

Sociale veiligheid op het spoor

Managementsamenvatting

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



Sociale veiligheid op het spoor

Managementsamenvatting

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

Amsterdam, 20 mei 2016

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

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

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

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

Managementsamenvatting

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

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

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

Quickscan

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

De hoofdvragen¹ van het onderzoek zijn:

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

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

Voor het beantwoorden van de vragen zijn meerdere methoden ingezet.

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

1.1 De maatregelen

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

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

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

De acht maatregelen zijn:

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

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

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

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

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

Tabel 1.1 Overzicht doelen en inzichten uit literatuur per maatregel

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

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

1.2 Uitvoering

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

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

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

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

Tabel 1.2 Overzicht implementatie per maatregel

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

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

1.3 Resultaten

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

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

- Alleen bij de maatregel over het versneld in gebruik nemen van OV toegangspoortjes is een cijfermatig onderbouwd resultaat waargenomen: het sluiten van poortjes hangt samen met een afname van het aantal zwartrijders en er zijn aanwijzingen voor een afname van het aantal geregistreerde incidenten in de trein (maar een toename van incidenten op stations).

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

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

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

Tabel 1.3 Overzicht eerste resultaten per maatregel

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

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

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

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

1.4 Ontwikkeling sociale veiligheid

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

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

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

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

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

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

1.5 Tot slot

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

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

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

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

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



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

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

KvK A'dam 33176766

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

Werkvelden

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

Dienstverlening

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

Meer weten?

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