Berenschot

BELEIDSDOORLICHTING AANVALSPLAN SOCIALE VEILIGHEID OPENBAAR VERVOER

MINISTERIE VAN VERKEER & WATERSTAAT

Utrecht, 12 december 2006

Drs. Derck Buitendijk
Drs. Chantal Inia

Berenschot

BELEIDSDOORLICHTING AANVALSPLAN
SOCIALE VEILIGHEID OPENBAAR VERVOER
MINISTERIE VAN VERKEER & WATERSTAAT

INHOUD Blz.

1. AANLEIDING 3

1.1 ACHTERGROND 3
1.2 LEESWIJZER 3

2. PROBLEEMBESCHRIJVING 4

2.1 PROBLEEMOMSCHRIJVING 4
2.2 CONCLUSIE 5

3. VERANTWOORDELIJKHEID (RIJKS)OVERHEID SOCIALE VEILIGHEID OV 6

3.1 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING 6
3.2 VERANTWOORDELIJKHEID RIJK 7
3.3 VERANTWOORDELIJKHEID BIJ UITVOERING AANVALSPLAN 7
3.4 CONCLUSIE 8

4. DOELEN, OUTPUT EN EFFECTEN VAN BELEID 9

4.1 DOELSTELLING AANVALSPLAN 9
4.2 OUTPUT EN EFFECTEN MAATREGELEN 9
4.3 DOELREALISATIE 16
4.4 EXTERNE FACTOREN 18
4.5 CONCLUSIE 19

5. ONDERBOUWING BUDGET EN BESTEDING 21

5.1 ONDERBOUWING BUDGET AANVALSPLAN (BEGROOT) 21
5.2 BESTEDING BUDGET 22
5.3 INZET: UITBREIDING TOEZICHTHOUDER TRAM EN METRO 22
5.4 CONCLUSIE 24

1. AANLEIDING

1.1 ACHTERGROND

In oktober 2002 is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit plan zijn 22 maatregelen opgenomen die de onveiligheid in het openbaar vervoer voor zowel reizigers als personeel moesten terugdringen. Aanleiding was een reeks van incidenten die extra maatregelen noodzakelijk maakten. Een groot deel van de maatregelen is inmiddels uitgevoerd. In het evaluatierapport van het Aanvalsplan (september 2006) zijn de aanpak, de uitvoering van de maatregelen en de effecten onder de loep genomen. Deze evaluatie is uitgevoerd en opgesteld door het bureau XTNT Experts in Traffic en Transport.

Naast deze evaluatie dient conform de toezegging in de begroting van Verkeer en Waterstaat ook een zogenaamde beleidsdoorlichting te worden verricht. Dit op basis van de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 van de minister van Financiën (RPE april 2006). Dit rapport bevat de beleidsdoorlichting van het Aanvalsplan SVOV, opgesteld volgens de richtlijnen uit de RPE2006. De beleidsdoorlichting is opgesteld door Berenschot B.V. Voor de inhoud is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het door XTNT opgestelde evaluatierapport (in het vervolg 'de evaluatie' genoemd). Hiermee is invulling gegeven aan de onafhankelijkheidseis die gesteld is in de RPE2006. Voor enkele onderdelen is een nadere analyse gedaan en/of zijn externe onderzoeken gebruikt. Bij de weergave van de resultaten wordt aangegeven van welke bron er gebruik gemaakt is.

1.2 LEESWIJZER

Met de RPE2006 dient antwoord gegeven te worden op de vraag hoe het beleid is uitgevoerd en wat daar de effecten van waren. Dit rapport geeft antwoord op deze vraag. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van het probleem dat aanleiding was voor het beleid sociale veiligheid ov en de oorzaken van dit probleem.

De vraag wie verantwoordelijk is voor de sociale veiligheid in het ov is niet eenduidig te beantwoorden. Zowel de (rijks)overheid als andere partijen zoals vervoerders hebben hierin een rol. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op deze verantwoordelijkheidsverdeling.

In de beleidsdoorlichting staat de vraag centraal hoe het beleid is uitgevoerd en wat de effecten waren. In hoofdstuk 4 worden allereerst de doelstellingen uit het Aanvalsplan beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de output (prestaties) van de afzonderlijke maatregelen uit het Aanvalsplan. Waar mogelijk en aannemelijk worden ook de effecten van de maatregelen op de sociale veiligheid ov beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de mate waarin de doelen uit het Aanvalsplan zijn gerealiseerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan mogelijke effecten van externe factoren op de mate van doelrealisatie.

Hoofdstuk 5 gaat tot slot in op de financiële verantwoording: het budget voor het Aanvalsplan en de besteding daarvan.

2. PROBLEEMBESCHRIJVING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid en de oorzaak van dit probleem.

2.1 PROBLEEMOMSCHRIJVING

Aandacht voor sociale veiligheid in het ov is niet iets van de laatste jaren. Al vanaf de jaren zeventig is er (overheids)beleid gevoerd om de veiligheid in het ov te bevorderen. Vanaf de jaren negentig kwam de sociale onveiligheid in het ov steeds vaker ter sprake in de media en zorgde dit voor onrust bij personeel en vakbonden. In 2001/2002 speelden Pim Fortuyn en andere politieke partijen sterk in op het onderwerp van sociale veiligheid. Daarbij begonnen de vervoersbedrijven een lobby om de veiligheid in het ov hoger op de politieke agenda te krijgen. Ook waren er internationale gebeurtenissen, zoals de aanslag op het WTC in New York op 9 september 2001, die veel aandacht vroegen in de media.

Eind 2001 waren er weer incidenten in het ov die zowel in de media als in de Tweede Kamer aandacht trokken. Om die reden dienden vier Kamerleden in december 2001 een motie in, waarin zij vroegen om acht maatregelen op het gebied van toezicht en handhaving die eerder al waren geopperd door de vervoerbedrijven. De minister van Verkeer en Waterstaat deed de toezegging dat er concreet actie zou worden ondernomen om de veiligheid in het ov te vergroten. Samen met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties ging men aan de slag met het Aanvalsplan.

Het Aanvalsplan is niet direct gericht op de afname van negatieve publiciteit in media, maar op het onderliggende probleem daarvan: het afnemende gevoel van sociale veiligheid in het ov onder reizigers én personeel. Uit de registratie van de spoorwegpolitie blijkt dat tussen 1999 en 2001 het aantal gevallen waar sprake was van geweld met 7% was gestegen. Verondersteld wordt dat deze toenemende ernst van incidenten een grote negatieve invloed heeft gehad op de beeldvorming, in zowel de media als bij de reizigers en het personeel. In 2002 heeft een monitoronderzoek naar de sociale veiligheid onder personeel van de vervoerbedrijven plaatsgevonden. Ook hieruit kwam een verharding van de incidenten naar voren (met name bedreiging en mishandeling). In 2002 maakte 44% van de medewerkers één of meer strafbare incidenten mee, tegen 42% in 2000. Tegelijkertijd bleek dat het aantal medewerkers dat een incident had meegemaakt in totaal was afgenomen. In 2002 had 61% van de medewerkers de voorafgaande 12 maanden één of meer incidenten meegemaakt, in 2000 was dit nog 64%. Ondanks de afname van het aantal medewerkers dat een incident had meegemaakt, was het aantal medewerkers dat zich (zeer) veilig voelt gedaald van 50% in 2000 naar 42% in 2002. Het percentage medewerkers dat zich zeer onveilig voelt was gestegen van 8% naar 12%. Blijkbaar had de verharding van de incidenten meer invloed op de beleving van het personeel dan de (objectief gemeten) afname het aantal medewerkers dat een incident had meegemaakt. Omdat vooral de toename van het aantal strafbare incidenten sterk beeldbepalend is (sterk uitstralingseffect) biedt dit een logische verklaring voor het afgenomen veiligheidsgevoel.

2.2 Conclusie

De aanleiding van de ingediende motie en daarmee het Aanvalsplan was de aandacht voor incidenten in de media, maar het onderliggende probleem hiervan was de toename van het gevoel van sociale onveiligheid in het ov. Onderzoeken wijzen uit dat de verharding van incidenten hier mede van invloed op waren. Er zijn geen onderzoeken beschikbaar die het omgekeerde uitwijzen, namelijk dat het gevoel van sociale onveiligheid veroorzaakt werd door de aandacht voor incidenten in de media. Het Aanvalsplan was dan ook niet specifiek gericht op vermindering van de aandacht in de media, maar op het onderliggende probleem: het gevoel van sociale onveiligheid.

3. VERANTWOORDELIJKHEID (RIJKS)OVERHEID SOCIALE VEILIGHEID OV

Dit hoofdstuk gaat in op de vragen waarom de overheid het tot haar taak rekende het probleem op te lossen en of, waar en waarom deze verantwoordelijkheid op rijksniveau lag. Tevens gaan we in op de rol die het rijk bij het Aanvalsplan heeft genomen en hoe dit is ervaren door andere partijen.

3.1 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

De sociale veiligheid in het ov is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. Desondanks is er wel een aantal verantwoordelijkheidsgebieden te onderscheiden waarvoor ofwel de overheid (rijk of decentraal) ofwel de vervoerder primair verantwoordelijk is.

Openbaar vervoer bestaat allereerst uit openbare ruimtes (stations en haltes) en niet-openbare ruimtes (perrons en voertuigen). Voor de veiligheid in de openbare ruimtes is de overheid primair verantwoordelijk en in niet-openbare ruimtes ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de vervoerbedrijven. De vervoerbedrijven geven zelf invulling en uitvoering aan het beleid hiervoor, maar werken wel in opdracht van ov-autoriteiten. De minister van Verkeer en Waterstaat zorgt weer voor de kaders waarbinnen decentrale ov-autoriteiten en de ov-bedrijven kunnen werken. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) dienen aan concessies voor ov voorschriften te worden verbonden ten aanzien van de sociale veiligheid voor reizigers en personeel. De overheid ziet mede toe op de naleving en handhaving van de voorschriften door de vervoerder. Daarnaast zijn in de Wp2000 rechtstreeks aan de reizigers verplichtingen opgelegd, zoals het tonen van een geldig vervoerbewijs. De handhaving van deze bepalingen is grotendeels aan de vervoerder en de politie overgelaten.

Een ander onderscheid in het ov is te maken tussen enerzijds de NS en ProRail en anderzijds het stads- en streekvervoer. Het rijk (V&W) is verantwoordelijk voor zover het de NS en ProRail betreft, de verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer ligt bij de decentrale vervoersautoriteiten. Tot 2005 was het rijk directer betrokken bij het stads- en streekvervoer doordat er sprake was van geoormerkte financiering. Via de Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer 2001 was bepaald dat de concessieverlenende decentrale overheden een geoormerkt deel van de rijksbijdrage moesten besteden aan maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid in het ov. Vanaf 2005 zijn alle middelen voor het stads- en streekvervoer, inclusief die voor sociale veiligheid, opgegaan in de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. De decentrale overheden kunnen hierdoor zelf bepalen hoeveel zij besteden aan sociale veiligheid en de invloed van het rijk hierop is afgenomen.

Zoals uit vorenstaande al blijkt, is de verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid binnen het ov verdeeld over verschillende partijen maar zijn de grenzen niet altijd eenduidig te leggen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de stationsomgeving. Het Aanvalsplan heeft met de toepassing van de zogenaamde veiligheidsarrangementen hier uitwerking aan gegeven. Binnen de lokale veiligheidsarrangementen hebben gemeenten, vervoerders, spoorwegpolitie, regiopolitie en het OM op een aantal plaatsen duidelijke afspraken met elkaar gemaakt over de doelen, taken, verantwoordelijkheden en werkgebieden.

Voor de NS zijn in een Nationaal Veiligheidsarrangement afspraken gemaakt tussen BZK, V&W, Justitie, OM, KLPD, NS en ProRail. In paragraaf 4.2 wordt uitgebreider ingegaan op de veiligheidsarrangementen.

3.2 Verantwoordelijkheid rijk

Het Kabinet heeft in het Strategisch Akkoord van juli 2002 aangegeven dat zij de verbetering van de veiligheid in het openbaar vervoer belangrijk vindt. In het kader van 'Naar een veiliger samenleving' koos de regering voor een versterking van de veiligheid. Vanuit deze positie was V&W sterk betrokken en voelde zich verantwoordelijk voor het aanpakken van het probleem, ook op de terreinen waar het rijk niet de primaire verantwoordelijkheid heeft. Dit overigens in het besef dat het probleem alleen in gezamenlijkheid kon worden opgelost. Het Aanvalsplan is ook opgezet vanuit dit principe en gaat ervan uit dat er zoveel mogelijk vanuit een integrale (keten)aanpak moet worden gewerkt. Hiermee heeft het rijk de lijn van decentralisatie van de verantwoordelijkheden doorgezet. Het rijk was de initiërende partij, maar aan alle relevante partijen (onder andere ov-bedrijven, gemeentes, politie, justitie) is bij de uitvoering van de maatregelen om een zichtbare inspanning gevraagd en alle partijen kunnen op hun prestaties worden aangesproken.

In het kader van deze beleidsdoorlichting komt ook de vraag aan bod waarom het rijk financieel heeft bijgedragen aan de uitvoering van het Aanvalsplan, ook op terreinen waar zij zelf niet primair verantwoordelijk is. De twee verreweg grootste kostenposten betroffen de maatregelen 'uitbreiding van toezichthouders in tram en metro' en 'inzet van extra capaciteit bij politie'. Voor de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro is het rijk niet primair verantwoordelijk, dit zijn de gemeenten/stadsregio's en de vervoerders. Het idee voor meer toezichthouders kwam ook van de vervoerders in de vier grote steden zelf. De vervoerders en decentrale overheden hebben zelf ook fors geïnvesteerd in de uitbreiding. Maar zonder het Aanvalsplan én bijbehorende gelden konden zij de uitbreiding financieel niet realiseren. Een bijdrage vanuit het rijk was daarom wenselijk. De andere grote kostenpost betreft de inzet van extra capaciteit bij politie en justitie. Deze maatregel is bij uitstek een rijksverantwoordelijkheid en daarmee ook de financiering hiervan. Aan de onderbouwing van het budget en de besteding hiervan, wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid aandacht besteed.

3.3 Verantwoordelijkheid bij uitvoering Aanvalsplan

In lijn met de in de jaren negentig ingezette decentralisatie van het ov-beleid, is het Aanvalsplan zo vormgegeven dat het voor een belangrijk deel door de decentrale partijen zou worden opgepakt en uitgevoerd. Het rijk zag voor zichzelf vooral een kaderstellende, faciliterende en stimulerende rol. Geen topdownbenadering waarbij maatregelen vanuit Den Haag werden opgelegd, maar een aanpak waarbij de decentrale partijen werden gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen en de ruimte kregen het beleid zelf nader in te vullen. Daarom werd in het Aanvalsplan gekozen voor een pragmatische, praktijkgerichte aanpak. Met de keuze voor een integrale ketenaanpak zijn veel verantwoordelijkheden overgelaten aan de decentrale partijen (overheden, vervoerders en derden). Alle partijen hebben samengewerkt en die zaken opgepakt die op hun niveau/terrein/gebied lagen. Juist doordat alle partijen op hun niveau meewerkten kon resultaat geboekt worden.

In het Aanvalsplan is zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande initiatieven, zodat decentrale partijen deze verder konden uitbouwen zonder nadrukkelijke sturing van het rijk. Het Aanvalsplan heeft wel een belangrijke bijdrage geleverd aan de (financiële) ondersteuning om deze maatregelen vanaf 2003 structureel te continueren, te intensiveren en te professionaliseren.

Daarnaast heeft het Aanvalsplan ook nieuwe maatregelen ingezet, zoals versterking van toezicht en handhaving en maatregelen gericht op een betere samenwerking op regionaal/lokaal niveau.

Uit de evaluatie blijkt dat de betrokkenen op decentraal niveau de aanpak van het rijk over het algemeen positief waarderen. Keerzijde is wel dat op die plekken waar er nauwelijks urgentie werd gevoeld op decentraal niveau of waar partijen andere bezwaren hadden, maatregelen moeilijker van de grond zijn gekomen.

3.4 Conclusie

De verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid binnen het ov is verdeeld over verschillende partijen (rijk, decentrale overheden, vervoerders) en de grenzen zijn niet altijd eenduidig. In het kader van 'Naar een veiliger samenleving' koos de regering voor een versterking van de veiligheid. V&W voelde zich verantwoordelijk voor het aanpakken van de sociale onveiligheid, ook op de terreinen waar zij niet primair verantwoordelijk is. Dit in het besef dat het probleem gezamenlijk met de andere partijen opgelost kon worden. Voor de uitvoering van het Aanvalsplan is gekozen voor een integrale (keten)aanpak.

De financiële bijdragen van het rijk betroffen hoofdzakelijk twee maatregelen, te weten uitbreiding van toezichthouders in tram en metro en de inzet van extra capaciteit bij politie. De uitbreiding van toezichthouders kon zonder de gelden van het rijk niet gerealiseerd worden door de vervoerders en decentrale overheden zelf en het rijk heeft hier daarom financieel aan bijgedragen. De inzet van extra capaciteit bij politie is bij uitstek een rijksverantwoordelijkheid.

Het Aanvalsplan is zo vormgegeven dat het voor een belangrijk deel door de decentrale partijen zou worden opgepakt en uitgevoerd. Het rijk koos voor de uitvoering van het Aanvalplan voor een kaderstellende, faciliterende en stimulerende rol. Het Aanvalsplan is zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande initiatieven en veel verantwoordelijkheden zijn overgelaten aan de decentrale partijen. De betrokkenen hebben de aanpak van het rijk over het algemeen positief gewaardeerd. Keerzijde van de aanpak was dat op plekken waar op decentraal niveau nauwelijks urgentie werd gevoeld of waar andere bezwaren waren, maatregelen moeilijker van de grond kwamen.

4. DOELEN, OUTPUT EN EFFECTEN VAN BELEID

Doelstelling van het Aanvalsplan is verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Hiervoor zijn in het Aanvalsplan 22 maatregelen geïnitieerd. In paragraaf 4.1 worden de doelstellingen uit het Aanvalsplan genoemd. Paragraaf 4.2 gaat in op de output (prestatie) van elke afzonderlijke maatregel. Waar mogelijk wordt ook ingegaan op het effect van de maatregel op de doelstellingen uit het Aanvalsplan. Paragraaf 4.3 beschrijft de mate waarin de doelstellingen uit het Aanvalsplan zijn gerealiseerd. Dit mate van doelrealisatie wordt echter niet alleen bepaald door de output en effecten van het Aanvalsplan. Ook andere maatregelen, zoals de algemene veiligheidsmaatregelen, hebben hier wellicht invloed op gehad. In paragraaf 4.4 wordt hier verder op ingegaan.

4.1 Doelstelling Aanvalsplan

De hoofddoelstelling uit het Aanvalsplan luidt vermindering van het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidgevoel (subjectief) in en rond het ov tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel.

Voor de kwantificering van de doelstelling voor de objectieve veiligheid is aangesloten bij het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Deze doelstelling luidt:

> *De objectieve veiligheid is verbeterd met 20-25% in de periode 2008-2010 ten opzichte van 2002.*

De doelstelling voor de subjectieve veiligheid is naderhand gekwantificeerd op basis van de meerjarenplannen van de ov-autoriteiten uit 2003. Deze doelstelling luidt:

> *Subjectieve veiligheid wordt door de reizigers beoordeeld met een 7,5 in 2008/2010 ten opzichte van een 7,0 in 2002/2003. Deze doelstelling is overgenomen in de Nota Mobiliteit, waarin 2008 als doeljaar is aangehouden.*

4.2 Output en effecten maatregelen

In deze paragraaf wordt per maatregel kort aangegeven wat het doel was van de maatregel uit het Aanvalsplan 2002 en de output in 2005 (prestatie). Waar mogelijk wordt ook het effect van de maatregel op de doelstellingen uit het Aanvalsplan aannemelijk gemaakt. Deze effecten zijn echter voor de meeste maatregelen niet gemeten en dit is vaak ook niet mogelijk.

In de beschrijving wordt onderscheid gemaakt in twee clusters van maatregelen. Het eerste cluster bestaat uit maatregelen die hebben geleid tot zichtbare aanpassingen voor het publiek (maatregelen gericht op versterking toezicht en handhaving en maatregelen gericht op een betere samenwerking op regionaal/lokaal niveau). Verwachting is dat deze maatregelen ook het meeste invloed hebben (gehad) op de sociale veiligheid. Het tweede cluster bestaat uit maatregelen die veel meer voorwaardenscheppend zijn (maatregelen gericht op het maken van afspraken met vervoerders, maatregelen gericht op beleving van de reiziger en maatregelen gericht op kennisverwerving en -overdracht). Van dit laatste cluster mag alleen een indirect effect worden verwacht en voor de meeste van deze maatregelen is het effect op de sociale veiligheid ook niet aannemelijk te maken.

Vooropgesteld zijn van de 22 maatregelen uit het Aanvalsplan drie maatregelen (nog) niet geïmplementeerd. De maatregelen 'ov chipkaart' en Beheerste Toegang Stations (BTS)' zijn zoals van tevoren al bekend was, nog niet geïmplementeerd. De tijdsspanne voor de implementatie valt buiten het Aanvalsplan. Over de maatregel 'elektronisch betalen in de taxi' is geen overeenstemming met de taxibranche bereikt (vanwege complexiteit en kosten) en de maatregel werd daardoor tijdelijk terzijde gelegd. Momenteel zijn er nieuwe initiatieven vanuit de branche om dit weer op te pakken, maar er zijn nog geen concrete stappen ondernomen.

Hierna wordt een beschrijving gegeven van het doel, het resultaat (output) en waar mogelijk het effect van de overige 19 maatregelen. De gegevens zijn gebaseerd op de evaluatie en daarvoor gebruikte monitors. Waar andere bronnen zijn gebruikt, is dat aangegeven.

4.2.1 Zichtbare maatregelen voor publiek

Deze maatregelen zijn zichtbaar voor reiziger en personeel en hebben daarmee naar verwachting ook het grootste effect op de afname van het aantal incidenten en verbetering van het gevoel van sociale veiligheid.

Maatregelen gericht op versterking toezicht en handhaving

- Versterking inzet en capaciteit bij politie en justitie.

  Doel is versterking van de achterkant van de veiligheidsketen door meer capaciteit en inzet van spoorwegpolitie met Veel Voorkomende Criminaliteitteams (VVC's), regiopolitie en OM. Voor de spoorwegpolitie geldt dat het aantal VVC's (nu UPI-teams) is uitgebreid van één naar vier teams met elk zeventien f.t.e. (twee teams zijn bovenformatief toegevoegd, één team is bemenst via herschikking). De effecten van de inzet van UPI-teams zijn niet te scheiden van het effect van de inzet van geografische units, omdat er nauw wordt samengewerkt[1]. De geïnterviewden voor de evaluatie vinden wel dat UPI-teams een positieve invloed hebben op de afname van zakkenrollers en zwartrijders. Uit het NS Klanttevredenheidsonderzoek en de NSR Omnibus blijkt echter dat het aantal meegemaakte incidenten door treinreizigers de afgelopen jaren constant is gebleven en het is dan ook onwaarschijnlijk dat de UPI-teams een positief effect hebben gehad op het aantal incidenten. Het effect van UPI-teams op de subjectieve veiligheid is onbekend. Voor de extra inzet van de regiopolitie en van justitie geldt dat door de registratiemethode bij politie en justitie praktisch niet valt na te gaan of ook hier extra capaciteit is vrijgemaakt. De effecten hiervan zijn dan ook niet te bepalen.

[1] In UPI-teams werken medewerkers van de spoorwegpolitie zonder vast rooster (geen vaste werktijd en vaste werkplek. In de geografische units van de spoorwegpolitie werken medewerkers in een vast gebied met een standaard inzet.

- Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro.

  Doel van deze maatregel is uitbreiding van het aantal toezichthouders door structurele bijdrage vanuit V&W aan de betrokken partijen. Vóór het Aanvalsplan was een aanzienlijk deel van de bijdragen voor uitbreiding incidenteel en daardoor minder geschikt om meer mensen in dienst te nemen. Vanuit het Aanvalsplan ging veruit de grootste financiële bijdrage naar de uitbreiding van toezichthouders in de vier grote steden (vanaf 2003 jaarlijks € 27 miljoen). In Rotterdam en Amsterdam zit nu een vaste conducteur op de tram, in Utrecht en Den Haag wordt gewerkt met vliegende brigades. Door de structurele bijdrage van het rijk kon het aantal toezichthouders worden uitgebreid en kon personeel beter worden opgeleid en in vaste dienst genomen worden. Hierdoor konden alle ID- en Melkertbanen omgezet worden in reguliere banen. Iedere grote stad heeft het aantal toezichthouders kunnen uitbreiden en bovendien door opleiding nu meer professionele toezichthouders in dienst, wat de kwaliteit van het toezicht ten goede komt. Het effect van meer en professionelere toezichthouders is in de evaluatie geanalyseerd met behulp van de klantenbarometer, personeelsmonitor en de meting zwartrijden. Uit de klantenbarometer bleek tussen 2002 en 2004 het gevoel van veiligheid bij de reiziger in alle vier steden gestegen. Deze stijging was het grootst in Den Haag. Uit de personeelsmonitor blijkt het gevoel van sociale veiligheid bij het personeel in alle steden gemiddeld met 1 tot 2 punten gestegen in 2002-2004 (op een schaal van 1-10). Het is onduidelijk welk deel van de verbetering van de sociale veiligheid is toe te schrijven aan de uitbreiding van toezichthouders en welk deel aan de professionalisering hiervan. Uit de monitor zwartrijden zijn geen harde conclusies te trekken, cijfers van 2002 en 2003 ontbreken. Wel blijkt dat een vaste conducteur leidt tot lagere zwartrijdpercentages dan vliegende brigades. In het laatste hoofdstuk komen we uitgebreider terug op de effecten van deze maatregel, waarbij ook de financiële consequenties worden meegenomen.

- Uitbreiding cameratoezicht op stations.

  Doel van deze maatregel is uitbreiding van cameratoezicht op bemenste en onbemenste stations. Het aantal camera's is toegenomen van 1.100 (in 2000) naar 1.500 (in 2006). Het effect van deze toename is niet te bepalen. Het is echter niet aannemelijk dat de uitbreiding van het cameratoezicht alleen, positieve invloed heeft gehad op het aantal incidenten en het gevoel van sociale veiligheid. Camera's zijn alleen effectief in combinatie met menselijk toezicht[2]. Camera's alleen kunnen overlast en criminaliteit niet voorkomen, maar bieden bij een goede opvolging wel de mogelijkheid om snel te reageren op incidenten en voorkomen daarmee dat incidenten verder uit de hand lopen.

- Specifieke opleiding voor BOA-OV.

  Doel van deze maatregel is een betere en meer gerichte opleiding van BOA's die in het ov werkzaam zijn. De opleiding is gestart in maart 2005 en de eerste BOA-OV-certificaten zijn in maart 2006 uitgereikt. Vanwege de recente uitvoering van deze maatregel is het effect hiervan nu nog niet meetbaar.

---

[2] Geweldscriminaliteit in Nederland (research synthese), Knaap, L.M. van der, Nijssen, L.T.J., Bogaerts, WODC, 2006

- Uitbreiding bevoegdheden toezichthouders.

  Doel van deze maatregel is onderzoeken of er behoefte is aan uitbreiding van de bevoegdheden met bijvoorbeeld wapenstok, handboeien, surveillancehond. Hierdoor zou een toezichthouder zelf kunnen optreden in conflictsituaties, leidend tot een grotere veiligheid van personeel en reizigers. Uit een verkenning in 2002 bleek dat er geen behoefte was aan extra bevoegdheden.

- Proeven met elektronische aangifte op treinstations.

  Doel van deze maatregel is het vergroten van de aangiftebereidheid van burgers en het verbeteren van de informatiepositie van de politie. Hierdoor kunnen meer daders worden aangehouden, waardoor het aantal incidenten zal afnemen en de veiligheid wordt vergroot. Deze maatregel is opgenomen in het landelijk pakket aangiftevoorzieningen vanuit het veiligheidsprogramma. Recent is het KLPD op de stations Utrecht CS en Den Haag CS gestart met een proef met de landelijke aangiftevoorziening[3]. Vanwege de recente uitvoering van deze maatregel, zijn de effecten hiervan nog onbekend.

Maatregelen gericht op betere samenwerking op regionaal/lokaal niveau

- Veiligheidsarrangementen ov.

  Doel van deze maatregel is het vastleggen van verantwoordelijkheden en maatregelen door belanghebbende partijen (onder andere vervoerders, gemeenten, politie) voor het bereiken van een van tevoren afgesproken veiligheidsniveau in een bepaald ovgebied. Met het Aanvalsplan werden gemeenten gestimuleerd om een veiligheidsarrangement op te stellen en hiervoor werd een handleiding opgesteld.

  Sinds 2002 is het aantal lokale veiligheidsarrangementen toegenomen van acht tot dertig (waarvan de helft in de randstad). De arrangementen leveren een belangrijke bijdrage aan de samenwerking tussen alle betrokken partijen, een efficiëntere inzet van toezicht en een grotere samenhang tussen ingezette maatregelen. Ook zorgt de samenwerking ervoor dat partijen beter inzicht hebben in elkaars (on)mogelijkheden. Hierdoor ontstaat meer begrip voor elkaars situatie en proberen partijen elkaar te helpen bij het verbeteren van de sociale veiligheid. Van enkele arrangementen zijn kwantitatieve effecten onderzocht. Uit de metingen blijkt dat het veiligheidsgevoel is gestegen en het aantal incidenten is afgenomen. De veiligheidsarrangementen hebben dus duidelijk een positief effect op het aantal incidenten en het gevoel van sociale veiligheid. Het is echter de vraag in hoeverre het Aanvalsplan heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze veiligheidsarrangementen. Uit de evaluatie blijkt namelijk dat volgens de betrokkenen de helft van de arrangementen ook zou zijn gerealiseerd zonder Aanvalsplan. Ook de handreiking heeft waarschijnlijk maar een bescheiden rol gespeeld, omdat de meeste arrangementen bij het verschijnen hiervan al bestonden. De invloed van het Aanvalsplan op de totstandkoming van de veiligheidsarrangementen is onduidelijk en het effect op de sociale veiligheid is daarom niet aannemelijk te maken.

---

3 8e voortgangsrapportage 'naar een veiliger samenleving, oktober 2006.

- Nationaal veiligheidsarrangement NS.

  Doel van deze maatregel is het vastleggen van afspraken, verantwoordelijkheden en acties ten aanzien van veiligheid bij de NS. In juni 2004 was het nationaal veiligheidsarrangement NS (NVA) met afspraken tussen NS, OM en BZK gereed. De afspraken zijn opgepakt nadat in 2005 het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) hier een rol in ging spelen. Uit de evaluatie blijkt dat het NVA heeft geleid tot heldere verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over maatregelen en werkwijzen voor bijvoorbeeld assistentie door politie aan NS in noodsituaties, incidentenregistratie, het tegengaan van zwartrijden en het verwerken van processen-verbaal. In hoeverre het NVA heeft bijgedragen aan meer sociale veiligheid is moeilijk te zeggen. De NVA is een parapluovereenkomst waarin landelijke zaken zijn geregeld. Uitwerking naar plaatselijke situaties vindt plaats in de hiervoor genoemde (lokale) veiligheidsarrangementen.

4.2.2 Voorwaardenscheppende maatregelen

Maatregelen gericht op afspraken met vervoerders en ov-autoriteiten

- Invoeren meerjarenplannen met streefcijfers.

  Doel van deze maatregel is een structurele, integrale en zakelijke aanpak voor meer sociale veiligheid in het openbaar vervoer. In de meerjarenplannen staan beschreven: de stand van zaken in een vervoergebied, welke situatie wenselijk en haalbaar is en hoe en wanneer dat is te bereiken vóór 2008. De vervoersautoriteiten hebben meerjarenplannen opgesteld, waarin samen met vervoerders uitwerking is gegeven aan het sociale veiligheidsbeleid. De afspraken zijn meestal ook opgenomen in de concessievoorwaarden en daardoor wederzijds afrekenbaar. Het rijk heeft aan de hand van de meerjarenplannen in 2003 de doelstellingen uit het Aanvalsplan nader geconcretiseerd met behulp van streefcijfers. Vanaf 2005 is jaarlijkse actualisering van het meerjarenplan niet meer verplicht, actualisering van de streefcijfers wel.

  Uit de evaluatie blijkt het samenspel tussen vervoerders en ov-autoriteiten verbeterd. Door afstemming hebben ze dezelfde visie op sociale veiligheid en weten ze wat ze allebei nastreven. Daarnaast is er bredere aandacht voor het onderwerp. Verder helpt de vertaling van doelen in meetbare prestatie-indicatoren bij het halen van de doelen. De geïnterviewden voor de evaluatie vinden het gemakkelijker om beleid vorm te geven als de doelen helder zijn en sommige zijn van mening dat streefcijfers leiden tot effectievere maatregelen. De meerjarenplannen hebben naar alle waarschijnlijkheid dan ook bijgedragen aan de toename van de sociale veiligheid.

- Afspraken V&W en NS over sociale veiligheid.

  Doel van deze maatregel is een meerjarenplan met streefcijfers van NS als concessieverlener voor het hoofdrailnet. In 2005 zijn de afspraken tussen het rijk en de NS vastgelegd binnen de vervoerconcessies met de NS. In het jaarlijks op te stellen vervoerplan worden deze afspraken door NS per jaar uitgewerkt. De uitwerking hiervan en daarmee de effecten op de sociale veiligheid zijn op dit moment nog niet te bepalen.

Maatregelen gericht op de beleving van de reiziger

- Schoonhouden treinstations en fietsenstallingen.

  Doel van deze maatregel is het verkrijgen van een basiskwaliteit voor het schoonhouden van stations en stallingen. Achterliggende gedachte is dat een vervuilde blik een onveilige indruk geeft. ProRail en NS hebben hierover afspraken gemaakt in de Beheerovereenkomst Stations. Daarnaast is het schoonhouden vanaf 2005 verankerd in de door V&W verleende beheerconcessie aan ProRail. ProRail werkt deze afspraak verder uit in het jaarlijks in te dienen beheerplan. Deze maatregel is pas recent ingezet en het is nog onduidelijk of dit ook leidt tot intensivering van de schoonmaakactiviteiten. Het effect van deze maatregel is daarom ook nog niet te bepalen.

- Reisinformatie naar reizigers en personeel.

  Doel van deze maatregel is verbeterde reisinformatie zodat reizigers zelfstandig kunnen beslissen over het verdere verloop van de reis. Niet-tijdige en onbetrouwbare reisformatie kan leiden tot conflicten tussen reizigers en personeel. In 2005 zijn afspraken rondom het 'informatiepakket' van ProRail en NS gemaakt. De uitrol van de nieuwe informatiemiddelen vindt nu (2006) plaats. Vanwege de recente uitvoering van deze maatregel is het effect nog niet te bepalen.

- Publiekscampagne 'doe iets en riskeer niets'.

  Doel van deze maatregel is dat door het signaleren van en zo mogelijk optreden tegen onveilige situaties reizigers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid (bijvoorbeeld het alarmnummer bellen). Met een publiekscampagne wordt duidelijk gemaakt wat een reiziger concreet kan doen en wat voor nut dat heeft. In het najaar van 2004 is vanuit het Aanvalsplan de publiekscampagne 'Gerust met ov' gevoerd. Verder wordt nu aangesloten bij de acties vanuit het veiligheidsprogramma. De effecten van de publiekscampagne zijn niet gemeten. Er zijn wel voorbeelden van andere campagnes in het land, waarvoor dat wel gebeurd is. In Amsterdam en Rotterdam is de campagne 'Alle ogen helpen' gevoerd. Uit de evaluatie hiervan bleek dat de campagne positief werd beoordeeld en eraan heeft bijgedragen dat de Amsterdammers en Rotterdammers zich rustiger voelden in het ov. Het is dan ook aannemelijk dat de publiekscampagne positief effect heeft gehad op de sociale veiligheid.

Maatregelen gericht op inhoudelijke ondersteuning en kennisoverdracht

Deze maatregelen zijn gericht op inhoudelijke ondersteuning en kennisoverdracht ten behoeve van partijen/mensen die beroepsmatig zijn betrokken bij sociale veiligheid, zoals justitie, vervoerders en ov-autoriteiten. In de evaluatie is alleen de totstandkoming van de maatregelen gemeten. Het gebruik ervan is onduidelijk en de effecten op de sociale veiligheid zijn daarom ook niet aannemelijk te maken. De oprichting van het kenniscentrum vormt hierop een uitzondering. Het gebruik hiervan is wel meegenomen in de evaluatie en hierna beschreven.

- Digitaal Kenniscentrum Sociale Veiligheid en Mobiliteit .

  Doel van deze maatregel is het in kaart brengen, onderhouden en benutten van de kennisinfrastructuur rond sociale veiligheid en deze kennis ontsluiten. Doelgroep is mensen die beroepsmatig betrokken zijn bij sociale veiligheid. In september 2003 is het kenniscentrum gestart met een website en nieuwsbrief en dit is nu een continue activiteit. Circa de helft van de bij de evaluatie betrokken mensen kent het digitale kenniscentrum en nog meer mensen nemen producten af, maar leggen niet de link met het kenniscentrum. Over het algemeen is men tevreden over de activiteiten van het rijk op dit vlak en het gemiddelde rapportcijfers dat door de geïnterviewden wordt gegeven is een 7,4. Of het kenniscentrum ook daadwerkelijk effect heeft op het gevoel van sociale veiligheid en het aantal incidenten, is niet bekend.

- Richtlijn bestrijden zwartrijden.

  Doel is dat met de richtlijn het zwartrijden op een eenduidige manier gemeten en berekend kan worden, zodat in de toekomst de effecten van genomen maatregelen beter in kaart gebracht kunnen worden. De richtlijn bestrijden zwartrijden is in 2003 ontwikkeld en vanaf 2004 is conform deze richtlijn het zwartrijden gemeten. Kennis van zwartrijden is nuttig om hierop met de handhaving te kunnen inspelen. Omdat met de invoering van chipkaart en toegangspoortjes de handhaving mogelijk wijzigt is een studie verricht naar 'de sanctionering van het zwartrijden na ET/BTS'. In 2005 is daarover een rapportage aan de Kamer uitgebracht.

- Richtlijn cameratoezicht in en rondom ov.

  Doel is een beter overwogen toepassing van cameratoezicht. De effectiviteit werd vaak beperkt doordat er onvoldoende was nagedacht over de doelstellingen, randvoorwaarden en concrete afspraken met politie en OM over opvolging van incidenten. De richtlijn cameratoezicht is in september 2003 verschenen.

- Handreiking reisverbod en verblijfsverbod.

  Doel is een ruimere toepassing van dit instrument door onduidelijkheid ten aanzien van juridische aspecten van het reis- en verblijfsverbod te reduceren. De handreiking is in oktober 2004 verschenen

- Handreiking concessieverlening.

  Doel is beter inzicht bij de concessieverleners in het mogelijk te voeren beleid aangaande sociale veiligheid en de wijze waarop je dit kunt vertalen in concessievoorwaarden. De handreiking is in mei 2003 verschenen

- Verantwoording, evaluatie, monitoring en incidentenregistratie.

  Doel van het verantwoordingsprotocol en de evaluatiehandleiding is beter inzicht te verschaffen in de bestedingen van gelden en de effecten van maatregelen. Door het structureel evalueren van maatregelen kan op efficiëntere wijze beleid vastgesteld of bijgestuurd worden. Partijen kunnen dan beter van elkaar leren welke maatregelen in welke situaties effectief zijn. Het doel van het bevorderen van de vergelijkbaarheid van de diverse monitoronderzoeken en de feitelijke meldingen op basis van incidentenregistratiesystemen is om de ontwikkeling in de tijd en de vergelijking met andere sectoren te vergemakkelijken. Dit moet uiteindelijk leiden tot een betere risicoanalyse en inzet van middelen.

De resultaten zijn als volgt:

- In 2002 is een verantwoordingsprotocol opgesteld en in 2004 is de verantwoording opgenomen in de algemene begrotingsvoorwaarden van V&W.
- In 2003 is de evaluatiehandleiding verschenen.
- Er is een structurele invulling gegeven aan diverse monitoren (incidentenregistratie, klantenbarometer, personeelsmonitor, meting zwartrijden). De politiemonitor is uitgebreid met vragen over de veiligheid in het openbaar vervoer.
- In 2002 is een onderzoek verschenen naar mogelijkheden voor vergelijkbare incidentenregistratie. In 2003 is hier een voortgangsevaluatie en advies over verschenen. In 2004 en 2005 zijn de gegevens daadwerkelijk verzameld.

4.3 Doelrealisatie

In deze paragraaf wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen uit het Aanvalsplan zijn gerealiseerd. In de evaluatie is in het deelrapport 'Outcome' cijfermatig inzicht gegeven in trends en ontwikkelingen in het ov aan de hand van verschillende databanken. In dit deelrapport wordt daarbij ook aandacht besteed aan de methodologie van de gebruikte onderzoeken en zijn de resultaten toegelicht en in een context geplaatst. In het kader van deze beleidsdoorlichting voert het te ver om alle resultaten hier te noemen en toe te lichten. In deze paragraaf volstaan we met een weergave van de resultaten die direct samenhangen met de doelstellingen uit het Aanvalsplan. Doel hiervan is om de ontwikkelingen op het gebied van de objectieve en subjectieve veiligheid weer te geven. De cijfers helpen daarbij, maar kunnen niet als hard resultaat gezien worden. Daarvoor is meer uitleg en contextbeschrijving nodig. De cijfers zijn nadrukkelijk indicatief en bedoeld om de ontwikkelingen op het gebied van objectieve en subjectieve veiligheid in beeld te brengen.

In de evaluatie zijn de ontwikkelingen op het gebied van de objectieve en subjectieve veiligheid gemeten op basis van diverse beschikbare monitors. De indicatoren waarmee dit is gedaan zijn verschillend. In de volgende tabel zijn de doelstellingen aangegeven met de indicatoren waarmee de voortgang is gemeten. Vanwege het gebruik van verschillende monitors wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het stads- en streekvervoer en anderzijds de NS. In de volgende paragraaf wordt de voortgang van de doelstellingen op basis van deze indicatoren in beeld gebracht op basis van cijfers. De cijfers zijn gebaseerd op de evaluatie en de bronnen die daarvoor gebruikt zijn: de klantenbarometer, personeelsmonitor stads- en streekvervoer, NS Klanttevredenheidsonderzoek, NSR Omnibus en de Personeelsmonitor NS.

Doel	Indicator
Stads- en streekvervoer	
Objectieve veiligheid	Aantal meegemaakte incidenten door reizigers (%) Aantal meegemaakte incidenten door personeel (%)
Subjectieve veiligheid	Reizigers: gemiddelde waardering in voertuig c.q. stations en haltes Personeel: Gemiddelde waardering naar vervoerswijze (bus, tram, toezichthouders)
Trein	
Objectieve veiligheid	Aantal meegemaakte incidenten door reizigers (%) Aantal meegemaakte incidenten door personeel (%)
Subjectieve veiligheid	Reizigers: gemiddelde waardering in trein c.q. stations (overdag en 's avonds) Percentage personeel dat een 7 of hoger geeft in trein of station, beide met onderscheid in overdag en avond

4.3.1 Stads- en streekvervoer

Alvorens in te gaan op de mate van doelrealisatie in het stads- en streekvervoer, moet hier eerst een kanttekening worden geplaatst. De belangrijkste bron voor de cijfers over de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid van reizigers betreft de klantenbarometer. Vanaf 2004 is gekozen voor een gewijzigde onderzoeksmethode die heeft geleid tot resultaten die de werkelijkheid beter benaderen. Dit betekent ook dat de resultaten van vóór 2004 en ná 2004 niet goed met elkaar zijn te vergelijken. Door deze trendbreuk is het niet goed mogelijk een verband te leggen tussen de cijfers vanaf 2004 en de doelstellingen.

- Het percentage reizigers dat slachtoffer is geworden van een incident in bus, tram en metro is gedaald van 6,8% in 2002 naar 5,4% in 2005 (bron: klantenbarometer). Hierbij moet opgemerkt worden dat tussen 2003 en 2004 het percentage meegemaakte incidenten aanzienlijk gestegen is, mogelijk als gevolg van de trendbreuk. De daling van het aantal meegemaakte incidenten is dus wellicht nog groter dan uit de cijfers blijkt.
- Het door het personeel aantal meegemaakte incidenten (strafbaar en niet-strafbaar) is verminderd. In 2002 was dit 66% en in 2005 56% (bron: personeelsmonitor stads- en streekvervoer).
- Het rapportcijfer voor het algemene veiligheidsgevoel bij bus-, tram- en metroreizigers is toegenomen van een 7,3 in 2001 naar een 7,9 in 2005 in de voertuigen. Op stations en haltes is het gemiddelde cijfer voor sociale veiligheid gestegen van een 7,1 naar een 7,6. (bron: klantenbarometer). Kanttekening hierbij is dat de stijging van het cijfer vooral heeft plaatsgevonden tussen 2003 en 2004 en de trendbreuk in het onderzoek hier mogelijk de oorzaak van is geweest. Op basis van deze cijfers kan dan ook niet geconcludeerd worden dat het algemene veiligheidsgevoel daadwerkelijk is gestegen.

- Bij het personeel is het oordeel over subjectieve veiligheid gestegen. Tussen 2002 en 2005 is de waardering bij buspersoneel gestegen van een 6,4 naar een 6,7, in de tram van een 5,8 naar een 6,3 en bij toezichthoudend personeel van 5,6 naar 6,3 (bron: personeelsmonitor stads- en streekvervoer). De gegevens voor de metro en regionale trein halen in de personeelsmonitor niet de vereiste aantallen voor representativiteit en laten we hier buiten beschouwing.

4.3.2 Trein

- Het percentage treinreizigers dat een incident heeft meegemaakt is tussen 2001 en 2005 vrij constant gebleven met ongeveer 16% (bronnen: NS Klanttevredenheidsonderzoek en NSR Omnibus).
- Het door het NS-personeel aantal meegemaakte incidenten is gedaald. In 2005 had 40% van de NS-medewerkers een veiligheidsincident meegemaakt, in 2004 was dit nog 62% (bron: Personeelsmonitor NS).
- Het gevoel van sociale veiligheid door de reizigers is verbeterd. Treinreizigers beoordelen de sociale veiligheid in de trein gemiddeld met een 7,1 ten opzichte van 6,8 in 2001. Overdag op stations is het gemiddelde rapportcijfer in 2005 een 7,4 ten opzichte van een 7,2 in 2001, 's avonds een 6,3 in 2005 ten opzichte van een 5,9 in 2001 (bron: NS Klanttevredenheidsonderzoek).
- Het percentage personeel dat de subjectieve veiligheid met een 7 of hoger beoordeeld is gestegen tussen 2004 en 2005. In de trein overdag van 84% naar 89%, in de trein 's avonds van 46% naar 56%, op het station overdag van 82% naar 95% en op het station 's avonds van 43% naar 71% (bron: personeelsmonitor NS).

4.4 Externe factoren

De mate waarin de doelstellingen uit het Aanvalsplan worden gerealiseerd, wordt niet alleen bepaald door de maatregelen uit het Aanvalsplan. Ook andere maatregelen zijn hiervan op invloed. Het beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' richt zich op meer objectieve en subjectieve veiligheid van de burger in het algemeen. Van 2001 tot 2005 zijn er in dat kader verschillende beleidsmaatregelen getroffen om de veiligheid van de burger te vergroten. Voorbeelden van maatregelen zijn de invoering van de identificatieplicht, uitbreiding van strafrechtelijke opvang voor verslaafden en gerichte aanpak, opsporing en lik-op-stukbeleid voor jeugdige veelplegers en harde kernjongeren. Andere maatregel is bijvoorbeeld dat het stads- en streekvervoer is aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding dat overheden en bedrijven waarschuwt bij toenemende terreurdreiging. De effecten van deze maatregelen op de doelen uit het Aanvalsplan zijn niet gemeten. Bovendien geldt ook hier dat de effecten van deze maatregelen sterk samenhangen met elkaar en met de maatregelen uit het Aanvalsplan en deze effecten daarom niet eenduidig te onderscheiden zijn. Om toch iets te kunnen zeggen over het effect van het Aanvalsplan op de sociale veiligheid (netto-effect), spiegelen we hierna het veiligheidsgevoel in het ov aan de algemene sociale veiligheid.

Of de afname van het aantal meegemaakte incidenten en de toename van de sociale veiligheid in het ov samenhangt met de maatregelen uit het Aanvalsplan is op basis van cijfers niet zonder meer te zeggen. Op basis van de politiemonitor 2003-2005 is wel een aantal ontwikkelingen zichtbaar.

Tussen 2004 en 2005 blijkt het percentage mensen dat zich onveilig voelt in het ov overdag en 's avonds gedaald, in zowel het stedelijke – als niet-stedelijke gebied. Het percentage mensen dat zich in de eigen buurt onveilig voelt is in het stedelijk gebied overdag en 's avonds ook gedaald, maar buiten het stedelijk gebied is dit percentage gelijk gebleven ('s avonds) en zelfs gedaald (overdag). Verder blijkt uit de politiemonitor 2003-2005 dat burgers in het stedelijk gebied zich in 2005 's avonds onveiliger in de eigen buurt voelden (53%) dan in het ov (50%). De veiligheid in de buurt is van 2003 -2005 zelfs enigszins verslechterd, terwijl dit in het ov in diezelfde periode is verbeterd. Opvallend is ook dat ondanks de internationale terreuraanslagen in het ov (zoals de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 en aanslagen in de Londense metro op 7 juli 2005), het veiligheidsgevoel van de reiziger tussen 2004 en 2005 is gestegen.

Vorenstaande bevindingen zijn voorzichtige aanwijzingen dat de maatregelen uit het Aanvalsplan positieve effecten hebben gehad op de sociale veiligheid in het ov. Maar voor een harde conclusie zijn de resultaten onderling onvoldoende meetbaar en vergelijkbaar. Op basis van de politiemonitor 2003-2005 konden hier wel enkele uitspraken over gedaan worden, zoals hiervoor weergegeven.

4.5 Conclusie

De doelstellingen uit het Aanvalsplan luidden:

- De objectieve veiligheid is verbeterd met 20-25% in de periode 2008-2010 ten opzichte van 2002.
- Subjectieve veiligheid wordt door de reizigers beoordeeld met een 7,5 in 2008/2010 ten opzichte van een 7,0 in 2002/2003.

Met het Aanvalsplan zijn 22 maatregelen geïnitieerd, waarvan er 19 zijn uitgevoerd. De maatregelen 'ov Chipkaart en Beheerste Toegang Stations' zijn niet geïmplementeerd, de tijdspanne valt buiten het Aanvalsplan. Over de maatregel 'elektronisch betalen in de taxi' is geen overeenstemming bereikt in de taxibranche en deze is tijdelijk terzijde gelegd.

De overige maatregelen zijn wel uitgevoerd. In paragraaf 4.2 zijn op basis van de evaluatie de resultaten van elke maatregel beschreven. De effecten van de afzonderlijke maatregelen op het aantal incidenten en het gevoel van sociale veiligheid zijn echter vaak niet eenduidig. Via redenering is het voor een aantal maatregelen wel aannemelijk te maken of een maatregel wel of geen effect heeft gehad op de sociale veiligheid, maar voor de meeste maatregelen is dit onduidelijk of (nog) onbekend. Bovendien is het voor de maatregelen waar wel een positief effect aannemelijk is, onbekend hoe groot dit effect was op de uiteindelijke doelstellingen. Kortom, op het niveau van de afzonderlijke maatregelen kan niet vastgesteld worden in hoeverre elke maatregel effect heeft gehad op de doelstellingen uit het Aanvalsplan: het aantal incidenten en het gevoel van sociale veiligheid.

Ook op basis van de cijfers uit de evaluatie is inzicht gegeven in de mate waarin de doelen uit het Aanvalsplan zijn gerealiseerd. Maar de indicatoren waarmee de voortgang in kaart is gebracht verschillen onderling en komen niet altijd overeen met de doelstellingen. Bijvoorbeeld, op basis van het percentage van het NS-personeel dat de subjectieve veiligheid met een 7 of hoger beoordeelt, kan niet het gemiddelde cijfer bepaald worden. Wel is inzichtelijk dat de subjectieve veiligheid is verbeterd, omdat het percentage van het NS-personeel dat een 7 of hoger geeft is gestegen. De gebruikte cijfers zijn indicatief en bedoeld om ontwikkelingen zichtbaar te maken.

Voor harde uitspraken op basis van deze cijfers is meer toelichting nodig hierop. Kortom, ten behoeve van de doelrealisatie doen we hier geen harde uitspraken, maar geven we aan welke ontwikkelingen er zichtbaar zijn.

De objectieve veiligheid in het stads- en streekvervoer lijkt beduidend verbeterd. Tussen 2002 en 2005 is het aantal reizigers dat een incident heeft meegemaakt aanzienlijk gedaald Ook onder het personeel van het stads- en streekvervoer is een aanzienlijke daling zichtbaar. Bij de NS is dit niet het geval, het percentage treinreiziger dat een incident heeft meegemaakt is vrij constant gebleven. Bij het NS-personeel is echter wel verbetering zichtbaar. De waardering voor de subjectieve veiligheid in het stads- en streekvervoer is bij zowel de reizigers als het personeel verbeterd. Deze verbetering is ook zichtbaar bij de treinreizigers. Bij het NS-personeel is het percentage medewerkers dat de subjectieve veiligheid met een 7 of hoger beoordeeld gestegen.

Verder geldt dat niet alleen het Aanvalsplan van invloed is op de sociale veiligheid in het ov, maar bijvoorbeeld ook de algemene veiligheidsmaatregelen zoals genomen in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. De indicatoren die gebruikt zijn in de evaluatie van het Aanvalsplan zijn echter onvoldoende vergelijkbaar met de indicatoren die gebruikt worden in de voortgangsrapportages van het veiligheidsprogramma. Om wel iets te kunnen zeggen over het effect van het Aanvalsplan is in paragraaf 4.4 de sociale veiligheid in het ov gespiegeld aan de sociale veiligheid in de eigen buurt. Op basis van de politiemonitor 2003-2005 kan de conclusie getrokken worden dat de ontwikkelingen in de sociale veiligheid in het ov tussen 2004 en 2005 positiever zijn dan de ontwikkelingen in de sociale veiligheid in de eigen buurt. Dit is een voorzichtige aanwijzing dat de maatregelen uit het Aanvalsplan positieve effecten hebben gehad op de sociale veiligheid in het ov. Harde uitspraken kunnen hierover echter niet gedaan worden.

5. ONDERBOUWING BUDGET EN BESTEDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de hoogte is bepaald van de budgetten die zijn ingezet en wat hiervan de onderbouwing was. Daarnaast wordt ook aangegeven hoe het budget is besteed. Omdat verreweg het grootste deel van de bijdrage ging naar de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro wordt hier apart aandacht aan besteed.

5.1 ONDERBOUWING BUDGET AANVALSPLAN (BEGROOT)

De twee grootste kostenposten uit het Aanvalsplan betreffen de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro en de inzet van extra capaciteit bij politie. De kostenramingen voor beide maatregelen zijn gebaseerd op het gegeven dat een substantiële uitbreiding nodig werd geoordeeld. Vooraf zijn de verwachte effecten hiervan niet gemeten. De investeringen in deze beide maatregelen zijn gebaseerd op de (politieke) overtuiging dat hierin substantieel geïnvesteerd moest worden. De begrootte kosten voor de overige maatregelen waren aanzienlijk lager.

Voor de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro is in 2001, nog voor het Aanvalsplan, op wens van de Kamer incidenteel € 9 miljoen beschikbaar gesteld. In het Aanvalsplan werd deze € 9 miljoen een jaarlijkse structurele bijdrage. Op basis van het amendement Alblas[4] is hier voor 2003 € 18 miljoen aan toe gevoegd. Dit bedrag is doorgetrokken naar latere jaren en in 2003 en 2004 is in totaal een bedrag van € 27 miljoen (€ 9 +€ 18 miljoen) beschikbaar gesteld. Vanaf 2005 is ditzelfde bedrag opgenomen en onderdeel geworden van de BDU-V&V (Brede doeluitkering verkeer en vervoer).

De tweede grote kostenpost uit het Aanvalsplan betreft de versterking van capaciteit en inzet van politie en justitie. In het Aanvalsplan is de uitbreiding van de spoorwegpolitie met drie teams van elk zeventien personen opgenomen. De totaalkosten van de uitbreiding bedragen ongeveer € 1,1 miljoen per team.

De overige kosten van het Aanvalsplan zijn kosten voor richtlijnen, handreikingen, onderzoek, kennisverspreiding, voorlichting. De orde van grootte hiervan is aanzienlijk beperkter. In totaal gaat het om gemiddeld zo'n € 200.000,-- per jaar. Een onderscheid naar deelbudgetten is gezien de beperkte totaalomvang niet gemaakt.

Tot slot nog twee opmerkingen over het budget van het Aanvalsplan:

1. De kosten van de chipkaart en de kosten voor nieuwe informatievoorzieningen op stations vallen buiten het budget van het Aanvalsplan. De Kamer wordt over deze kosten in het kader van de voortgangsrapportages en de begroting separaat geïnformeerd.
2. In het begrotingsjaar 2004-2005 is in vervolg op de motie-Van Haersma Buma € 5 miljoen extra ter beschikking gesteld voor sociale veiligheid in het ov. Dit geld is bestemd voor spoorlijnen met een verhoogd veiligheidsrisico en staat bekend als INES-geld (innovatieve experimenten sociale veiligheid). Deze gelden maken geen onderdeel uit van de maatregelen uit het Aanvalsplan.

---

4 Kamerstuk 28600 XII vergaderjaar 2002-2003

5.2 Besteding budget

Voor de uitbreiding toezichthouders is totaal € 27 miljoen per jaar besteed. Vanaf 2005 is dit bedrag opgegaan in de BDU-V&V. Omdat verreweg de meeste gelden besteed zijn aan de uitbreiding van de toezichthouders, besteden we in de volgende paragraaf apart aandacht aan de wijze van besteding en het effect daarvan.

De spoorwegpolitie is uitgebreid met drie teams van elk zeventien personen. Eén van de drie teams is geformeerd door verschuiving binnen de spoorwegpolitie. Financieel zijn er dus twee extra teams gerealiseerd, waarvan de jaarlijkse kosten totaal € 2,2 miljoen per jaar bedragen. De besteding ten behoeve van extra inzet van de regiopolitie valt praktisch gezien niet te achterhalen uit de registratie van politie en justitie. Ook is het niet te achterhalen of het ministerie van Justitie extra geld heeft besteed aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het kader van het veiligheidsprogramma.

De kosten voor de overige maatregelen uit het Aanvalsplan zijn globaal te ramen op € 200.000,-- gedurende de periode van het Aanvalsplan. Vanwege de relatief beperkte omvang van deze kosten is er geen onderscheid gemaakt naar besteding per maatregel.

5.3 Inzet: uitbreiding toezichthouder tram en metro

Vanwege de majeure inzet op de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro, besteden we in deze paragraaf apart aandacht aan de besteding van het budget in de vier grote steden. Vanuit het Aanvalsplan was € 27 miljoen per jaar beschikbaar en dit geld is beschikbaar gesteld aan de decentrale vervoerautoriteiten.

- Amsterdam (GVB): € 12.057.000,--.

  In 2002 kende Amsterdam al conducteurs op de tram, waarvan de ene helft maatwerk- en Melkertconducteur en de andere helft regulier conducteur. Met de bijdragen uit het Aanvalsplan konden de maatwerk- en Melkertbanen omgezet worden in reguliere banen en konden functies worden geprofessionaliseerd. Amsterdam heeft gekozen voor een conducteur op een vaste plek in de tram. Bij de metro is het aantal toezichthouders tussen 2002 en 2004 uitgebreid. Het aantal medewerkers toezicht en services is uitgebreid van 55 naar 104 en het aantal preventieve kaartcontroleurs van 137 naar 195. In totaal is het aantal toezichthouders bij metro en tram gestegen van 991 naar 1.074.

- Rotterdam (RET): € 8.869.000,--.

  Rotterdam heeft ervoor gekozen op elke tram een conducteur te zetten (in 2005 gemiddeld 1,35 f.t.e. per tram) en BOA's in te zetten in veiligheidopvolgingsteams. Tussen 2001 en 2004 is het aantal tramconducteurs uitgebreid van 40 naar 382 en het aantal BOA's van 120 naar 176. RET heeft daarbij gekozen voor een lopende conducteur in de tram. In totaal is het aantal toezichthouders bij tram en metro uitgebreid van 790 naar 929 f.t.e.'s. Maar de grootste verandering in Rotterdam is dat toezicht en handhaving op een andere leest zijn geschoeid. Op de tram zijn de wagenbegeleiders, die louter toezicht hielden, vervangen door conducteurs die naast toezicht houden ook controleren. Bij de metro is het toezicht uitgebreid met cameratoezicht en cameratoezichthouders, waarmee het toezicht uitgebreid én effectiever is.

- Den Haag (HTM): € 5.731.000,--.

  Den Haag heeft gekozen voor vliegende brigades van toezichthouder. Deze opereren op trajecten met relatief veel incidenten. Volgens HTM en Haaglanden zijn de problemen in Den Haag niet zo groot en wegen de kosten van een vaste conducteur in Den Haag niet op tegen de baten. In totaal is het toezichthoudend personeel tussen 2002 en 2006 uitgebreid van 146 f.t.e. naar 350 f.t.e.

- Utrecht (Connexxion): € 343.000,--.

  Vóór het Aanvalsplan werkte Utrecht met een VIC-team bestaande uit twintig mensen met een ID-baan. Naar aanleiding van het Aanvalsplan is het VIC-team uitgebreid en geprofessionaliseerd. Het aantal mensen is in 2005 uitgebreid naar 26 en de mensen met een ID-baan hebben een opleiding gehad en zijn nu professioneel toezichthouder.

De maatregel 'uitbreiding toezichthouders' is decentraal ingevoerd en daarom in iedere stad anders uitgewerkt. Dit was ook gewenst, omdat de uitgangsposities in de vier steden anders zijn. Amsterdam werkte bijvoorbeeld al met conducteurs en heeft naast de uitbreiding van het aantal toezichthouders ook geïnvesteerd in professionalisering. Hierna gaan we in op de vraag of er verschillen zijn in de (kosten)effectiviteit van de verschillende aanpakken in de vier steden.

De vier steden hebben met de bijdragen de volgende netto-uitbreiding gerealiseerd:

	Totaalbedrag (€)	Netto-uitbreiding	Gemiddelde kosten per f.t.e. (*€)
Amsterdam	12.057.000	83	145.265
Rotterdam	8.869.000	139	63.805
Den Haag	5.731.000	204	28.093
Utrecht	343.000	6	57.166

Rekenkundig hadden de vervoerbedrijven, met een gemiddelde van € 35.000 per f.t.e., meer toezichthouders kunnen aannemen. Alleen in Den Haag is de begrootte uitbreiding gerealiseerd. Dit is echter te verklaren, doordat in de andere steden al toezichthouders waren met een ID- of Melkertbaan. Deze banen zijn omgezet naar reguliere banen en er heeft een professionaliseringsslag plaatsgevonden. Met het geld uit het Aanvalsplan konden, naast de uitbreiding van het aantal toezichthouders, ook opleidingen gefinancierd worden waardoor ID- en Melkertbanen omgezet konden worden naar reguliere banen. Hierdoor heeft een professionaliseringsslag kunnen plaatsvinden. Op basis van de bovenstaande tabel kunnen dan ook geen conclusies getrokken worden over de effectiviteit van de aanpak.

Uit de klantenbarometer en personeelsmonitor blijkt dat het gevoel van sociale veiligheid bij personeel en reizigers in alle vier de steden is gestegen, voor zowel tram als metro. Ondanks kleine onderlinge verschillen is er niet één stad die zich daarin opvallend positief of negatief onderscheid van de anderen. Op basis van de gerealiseerde effecten kan dan ook geen uitspraak gedaan worden over de verschillende aanpakken.

Uit de monitor zwartrijden blijkt dat in alle vier de steden het zwartrijden gemiddeld genomen is afgenomen. Uit de cijfers blijkt wel dat een vaste conducteur (gesloten instapregime) tot lagere zwartrijdpercentages leidt dan met vliegende brigades.

In 2001 heeft V&W een vergelijkende studie verricht naar de kosteneffectiviteit van menselijk toezicht op de tram in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het onderzoek heeft niet geleid tot harde en eenduidige conclusies. Wel is in de hoofdlijn duidelijk dat de methode met vliegende brigades minder arbeidsintensief en daarmee goedkoper is. Ook blijkt uit dit onderzoek dat het percentage zwartrijden met vliegende brigades hoger is dan met een vaste conducteur. Op basis van deze conclusies kan de kosteneffectiviteit van de verschillende vormen van toezicht in de vier steden dan ook niet bepaald worden.

Kortom, het verschil in effectiviteit van de verschillende aanpakken in de vier steden is niet te bepalen. Met het Aanvalsplan heeft Verkeer en Waterstaat de eigen invulling per regio van de uitbreiding van het toezicht gerespecteerd, mede omdat het belangrijk werd gevonden aan te sluiten bij de lokale situatie. Op lokaal niveau kan het beste beoordeeld worden welke aanpak het meest effectief is voor de specifieke situatie in de stad.

5.4 Conclusie

De twee grootste kostenposten uit het Aanvalsplan betreffen de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro en de inzet van extra capaciteit bij politie. De investeringen in deze beide maatregelen zijn gebaseerd op de (politieke) overtuiging dat hierin substantieel geïnvesteerd moest worden. De kosten voor de overige maatregelen van het Aanvalsplan waren aanzienlijk lager, met gemiddeld zo'n € 200.000,-- per jaar. Een onderscheid naar deelbudgetten is gezien de beperkte totaalomvang niet gemaakt.

Voor de versterking van capaciteit en inzet van politie en justitie is in het Aanvalsplan een uitbreiding van de spoorwegpolitie met drie teams van elk 17 personen opgenomen. De totaalkosten van de uitbreiding bedragen ongeveer € 1,1 miljoen per team. Eén van de drie teams is geformeerd door verschuiving binnen de spoorwegpolitie. Financieel zijn er dus twee extra teams gerealiseerd, waarvan de jaarlijkse kosten totaal € 2,2 miljoen per jaar bedragen.

Voor de uitbreiding van toezichthouders in tram en metro is in 2003 en 2004 een bedrag van € 27 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag is beschikbaar gesteld aan de decentrale vervoerautoriteiten. Vanaf 2005 is ditzelfde bedrag onderdeel geworden van de BDU-V&V. De maatregel is decentraal ingevoerd en daarom in iedere stad anders uitgewerkt. De financiële bijdragen zijn door de decentrale vervoerautoriteiten gebruikt voor uitbreiding van het aantal toezichthouders en deels voor professionalisering hiervan. Behalve in Den Haag werkten de andere steden al met toezichthouders met een ID- of Melkertbaan. Met het geld uit het Aanvalsplan zijn deze toezichthouders opgeleid en konden hun banen omgezet worden in vaste banen, terwijl daarnaast extra toezichtouders zijn aangesteld. Het gevoel van sociale veiligheid bij personeel en reizigers is in alle vier de steden gestegen, voor zowel tram als metro. Het verschil in effectiviteit van de verschillende aanpakken in de vier steden is echter niet te bepalen. Door de eigen invulling per stad te respecteren, kon in de aanpak het beste aangesloten worden op de lokale situatie en behoefte.