veiligheid. Uit indicatieve cijfers blijkt bij de versneld gesloten stations na de sluiting van de poortjes een daling te zien van het aantal geregistreerde incidenten fysieke agressie en overlast op stations. Het aantal geregistreerde gevallen van diefstal/zakkenrollerij steeg echter sinds de sluiting van de poortjes, net als vandalisme. We zien bij de Flevolijn – de lijn tussen Weesp en Lelystad die al eerder geheel met

Noot 73 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten.

poortjes werd afgesloten - een toename van de verbale agressie op de stations. Zoals gezegd zijn de aantallen te laag om harde conclusies te trekken.

- Van deze maatregel kan toenemend effect worden verwacht wanneer de implementatie (en dekkingsgraad) wordt doorgezet. Dit omdat deze maatregel een goed doordachte basis heeft, (straks) bijna landelijk dekkend is en de meerderheid van alle reizigers betreft. Ook zijn hier eerste resultaten gezien: een afname van het aantal zwartrijders.

8 Maatregel 5: Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie

8.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

8.1.1 Beschrijving

Deze maatregel bestaat uit drie onderdelen die moeten leiden tot een intensivering van de samenwerking van de gebiedsagenten met NS. Daarover zijn de volgende afspraken op 12 maart gepresenteerd aan de Tweede Kamer:⁷⁴

- *'Extra inzet van politie in treinen en op stations waar dat het hardste nodig is. Er komt extra inzet van de politie bij surveillance, waarbij deze ingezet wordt op basis van de grootste risico's. NS deelt met de politie hiervoor hun informatie over waar en wanneer het grootste risico is op agressie. Binnen de politie wordt een melding van agressie en geweld op het spoor als «prioriteit-1» melding opgepakt. Dit wil zeggen dat er onmiddellijke aanrijtijden gelden met zo kort mogelijke responstijd. Agenten uit de betreffende regionale eenheid komen dan onmiddellijk. Bovendien kan in voorkomende gevallen, wanneer er specifieke kennis of expertise benodigd is, een beroep worden gedaan op de medewerkers van de Landelijke Eenheid.*
- *Gerichte extra aanwezigheid van politie op grote stations. Gebiedsagenten van de Dienst Infrastructuur van de Landelijke eenheid worden ingezet op de grotere stations. Hiermee wordt op de 20 grootste stations een permanente politievoorziening gecreëerd, waarmee de «stationsagent» terugkeert. Zij zijn zichtbaar aanwezig en werken samen met de vervoerders en de betreffende regionale eenheid. Op deze grote stations vinden ook de meeste incidenten plaats.*
- *Structureel strategisch overleg. Er wordt structureel overlegd tussen NS en politie. Dit overleg vindt plaats op operationeel niveau over de stations waar de medewerkers van NS en de wijkagenten concrete werkafspraken maken over hun samenwerking. Daarnaast komt er overleg tussen NS, politie en OM op strategisch niveau waar de best practices met elkaar gedeeld worden en waar nodig bijgestuurd kan worden.'*

Verdere uitwerking

De maatregel is verder ingevuld en aangescherpt. Ten eerste is er afgesproken om informatie-gestuurd op dagelijkse basis 56 fte politie capaciteit beschikbaar te stellen om klein- en grootschalig in te zetten op het station en op probleemlijnen. Deze inzet gebeurt op basis van risicoanalyses bij evenementen of incidenten. De inzet voor de langere termijn wordt maandelijks

Noot 74 Kamerstuk 28642, nummer 60

bepaald in het lokaal veiligheids-overleg. Deze afspraak betreft alleen de extra inzet vanuit de politie.⁷⁵

Ten tweede is er de afspraak dat er 20 gebiedsagenten worden benoemd die in goed overleg met NS worden ingezet op en rond 22 grote stations waarvan bekend is dat daar meer dan gemiddeld sprake is van agressie, zwartrijden of gevoelens van onveiligheid.⁷⁶ De keuze voor de stations is tot stand gekomen op basis van het overzicht van de 'Top 20 stations' dat is samengesteld in samenwerking met Concernveiligheid van de NS.⁷⁷ Het is een voorbeeld van informatie-gestuurd werken. De Nederlandse Politie werkt informatie-gestuurd. Dat houdt in dat op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, rationele keuzes worden gemaakt, waardoor mensen en middelen optimaal worden ingezet en de bedrijfsdoelen worden bereikt.

Begrippenlijst

- Politie organisatie. De politie bestaat uit tien regionale eenheden en de Landelijke Eenheid.⁷⁸
De tien regionale eenheden zijn er voor de regionale en lokale politiezorg. De eenheden bestaan uit districten met daarbinnen basisteams, die de kerntaken van de politie uitvoeren: de basispolitiezorg. Wijkagenten vervullen daarin een hoofdrol.
De politie heeft één operationele Landelijke Eenheid voor regio-overschrijdend en specialistisch politiewerk. De eenheid heeft zeven diensten, een daarvan is Dienst Infrastructuur, die de onveiligheid en criminaliteit op de Nederlandse hoofdinfrastructuur bestrijdt, waaronder het spoor.⁷⁹ Hier werken de gebiedsagenten die invulling geven aan maatregel 5.
- Regiopolitie. Politie uit een van de tien regionale eenheden. De regionale eenheden zijn onder andere verantwoordelijk voor de noodhulp: dit zijn de agenten die ter plekke gaan na een melding. Ook de wijkagenten vallen onder de regionale eenheden.
- Security-managers NS. Bewaken de sociale veiligheid op de trein en het station. Hebben informatiepositie en maken de inzetplannen voor de medewerkers Veiligheid en Service.
- Medewerkers Veiligheid en Service NS. Medewerkers Veiligheid & Service bewaken de sociale veiligheid op de trein en het station en zijn hiervoor speciaal opgeleid. Zij zijn Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en kunnen strafbare feiten signaleren en hiertegen optreden, bijvoorbeeld door het uitschrijven van een proces-verbaal. Voeren de inzetplannen van de security-managers uit.

Noot 75 Daarnaast wordt door de NS eenzelfde capaciteit van 56 medewerkers van Veiligheid en Service beschikbaar gesteld zodat de acties gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd. Deze extra inzet valt buiten de maatregel, en daarmee buiten de scope van deze quickscan. (bron: Werkafspraken Politie –NS Uitvoering SV Akkoord van 11 maart 2015 maatregel 5 Extra inzet van Politie in treinen en station Vastgesteld op 18 juni 2015 Ed Hogervorst – hoofd dienst Infra Landelijke Eenheid Marjan Rintel – Directeur NS Reizigers).

Noot 76 Kamerstuk 28 642, nummer 65.

Noot 77 Werkafspraken Politie –NS Uitvoering SV Akkoord van 11 maart 2015 maatregel 5 Extra inzet van Politie in treinen en station Vastgesteld op 18 juni 2015 Ed Hogervorst – hoofd dienst Infra Landelijke Eenheid Marjan Rintel – Directeur NS Reizigers.

Noot 78 En daarnaast het Politiedienstencentrum waarin alle bedrijfsvoering onderdelen zijn gebundeld.

Noot 79 www.politie.nl geraadpleegd 25 april 2016.

8.1.2 Doelen

Met de maatregel wordt beoogd de banden tussen de politie (agenten, wijkagenten en gebiedsagenten van de Landelijke Eenheid) en NS (security-managers en medewerkers Veiligheid en Service) aan te halen, zo blijkt uit beleidsdocumenten van VenJ en NS. Doel is dat politie en NS elkaar beter weten te vinden en weten wat er speelt op en rond een station. Door deze informatie-uitwisseling kunnen er gericht (gezamenlijke) acties plaatsvinden, zowel in burger als in uniform. Desgevraagd meldt de verantwoordelijke directie van het ministerie van VenJ dat het gaat om het zo efficiënt mogelijk inzetten van politiecapaciteit.

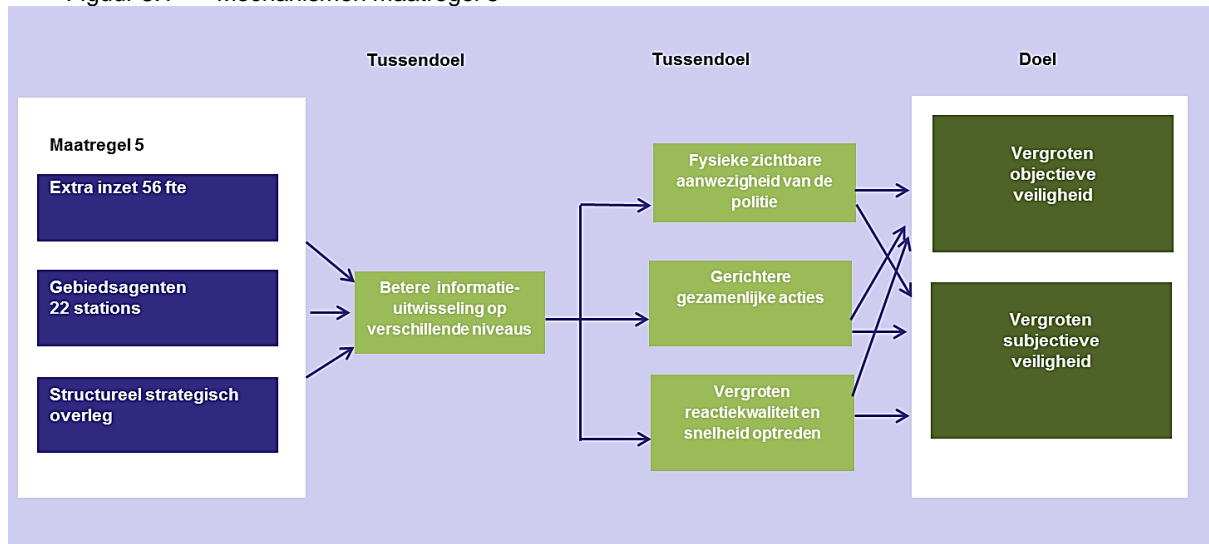
Doelen

- Vergroten van objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers
- Vergroten van subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers

Tussendoelen

- Betere informatie-uitwisseling tussen politie (agenten, wijkagenten en gebiedsagenten van de LE) en NS (security-managers en medewerkers veiligheid en service) op verschillende niveaus.
- Fysieke zichtbare aanwezigheid van de politie.
- Gericht gezamenlijke acties laten plaatsvinden.⁸⁰
- Vergroten van de reactiekwaliteit en -snelheid van politietoetreden.

Figuur 8.1 Mechanismen maatregel 5



Noot 80 Intern beleidsdocument zonder titel VenJ.

We zien de volgende logica:

- Als agenten worden ingezet waar dat nodig is, kan beter worden samengewerkt en sneller worden ingegrepen. Dan zijn er minder incidenten en is er minder escalatie. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als structureel overleg op verschillende niveaus tussen politie en NS plaatsvindt, wordt informatie uitgewisseld en dan volgen daaruit gericht gezamenlijke acties. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als politiemedewerkers zichtbaar aanwezig zijn, heeft dit een preventieve werking op potentiële daders. Ook voelen station bezoekers zich door de zichtbare aanwezigheid van de politie veiliger. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als er betere informatie-uitwisseling plaats vindt, kan gezamenlijk gericht inzet worden gepleegd. Met een gericht inzet wordt het aantal geregistreerde incidenten teruggebracht. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als er betere informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan de politie sneller en adequater optreden bij incidenten. Met een passende en snelle reactie wordt de dader afgeschrikt. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.

8.1.3 Inzicht literatuur

De - als gevolg van verbeterde informatiepositie - gerichte inzet lijkt te kunnen te werken. Van Dijk, Egmond en Hoekstra (2015)⁸¹ benoemen de hotspot aanpak als een effectieve aanpak om criminaliteit en overlast te verminderen⁸². Onder een hotspot verstaan we een specifieke geografische locatie waar gedurende langere tijd en/of terugkerend sprake is van een hoge concentratie van criminaliteit en/of overlast, die kan worden toegeschreven aan kenmerkende omstandigheden en/of gelegenheidsfactoren. De hotspot aanpak is overigens ook in de buitenlandse literatuur een aanpak die zich bewezen heeft.⁸³

De zichtbare aanwezigheid van extra politiemedewerkers kan - wanneer ingezet op de juiste tijden en plaatsen – bijdragen aan het verbeteren van gevoelens van veiligheid en verminderen van criminaliteit. Wittebrood en Van Beem (2004) stellen in een meta evaluatie vast dat de inzet van formeel toezicht (politiesurveillance) met name effectief is wanneer

Noot 81 Van Dijk, B., van Egmond, P. & Hoekstra, M. (2015). *The Best of Three Worlds in Noord-Holland - Geleerde lessen bij de aanpak van woninginbraken*. DSP-groep: Amsterdam.

Noot 82 Zie bijvoorbeeld ook: Chainey, S. & Ratcliffe, J. (2005). *GIS and Crime Mapping* Spencer. Wiley; en: Groff, E. R., Ratcliffe, J., Haberman, C.P., Sorg, E.T., Joyce, N. & Taylor, R.B. (2015). *Does what police do at hot spots matter?* The Philadelphia Policing Tactics Experiment, *Criminology*, 53(1): 23-53.

Noot 83 Zie de voorgaande noten en zie bijvoorbeeld: Eck, J.E. & Weisburd, D. (edited by), (1995). *Crime and Place*. Crime Prevention Studies, Volume 4, Criminal Justice Press. Monsey, New York en The Police Executive Research Forum, Washington, D.C. En zie voor een recentere theoretische onderbouwing: Weisburd, D., Groff, E.R. & Yang, S.M. (2012). *The Criminology of Place (street segments and our understanding of crime problems)*. Oxford University Press.

deze geconcentreerd is op bepaalde plekken (hotspots) of tijdstippen (hot times) – wat in deze maatregel het geval is.

Hierbij geldt wel dat de zichtbare aanwezigheid van politie en handhavers op een of andere manier passend en proportioneel moet zijn. Enorme aantallen zwaar bewapende politiemensen op een klein dorpsstation zullen eerder het onveiligheidsgevoel doen stijgen, terwijl zo iets op een druk centraal station een paar dagen na een grote terroristische aanslag (zoals Brussel maart 2016) juist bij velen een veiliger gevoel geeft. Eysink Smeets (2011 en 2016) spreekt hier van de congruentie-theorie.⁸⁴ Deze theorie komt er kort samengevat op neer dat: 'je ruwweg moet zorgen voor congruentie tussen de 'buikpijn' van het publiek (in een specifieke setting) en de (aard, toonzetting en) zichtbaarheid van veiligheidsmaatregelen. Doe je dit niet, dan loop je de kans dat de veiligheidsbeleving juist verslechtert (want: er zijn problemen, maar 'ze' doen niks, of 'ze' doen veel, er zullen wel problemen zijn)'.⁸⁵

De keuze voor de inzet van gebiedsgebonden agenten wordt ook ondersteund door de gedachte van Community Policing. 'Community policing is a policy and a strategy aimed at achieving more effective and efficient crime control, reduced fear of crime, improved quality of life, improved police services and police legitimacy, through a pro-active reliance on community resources that seeks to change crime causing conditions. It assumes a need for greater accountability of police, greater public share in decision-making and greater concerns for civil rights and liberties'.⁸⁶ Met community policing wordt beoogd de samenwerking tussen de politie en burgers (hier NS/omgeving) te verbeteren bij het aanpakken van criminaliteit, onveiligheidsgevoelens, wanorde en fysieke achteruitgang van gebieden. Community policing is uitgebreid onderzocht en effectief gebleken, zo stellen Versteeg, Van der Plas en Nieuwstrate (2014)⁸⁷ in hun studie naar effectiever politiewerk.

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit

Op basis van bovenstaande wetenschappelijke inzichten kunnen we stellen dat er een mogelijk positief effect kan worden verwacht van de gerichte inzet en de inzet van gebiedsagenten. De zichtbare aanwezigheid van agenten kan een positieve bijdrage hebben op het veiligheidsgevoel, maar niet in alle situaties.

Noot 84 Zie het flits onderzoek op Amsterdam CS 2 dagen na de terroristische aanslag te Zaventem, Brussel, maart 2016. Dit onderzoek werd uitgevoerd door leden van de Onderzoeksgroep Recht en Veiligheid onder leiding van lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid Marnix Eysink Smeets van Hogeschool InHolland. Zie ook 'Het Parool, zaterdag 2 april 2016. Zie voor andere literatuur ook: Eysink Smeets, M. Moors, H. & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*. En zie tevens van de Veer, E., de Lange, M., van der Haar, E. & Karremans, J.C. (2012). Feelings of Safety: Ironic Consequences of Police Patrolling in *Journal of Applied Social Psychology*.

Noot 85 Persoonlijke mailwisseling Marnix Eysink Smeets – Paul van Soomeren (vr 1-4-2016 18:28)

Noot 86 Friedmann en Ponsaers et al. (1994)

Noot 87 Versteegh, P., van der Plas, T. & Nieuwstrate, H. (2010). *The Best of Three Worlds Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Politieacademie: Apeldoorn.

8.2 Stand van zaken uitvoering

8.2.1 Implementatie

We bespreken de implementatie van de drie onderdelen hieronder apart.

56 fte extra inzet

Sinds maart 2015 worden informatie-gestuurd extra politie-fte's van de Landelijke Eenheid ingezet bij surveillance naast de gebiedsagenten. Deze fte's worden ingezet in samenspraak met gebiedsagenten. Dat gebeurt op basis van risicoanalyses, bij evenementen of incidenten op de dag zelf (hot times, hot lines). De inzet wordt gebaseerd op de grootste risico's. NS deelt met de politie hun informatie over waar en wanneer het grootste risico is op agressie. De inzet voor de langere termijn wordt bepaald in het lokaal veiligheids-overleg.

De 56 fte's zijn, zo blijkt uit interviews met de politie, geen vaststaand aantal fte's dat altijd beschikbaar wordt gesteld. Het zijn 56 gelabelde fte's van agenten die flexibel kunnen worden ingezet wanneer nodig en zinvol. De inzet van de fte's gebeurt altijd informatie-gestuurd. Er zijn geen gegevens die inzicht bieden in het aantal fte en de precieze invulling van deze extra politie-inzet.

Gebiedsagenten

Naar aanleiding van de maatregel werden in het tweede kwartaal van 2015 20 gebiedsagenten ingesteld voor 22 probleemstations. Dit zijn stations waarvan bekend is dat er meer dan gemiddeld sprake is van zwartrijden, agressie en onveiligheidsgevoelens bij NS medewerkers.⁸⁸

Tijdens een groepsinterview met medewerkers van politie en medewerkers van Veiligheid en Service NS werd de invulling van de taak van de gebiedsagent duidelijker. De gebiedsagent is de schakel tussen NS en de regio. Het opbouwen van relaties –met externe partijen maar ook collega's van de politie waaronder de wijkagenten - is in deze functie dan ook essentieel. Gebiedsagenten zijn niet permanent aanwezig op de stations maar zijn wel het primaire aanspreekpunt op de stations. Er wordt een vergelijking gemaakt met de wijkagent, de rol die wijkagenten vervullen in de wijk vervullen gebiedsagenten op stations. Gebiedsagenten zijn niet 100% van hun tijd bezig met het spoor. Zij hebben de verantwoordelijkheid over een specifiek gebied ten aanzien van infrastructuur. Dat betekent dat officieel ook bijvoorbeeld een snelweg onder hun verantwoordelijkheid valt en agenten naast NS ook te maken hebben met andere infrastructuur-partijen zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat.

Noot 88 Het gaat om de stations Alkmaar, Almere CS, Amersfoort, Amsterdam CS, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag CS, Den Haag HS, Deventer, Dordrecht, Eindhoven CS, Enschede, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Roosendaal, Rotterdam CS, Schiphol, Tilburg, Utrecht CS, Zwolle.

Strategisch overleg

Niet alleen op operationeel werkvloerniveau wordt er gesproken en informatie uitgewisseld, maar ook op tactisch niveau en strategisch niveau (politiechef van de Landelijke Eenheid met de directeur NS Security). Operationeel vindt er dagelijks overleg en afstemming plaats, tactisch eens per 4 à 6 weken en strategisch (korpsleiding en directie NS) eens per half jaar.

8.2.2 Meningen van betrokkenen

Vooralsnog lijkt het nodig om meer uitleg te geven over de rol van de gebiedsagent aan politiecollega's en externen zo blijkt uit interviews (politie, vakbonden). Daaraan wordt al wel gewerkt: regelmatig zijn er overleggen waarin de rol van de gebiedsagent aan bod komt, bijvoorbeeld het tweewekelijkse overleg met alle gebiedsagenten binnen een geografische unit.

Door meerdere betrokken respondenten wordt opgemerkt dat het lastig is de situatie te vergelijken met voor de inzet van de maatregel. Op de grootste stations was eerder al een extra politie inzet gerealiseerd in het kader van de terrorisme aanpak. Op de kleinere stations wordt geen extra inzet gepleegd en verandert er weinig – tenzij op basis van informatie een extra inzet wordt gevraagd.

De samenwerking tussen NS en politie verloopt naar zeggen goed. NS merkt op dat er bij 'stop en go' acties capaciteit van de politie beschikbaar is en daarnaast zijn er geen klachten over capaciteit van security-managers van NS en is de noodhulp van de politie op orde. Toch merken meerdere respondenten van NS en politie op dat de noodhulp (de politiemedewerkers die afkomen op een melding, dit zijn medewerkers van de regionale eenheden) vaak niet goed genoeg bekend is met de situatie op de stations en/of dat 'spoorwegkennis' niet optimaal aanwezig is. Dat wil zeggen dat volgens betrokkenen de agenten niet bekend genoeg zijn met de omgeving binnen de context van het spoor/ op het station en het netwerk met NS. Of deze kennis vereist is voor een goede afhandeling van meldingen is echter onderwerp van debat –volgens enkele (andere) respondenten van de politie is dit niet nodig. Zowel geïnterviewden van de politie als NS zijn ook tevreden over de overleggen.

De samenwerking tussen NS en politie is al langere tijd onderwerp van gesprek. Van Steden (2014) concludeert in zijn studie dat met het opheffen van de Spoorwegpolitie relaties tussen politie en NS onder druk zijn komen te staan. 'De invoering van de Nationale Politie en het opgaan van de Spoorwegpolitie in de landelijke Dienst Infrastructuur heeft dat proces versneld. Er zijn verantwoordelijkheden overgeheveld naar de basiseenheden en de politie neemt een afstandelijker houding aan ten opzichte van NS. Bij NS zorgt dit voor onzekerheden over eerder gemaakte afspraken en voor ergernissen over ontbrekende kennis bij de basispolitie. Het afschaffen van de spoorwegpolitie was onderwerp van het

politieke debat waarin ook de vakbonden zich scherp opstelden.⁸⁹ De nu ingestelde gebiedsagenten zijn in ogen van sommigen de vervangers van de spoorwegpolitie.

Rover is blij met de maatregel, omdat er snel kan worden ingegrepen als er iets gebeurt. Toch duurt het volgens Rover soms lang als er een zwartrijder uit de trein gehaald moet worden. Ze ziet de extra inzet en verbeterde samenwerking dan ook nog niet bevestigd en verwacht daarom nog geen effecten. Twee van de drie gesproken vakbonden melden dat zij de indruk hebben dat er meer politie op het spoor is. De verklaring wordt mede gezocht in inzet op terrorismedreiging. De andere vakbond stelt dat doorgaans niet wordt gezien dat er meer politie is, behalve door degenen die er echt mee te maken hebben. Verder is volgens hen de taak van de gebiedsagent onduidelijk. Verwarrend is dat dit maar één persoon is, die niet altijd aanwezig en aanspreekbaar is en dat de gebiedsagent niet exclusief is aangewezen voor het spoor, wat volgens de vakbond wel de afspraak was.

Voorbeeld: gebiedsagent en security-manager Utrecht

We spraken met de gebiedsagent Utrecht en zijn samenwerkingspartner van Veiligheid en Service, de security-manager Utrecht. Hun ervaringen zijn illustratief.

Door de geïntensiveerde informatie-uitwisseling op uitvoerend niveau, slagen ze er goed in hotspots aan te wijzen en gezamenlijk op te treden. De gebiedsagent probeert elke dag op het station aanwezig te zijn. Er zijn korte lijnen en men weet elkaar goed te vinden.

De gebiedsagent slaagt er ook goed in zijn netwerk te onderhouden. Dat het politiebureau dichtbij het station ligt, helpt om de link tussen spoor en Regionale eenheden te onderhouden. De gebiedsagent is naar schatting 80% van zijn tijd bezig met het spoor. Bij andere collega's kan dit anders zijn.

Uit het interview blijkt dat beide partijen erg tevreden zijn over de onderlinge samenwerking. Als knelpunt wordt nog wel de inzet van politiemedewerkers van de noodhulp genoemd, die soms weinig kennis hebben van de specifieke spoor-situatie.

8.3 Eerste resultaten

Respondenten van zowel politie als NS melden dat er sprake is van betere informatie uitwisseling en gerichter gezamenlijke acties. Ook op basis van enkele overzichten van NS en politie kunnen we vaststellen dat er sprake is van informatie uitwisseling en een hotspot, hot times aanpak - ofwel een gerichte inzet. Door intensieve samenwerking en frequent overleg komen er specifieke informatiestromen op gang al zijn die soms nog onvoldoende concreet om heel gericht actie in te zetten.⁹⁰

Noot 89 Van Steden, R. i.s.m. Mans, K. (2014). *Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor*. Vrije Universiteit Amsterdam/SMVP.

Noot 90 Gesprek en overzicht Politie Dienst Infrastructuur Landelijke Eenheid.

In maart 2016 is door de politie een interne landelijke inventarisatie gemaakt van de inzet van de gebiedsagenten⁹¹. Daaruit blijkt dat er naar zeggen van de gebiedsagenten dagelijks samenwerking wordt gezocht met Veiligheid en Service en er enkele malen per week informatie gestuurde acties plaatsvinden. Daarnaast zijn er acties ingezet waarbij ook de extra politie fte's worden ingezet. We kunnen niet beoordelen of deze gerichte acties zijn ingezet vanuit de 56 extra fte politie-inzet. Ook vóór de invoering van de maatregel werden dergelijke acties ingezet.

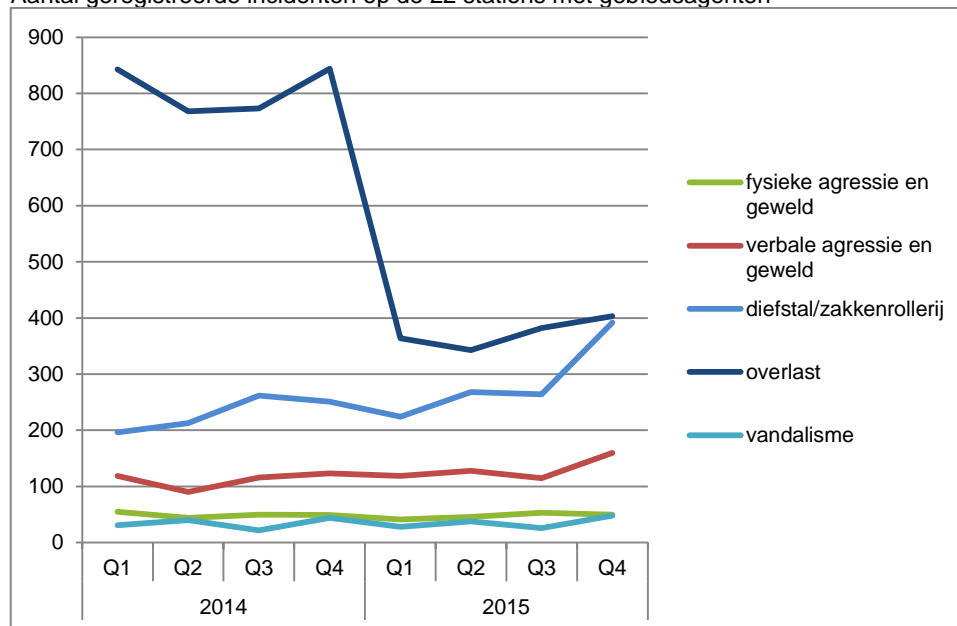
Door het aanstellen van 20 gebiedsagenten en de extra fysieke inzetbaarheid van agenten zijn deze ook meer aanwezig op de aangewezen stations. Of de daardoor verbeterde informatie uitwisseling leidt tot een vergrote reactiekwaliteit en sneller optreden kunnen we op basis van de interviews niet hard maken.

8.3.1 Objectieve veiligheid

In figuur 8.2 staat het totale aantal geregistreerde incidenten op de 22 stations met gebiedsagenten. De gebiedsagenten werden vanaf september 2015 ingezet. Resultaten zouden dus zichtbaar moeten zijn vanaf het derde kwartaal van 2015. In de grafiek valt direct de grote stijging in het aantal geregistreerde incidenten diefstal/zakkenrollerij in het vierde kwartaal van 2015 op. Waarschijnlijk dragen de gebiedsagenten ertoe bij dat dergelijke incidenten eerder opgemerkt en geregistreerd worden. Verder valt op dat het aantal geregistreerde incidenten verbale agressie licht steeg in het vierde kwartaal van 2015. Wat de overige typen incidenten betreft, zien we geen verschillen sinds de aanwezigheid van de gebiedsagenten. Noemenswaardig is wel de flinke daling van 23% in het aantal overlastincidenten per het eerste kwartaal van 2015 (in 2014 ging het om 3.228 incidenten, in 2015 om 1.492 incidenten). Omdat deze daling echter al inzette in het eerste kwartaal van 2015, kunnen we deze niet toeschrijven aan de gebiedsagenten.

Noot 91 Gesprek en overzicht Politie Dienst Infrastructuur Landelijke Eenheid.

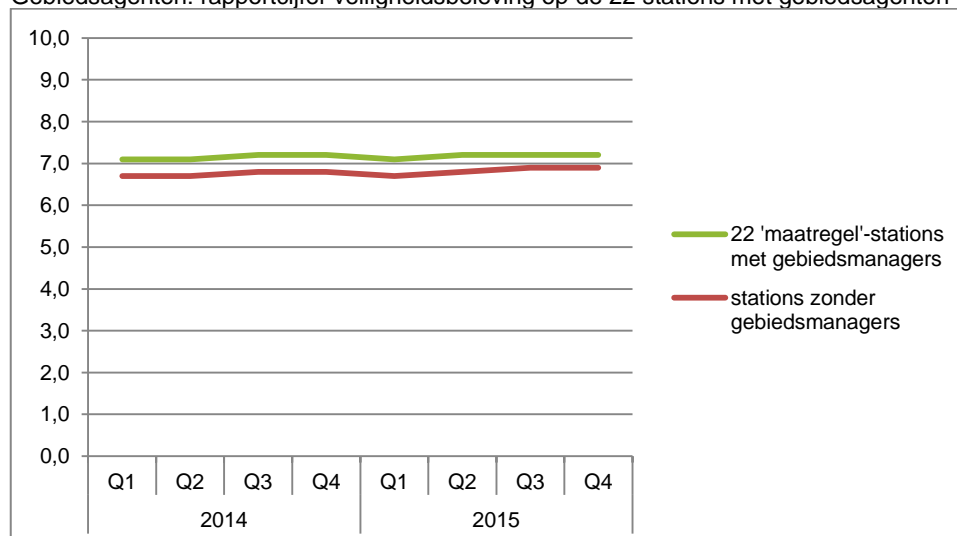
Figuur 8.2 Aantal geregistreerde incidenten op de 22 stations met gebiedsagenten⁹²



8.3.2 Subjectieve veiligheid

Op basis van rapportcijfers die reizigers geven voor de veiligheid op stations hebben we gekeken of er verschillen zijn in veiligheidsbeleving op stations met en zonder gebiedsagenten. De gebiedsagenten werden vanaf het derde kwartaal van 2015 ingezet. De beleving van de veiligheid op stations met gebiedsagenten is echter gedurende de gehele periode zo goed als constant: reizigers beoordelen deze steeds met een 7,1 of een 7,2. Opvallend is dat de veiligheid op de 22 stations met gebiedsagenten gedurende de gehele onderzochte periode positiever beoordeeld wordt dan op de overige stations.

Figuur 8.3 Gebiedsagenten: rapportcijfer veiligheidsbeleving op de 22 stations met gebiedsagenten⁹³



Noot 92 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten (B 9.8).

Noot 93 Zie bijlage 9 voor tabel met onderzoeksresultaten (B 9.7).

8.4 Samenvatting

- De maatregel behelst drie onderdelen die moeten leiden tot een intensivering van de samenwerking tussen NS en de politie:
 - extra inzet van politie in treinen en op stations waar dat het hardste nodig is;
 - gerichte extra aanwezigheid van politie waar dat nodig is;
 - structureel overleg tussen NS en politie op verschillende niveaus.Het uiteindelijke doel van de maatregel is het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers.
- De gedachten achter de maatregel zijn de volgende. Als agenten worden ingezet waar dat nodig is, kan beter worden samengewerkt en sneller worden ingegrepen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot. Als politiemedewerkers zichtbaar aanwezig zijn, heeft dit een preventieve werking op potentiële daders waardoor het veiliger wordt. Ook voelen station bezoekers zich door de zichtbare aanwezigheid van de politie veiliger. Als tenslotte structureel overleg plaatsvindt op verschillende niveaus leidt dat tot informatie uitwisseling en dan volgen daaruit gerichter gezamenlijke acties waarbij de politie sneller en adequater kan optreden bij incidenten. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- In de literatuur vinden we overwegend steunbewijs voor de werking van onderdelen van deze maatregel: een hotspot/hot times aanpak werkt. De zichtbare aanwezigheid van extra agenten kan een positieve bijdrage hebben op het veiligheidsgevoel, maar niet in alle situaties.
- De maatregel is ingevoerd en heeft geleid tot de aanstelling van 20 gebiedsagenten voor 22 stations en tot de inzet van extra politie. Onbekend is hoeveel politie er, de gebiedsagenten buiten beschouwing gelaten, *extra* is ingezet.
- De maatregel heeft geleid tot een verbeterde informatiepositie en afstemming van inzet. Er is meer politie aanwezig op de aangewezen stations maar het is niet bekend hoeveel meer.
- De resultaten ten aanzien van objectieve en subjectieve veiligheid zijn nog niet hard aantoonbaar. Wel is het geregistreerde aantal diefstallen/zakkenrollen toegenomen sinds de komst van de gebiedsagenten - mogelijk door het eerder opmerken en registreren van deze incidenten.

9 Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren

9.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

9.1.1 Beschrijving

'De mogelijkheid om een verblijfsverbod voor notoire overlastgevers op het station op te leggen wordt versneld ingevoerd (1 mei 2015 in plaats van 1 juli 2015). Het gaat daarbij om mensen die door hun aanwezigheid en hun gedrag herhaaldelijk overlast veroorzaken voor personeel en reizigers. Afhankelijk van de ernst van de overlast, mogen deze mensen voor een bepaalde periode niet op het station komen. Dit verbod komt naast het reisverbod. Overtreding van het reisverbod is sinds juni 2012 strafbaar gesteld. Politie en justitie ondersteunen de vervoerder bij handhaving van deze verboden.'

Zo staat de maatregel beschreven in de brief waarin het maatregelenpakket wordt gepresenteerd namens de departementen van IenM, VenJ en BZK aan de Tweede Kamer.⁹⁴

Kader: wat houdt een stationsverbod in?

Met een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 is het mogelijk geworden om bij het negeren van een verblijfs- of stationsverbod strafrechtelijk op te treden. De wetwijziging was al aangenomen, maar per maart 2015 nog niet van kracht. Het moment waarop de wet van kracht zou worden is door deze maatregel twee maanden vervroegd.

Een stationsverbod kan worden opgelegd als er sprake is van (ernstig) geweld tegen personeel van de vervoerder en/of wanneer sprake is van structurele of ernstige overlast die de sociale veiligheid van de reizigers in het gedrang brengt. In Artikel 98, eerste lid Wp 2000 is bepaald welke concrete incidenten aanleiding kunnen zijn tot het opleggen van een reis- of stationsverbod (overtreding van de artikelen 72-74 Wp 2000).

De stationsverboden worden opgelegd door medewerkers Veiligheid en Service van NS.⁹⁵ Voor de nadere uitwerking van het opleggen van een stationsverbod is een leidraad opgesteld. Voor de overtreding van het stationsverbod is door het OM een specifiek strafvorderingsbeleid opgesteld. (leidraad reis- en stationsverboden)

Voordat door een medewerker van NS een stationsverbod kan worden opgelegd, zal een plan van aanpak moeten worden opgemaakt. Dit plan dient afgestemd te worden met de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en het parket Centrale Verwerking Openbaar

Noot 94 Kamerstuk 28642, nummer 60.

Noot 95 Artikel 98, tweede lid, Wp 2000 bepaalt dat dit voor de stationsverboden gebeurt door ambtenaren en personen die hiertoe op grond van artikel 89 Wp 2000 bevoegd zijn. Het gaat dan in de meeste gevallen om toezichthouders of boa's van de betreffende vervoersmaatschappijen. In de werkafspraken moet worden opgenomen wie in de praktijk het verbod oplegt. Medewerkers Veiligheid en Service zijn niet treingebonden.

Ministerie (parket CVOM). Een afschrift van het plan van aanpak wordt verzonden naar het parket CVOM, waar de afhandeling van de overtredingen centraal is belegd.

Vervolgens toetst een rechter of het verbod proportioneel is aan het te dienen belang en of er geen minder vergaande middelen voorhanden zijn. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de tijdsduur van het verbod, de gedragingen waarvoor een verbod kan worden opgelegd, en de verhouding tussen de gedragingen en de reikwijdte van het verbod.

In artikel 98 Wp 2000 is bepaald dat het verboden is in strijd te handelen met een opgelegd reis- en/of stationsverbod. De bijzondere opsporingsambtenaren zijn bevoegd het opgelegde verbod te handhaven. Bij een geconstateerde overtreding houdt de opsporingsambtenaar de verdachte staande en draagt deze over aan de politie.

Wanneer een overtreder van het stationsverbod wordt staande gehouden of aangehouden, dan wordt deze ten spoedigste overgedragen aan de politie. De politie maakt proces-verbaal op en vraagt bij de betreffende vervoerder de schriftelijke stukken met betrekking tot het verbod op. Daarnaast wordt in het kader van lik-op-stuk-beleid contact opgenomen met ZSM centraal (parket CVOM) en worden de stukken doorgestuurd ter verdere afdoening.

Verdachten van een overtreding van een stationsverbod worden in beginsel gedagvaard. Overlastveroorzakers hebben vaak al een behoorlijk strafblad. En als een reisverbod is opgelegd vanwege herhaaldelijk zwartrijden dan heeft de zwartrijder de talrijke uitstellen van betaling niet betaald; het opleggen van een geldboete via de OM-strafbeschikking heeft dan weinig zin. In bijzondere gevallen kan van deze regel worden afgeweken en kan er een strafbeschikking worden opgelegd.

De richtlijn schrijft als straf ter indicatie een geldboete van € 400 of 32 uur taakstraf voor een first offender en hechtenis (2 wkn - 1 mnd) bij recidive.

Bron: Leidraad Reis- en stationsverboden OM

9.1.2 Doelen

Het doel van de stationsverboden is vermeld in o.a. de Leidraad Reis- en stationsverboden en beleidsstukken van VenJ.

Doelen

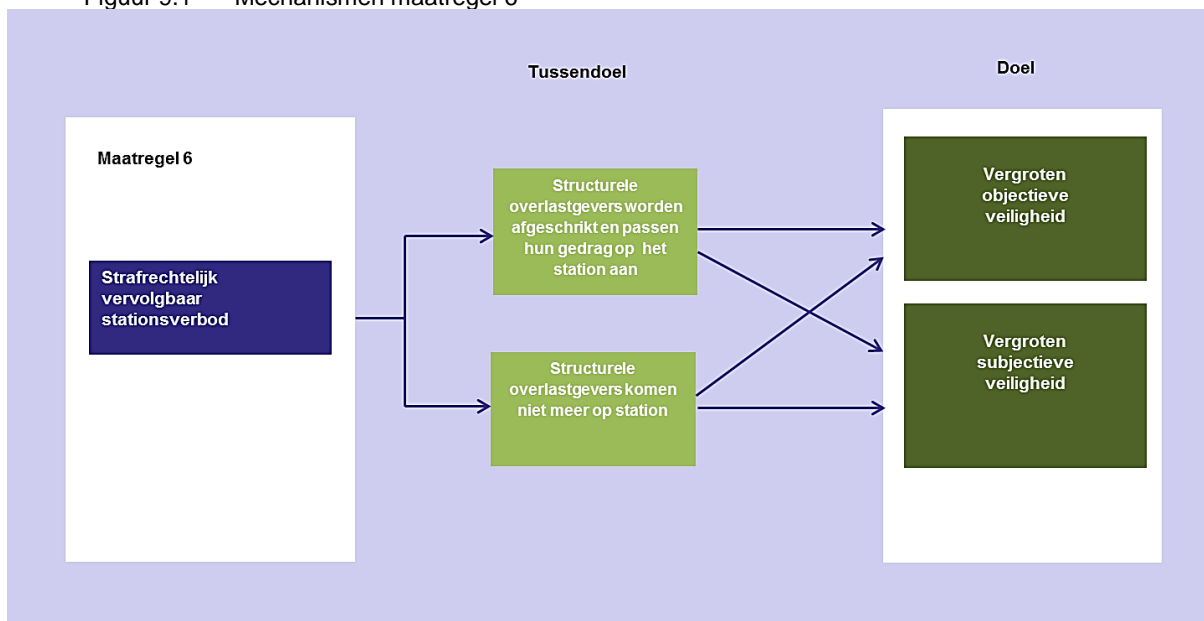
- Vergroten van de objectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers
- Vergroten van de subjectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers

Tussendoelen

- Structurele⁹⁶ overlastgevers worden afgeschrikt en passen hun gedrag op het station aan
- Structurele overlastgevers komen niet meer op het station

Noot 96 We gebruiken de termen 'notoire overlastgever' en 'structurele overlastgever' als synoniemen

Figuur 9.1 Mechanismen maatregel 6



We zien de volgende logica:

- Als structurele overlastgevers een stationsverbod hebben, dan worden zij afgeschrikt het station te betreden. Als structurele overlastgevers niet in het station komen, zijn zij niet in de gelegenheid overlastgevend gedrag te vertonen. Daardoor neemt het aantal overlast incidenten af en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als structurele overlastgevers een stationsverbod opgelegd kunnen krijgen, dan passen zij hun gedrag aan om dit niet te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.

9.1.3 Inzichten literatuur

Het mechanisme van het stationsverbod is gestoeld op de persoons/dader gerichte aanpak. Door de potentiële dader buiten het station en het spoor te houden, wordt verdere overlast voorkomen. De literatuur laat zien dat alleen oppakken en het naar buiten halen (buiten stations) weinig zal helpen. Daar dient een persoonsgerichte aanpak omheen gezet te worden, zoals de top 600 aanpak⁹⁷. In mindere mate is de gedachte van het verbod ontleend aan gelegenheidsbeperking—vergelijkbaar met gebiedsverboden voor bijvoorbeeld drugsdealers en bedelaars via een Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Uit een metastudie van Hesseling (1994)⁹⁸ blijkt dat lokale gelegenheid beperkende maatregelen

Noot 97 Bron: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/aanpak-top600/top600/top600/>

Noot 98 Hesseling, R.B.P. (1994). *Stoppen of verplaatsen?* Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit. WODC: Den Haag.

per saldo een afname van het probleem laten zien. Daarnaast is er een beperkte verplaatsing van het probleem.⁹⁹

De wetwijziging is net van kracht en nog niet geëvalueerd. Dat betekent dat er ten aanzien van de effectiviteit van stationsverboden (nog) geen wetenschappelijke bewijs is. Op basis van evaluaties van OV-verboden, waar een grotendeels zelfde mechanisme kan worden toegepast om overlast te bestrijden, kan wel het een en ander worden gezegd over de mogelijkheden van de interventie. Uit een evaluatie van het OV verbod toegepast door de RET blijkt dat het verbod heeft geleid tot een mogelijke afname van het probleem, maar dat het nog niet duidelijk is of deze afname blijvend is. Voorts wordt gewezen op het belang van een goede implementatie en constante aandacht die nodig is het verbod effectief te kunnen uitvoeren en handhaven.¹⁰⁰

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit

Op basis van bovenstaande wetenschappelijke inzichten kunnen we een voorzichtige conclusie trekken over een te verwachten resultaat. De maatregel kan in theorie effectief zijn mits deze wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het mogelijke effect blijvend is.

9.2 Stand van zaken uitvoering

9.2.1 Implementatie

Met een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp 2000) is het mogelijk geworden om bij het negeren van een verblijfs- of stationsverbod strafrechtelijk op te treden¹⁰¹. Zoals we al zagen was deze wetwijziging was al aangenomen en werd het moment dat de wet van kracht werd via deze maatregel twee maanden vervroegd (1 mei 2015). Vanaf dat moment hebben vervoerders wettelijk de mogelijkheid om mensen, die door hun aanwezigheid en hun gedrag herhaaldelijk overlast veroorzaken voor personeel en reizigers, een verbod op te leggen om voor bepaalde periode in het station te komen (IenM, TK 65).

Uit data van het CVOM blijkt dat er op het moment van schrijven (1 april 2016) 52 stationsverboden zijn uitgereikt. Dit is gebeurd vanaf het vierde kwartaal van 2015. Het gaat om bij het CVOM geregistreerde zaken.¹⁰² Van de 52 uitgereikte stationsverboden zijn er 49 zaken gedagvaard (de overige drie zijn afgedaan met een OM strafbeschikking of

Noot 99 Guerette, R. & Bowers, K. (2009). *Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations*. *Criminology: An Interdisciplinary Journal*, 47(4), 1331-1368.

Noot 100 http://sargasso.nl/wp-content/uploads/2010/06/Evaluatie_def.doc.

Noot 101 De wet geldt voor alle vervoerders, maar in dit onderzoek kijken we alleen naar verblijfsverboden (die kunnen worden) opgelegd door de NS. We spreken in plaats van verblijfsverbod over een stationsverbod, conform de titel van de maatregel.

Noot 102 Het is in theorie mogelijk dat dit aantal in werkelijkheid iets hoger ligt, aldus het CVOM. Stationsverboden zijn feitgecodeerde zaken die bij het CVOM dienen te worden geregistreerd. Het is mogelijk dat, wanneer er sprake is van meerdere feiten, een zaak ook kan worden geregistreerd bij lokale parketten.

administratief beëindigd). Van de 49 gedagvaarde zaken hebben er 8 geleid tot een zitting (de overige 41 zijn gepland). Uit de vonnissen blijkt dat er in 7 keer een werkstraf is opgelegd en 1 keer een boete is uitgeschreven. Dit in combinatie met hechtenis of vervangende hechtenis.

9.2.2 Meningen van betrokkenen

Uit interviews blijkt dat er momenteel ervaring wordt opgedaan met het stationsverbod. Er zijn nog geen resultaten beschikbaar. De implementatie is gaande.

De betrokken respondenten (IenM, NS, OM) verwachten dat de maatregel zijn vruchten zal afwerpen. Overlast op stations wordt vaak veroorzaakt door structurele overlastgevers. Dit zijn vaak 'bekenden', dezelfde personen die steeds terugkeren en structureel hetzelfde overlastgevende gedrag vertonen. Deze maatregel is een strafrechtelijke stok achter de deur die kan worden ingezet bij de meest vervelende gevallen. De reiziger merkt echter nog weinig van de stationsverboden verwacht Rover en ook de vakbonden zien nog weinig terug van de maatregel.

Uit interviews met NS, de politie en CVOM blijkt dat het lastig is om de verboden te handhaven. Een eenmaal uitgereikt verbod vergt wel handhaving: de desbetreffende persoon moet na uitreiking van het verbod inderdaad het station of de trein niet meer in kunnen komen. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, want de persoon moet dan wel herkend en in de kraag gevat kunnen worden. Daarvoor wordt er nu een werkwijze ontwikkeld om de handhaving van de verboden makkelijker te maken door foto's beschikbaar te stellen aan handhavers (dit moet volgens de wet politiegegevens). Hierbij merken we op dat het verbod juist is ingevoerd om te *kunnen* handhaven. Op voorhand was bekend dat het handhaven van verboden in het algemeen lastig is, met name onder de groep structurele overlastgevers.

9.3 Eerste resultaten

9.3.1 Objectieve veiligheid

Er is op basis van de beschikbare gegevens nog geen inzicht in de ontwikkeling van het aantal overlastincidenten en geweldsincidenten in gebieden waarin de verboden zijn opgelegd.

9.3.2 Subjectieve veiligheid

Er is op basis van de beschikbare gegevens nog geen inzicht in de ontwikkeling van veiligheidsgevoelens in gebieden waarin de verboden zijn opgelegd.

9.4 Samenvatting

- De stationsverbod maatregel betreft een aanpak van overlastgevers. Het gaat hier om een aanpak die twee maanden eerder dan gepland versneld is ingevoerd.

- De maatregel beoogt de objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers te vergroten en wel volgens de volgende logica. Als structurele overlastgevers een stationsverbod hebben, dan worden zij afgeschrikt het station te betreden. Als structurele overlastgevers niet in het station komen, zijn zij niet in de gelegenheid overlastgevend gedrag te vertonen. Daardoor neemt het aantal overlast incidenten af en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Als structurele overlastgevers een stationsverbod opgelegd kunnen krijgen, dan passen zij hun gedrag aan om dit niet te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Op basis van de literatuur kunnen we stellen dat mogelijke resultaten te verwachten zijn, wanneer de maatregel in combinatie met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak wordt ingezet. Het is echter niet duidelijk hoe blijvend mogelijke resultaten zijn (in welke mate de structurele overlastgevers 'terugvallen' in hun oude gewoonte).
- De wet is per 1 mei 2015 van kracht en er zijn inmiddels 52 verboden uitgeschreven waarvan er 8 op zitting zijn geweest. Het is nog onbekend of BOA's van NS in voldoende mate weten wanneer ze een verbod kunnen opleggen. Ook is nog niet bekend of er voldoende mogelijkheden voor de handhaving van het verbod zijn en worden aangegrepen.
- Er is nog geen zicht op eerste resultaten van de maatregel ten aanzien van objectieve veiligheid (overlast en geweldsincidenten) en subjectieve veiligheid.

10 Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen

10.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

10.1.1 Beschrijving

Bij de maatregel lik op stuk hanteert: *'De politie (...) bij overtredingen zo veel als mogelijk «lik op stuk» beleid. De zware zaken, die niet voor «lik op stuk» in aanmerking komen zoals openlijke geweldpleging en zware mishandeling zullen worden overgedragen aan de specialisten van de Afdeling Opsporing van de dienst Infrastructuur van de Landelijke eenheid.'*

Dit staat vermeld in de brief van 12 maart 2015 van de departementen IenM, VenJ en BZK aan de Tweede Kamer waarin het maatregelenpakket wordt gepresenteerd.¹⁰³

De maatregel 'lik op stuk' betreft alleen de lik op stuk aanpak van de politie en justitie¹⁰⁴. Er ligt wel een duidelijke link naar maatregel 5 (samenwerking NS-Politie).¹⁰⁵

Verdere uitwerking

Bij een noodoproep komt de politie onmiddellijk in actie. De politie hanteert bij overtredingen zo veel als mogelijk via de ZSM-afhandeling het 'lik op stuk' beleid¹⁰⁶. Daarmee wordt verkeerd gedrag meteen bestraft. Overtreders krijgen direct een waarschuwing, een boete en bij herhaalde of zwaardere overtredingen kan een strafrechtelijke aanpak volgen. Zware zaken die niet voor lik op stuk in aanmerking komen worden door de politie overgedragen aan de specialisten van de afdeling Opsporing van de Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid van de politie.¹⁰⁷

Lik op stuk beleid, waaronder het ZSM beleid, is een verzamelnaam voor het snel afhandelen van zaken door politie en justitie. De ZSM (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk) aanpak houdt in dat bij eenvoudige, veel voorkomende strafzaken de verdachte lik op stuk krijgt van politie en Openbaar Ministerie

Noot 103 Kamerstuk 28642, nummer 60.

Noot 104 Ook de NS is inmiddels overgegaan op lik op stuk-beleid. 'Met een proef onderzoekt NS of zij een afname van incidenten kan realiseren door overtredingen digitaal op te leggen in plaats van een handgeschreven bekeuring. De verwachting is dat hierdoor de kans op escalatie en mogelijke agressie afneemt.' Deze aanpak maakt geen onderdeel uit van de maatregel 7 zoals deze is overeengekomen in maart 2015, aldus respondenten (NS, VenJ). We gaan hier in dit onderzoek dan ook verder niet op in.

Noot 105 Dat geldt bijvoorbeeld voor de volgende passage uit de 12 maart brief over samenwerking NS-Politie (zie ook hoofdstuk 8): 'Binnen de politie wordt een melding van agressie en geweld op het spoor als «prioriteit-1» melding opgepakt. Dit wil zeggen dat er onmiddellijke aanrijtijden gelden met zo kort mogelijke responstijd. Agenten uit de betreffende regionale eenheid komen dan onmiddellijk.'

Noot 106 Werkafspraken Politie –NS Uitvoering SV Akkoord van 11 maart 2015 maatregel 5 Extra inzet van Politie in treinen en station Vastgesteld op 18 juni 2015 Ed Hogervorst – hoofd dienst Infra Landelijke Eenheid Marjan Rintel – Directeur NS Reizigers.

Noot 107 Intern document VenJ, ongedateerd.

(OM). Dat betekent dat na aanhouding van de verdachte snel een beslissing wordt genomen over een passend afdoeningstraject.

10.1.2 Doelen

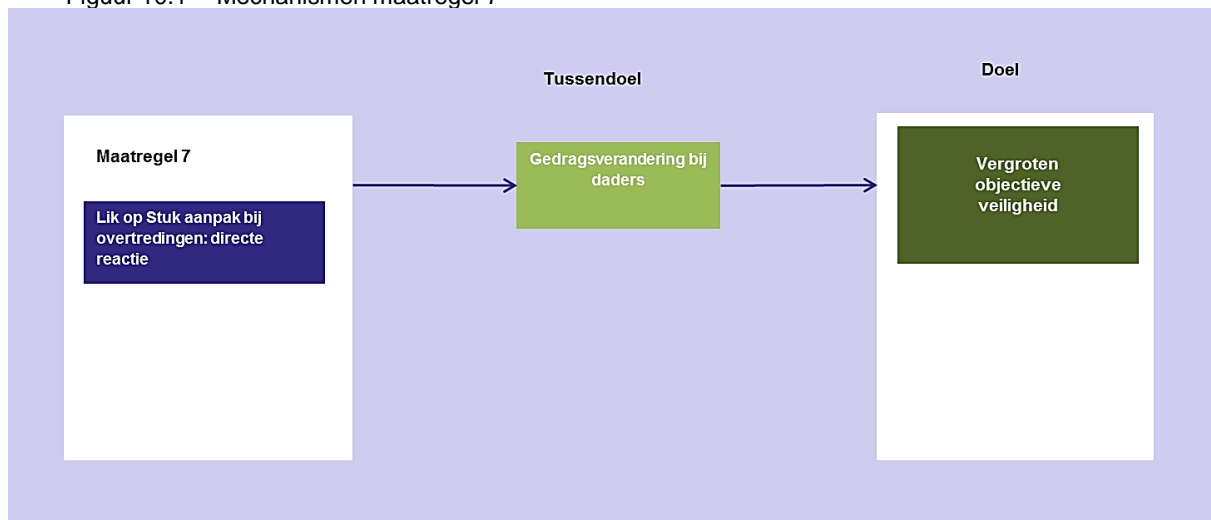
Het volgende doel wordt met de lik op stuk aanpak bij overtredingen beoogd.^{108 109}

- Het vergroten van objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Uit de interviews en interne documenten (o.a. VenJ, NS) komt het volgende tussendoel:

- Er wordt een gedragsverandering bij daders bewerkstelligd.

Figuur 10.1 Mechanismen maatregel 7



De mechanismen zijn de volgende:

- Hoe langer de periode tussen het plegen van een strafbaar feit en het opleggen van een straf is, des te minder effect de straf zal hebben. Als op een overtreding van overlastgevend en agressief gedrag een directe reactie volgt (waarschuwing, boete, strafrechtelijke aanpak) dan zien daders de consequenties van hun daad in. Dit leidt tot gedragsverandering bij daders waardoor zij minder geneigd zijn in de toekomst dergelijk normoverschrijdend gedrag te vertonen (specifieke afschrikking). Daarmee wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers vergroot.

Naast gevolgen voor de dader heeft de lik op stuk aanpak ook positieve gevolgen voor het slachtoffer. Deze 'ziet' dat er direct een correctie wordt gedaan en voelt zich daardoor meer recht gedaan. Dit valt buiten de scope van deze quickscan.

Noot 108 Kamerstuk 28642, nummer 65, alsmede Intern document van VenJ.

Noot 109 Hoewel de maatregel impliciet ook kan bijdragen aan een vergroting van de subjectieve veiligheid is dit volgens geïnterviewden (VenJ) niet het doel van de maatregel.

10.1.3 Inzichten literatuur

De literatuur is niet eenduidig over de werking van de lik op stuk aanpak om recidive te verminderen. Kwakman (2012) geeft een overzicht van voor en tegen argumenten. Door een snelle reactie richting dader relateert deze zijn straf beter aan het delict. Dit draagt bij aan het terugdringen van recidive.¹¹⁰ Ook uit de resultaten van de ZSM-pilots blijkt dat snelle afdoening vruchten afwerpt¹¹¹.

Toch is het de vraag volgens Kwakman, of de met de versnelde afdoening beoogde doelen – het bestrijden van veel voorkomende criminaliteit, recidive-reductie door effectieve gedragsverandering, afschrikking, lik op stuk – wel reëel zijn. Daders van veel voorkomende criminaliteit laten zich nauwelijks weerhouden van het plegen van delicten, door alleen het feit dat hen een snelle afdoening boven het hoofd zou hangen. Delicten worden over het algemeen zeer impulsief en/of onder invloed van overmatig drank- en drugs gebruik gepleegd. Voorts vraagt Kwakman zich af of snelheid en efficiency te verenigen is met de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen bij de afdoening van strafbare feiten, en met de rechtsbescherming waarop verdachten van ook lichte vergrijpen moeten kunnen rekenen. In hoeverre het lik op stuk beleid waaronder de ZSM aanpak bijdraagt aan het terugdringen van recidive is (nog) niet bekend. Dit wordt momenteel onderzocht in opdracht van het ministerie van VenJ.¹¹²

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit

Op basis van bovenstaande wetenschappelijke inzichten kunnen we stellen dat er een mogelijk effect kan worden verwacht van de lik op stuk aanpak voor overtredingen wanneer deze wordt toegepast op het goede (en in de maatregel beoogde) type incidenten (te weten eenvoudige overtredingen). Zoals gezegd is er nog geen hard bewijs dat het lik op stuk beleid leidt tot terugdringen van recidive en daarmee het vergroten van objectieve veiligheid.

10.2 Stand van zaken uitvoering

10.2.1 Implementatie

De lik op stuk aanpak waaronder de ZSM aanpak is een gangbare werkwijze van de politie (als uitvoerder) en het Openbaar Ministerie (OM, als verantwoordelijke). Ook het direct in actie komen op noodoproepen is een reguliere werkwijze van de politie. Sinds 2012 is landelijk de ZSM aanpak ingevoerd¹¹³. Dat betekent dat met het afkondigen van deze lik op stuk maatregel in het maatregelpakket geen nieuwe interventie is ingevoerd.

Noot 110 Kwakman, N. J. M. (2012). *Snelrecht en de ZSM-aanpak*. In: Delikt en Delinkwent. 42, 3, p. 188-205 18 p.

Noot 111 Kamerstuk 29279 Rechtsstaat en Rechtsorde, nummer 126 (Brief van de minister van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer) inzake het actieprogramma 'sneller recht doen, sneller straffen, par. 'Voortgang, eerste resultaten en planning.

Noot 112 Effectmeting ZSM. Wordt momenteel uitgevoerd door het WODC/Universiteit Utrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Projectnummer: 2589. www.wodc.nl geraadpleegd 15 april 2016.

Noot 113 www.om.nl, geraadpleegd 8 april 2016.

10.2.2 Meningen van betrokkenen

Gesprekken met VenJ en de politie bevestigen het beeld dat de lik op stuk aanpak niet iets nieuws is. Een nieuw implementatieproces van de maatregel is dan ook niet aan de orde. Daarbij worden er op de stations geen extra inspanningen verricht om dit beleid uit te voeren. Wel wordt opgemerkt (VenJ) dat het lik op stuk beleid opnieuw onder de aandacht is gebracht, onder andere door en naar aanleiding van het afkondigen van deze maatregel. Daarbij wordt met de komst van de gebiedsagenten en de introductie van overlegvormen de lik op stuk maatregel versterkt: de bestaande aanpak krijgt een impuls doordat er een meer gerichte politie-inzet rondom het spoor is.

Toch wordt naar het idee van de respondenten (politie) de aanpak niet vaker gehanteerd dan voorheen. Het wel of niet goed functioneren van de maatregel is grotendeels afhankelijk van de gepleegde inzet van de politie en de kennis van de maatregel. Vanuit de politie werd in de interviews aangegeven dat er signalen zijn dat de lik op stuk aanpak niet volledig is opgenomen in het werkproces, omdat (nog) niet alle collega's scherp zijn op de ZSM-aanpak. Zo wordt geconstateerd dat wanneer zaken te zwaar zijn ('iets van de ZSM-tafel valt'), collega's zaken kunnen doorgeven aan de dienst Infrastructuur van de Landelijke eenheid. Dit gebeurt weinig, deels omdat collega's niet genoeg op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. We merken hierbij op dat niet iedere zaak zich leent voor de lik op stuk aanpak.

De reiziger merkt weinig van de lik op stuk aanpak vindt Rover. Ook de vakbonden zien nog weinig terug van de maatregel maar onderschrijven wel het belang van de maatregel en de verwachting dat de lik op stuk aanpak zal bijdragen aan de sociale veiligheid.

10.3 Eerste resultaten

10.3.1 Objectieve veiligheid

Er is op basis van de beschikbare gegevens geen inzicht in het aantal overtredingen op het spoor dat is afgedaan met een lik op stuk aanpak en waar en wanneer zich dat heeft voorgedaan. Dit komt mede omdat de lik op stuk aanpak een normale werkwijze is van de politie, ook binnen de context van het spoor. We kunnen daarom geen eventuele samenhang laten zien tussen de lik op stuk aanpak en de ontwikkeling van het aantal incidenten op het spoor¹¹⁴. Daarbij is het gezien de samenhang met andere maatregelen lastig om van deze maatregel afzonderlijk resultaten te meten.

10.3.2 Subjectieve veiligheid

Deze maatregel is niet gericht op het vergroten van de subjectieve veiligheid.

Noot 114 Overigens is het de vraag of dit überhaupt een juiste methodische aanpak zou zijn, omdat is aangegeven dat de werking van deze maatregel samenhangt met de werking van andere maatregelen (zoals inzet van gebiedsagenten en extra politie) en lik op stuk al voor de afkondiging van het maatregelenpakket is ingevoerd.

10.4 Samenvatting

- De lik op stuk maatregel betreft een politie/justitie aanpak van daders. Het gaat hier om een bestaande aanpak die onderdeel is van de standaard werkwijze van de politie (uitvoerder) en het OM (verantwoordelijke).
- De maatregel beoogt de objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers te vergroten en wel via het volgende mechanisme. Als op een overtreding van overlastgevend en agressief gedrag een directe reactie volgt (waarschuwing, boete, strafrechtelijke aanpak) dan zien daders de consequenties van hun daad in. Dit leidt tot gedragsverandering bij daders waardoor zij minder geneigd zijn in de toekomst dergelijk normoverschrijdend gedrag te vertonen (specifieke afschrikking). Daarmee wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers vergroot.
- Op basis van wetenschappelijke inzichten kunnen we een mogelijk effect verwachten van de lik op stuk aanpak voor overtredingen wanneer deze wordt toegepast op het goede (en in de maatregel beoogde) type incidenten, te weten eenvoudige overtredingen. Er is nog geen hard bewijs dat de ZSM aanpak, onderdeel van de lik-op-stuk-aanpak, leidt tot het terugdringen van recidive en daarmee het vergroten van sociale veiligheid.
- De lik op stuk aanpak is in 2013 landelijk ingevoerd bij politie en OM. Er is dus geen sprake van een nieuwe interventie. Het slagen van de maatregel is grotendeels afhankelijk van de gepleegde inzet van de politie. Er is geen zicht op het aantal en type incidenten waarbij lik op stuk is toegepast.
- Er is geen zicht op eerste resultaten van de maatregel ten aanzien van objectieve veiligheid. Het is lastig om van deze maatregel afzonderlijk resultaten te verwachten gezien de samenhang met andere maatregelen (o.a. maatregel 5).

11 Maatregel 8: Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers

11.1 Hoe ziet de maatregel er uit?

11.1.1 Beschrijving

Deze maatregel moet leiden tot een inzet op hulpverlening en opvang van overlastgevers. Daarover is op 12 maart door de departementen IenM, VenJ en BZK de volgende afspraak gepresenteerd aan de Tweede Kamer:

*'BZK gaat in maart/april 2015 in overleg met NS, politie en lokale overheden over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlast-veroorzakers. Doel is concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken.'*¹¹⁵

Verdere uitwerking

In de nadere uitwerking is deze maatregel door de departementen verder ingevuld door een rol te geven aan het aanjaagteam verwarde personen: 'Het vraagstuk van verwarde personen is een maatschappelijk probleem dat ook het openbaar vervoer raakt. De ministers van VWS en VenJ en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn gezamenlijk opdrachtgever van een aanjaagteam verwarde personen dat onlangs aan de slag is gegaan. Het aanjaagteam zal onder andere gebruik maken van de signalen en ervaringen van NS. Onlangs heeft een eerste overleg plaats gehad. NS heeft in het overleg van 10 november benadrukt dat naast de aandacht voor preventie, ook daadwerkelijke oplossingen voor de overlast op dit moment nodig zijn. De Minister van VenJ gaf daarop aan dit punt te herkennen en dat dit onderdeel uitmaakt van de sluitende aanpak zoals die ook is aangekondigd in het plan van aanpak van het aanjaagteam dat aan uw Kamer is aangeboden. BZK zal vanuit haar rol bijdragen aan mogelijke oplossingen voor deze problematiek.'¹¹⁶

De maatregel zet in op de opvang en hulpverlening van overlastgevers, later geduid als overlastgevend verwarde personen. Een van de redenen waarom juist voor deze maatregel is gekozen is dat het incident in Hoofddorp dat aanleiding gaf tot het maatregelenpakket, werd veroorzaakt door een verward persoon.

Verdere motivatie voor de keuze van deze maatregel is dat naast de andere repressieve maatregelen (o.a. stations verboden, lik op stuk) ook een preventieve maatregel gewenst was, volgens de betreffende geïnterviewde beleidsmaker (BZK).

Noot 115 Kamerstuk 28642, nummer 60.

Noot 116 Kamerstuk 28642, nummer 65.

11.1.2 Doelen

De volgende doelen en tussendoelen worden beoogd.

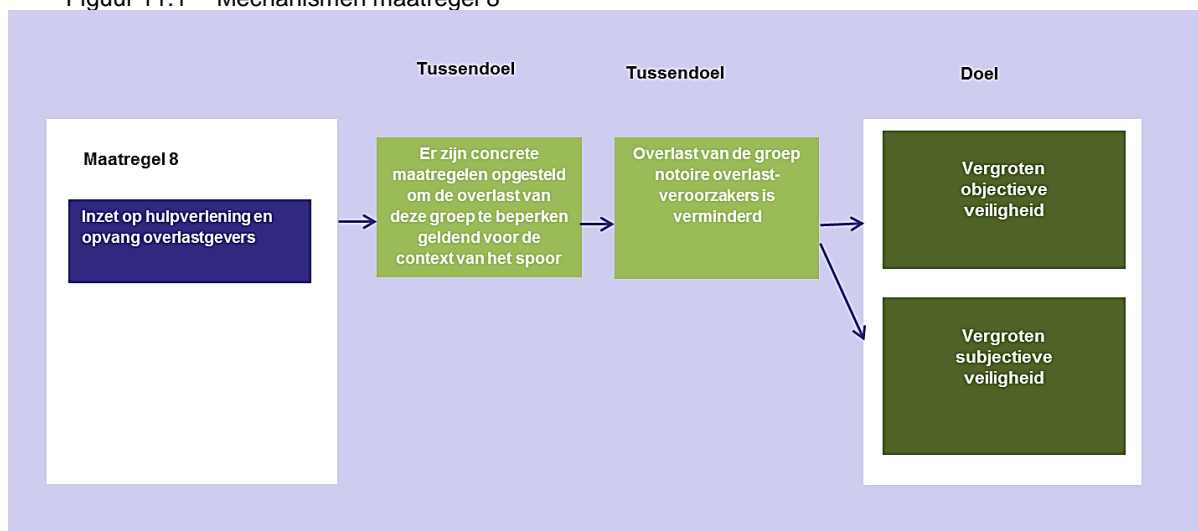
Doelen

- Vergroten van objectieve veiligheid bij medewerkers en reizigers
- Vergroten van subjectieve veiligheid bij medewerkers en reizigers

Tussendoelen

- Er zijn concrete maatregelen opgesteld om de overlast van deze groep te beperken, geldend voor de context van het spoor¹¹⁷
- De overlast van de groep (notoire) overlast-veroorzakers is verminderd¹¹⁸

Figuur 11.1 Mechanismen maatregel 8



De maatregelen die er toe moet leiden dat dat de overlast van de groep wordt verminderd en daarmee de sociale veiligheid wordt vergroot, worden momenteel verder ontwikkeld. Een verdere beschrijving van de logica van de aanpak kan dan ook nog niet worden gegeven.

Doelen voor *gemeenten* zijn verder geoperationaliseerd en uitgewerkt door het aanjaagteam.

- Er is een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning van verwarde personen
- Er is informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen
- Er is vroegsignalering, beoordeling en doorgeleiding, toegang tot ondersteuning en zorg in acute en niet-acute situaties
- Er is passende samenwerking afhankelijk van inschatting.

Noot 117 Interview BZK

Noot 118 Interview BZK

NS kan als het ware met deze aanpak meeliften specifiek waar het NS verantwoordelijkheden betreft (stations/treinen). In hoeverre dit terrein binnen de bredere aanpak van het aanjaagteam ook inderdaad nog een aparte plek krijgt, valt thans nog niet te overzien.

11.1.3 Inzichten literatuur

Het is niet mogelijk om wetenschappelijk bewijs te vinden voor een aanpak die momenteel nog wordt ontwikkeld. Wel kan op grond van studies resultaat worden verwacht van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning, het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen, vroegsignalering, beoordeling en doorgeleiding, toegang tot ondersteuning en zorg in acute en niet-acute situaties. Zo blijkt onder andere uit de studie van Abraham en Nauta (2014)¹¹⁹ die kijken naar de samenwerking tussen politie en de Geestelijke Gezondheidszorg. Of de voorstellen van het aanjaagteam voldoen aan wetenschappelijke fundamenteen valt buiten de scope van het onderzoek.

Ook blijkt dat met de aanpak van verwarde personen mogelijk niet alleen overlastgevers kunnen worden bereikt maar ook geweldsplegers. Beke et al (2016¹²⁰) hebben een analyse gemaakt van geweldplegers op het spoor. Zij stellen vast dat 17% van alle geweldsplegers kunnen worden aangemerkt als 'verward persoon'. Op grond van NS incidentenregistraties heeft een kwart van de incidenten te maken met verwarde geweldsplegers. Daarbij wordt opgemerkt dat achter de term verward persoon een heterogene groep schuilt.

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit maatregel

De aanpak is weliswaar nog niet uitgekristalliseerd, maar er mag resultaat worden verwacht van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning zoals die nu vorm krijgt.

11.2 Stand van zaken uitvoering

11.2.1 Implementatie

Na het afsluiten van het maatregelenpakket is op 23 april 2015 vanuit onder andere BZK (VPT) een overleg gerealiseerd met diverse ketenpartners. Onder andere BZK (VPT), VenJ en ProRail waren op dit overleg aanwezig naast de meer voor de hand liggende frontlinie partijen als Politie en GGZ.¹²¹ Tijdens het overleg is gezamenlijk verkend wat er op dit thema in de verschillende sectoren zoal loopt en welke goede voorbeelden kunnen worden gedeeld.

Op 3 september 2015 is het aanjaagteam verwarde personen geïnstalleerd. Het aanjaagteam heeft een katalysator functie met als doel dat gemeenten medio 2016 een sluitende aanpak hebben van zorg en ondersteuning van verwarde personen. Wanneer

Noot 119 Abraham, M. & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen'. Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. DSP-groep: Amsterdam.

Noot 120 Van Wijk, A., van Ham, T. Jager, D. & Bruinsma, M. (2016). *Daders op het spoor. Een analyse van geweldplegers en geweldsincidenten tegen NS-personeel*. Bureau Beke.

Noot 121 Interview BZK.

gemeenten straks een sluitende aanpak hebben gerealiseerd, en deze ook wordt toegepast in de context van het spoor, profiteert NS daarvan. Specifiek kunnen zij 'profiteren' van goede opvolging, inzet op hulpverlening en opvang, vervoer en uiteindelijk preventie (minder verwarde personen). Dit draagt naar verwachting bij aan een vermindering van overlast.

De link met maatregel 8 is dat het aanjaagteam de maatregel meeneemt in de gehele – veel bredere - aanpak van het aanjaagteam, aldus de respondent van het aanjaagteam. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle overlastgevende personen verwarde personen zijn, en niet alle verwarde personen ook overlastgevende personen zijn.

Sinds november 2015 is NS – in persoon van de programmamanager Sociale Veiligheid - aangesloten bij de 1,5 maandelijkse bureau-overleggen van het aanjaagteam, zijn er korte lijnen en is een structureel overleg gerealiseerd tussen o.a. het aanjaagteam en NS. Bij deze overleggen is een breed palet aan betrokken ketenpartners vertegenwoordigd en wordt samen gezocht naar knelpunten en goede voorbeelden. Dit overleg heeft nog niet geresulteerd in concrete maatregelen om de overlast van de groep verwarde personen te beperken.

11.2.2 Mening van betrokkenen

Uit een gesprek met NS blijkt dat de behoefte vanuit NS meer gericht is op specifiek verwarde personen problematiek binnen het OV domein/het spoor. NS heeft als vervoerder op twee manieren te maken met de problematiek van verwarde personen, zo blijkt uit een memo dat NS verzond aan het aanjaagteam: 'verwarde en/of agressieve mensen die overlast veroorzaken of reizigers / OV-personeel fysiek bedreigen' en 'personen die suïcide plegen of pogingen daartoe ondernemen op het spoor'. De personen die in treinen en op stations overlast veroorzaken of zich tegen NS-personeel en reizigers richten, zijn –zo stelt NS in haar memo - vaak mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, verslaafden en/of personen met een GGZ-achtergrond. Incidenten met deze groep hebben vaker een gewelddadig karakter, omdat men onder invloed is of in geestelijk verwarde toestand verkeert. De implementatie van maatregel 8 hangt daarmee af van de vraag in hoeverre deze aanpakken ook geldend zijn/concreet worden voor de context op het spoor. In het verlongde daarvan constateren sommige respondenten dat er geen eenduidigheid lijkt te bestaan over de vraag welke groep het nu eigenlijk betreft: verwarde personen, overlastgevers, notoire overlastgevers.

De verwachting van respondenten (BZK/VPT, NS, aanjaagteam) is dat wanneer gemeenten straks een sluitende aanpak hebben gerealiseerd, en deze ook wordt toegepast in de context van het spoor, NS daarvan positief resultaat ondervindt. Specifiek kunnen zij 'profiteren' van goede opvolging, inzet op hulpverlening en opvang, vervoer en uiteindelijk preventie (minder verwarde personen). Dit draagt naar verwachting van respondenten bij aan een vermindering van overlast door verwarde personen.

Randvoorwaarde is dat het aanjaagteam haar doel bereikt in casu dat alle gemeenten komen met een sluitende persoonsgerichte aanpak voor verwarde overlastgevende personen. Naar verwachting heeft een deel van de gemeenten deze zomer nog geen

sluitende aanpak verwarde personen, maar bestaat er wel een overlegstructuur tussen betrokken partijen.

De reizigersorganisatie Rover en twee van de drie vakbonden waarmee we spraken, geven aan slecht zicht te hebben op de maatregel en problematiek. De derde vakbond signaleert de toenemende problematiek van verwarde personen en benadrukt het belang van de inzet op opvang en hulpverlening.

11.3 Eerste resultaten

Er zijn nog geen concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken anders dan de reeds bestaande lokale regelingen rondom opvang en hulpverlening verwarde personen. Binnen de gemeenten zijn veel goede initiatieven gevonden maar het gaat dan om 'brede' initiatieven, niet specifiek om de context van het spoor. Binnen gemeentelijke overleggen is voor zover het aanjaagteam bekend NS niet standaard als ketenpartner opgenomen.

11.3.1 Objectieve veiligheid

Omdat de maatregelen nog niet zijn opgesteld zijn daarvan ook geen resultaten te verwachten.

11.3.2 Subjectieve veiligheid

Omdat de maatregelen nog niet zijn opgesteld zijn daarvan ook geen resultaten te verwachten.

11.4 Conclusie

- De maatregel gaat over het opstellen van een aanpak voor hulpverlening aan en opvang van notoire overlast-veroorzakers om overlast van deze groep te beperken.
- De aanpak die er toe moet leiden dat de overlast van de groep wordt verminderd en daarmee de sociale veiligheid wordt vergroot, wordt momenteel verder ontwikkeld. Een verdere beschrijving van de logica van de aanpak kan dan ook nog niet worden gegeven.
- Op grond van wetenschappelijke studies kan resultaat worden verwacht van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning. Ook blijkt dat met de aanpak van verwarde personen mogelijk niet alleen overlastgevers kunnen worden bereikt maar ook geweldsplegers.
- In april 2015 is door BZK een overleg gerealiseerd met NS, politie en diverse andere ketenpartners over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlastveroorzakers. Sinds november 2015 is NS structureel overleg gerealiseerd tussen o.a. het aanjaagteam Verwarde Personen en NS.
- De aanpak van het aanjaagteam reikt veel verder dan alleen de spoor context. Als de verwarde personen aanpak in alle gemeenten een succes wordt, zal ook NS daar baat bij hebben.

- Er zijn geen resultaten van deze aanpak ten aanzien van verminderde overlast en daarmee de sociale veiligheid, omdat er nog geen aanpak is opgesteld en geïmplementeerd.

12 Totale pakket aan maatregelen

In dit hoofdstuk kijken we naar het totale pakket aan maatregelen. De informatie is gebaseerd op de analyse per maatregel zoals we die hiervoor presenteerden en daarnaast op de door ons gehouden interviews (zie bijlage 4). In de interviews is ook aandacht besteed aan de vraag naar de onderlinge samenhang van de maatregelen en andere mogelijke resultaten van het pakket aan maatregelen.

12.1 In hoeverre versterken of verzwakken de maatregelen elkaar

In hoeverre kunnen de verschillende maatregelen elkaar versterken dan wel verzwakken? Op basis van interviews hebben we in kaart gebracht welke maatregelen volgens de betrokken respondenten elkaar in hun werking versterken. Geen van de respondenten gaf aan dat er maatregelen zijn die elkaar verzwakken. We hebben hier alleen de meningen meegenomen van sleutelpersonen die iets konden vertellen over 'hun' maatregel. Uit het overzicht blijkt dat alle maatregelen elk ten minste een andere maatregel ondersteunen (mits we de nog niet ingevulde maatregel inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers buiten beschouwing laten). Het heeft volgens onze respondenten dus meerwaarde een pakket aan maatregelen in te zetten. Ook op basis van de theorie kunnen maatregelen elkaar versterken, wanneer zij werken aan hetzelfde doel of tussendoel en/of ten aanzien van dezelfde doelgroep.

Het is plausibel dat de volgende maatregelen elkaar versterken:

- Dubbele bemensing en cameratoezicht in treinen zetten beiden in op meer controle in de treinen. Camera's kunnen ook voor het personeel een extra steun in de rug zijn.
- Dubbele bemensing en OV-toegangspoortjes zetten beiden in op het terugdringen van zwartrijden. Zwartrijders zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de agressie en geweldsincidenten op het spoor.
- Meer cameratoezicht op stations is genoemd als een ondersteuning van de OV-toegangspoortjes. Een poortje 'doet' op zichzelf niet zo veel, want je kan meelopen met je voorganger ('tailgating'), of over het poortje heen springen. Er zijn dus extra ogen nodig om te controleren of dat niet gebeurt. Dat kunnen de ogen van extra personeel zijn, maar eventueel ook camera's. Voorwaarde is dan wel dat er in voorkomende gevallen ook ingegrepen moet kunnen worden.
- Meer cameratoezicht op stations in combinatie met de intensivering van de samenwerking tussen NS en politie zetten beiden in op meer, gerichtere en snellere handhaving op het station.
- De OV-toegangspoortjes en het stationsverbod zetten beiden in op het weren van niet-reizigers (poortjes) die overlast geven (stationsverbod).
- De geïntensiveerde samenwerking tussen politie en NS/meer politie inzet draagt bij aan – of is zelfs een randvoorwaarde voor – het handhaven van het stationsverbod.

- De geïntensiveerde samenwerking tussen politie en NS en met name meer politie inzet draagt bij aan het (vaker) toepassen van de lik op stuk aanpak.
- Het stationsverbod werpt naar verwachting meer vruchten af wanneer daarbij een 'Lik op stuk' aanpak wordt gehanteerd.

Dekking, impact

Bijna alle maatregelen zijn landelijk of hebben een landelijk bereik. Uitzonderingen daarop zijn de maatregel cameratoezicht in stations en de proef met beeldschermen. Voor de maatregel inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers is nog niet bekend of deze ook landelijk ingevoerd gaat worden.

Een aantal maatregelen wordt juist daar ingezet waar de sociale veiligheid het slechtste is (dubbele bemensing, meer cameratoezicht op stations, poortjes, en intensivering van de samenwerking tussen NS en politie). Bij de prioritering betreft het een informatie gestuurde inzet op basis van risicoanalyses van NS, ProRails en politie. Op deze wijze wordt bepaald waar en wanneer (snel) iets moet gebeuren. Als de slechtste gevallen prioriteit krijgen, kan overigens nog niet gesproken worden van een maatregel die altijd en overal werkt. Of een maatregel, of het totale pakket aan maatregelen, ook invloed heeft op de sociale veiligheid buiten de risicogebieden is nog maar de vraag.

Verder merken we hierbij op dat niet iedere maatregel in het pakket evenveel (mogelijke) impact heeft op het vergroten van de sociale veiligheid. Zo betreft het bij de maatregel 'Stationsverbod' nu ruim 52 daders, terwijl vele honderd duizenden reizigers per dag gebruik maken van de OV-poortjes.

12.2 Overige invloed pakket aan maatregelen

Naast de verwachte resultaten op sociale veiligheid, dus zowel de vergroting van de objectieve als de subjectieve veiligheid, heeft het pakket aan maatregelen ook andere relevante resultaten. Zo geven alle geïnterviewde beleidsmedewerkers aan dat met het afkondigen van het pakket aan maatregelen een belangrijk signaal is afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te agenderen, prioriteren en versnellen.

Het afkondigen van het maatregelenpakket heeft bij zes van de acht maatregelen gezorgd voor een versnelde invoering of uitbreiding van een maatregel die elders al van kracht was (dubbele bemensing, meer cameratoezicht op stations, meer cameratoezicht in treinen, poortjes, stationsverbod, lik op stuk). In de andere gevallen ging het om verbeterde samenwerking en de inzet van nieuwe functies/extra fte (samenwerking NS en politie) en het ontwikkelen van maatregelen voor de opvang en hulpverlening van verwarde personen.

12.3 Samenvatting

- Maatregelen kunnen elkaar versterken, iedere maatregel versterkt minstens een andere maatregel. Alle maatregelen werken aan hetzelfde einddoel: het vergroten van sociale veiligheid van NS medewerkers en reizigers.
- Het pakket aan maatregelen heeft een landelijk bereik, met uitzondering van de maatregel pilot beeldschermen en camera's op stations. Het merendeel van de maatregelen wordt gericht ingezet en toegepast in risicogebieden en op risicotijden.
- Met het afkondigen van het pakket aan maatregelen is een belangrijk signaal afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te agenderen, prioriteren en versnellen.

13 Conclusies

Centraal in deze quickscan staat de evaluatie van de stand van zaken van het pakket aan maatregelen dat gericht is op de vergroting van de sociale veiligheid op stations en in treinen. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hoofdvragen van het onderzoek de belangrijkste conclusies getrokken.

13.1 De maatregelen

Wat houden de acht maatregelen in, wat zijn de doelen en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van hoe deze doelen te bereiken?

In maart 2015 werd een pakket van acht aanvullende maatregelen vastgesteld ter vergroting van de sociale veiligheid op stations en in treinen. De maatregelen werden snel en voortvarend overeengekomen naar aanleiding van een ernstig agressie-incident in Hoofddorp.

Het betrof bij de acht maatregelen merendeels maatregelen die al bestonden en uitgevoerd werden, maar die nu versneld werden ingevoerd. De acht maatregelen komen bovenop een omvangrijke hoeveelheid bestaande maatregelen gericht op sociale veiligheid.

De acht maatregelen zijn:

- 1 Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)
- 2 (a) Meer cameratoezicht en (b) proef met beeldschermen
- 3 Cameratoezicht in treinen
- 4 Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes
- 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie
- 6 Stationsverbod versneld invoeren
- 7 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen
- 8 Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers

Doel van het maatregelenpakket is het verbeteren van de sociale veiligheid van medewerkers en reizigers. Bij sociale veiligheid gaat het enerzijds om het gevoel van veiligheid (de subjectieve veiligheid) en anderzijds om de objectieve veiligheid: de kans dat personeel en/of reizigers slachtoffer worden van feitelijke incidenten (met name van agressie en geweld).

De literatuurscan laat zien dat er op basis van wetenschappelijke inzichten in theorie een positieve bijdrage kan worden verwacht van vijf van de acht maatregelen: dubbele bemensing op risicolijnen en -momenten, cameratoezicht op stations en in treinen, OV-toegangspoortjes en de betere samenwerking Politie-NS. Voor de andere maatregelen vonden we – wederom op basis van wetenschappelijke inzichten in theorie – geen contra indicaties.

We vatten een en ander samen in de volgende tabel waarbij we per **maatregel** (kolom 1) eerst de **doelen en tussendoelen** van elke maatregel geven (kolom 2) en vervolgens de veronderstelde werkings**mechanismen** benoemd worden (kolom 3). De laatste kolom vat de belangrijkste uitkomsten van beschikbare **literatuur** over de maatregel, of aanverwante maatregelen, samen. De tabel geeft een samenvatting en de details en exacte uitkomsten per maatregel zijn in de hoofdstukken 4 tot en met 11 van het onderzoeksrapport per maatregel te vinden.

Tabel 13.1 Overzicht doelen en inzichten uit literatuur per maatregel

Maatregel	Doelen en tussendoelen	Mechanismen	Ondersteuning in literatuur
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers <ul style="list-style-type: none"> • Meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood • Potentiële daders worden afgeschrikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Als er dubbele bemensing is, dan is er meer ondersteuning ter plaatse in gevallen van nood. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid van medewerkers vergroot. Ook voelen medewerkers zich door meer ondersteuning veiliger, dit leidt dus tot een verhoging van de subjectieve veiligheid van de medewerkers. • Als er dubbele bemensing is, dan werkt dit afschrikkend voor potentiële daders. Daardoor zijn er minder incidenten. Hierdoor wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers vergroot. 	Uit literatuur blijkt dat door meer functioneel toezicht door dubbele bemensing de gepercipieerde pakkans toeneemt en mogelijke daders worden afgeschrikt. Daardoor kan worden verwacht dat het aantal incidenten afneemt en dus dat de objectieve veiligheid toeneemt. Voorts draagt – bij een proportionele inzet – naar verwachting de dubbele bemensing bij aan het vergroten van de subjectieve veiligheid.
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Potentiële daders worden afgeschrikt. • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht • Beter aansluiting van handhavers ter plekke • Opsporing en vervolging van daders van incidenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Het 'zich bewust zijn' van de aanwezigheid van camera's vergroot de gepercipieerde pakkans en daardoor worden potentiële daders afgeschrikt. • Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht. • Door het live meekijken bij incidenten kunnen de handhavers ter plekke beter aangestuurd worden. Daardoor worden meer daders gepakt en neemt de objectieve veiligheid toe. • Door het gebruik van opgeslagen beelden worden daders van incidenten opgespoord en vervolgd. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe. 	Uit literatuur blijkt dat camera's preventief kunnen werken. Het idee dat de beelden worden bekeken en opgenomen, heeft (alleen) op rationele (niet impulsieve) daders een mogelijk afschrikkend effect. Over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens is de literatuur niet eenduidig. In theorie is het aannemelijk dat rechtstreeks toezicht door middel van cameratoezicht een positief effect heeft op de veiligheid. De meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf is in theorie groot.
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Potentiële daders worden afgeschrikt • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de beeldschermen zijn potentiële daders en overlastgevers zich bewust van het aanwezige cameratoezicht. Daardoor schatten zij de pakkans hoger in, ze worden afgeschrikt en zijn minder geneigd incidenten te plegen waardoor de objectieve veiligheid wordt vergroot. • Door de beeldschermen zichtbaar te plaatsen zijn medewerkers en reizigers bekend met het cameratoezicht. Daardoor voelen zij zich veiliger. 	Op basis van de literatuur is het niet aannemelijk dat potentiële daders hun gedrag zullen aanpassen door de beeldschermen. De groep rationele daders wist waarschijnlijk al dat er cameratoezicht was. Impulsieve daders houden geen rekening met risico's en laten zich daarom niet afschrikken door de aanwezigheid van cameratoezicht. Over de invloed van het bekend zijn met de aanwezigheid van cameratoezicht is de literatuur niet eenduidig.
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Opsporing en vervolging van daders van incidenten • Medewerkers en reizigers zijn bekend met het aanwezige cameratoezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten kunnen daders worden opgespoord en vervolgd. Deze zijn daardoor minder geneigd nogmaals incidenten te begaan. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe. • Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht. 	Uit literatuur blijkt dat de meerwaarde van camera's voor opsporing achteraf in theorie groot is. Over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens is de literatuur niet eenduidig.
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers <ul style="list-style-type: none"> • Minder zwartrijders op de trein • Minder niet-reizigers op het station 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de poortjes zijn er minder zwartrijders op de trein. Doordat er minder zwartrijders zijn, ontstaan er minder agressie-incidenten bij controles. Daardoor wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot van medewerkers en reizigers. • Door de poortjes zijn er minder niet-reizigers op het station. Daardoor zijn er minder potentiële overlastverorzakers op het station. Daardoor voelen medewerkers en reizigers zich veiliger. 	Op basis van de literatuur wordt door het in gebruik nemen van de OV-toegangspoortjes een positief effect verwacht ten aanzien van de sociale veiligheid in de trein, maar niet per se rond de poortjes.

<p>Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betere informatie-uitwisseling tussen politie en NS op verschillende niveaus • Gerichtte gezamenlijke acties laten plaatsvinden • Fysieke zichtbare aanwezigheid van de politie • Vergroten van de reactiekwaliteit en -snelheid van politieoptreden 	<ul style="list-style-type: none"> • Als op meerdere niveaus overleg plaatsvindt, wordt op dat niveau informatie uitgewisseld en dan volgen daaruit gericht gezamenlijke acties. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als er betere informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan gezamenlijk gericht inzet worden gepleegd, waardoor het aantal geregistreerde incidenten wordt teruggebracht. Als agenten worden ingezet waar nodig, kan beter worden samengewerkt en sneller worden ingegrepen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als politiemedewerkers zichtbaar aanwezig zijn, heeft dit een preventieve werking op potentiële daders. Ook voelen station bezoekers zich door de zichtbare aanwezigheid van de politie veiliger. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als er betere informatie-uitwisseling plaatsvindt, kan de politie sneller en adequater optreden bij incidenten. Door een passende en snelle reactie wordt de dader afgeschrikt. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. 	<p>Uit literatuur blijkt dat een mogelijk positief effect kan worden verwacht van de gerichte inzet en de inzet van gebiedsagenten. De hotspot hottimes aanpak werkt in theorie. De zichtbare aanwezigheid van agenten kan een positieve bijdrage hebben op het veiligheidsgevoel, maar niet in alle situaties.</p>
<p>Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Structurele overlastgevers worden afgeschrikt en passen hun gedrag op het station aan • Structurele overlastgevers komen niet meer op het station 	<ul style="list-style-type: none"> • Als structurele overlastgevers een stationsverbod opgelegd kunnen krijgen, dan passen zij hun gedrag aan om dit niet te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. • Als structurele overlastgevers een stationsverbod hebben, dan wordt de kans groter dat zij het station niet betreden. Als structurele overlastgevers niet in het station komen, zijn zij niet in de gelegenheid overlastgevend gedrag te vertonen. Daardoor neemt het aantal overlast incidenten af en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot. 	<p>De maatregel kan in theorie effectief zijn mits deze wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het mogelijke effect blijvend is (in welke mate de structurele overlastgevers 'terugvallen' in hun oude gewoonte).</p>
<p>Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen</p>	<p>Vergroting van objectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daders worden afgeschrikt en passen hun gedrag aan 	<p>Hoe langer de periode tussen het plegen van een strafbaar feit en het opleggen van een straf is, des te minder effect de straf zal hebben. Als op een overtreding van overlastgevend en agressief gedrag een directe reactie volgt (waarschuwing, boete, strafrechtelijke aanpak) dan zien daders de consequenties van hun daad. Dit leidt tot gedragsverandering bij daders waardoor zij minder geneigd zijn in de toekomst dergelijk normoverschrijdend gedrag te vertonen (specifieke afschrikking). Daarmee wordt de objectieve veiligheid voor medewerkers en reizigers vergroot.</p>	<p>Op basis van literatuur kan een mogelijk effect worden verwacht van de lik op stuk aanpak voor overtredingen wanneer deze wordt toegepast op het goede (en in de maatregel beoogde) type incidenten (te weten eenvoudige overtredingen). Er is nog geen hard bewijs dat de ZSM aanpak, onderdeel van de lik op stuk aanpak, leidt tot terugdringen van recidive.</p>
<p>Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers</p>	<p>Vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er zijn concrete maatregelen opgesteld om de overlast van deze groep te beperken, geldend voor de context van het spoor • De overlast van de groep overlastveroorzakers is verminderd 	<p>De maatregelen die er toe moeten leiden dat de overlast van de groep wordt verminderd en daarmee de sociale veiligheid wordt vergroot, worden momenteel verder ontwikkeld. Een verdere beschrijving van de logica van de aanpak kan dan ook nog niet worden gegeven.</p>	<p>Er is geen wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar voor de effectiviteit van de aanpak die momenteel wordt ontwikkeld. Wel kan op grond van studies resultaat worden verwacht van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning. Ook blijkt dat met de aanpak van verwarde personen mogelijk niet alleen overlastgevers kunnen worden bereikt maar ook geweldsplegers.</p>

13.2 Uitvoering

Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de acht maatregelen?

De maatregelen zijn zeer recent, of nog niet (volledig) geïmplementeerd. Van de acht maatregelen zijn er drie geheel in uitvoering genomen: intensivering samenwerking politie, de invoering van het stationsverbod en de tik op stuk aanpak. De andere maatregelen zijn nog niet of nog niet volledig geïmplementeerd. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want de invoering van de maatregelen vergt nu eenmaal vaak een lange voorbereidingstijd. Denk bijvoorbeeld aan het neerzetten en goed in werking stellen van poortjes en camera's met alle benodigde techniek en de vereiste aanbestedingsprocedures, of denk bijvoorbeeld aan de werving, selectie en opleiding van nieuw personeel.

Het is lastig een indicatie te geven van de mate van implementatie van de maatregelen uit het pakket. Bij zes van de acht maatregelen heeft de uitvoering van het maatregelenpakket gezorgd voor een versnelde invoering of uitbreiding van een maatregel die elders of eerder al in werking was (maatregel 1, 2, 3, 4, 6, 7). In de andere gevallen ging het om verbeterde samenwerking (maatregel 5) en het ontwikkelen van maatregelen voor de opvang en hulpverlening van verwarde personen (maatregel 8).

We vatten in de volgende tabel de stand van zaken wederom per maatregel (kolom1) samen. Daarbij geeft de kolom 'implementatie' een samenvatting van wat er in het rapport per maatregel vermeld staat over de stand van zaken van de desbetreffende maatregel. Voor de detaillering verwijzen we dan ook naar de hoofdstukken waarin we elk van de maatregelen uitgebreid bespreken.

Tabel 13.2 Overzicht implementatie per maatregel

Maatregel	Implementatie
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten	Nachtnet en Early Bird treinen zijn dubbel bemenst. Treinen op do- zat na 22.00 uur volgen, daarna zo-woe flexibel dubbel bemenst. De implementatie duurt volgens planning tot het tweede kwartaal van 2017.
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	12 stations hebben tijdelijke camera's. Dat worden eind 2016 (met 18 andere stations) in totaal 30 stations met permanente camera's. Dit is los van de 48 grote stations die al camera's hebben.
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	Proef beeldschermen loopt op twee stations.
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	28 procent van de treinen heeft een vorm van cameratoezicht. Daarvan heeft ongeveer twee derde overal camera's en een derde alleen op de balkons. Treinen krijgen camera's bij vervanging en onderhoud.
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Op 15 stations zijn poortjes versneld in gebruik genomen (gemiddeld 8 weken eerder dan gepland). Op dit moment zijn 57 van de ruim 400 stations gesloten (55% trefkans), doel is 82 stations te sluiten (93% trefkans).
Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	Er zijn 20 gebiedsagenten aangesteld die ingezet kunnen worden op 22 door NS en politie gezamenlijk geïdentificeerde probleemstations. Er is gericht extra te ingezet bij gezamenlijke acties, met de NS. Er vindt meer onderlinge informatie-uitwisseling plaats en er is structureel overleg gerealiseerd tussen politie en NS op strategisch, tactisch en operationeel niveau
Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren	De wet is versneld van kracht gegaan per 1 mei 2015 (2 maanden eerder dan gepland). Van de 52 inmiddels uitgereikte stationsverboden zijn er 49 zaken gedagvaard. Daarvan hebben er 8 geleid tot een zitting.
Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	De maatregel valt binnen de reguliere lik op stuk aanpak en werkwijze van de politie.
Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers	In april is door BZK een overleg gerealiseerd met NS, politie en diverse andere ketenpartners over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlastveroorzakers. Sinds november 2015 is structureel overleg gerealiseerd tussen o.a. het aanjaagteam Verwarde Personen en NS. Er zijn vanuit beide overleggen (nog) geen concrete maatregelen opgesteld om de overlast van deze groep te beperken.

Bijna alle maatregelen zijn landelijk of hebben een landelijk bereik. Uitzondering daarop is de maatregel cameratoezicht in stations en de proef met beeldschermen. Voor de maatregel 'inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers' is nog niet bekend of deze ook landelijk ingevoerd gaat worden. Een aantal maatregelen (dubbele bemensing, inzet politie, cameratoezicht op stations) wordt gericht ingezet: juist daar waar en/of wanneer de sociale veiligheid het slechtst is. Daar moet immers (snel) iets gebeuren.

13.3 Resultaten

In hoeverre is het in de praktijk waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen effect hebben (gehad) op de (ervaren) sociale veiligheid?

We kijken hier vooral naar de resultaten van de beleidsanalyse en literatuurscan. Omdat de maatregelen uit het pakket zeer recent - of nog niet (volledig) - zijn geïmplementeerd, kunnen we

voor de meeste maatregelen nog geen uitspraken doen over de eventuele effecten op sociale veiligheid.

- Alleen bij de maatregel over het versneld in gebruik nemen van OV toegangspoortjes is een cijfermatig onderbouwd resultaat waargenomen: het sluiten van poortjes hangt samen met een afname van het aantal zwartrijders en er zijn aanwijzingen voor een afname van het aantal geregistreerde incidenten in de trein (maar een toename van incidenten op stations).
- Daarnaast heeft de proef met beeldschermen geleid tot een verdubbeling van de bekendheid van cameratoezicht op de twee pilot stations.
- De maatregel 'intensivering van de samenwerking tussen NS en politie' heeft geleid tot een verbeterde informatiepositie en afstemming van inzet en meer aanwezige politie op stations.

In de volgende tabel hebben we – wederom per maatregel (kolom 1) de resultaten samengevat. In de laatste kolom (resultaten t.a.v. sociale veiligheid) is inderdaad te zien dat er bij verreweg de meeste maatregelen nog niets te zeggen valt over de vraag of de maatregel er nu voor zorgt dat het doel (de sociale veiligheid verbetert) bereikt wordt. Over het bereiken van de tussendoelen is vaak wel al meer te zeggen en dit staat in de middelste kolom van de tabel.

Ook bij de volgende tabel geldt weer dat het een samenvatting betreft en dat de details en exacte uitkomsten in de hoofdstukken per maatregel zijn te vinden.

Tabel 13.3 Overzicht eerste resultaten per maatregel

Maatregel	Eerste resultaten t.a.v. tussendoelbereik	Eerste resultaten t.a.v. sociale veiligheid
Maatregel 1: extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 2a: meer cameratoezicht op stations	140 beelden zijn opgevraagd voor opsporing, niet bekend is of dit heeft geleid tot opsporing of vervolging.	Nog niet bekend
Maatregel 2b: proef met beeldschermen	De bekendheid van cameratoezicht is bijna verdubbeld op beide pilotstations.	Nog niet bekend
Maatregel 3: cameratoezicht in treinen	51 beelden opgevraagd voor opsporing, niet bekend is of dit heeft geleid tot opsporing of vervolging.	Nog niet bekend
Maatregel 4: versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes	Afname van het aantal zwartrijders	Naast de afname van het aantal zwartrijders zien we zowel positieve als negatieve effecten: bij de versneld gesloten stations een daling van het aantal geregistreerde incidenten fysieke agressie en overlast op stations en een stijging van diefstal/zakkenrollerij en vandalisme sinds de sluiting van de poortjes.
Maatregel 5: intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	Er sprake is van betere informatie uitwisseling en gerichter gezamenlijke acties (afstemming van inzet van NS en politie). Er is meer politie aanwezig op de aangewezen stations.	Nog niet bekend. Wel is het geregistreerde aantal diefstallen/zakkenrollen toegenomen sinds de komst van de gebiedsagenten - mogelijk door het eerder opmerken en registreren van de incidenten.
Maatregel 6: stationsverbod versneld invoeren	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 7: 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	Nog niet bekend	Nog niet bekend
Maatregel 8: inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers	Er zijn nog geen concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken anders dan de al bestaande lokale regelingen rondom opvang en hulpverlening verwarde personen. Binnen gemeenten zijn er veel initiatieven, maar het gaat dan om 'brede' initiatieven, niet specifiek om de context van het spoor.	Nog niet bekend

Los van de eerste resultaten zijn er in de interviews behalve meningen over de afzonderlijke maatregelen ook opvattingen over het totale pakket aan maatregelen geformuleerd:

- Beleidsmedewerkers geven desgevraagd aan dat met het afkondigen van het pakket aan maatregelen een belangrijk signaal is afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te prioriteren en versnellen.
- De reizigersorganisatie Rover heeft de indruk dat het pakket ad hoc tot stand is gekomen na het incident in Hoofddorp en dat dit ook deels voor de Bühne is. Volgens Rover zorgt het verdwijnende NS-personeel op de stations (onder andere de loketfuncties) voor een verslechtering van de sociale veiligheid.
- Vakbonden zijn in principe tevreden met het pakket. Vooral van de dubbele bemensing hebben zij hoge verwachtingen. De bonden zijn teleurgesteld over de tijd die de NS neemt voor de invoering van deze maatregel.

Alles overziende is het niet waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen nu al een substantieel effect hebben op de sociale veiligheid. De meeste maatregelen kunnen in theorie effectief zijn (zie literatuur) mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Daarnaast moeten de maatregelen ook goed geïmplementeerd zijn (zie implementatie) en dat is voor de meeste maatregelen nog niet het geval. Van maatregel 4 het (versneld) in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes valt vooralsnog de meeste resultaten te verwachten; dit mede omdat op basis van literatuur resultaat kan worden verwacht en deze maatregel bijna landelijk dekkend is en de meerderheid van alle reizigers betreft. Bij deze maatregel zien we ook al de eerste resultaten (afname aantal zwartrijders).

13.4 Ontwikkeling sociale veiligheid

Welke ontwikkeling is er de afgelopen periode te zien in (ervaren) sociale veiligheid op en rond het spoor?

Er is geen duidelijke ontwikkeling zichtbaar bij de (verschillende indicatoren van) objectieve veiligheid in de beschouwde periode (2014-2015). Er lijkt sprake van een daling in het aantal fysieke agressie- en geweldsincidenten tegen medewerkers (vooral in treinen). We merken hierbij op dat een fysiek agressie incident tegen een conductrice mede aanleiding was voor het opstellen van het maatregelenpakket. Ook lijkt er sprake van een daling van het aantal keer zwartrijden. Er lijkt echter ook sprake van een stijging van het aantal incidenten verbaal geweld (met name op de stations), overlast (vooral in treinen; met name veroorzaakt door bedelaars, muzikanten en zwervers) en diefstal/zakkenrollerij en vandalisme.

Bij deze cijfers moet er rekening worden gehouden dat een deel van de incidenten niet geregistreerd wordt en dat de vakbonden melden dat medewerkers 'meldingsmoe' zijn. Daarentegen lijkt er ook sprake van 'meer aandacht' wat weer kan leiden tot 'meer meldingen'. Of de meldingsbereidheid in de onderzoeksperiode is veranderd is niet bekend.

Ook zien we in deze periode geen verandering van de (verschillende indicatoren van) subjectieve veiligheid ofwel veiligheidsbeleving. Reizigers beoordelen de veiligheid op stations steeds met een rapportcijfer dat rond de 7 ligt. De veiligheidsbeleving in de trein wordt zowel in 2014 als in 2015

door 80% van reizigers als positief beoordeeld. Personeel geeft aan dat zij zich in het openbaar vervoer en tijdens hun werk iets minder veilig voelen dan in het algemeen. Verschillen tussen de eerste en tweede meting in 2015 en 2016 zijn er niet.

In dit stadium valt er nog geen uitspraak te doen over de effecten op subjectieve en objectieve veiligheid van het maatregelenpakket. Het pakket biedt op basis van wetenschappelijke kennis wel de potentie om een bijdrage te leveren aan de vergroting van de sociale veiligheid op en rond het spoor.

13.5 Tot slot

Sociale veiligheid op en rond het spoor is een belangrijk thema dat al geruime tijd hoog op de politieke agenda staat. Naar aanleiding van een incident is op 11 maart 2015 dit pakket van acht maatregelen afgekondigd door de ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Veiligheid en Justitie (VenJ), de Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail en de vakbonden. Het pakket aan maatregelen is gericht op het vergroten van de sociale veiligheid van NS-medewerkers en reizigers.

Het is, gezien de recente ingezette en nog niet voltooide implementatie van het pakket aan maatregelen, nog te vroeg om op basis van harde cijfers conclusies te trekken over de effectiviteit van de maatregelen. Deze quickscan levert een goed beeld van de eerste resultaten van het pakket aan maatregelen. De maatregelen staan echter niet op zichzelf, versterken elkaar, en de reeds bestaande reguliere maatregelen en daarmee is het lastig om aparte effecten per maatregel vast te stellen. Daarbij zijn maatregelen grotendeels landelijk van toepassing waardoor het niet mogelijk is de situatie te vergelijken met gebieden waar de maatregel nog niet is ingevoerd (controlegebieden).

Op basis van deze quickscan stellen we dat de acht maatregelen uit het pakket in theorie mogelijk effectief zijn, mits ze aan een aantal voorwaarden, zoals in het rapport vermeld, voldoen en goed zijn geïmplementeerd. Dat is voor veel maatregelen nog niet het geval. Positieve uitzondering daarop is het versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes; van deze maatregel valt vooralsnog het meeste effect te verwachten.

Om inzicht te krijgen in de effecten van het maatregelenpakket is het belangrijk de implementatie en resultaten van de maatregelen te blijven monitoren.

Met het afkondigen van het pakket aan maatregelen is een belangrijk signaal afgegeven richting samenleving, daders en betrokken organisaties. Het pakket heeft aantoonbaar geholpen om zaken te prioriteren en versnellen. De uitkomsten van deze quickscan kunnen een verdere bijdrage leveren aan een gerichte inzet van het maatregelenpakket en de verdere agendering en prioritering van de sociale veiligheid op en rond het spoor. De uitkomsten bieden daarmee aanknopingspunten voor verdere beleidsontwikkeling en dragen daarmee bij aan het aanpakken en voorkomen van sociale (on)veiligheid op en rond het spoor.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

1 Wat houden de acht maatregelen in, wat zijn de doelen en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van doelbereik?

- a) Hoe zien de voorgenomen maatregelen er uit? Per maatregel: wat behelst de maatregel? (in tekst en schema's uit te drukken als doel en middelen)
- b) Welke globale wetenschappelijke inzichten bestaan er over de invloed van de verschillende maatregelen op het vergroten van de sociale veiligheid?
- c) Hoe zijn de in 1a geformuleerde beleidsgedachten en aannames te beoordelen op basis van deze wetenschappelijke inzichten?

2 Wat is de Stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de acht maatregelen?

- a) In hoeverre zijn de verschillende maatregelen al geïmplementeerd? Wat zijn redenen dat de maatregelen (nog) niet (volledig) zijn geïmplementeerd?
- b) In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de manier waarop aan de verschillende maatregelen uitvoering wordt gegeven?
- c) Welke factoren/zaken zijn volgens de betrokken partijen van invloed op het wel of niet goed functioneren van de maatregelen?

3 In hoeverre is het in de praktijk waarschijnlijk dat de verschillende maatregelen effect hebben (gehad) op de (ervaren) sociale veiligheid?

- a) In hoeverre zijn er al resultaten (doelbereik, effect) waarneembaar van de reeds geïmplementeerde maatregelen?
- b) In hoeverre heeft het pakket aan maatregelen invloed op de sociale veiligheid buiten de risicogebieden (is er sprake van een landelijke dekking)?
- c) In hoeverre kunnen de verschillende maatregelen elkaar versterken dan wel verzwakken? Welke maatregelen?

4 Welke ontwikkeling is er de afgelopen periode (minimaal 2014-2015) te zien in (ervaren) sociale veiligheid?

- a) Aan de hand van het aantal geregistreerde incidenten.
- b) Aan de hand van de veiligheidsbeleving van NS-personeel.
- c) Aan de hand van de veiligheidsbeleving van reizigers.

Bijlage 2 Leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep

Het onderzoek werd begeleid door de volgende leden van de begeleidingscommissie.

- Prof. dr. Ko de Ridder, voorzitter, Rijks Universiteit Groningen (met emeritaat)
- Dr. Lonneke van Noije, Sociaal Cultureel Planbureau
- Ir. Harry Derriks, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, ministerie van IenM
- Drs. Jeanne Derks, DG Politie, ministerie van VenJ
- Dr. Frederike Zwenk, WODC

De onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan de leden van een klankbordgroep die bestaat uit:

- Drs. Gusta Jessen, beleidsmedewerker ministerie van IenM
- Michel Bourgonje, MBA, Programmamanager Sociale Veiligheid Nederlandse Spoorwegen
- Fabian Neves, Contractmanager Stationsbeheer ProRail
- Drs. Michel Amoureux, Ministerie van BZK
- Drs. Jord Koppejan, MSc, BA, Strategisch beleidsadviseur Nederlandse Politie
- Drs. Gerlant Kooistra, Ministerie van VenJ

Bijlage 3 Brief KST 28642-60

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2014–2015

28 642 Sociale veiligheid openbaar vervoer

Nr. 60 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 12 maart 2015

Afgelopen vrijdag werden wij opgeschrikt door een vreselijk geweldsincident in Hoofddorp, waarvan een conductrice van NS het slachtoffer was. Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, zoals treinpersoneel, is onacceptabel. Dit incident staat helaas niet op zich. De problemen zitten dieper zoals ook uit cijfers van NS en VVMC (vakbond voor rijdend personeel) blijkt. De hoeveelheid incidenten is in de jaren ongeveer gelijk gebleven, maar het blijkt dat er vaker sprake is van ernstig fysiek geweld. Deze onwenselijke ontwikkeling, in combinatie met de ernst van het incident in Hoofddorp, is voor de vakbonden en de werknemers aanleiding geweest om aan te dringen op een spoedig gesprek met het kabinet over de te nemen maatregelen. Hieraan is direct gevolg gegeven en het resultaat daarvan vindt u in deze brief. Door zowel vervoerders als overheid zijn verschillende maatregelen genomen, maar aanvullende actie is noodzakelijk. Hiermee wordt niet alleen de medewerker beter beschermd, het verbetert ook de sociale veiligheid van de reiziger. Daarom zijn wij met NS, ProRail en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de vakbonden en de OR van NS op woensdag 11 maart 2015 bij elkaar gekomen om aanvullende, concrete afspraken te maken. Hoewel de directe aanleiding hiervoor een incident met een conductrice van NS is, komen geweldsincidenten in de gehele OV-keten voor. Daarom gaan we ook in gesprek met de andere OV-organisaties (regionale spoorpartijen en stads- en streekvervoerders). We nemen gezamenlijk maatregelen, om het vertrouwen van het personeel dat ze op een veilige manier hun werk kunnen uitoefenen terug te winnen.

Samen sterk voor aanvullende maatregelen

Op het overleg van 11 maart hebben we overlegd over de mogelijke aanvullende maatregelen, bovenop de maatregelen die al eerder in gang zijn gezet. Het pakket van deze maatregelen toont aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen betreft. Iedereen draagt daarom bij. In de bijlage bij deze brief treft u een overzicht aan van de eerder genomen maatregelen. Hieronder wordt ingegaan in op de aanvullende afspraken die zijn gemaakt:

1. *Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten* NS gaat op korte termijn extra ondersteuning op de trein geven door gekwalificeerde medewerkers op de risicolijnen en de

risicotijden. Hiermee wordt de fysieke veiligheid en het gevoel van veiligheid bij de medewerkers vergroot. De details worden hiervan op zeer korte termijn uitgewerkt.

2. Meer cameratoezicht op stations en in de treinen In overleg met NS, ProRail en IenM worden dit jaar op kleine en middelgrote stations die de hoogste prioriteit hebben of waar incidenten hebben plaatsgevonden camera's bijgeplaatst. NS zal camera's plaatsen in de treinen die nieuw worden aangeschaft en in bestaande treinen op het moment dat ze een opknabbeurt krijgen.

3. Pilot met het plaatsen van beeldschermen Door het plaatsen van beeldschermen kan het effect van camera's op stations vergroot worden. Op de beeldschermen zien de mensen zelf wat de camera registreert. Om te bekijken hoe effectief dit is, start dit voorjaar een pilot op een aantal stations. De pilot met beeldschermen wordt na een jaar geëvalueerd.

4. Versneld in gebruik nemen van de OV-chipkaart toegangspoortjes Het in gebruik nemen van de toegangspoortjes bij de stations is een maatregel om zwartrijden tegen te gaan en daarmee agressie te verminderen. Bijna 60% van de daders van agressie zijn zwartrijders. NS zal de poortjes op stations zo snel mogelijk in gebruik nemen. IenM roept gemeenten met klem op hieraan voortvarend mee te werken. In totaal zijn op 82 van de circa 400 stations poortjes voorzien. De 82 stations zijn zo gekozen dat daarmee 90% van de reizigers bij het in- of uitstapstation poortjes passeren. Om misbruik van de poortjes te voorkomen, zet NS op risicotijden beveiligingspersoneel in om direct te kunnen handhaven.

5. Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie – Extra inzet van politie in treinen en op stations waar dat het hardste nodig is. Er komt extra inzet van de politie bij surveillance, waarbij deze ingezet wordt op basis van de grootste risico's. NS deelt met de politie hiervoor hun informatie over waar en wanneer het grootste risico is op agressie. Binnen de politie wordt een melding van agressie en geweld op het spoor als «prioriteit-1» melding opgepakt. Dit wil zeggen dat er onmiddellijke aanrijtijden gelden met zo kort mogelijke responstijd. Agenten uit de betreffende regionale eenheid komen dan onmiddellijk. Bovendien kan in voorkomende gevallen, wanneer er specifieke kennis of expertise benodigd is, een beroep worden gedaan op de medewerkers van de Landelijke Eenheid¹. – *Gerichte extra aanwezigheid van politie op grote stations.* Gebiedsagenten van de Dienst Infrastructuur van de Landelijke eenheid worden ingezet op de grotere stations. Hiermee wordt op de 20 grootste stations een permanente politievoorziening gecreëerd, waarmee de «stationsagent» terugkeert. Zij zijn zichtbaar aanwezig en werken samen met de vervoerders en de betreffende regionale eenheid. Op deze grote stations vinden ook de meeste incidenten plaats. – *Structureel strategisch overleg.* Er wordt structureel overlegd tussen NS en politie. Dit overleg vindt plaats op operationeel niveau over de stations waar de medewerkers van NS en de wijkagenten concrete werkafspraken maken over hun samenwerking. Daarnaast komt er overleg tussen NS, politie en OM op strategisch niveau waar de best practices met elkaar gedeeld worden en waar nodig bijgestuurd kan worden.

6. Stationsverbod versneld invoeren De mogelijkheid om een verblijfsverbod voor notoire overlastgevers op het station op te leggen wordt versneld ingevoerd (1 mei 2015 in plaats van 1 juli 2015). Het gaat daarbij om mensen die door hun aanwezigheid en hun gedrag herhaaldelijk overlast veroorzaken voor personeel en reizigers. Afhankelijk van de ernst van de overlast, mogen

deze mensen voor een bepaalde periode niet op het station komen. Dit verbod komt naast het reisverbod. Overtreding van het reisverbod is sinds juni 2012 strafbaar gesteld. Politie en justitie ondersteunen de vervoerder bij handhaving van deze verboden.

7. «*Lik op stuk*» *aanpak bij overtredingen* De politie hanteert bij overtredingen zo veel als mogelijk «lik op stuk» beleid. De zware zaken, die niet voor «lik op stuk» in aanmerking komen zoals openlijke geweldpleging en zware mishandeling zullen worden overgedragen aan de specialisten van de Afdeling Opsporing van de dienst Infrastructuur van de Landelijke eenheid.

8. *Inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers* BZK gaat in maart/april 2015 in overleg met NS, politie en lokale overheden over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlast-veroorzakers. Doel is concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken.

We hebben op een constructieve manier met elkaar afspraken gemaakt over dit belangrijke onderwerp en dat geeft vertrouwen voor een goed vervolg. We hebben er vertrouwen in dat deze maatregelen en het cumulatieve effect ervan het probleem kleiner maken. Deze maatregelen komen bovenop de bestaande maatregelen, zie de bijlage. Zoals hiervoor al aangegeven gaan we ook met de andere OV-organisaties in gesprek. Partijen zien dit gezamenlijk als een eerste, goede stap. Daarom komen we in dezelfde samenstelling in de eerste helft van november 2015 bij elkaar om te zien waar we staan en wordt het effect van de maatregelen binnen een jaar geëvalueerd. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken gaan we ervan uit dat we u hierbij voldoende hebben geïnformeerd en invulling hebben gegeven aan het verzoek van uw Kamer voor een brief².

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, W.J. Mansveld
De Minister van Veiligheid en Justitie, S.A. Blok

1 hiervoor de beantwoording van de vragen van het lid Segers van 13 december 2012 over de inrichting van de specialistische blauwe diensten binnen de Landelijke Eenheid (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1061)

2 Handelingen II 2014/15, nr. 61, Regeling van werkzaamheden en brief van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van 11 maart 2015

Bestaande maatregelen sociale veiligheid in het OV

Sinds 2007 wordt vanuit het programma Veilige Publieke Taak de landelijke aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak – zoals treinpersoneel – gecoördineerd. Het betreft een gecombineerde aanpak van werkgeversmaatregelen (bijvoorbeeld melden/registreren van incidenten en het doen van aangifte), maatregelen gericht op regionale (keten)samenwerking en strafrechtelijke maatregelen: politie en OM geven hoge prioriteit aan en zorgen voor een snelle en voortvarende opsporing en vervolging van VPT-zaken, waarbij een zwaardere straf zal worden geëist. Er zijn hiervoor specifieke afspraken gemaakt door politie en OM (de Eenduidige Landelijke Afspraken). Daarnaast kennen VPT-zaken een hoger dagvaardingspercentage (circa 80%). Verder wordt door het OM vaker een zwaardere strafvorm (bijvoorbeeld gevangenisstraf in plaats van taakstraf) en een schadevergoeding geëist in vergelijking met andere (niet-VPT) zaken. Meer specifiek ten aanzien van sociale veiligheid in het openbaar vervoer is in 2009 de Taskforce

Veiliger Openbaar Vervoer ingesteld. De Taskforce heeft een pakket van 16 maatregelen opgesteld met als titel «Naar een veiliger openbaar vervoer». Eén van de maatregelen heeft in 2012 geresulteerd in het Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer, samen met streekvervoerders, CNV, provincies en stadsregio's. In het convenant zijn onder meer afspraken gemaakt over hoe sociale veiligheid van medewerkers en passagiers bij aanbesteding van openbaar vervoer geregeld wordt. Ook door de vervoersbedrijven en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn maatregelen getroffen. Er is al de mogelijkheid gemaakt om een reisverbod³ op te leggen aan reizigers. Mijn wetsvoorstel om een verblijfsverbod⁴ op de stations mogelijk te maken, is door zowel Eerste als Tweede Kamer goedgekeurd en wordt nu versneld ingevoerd. Hiermee hebben vervoerders een krachtig instrument in handen om overlastgevers te weren. NS geeft jaarlijks circa € 100 miljoen uit aan het vergroten van de sociale veiligheid. Dit bedrag wordt onder ander gebruikt voor de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA), opleiding en trainingen, cameratoezicht op stations en in treinen en het continu bemannen van een Veiligheidscentrale. Ook de andere vervoerders treffen maatregelen. Ook de invoering van de OV-Chipkaart, in combinatie met de ingebruikname van de toegangspoortjes op stations, draagt bij aan het vergroten van de sociale veiligheid en het terugdringen van agressie. De ervaring met poortjes bij de RET in Rotterdam leert dat dit naar verwachting een daling van het aantal agressie incidenten als resultaat heeft. In de vervoerconcessie met NS en de beheerconcessie met ProRail zijn daarnaast afspraken gemaakt over sociale veiligheid van de reiziger. Als concessieverlener ziet de Staatssecretaris van IenM er op toe dat NS zich aan deze afspraken houdt en haar verantwoordelijkheid neemt. Zo is het *klantoordeel sociale veiligheid trein en station totaal* in de vervoerconcessie opgenomen als indicator. NS rapporteert hierover jaarlijks in haar vervoerplan.

Bijlage 4 Overzicht respondenten

Ministeries

Andy Clijnk – Programmamanager Veilige publieke taak ministerie van BZK
Jeanne Derks – beleidsmedewerker DGPOL ministerie van VenJ
Gusta Jessen – beleidsmedewerker ministerie van IenM
Bertrand Leushuis – beleidsmedewerker ministerie van IenM
Jan Willem Schaper – directeur politieel beleid en taakuitvoering, DGPOL ministerie van VenJ

NS

Henk Barten – cameratoezicht
Edwin Bohermann, versnelling, in gebruik nemen
Michel Bourgogne - Programmamanager Sociale Veiligheid
Paul Compen – Baten management
Tawfik Kamil – Hoofd Security Management
Edward Kruse - Adviseur strategie en ontwikkeling
Casper Mintjes – Coördinator cameratoezicht
Marjan Rintel – Directievoorzitter NS Reizigers
Frank Reitsma – Directeur Security
Karel Vissers – Security-Manager

ProRail

Fabian Neves – Contractmanager Stationsbeheer

Nationale Politie

Richard van Beek – gebiedsagent Utrecht
Jos Molenaar – Landelijke Eenheid Dienst Infrastructuur

CVOM

Michelle Kats – Beleidsadviseur Openbaar Ministerie CVOM
Alex Vroomen - Beleidsadviseur Openbaar Ministerie CVOM
Edwin Westerlaken - Business Analist CVOM

Aanjaagteam verwarde personen

Hester van der Sar - kernteam

Vakbonden

Wim Eilert – Vakbondsbestuurder VVMC
Remko Mast – Vakbondsbestuurder Vervoer FNV Bondgenoten
Evert-Jan van de Mheen – Vakbondsbestuurder CNV Vakmensen

Rover

Ineke van der Werf – Directeur Rover

Onderzoekers/experts

Sander Flight – Sander Flight onderzoek & advies

Marcel Sloot – CROW

Jaap de Waard – ministerie van VenJ

Anton van Wijk – Bureau BEKE

Marnix Eysink Smeets – Hogeschool Inholland

Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur en documenten

- Abraham M., Flight, S. en Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep: Amsterdam.
- Abraham, M. & Nauta, O. (2014). *Politie en 'verwarde personen'. Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. DSP-groep: Amsterdam.
- Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. DSP-groep: Amsterdam.
- Beleids- en Stuurgroep Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer. (2009). *Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers. Een maatregelenpakket van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer*. Den Haag.
- Beerepoot, A., Geldorp, M. & van Soomeren, P. (2004). *Geweld onderweg – onvermijdelijk?* DSP-groep: Amsterdam.
- Bijleveld C. (2007). Fare dodging and the strong arm of the law. An experimental evaluation of two different penalty schemes for fare evasion. Springer Science.
- Boelens, J.B., Folkers, N., van Giessen, J-W. (2007). Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar. PWC.
- Boutellier, H. (2004). *Veiligheidsutopie*. In E.R. Muller, *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 125-151). Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Chainey, S. & Ratcliffe, J. (2005). *GIS and Crime Mapping* Spencer. Wiley; en: Groff, E. R., Ratcliffe, J., Haberman, C.P., Sorg, E.T., Joyce, N. & Taylor, R.B. (2015). *Does what police do at hot spots matter?* The Philadelphia Policing Tactics Experiment, *Criminology*, 53(1): 23-53.
- CROW (2015). *Personeelsmonitor 2014: Sociale veiligheid van het personeel in het stads- en streekvervoer*. Utrecht.
- Eck, J.E. & Weisburd, D. (edited by), (1995). *Crime and Place*. Crime Prevention Studies, Volume 4, Criminal Justice Press. Monsey, New York en The Police Executive Research Forum, Washington, D.C.
- *Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Politieacademie: Apeldoorn.
- Eysink Smeets, M. (2013). 'Waarom Oogje het wel heeft begrepen', in: S. Flight (red.) *Cameratoezicht en Design*, Stichting Veilig Ontwerp en Beheer en ministerie van Veiligheid en Justitie: Den Haag (zie ook: SVOB).
- Eysink Smeets, M. (2016). Flits onderzoek op Amsterdam CS 2 dagen na de terroristische aanslag te Zaventem, Brussel, maart 2016. Dit onderzoek werd uitgevoerd door leden van de Onderzoeksgroep Recht en Veiligheid onder leiding van lector Publiek Vertrouwen in Veiligheid Marnix Eysink Smeets van Hogeschool InHolland. Artikel in 'Het Parool, zaterdag 2 april 2016.
- Eysink Smeets, M. Moors, H. & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*.

- Fallshore, M., Rep, M. & Huisman, A. (2007). *Police Efforts in the Reduction of Fear of Crime in Local Communities – Big Expectations and Questionable Effects* Fear of Crime and Fear Reduction Strategies
- Flight, S. (2016). *Cameratoezicht op twaalf prio-1 stations-Beknopte effectevaluatie*. Amsterdam.
- Flight, S., van Egmond, P., & Hulshof, P. (2011). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam, Een evaluatie, elf cameraprojecten*. DSP-groep: Amsterdam.
- Friedman, W. (1994) en Ponsaers, P. et al. (2009). *Restorative policing*. Journal of Police Studies volume 2009-2.
- Gill, M. (2003). 'What do offenders think about CCTV?', in: Crime Prevention and Community Safety.
- Grabosky, P.N. (1995). *Trends and Issues in crime and criminal justice*. In: Fear of Crime and Fear Reduction Strategies, no 44 Australian Institute of Criminology, Canberra, May 1995
- Guerette, R. & Bowers, K. (2009). *Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations*. Criminology: An Interdisciplinary Journal, 47(4), 1331-1368.
- Hesseling, R.B.P. (1994). *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit*. WODC: Den Haag.
- http://sargasso.nl/wp-content/uploads/2010/06/Evaluatie_def.doc
- <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/aanpak-top600/top600/top600/>
- Intelligence Bulletin, no. 57, Atlanta.
- Intern beleidsdocument zonder titel VenJ.
- Intern document VenJ, ongedateerd.
- Kamerstuk 28642, nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.
- Kamerstuk 28642, nummer 63, brief aan de Tweede Kamer 2 juli 2015.
- Kamerstuk 28642, nummer 65
- Kamerstuk 29279, nummer 126
- Katteler, H. & Woldringh, C. (2000). *Sociale veiligheid in het openbaar vervoer: effectiviteit en uitvoerbaarheid van maatregelen*, ITS, Nijmegen.
- Kwakman, N. J. M. (2012). *Snelrecht en de ZSM-aanpak*. In: Delikt en Delinkwent. 42, 3, p. 188-205 18 p.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174. Oxford University Press.
- NIOSH. (1996). 'Violence in the Workplace: Risk Factors and Prevention Strategies', Current
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1982). *Projectsurveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen; Een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling*. WODC, Den Haag. Staatsuitgeverij. Reeks: Onderzoek en beleid 030.
- Sherman, et al. (1997). 'Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising'. Report to the US Congress. Washington DC: U.S. Dept. Of Justice.
- SVOB: Stichting Veilig Ontwerp en Beheer (2013) *Cameratoezicht en Design*. Serie essays onder redactie van Sander Flight (DSP-groep), mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. www.veilig-ontwerp-beheer.nl
- TNO. (2015). *Monitor Veilige Publieke Taak 2015*.

- Van de Veer, E., de Lange, M., van der Haar, E. & Karremans, J.C. (2012). *Feelings of Safety: Ironic Consequences of Police Patrolling*, in Journal of Applied Social Psychology.
- Van der Veen, G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety*. BJu Legal Publishers
- Van Dijk, B., van Egmond, P. & Hoekstra, M. (2015). *The Best of Three Worlds in Noord-Holland - Geleerde lessen bij de aanpak van woninginbraken*. DSP-groep: Amsterdam.
- Van Schijndel, A. et al. (2012). *Daders over cameratoezicht*, Politie & Wetenschap/Reed Business: Amsterdam.
- Van Steden, R. i.s.m. Mans, K. (2014). *Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor*. Vrije Universiteit Amsterdam/SMVP.
- Van Wijk, A., van Ham, T., Jager, D. & Bruinsma, M. (2016). *Daders op het spoor. Een analyse van geweldplegers en geweldsincidenten tegen NS-personeel*. Bureau Beke.
- Versteegh, P., van der Plas, T. & Nieuwstrate, H. (2010). *The Best of Three Worlds*
- Weisburd, D., Groff, E.R. & Yang, S.M. (2012). *The Criminology of Place (street segments and our understanding of crime problems)*. Oxford University Press.
- Werkafspraken Politie –NS Uitvoering SV Akkoord van 11 maart 2015.
- Wever, J. & van Soomeren, P. (2002). *NS Safety Case – de verwachte veiligheidseffecten van ET/BTS*. DSP-groep: Amsterdam.
- Wittebrood, K. & van Beem, M. (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/ Sociaal Plan Bureau, Den Haag.
- WODC startnotitie 15-12-2015 pagina 2 en 3.
- www.ns.nl geraadpleegd 30 maart 2016.
- www.ns.nl geraadpleegd 30 maart 2016.
- www.om.nl. geraadpleegd 8 april 2016.
- www.politie.nl geraadpleegd 25 april 2016.
- www.wodc.nl geraadpleegd 15 april 2016. WODC/Universiteit Utrecht. Effectmeting ZSM. Wordt momenteel uitgevoerd door het WODC/Universiteit Utrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Projectnummer: 2589.
- Zurawski, N. (2008). 'Crime, Maps and Meaning: Views from a Survey on Safety and CCTV in Germany'. In: Surveillance & Society, 5(1), pp. 51-72.

Bijlage 7 Onderzoekverantwoording

Incidentenregistratie

We gebruiken de incidentenregistratie voor het in kaart brengen van de algemene trend in sociale veiligheid. Verder evalueren we aan de hand van de incidentenregistratie de volgende maatregelen:

- dubbele bemensing
- cameratoezicht op stations
- versneld in gebruik name van de poortjes
- gebiedsagenten

NS Groep Security leverde informatie aan over geregistreerde incidenten, zowel op stations als in treinen. De gegevens werden per kwartaal aangeleverd over de periode Q1-2014 tot en met Q1-2016. De gegevens van Q1-2016 hebben alleen betrekking op de maanden januari en februari van 2016.

De vermelde aantallen betreffen incidenten die gemeld zijn door **alle** medewerkers van NS. Het gaat dus niet alleen om meldingen van het rijdend personeel, maar ook om meldingen van bijvoorbeeld kioskmedewerkers en teamleiders. Zwartrijden (aan de hand van het aantal uitgeschreven UVB's: uitstel van betaling) is niet uit deze incidentenregistratie te halen, maar wordt door het personeel met de Railpocket¹²² geregistreerd. De gegevens uit de Railpocket van januari-februari 2016 zijn niet volledig, omdat er nog updates van het systeem plaatsvinden. Hierdoor liggen de werkelijke aantallen UVB's in de laatste maanden iets hoger. Er zijn echter geen grote verschillen te verwachten.

Indeling incidenten

We hanteerden de ABC-methodiek voor OV en bepaalden op basis hiervan van welk type incident sprake was (conform onze definitie van sociale veiligheid): agressie en geweld, diefstal/zakkenrollerij, overlast, vandalisme of zwartrijden. Binnen de ABC-methodiek worden incidenten als volgt gecategoriseerd:

categorie A = strafrecht en APV

A1	Mishandeling	Mishandeling: fysiek geweld, waarbij opzettelijk pijn of letsel toegebracht werd aan personeel/reiziger.
A2	Bedreiging met wapen	Bedreiging met fysiek geweld van personeel/reiziger, met (slag- schiet- steek-)wapen, maar zonder dat het daadwerkelijk tot fysiek geweld komt.
A3	Bedreiging zonder wapen	Bedreiging met fysiek geweld van personeel/reiziger, zonder wapen, maar zonder dat het daadwerkelijk tot fysiek geweld komt.
A4	Diefstal/beroving	Diefstal, beroving of zakkenrollerij, waarvan personeel/reiziger slachtoffer werd zonder gebruik van geweld, het kan zowel betrekking hebben op

Noot 122 Dit is het apparaat waarmee ook de kaartcontrole wordt uitgevoerd.

A5	Optreden bij drugsoverlast	werkmateriaal als op persoonlijke bezittingen.
		Repressief optreden tegen overlast door (vermoedelijke) handel in en/of gebruik van verdovende middelen, bijvoorbeeld indien assistentie politie ingeroepen moet worden.
		A6
A6	Vandalisme, brandstichting, graffiti	Repressief optreden tegen opzettelijk vernielen, bekladden (graffiti), bekrassen of onbruikbaar maken, brandstichting et cetera. Meldingen betreffende niet constateren schade.
A7	Overige overtredingen	Onder andere: agressief duwen/trekken, spugen, wederrechtelijk aanraken van persoon, lijf en goed, vechtende passagiers, geweld in het verkeer (zoals moedwillig aanrijden).

categorie B = overtredingen wet personenvervoer

B1	Schelden	Verbale agressie tegen personeel/reiziger, inclusief schelden, beledigen, provocatie
B2	Lastig vallen	Hinderlijk aanraken, aanspreken of aankijken van personeel/reiziger, zonder dat daarbij sprake is van agressie, geweld of bedreiging (NIET duwen/trekken of aanranding: zie A7)
B3	Optreden bij betalingsproblemen	Reiziger die niet wil (bij)betalen of (bij)stempelen en waarvoor assistentie moet worden ingeroepen
B4	Overige verstoringen	Waaronder: misbruik voorziening, misbruik noodrem, bedelen/muzikanten, baldadigheid, hinderlijk gedrag

categorie C = overtredingen besluit personenvervoer en huisregels

C1	Overtredingen huisregels	Voeten op de bank, roken, geluidsoverlast, gevaarlijk gedrag (surfen), verstoring exploitatie, openhouden/trekken/trappen deuren
C2	Overige overlast: verontreiniging in- en exterieur	Overtreden huisregels (voor zover niet genoemd onder C1), verontreiniging interieur, verontreiniging exterieur

De verschillende typen incidenten (conform onze definitie van sociale veiligheid) werden door ons als volgt samengesteld op basis van de categorieën van de ABC-methodiek:

ABC-methodiek	
Agressie en geweld	
- Verbaal	B2 lastig vallen, treiteren, pesten B1 beledigen medewerker A3 bedreigen medewerker
- Fysiek	A1 lichamelijk geweld medewerkers A7 trekken/duwen medewerker A2 dreigen medewerker met een wapen A7 bespugen medewerker
Diefstal/zakkenrollerij	A4 diefstal/beroving (diefstal zonder geweld of bedreiging en zakkenrollerij) A2 diefstal met geweld of bedreiging
Overlast	B4 bedelen/muzikanten/zwerfers A5 + B4 drugs- en drankoverlast C1 + C2 overtreden huisregels B4 baldadigheid/hinderlijk gedrag

	B4 onzedelijk gedrag
Vandalisme	A6 vandalisme, brandstichting, graffiti
Zwartrijden	Uitgeschreven documenten in railpocket UVB's

Stationsbelevingsmonitor

We gebruiken de resultaten van de Stationsbelevingsmonitor (SBM) voor het in kaart brengen van de algemene trend in sociale veiligheid. Verder evalueren we aan de hand van de SBM de volgende maatregelen:

- cameratoezicht op stations
- versneld in gebruik name van de poortjes
- gebiedsagenten

Via ProRail ontvingen we de resultaten van de SBM aangeleverd over de periode 1 januari 2014 tot en met 11 februari 2016. In totaal werd de SBM in deze periode bij 29.803.139 respondenten afgenomen. We rapporteren per kwartaal, waarbij we opmerken dat Q1 2016 niet volledig is. De SBM wordt elk kwartaal afgenomen. Grote stations worden elk kwartaal bemeten, kleine stations met meer dan 1000 in/uitstappers per werkdag één keer per jaar.

De resultaten zijn gewogen op de reizigersomvang (het aantal in- en uitstappers).

Onderzoeksverantwoording SBM: Cameratoezicht op stations

Groep 1: de 'maatregel'-stations met cameratoezicht

Op de volgende 12 stations werd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de maatregel cameratoezicht gerealiseerd:

Almere Centraal	Gouda	Rotterdam Alexander	Sneek
Amsterdam Sloterdijk	Leeuwarden	Rotterdam Zuid	Tilburg
Culemborg	Maastricht	Roosendaal	Zaandam

De camera's werden in september 2015 geplaatst. De resultaten van 12 'maatregel'-stations zijn gebaseerd op de antwoorden van 2.399.215 respondenten.

Groep 2: stations waar al cameratoezicht was

Op de volgende 48 stations was al cameratoezicht:

Almelo	Arnhem Velperpoort	Haarlem	Rijswijk
Almere Buiten	Bergen op Zoom	Heerlen	Roosendaal
Amersfoort Schothorst	Best	Helmond	Rotterdam Blaak
Amersfoort Vathorst	Beverwijk	's-Hertogenbosch	Rotterdam Centraal
Amsterdam Amstel	Breda Prinsenbeek	Hoorn Kersenboogaard	Rotterdam Lombardijen
Amsterdam Bijlmer	Capelle Scholleveaar	Koog-Zaandijk	Schiedam Centrum
Amsterdam Centraal	Den Haag Centraal	Leiden Centraal	Schiphol
Amsterdam Lelylaan	Den Haag Hollands Spoor	Lelystad Centrum	Tilburg Reeshof
Amsterdam Muiderpoort	Diemen Zuid	Maarssen	Tilburg Universiteit
Amsterdam Sloterdijk	Duivendrecht	Maastricht Randwyck	Utrecht Centraal
Amsterdam Zuid	Eindhoven	Middelburg	Venlo
Arnhem	Groningen Noord	Nijmegen	Zwolle

Op twee van deze stations, Amsterdam Sloterdijk en Roosendaal, is het eerdere cameratoezicht¹²³ naar aanleiding van het maatregelpakket uitgebreid. In onze analyse vallen deze twee stations onder de 12 stations waar cameratoezicht gekomen is naar aanleiding van het maatregelenpakket. De resultaten van de overige 46 stations zijn gebaseerd op de antwoorden van 14.579.817 respondenten.

Groep 3: stations waar geen cameratoezicht is

Het gaat om de overige 352 stations¹²⁴. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 12.824.107 respondenten.

Onderzoeksverantwoording SBM: Versneld in gebruik name van de poortjes

We delen de stations met en zonder poortjes als volgt in:

Groep 1: de 'maatregel'-stations met versneld in gebruik genomen poortjes

Uit navraag bij NS bleek dat er op de volgende 15 stations poortjes versneld in gebruik genomen zijn:

Amsterdam Lelylaan	Diemen Zuid	Hoofddorp	Rotterdam Blaak
Amsterdam Muiderpoort	Gouda	Utrecht Overvecht	Rotterdam Centraal
Amsterdam Zuid	Helmond	Weesp	Zoetermeer
Delft	Hilversum	Roosendaal	

De poortjes werden op deze stations in de periode 18 maart 2015 tot 24 juni versneld in gebruik genomen. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 3.596.213 respondenten.

Groep 2: stations waar de poortjes volgens planning in gebruik genomen zijn

In 2014 werden de poortjes op 26 stations volgens planning in gebruik genomen. In 2015 volgden er nog 13 stations. Het gaat om de volgende stations:

Woerden	Rotterdam Alexander	Amsterdam Holendrecht	Lelystad Centrum
Almere Centrum	Almere Poort	Capelle Schollebaar	Diemen
Enschede	Rotterdam Lombardijen	Nieuw-Vennep	Duivendrecht
Houten	Breda Prinsenbeek	Rotterdam Zuid	Amsterdam Bijlmer Arena
Den Helder	Best	Hoorn Kersenboogerd	Deventer
Santpoort Noord	Culemborg	Hoorn	Amsterdam Amstel
Beverwijk	Zaltbommel	Almere Muziekwijk	Tilburg
Heiloo	Barendrecht	Almere Parkwijk	Amsterdam RAI
Zoetermeer Oost	Zwijndrecht	Almere Buiten	Breukelen
Voorschoten	Amsterdam Sciencepark	Almere Oostvaarders	

Noot 123 Op Sloterdijk waren alleen de bovenperrons (spoor 11 en 12) en spoor 9 en 10 en het gebouw Hemboog gedekt. Volgens NS was er veel overlast op de onderperrons (1 t/m 8) en de Hal. Station Sloterdijk is een wat 'ingewikkeld' station waar verschillende ingangen zijn en niet iedere ingang naar alle perrons leiden. Ook Roosendaal had een te geringe dekking (7 camera's, waarvan maar 3 op de perrons). Dit betrof camera's die ProRail in het verleden had overgenomen van NS en had aangesloten op het systeem van ProRail. NS ervoer hier echter veel te weinig dekking, dus werd besloten tot uitbreiding.

Noot 124 NS heeft in totaal 410 stations.

Op bovenstaande stations werden de poortjes in de periode 19 augustus 2014 tot 29 december 2015 in gebruik genomen. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 4.080.032 respondenten.

Groep 3: stations zonder (100% BTS) poortjes

Het betreft de resterende 356 stations. De resultaten zijn gebaseerd op de antwoorden van 22.126.895 respondenten.

Onderzoeksverantwoording SBM: Gebiedsagenten

We vergelijken de 22 stations waar gebiedsagenten worden ingezet met stations waar geen gebiedsagenten werden ingezet.

Groep 1: stations met gebiedsagenten

De 22 stations waar de gebiedsagenten op ingezet worden zijn:

Alkmaar	Den Bosch	Enschede	Schiphol
Almere CS	Den Haag CS	Leiden	Tilburg
Amersfoort	Den Haag HS	Maastricht	Utrecht CS
Amsterdam CS	Deventer	Nijmegen	Zwolle
Arnhem	Dordrecht	Roosendaal	
Breda	Eindhoven CS	Rotterdam CS	

Vanaf september 2015 werden er op deze stations gebiedsagenten ingezet. De resultaten hebben betrekking op 13.437.600 respondenten.

Groep 2: stations zonder gebiedsagenten

Dit betreft de overige 388 stations. Op deze stations zijn in totaal 16.365.539 respondenten ondervraagd.

Treinbelevingsmonitor

Van NS ontvingen we jaartotalen van de Treinbelevingsmonitor. Het is niet bekend op welke wijze deze monitor precies wordt afgenomen en wat het aantal respondenten is.

Onderzoek veiligheidsbeleving personeel op trein en station

Van NS kregen we enkele resultaten van deze monitor. De 1 meting werd in mei-juli 2015 uitgevoerd en de 2-meting in maart 2016. De resultaten van de 1-meting zijn gebaseerd op de antwoorden van 1.800 deelnemers, de resultaten van de 2-meting zijn gebaseerd op de antwoorden van 2.100 deelnemers. Het onderzoek werd uitgevoerd onder rijdend personeel door de USBO in opdracht van NS.

Bijlage 8 Tabellen behorende bij hoofdstuk 3

Incidentenregistratie NS

De vermelde aantallen betreffen incidenten die gemeld zijn door **alle** medewerkers van NS Het gaat dus niet alleen om meldingen van het rijdend personeel, maar ook om meldingen van bijvoorbeeld kioskmedewerkers en teamleiders.

Tabel B8.1 Totaal aantal geregistreerde incidenten: in de trein, op het station en op andere locaties

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
Agressie en geweld totaal:	461	510	536	531	2038	514	531	490	574	2109
- verbaal	316	337	376	381	1410	367	397	357	444	1565
- fysiek	145	173	160	150	628	147	134	133	130	544
Diefstal/zakkenrollerij	371	397	413	444	1625	399	435	452	597	1883
Overlast	1672	1580	1522	1836	6610	1837	1760	1953	2532	8082
Vandalisme	115	132	103	138	488	114	170	109	166	559
Zwarijden	95077	84730	91038	87650	358495	76950	81717	77610	71903	308180

Tabel B8.2 Totaal aantal geregistreerde incidenten: alleen in treinen

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
Agressie en geweld totaal:	222	295	279	247	1043	268	267	237	252	1024
- Verbaal	151	188	197	176	712	189	207	179	195	770
- Fysiek	71	107	82	71	331	79	60	58	57	254
Diefstal/zakkenrollerij	96	97	74	82	349	85	86	86	112	369
Overlast	317	337	271	328	1253	310	378	453	819	1960
Vandalisme	22	24	13	19	78	23	20	11	21	76

Tabel B8.3 Totaal aantal geregistreerde incidenten: alleen op stations

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
Agressie en geweld	238	207	253	279	977	243	263	250	319	1075
- Verbaal	164	142	177	202	685	175	189	177	247	788
- Fysiek	74	65	76	77	292	68	74	73	72	287
Diefstal/zakkenrollerij	269	294	333	359	1255	302	344	360	484	1490
Overlast	1345	1227	1237	1489	5298	1555	1422	1544	1750	6271
Vandalisme	83	93	70	106	352	80	128	88	126	422

Tabel B8.4 Totaal aantal uitgeschreven UVB's: in treinen en op stations

	2014					2015				
	Zwarijden	95077	84730	91038	87650	358495	76950	81717	77610	71903

Stationsbelevingsmonitor

Tabel B8.5 Gemiddeld rapportcijfer veiligheidsbeleving stations door reizigers

	2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Gemiddeld rapportcijfer	6,9	6,9	7,0	7,0	6,9	7,0	7,1	7,1

Meldingsbereidheid (VPT monitor, NS, 2011¹²⁵)

Tabel B8.6 Heeft u het voorval gemeld aan uw leidinggevende?

	n	%
Ja	186	45%
Nee, maar ik heb het besproken met anderen in de organisatie	126	31%
Nee, en ik heb het ook met niemand in de organisatie besproken	100	24%
Totaal	412	100%
Missing	41	
Totaal	453	

Tabel B8.7 Waarom heeft u het voorval niet gemeld bij uw leidinggevende?

	n=226
Het voorval is ter plekke opgelost	27%
Ik heb er niet aan gedacht	8%
Ik vond het daar niet erg genoeg voor, ik was niet bang tijdens het voorval	60%
Dit soort voorvallen hoort bij het werk	44%
De organisatie stimuleert dit niet	7%
Ik weet niet wanneer ik een voorval moet melden	1%
Het is niet helder hoe mijn organisatie agressie definieert	2%
Melden is onpraktisch, het kost teveel tijd, het verstoort het werk	15%
Het zou mijn positie kunnen schaden	10%
Ik schaam me voor het voorval	0%
Het werd me ontraden door collega's	0%
Er gebeurt toch niets mee	34%

Tabel B8.8 Heeft u of iemand anders binnen uw organisatie het voorval geregistreerd?

	n	%
Ja	164	40%
Nee	184	45%
Weet niet	62	15%
totaal	412	100%
Missing	41	
Totaal	453	

Noot 125 Bron: Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. DSP-groep: Amsterdam.

Bijlage 9 Tabellen behorende bij de resultaten van de maatregelen (hoofdstuk 4 t/m 11)

Dubbele bemensing

Tabel B9.1 Aantal uitgeschreven UVB's op de twee nachtnetlijnen (regulier nachtnet en Brabants nachtnet)

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
aantal UVB's regulier nachtnet	811	639	684	683	2817	529	513	773	729	2544
aantal UVB's Brabants nachtnet	132	125	120	124	501	87	120	114	84	405
Totaal aantal uitgeschreven UVB's	943	764	804	807	3318	616	633	887	813	2949

Cameratoezicht op stations

Tabel B9.2 Rapportcijfer veiligheidsbeleving op stations: vergelijking 12 'maatregel'-stations en stations die al eerder cameratoezicht hadden met stations zonder cameratoezicht

	2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
12 'maatregel'-stations	6,5	6,5	6,6	6,5	6,7	6,5	6,6	6,7
stations met eerder cameratoezicht	7,0	7,0	7,1	7,1	7,0	7,1	7,1	7,2
stations zonder cameratoezicht	6,7	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9	7,0	6,9

Versneld gesloten poortjes

Tabel B9.3 Rapportcijfer veiligheidsbeleving op stations: vergelijking 15 'maatregel'-stations en stations met volgens planning gesloten poortjes met stations zonder (gesloten) poortjes

	2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
15 'maatregel'-stations	6,9	6,8	7	7,0	6,8	7,0	7,3	7,1
stations volgens planning gesloten	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	7,0	6,8
stations zonder (gesloten) poortjes	6,9	6,9	7	7,0	7,0	7,0	7,0	7,1

Tabel B9.4 Aantal geregistreerde incidenten per kwartaal op de 15 stations met versneld gesloten poortjes

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
agressie en geweld	38	22	30	27	115	28	52	28	42	150
verbaal	23	13	18	18	70	20	38	20	34	112
fysiek	15	9	12	9	45	8	14	8	8	38
diefstal/zakkenrollerij	41	50	62	83	236	44	40	51	66	201
overlast	151	140	133	111	535	160	187	162	154	663
vandalisme	6	9	6	4	25	6	6	10	12	34

Tabel B9.5 Aantal geregistreerde incidenten per kwartaal op de 8 stations van de Flevolijn

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
agressie en geweld	7	5	9	9	30	10	15	13	18	56
verbale agressie	4	2	7	3	16	5	11	9	13	38
fysieke agressie	3	3	2	6	14	5	4	4	5	18
diefstal/zakkenrollerij	2	7	3	6	18	1	4	2	7	14
overlast	16	23	11	19	69	52	32	43	47	174
vandalisme	1	3	4	4	12	0	8	7	6	21

Tabel B9.6 Aantal geregistreerde incidenten per kwartaal in treinen op de Flevolijn

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
agressie en geweld	13	20	16	8	57	16	11	13	12	52
verbale agressie	9	13	9	6	37	13	9	11	7	40
fysieke agressie	4	7	7	2	20	3	2	2	5	12
diefstal/zakkenrollerij	2	4	2	3	11	3	2	0	1	6
overlast	16	15	11	9	51	24	14	15	32	85
vandalisme	1	0	1	0	2	2	2	1	2	7

Gebiedsagenten

Tabel B9.7 Rapportcijfer veiligheidsbeleving op stations: vergelijking 22 'maatregel'-stations en overige stations

	2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
22 'maatregel'-stations met gebiedsagenten	7,1	7,1	7,2	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2
stations zonder gebiedsagenten	6,7	6,7	6,8	6,8	6,7	6,8	6,9	6,9

Tabel B9.8 Aantal geregistreerde incidenten per kwartaal op de 22 'maatregel'-stations met gebiedsagenten

	2014					2015				
	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal	Q1	Q2	Q3	Q4	totaal
agressie en geweld	174	134	166	172	646	160	174	168	210	712
verbale agressie	119	90	116	123	448	119	128	115	160	522
fysieke agressie	55	44	50	49	198	41	46	53	50	190
diefstal/zakkenrollerij	196	213	262	251	922	224	268	264	392	1148
overlast	843	768	773	844	3228	364	343	382	403	1492
vandalisme	31	40	22	44	137	28	38	26	48	140



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met vijftig medewerkers. We werken in opdracht van overheden en maatschappelijke organisaties op regionaal, lokaal en (inter)nationaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, zorg en welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.