



Verboden in te stappen

Evaluatie reisverbod openbaar vervoer

Manja Abraham, Paul van Someren en Linda van Dongen

Augustus, 2017

Manja Abraham

[REDACTED]

020-7059335

Paul van Soomeren

Linda van Dongen

Met medewerking van:

Randy Bloeme

Inhoud

Management samenvatting	4
1 Inleiding	13
1.1 Sociale veiligheid	13
1.2 Reisverbod	13
1.3 Evaluatie reisverbod	14
1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	14
1.5 Methoden van onderzoek	15
2 Het reisverbod in theorie	18
2.1 Wet- en regelgeving	18
2.2 Verblijfsverbod	18
2.3 Landelijk kader	19
2.4 Hoe zou het reisverbod moeten werken?	22
3 De praktijk – reisverbod opleggen	25
3.1 Aantallen reisverboden sinds 2001	25
3.2 Wie leggen reisverbod op	28
3.3 Welke incidenten, wie komen er in aanmerking?	29
3.4 Vorm van het reisverbod (duur en traject)	30
4 De praktijk – overtreding ... en dan?	32
4.1 Handhaving en constateren overtreding	32
4.2 Aanhouding, opmaak proces-verbaal en overdracht aan politie	34
4.3 Afdoening en strafmaat	37
5 Effectiviteit van het reisverbod	39
5.1 Effectiviteit bepalen op dit moment lastig	39
5.2 Verwachtingen op basis van veronderstelde werking	39
5.3 Effectiviteit volgens betrokken partijen	42
6 Conclusies	46

Management samenvatting

Sociale veiligheid openbaar vervoer en reisverbod

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een onderwerp dat al langere tijd hoog op de politieke agenda staat. Een van de maatregelen die wordt ingezet om de sociale veiligheid te vergroten, is de mogelijkheid tot het opleggen van een reisverbod. Artikel 98 lid 1 uit de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) geeft de vervoerder de mogelijkheid om over te gaan tot het opleggen van een reisverbod indien de reiziger handelt in strijd met van één van de artikelen 70 tot en met 74 Wp2000. Dat betekent dat een reisverbod 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”^{1, 2}. Daarvoor aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's)³ en toezichthouders van de vervoerder zijn bevoegd het vervoerbewijs in te trekken en de desbetreffende reiziger zo nodig met behulp van de sterke arm het gebruik van het openbaar vervoer te ontfangen. Verboden gelden altijd voor een beperkte duur en een beperkte afstand en traject, en dus niet landelijk⁴.

Sinds 1 januari 2001 is het op basis van de Wp2000 mogelijk voor vervoerders om reizigers de toegang tot het openbaar te ontfangen. Dit gebeurde aanvankelijk door reizigers middels een ambtelijk bevel te eisen het OV te verlaten. In 2012 deed met een wijziging van de Wp2000 het reisverbod zoals we dat nu kennen zijn intrede en is ook de strafbaarstelling van het reisverbod bekrachtigd. In 2015 heeft het Openbaar Ministerie (OM) hierover samen met de vervoerders een landelijk kader opgesteld: de leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.

Binnen dit landelijk kader bestaat voor vervoerders ruimte om bij de inzet van het reisverbod maatwerk toe te passen. Daarmee kan inzet worden gepleegd op hot-spots en hot-lines. Vervoerders bepalen bijvoorbeeld aan de hand van een eigen veiligheidsanalyse op welke (van de daarvoor wettelijk in aanmerking komende) incidenten en op welk traject zij het reisverbod toepassen. Daarbij wordt ook uitwerking gegeven aan hoe een verbod voor een bepaald type incident er uit ziet (duur, traject). Ook wijzen zij aan welke groep BOA's ze inzetten voor het opleggen en handhaven van de maatregel. De vervoerder stemt het door hem opgestelde plan van aanpak af binnen de driehoek bestuur, politie en OM. Bij bovenregionale of landelijke vervoerders vindt afstemming plaats met de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (parket CVOM). Een afschrift van het plan van aanpak wordt verzonden naar parket CVOM, waar de afhandeling van de overtredingen centraal is belegd.

¹ Leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, Parket CVOM.

² Zwartrijden valt in deze formulering onder 'structurele overlast'.

³ Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) spelen een belangrijke rol in onze maatschappij. Zij sporen bepaalde strafbare feiten op en vullen zo de politie aan bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. BOA's hebben officiële opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Die bevoegdheden zijn altijd beperkt tot één bepaald werkterrein.

⁴ Bezien van een grote afstand wordt nog wel eens verondersteld dat er sprake is van één landelijk geldend reisverbod waarbij alle openbaar vervoer voor een persoon gedurende enige tijd tot 'verboden gebied' verklaard wordt. Dat is dus nadrukkelijk niet het geval, zo wordt in dit onderzoek verder toegelicht.

Evaluatie reisverbod

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft behoefte aan zicht op de ervaringen met het reisverbod en heeft gevraagd om een evaluatie. Het reisverbod is één van de maatregelen uit de HIC-aanpak tegen agressie en geweld in het openbaar vervoer⁵. De evaluatie is tijdens het Algemeen Overleg (AO) op 13 september 2016 door de staatssecretaris toegezegd aan de Tweede Kamer. De evaluatie is uitgevoerd door DSP-groep. Dit rapport doet daarvan verslag.

De evaluatie van het reisverbod heeft tot doel inzicht te krijgen in de praktijkervaringen van de verschillende partijen met het reisverbod. Ook wordt inzicht beoogd in de mate van effectiviteit van het reisverbod. Tot de betrokken partijen – de ketenpartners – worden gerekend: alle vervoerders (Arriva, Connexxion (incl. Hermes en Breng)⁶, GVB, HTM, NS, Qbuzz, RET, Syntus en EBS) de politie, het OM, de decentrale concessieverleners en de ministeries van IenM en Veiligheid en Justitie (VenJ).

Om dit inzicht te verkrijgen zijn diverse onderzoeksmethoden ingezet: een documentstudie, semigestructureerde interviews met alle betrokken partijen, een beknopte enquête uitgezet onder BOA's, een analyse van registratiegegevens van vervoerders en OM. Tot slot is een expertsessie gehouden met alle betrokken partijen om onderzoeksresultaten te duiden en beter zicht te krijgen op een eventuele meer effectieve toepassing van het reisverbod. Het conceptrapport is ter feitelijke check voorgelegd aan alle betrokken partijen.

Uitkomsten onderzoek

Aan de hand van de onderzoeksvragen vatten we de uitkomsten van het onderzoek samen. Meer informatie over de onderzoeksvragen is te vinden in het achterliggende rapport.

Theorie

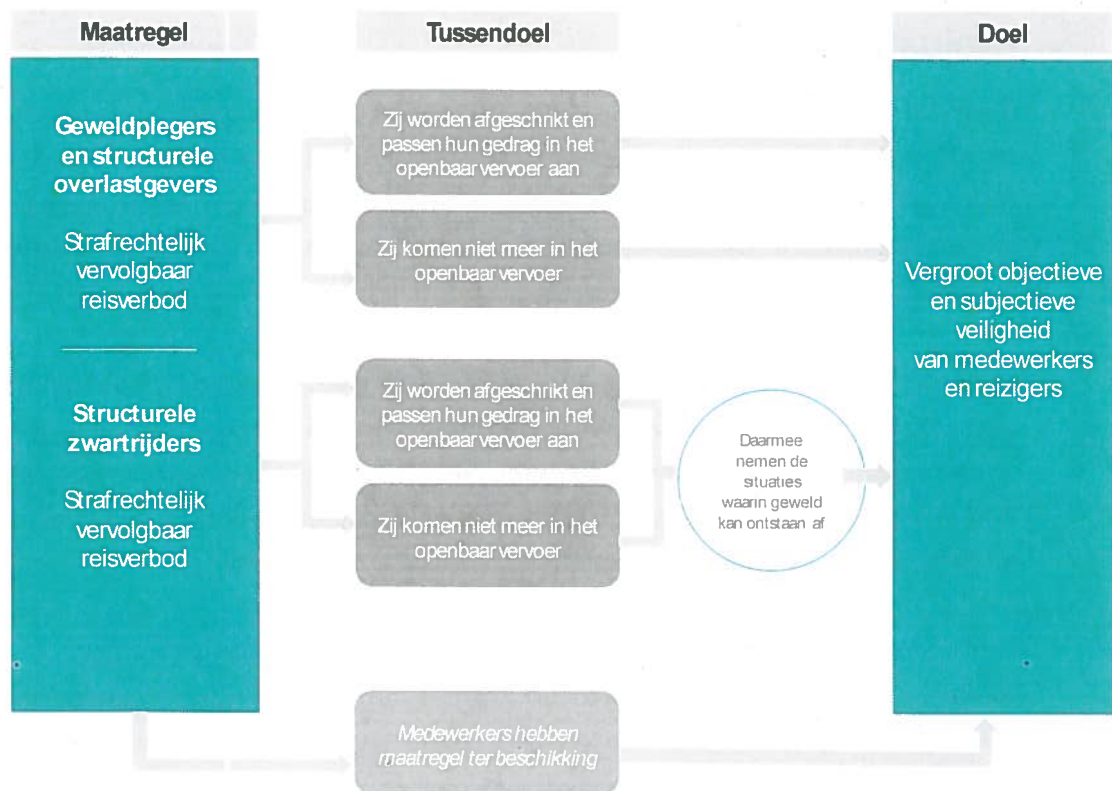
1 Op welke wijze zou het reisverbod in theorie behoren te werken?

De theoretische werking van het reisverbod is uitgewerkt in één samenvattend schema. In het schema is uitgetekend hoe de maatregel 'reisverbod' in theorie zou kunnen leiden tot een vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van zowel medewerkers en reizigers. Dit geldt voor de toepassing van de maatregel voor zowel de groep geweldplegers en structurele overlastgevers als structurele zwartrijders⁷.

⁵ High Impact Crimes (HIC) hebben een groot effect op slachtoffers. Samen met de betrokken partijen uit de OV-sector hebben de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ) en Infrastructuur en Milieu (IenM) de HIC-aanpak tegen agressie en geweld in het OV opgesteld. De aanpak wordt toegepast door integrale oplossingen aan te dragen en te implementeren om de sociale veiligheid in het OV te verbeteren. Bron: Actieprogramma Integrale aanpak voor het OV.

⁶ Connexxion, Hermes en Breng vallen onder Transdev.

⁷ Zwartrijders vallen strikt genomen in de groep structurele overlastgevers. We maken hier een onderscheid naar beide groepen omdat de theoretische werking voor zwartrijders iets anders is dan voor overige overlastgevers.



Praktijkuitvoering

2 Hoeveel reisverboden zijn opgelegd sinds 2001?

Sinds in 2001 de mogelijkheid bestaat een reisverbod op te leggen zijn in totaal 468 reisverboden opgelegd (tot en met april 2017). In de praktijk maken vervoerders pas vanaf 2008 op kleine schaal gebruik van de mogelijkheid een reisverbod op te leggen. In de periode 2001 tot 2008 zijn geen reisverboden opgelegd. De RET was de eerste vervoerder die deze maatregel ging gebruiken, voor het eerst in 2008. Andere vervoerders zijn vanaf 2015 gaan werken met het reisverbod (bij het beschikbaar komen van de leidraad van het OM).

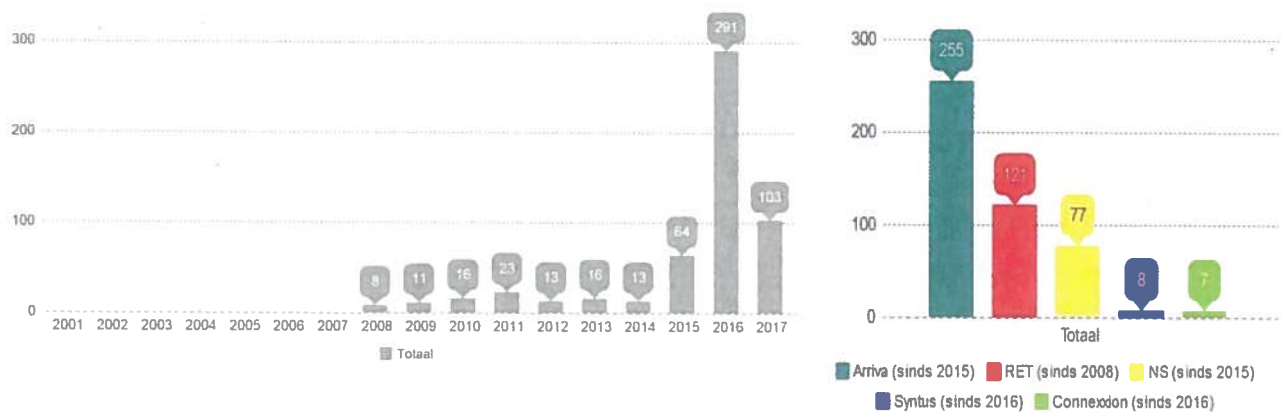
Daarbij tekenen we aan dat de maatregel in de periode voorafgaand aan 2012 feitelijk gezien een andere is dan na de strafbaarstelling in 2012 omdat deze is gebaseerd op een andere juridische grondslag. Pas in 2012 kan worden gesproken van het reisverbod zoals we dat nu kennen.⁸ Voor het gemak gebruiken we hier en in de verdere rapportage de term reisverbod. Waar nodig wordt het onderscheid belicht.

Van de 9 vervoerders zijn er nu (tijdens het onderzoek, voorjaar 2017) 5 die werken met het reisverbod. De meeste reisverboden zijn opgelegd door Arriva (trein), gevolgd door RET (tram) en NS (trein), Connexxion (bus en trein) en Syntus (bus en trein). De aantallen zijn per vervoerder lastig vergelijkbaar (verschillende modaliteiten, verschillend vervoersnetwerk) en zeggen niets over de omvang van onderliggende

⁸ Van 2001 tot 2012 bestond de mogelijkheid de reiziger het openbaar vervoer te ontfagen op basis van een ambtelijk bevel in combinatie met de Wp2000. Vanaf 2012 is de juridische basis voor het ontfagen van het openbaar vervoer op grond van de gewijzigde Wp2000.

problematiek, noch over de mate waarin de problematiek wordt aangepakt. Wel geven ze weer hoe vaak de maatregel is ingezet en een reisverbod is opgelegd.

Figuur 1 Totaal aantal reisverboden sinds 2001 t/m april 2017, naar jaar en naar vervoerder



3 Welke criteria voor het uitreiken van reisverboden worden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk gebruikt? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

De vervoerders bepalen zelf – binnen de reikwijdte van het wettelijk landelijk kader – welke criteria zij hanteren voor de toepassing van het reisverbod. Dat betekent dat zij bepalen en vastleggen voor welke incidenten het reisverbod kan worden opgelegd, namelijk daar waar zij dit nodig achten. Dat zijn, met uitzondering van NS, vooral afgebakende trajecten.

Arriva (trein), NS (trein) en Syntus (bus en trein) hebben in hun plannen van aanpak vastgelegd dat zij het reisverbod kunnen inzetten op zwartrijden, a-incidenten (strafrechtelijke en algemeen plaatselijke verordening (APV) incidenten zoals geweldsincidenten en spugen) en b-incidenten (zoals notoire overlast en verbaal geweld). In de praktijk ligt de focus van de inzet van de maatregel op zwartrijden (vooral bij Arriva en NS, samen goed voor meer dan 70% van de opgelegde reisverboden). Connexxion (bus en trein) en RET (tram) zetten het reisverbod in op de aanpak van geweld (a-incidenten) en notoire overlast en andere b-incidenten.

4 Welke procedures worden voor het uitreiken van reisverboden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk doorlopen? Wat zijn daarbij de ervaringen van ketenpartners?

Het uitreiken van het reisverbod gebeurt na constatering van het reisverbod-waardige incident. Het is doorgaans de BOA die het incident constateert en reisverbod oplegt. Voor het opleggen van reisverboden voor notoir zwartrijden (bij de vervoerders die werken met het reisverbod), is dossieropbouw van belang. De uitwerking van de aanpak verschilt per vervoerder. Bij Arriva en Syntus die werken met het reisverbod en deze maatregel inzetten tegen zwartrijden, maakt de BOA gebruik van informatie over dossiers, en bij een 5^e keer zwartrijden krijgt de reiziger (al dan niet na een waarschuwing vooraf) een reisverbod. Vaak, maar niet

bij alle vervoerders, is deze informatie beschikbaar in de 'handheld'⁹. Bij NS geldt dat vanaf 25 UVB's binnen 6 maanden er een reisverbod voor zwartrijden opgelegd kan worden. In de praktijk werkt NS met een top 15 lijst met overtreeders, aan de hand waarvan zij een reisverbod opleggen; dit overigens pas na een check met NS veiligheidscentrale. Voor geweldsincidenten wordt door vervoerders die werken met het reisverbod direct een reisverbod uitgereikt.

De duur, afstand en het traject van het reisverbod wordt door de BOA afgelezen van de handheld, die aangeeft hoe het verbod er uit kan zien, gebaseerd op het plan van aanpak van de vervoerder. Het reisverbod wordt in tweevoud opgemaakt en in den lijve uitgereikt aan de verdachte. Dit gebeurt doorgaans ter plekke, met uitzondering van de RET waar het reisverbod wordt opgemaakt en uitgereikt op het politiebureau.

Het werken met en opleggen van het reisverbod vraagt om continue aandacht van de bevoegde BOA's, goede registratiemogelijkheden en andere randvoorwaardelijke faciliteiten, zoals een digitaliseringsslag en borging van het reguliere bedrijfsproces. Het werken met het reisverbod kan arbeidsintensief zijn bij het ontbreken van deze zaken. Ketenpartners zien hier mogelijkheden voor verbetering.

5 Op welke manieren worden reisverboden gehandhaafd? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

De handhaving van het reisverbod gebeurt door de vervoerders. Het zijn veelal de BOA's die dit doen, maar ook andere toezichthouders kunnen een bijdrage leveren. Er zijn grofweg drie manieren waarop een overtreding van het verbod wordt geconstateerd:

- naar aanleiding van een gangbare kaartcontrole;
- naar aanleiding van een nieuw feit/incident (anders dan zwartrijden);
- omdat verdachte ambtshalve wordt herkend door de BOA/politie.

Met name voor zwartrijders geldt dat overtreeders tijdens de normale kaartcontrole gepakt worden. Daarbij geldt wel dat een persoon met een reisverbod, die toch gebruikt maakt van het OV, maar wél beschikt over een geldig plaatsbewijs, niet zo snel opvalt. Een BOA moet een dergelijke 'klant' eerst herkennen. Voor bepaalde vervoerders/trajecten is dat inderdaad het geval, bijvoorbeeld op bepaalde tramlijnen. BOA's kennen hier de overtreeders van gezicht. In een enkel geval is het de politie die een overtreder van een reisverbod herkent.

Het handhaven van het reisverbod en optreden bij overtreding is volgens BOA's relatief arbeidsintensief. Daarbij kan de vervoerder meer faciliterend zijn ten behoeve van de handhaving, vinden met name de BOA's die met het verbod werken. Gedacht kan worden aan betere digitalisering van de registraties, en gezichtsherkenning bijvoorbeeld met foto's. Dit brengt echter nog wat uitwerkingsvragen met betrekking tot de privacy met zich mee.

⁹ Een handheld is klein elektronisch apparaat dat medewerkers meedragen ter ondersteuning van functies.

6 In welke mate worden verschillende 'vormen' van reisverboden toegepast en zo ja welke? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

In het voorgaande hebben we vrij sec samengevat hoe door de verschillende vervoerders – en daarmee ook in de verschillende modaliteiten (trein, tram, bus en metro) en gebieden (en soms zelf trajecten) wordt omgegaan met de 'maatregel reisverbod'. We zien dat er sprake is van maatwerk en een flexibele toepassing. Van de in totaal 9 vervoerders, maken 4 geen gebruik van het reisverbod. De 5 vervoerders die dat wel doen, passen de maatregel deels anders toe per modaliteit, gebied of zelfs traject/lijn. Dat loopt van inzet op aangewezen gewelds- en overlastincidenten in een tram in het stadsvervoer, tot de inzet op zwartrijders in het landelijke spoornetwerk. Daarbij zijn door de vervoerders prioriteiten gesteld die door vertaald zijn in de wijze waarop de maatregel wordt ingezet en toegepast.

Effectiviteit

7 Tot welke strafmaat leiden geconstateerde overtredingen van reisverboden?

Geconstateerde overtredingen van reisverboden leiden doorgaans tot taakstraffen van circa 32 uur. Een enkele keer wordt bij overtreding van het verbod een boete opgelegd van tussen de € 400,- en 500,-.

Bij deze getallen passen wel enkele kanttekeningen. Ten eerste passen niet alle vervoerders de maatregel toe. En ook vervoerders die de maatregel wel toepassen, doen dit lang niet altijd in hun gehele concessiegebied en bij al hun modaliteiten. Wanneer er niet wordt gewerkt met een reisverbod is er dus geen sprake van een strafmaat. Pas bij overtreding van het reisverbod komt het strafrecht in beeld, daar dit strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Ten tweede betreft het hier een (gemiddelde) strafmaat die de resultante is van de verschillende toepassingen van het reisverbod: bij zwartrijders, geweldsplegers en overlastplegers. Daarbij horen verschillende strafmaten. Ten slotte geldt dat bij ernstige geweldincidenten *ook een strafrechtelijk traject* wordt ingezet.

8 Tot welke resultaten hebben reisverboden volgens ketenpartners geleid?

De reisverboden hebben geleid tot verschillende resultaten. Er zijn sinds 2001 468 reisverboden opgelegd. Vooral vanaf 2015 wordt de maatregel door een aantal vervoerders toegepast.

Uit de BOA enquête¹⁰ die we uitvoerden, komt op de vraag een rapportcijfer toe te kennen aan het verbod, de kosten afwegend tegen de opbrengsten, een 6 min als beoordeling. BOA's – maar ook vervoerders en andere ketenpartners geven daarbij wel aan dat de maatregel reisverbod:

- relatief nieuw is (2 jaar pas echt in werking) en dat er dus nog ervaring mee moet worden opgedaan;
- gezien moet worden als een sluitstuk van een heel pakket aan maatregelen ter verhoging van de sociale veiligheid, van waaruit mogelijk een preventieve werking uitgaat;
- en bovendien nuttig is omdat het opleggen van een reisverbod medewerkers nog een laatste handelingsmogelijkheid geeft.

¹⁰ 196 geënquêteerde BOA's.

We zagen in dit onderzoek dat het opleggen en handhaven van de 'maatregel reisverbod' de nodige investeringen vraagt, onder andere qua tijd, dossieropbouw, registratie en borging. Dat is niet vreemd, want het is een stevige maatregel om iemand het gebruik van het openbaar vervoer voor een bepaalde tijd en een bepaalde afstand op een bepaald traject te ontzeggen. Het betekent echter ook dat de maatregel aan de 'kosten' kant van de kosten-baten afweging relatief veel tijd en energie vergt, terwijl de opbrengsten (nog) niet altijd even helder zijn. Handhaving blijkt lastig en er wordt niet door alle vervoerders – en BOA's – een actieve inzet op gepleegd. Dit beeld geldt niet voor alle vervoerders in even grote mate. Daar waar veel ervaring is opgedaan met het reisverbod zijn deze investeringen naar zeggen minder en de opbrengsten meer: er wordt door de betrokken vervoerder een afname gezien van het aantal zwartrijders op lijnen waar het reisverbod is ingezet.

Verder vereist werken met het reisverbod een goede ketensamenwerking. Allereerst tussen de politie en vervoerders en met name BOA's, maar ook breder met het OM. Deze samenwerking is nodig op lokaal en landelijk niveau. Een dergelijke ketensamenwerking met veel verschillende partijen en ook nog op verschillende niveaus is (nog) niet overal gerealiseerd. Het duurt dan ook even eer de werkprocedures goed op elkaar zijn afgestemd en ingesleten in de bestaande bedrijfsprocessen. Met een echte 'take off' van deze maatregel in 2015 is het dan ook eigenlijk nog te vroeg om een definitief oordeel te geven over de vraag of de maatregel echt goed – en kosten effectief – werkt. Om het nog wat lastiger te maken zou de kring van betrokken ketenpartners in feite nog breder moeten worden. Dit onderzoek leert namelijk dat de maatregel reisverbod naast de calculerende zwartrijder relatief vaak toegepast wordt op dak- en thuislozen en/of personen met verward gedrag. Juist bij deze extreem 'lastige' doelgroep is een integrale en persoonsgerichte aanpak nodig, waarbij ook lokale bestuur, zorg en welzijn en veiligheidshuizen moeten worden betrokken. We merken op dat op dit gebied al veel inzet wordt gepleegd (denk aan het schakelteam personen met verward gedrag¹¹). De uitkomsten van dit onderzoek onderschrijven de noodzaak voor deze inzet.

9 Wat valt er te zeggen over de mogelijke samenhang tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van a) zwart/grijsrijders en b) sociale veiligheid in het openbaar vervoer?

Een mogelijke samenhang tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van zwart/grijsrijders en sociale veiligheid in het openbaar vervoer valt niet hard te maken. Op basis van literatuur kan een mogelijk effect worden verwacht mits de maatregel wordt gecombineerd met persoonsgerichte aanpakken. Gezien het aantal uitgereikte reisverboden (468) schatten we in dat het effect op de totaalontwikkeling van het aantal zwart/grijsrijders en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer heel beperkt is. Alleen al omdat de maatregel in lang niet al het openbaar vervoer wordt ingezet. Daarbij past wel een belangrijke kanttekening, want er zijn voorzichtige indicaties dat de maatregel reisverbod mogelijk vooral lijkt te werken voor de calculerende zwartrijder en geweldpleger, maar dat de maatregel waarschijnlijk minder effectief is voor de (grotere) doelgroep van verwarde personen en dak- en thuislozen.

¹¹ <https://vng.nl/personen-met-verward-gedrag>

Opvallende uitkomst van dit onderzoek is verder dat het reisverbod bijdraagt aan een vergroot gevoel van handelingsbekwaamheid van medewerkers; daarmee vergroot het mogelijk het gevoel van veiligheid bij medewerkers.

10 In welke mate lijkt een uniforme toepassing van het reisverbod gewenst en waarom? In welke mate lijkt uniformiteit in registratie daarbij gewenst en waarom?

In de huidige situatie is al sprake van een bepaalde mate van uniformiteit bij de toepassing van het reisverbod, omdat alle vervoerders werken vanuit het landelijk kader en allen gebruik maken van de leidraad van het OM. Daarmee worden gelijksoortige reisverboden afgegeven voor gelijksoortige incidenten binnen een gelijksoortige context. Waarmee proportionaliteit wordt nagestreefd.

Toch is er ook sprake van een grote mate van diversiteit als gevolg van maatwerk dat door de vervoerder kan worden – en wordt – toegepast. Dat wordt door het merendeel van de betrokkenen ook expliciet genoemd en gewaardeerd, want het geeft de vervoerder de ruimte eigen prioriteiten te stellen per modaliteit, gebied en traject. Zo kan de maatregel worden ingezet daar waar dat het meeste zinvol wordt geacht (hot-spot, hot-lines).

Vanuit theoretisch oogpunt, maar ook bij monde van de meeste vervoerders, BOA's en ketenpartners is uniformiteit geen na te streven doel. Het reisverbod leent zich vooral goed voor specifieke afgebakende trajecten en minder voor een landelijk netwerk in verband met de handhaafbaarheid. Dat vraagt om een gerichte inzet. Daarbij geldt dat een landelijk geldend reisverbod voor de rechter geen stand houdt; het is volgens het OM een niet-proportionele maatregel. Een opgelegd reisverbod wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd, omvang en plaats en beperkt zich in principe tot het traject van de vervoerder waar de overlast heeft plaatsgevonden.

In de praktische uitvoering van de maatregel reisverbod valt nog wel winst te behalen. Daarbij kunnen vervoerders van elkaar leren. Zo is de ene vervoerder verder met registratie en handhavingstools dan de andere en is er een grote wens registratie (verder) te digitaliseren. Voorts is de communicatie richting ketenpartners meer helder als er wordt gewerkt met eenzelfde bedrijfsproces. Een landelijke database voor personen met een reisverbod wordt vanuit het veld niet breed ondersteund. De toepassing van het reisverbod is ook niet landelijk. Daarbij moet ook worden bedacht dat gegevens niet zomaar onderling kunnen worden uitgewisseld zonder aan juridische en privacy-technische randvoorwaarden te voldoen.

Aandachtspunten voor de toekomst

Gezien de relatief korte toepassing van het reisverbod in de praktijk (sinds 2015) achten we het te vroeg om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek uitspraken te doen over de effectieve toepassing van het reisverbod. Het zou te overwegen zijn over een paar jaar nog eens een met dit onderzoek vergelijkbaar onderzoek uit te voeren naar 'the state of the art' van het reisverbod. Toch leveren de uitkomsten van het onderzoek ook nu al wat eerste ideeën op voor mogelijke verbeteringen van het reisverbod.

- De preventieve (dreigende) werking van het reisverbod kan worden vergroot door meer bekendheid te geven aan het reisverbod richting reizigers. Dit zal met name effect hebben op de calculerende zwartrijder en geweldspleger.
- Een deel van de groep die op dit moment een reisverbod krijgt uitgereikt, bestaat uit 'personen met verward gedrag' en/of dak en thuislozen. Zij veranderen hun gedrag waarschijnlijk niet door een reisverbod. Eerder is een integrale persoonsgerichte aanpak op zijn plaats. Dat vergt samenwerking met lokaal bestuur, welzijn/zorg en veiligheidshuizen. We merkten eerder op dat op dit gebied al veel inzet wordt gepleegd (denk aan het schakelteam personen met verward gedrag).
- Zicht op de groep die een reisverbod krijgt opgelegd is van belang. Daderprofielen zijn interessant. Om zodoende een (meer) passende aanpak te bepalen. Het (ideaaltypische) onderscheid tussen wat we hiervoor enerzijds als de 'calculerende zwartrijder en geweldspleger' benoemden en anderzijds de 'dak en thuisloze verwarde persoon' is een voorbeeld van een dergelijk profiel. Het zou nader onderzocht moeten worden en kan dan waarschijnlijk ook verfijnd worden, waarbij ook de (integrale) aanpak meer en beter op de specifieke doelgroepen gericht kan worden.
- Zet meer in op de ontwikkeling en digitalisering van handhavingssystemen zodat het voor BOA's sneller duidelijk is wie in aanmerking komen voor een verbod en wie een verbod hebben. Verken de mogelijkheden van het gebruik van foto's van personen met een reisverbod.
- Draagvlak bij BOA's die met reisverboden aan de slag moeten is cruciaal. Daarbij is een heldere taakbeschrijving voor BOA's van groot belang.
- De afstemming tussen vervoerders en politie op niveau van werkafspraken blijkt belangrijk. Er is een spanningsveld tussen politie en vervoerders over wie de aanhouding dient te verrichten en proces-verbaal dient op te maken. Afstemming op niveau van werkafspraken kan daarbij helpen voor alle partijen meer duidelijkheid te verschaffen. De bestaande leidraad van het OM biedt daarbij kaders. Ook is er bij vervoerders behoefte aan vaste aanspreekpunten bijvoorbeeld per politie eenheid, om meer consistentie van de aanpak te garanderen.

1 Inleiding

1.1 Sociale veiligheid

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 in het openbaar vervoer en daar werd al veel aan gedaan, onder andere door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) en vervoerders. In 2009 bijvoorbeeld heeft het Rijk besloten tot de oprichting van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer. Meer recent is ter vergroting van de sociale veiligheid op stations en in treinen in maart 2015 een pakket van acht maatregelen vastgesteld tussen het Rijk, NS, ProRail en vakbonden. Eind 2016 is het integrale actieprogramma sociale veiligheid, de zogenaamde *High Impact Crime-aanpak*¹² (HIC) in de OV-keten, vastgesteld. In dit actieprogramma zijn 23 maatregelen opgenomen gebaseerd op de HIC aanpak. Hier wordt door het Rijk samen met decentrale overheden, vervoerders, politie, CCV en vakbonden gewerkt aan een integrale veiligheidsaanpak voor het openbaar vervoer.

Alle betrokken partijen in het OV hebben hun commitment voor een HIC-aanpak voor het OV uitgesproken.^{13 14 15}

1.2 Reisverbod

Een van de maatregelen die wordt ingezet om de sociale veiligheid te vergroten, is de mogelijkheid tot het opleggen van een reisverbod. Artikel 98 lid 1 uit de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) geeft de vervoerder de mogelijkheid om over te gaan tot het opleggen van een reisverbod indien de reiziger handelt in strijd met één van de artikelen 70 tot en met 74 Wp2000. Dat betekent dat een reisverbod 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".^{16 17} Met het reisverbod is de vervoerder bevoegd in aangewezen gevallen de desbetreffende reiziger zo nodig met behulp van de sterke arm het gebruik van het openbaar vervoer te ontfen.

Sinds 1 januari 2001 is het op basis van de Wp2000 mogelijk voor vervoerders om reizigers de toegang tot het openbaar te ontfen. Dit gebeurde destijds door reizigers middels een ambtelijk bevel te eisen het OV te verlaten. In 2012 deed met een wijziging van de Wp2000 het reisverbod zoals we dat nu kennen zijn intrede en is ook de strafbaarstelling van het reisverbod bekrachtigd. In 2015 heeft het Openbaar Ministerie

¹² Deze integrale veiligheidsaanpak is gebaseerd op de HIC-aanpak van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De HIC aanpak is een succesvolle aanpak gebleken door het gericht aansluiten van acties en maatregelen op (potentiële) daders.

¹³ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 28 642 Nr. 86.

¹⁴ High Impact Crimes (HIC) hebben een groot effect op slachtoffers. Samen met de betrokken partijen uit de OV-sector hebben de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ) en Infrastructuur en Milieu (IenM) de HIC-aanpak tegen agressie en geweld in het OV opgesteld. De aanpak wordt toegepast door integrale oplossingen aan te dragen en te implementeren om de sociale veiligheid in het OV te verbeteren. Bron: Actieprogramma Integrale aanpak voor het OV.

¹⁵ Kamerstuk 28 642, nr. 94.

¹⁶ Leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, Parket CVOM.

¹⁷ Zwartrijden valt in deze formulering onder 'structurele overlast'.

(OM) hierover samen met de vervoerders een landelijk kader opgesteld: de leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer.

Binnen dit landelijk kader bestaat voor vervoerders ruimte om bij de inzet van het reisverbod maatwerk toe te passen. Daarmee kan inzet worden gepleegd op hot-spots en hot-lines. Vervoerders bepalen bijvoorbeeld aan de hand van een eigen veiligheidsanalyse op welke (van de daarvoor wettelijk in aanmerking komende) incidenten en op welk traject zij het reisverbod toepassen. Daarbij wordt ook uitwerking gegeven aan hoe een verbod voor een bepaald type incident er uit ziet (duur, traject). Ook wijzen zij aan welke groep buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's)¹⁸ ze inzetten voor het opleggen en handhaven van de maatregel. De vervoerder stemt het door hem opgestelde plan van aanpak af binnen de driehoek bestuur, politie en OM. Bij bovenregionale of landelijke vervoerders vindt afstemming plaats met de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (parket CVOM). Een afschrift van het plan van aanpak wordt verzonden naar parket CVOM, waar de afhandeling van de overtredingen centraal is belegd.

1.3 Evaluatie reisverbod

Het ministerie van IenM heeft behoefte aan zicht op de ervaringen met het reisverbod en heeft gevraagd om een evaluatie. De evaluatie is tijdens het Algemeen Overleg (AO) op 13 september 2016 door de staatssecretaris toegezegd aan de Tweede Kamer. De evaluatie is een van de acties uit het integraal actieprogramma sociale veiligheid. De evaluatie is uitgevoerd door DSP-groep. Dit rapport doet daarvan verslag.

1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

De evaluatie van het reisverbod heeft tot doel inzicht te krijgen in de praktijkervaringen van de verschillende partijen met het reisverbod. Ook wordt inzicht beoogd in de mate van effectiviteit van het reisverbod. Tot de betrokken partijen – de ketenpartners – worden gerekend: alle vervoerders (Arriva, Connexxion (incl. Hermes en Breng)¹⁹, GVB, HTM, NS, Qbuzz, RET, Syntus en EBS), de politie, het OM, de concessieverleners en de ministeries van IenM en VenJ.

¹⁸ Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) spelen een belangrijke rol in onze maatschappij. Zij sporen bepaalde strafbare feiten op en vullen zo de politie aan bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. BOA's hebben officiële opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Die bevoegdheden zijn altijd beperkt zijn tot één bepaald werkterrein.

¹⁹ Connexxion, Hermes en Breng vallen onder Transdev.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn de volgende:²⁰

Beknopte beleidstheorie

- 1 Op welke wijze zou het reisverbod in theorie behoren te werken?

Praktijkuitvoering

- 2 Hoeveel reisverboden zijn opgelegd sinds 2001? ²¹ (waar mogelijk per jaar en/of (type) vervoerder)
- 3 Welke criteria voor het uitreiken van reisverboden worden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk gebruikt? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?
- 4 Welke procedures worden voor het uitreiken van reisverboden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk doorlopen? Wat zijn daarbij de ervaringen van ketenpartners?
- 5 Op welke manieren worden reisverboden gehandhaafd? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?
- 6 In welke mate worden verschillende 'vormen' van reisverboden toegepast en zo ja welke? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

Effectiviteit

- 7 Tot welke strafmaat leiden geconstateerde overtredingen van reisverboden?
- 8 Tot welke resultaten hebben reisverboden volgens ketenpartners geleid?
- 9 Wat valt er te zeggen over de mogelijke samenhang tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van a) zwart/grijsrijders en b) sociale veiligheid in het openbaar vervoer?
- 10 In welke mate lijkt een uniforme toepassing van het reisverbod gewenst en waarom? In welke mate lijkt uniformiteit in registratie daarbij gewenst en waarom?

1.5 Methoden van onderzoek

Methoden van onderzoek

In het onderzoek zijn verschillende methoden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze methoden staan hieronder kort toegelicht. Een meer uitvoerige beschrijving is te vinden in bijlage 3.

²⁰ Overgenomen uit de offerte en het onderzoeksplan van DSP-groep d.d. 14 maart 2017 dat werd opgesteld naar aanleiding van de offerte aanvraag van lenM d.d. 16 februari 2017.

²¹ Waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen de mogelijkheid de reiziger het openbaar vervoer te ontzeggen op basis van een ambtelijk bevel in combinatie met de Wp2000 en het reisverbod zoals dat geldt vanaf 2012 op basis van de dan gewijzigde Wp2000. Dit zijn verschillende juridische grondslagen. Voor het gemak gebruiken we hier in de verdere rapportage de term reisverbod. Waar nodig wordt het onderscheid belicht.

Onderzoeksvragen/ Methoden	Documentstudie	Semi- gestructureerde interviews	Analyse registratiegegevens vervoerders en parket CVOM	Enquête BOA's	Expertessie betrokken partijen
1. Beknopte beleidstheorie	x	x			
2. Praktijkuitvoering (aantallen, criteria voor uitreiken, procedure, handhaving, strafmaat)		x	x	x	x
3. Effectiviteit		x	x	x	x

Documentenstudie. Om inzicht te krijgen in de theoretische werking van het reisverbod en in de praktijkuitvoering, hebben we een documentenstudie uitgevoerd. We hebben recente literatuur gebruikt voor de theoretische onderbouwing van de beoogde werking van het verbod. Ook zijn er documenten opgevraagd bij alle vervoerders, politie en OM en bij betreffende beleidsmedewerkers van de ministeries van IenM en VenJ om inzicht te krijgen in de verschillende uitvoeringspraktijken.

Semigestructureerde Interviews. Om zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk en de verbeterpunten die zich daarin voordoen hebben we semigestructureerde interviews gehouden bij alle vervoerders (9 organisaties in een belronde) om zicht te krijgen op de vraag of zij werken met het reisverbod. Vervolgens hebben wij 12 verdiepende interviews afgenomen met sleutelpersonen van de vervoerders, het OM, drie politie eenheden²², het ministerie van IenM en het ministerie van VenJ, en vond een groepsinterview plaats met decentrale concessieverleners. Van alle gesprekken is een verslag gemaakt dat ter verificatie en accordering is teruggeleegd bij de respondent.

Analyse registratiegegevens vervoerders en parket CVOM.²³ Dit hebben wij gebruikt om inzicht te krijgen in het aantal reisverboden dat door vervoerders is opgelegd sinds 2001, de verschillende opgelegde reisverboden in 2016 en 2017 (tot en met april) en het aantal overtredingen dat het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) in behandeling heeft genomen en de bijbehorende afhandeling in 2016 en 2017 (tot en met april). De cijfers van de vervoerders over 2016 en 2017 zijn geanalyseerd op type modaliteit (trein, bus, tram of metro), categorie delict/incident (a/b)²⁴ en op de vraag of het verbod is overtreden.²⁵

²² Eén interview is een verkort telefonisch interview.

²³ Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie; het expertisecentrum over verkeer en vervoer van het OM.

²⁴ Volgens de in de OV-sector gangbare ABC incidentregistratie vallen onder Categorie a: zwaarste incidenten: zwaardere overtredingen, misdrijven, drugs gerelateerde overlast en onder Categorie b: middel/minder zware incidenten, verbale agressie, verstoring orde, rust en veiligheid. Er wordt een indeling gemaakt naar: zwaardere overtredingen, misdrijven, drugs gerelateerde overlast, middel/minder zware incidenten, verbale agressie, verstoring orde, rust en veiligheid.

²⁵ Bij de analyse van gegevens van het parket CVOM tekenen we aan dat lokaal afgedane overtredingen op reisverboden in dit systeem niet zijn meegenomen. Dit betreft reisverboden die zijn gevoegd met andere strafzaken en zijn afgedaan in het lokale parket. Uit mondelinge toelichting van het Parket CVOM blijkt overigens dat dit slechts sporadisch voorkomt, bovendien is het voor het onderzoek

Enquêtes BOA's. We hebben een beknopte enquête gehouden onder de BOA's die in dienst zijn bij vervoerders die werken met reisverboden. Deze enquêtes zijn ingezet omdat de BOA's goed zicht hebben op de mogelijke werking en eventuele verbeterpunten in de praktijk. We hebben hen bevraagd over hun praktijkervaringen, hun inschatting van de effectiviteit van de maatregel, en suggesties voor verbeteringen.^{26 27} De uitkomsten zijn gebaseerd op antwoorden van 196 BOA's.

Expertsessie. We hebben een expertsessie georganiseerd waarbij vervoerders, vertegenwoordigers van de politie, het parket CVOM, DOVA²⁸ en het ministerie van IenM aanwezig waren. De kennis in de expertsessie is mede gebruikt om de onderzoeksresultaten te duiden. Gevraagd is naar herkenning van de resultaten op hoofdlijnen. Vervolgens is aan de hand van stellingen gediscussieerd over mogelijke aandachtspunten voor de toekomst eventuele meer effectieve toepassing van het reisverbod.

Onderzoekperiode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2017. De uitkomsten van het onderzoek hebben betrekking op het voorjaar van 2017. De in dit onderzoek gerapporteerde cijfers hebben betrekking op de periode 2016 en 2017 (tot en met april) en in een enkel aangegeven geval op de periode 2001 tot en met april 2017.

Begeleiding onderzoek

Het onderzoek is begeleid vanuit het ministerie van IenM. Het conceptrapport is ter feitelijke check voorgelegd aan alle betrokken partijen. Waar nodig heeft dit geleid tot een aanscherping van deze rapportage.

niet bezwaarlijk, omdat we uit deze zaken niet kunnen opmaken welk deel van de strafmaat voortkomt uit de overtreding van het reisverbod en welk deel uit de overtreding van een ander delict.

²⁶ NS heeft de enquête zelf intern verspreid, dit heeft 119 reacties opgeleverd. Het responsepercentage van NS is door de interne verspreiding niet inzichtelijk. Verder zijn de enquêtes verspreid onder de RET, Connexxion, Syntus en Arriva. Dit heeft 79 reacties opgeleverd, het responsepercentage was 66 procent. Bij de RET zijn alle 190 BOA's benaderd, terwijl enkel 9 sectiechefs bevoegd zijn voor het opleggen van het reisverbod.

²⁷ De enquête is uitgezet onder verschillende groepen BOA's die in hun werk te maken hebben met het reisverbod. Per vervoerder verschilde de groep die werd uitgenodigd om de enquête te beantwoorden. Daarom zijn de uitkomsten beperkt representatief voor de hele groep BOA's. Wel zijn ze representatief voor de groep die er mee te maken heeft en kunnen op basis van de uitkomsten conclusies worden getrokken over de voors- en tegens van het reisverbod en de inschatting van de effectiviteit.

²⁸ DOVA is het samenwerkingsverband van de veertien decentrale OV-autoriteiten.

2 Het reisverbod in theorie

In dit hoofdstuk gaan we in op de theoretische werking van het reisverbod. We beschrijven de wettelijke grondslag en het landelijk kader. Ook gaan we kort in op de relatie met het verblijfsverbod. Voorts gaan we na hoe het verbod in theorie kan werken.

2.1 Wet- en regelgeving

Het reisverbod heeft tot doel om de sociale veiligheid van reizigers en personeel in het openbaar vervoer te vergroten²⁹. Het verbod is verankerd in de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000): artikel 98 eerste lid. Hierin is bepaald dat een reisverbod door de vervoerder kan worden opgelegd wanneer een reiziger in strijd handelt met de artikelen 70 tot en met 74 (Wp2000).

Sinds 1 januari 2001 is het op basis van de Wp2000 mogelijk voor vervoerders om reizigers de toegang tot het openbaar te ontfeggen. Dit gebeurde door reizigers middels een ambtelijk bevel te eisen het OV te verlaten. Vaak betrof dat een kortdurend verbod waarbij een passagier voor de betreffende rit de toegang werd ontfegd. Een verbod voor langere termijn (van enkele dagen tot enkele maanden) werd weinig opgelegd. Dat kwam deels omdat de handhaving lastig was, omdat er op het overtreden van de ontfegging in de Wp2000 geen sanctie was gesteld.

Met ingang van 6 juni 2012 is de overtreding van de maatregel strafbaar gesteld met een aanpassing van de Wet Personenvervoer 2000 (artikel 98, derde lid Wp2000). Vanaf dit moment wordt gesproken over het reisverbod zoals we dat nu kennen. De wijziging volgde op een debat in 2011 in de (Tweede) Kamer.³⁰ Met de strafbaarstelling wordt naast het vergroten van de veiligheid van reizigers en personeel ook beoogd de uitvoerbaarheid (zowel in de dagelijkse praktijk als de juridische toets) en handhaafbaarheid (hoge pakkans, afschrikwekkende werking) van het verbod te vergroten, zo blijkt uit de toelichting van voormalig minister van Infrastructuur en Milieu Schultz.³¹

2.2 Verblijfsverbod

Naast het reisverbod is er sinds 1 mei 2015 de mogelijkheid een verblijfsverbod (ook wel stationsverbod genoemd) op te leggen. Een verblijfsverbod 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 Wp2000 is bepaald welke concrete incidenten aanleiding kunnen zijn tot het opleggen van een verblijfsverbod (overtreding van de artikelen 72

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 23 645, nr. 493 1; Leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, Parket CVOM.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, nr. 32403-17

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 23 645, nr. 493 1; Leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, Parket CVOM.

t/m 74 Wp2000). Bij het negeren van een verblijfsverbod is het mogelijk strafrechtelijk op te treden. Het verblijfsverbod beoogt zo – net als het reisverbod – bij te dragen aan het vergroten van de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer. De verdere uitwerking van het opleggen van verblijfsverboden is samen met de uitwerking van het opleggen van reisverboden gegeven in één leidraad (namelijk de leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden, 2015, OM, parket CVOM; verder: leidraad).³²

2.3 Landelijk kader

Wat betekent de wet nu voor de vervoerder en andere betrokken partijen? De kaders en mogelijkheden van de wet zijn verder uitgewerkt in de leidraad voor het opleggen van reis- en verblijfsverboden (2015, OM). In de rapportage spreken we verder alleen van reisverboden en laten de verblijfsverboden buiten beschouwing. Deze leidraad is tot stand gekomen door het OM in samenwerking met – en op verzoek van – de vervoerders en de politie. De leidraad kan worden gebruikt door vervoerders om invulling te geven aan de uitvoering van het verbod in de praktijk. Het geeft een landelijk kader, dat door de vervoerder, die gebruik wil maken van het reisverbod, verder kan worden ingevuld. Vervoerders zijn niet verplicht gebruik te maken van het reisverbod.

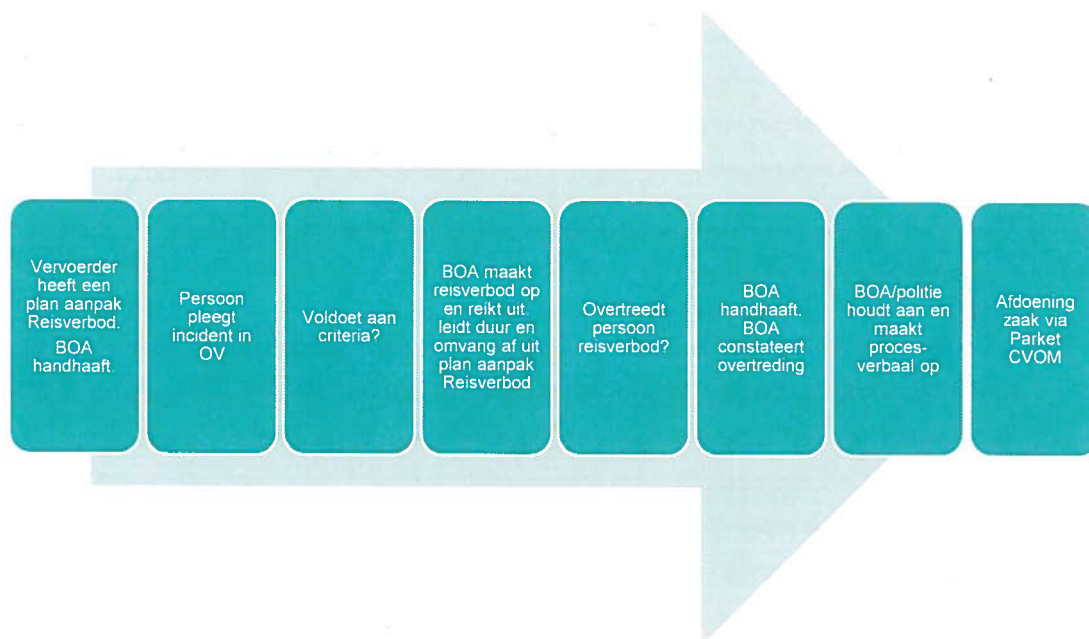
In de leidraad staan richtlijnen voor een concrete uitwerking voor vervoerders: ten aanzien van de lengte van het verbod is er diversiteit naar soort vervoermiddel en het gebied waar het vervoermiddel zich begeeft. De leidraad helpt de vervoerders bij het opstellen van hun plan van aanpak als ze gebruik willen maken van de wettelijke mogelijkheden voor het opleggen van een verbod. Met de leidraad wordt zo uniformiteit bewerkstelligd.

Tegelijkertijd bestaat binnen dit landelijk kader voor vervoerders ruimte om bij de inzet van het reisverbod maatwerk toe te passen. Daarmee kan inzet worden gepleegd op hot-spots en hot-lines. Vervoerders bepalen bijvoorbeeld aan de hand van een eigen veiligheidsanalyse op welke (van de daarvoor wettelijk in aanmerking komende) incidenten en op welk traject zij het reisverbod toepassen. Daarbij wordt ook uitwerking gegeven aan hoe een verbod voor een bepaald type incident er uit ziet (duur, traject). Ook wijzen zij aan welke groep BOA's ze inzetten voor het opleggen en handhaven van de maatregel. De door de vervoerder verder vorm gegeven invulling van het reisverbod wordt vastgelegd in een door de vervoerder opgesteld 'plan van aanpak reisverbod'.

In onderstaande tekst zijn de verschillende stappen en onderdelen op hoofdlijnen toegelicht. Een samenvatting is gegeven in figuur 2.1.

³² Het verblijfsverbod is geëvalueerd in 2016 als onderdeel van het pakket van acht maatregelen ter vergroting van de sociale veiligheid op stations en in treinen. Zie onder andere Abraham, M en P. van Soomeren (2016) Sociale veiligheid op het spoor DSP-groep/WODC, Kamerstuk 28 642, Nr. 86. In 2017 wordt deze evaluatie herhaald, zie Kamerstuk 28643, Nr 99.

Figuur 2.1 Proces opleggen en overtreden reisverbod op hoofdlijnen



Plan van aanpak

Iedere vervoerder die gebruik wil maken van het reisverbod dient (verplicht) een plan van aanpak (PvA) op te stellen waarin onder andere wordt beschreven voor welke incidenten, waar en hoe lang het reisverbod wordt ingezet, wie het verbod uitreikt en handhaaft, en welke afspraken er met de politie zijn gemaakt over het overdragen van overtreders van het reisverbod. De vervoerder stemt het door hem opgestelde plan van aanpak af binnen de driehoek bestuur³³, politie en OM. Bij bovenregionale of landelijke vervoerders vindt afstemming plaats met de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie en Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (parket CVOM). Een afschrift van het plan van aanpak wordt verzonden naar parket CVOM, waar de afhandeling van de overtredingen centraal is belegd.

Wie legt op

Het is de *vervoerder* die een reisverbod oplegt. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de orde in het vervoer binnen hun bedieningsgebied. Artikel 98, eerste lid, Wp2000 bepaalt dat dit voor de reisverboden gebeurt door ambtenaren en personen die hiertoe op grond van de artikelen 87 en 89 Wp2000 bevoegd zijn. Het gaat dan in de meeste gevallen om toezichthouders of BOA's van de betreffende vervoersmaatschappijen.

Incidenten: A en B

Binnen de OV sector wordt de ABC-methodiek gebruikt voor een indeling van incidenten. Binnen categorie A vallen incidenten met betrekking tot strafrecht en Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), categorie B bevat overtredingen wet personenvervoer en binnen categorie C vallen overtredingen besluit personenvervoer en huisregels.

³³ Vanwege de relatie met Algemene Plaatselijke verordening (APV) 's die kunnen worden opgenomen in het plan van aanpak van de vervoerder.

Het reisverbod kan worden opgelegd bij plegers van in artikelen 70, 71, 72 Wp2000 aangewezen incidenten. Het gaat om categorie A plegers van de zwaarste incidenten (denk aan misdrijven, zwaardere overtredingen en drugsgelateerde overlast) en categorie B incidenten (denk aan verbale agressie, notoir zwartreizen en verstoring van orde rust en veiligheid).

Duur en omvang van het verbod

Een opgelegd reisverbod wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd, omvang en plaats en beperkt zich in principe tot het traject van de vervoerder waar de overlast heeft plaatsgevonden. Een dergelijke beperking zal door de rechter worden getoetst, aldus het parket CVOM. Onderdeel van die rechterlijke toets zal zijn of het gekozen middel proportioneel is aan het te dienen belang en of er geen minder vergaande middelen voorhanden zijn. Er is geen maximale duur van een reisverbod in de wet opgenomen.

Uitreiken van het verbod

Een reisverbod moet op schrift worden gesteld en in persoon worden uitgereikt aan betrokkene voor wie het verbod geldt. De wijze van uitreiking moet door de BOA schriftelijk worden vastgelegd. Als een betrokkene weigert het betreffende document aan te nemen, dan kan de BOA de inhoud van het document dan wel de strekking ervan voorlezen aan betrokkene. Ook dit wordt schriftelijk vastgelegd door de BOA. Weigert een betrokkene (de strekking van) het verbod aan te horen, dan wordt ook hiervan aantekening gemaakt. In de gevallen dat het niet lukt het verbod in persoon uit te reiken wordt er altijd een afschrift van het verbod verzonden naar het woonadres van betrokkene en een afschrift ervan gearhiveerd. Bij Arriva wordt standaard een afschrift verzonden, ook bij de waarschuwing.

Overtreding van een reisverbod

In artikel 98 Wp2000 is bepaald dat het verboden is in strijd te handelen met een opgelegd reisverbod. 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.

Overdracht aan politie

Wanneer een overtreder van het reisverbod wordt staande gehouden of aangehouden, dan wordt deze zo snel mogelijk aan de politie overgedragen. De politie maakt proces-verbaal op en vraagt bij de betreffende vervoerder de schriftelijke stukken met betrekking tot het verbod op.

Behandeling door ZSM centraal

De politie neemt in het kader van lik-op-stuk-beleid contact op met ZSM³⁴ centraal (parket CVOM), waar de afhandeling van de overtredingen centraal is belegd. De stukken worden doorgestuurd ter verdere afdoening. Deze stukken omvatten in ieder geval het proces-verbaal van overtreding, afschrift van het reisverbod en de onderbouwing van het verbod. Als de overtreding wordt geconstateerd naar aanleiding van een (nieuw) ernstig delict dan kan overtreding van het verbod meegenomen worden met de daarmee samenhangende strafzaak en dus worden behandeld door het lokale arrondissementsparket.

Afdoening van de zaak

Verdachten van een overtreding van een reisverbod worden in beginsel gedagvaard. Overlastveroorzakers hebben vaak al een (behoorlijk) strafrechtelijk verleden zo blijkt uit interviews met vervoerders, politie en het parket CVOM. En als een reisverbod is opgelegd vanwege herhaaldelijk zwartrijden dan heeft de zwartrijder de 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.

In de leidraad is opgenomen welke straf geëist c.q. opgelegd moet worden voor het specifieke delict 'negeren van een reisverbod'. Dat is een strafvorderingsrichtlijn waarvan echter altijd gemotiveerd kan worden afgeweken als de zaak zich daarvoor leent. Voor alle strafbare feiten is in de wet een strafmaximum opgenomen. Het strafmaximum voor overtreding van het reisverbod is vastgesteld op een boete van € 3800,- of een hechtenis van twee maanden.

Tabel 2.1 Strafvorderingsrichtlijn OM

first offender	Eis enkelvoudige recidive	Eis meervoudige recidive
Geldboete € 400 of taakstraf van 32 uur*	Hechtenis van 2 weken	Hechtenis van 1 maand

** Voor minderjarige verdachten wordt verwezen naar de richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt.*

2.4 Hoe zou het reisverbod moeten werken?

Het doel van de reisverboden is vermeld in onder andere de leidraad en de Wijziging van de Wet personenvervoer 2000:

Doelen

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

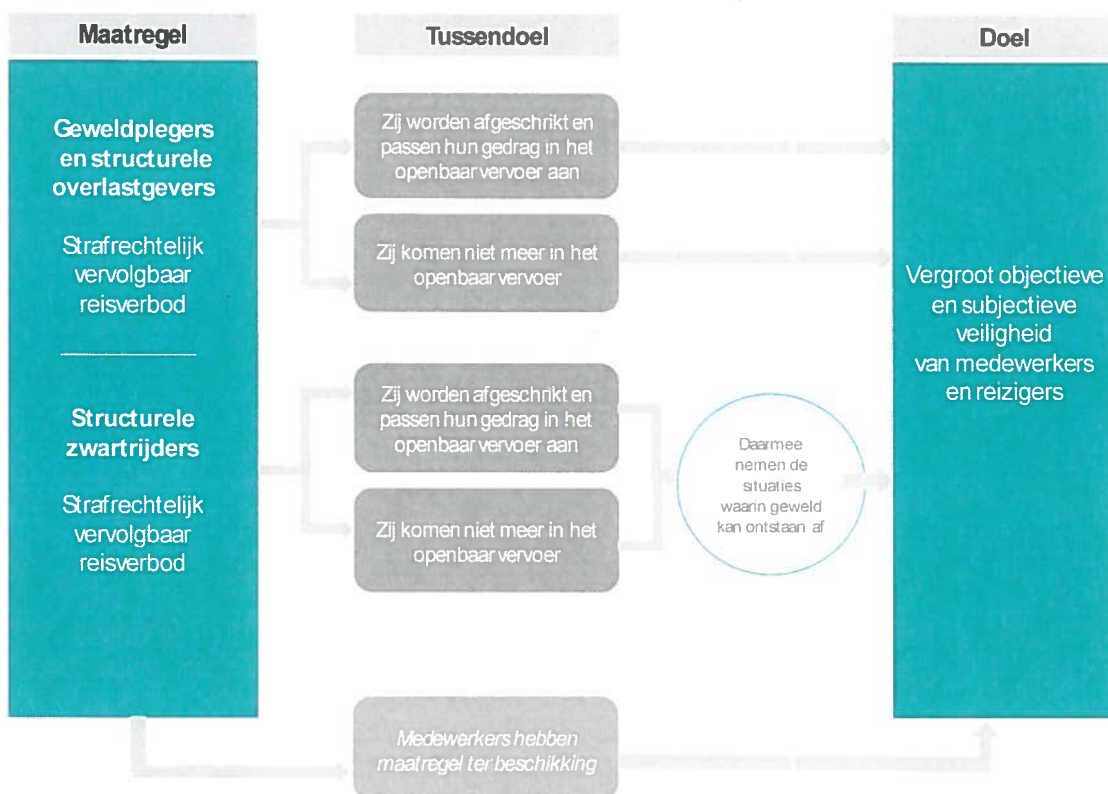
³⁴ Zo Spoedig, Selectief, Slim, Samen en Simpel mogelijk. Niet te verwarren met een OM-afdoening waarbij het OM de zaak afdoet en er geen rechter aan te pas komt.

Tussendoelen

- Geweldspiegels, structurele overlastgevers en zwartrijders worden afgeschrikt en passen hun gedrag in het openbaar vervoer aan.
- Er komen minder geweldspiegels, structurele overlastgevers en zwartrijders in het openbaar vervoer.
- Er zijn minder situaties waarin geweldsincidenten zich kunnen voordoen.

Het doel van de reisverboden is vermeld in onder andere de leidraad reis- en verblijfsverboden en wijziging van de Wet personenvervoer 2000. Hoe het reisverbod *precies* zou moeten werken staat niet expliciet vermeld in de diverse documenten. Op basis van literatuur en interviews met stakeholders kunnen we deze gedachten als volgt uitbouwen (zie ook figuur 2.2).

Figuur 2.2 Mechanismen reisverbod



In het figuur onderscheiden we de volgende mechanismen:

- Door de dreiging van het reisverbod worden geweldspiegels en structurele overlastgevers afgeschrikt. Zij passen hun gedrag aan om geen reisverbod te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.
- Door de dreiging van het verbod worden zwartrijders op de trein afgeschrikt. Daardoor passen zij hun gedrag aan en rijden minder zwart. Doordat er minder zwartrijders zijn, zijn er minder agressie

incidenten bij controles. Daardoor wordt de objectieve en subjectieve veiligheid vergroot van medewerkers en reizigers.

- Als structurele overlastgevers een reisverbod hebben, dan worden zij afgeschrikt om het openbaar vervoer te betreden. Als geweldsplegers, structurele overlastgevers en zwartrijders niet in het openbaar vervoer 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.
- Door medewerkers de mogelijkheid te geven om het verbod uit te reiken en daarmee een signaal af te geven ("tot hier en niet verder!") voelen medewerkers zich gesterkt. Doordat zij zelf actie kunnen nemen om aan hun eigen veiligheid te werken, wordt de subjectieve veiligheid van medewerkers vergroot.

In hoofdstuk 5 gaan we in op wat de literatuur zegt over de aannames achter het reisverbod om zodoende de vraag te kunnen beantwoorden: zou het reisverbod kunnen werken in theorie?

3 De praktijk – reisverbod opleggen

In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijkuitvoering. Hoeveel reisverboden zijn er opgelegd? Welke criteria worden gebruikt om reisverboden op te leggen? Welke procedures komen er in de praktijk voor? Hoe wordt het reisverbod gehandhaafd? De informatie is verkregen uit de belronde onder vervoerders, documentstudie, interviews met betrokken partijen, de enquête onder BOA's. We beschrijven de uitkomsten per thema. Waar zinvol en mogelijk wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillende vervoerders en (daarmee) modaliteiten.

3.1 Aantallen reisverboden sinds 2001

Inventarisatie bij alle vervoerders

Om inzicht te krijgen in welke vervoerders gebruik maken van de mogelijkheid om reisverboden op te leggen, is een inventarisatie gemaakt bij alle openbaar vervoerders van tram, bus, trein en metrovervoer in Nederland. Daaruit blijkt dat van de negen vervoerders er op dit moment (tot en met april 2017) vijf vervoerders gebruik maken van de mogelijkheid om reisverboden op te leggen (zie tabel 3.1). Het gaat om aanbieders, van zowel stad, streek als landelijk vervoer. Wel valt op dat verboden vaak niet in het gehele bedieningsgebied worden toegepast en ook niet voor alle modaliteiten die de desbetreffende vervoerder aanbiedt. Zo wordt het reisverbod bijvoorbeeld door geen enkele vervoerder gebruikt in het metrovervoer. Bij de overweging van vervoerders om al dan niet gebruik te maken van het reisverbod, worden onder andere gekeken naar de handhavingsmogelijkheden. In de metro is het verbod bijvoorbeeld slecht te handhaven. Voorts wordt een afweging gemaakt ten aanzien van de inzet op andere maatregelen/aanpakken. Het reisverbod is, zo blijkt uit interviews van vervoerders die met het verbod werken, vaak het sluitstuk van een set aan maatregelen.

Keuze geen reisverbod

De vervoerders die geen gebruik maken van de maatregel 'reisverbod' hebben daarvoor verschillende overwegingen. Wat in alle gevallen meespeelt, is de afweging in hoeverre andere aanpakken prevaleren, en in hoeverre de maatregel reisverbod volgens de vervoerder past bij de modaliteit en het netwerk van trajecten. Zo wordt genoemd dat het verbod lastig te handhaven is en dat daarom meer en eerder wordt ingezet op andere aanpakken. Draagvlak is nodig van alle ketenpartners. Dit was bijvoorbeeld (aanvankelijk) een knelpunt bij HTM. Het GVB (Amsterdam) verkiest een andere aanpak (zie box 1). Heel praktisch is het punt dat een vervoerder gebruikt maakt van BOA's van een andere vervoerder, die niet werkt met het reisverbod. Twee van de vervoerders werken aan een (mogelijke) toekomstig toepassing van het reisverbod (HTM en Qbuzz).

Tabel 3.1 Overzicht vervoerders en reisverboden

Vervoerder	Modaliteit ³⁵	Soort vervoer	Reisverbod	Sinds	Toepassingsgebied
Arriva	Trein, bus	Streekvervoer	ja	september 2015	In trein; Noord-Nederland, Merwedelingelijn en Oost-Nederland (trajecten Achterhoek-Rivierenland).
Connexxion	Bus, trein	Streekvervoer	ja	2016	In trein Valleilijn (Ede-Wageningen-Amersfoort) en Doetinchem-Arnhem; in buslijnen IJsselmonde en SAN (Arnhem/Nijmegen)
NS	Trein	Landelijk	ja	september 2015	Landelijk spoor netwerk NS
RET	Tram, bus, metro	Stadsvervoer Rotterdam	ja	2008	In tram (tot 2015 beperkt aantal lijnen, daarna alle lijnen)
Syntus	Bus, Trein	Streekvervoer	ja	september 2016	In bus Midden-Overijssel Veluwe; In bus en trein Twente
EBS	Bus	Streekvervoer	Nee	-	Andere aanpak prevaleert. EBS heeft geen BOA's in dienst. GVB verzorgt Sociale Veiligheid voor EBS.
GVB	Tram, bus, metro, veren	Stadsvervoer Amsterdam	Nee	-	Andere aanpak prevaleert. Reisverbod valt niet te handhaven. Wel via APV tramverboden voor zakkenrollers.
HTM	Tram, bus, metro	Stadsvervoer Den Haag	Nee	-	Mogelijkheden worden nu verder verkend en uitgewerkt. Draagvlak ontbrak eerder bij diverse stakeholders.
Qbuzz	Bus, tram	Stads- en streekvervoer Utrecht, Groningen	Nee	-	In de concessie Utrecht wordt reisverbod na de zomer 2017 geïmplementeerd in bus en tram.

Box 1 Aanpak GVB: nauwe samenwerking met politie gemeente en vervoerders

Amsterdam is uniek in Nederland met het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer. Dit team, dat bestaat uit 150 politiemensen en veiligheids-medewerkers van Dienst Stadstoezicht, richt zich helemaal op de openbare orde en veiligheid in en rond het openbaar vervoer. Bij openbare orde zaken moet gedacht worden aan bijvoorbeeld bedreiging, mishandeling, belediging, diefstal, drugsoverlast en vernieling. Onder bedrijfsorde wordt verstaan kaartcontrole, verstoring orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang zoals o.a. voeten op de bank, geluidsoverlast, roken, niet inklappen van een kinderwagen en misbruik van de noodrem. Daarnaast vindt er in de regio tweewekelijks informatie-uitwisseling plaats tussen de vervoerders in de stadsregio (GVB, EBS, Connexxion en NS). Een data-analist van de politie ontvangt deze informatie over ABC-incidenten en analyseert de gegevens. Deze informatie wordt verrijkt met kwalitatieve informatie over de ervaringen van mensen die 'buiten' werken. Aan de hand van deze informatie worden hot-spots bepaald en de aanpak en acties voor de komende twee weken.

Het GVB maakt gebruik van een tramverbod, een lokaal instrument waarmee op grond van de APV³⁶ zakkenrollers worden geweerd uit toeristentrams. Hierbij wordt nauw samengewerkt tussen politie, BOA's van het GVB en BOA's van de gemeente die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de handhaving van het verbod.

³⁵ Het gaat hier om vervoer met tram, bus, trein en metro. Veren, waterbussen et cetera zijn buiten beschouwing gelaten.

³⁶ In de APV staat de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Aantallen reisverboden vanaf 2001

In de wetenschap dat het huidige reisverbod een andere juridische grondslag kent dan voor 2012 het geval was en de reisverboden onderling flink kunnen verschillen, zijn hierbij zijn alle verboden bijeengenomen. Bij alle vijf vervoerders die gebruik maken van de mogelijkheid een reisverbod op te leggen, is informatie opgevraagd over het aantal opgelegde verboden, per jaar. De uitkomsten zijn weergegeven in figuren 3.1 en 3.2. In totaal zijn vanaf het moment dat het mogelijk was reizigers het vervoer te ontzeggen in 2001 tot en met april 2017 468 verboden opgelegd door de vervoerders. Arriva is verantwoordelijk voor het merendeel van de reisverboden (255), gevolgd door de RET (121). NS, de enige landelijke vervoerder, heeft het verbod nu 77 keer opgelegd.

We zien dat geen van de vervoerders – direct nadat het mogelijk was in 2001 -gebruik maakte van het reisverbod. RET is de eerste vervoerder die gebruik maakte van het reisverbod (2008). Vervolgens gaan de andere vier vervoerders er mee aan de slag nadat de overtreding van het verbod strafbaar is gesteld en we kunnen spreken over het huidige reisverbod, (2012) en vervolgens het OM met de vervoerders en politie de leidraad heeft opgesteld (2015).

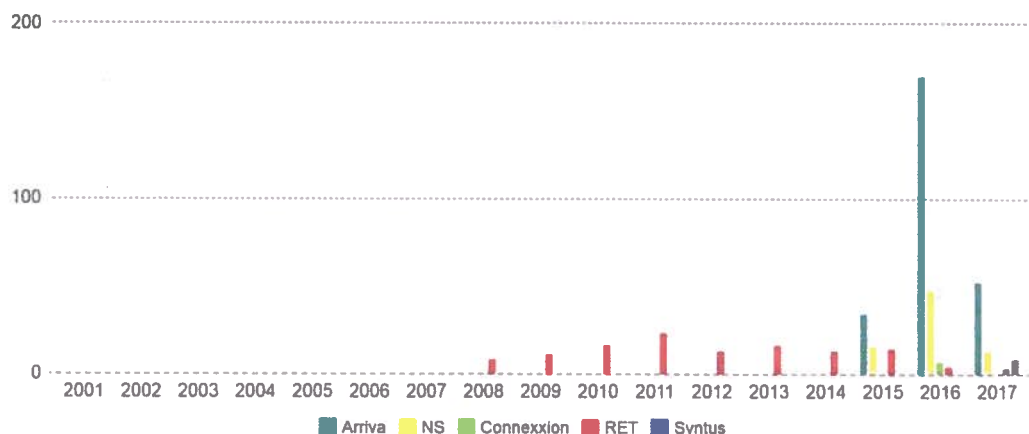
Er zijn blijkens de inventarisatie ook geen vervoerders die nu niet werken met het reisverbod maar in het verleden wel hebben gewerkt. Op basis daarvan concluderen we dat er voor 2008 geen reisverboden zijn uitgereikt.³⁷

Figuur 3.1 Totaal aantal reisverboden sinds 2001 t/m april 2017, naar vervoerder



³⁷ In het Kamerstuk 23645 Nr 493 staat vermeld dat er enkele kortdurende reisverboden zijn uitgereikt, dit wordt door vervoerders niet gezien als 'echte reisverboden' zoals bedoeld in dit onderzoek.

Figuur 3.2 Totaal aantal reisverboden sinds 2001 t/m april 2017, naar jaar



3.2 Wie leggen reisverbod op

In de plannen van aanpak van de vervoerders staat beschreven wie de reisverboden mogen opleggen, het zijn doorgaans BOA's of toezichthouders die zijn aangewezen door de vervoerder.

Tabel 3.2 Overzicht aangewezen personen opleggen reisverbod

Vervoerder	Wie legt op?	Waar
Arriva	Stewards	Trein
Connexxion	Medewerkers Service & Veiligheid	Trein (bus zelden)
NS	Medewerkers Veiligheid & Service	Trein
RET	Sectiechefs	Tram
Syntus	Stewards	Trein & Bus

Uit de interviews met vervoerders blijkt dat niet alle BOA's in dienst van een vervoerder worden ingezet om reisverboden op te leggen. Arriva en Syntus maken gebruik van stewards met een BOA bevoegdheid. Bij Connexxion zijn het de medewerkers Service & Veiligheid, met BOA bevoegdheden, die bevoegd zijn reisverboden op te leggen. Bij NS zijn de BOA's van Veiligheid en Service die de reisverboden opleggen. Bij de RET, tramvervoer, is een beperkt aantal BOA's bevoegd om reisverboden op te leggen.³⁸

Ook blijkt dat niet alle bevoegde BOA's even geneigd zijn met het reisverbod te werken en het op te leggen. Het werken met en opleggen van het reisverbod vraagt om continue aandacht van de bevoegde BOA's en kan arbeidsintensief zijn. Vervoerders zien hier mogelijkheden voor verbetering.

³⁸ Het gaat bij NS in totaal om circa 650 medewerkers die landelijk actief zijn. Ze opereren naast circa 2900 NS-hoofdconducteurs, die op papier wel bevoegd zijn maar in de praktijk niet worden ingezet voor het opleggen van reisverboden. Het betreft bij de RET (9) sectiechefs die opereren naast andere BOA's en conducteurs. Connexxion heeft landelijk circa 85 BOA's in dienst. Bij Arriva zijn in de regio Oost 21 BOA's actief en in de regio Noords bijna 33 FTE. Syntus heeft op dit moment 22 FTE BOA's, dit wordt uitgebreid naar meer dan 100 eind 2017.

3.3 Welke incidenten, wie komen er in aanmerking?

Voor welke incidenten wordt het reisverbod uitgereikt? In het landelijk kader is een uitgebreide lijst opgenomen van incidenten waarvoor het wettelijk mogelijk is een reisverbod op te leggen. Vervoerders hebben in hun plan van aanpak uitgewerkt voor welke incidenten zij het reisverbod inzetten. We sluiten aan bij de in de OV-sectoren gehanteerde indeling naar ABC-incidenten (zie 2.3)³⁹. Zie hiervoor tabel 3.3. Uit de tabel blijkt dat vervoerders verschillende keuzes hebben gemaakt waar het reisverbod op in te zetten.

Tabel 3.3 Overzicht inzet reisverbod naar type incident

Vervoerder	Notoir zwartrijden	A - incidenten	B - incidenten
Arriva	ja	ja	ja
Connexxion	nee	ja	ja
NS	ja	ja	ja
RET	nee	ja	ja
Syntus	ja	ja	ja

Wie komen er voor een reisverbod in aanmerking? Dat is afhankelijk van het soort incidenten waarvoor het verbod wordt ingezet. Voor zwartrijders geldt dat er één keer zwartrijden niet genoeg is voor het opleggen van een reisverbod. Vervoerders hebben als eis gesteld dat een reiziger minimaal x keer moet zijn betrapt op zwartrijden. Dit aantal is vaak, maar niet bij alle vervoerders die werken met een reisverbod tegen zwartrijden, 5 keer. Bij een constatering van zwartrijden, wordt een uitstel van betaling of UVB⁴⁰ opgemaakt en geregistreerd. Vervoerders houden bij hoe vaak personen hebben zwartgereden en hebben zodoende zicht op wie in aanmerking komen voor een reisverbod. Reizigers van Arriva en Syntus krijgen na drie boetes voor zwartrijden niet betaald te hebben bij de vierde keer zwartrijden een waarschuwing. Deze waarschuwing is wettelijk gezien niet verplicht. Bij de vijfde keer zwartrijden, kan direct een reisverbod worden opgelegd. BOA's maken hierbij gebruik van de informatie in hun handheld of railpocket⁴¹. NS, vervoerder van circa een miljoen reizigers per dag, gaat hier anders mee om. Theoretisch kan een reiziger die meer dan drie keer wordt betrapt op zwartrijden in aanmerking komen voor een reisverbod (er moet sprake zijn van minimaal drie strafbare gedragingen). In de praktijk werkt NS met een lijst van notoire zwartrijders en overlastplegers waarbij alleen wordt ingezet op het opleggen van een reisverbod bij personen in de 'top 15'. Op de lijst staan personen die meer dan 25 keer een UVB hebben gehad in de afgelopen 6 maanden. Op deze lijst staat een klein aantal kandidaten voor het plegen van geweld en overlast. Verder betreft het voor het grootste deel notoire zwartrijders; geteld wordt hoe veel UVB's ze

³⁹ Het gaat om a-incidenten (strafrechtelijke en APV incidenten zoals geweldsincidenten en spugen) en b-incidenten (zoals notoire overlast en verbaal geweld).

⁴⁰ Uitstel van betaling. De boete bij zwartrijden in het openbaar vervoer bedraagt € 50. Deze hoogte van het boetebedrag is een besluit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Deze boete is gelijk voor alle vormen van openbaar vervoer: bus, tram, metro en trein. De administratiekosten bedragen € 15. Wanneer de boete niet contant kan worden betaald kan een uitstel van betaling worden gegeven. De zwartrijder ontvangt dan thuis een acceptgiro die binnen 14 dagen dient te worden betaald.

⁴¹ Handhelds zijn kleine draagbare computers (formaat smartphone of iets groter) ter ondersteuning van de handhavende functie van de BOA of toezichthouder. Hierin is informatie beschikbaar en hiermee kan bij bepaalde uitvoeringen ook worden geprint. NS gebruikt als handheld de zogenaamde Railpocket. Hiermee kan niet worden geprint.

hebben afgelopen 6 maanden, de top betreft meer dan 75x zwartrijden. De lijst is centraal opgesteld en gerangschikt naar ernst (of beter frequentie van zwartrijden). Daarbij focust NS alleen op de top 15. Bij een nieuwe overtreding (UVB) checkt de Veiligheid en Servicemedewerker die de controle doet of de naam voorkomt in de top 15. Als dat zo is dan belt hij de Veiligheidscentrale ter controle en kan door hem een reisverbod worden opgelegd.

Bij Connexxion was het ten tijde van het onderzoek nog niet mogelijk dergelijke informatie op de handheld op te slaan en te raadplegen.⁴² In juni heeft een update plaatsgevonden en is dit ondertussen wel het geval.

Het uitreiken van een reisverbod voor notoire overlast verloopt volgens soortgelijk proces. Ook hier is dossiervorming een belangrijk onderdeel. Het uitreiken van een reisverbod voor geweld is meer 'straight forward'. Bij een incident kan door de aangewezen BOA direct een reisverbod worden opgelegd.

Uitzondering daarop vormt NS waarbij sprake moet zijn van minimaal drie strafbare gedragingen, met uitzondering van vier zware gevallen (mishandeling met geweld, bedreigen met wapen, gewapende overval/overval met geweld of aanranding).

Het reisverbod wordt door NS en Arriva, samen verantwoordelijk voor meer dan 70% van de opgelegde reisverboden, in de praktijk voornamelijk ingezet bij zwartrijders. Dat is niet voor niets, aldus respondenten. Agressie wordt vaak gerelateerd aan zwartrijden, het overgrote deel van de incidenten vindt plaats nadat geconstateerd is dat er geen geldig vervoersbewijs is. Het komt ook voor dat het verbod wordt ingezet voor geweld of overlast; dat is met name bij de RET en Connexxion het geval.

Tabel 3.4 Recente uitgereikte verboden naar incident (2016, januari t/m april 2017)

Vervoerder	Notoir zwartrijden	A- en B-incidenten
Arriva	220	11
Connexxion	x	7
NS	58	5
RET	x	7
Syntus	6	2

3.4 Vorm van het reisverbod (duur en traject)

Bij een geconstateerd incident dat voldoet aan de criteria van het reisverbod zoals dat is vermeld in het plan van aanpak van de vervoerder, kan door de aangewezen BOA een reisverbod worden opgelegd. Het verbod wordt opgemaakt in twee delen: voor overlastgever en vervoerder, en moet worden ondertekend door degene aan wie het wordt uitgereikt. Dit gebeurt vaak ter plaatse. De RET is de enige vervoerder die voor het opleggen van het reisverbod de verdachte standaard overbrengt naar het politiebureau, waar het verbod

⁴² In juni 2017 heeft bij Connexxion een update van de handheld plaatsgevonden en is dit ondertussen wel mogelijk. Hiermee zijn op het moment van onderzoek nog geen ervaringen opgedaan.

wordt opgemaakt en uitgereikt. Daarbij moet worden aangetekend dat een, wanneer het een geweldsdelict betreft, de verdachte doorgaans wordt aangehouden en meegaat naar het politiebureau.

De invulling van het verbod staat beschreven in het plan van aanpak van de vervoerder. De BOA vindt de informatie doorgaans in zijn handheld of railpocket. Daarin staat de duur van het verbod en een voorstel voor een traject. Het reisverbod moet, zo stellen vervoerders en het OM, proportioneel zijn en een link hebben met de locatie waar de verdachte is aangetroffen.

Tabel 3.5 Recente uitgereikte verboden naar duur en traject (2016, januari t/m april 2017)

Vervoerder	Duur (meest voorkomend)	Duur (gemiddelde)	Traject (meest voorkomend)
Arriva	8 weken	8 weken	Winterswijk-Arnhem (48 verboden)
Connexxion	8 weken	9 weken	Ede-Wageningen-Amersfoort (4)
NS	5 maanden	4,3 maanden	Divers ⁴³
RET	8 weken	7,3 weken	Divers ⁴⁴
Syntus	8 weken	7 weken	Zutphen-Oldenzaal

We zien verschillen tussen de vervoerders ten aanzien van de duur en het traject van het verbod. Gezien de verschillende modaliteiten en gebieden waarin de vervoerders opereren is dit te verwachten.

⁴³ Uiteenlopende trajecten, een traject komt bijna nooit 2x voor.

⁴⁴ Lijn 23,24 en 25 komen allemaal 2x voor. Lijn 2 1x.

4 De praktijk – overtreding ... en dan?

In dit hoofdstuk gaan we in op de overtreding van het reisverbod. Hoe wordt een overtreding van het reisverbod gehandhaafd en geconstateerd? Wat gebeurt er na geconstateerde overtreding van het reisverbod en hoe verloopt de overdracht naar de politie? Hoe wordt de overtreding afgedaan en welke straffen volgen er? De informatie is verkregen uit documentstudie, interviews met betrokken partijen, en analyse van gegevens van het OM. We beschrijven de uitkomsten per thema. Waar zinvol wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillende vervoerders.

4.1 Handhaving en constateren overtreding

De handhaving van het reisverbod gebeurt door de vervoerders. Het zijn veelal de BOA's die ook de bevoegdheid hebben het reisverbod op te leggen maar ook andere toezichthouders kunnen een bijdrage leveren.

Tabel 4.1 Handhaving en constatering reisverboden

Vervoerder	Constatering	Hulpmiddelen
Arriva	Bij kaartcontrole, herkenning door stewards (BOA)	Personen met reisverbod op handheld, gekoppeld aan backoffice. (muv buschauffeurs)
Connexxion	Bij kaartcontrole, herkenning door controleurs (BOA)	BOA moet up to date blijven. Raadplegen map met kopieën reisverboden. Bij nieuw incident: check registratie op kantoor. (Nog) geen info op handheld op moment van onderzoek.
NS	Bij kaartcontrole door medewerkers Veiligheid en Service	Personen met reisverbod op handheld (naam en geb. datum), belt naar veiligheidscentrale
RET	Bij nieuw incident, herkenning ook door toezichthouders (niet allemaal BOA)	Personen met reisverbod op handheld, inclusief foto, update via briefings
Syntus	Bij kaartcontrole, herkenning ook door stewards (niet allemaal BOA)	Personen met reisverbod op handheld, gekoppeld aan backoffice.

Er zijn grofweg drie manieren waarop een overtreding van het verbod wordt geconstateerd:

- naar aanleiding van een gangbare kaartcontrole;
- naar aanleiding van een nieuw feit/incident (anders dan zwartrijden);
- omdat de verdachte ambtshalve wordt herkend door de BOA/politie.

Met name voor zwartrijders geldt dat ze tijdens de normale kaartcontrole gepakt worden. Daarbij geldt ook dat een persoon met een reisverbod die toch gebruikt maakt van het OV, maar wél beschikt over een geldig plaatsbewijs, deze persoon niet zo snel opvalt.

Uitzondering is als BOA's bepaalde personen herkennen, wat voor bepaalde vervoerders/trajecten vaak het geval is, bijvoorbeeld op bepaalde tramlijnen. BOA's kennen hier de overtreders van gezicht. In een enkel geval is het de politie die een overtreder van een reisverbod herkent.

Voor het herkennen van de overtreders worden verschillende middelen ingezet, die per vervoerder verschillen. Belangrijk hulpmiddel bij de handhaving is de handheld waarmee door vervoerders informatie wordt verspreid over personen met een reisverbod onder BOA's en andere medewerkers (zoals conducteurs of (andere) stewards). Bij het opstarten krijgen zij een melding met informatie over wie een reisverbod heeft en waar. In de enquête geven BOA's aan dat zij de systemen nog niet voldoende ondersteunend vinden. Er kan een digitaliseringsslag worden gemaakt. Nog niet alle vervoerders maken voor dit doeleinde van een handheld gebruik (Connexxion).

Eén vervoerder maakt gebruik van fotoherkenning: alle BOA's van de RET hebben via hun handheld foto's beschikbaar van personen die een reisverbod hebben. De gegevens worden gewist op het moment dat een verbod verloopt. Omdat het hier om kleine aantallen gaat is dit 'te behappen'. Wanneer aan privacy-technische voorwaarden is voldaan is het volgens het parket CVOM voor alle vervoerders mogelijk om te werken met foto's. NS geeft desgevraagd aan dat fotoherkenning voor hen om privacy-technische redenen met de huidige werkwijze en landelijke omvang niet mogelijk is. Uit de enquête onder BOA's blijkt dat er bij meerdere BOA's van verschillende vervoerders behoefte is aan ondersteunend fotomateriaal. Dit heeft echter nog wat haken en ogen met betrekking tot de voorwaarden rondom privacy, aldus het CVOM.

Een bijzonder geval doet zich voor bij de handhaving van reisverboden op trajecten waar meerdere vervoerders rijden en specifiek wanneer zij verschillend omgaan met reisverboden. Dergelijke situaties doen zich echter weinig voor. Zo rijden Arriva en Connexxion (trein rijdt onder de naam Breng) beide op het treintraject Arnhem-Doetinchem.⁴⁵ Arriva is hier de hoofdvervoerder en Connexxion rijdt hier alleen van ma/vr samen met Arriva op het traject Arnhem-Doetinchem. In geval van reisverboden ontstaat hierdoor de situatie dat wanneer iemand een reisverbod heeft gekregen bij Arriva men wel kan reizen met Connexxion door de trein een kwartier eerder of later te pakken. Reisverbod is bij Connexxion alleen nog toegepast voor geweldincidenten maar (op het moment van onderzoek nog) niet voor notoire zwartrijden.⁴⁶

Aantal overtredingen en pakkans

Uit gegevens van het OM valt op te maken hoe vaak reisverboden zijn overtreden in de periode 1 januari 2016- tot en met april 2017. De cijfers kunnen niet strikt naast de aantallen opgelegde reisverboden worden gelegd omdat één reisverbod meerdere keren kan worden overtreden, en door de doorlooptijd van de zaak andere perioden worden aangewend. Een verbod opgelegd in 2016 kan immers in 2017 worden overtreden. Toch geven de aantallen een accuraat beeld van het aantal overtredingen.

⁴⁵ Sinds kort rijdt ook Abellio op dit traject.

⁴⁶ Hiertoe zijn wel plannen.

In de periode 1 januari 2016 tot en met april 2017 zijn de volgende aantallen zaken betreffende overtreding van het reisverbod bij het parket CVOM binnengekomen:

- 97 zaken van NS
- 22 zaken van Arriva
- 1 zaak van RET
- 1 zaak van Syntus.

Zijn deze aantallen nu hoog of laag in vergelijking met het aantal opgelegde reisverboden? Vervoerders geven aan dat er een gerede kans is dat het verbod niet optimaal wordt gehandhaafd (bijvoorbeeld omdat de BOA niet (meer) alert genoeg is) en een overtreder niet in alle gevallen wordt betrapt. De meeste vervoerders die werken met het reisverbod tekenen daarbij ook aan niet actief op zoek te gaan naar overtreders ("we jagen niet op overtreders"). Daarbij wordt door meerdere respondenten opgemerkt dat ook binnen een vervoerder verschillen zijn en de ene BOA het aandurft om te handhaven en een ander het liever laat gaan. De pakkans wordt klein ingeschat bij NS, waar niet altijd een controle plaatsvindt en als een controle plaatsvindt, deze niet altijd gebeurt door de medewerker Veiligheid en Service die op het reisverbod controleert. Het is echter een bewuste keuze van NS om hiervoor niet ook hoofdconducteurs in te zetten. Dit zou de pakkans weliswaar vergroten maar het handhavingsproces ongecontroleerd en slecht aan te sturen maken.

Enkele respondenten stellen zich de vraag of het aantal overtredingen niet gewoon echt laag is, bijvoorbeeld omdat de maatregel effectief is. Zo ziet Arriva een preventieve werking uitgaan van het reisverbod en constateert een daling in het aantal zwartrijders op lijnen waar zij het verbod inzetten.

Voorts kunnen we uit de aantallen overtredingen afleiden dat er sprake is van recidive. Sommige overtreders overtreden het verbod (en worden daarop gepakt) meer dan één keer. Daardoor is bijvoorbeeld het aantal overtredingen van door NS opgelegde reisverboden (97) hoger dan het aantal door NS opgelegde reisverboden (63) in de gegeven periode. Dit verschil is dermate groot dat we dit niet alleen kunnen toeschrijven aan de doorlooptijd/ afbakening van de onderzoeksperiode.

4.2 Aanhouding, opmaak proces-verbaal en overdracht aan politie

Bij een geconstateerde overtreding van een reisverbod wordt de verdachte door de BOA of politie aangehouden en wordt een proces-verbaal opgemaakt, en wordt de verdachte overgedragen aan de politie als deze daar nog niet was. Welke partij de aanhouding doet (vervoerder of politie) ligt vooraf niet vast en is lokaal bepaald met de driehoek bestuur, politie en OM – of in het geval van NS landelijk met het parket CVOM en de landelijke eenheid van de nationale politie – en vastgelegd in het plan van aanpak van de vervoerder.

De afspraken verschillen onderling per vervoerder. We onderscheiden drie varianten.

- Bij het stadsvervoer zorgt de BOA voor de aanhouding en maakt de politie het proces-verbaal op.
- Bij de streekvervoerders geldt de afspraak dat de BOA van de vervoerder in principe⁴⁷ de aanhouding doet en het proces-verbaal opmaakt.
- Bij NS geldt de afspraak dat de politie de aanhouding en het proces-verbaal verzorgt.

Tabel 4.2 Taakverdeling BOA politie bij aanhouding en opstellen proces-verbaal bij overtreding reisverboden

Vervoerder	Aanhouding	Opstellen proces-verbaal
Arriva	BOA houdt aan	BOA maakt proces-verbaal op
Connexxion	BOA houdt aan	BOA maakt proces-verbaal op
NS	Politie houdt aan	Politie maakt proces-verbaal op
RET	BOA houdt aan en draagt over aan de politie	Politie maakt proces-verbaal op
Syntus	BOA houdt aan	BOA maakt proces-verbaal op

In de interviews, en tijdens de expertsessie, is gebleken dat de samenwerking tussen vervoerders en politie op hoofdlijnen goed verloopt, maar dat er nog wel winst is te behalen. De afspraken omtrent de taakverdeling tussen vervoerders en politie verschillen per vervoerder en vaak ook politie eenheid of gebied. Er zijn goede en minder goede ervaringen met de samenwerking tussen vervoerders en politie ten aanzien van het reisverbod. Zo blijkt uit interviews met vervoerders dat het nog niet voor alle politie functionarissen duidelijk is wat de werkafspraken zijn omtrent overtreding van het reisverbod. Niet alle politiemedewerkers hebben dezelfde kennis expertise en mogelijkheden in hun gebied. De ervaringen bij enkele vervoerders zijn overigens beperkt. De afhandeling van de overtreding is voor de politie geen veelvoorkomende actie. Er zijn meerdere vervoerders die een instructie hebben voor de politie over hoe te handelen.

Hetzelfde geldt echter voor BOA's. Ook zij zijn niet in alle gevallen voldoende ervaren en op de hoogte van hoe een proces-verbaal moet worden opgemaakt. Zo geeft een streekvervoerder aan dat de politie waarmee zij samenwerken juist aangeeft het proces-verbaal zelf te willen opmaken, omdat de BOA's dit niet zorgvuldig genoeg doen. Het simpele feit dat overtredingen van het reisverbod relatief weinig voorkomen, zorgt er ook voor dat er geen routine wordt opgebouwd. Daarbij is de maatregel zoals we in 3.1 zagen relatief nieuw.

Ook zijn niet alle partijen tevreden over de huidige taakverdeling. Maar er bestaat geen eenduidig beeld van de ideale oplossing. Kort gezegd komt het er op neer dat de politie wil dat de BOA aanhouding verricht en de vervoerder wil dat de politie de aanhouding verricht. De leidraad biedt ruimte voor beide opties en stelt dat deze in overleg moeten worden ingevuld. Het proces wordt door alle partijen gezien als tijdrovend. Bij de streekvervoerders doet de BOA de staande houding en aanhouding. Vervolgens moet de BOA de politie bellen voor het vervoer van de verdachte naar het politiebureau of levert deze de verdachte daar af. In bepaalde gevallen (zoals bij geweld tegen de medewerker) doet de politie de aanhouding en handelt deze

⁴⁷ Wanneer de politie arriveert en er nog geen aanhouding is verricht, omdat de situatie dit niet toeliet, verricht de politie alsnog de aanhouding. De politie schrijft in dat geval een PV van aanhouding en voegt dit vervolgens toe aan dossier van de betreffende reiziger.

vervolgens daar af. Gedurende de tijd die de aanhouding in beslag neemt is de BOA niet in het openbaar vervoer. Vervolgens maakt de BOA een proces-verbaal op. De opbouw van het dossier vraagt veel administratieve handelingen. Enkele streekvervoerders geven dan ook aan dat dit proces wellicht beter verloopt als de politie de aanhouding doet en/of het proces-verbaal opmaakt, net als bij NS gebeurt.

We spraken betrokken politiemedewerkers uit drie verschillende politie eenheden over hun zo blijkt uiteenlopende ervaringen met het reisverbod. In één regionale eenheid (Oost-Nederland) wordt gesproken van een succesvolle samenwerking omtrent het reisverbod tussen de politie en de vervoerder (Arriva). De lijnen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Juist doordat in deze eenheid het reisverbod relatief vaak wordt toegepast, is er sprake van enige mate van implementatie. De respondent merkt daarnaast op dat juist doordat er frequent wordt gewerkt met de maatregel, er minder tijdinvesteringen van de politie is gevraagd vanwege de door hen geconstateerde afname van overtredingen, die mede te danken zijn aan de preventieve werking die van de maatregel uit gaat. In een andere regionale eenheid (Amsterdam) is er geen ervaring met het reisverbod, dat daar minimaal wordt toegepast. In een derde eenheid is gesproken met het basisteam van een grote stad (Utrecht) dat ervaring had met het reisverbod en wel vanuit de samenwerking met NS. Zij gaven aan dat de aanhouding en het opmaken bij overtreding van het reisverbod een naar zeggen flink beslag doen op de politieorganisatie. De ervaringen van dit basisteam zijn toegelicht in onderstaande casus (zie box 2). De casus is, hoewel onderbouwd met gegevens uit politiedossiers, gebaseerd op de inbreng van één respondent en kan daarom in dit onderzoek niet worden beschouwd als representatief voor de hele politie.

Box 2 Casus Politie Utrecht – overtreding reisverbod tijdsintensief

"Station Utrecht Centraal valt onder het basisteam Utrecht Centrum. De afspraken met NS zijn dat de medewerker Service & Veiligheid de staande houding doet en de politie ter plekke gaat om de aanhouding te verrichten en de verdachte mee te nemen naar het bureau voor het verhoor en het uitreiken van de dagvaarding. Voor de overtreding van één reisverbod dient de politie een aantal administraties te verrichten. Het proces is arbeidsintensief. In de periode januari 2016 t/m 30 april 2017 zijn in totaal 17 overtredingen geconstateerd van het reisverbod van NS in de eenheid Midden-Nederland (16 keer notoir zwartrijden en 1 keer wegens veelvuldige verstoring van orde). Dit betrof acht unieke verdachten. Zeven verdachten waren dakloos en één verdachte stond ingeschreven bij een begeleid wonen project. Eén van de verdachten is een dakloze man die een reisverbod had op het traject Amsterdam CS – Utrecht CS. Hij pakte de nachttrein en bleek geen kaartje te hebben en daarmee zijn reisverbod te overtreden. Dit gebeurde op 03:00 's nachts. De verdachte werd aangehouden door de politie. In dit extreme geval werd de verdachte (pas) na 12 uur met zijn dagvaarding vrijgelaten."

Bron: inbreng respondent politie

De politie neemt nadat het proces-verbaal is opgemaakt contact op met ZSM van het parket CVOM. Nadat de zaak is aangemeld worden de documenten digitaal doorgestuurd. De verdachte kan een OM-strafbeschikking krijgen of worden gedagvaard. Dit wordt in de volgende paragraaf beschreven maar relevant is hier dat de dagvaarding met akte van uitreiking wordt gemaild naar het politiebureau, waarna een politiemedewerker de dagvaarding in persoon uitreikt aan de verdachte, die daarna kan worden

heengezonden. Dat betekent dat de politiemedewerker dient te wachten tot dit proces rond is voor hij kan overgaan tot andere taken.

4.3 Afdoening en strafmaat

De politie stuurt de zaak naar het ZSM centraal (parket CVOM) ter verdere afdoening. Parket CVOM behandelt de overtredingen van het reisverbod centraal. Het is echter niet uit te sluiten dat een zaak soms toch bij een lokaal parket komt. Dit is vaak het geval als er ook andere overtredingen zijn gepleegd. Het gehele feitencomplex wordt dan door één parket behandeld. De overtredingen afgedaan in andere parketten dan het parket CVOM vallen hier buiten beschouwing.

Bij het parket CVOM zijn in de periode 1 januari 2016 tot en met april 2017 121 zaken binnengekomen ter afhandeling van de overtreding van het reisverbod. In bijna alle gevallen is de verdachte gedagvaard. Dat komt, zo blijkt uit de toelichting van het parket CVOM, overeen met de werkwijze. In beginsel wordt ingezet op het dagvaarden van verdachte. Dat betekent dat deze ter terechtzitting van de strafrechter dient te verschijnen. De dagvaarding wordt naar het politiebureau gestuurd en de politie legt de dagvaarding ter ondertekening voor aan verdachte. De zitting vindt plaats in het arrondissement waar het incident is gepleegd. Dit proces gaat zonder problemen, aldus het parket CVOM.

Tabel 4.3 Wijze van afdoening overtreding reisverboden (1 januari 2016 t/m april 2017)

	2016	2017
Dagvaarden	96	16
OM-strafbeschikking	3	2
Onvoorwaardelijk sepot	3	0
Oproepen ter terechtzitting n.a.v. verzet	1	0
Totaal	103	18

Alle gedagvaarde zaken komen in principe op zitting. Het parket CVOM registreert de uitkomsten van de zaak. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten gegeven van de zittingen die hebben plaatsgevonden, van zaken ingestroomd vanaf 1 januari 2016. Het gaat om 58 zittingen die hebben plaatsgevonden. Overige zaken moeten nog voorkomen (50), is er schuldigverklaring zonder oplegging van straf (5), vrijspraak (4) of anders⁴⁸ (4). Het duurt circa 3 maanden voor een zitting plaatsvindt.

Tabel 4.4 Straf overtreding reisverboden (1 januari 2016 t/m april 2017)

Straf	Aantal
Taakstraf	43
Geldboete	10
Hechtenis	3

⁴⁸ Dagvaarding nietig (1), OM niet ontvankelijk (1), ontslag van alle rechtsvervolg (nstrb) (1), ontslag van alle rechtsvervolg (strb) (1).

Taakstraf (hechtenis voorwaardelijk)	1
Geldboete voorwaardelijk	1
Totaal	58

Pas bij overtreding van het reisverbod komt het strafrecht in beeld, daar dit strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het merendeel van de overtredingen wordt bestraft met een taakstraf⁴⁹, van gemiddeld 31 uur. Daarna volgt het opleggen van een boete, van gemiddeld € 364,- (voorwaardelijk niet meegerekend). Hierbij wordt opgemerkt dat een geldboete kan worden omgerekend naar hechtenis. Zo staat een geldboete van € 400,- gelijk aan 8 dagen hechtenis.

In het gesprek met het parket CVOM wordt toegelicht waarom veelal wordt ingezet op werk/taakstraffen en minder op boetes. Overtreders zijn vaak zwartrijders die eerdere uitstellen van betaling niet hebben betaald; de kans dat ze een boete betalen wordt niet hoog ingeschat. Daarom wordt meestal een werk- of taakstraf geëist en ook door de rechter opgelegd.

Daarbij wordt door de respondenten van het parket CVOM opgemerkt dat een deel van de verdachte personen vaak geen vaste woon –of verblijfplaats heeft. Dat zijn voor een deel ook mensen met psychische problematiek of 'verward gedrag'. Deze personen komen niet naar zitting. Ook de ten uitvoerlegging van de straf wordt hiermee lastig, want er kan bijvoorbeeld geen afspraak worden gemaakt over een taakstraf. Het vermoeden is ook dat er met de straf weinig wordt bereikt bij deze doelgroep aan gedragsverandering. We komen hier op terug in het volgend hoofdstuk.

⁴⁹ Tijdens een taakstraf moet de gestrafte werk doen waarvoor hij niet wordt betaald. Ook de term werkstraf wordt gebruikt.

5 Effectiviteit van het reisverbod

In dit hoofdstuk gaan we in op de effectiviteit van de maatregel. Het reisverbod heeft als doel de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te vergroten. Het bepalen van de effectiviteit van het reisverbod is echter om meerdere redenen lastig. Om toch enig inzicht te krijgen in de relatie tussen het reisverbod en sociale veiligheid in het openbaar vervoer, bekijken we of op basis van literatuur effect valt te verwachten en of de uitvoering zo loopt dat effect kan worden bereikt. Tot slot gaan we in op de meningen van betrokken partijen. Welke effecten zien zij van de maatregel? De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews met betrokkenen en de enquête onder BOA's.

5.1 Effectiviteit bepalen op dit moment lastig

Het beantwoorden van de vraag in welke mate het invoeren van het reisverbod resulteert in een verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, is binnen de context van dit onderzoek om meerdere redenen niet mogelijk. Zo zijn en worden meerdere maatregelen met vergelijkbare doelen gelijktijdig uitgevoerd, zodat we niet het geïsoleerde effect van de afzonderlijke maatregelen kunnen meten en ontbreekt het aan nulmetingen en controlegebieden. Daardoor kan niet worden voldaan aan de eisen van gedegen wetenschappelijk onderzoek⁵⁰.

Een belangrijk ander argument om in ieder geval op dit moment geen effectiviteit van de maatregel 'reisverbod' te bepalen is dat er nog onvoldoende ervaring is opgebouwd. De maatregel is pas in gebruik vanaf 2015, zo blijkt uit dit onderzoek. Gezien de relatief korte toepassing van het reisverbod in de praktijk achten we het te vroeg om uitspraken te doen over de effectieve toepassing van het reisverbod. Dat betekent dat we op dit moment geen causale relatie kunnen leggen in de toepassing van het reisverbod en de ontwikkeling van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

5.2 Verwachtingen op basis van veronderstelde werking

Om inzicht te krijgen of de vraag of het reisverbod in theorie kan bijdragen aan een vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van zowel medewerkers en reizigers, hebben we een literatuurscan gedaan. We hebben de verschillende mechanismen van de maatregel 'reisverbod' bekeken en hebben onderzocht of deze mechanismen worden ondersteund. De mechanismen, eerder uiteengezet in paragraaf 2.4, zijn (verkort):

- Als structurele overlastgevers een reisverbod hebben, dan worden zij afgeschrikt om het openbaar vervoer te betreden. Als geweldsplegers, structurele overlastgevers en zwartrijders niet in het openbaar vervoer komen, zijn zij niet in de gelegenheid overlastgevend gedrag te vertonen.

⁵⁰ Lawrence W. Sherman, David P. Farrington, et al, eds.(2002). Maryland Scientific Methods Scale (From Evidence-Based Crime Prevention, P 13-21, 2002-- See NCJ-198648)

- Door de dreiging van het reisverbod worden geweldsplegers en structurele overlastgevers afgeschrikt. Zij passen hun gedrag aan om geen reisverbod te krijgen. Zij zullen dan minder overlastgevend en gewelddadig gedrag vertonen.
- Door de dreiging van het verbod worden zwartrijders op de trein afgeschrikt. Daardoor passen zij hun gedrag aan en rijden minder zwart. Doordat er minder zwartrijders zijn, zijn er minder agressie incidenten bij controles.
- Door medewerkers de mogelijkheid te geven om het verbod uit te reiken en daarmee een signaal af te geven ("tot hier en niet verder!") voelen medewerkers zich gesterkt.

Inzichten literatuur

De gedachte van het verbod is ten dele ontleend aan *gelegenheidsbeperking* en dan met name de meer persoons/dader gerichte aanpak daarvan – vergelijkbaar met gebiedsverboden voor bijvoorbeeld drugsdealers en bedelaars via een Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Clarke en Eck (2003)⁵¹ onderscheiden vijftientig manieren om gelegenheden voor sociale onveiligheid te beperken. Deze zijn onderverdeeld onder vijf thema's, namelijk:

- maak het zo moeilijk mogelijk
- maak de pakkans zo groot mogelijk
- maak de opbrengst zo klein mogelijk
- voorkom situaties die criminaliteit uitlokken
- geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses

Het reisverbod draagt in theorie bij aan het voorkomen van situaties die criminaliteit uitlokken en het beperken van mogelijkheden tot het aanvoeren van excuses, wat kan leiden tot incidenten.

Uit een studie van Guerette (2009) blijkt dat lokale gelegenheid beperkende maatregelen per saldo een afname van het probleem laten zien. Het aantal overlastveroorzakers 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.⁵² (Boelens e.a., 2007, p. 22). Daarnaast is er een beperkte verplaatsing van het probleem.⁵³ Op het gebied van gelegenheidsbeperking heeft het reisverbod overeenkomst met stadionverboden bij voetbalgeweld. De inzet is gebaseerd op grotendeels hetzelfde uitgangspunt, namelijk dat notoire overlastgevers geweerd kunnen worden. Pro Facto (2012) concludeerde dat er over de inzet van het stadionverbod in Nederland nog weinig hard bewijs is aan te voeren over het effect. In hetzelfde onderzoek wordt verwezen naar resultaten met eenzelfde soort verbod in Engeland en Wales, maar ook daar is het onvoldoende duidelijk in hoeverre resultaten zijn toe te schrijven aan dergelijke verboden. Betrokken politiefunctionarissen en stewards schrijven resultaten voor een belangrijk deel toe aan het

⁵¹ Clarke, R.V. en Eck, J. (2003). *Become a problem solving crime analyst (in 55 small steps)*. Londen: Jill Dando Institute of Crime Science.

⁵² 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.

verbod. Andere partijen zijn daar terughoudend in en wijzen op het totale pakket aan maatregelen om resultaten te verklaren (Pro Facto, 2012)⁵³.

Uit evaluaties van vervoerders lijkt het reisverbod bij te dragen als gelegenheidsbeperking en/of persoons/dadergerichte aanpak. Uit een evaluatie van het OV-verbod toegepast door de RET in 2008-2009 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 handhaven⁵⁴.

In de recente evaluatie door de RET over 2015-2016 is het aantal confrontaties tussen reizigers en personeel verder gedaald, maar daarmee ook het aantal uitgeschreven OV-verboden⁵⁵. Daarnaast staat het OV-reisverbod niet op zichzelf, maar is het bij de RET onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen. De RET wijst tevens op een mogelijke rol van mobiel internet en wifi, waardoor met name jeugdige reizigers zich rustiger gedragen. Ook in de recente evaluatie wordt daarom voorzichtig omgesprongen met het toewijzen van effecten aan het OV-reisverbod alleen.

Daarnaast laat de literatuur zien dat alleen oppakken en het naar buiten halen van plegers (buiten het OV) weinig zal helpen. Daar dient een persoonsgerichte aanpak omheen gezet te worden, zoals de top 600 aanpak⁵⁶ of Hooligans in Beeld⁵⁷. Persoons/dadergerichte aanpakken worden vanuit beleidstheorieën vaak als veelbelovend beschouwd. Door het aanpakken van een relatief klein aantal veelplegers zou men twee vliegen in een klap slaan. Immers, veelplegers zijn niet alleen verantwoordelijk voor een groot percentage van de overlast in de publieke ruimte (zichtbaarheid), maar nemen als draaideurcrimineel ook de meeste capaciteit van justitie in beslag (efficiëntie) (Van Noije & Wittebrood, 2008).⁵⁸

'Met de verwachte afname van zwartrijden zal ook de aan *zwartrijden gerelateerde agressie* en het aan zwartrijden gerelateerde geweld in de treinen afnemen. Immers, zo blijkt uit studies en jaarverslagen e.d. van vervoerders, zwartrijden is de belangrijkste oorzaak van agressie in het openbaar vervoer. Wanneer blijkt dat de reizigers geen geldig vervoersbewijs hebben kan dit aanleiding zijn voor agressief gedrag.^{59,60}

Over het reisverbod als middel voor *gedragsverandering* is weinig tot geen relevante literatuur te vinden. Uit de evaluatie van Arriva, in 2015 wanneer het reisverbod één jaar in werking is, blijken zwartrijders nauwelijks hun gedrag te veranderen. Wel is er sprake van bijvangst: *"De 54% waar geen gedragsverandering plaats vindt is de groep waar de reizigers in zitten die wij als vervoerder een reisverbod opleggen. Deze groep komt*

⁵³ Pro Facto (2012) Op doel? Evaluatie van de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/09/04/op-doel>

⁵⁴ Bron: sargasso.nl/wp-content/uploads/2010/06/Evaluatie_def.doc

⁵⁵ Bron: J.R. van Veen. Evaluatie OV-reisverbod. Intern stuk (concept). 09-02-2017

⁵⁶ Bron: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/openbare-orde/aanpak-top600/top600/top600/>

⁵⁷ Bron: https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Voetbal_en_veiligheid/Documenten/Factsheet_Hooligans_in_beeld/factsheet_hooligans_in_beeld.pdf

⁵⁸ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2008/Sociale_veiligheid_ontsleuteld

⁵⁹ Vele bronnen, bijvoorbeeld Provinciale staten Utrecht Beantwoording schriftelijke vragen betreffende relatie zwartrijden en agressie in het openbaar vervoer, 15 maart 2016.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Winter, H. B., Struiksma, N., Buissink, S., & Steur, W. (2005). Hoe zetten we ze 't betaald? Onderzoek naar sanctiëring van zwartrijden in het openbaar vervoer. University of Groningen. Faculty of Law.

door de invoering van het reisverbod wel beter in beeld en wordt uit de anonimiteit gehaald. Hierdoor kunnen deze personen en hun problematiek ook besproken worden met de politie. Bij een aantal van deze mensen heeft het opleggen van een reisverbod geen effect. Voor het aanpakken van deze mensen is maatwerk nodig."

Tot slot hoorden we tijdens gesprekken met vervoerders enkele keren dat BOA's en ander vervoerspersoneel zich gesterkt voelen wanneer zij *zelf de beschikking* hebben over middelen zoals het reisverbod en zelf signaal kunnen geven en handelen. Ook bij een vervoerder waar het reisverbod niet wordt toegepast geven de medewerkers regelmatig aan daar behoefte aan te hebben. In de literatuur is zelden aandacht geschonken aan de beleving van medewerkers.

Eerder evaluatieonderzoek onder Toezichthouders in het kader van het reisverbod in Amsterdam (door gemeentelijke BOA's en politieteams) en Rotterdam (particuliere beveiligers vervoerder RET) laat daarnaast zien dat medewerkers het reisverbod vaak selectief toepassen (als ze de notoire overlastgevers kennen) en zijn er erg terughoudend in (van Steden, Schuilenburg, Leemeijer & Loots, 2012)⁶¹. De behoefte om de bevoegdheid te hebben lijkt dus niet automatisch te betekenen dat de bevoegdheid ook structureel wordt ingezet.

Verwachtingen ten aanzien van mogelijke effectiviteit maatregel

Op basis van bovenstaande 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.

5.3 Effectiviteit volgens betrokken partijen

Aan de betrokken partijen hebben we gevraagd welke resultaten zij zien als gevolg van de inzet van het reisverbod.

Relatie met ontwikkelingen sociale veiligheid

Overall wordt aangegeven dat het lastig is om een relatie te leggen tussen de invoering van het reisverbod en de ontwikkelingen in sociale veiligheid, omdat er legio maatregelen zijn en worden ingezet om de veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren. De maatregel reisverbod is er één uit een veel grotere serie instrumenten/maatregelen en het is bovendien nog een maatregel die gezien wordt als sluitstuk, een ultimatum remedium. Andere maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- Ov-chipkaart poortjes tegen zwartrijden
- Intensieve samenwerking tussen vervoerders en politie
- Hot-spot en hot-time aanpak van BOA's van vervoerders

⁶¹ R. van Steden, M.B. Schuilenburg, L. Leemeijer & L. Loots Toezichthouders op de tram. Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam. Tijdschrift voor Toezicht 2012 (3) 4-9

- Verbetering van designs van voertuigen, stations en haltes
- Cameratoezicht
- Meer toezichthoudend personeel op het vervoer (dubbele bemensing op de treinen, meer BOA's in trams bussen en metro's, meer conducteurs)
- Integrale aanpak rondom verwarde personen
- Makkelijk distributiesysteem voor vervoersbewijzen (tegengaan zwartrijden)
- Inzet van verblijfsverboden (stationsverboden).

Er wordt door de meeste vervoerders geen cijfermatige samenhang gezien tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van sociale veiligheid in het openbaar vervoer of meer specifiek het aantal zwartrijders. Enkele vervoerders geven aan mogelijk resultaat te hebben gezien van de reisverboden. Het zijn vooral de stads- en streekvervoerders die naar zeggen redelijk zicht hebben op hun reizigers. Zo is bij de RET het aantal overlast- en geweldsincidenten afgenomen in de lijnen waar het reisverbod aanvankelijk werd ingezet (het aantal lijnen is nu uitgebreid). Daarentegen constateert Arriva aan een duidelijk resultaat als gevolg van de inzet van reisverboden, zij zien dat notoire zwartrijders een kaartje kopen. In hoeverre deze ontwikkelingen alleen zijn toe te schrijven aan het reisverbod is echter lastig hard te maken. Ook vanwege het naar mening van de respondenten laag aantal geconstateerde overtredingen is het lastig een oordeel te geven over de resultaten van het reisverbod. Betekent het dat een persoon niet meer wordt teruggezien omdat de maatregel werkt en hij/zij niet meer in het openbaar vervoer stapt, of zich niet meer misdraagt, en/of netjes een kaartje koopt? Of betekent dit dat de handhaving niet optimaal is?

Aan BOA's van de vervoerders hebben we hierover twee stellingen voorgelegd; over in hoeverre het reisverbod een effectief middel is om agressie en geweldplegers tijdelijk buiten het OV te houden en in hoeverre het reisverbod een effectief middel is om zwartrijden tegen te gaan. Daaruit blijkt dat BOA's het reisverbod overwegend effectief achten om agressie en geweldplegers tijdelijk buiten het OV te houden. 55% van de BOA's is het eens met deze stelling (en 29% niet). De meningen over het tegengaan van zwartrijden zijn iets minder positief, 35% vindt dat het reisverbod hiervoor een effectief middel is, 50% is het hiermee oneens.

Tabel 5.3 Antwoorden BOA's "Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen" (n=196)

	helemaal eens	eens	Neutraal	oneens	Helemaal oneens
Het reisverbod is een effectief middel om agressie en geweldplegers tijdelijk buiten het OV te houden	24%	31%	16%	19%	10%
Het reisverbod is een effectief middel om zwartrijden tegen te gaan	12%	23%	15%	38%	12%

Doelgroep

Zowel vervoerders als politie en OM signaleren dat de maatregel mogelijk effectief is voor een bepaalde groep reizigers, te weten de *calculerende* zwartrijders en geweld- en overlastplegers. Deze groep houdt rekening met de mogelijke consequentie van de maatregel. Bijvoorbeeld dat zij met een verbod niet van huis naar school kunnen rijden in hun vaste vervoerslijn. Hier is sprake van een mogelijk preventieve werking.

De maatregel wordt niet of minder effectief geacht voor dak- en thuislozen, mensen met een zwervend bestaan. Daarbij wordt door respondenten opgemerkt dat een groot deel van de groep die een reisverbod krijgt opgelegd bestaat uit dak- en thuislozen die zwartrijden en hun UVB's niet betalen. Ook overtreders zijn vaak zwartrijders die eerdere uitstellen van betaling niet hebben betaald. Een bijzondere categorie is de groep zonder vaste woon- of verblijfplaats. Zij veroorzaken in bepaalde gevallen overlast in het openbaar vervoer. Vaak liggen daar psychische problemen aan ten grondslag. Het vermoeden is dat bij deze groep geen gedragsbeïnvloeding wordt bereikt door de inzet van het reisverbod. Ook de ten uitvoer legging van straf bij overtreding van het verbod is voor verbetering vatbaar. Boetes kunnen doorgaans niet worden betaald (en worden daarom sporadisch opgelegd) en omdat er geen vaste woon- of verblijfplaats is is het lastig deze mensen op te roepen voor een werk- of taakstraf.

Signaalfunctie medewerkers

Waarvoor het reisverbod goed werkt volgens respondenten is het versterken van de (beleving van de) positie van de medewerker. Het reisverbod agendeert problematiek en steunt medewerker doordat deze vooral bij zware agressie tegen medewerkers een helder signaal kan afgeven: stop dit pikken we niet. Het is een ultiem statement. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van de enquêtes onder BOA's.

Overall oordeel

Wat is nu het oordeel van betrokken partijen, de inspanningen afwegend tegen de opbrengsten?

Meerderheid van de respondenten vinden het lastig de maatregel zo te beoordelen en benadrukken dat het reisverbod het sluitstuk is van een integraal pakket aan maatregelen die worden ingezet ter verbetering van de sociale veiligheid. Daarentegen zien enkele respondenten een afname van het aantal zwartrijders als gevolg van de inzet van het reisverbod.

Respondenten van interviews (vervoerders en ketenpartners) geven gemiddeld een 6, als ze al een cijfer geven op de vraag "Als u nu alle voor- en nadelen van het reisverbod op een rij zet en kijkt naar de inspanningen/kosten en de effecten/opbrengsten, welk rapportcijfer (1-10) geeft u het reisverbod dan?". De maatregel biedt -preventief- een oplossing voor de calculerende zwartrijder of overlastpleger. Voorts is een benoemde meerwaarde dat met het verbod een duidelijk signaal wordt gegeven, aan reizigers (tot hier) en medewerkers (de organisatie steunt medewerkers door het beschikbaar stellen van de maatregel. Het werken met reisverboden kan echter een arbeidsintensief proces zijn waarvan het rendement zich aan nog

niet alle respondenten en partijen heeft laten zien. De maatregel biedt geen oplossing voor dak- en thuislozen, die naar inschatting van respondenten een groot deel van de dadergroep vormen.

We hebben in de enquête ook de BOA's gevraagd een rapportcijfer toe te kennen aan het reisverbod, alle voor- en nadelen van het reisverbod op een rij zettend. De waardering uit zich in een 5,9. Daarbij valt op dat het niet uitmaakt of een BOA zelf ervaring heeft met het opleggen van het verbod (wel ervaring: 6,0, geen ervaring 5,8). De oordelen verschillen maar licht per vervoerder, en schommelen allemaal rond de 6 (Arriva 5,8 (n=5); Connexxion 5,8 (n=8), NS 5,7 (n=118); RET 6,1 (63); Syntus 7,0 (n=2))⁶². Positief wordt gevonden dat de maatregel er is, dat het de veiligheid ten goede komt, er signaal wordt gegeven dat bepaalde gedragingen niet worden getolereerd. Als verbeterpunt wordt genoemd dat het lastig is het verbod te handhaven en het verbod onderliggende problemen niet oplost. Aandachtspunten voor de toekomst worden behandeld in het volgende hoofdstuk.

⁶² Alleen de BOA's van Syntus hebben een hoger oordeel gegeven maar gezien het kleine aantal respondenten (2) zijn hier geen harde conclusies aan te verbinden.

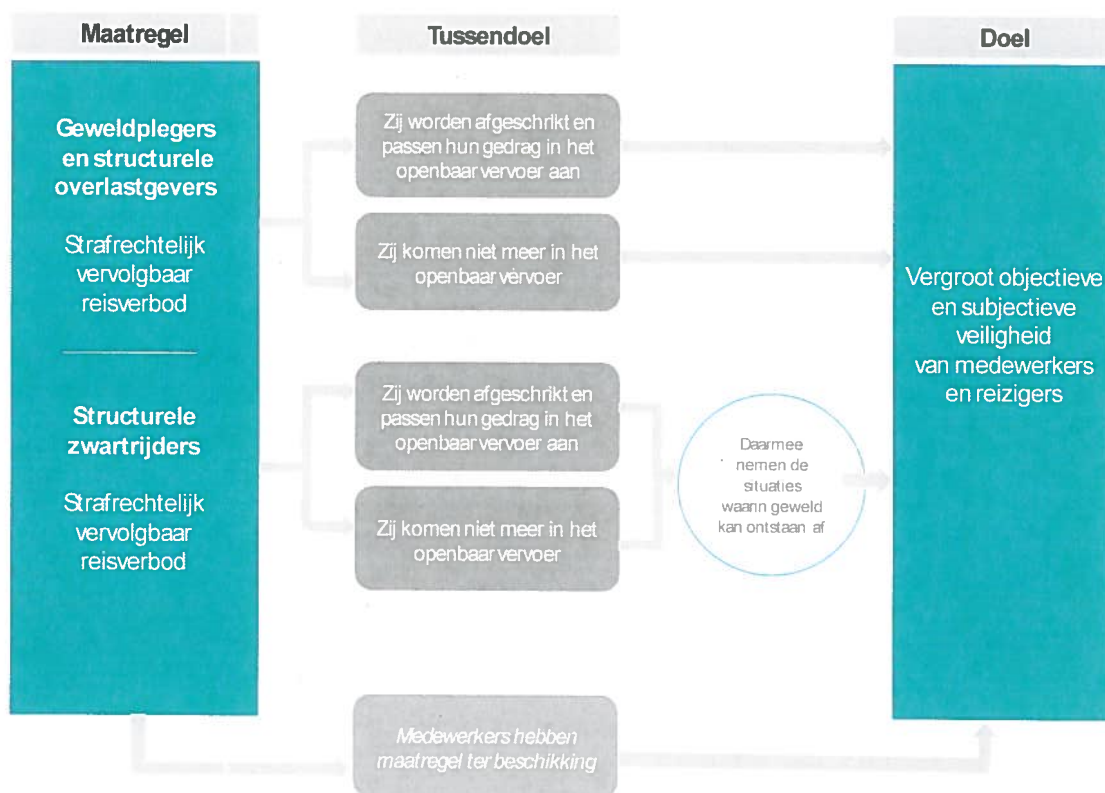
6 Conclusies

In dit slothoofdstuk trekken we aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek.

Theorie

1 Op welke wijze zou het reisverbod in theorie behoren te werken?

De theoretische werking van het reisverbod is uitgewerkt in één samenvattend schema. In het schema is uitgetekend hoe de maatregel 'reisverbod' in theorie zou kunnen leiden tot een vergroting van objectieve en subjectieve veiligheid van zowel medewerkers en reizigers. Dit geldt voor de toepassing van de maatregel voor zowel de groep geweldplegers en structurele overlastgevers als structurele zwartrijders⁶³.



Praktijkuitvoering

2 Hoeveel reisverboden zijn opgelegd sinds 2001?

Sinds in 2001 de mogelijkheid bestaat een reisverbod op te leggen zijn in totaal 468 reisverboden opgelegd (tot en met april 2017). In de praktijk maken vervoerders pas vanaf 2008 op kleine schaal gebruik van de mogelijkheid een reisverbod op te leggen. In de periode 2001 tot 2008 zijn geen reisverboden opgelegd. De

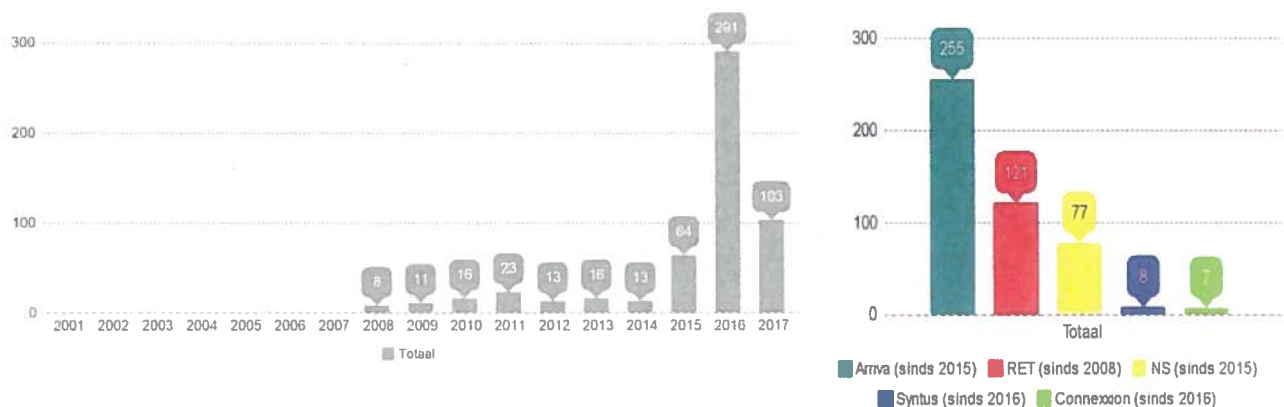
⁶³ Zwartrijders vallen strikt genomen in de groep structurele overlastgevers. We maken hier een onderscheid naar beide groepen omdat de theoretische werking voor zwartrijders iets anders is dan voor overige overlastgevers.

RET was de eerste vervoerder die deze maatregel ging gebruiken, voor het eerst in 2008. Andere vervoerders zijn vanaf 2015 gaan werken met het reisverbod (bij het beschikbaar komen van de leidraad van het OM).

Daarbij tekenen we aan dat de maatregel in de periode voorafgaand aan 2012 feitelijk gezien een andere is dan na de strafbaarstelling in 2012 omdat deze is gebaseerd op een andere juridische grondslag. Pas in 2012 kan worden gesproken van het reisverbod zoals we dat nu kennen.⁶⁴ Voor het gemak gebruiken we hier en in de verdere rapportage de term reisverbod. Waar nodig wordt het onderscheid belicht.

Van de 9 vervoerders zijn er nu (tijdens het onderzoek, voorjaar 2017) 5 die werken met het reisverbod. De meeste reisverboden zijn opgelegd door Arriva (trein), gevolgd door RET (tram) en NS (trein), Connexxion (bus en trein) en Syntus (bus en trein). De aantallen zijn per vervoerder lastig vergelijkbaar (verschillende modaliteiten, verschillend vervoersnetwerk) en zeggen niets over de omvang van onderliggende problematiek, noch over de mate waarin de problematiek wordt aangepakt. Wel geven ze weer hoe vaak de maatregel is ingezet en een reisverbod is opgelegd.

Figuur 1 Totaal aantal reisverboden sinds 2001 t/m april 2017, naar jaar en naar vervoerder



3 Welke criteria voor het uitreiken van reisverboden worden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk gebruikt? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

De vervoerders bepalen zelf – binnen de reikwijdte van het wettelijk landelijk kader – welke criteria zij hanteren voor de toepassing van het reisverbod. Dat betekent dat zij bepalen en vastleggen voor welke incidenten het reisverbod kan worden opgelegd, namelijk daar waar zij dit nodig achten. Dat zijn, met uitzondering van NS, vooral afgebakende trajecten.

⁶⁴ Van 2001 tot 2012 bestond de mogelijkheid de reiziger het openbaar vervoer te ontzeggen op basis van een ambtelijk bevel in combinatie met de Wp2000. Vanaf 2012 is de juridische basis voor het ontzeggen van het openbaar vervoer op grond van de gewijzigde Wp2000.

Arriva (trein), NS (trein) en Syntus (bus en trein) hebben in hun plannen van aanpak vastgelegd dat zij het reisverbod kunnen inzetten op zwartrijden, a-incidenten (strafrechtelijke en algemeen plaatselijke verordening (APV) incidenten zoals geweldsincidenten en spugen) en b-incidenten (zoals notoire overlast en verbaal geweld). In de praktijk ligt de focus van de inzet van de maatregel op zwartrijden (vooral bij Arriva en NS, samen goed voor meer dan 70% van de opgelegde reisverboden). Connexxion (bus en trein) en RET (tram) zetten het reisverbod in op de aanpak van geweld (a-incidenten) en notoire overlast en andere b-incidenten.

4 Welke procedures worden voor het uitreiken van reisverboden door de verschillende (type) vervoerders in de praktijk doorlopen? Wat zijn daarbij de ervaringen van ketenpartners?

Het uitreiken van het reisverbod gebeurt na constatering van het reisverbod-waardige incident. Het is doorgaans de BOA die het incident constateert en reisverbod oplegt. Voor het opleggen van reisverboden voor notoir zwartrijden (bij de vervoerders die werken met het reisverbod), is dossieropbouw van belang. De uitwerking van de aanpak verschilt per vervoerder. Bij Arriva en Syntus die werken met het reisverbod en deze maatregel inzetten tegen zwartrijden, maakt de BOA gebruik van informatie over dossiers, en bij een 5^e keer zwartrijden krijgt de reiziger (al dan niet na een waarschuwing vooraf) een reisverbod. Vaak, maar niet bij alle vervoerders, is deze informatie beschikbaar in de 'handheld'⁶⁵. Bij NS geldt dat vanaf 25 UVB's binnen 6 maanden er een reisverbod voor zwartrijden opgelegd kan worden. In de praktijk werkt NS met een top 15 lijst met overtreders, aan de hand waarvan zij een reisverbod opleggen; dit overigens pas na een check met NS veiligheidscentrale. Voor geweldsincidenten wordt door vervoerders die werken met het reisverbod direct een reisverbod uitgereikt.

De duur, afstand en het traject van het reisverbod wordt door de BOA afgelezen van de handheld, die aangeeft hoe het verbod er uit kan zien, gebaseerd op het plan van aanpak van de vervoerder. Het reisverbod wordt in tweevoud opgemaakt en in den lijve uitgereikt aan de verdachte. Dit gebeurt doorgaans ter plekke, met uitzondering van de RET waar het reisverbod wordt opgemaakt en uitgereikt op het politiebureau.

Het werken met en opleggen van het reisverbod vraagt om continue aandacht van de bevoegde BOA's, goede registratiemogelijkheden en andere randvoorwaardelijke faciliteiten, zoals een digitaliseringsslag en borging van het reguliere bedrijfsproces. Het werken met het reisverbod kan arbeidsintensief zijn bij het ontbreken van deze zaken. Ketenpartners zien hier mogelijkheden voor verbetering.

5 Op welke manieren worden reisverboden gehandhaafd? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

De handhaving van het reisverbod gebeurt door de vervoerders. Het zijn veelal de BOA's die dit doen, maar ook andere toezichthouders kunnen een bijdrage leveren. Er zijn grofweg drie manieren waarop een overtreding van het verbod wordt geconstateerd:

- naar aanleiding van een gangbare kaartcontrole;
- naar aanleiding van een nieuw feit/incident (anders dan zwartrijden);

⁶⁵ Een handheld is klein elektronisch apparaat dat medewerkers meedragen ter ondersteuning van functies.

- omdat verdachte ambtshalve wordt herkend door de BOA/politie.

Met name voor zwartrijders geldt dat overtreders tijdens de normale kaartcontrole gepakt worden. Daarbij geldt wel dat een persoon met een reisverbod, die toch gebruikt maakt van het OV, maar wél beschikt over een geldig plaatsbewijs, niet zo snel opvalt. Een BOA moet een dergelijke 'klant' eerst herkennen. Voor bepaalde vervoerders/trajecten is dat inderdaad het geval, bijvoorbeeld op bepaalde tramlijnen. BOA's kennen hier de overtreders van gezicht. In een enkel geval is het de politie die een overtreder van een reisverbod herkent.

Het handhaven van het reisverbod en optreden bij overtreding is volgens BOA's relatief arbeidsintensief. Daarbij kan de vervoerder meer faciliterend zijn ten behoeve van de handhaving, vinden met name de BOA's die met het verbod werken. Gedacht kan worden aan betere digitalisering van de registraties, en gezichtsherkenning bijvoorbeeld met foto's. Dit brengt echter nog wat uitwerkingsvragen met betrekking tot de privacy met zich mee.

6 In welke mate worden verschillende 'vormen' van reisverboden toegepast en zo ja welke? Wat zijn daarmee de ervaringen van ketenpartners?

In het voorgaande hebben we vrij sec samengevat hoe door de verschillende vervoerders – en daarmee ook in de verschillende modaliteiten (trein, tram, bus en metro) en gebieden (en soms zelf trajecten) wordt omgegaan met de 'maatregel reisverbod'. We zien dat er sprake is van maatwerk en een flexibele toepassing. Van de in totaal 9 vervoerders, maken 4 geen gebruik van het reisverbod. De 5 vervoerders die dat wel doen, passen de maatregel deels anders toe per modaliteit, gebied of zelfs traject/lijn. Dat loopt van inzet op aangewezen gewelds- en overlastincidenten in een tram in het stadsvervoer, tot de inzet op zwartrijders in het landelijke spoornetwerk. Daarbij zijn door de vervoerders prioriteiten gesteld die door vertaald zijn in de wijze waarop de maatregel wordt ingezet en toegepast.

Effectiviteit

7 Tot welke strafmaat leiden geconstateerde overtredingen van reisverboden?

Geconstateerde overtredingen van reisverboden leiden doorgaans tot taakstraffen van circa 32 uur. Een enkele keer wordt bij overtreding van het verbod een boete opgelegd van tussen de € 400,- en 500,-.

Bij deze getallen passen wel enkele kanttekeningen. Ten eerste passen niet alle vervoerders de maatregel toe. En ook vervoerders die de maatregel wel toepassen, doen dit lang niet altijd in hun gehele concessiegebied en bij al hun modaliteiten. Wanneer er niet wordt gewerkt met een reisverbod is er dus geen sprake van een strafmaat. Pas bij overtreding van het reisverbod komt het strafrecht in beeld, daar dit strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Ten tweede betreft het hier een (gemiddelde) strafmaat die de resultante is van de verschillende toepassingen van het reisverbod: bij zwartrijders, geweldsplegers en overlastplegers. Daarbij horen verschillende strafmaten. Ten slotte geldt dat bij ernstige geweldincidenten ook een *strafrechtelijk traject* wordt ingezet.

8 Tot welke resultaten hebben reisverboden volgens ketenpartners geleid?

De reisverboden hebben geleid tot verschillende resultaten. Er zijn sinds 2001 468 reisverboden opgelegd. Vooral vanaf 2015 wordt de maatregel door een aantal vervoerders toegepast.

Uit de BOA enquête⁶⁶ die we uitvoerden, komt op de vraag een rapportcijfer toe te kennen aan het verbod, de kosten afwegend tegen de opbrengsten, een 6 min als beoordeling. BOA's – maar ook vervoerders en andere ketenpartners geven daarbij wel aan dat de maatregel reisverbod:

- relatief nieuw is (2 jaar pas echt in werking) en dat er dus nog ervaring mee moet worden opgedaan;
- gezien moet worden als een sluitstuk van een heel pakket aan maatregelen ter verhoging van de sociale veiligheid, van waaruit mogelijk een preventieve werking uitgaat;
- en bovendien nuttig is omdat het opleggen van een reisverbod medewerkers nog een laatste handelingsmogelijkheid geeft.

We zagen in dit onderzoek dat het opleggen en handhaven van de 'maatregel reisverbod' de nodige investeringen vraagt, onder andere qua tijd, dossieropbouw, registratie en borging. Dat is niet vreemd, want het is een stevige maatregel om iemand het gebruik van het openbaar vervoer voor een bepaalde tijd en een bepaalde afstand op een bepaald traject te ontzeggen. Het betekent echter ook dat de maatregel aan de 'kosten' kant van de kosten-baten afweging relatief veel tijd en energie vergt, terwijl de opbrengsten (nog) niet altijd even helder zijn. Handhaving blijkt lastig en er wordt niet door alle vervoerders – en BOA's – een actieve inzet op gepleegd. Dit beeld geldt niet voor alle vervoerders in even grote mate. Daar waar veel ervaring is opgedaan met het reisverbod zijn deze investeringen naar zeggen minder en de opbrengsten meer: er wordt door de betrokken vervoerder een afname gezien van het aantal zwartrijders op lijnen waar het reisverbod is ingezet.

Verder vereist werken met het reisverbod een goede ketensamenwerking. Allereerst tussen de politie en vervoerders en met name BOA's, maar ook breder met het OM. Deze samenwerking is nodig op lokaal en landelijk niveau. Een dergelijke ketensamenwerking met veel verschillende partijen en ook nog op verschillende niveaus is (nog) niet overal gerealiseerd. Het duurt dan ook even eer de werkprocedures goed op elkaar zijn afgestemd en ingesleten in de bestaande bedrijfsprocessen. Met een echte 'take off' van deze maatregel in 2015 is het dan ook eigenlijk nog te vroeg om een definitief oordeel te geven over de vraag of de maatregel echt goed – en kosten effectief – werkt. Om het nog wat lastiger te maken zou de kring van betrokken ketenpartners in feite nog breder moeten worden. Dit onderzoek leert namelijk dat de maatregel reisverbod naast de calculerende zwartrijder relatief vaak toegepast wordt op dak- en thuislozen en/of personen met verward gedrag. Juist bij deze extreem 'lastige' doelgroep is een integrale en persoonsgerichte aanpak nodig, waarbij ook lokale bestuur, zorg en welzijn en veiligheidshuizen moeten worden betrokken. We merken op dat op dit gebied al veel inzet wordt gepleegd (denk aan het schakelteam personen met verward gedrag⁶⁷). De uitkomsten van dit onderzoek onderschrijven de noodzaak voor deze inzet.

⁶⁶ 196 geënquêteerde BOA's.

⁶⁷ <https://vng.nl/personen-met-verward-gedrag>

9 Wat valt er te zeggen over de mogelijke samenhang tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van a) zwart/grijsrijders en b) sociale veiligheid in het openbaar vervoer?

Een mogelijke samenhang tussen het aantal opgelegde reisverboden en de ontwikkeling van zwart/grijsrijders en sociale veiligheid in het openbaar vervoer valt niet hard te maken. Op basis van literatuur kan een mogelijk effect worden verwacht mits de maatregel wordt gecombineerd met persoonsgerichte aanpakken. Gezien het aantal uitgereikte reisverboden (468) schatten we in dat het effect op de totaalontwikkeling van het aantal zwart/grijsrijders en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer heel beperkt is. Alleen al omdat de maatregel in lang niet al het openbaar vervoer wordt ingezet. Daarbij past wel een belangrijke kanttekening, want er zijn voorzichtige indicaties dat de maatregel reisverbod mogelijk vooral lijkt te werken voor de calculerende zwartrijder en geweldpleger, maar dat de maatregel waarschijnlijk minder effectief is voor de (grotere) doelgroep van verwarde personen en dak- en thuislozen. Opvallende uitkomst van dit onderzoek is verder dat het reisverbod bijdraagt aan een vergroot gevoel van handelingsbekwaamheid van medewerkers; daarmee vergroot het mogelijk het gevoel van veiligheid bij medewerkers.

10 In welke mate lijkt een uniforme toepassing van het reisverbod gewenst en waarom? In welke mate lijkt uniformiteit in registratie daarbij gewenst en waarom?

In de huidige situatie is al sprake van een bepaalde mate van uniformiteit bij de toepassing van het reisverbod, omdat alle vervoerders werken vanuit het landelijk kader en allen gebruik maken van de leidraad van het OM. Daarmee worden gelijksoortige reisverboden afgegeven voor gelijksoortige incidenten binnen een gelijksoortige context. Waarmee proportionaliteit wordt nagestreefd.

Toch is er ook sprake van een grote mate van diversiteit als gevolg van maatwerk dat door de vervoerder kan worden – en wordt – toegepast. Dat wordt door het merendeel van de betrokkenen ook expliciet genoemd en gewaardeerd, want het geeft de vervoerder de ruimte eigen prioriteiten te stellen per modaliteit, gebied en traject. Zo kan de maatregel worden ingezet daar waar dat het meeste zinvol wordt geacht (hot-spot, hot-lines).

Vanuit theoretisch oogpunt, maar ook bij monde van de meeste vervoerders, BOA's en ketenpartners is uniformiteit geen na te streven doel. Het reisverbod leent zich vooral goed voor specifieke afgebakende trajecten en minder voor een landelijk netwerk in verband met de handhaafbaarheid. Dat vraagt om een gerichte inzet. Daarbij geldt dat een landelijk geldend reisverbod voor de rechter geen stand houdt; het is volgens het OM een niet-proportionele maatregel. Een opgelegd reisverbod wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd, omvang en plaats en beperkt zich in principe tot het traject van de vervoerder waar de overlast heeft plaatsgevonden.

In de praktische uitvoering van de maatregel reisverbod valt nog wel winst te behalen. Daarbij kunnen vervoerders van elkaar leren. Zo is de ene vervoerder verder met registratie en handhavingstools dan de andere en is er een grote wens registratie (verder) te digitaliseren. Voorts is de communicatie richting ketenpartners meer helder als er wordt gewerkt met eenzelfde bedrijfsproces. Een landelijke database voor

personen met een reisverbod wordt vanuit het veld niet breed ondersteund. De toepassing van het reisverbod is ook niet landelijk. Daarbij moet ook worden bedacht dat gegevens niet zomaar onderling kunnen worden uitgewisseld zonder aan juridische en privacy-technische randvoorwaarden te voldoen.

Aandachtspunten voor de toekomst

Gezien de relatief korte toepassing van het reisverbod in de praktijk (sinds 2015) achten we het te vroeg om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek uitspraken te doen over de effectieve toepassing van het reisverbod. Het zou te overwegen zijn over een paar jaar nog eens een met dit onderzoek vergelijkbaar onderzoek uit te voeren naar 'the state of the art' van het reisverbod. Toch leveren de uitkomsten van het onderzoek ook nu al wat eerste ideeën op voor mogelijke verbeteringen van het reisverbod.

- De preventieve (dreigende) werking van het reisverbod kan worden vergroot door meer bekendheid te geven aan het reisverbod richting reizigers. Dit zal met name effect hebben op de calculerende zwartrijder en geweldspleger.
- Een deel van de groep die op dit moment een reisverbod krijgt uitgereikt, bestaat uit 'personen met verward gedrag' en/of dak en thuislozen. Zij veranderen hun gedrag waarschijnlijk niet door een reisverbod. Eerder is een integrale persoonsgerichte aanpak op zijn plaats. Dat vergt samenwerking met lokaal bestuur, welzijn/zorg en veiligheidshuizen. We merkten eerder op dat op dit gebied al veel inzet wordt gepleegd (denk aan het schakelteam personen met verward gedrag).
- Zicht op de groep die een reisverbod krijgt opgelegd is van belang. Daderprofielen zijn interessant. Om zodoende een (meer) passende aanpak te bepalen. Het (ideaaltypische) onderscheid tussen wat we hiervoor enerzijds als de 'calculerende zwartrijder en geweldspleger' benoemden en anderzijds de 'dak en thuisloze verwarde persoon' is een voorbeeld van een dergelijk profiel. Het zou nader onderzocht moeten worden en kan dan waarschijnlijk ook verfijnd worden, waarbij ook de (integrale) aanpak meer en beter op de specifieke doelgroepen gericht kan worden.
- Zet meer in op de ontwikkeling en digitalisering van handhavingssystemen zodat het voor BOA's sneller duidelijk is wie in aanmerking komen voor een verbod en wie een verbod hebben. Verken de mogelijkheden van het gebruik van foto's van personen met een reisverbod.
- Draagvlak bij BOA's die met reisverboden aan de slag moeten is cruciaal. Daarbij is een heldere taakbeschrijving voor BOA's van groot belang.
- De afstemming tussen vervoerders en politie op niveau van werkafspraken blijkt belangrijk. Er is een spanningsveld tussen politie en vervoerders over wie de aanhouding dient te verrichten en proces-verbaal dient op te maken. Afstemming op niveau van werkafspraken kan daarbij helpen voor alle partijen meer duidelijkheid te verschaffen. De bestaande leidraad van het OM biedt daarbij kaders. Ook is er bij vervoerders behoefte aan vaste aanspreekpunten bijvoorbeeld per politie eenheid, om meer consistentie van de aanpak te garanderen.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 368
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

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.



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) en 14001:2004 (duurzaamheid) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.

