

Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer

J.B. (Johannes) Boelens
N. (Nicolette) Folkers
J-W. (Jan-Willem) van Giessen

20 december 2007

2007-3158/JB/jwvg/me

Inhoud

INHOUD	2
1 DOEL EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK	3
1.1 DOEL VAN HET ONDERZOEK	3
1.2 ONDERZOEKSAANPAK.....	3
1.3 LEESWIJZER.....	4
2 OV-CHIPKAART EN POORTJES EN SOCIALE VEILIGHEID.....	5
2.1 SOCIALE VEILIGHEID IN HET OPENBAAR VERVOER.....	5
2.2 OVCP EN SOCIALE VEILIGHEID IN HET OPENBAAR VERVOER	6
3 DE VERWACHTINGEN IN 2002.....	8
4 ONTWIKKELINGEN 2002-2006	10
4.1 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN.....	10
4.2 PILOT ROTTERDAM.....	11
5 DE VERWACHTINGEN EIND 2007	14
5.1 VERWACHTINGEN	14
5.1.1 <i>Algemene verwachtingen</i>	14
5.1.2 <i>Metro</i>	15
5.1.3 <i>Trein</i>	16
5.1.4 <i>Tram</i>	17
5.1.5 <i>Bus</i>	18
5.2 MAATREGELEN.....	20
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	22
6.1 CONCLUSIES	22
6.2 AANBEVELINGEN	24
A LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	27
B RESPONDENTEN	28

1 Doel en aanpak van het onderzoek

1.1 Doel van het onderzoek

1.01 Doel van het onderzoek is door middel van het uitvoeren van een ex ante evaluatie de verwachtingen in beeld te brengen die vervoerders en OV-autoriteiten hebben van de mate waarin invoering van de chipkaart en toegangspoortjes in het openbaar vervoer (OVCP) een bijdrage gaat leveren aan verhoging van de sociale veiligheid. Het onderzoek dient daarnaast na te gaan welke maatregelen vervoerders en autoriteiten in dit verband van plan zijn te nemen. Het onderzoek richt zich op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, zowel voor de reizigers als het personeel.

1.02 Het onderzoek dient inzicht op te leveren in:

- Verwachtingen die vervoerders en OV-autoriteiten hebben ten aanzien van de effecten van de OV-chipkaart en de toegangspoortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.
- De aannames waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd.
- De maatregelen die vervoerders en eventueel OV-autoriteiten in het licht van de sociale veiligheid van plan zijn te treffen in relatie tot invoering van de chipkaart en de poortjes.
- De mate waarin deze maatregelen een bijdrage leveren aan realisatie van de gewenste effecten.

1.03 Het onderzoek dient aanbevelingen op te leveren voor het ministerie van VenW, de OV-vervoerders en de decentrale OV-autoriteiten.

1.04 Het onderzoek heeft **niet** als doel om van elke vervoerder en OV-autoriteit afzonderlijk de verwachtingen en voorgenomen maatregelen in beeld te brengen. Het gaat om het totaalbeeld van wat de OV-sector verwacht en van plan is met de invoering van de OVCP in relatie tot de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

1.05 Het onderzoek heeft noodgedwongen een sterk kwalitatief karakter. Immers, de OV-chipkaart en de poortjes zijn nog nergens in Nederland en zelfs in de wereld in het openbaar vervoer volledig landelijk ingevoerd. Betrokken partijen als OV-autoriteiten en vervoerders kunnen in dit stadium van het OVCP-project slechts een inschatting maken van de effecten op de sociale veiligheid.

1.2 Onderzoeksaanpak

1.06 Voor de begeleiding van het onderzoek is een commissie ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van OV-bedrijven, OV-autoriteiten en het Ministerie van VenW. De

samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in bijlage A. De begeleidingscommissie is driemaal bij elkaar geweest.

1.07 Het onderzoek is oktober 2007 gestart met bestudering van de beschikbaar gestelde documenten. Er is een oriënterend gesprek gevoerd met het kenniscentrum sociale veiligheid openbaar vervoer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

1.08 Vervolgens is een groot aantal interviews gehouden met vertegenwoordigers van OV-bedrijven en OV-autoriteiten. De gesprekspartners zijn geselecteerd door de begeleidingscommissie. Bij de selectie is rekening gehouden met een goede spreiding over actoren en modaliteiten. Een overzicht van de gesprekspartners is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

1.09 De bevindingen zijn vervolgens besproken met de begeleidingscommissie op 15 november waarna deze eerste beelden in een discussiebijeenkomst op 4 december 2007 zijn gepresenteerd aan de gesprekspartners en de leden van het Platform Sociale Veiligheid. De uitkomsten van beide bijeenkomsten zijn verwerkt in de conceptrapportage.

1.10 Het concepteindrapport is dinsdag 18 december 2007 besproken met de begeleidingscommissie. De aangepaste conclusies en aanbevelingen zijn na deze bijeenkomst nog eenmaal beoordeeld door de leden van de begeleidingscommissie. De resultaten van deze bijeenkomst en reacties zijn verwerkt in de eindrapportage.

1.3 Leeswijzer

1.11 Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de context van de OVCP en sociale veiligheid. Het derde hoofdstuk geeft een overzicht van de verwachtingen die in 2002 bij het verschijnen van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer bestonden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de ontwikkelingen die zich vanaf 2002 op het terrein van sociale veiligheid hebben voorgedaan. Daarbij komt ook de pilot Rotterdam aan de orde. Hoofdstuk 5 geeft per vervoermodaliteit een overzicht van de positieve en negatieve effecten die het OV-veld verwacht als gevolg van de invoering van de OVCP. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

1.12 **De lezer met weinig tijd kan hoofdstuk 6 'Conclusies en aanbevelingen' lezen als een managementsamenvatting van het rapport.**

2 OV-chipkaart en poortjes en sociale veiligheid

2.1 Sociale veiligheid in het openbaar vervoer

2.01 Verhoging van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een belangrijke doelstelling van zowel overheid als vervoerbedrijven. In oktober 2002 is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit plan zijn 22 uiteenlopende maatregelen opgenomen die de veiligheid voor reizigers en personeel moeten vergroten. Directe aanleiding voor het plan was een aantal ernstige incidenten die tot maatschappelijke onrust hebben geleid. Veiligheid in het openbaar vervoer staat vanaf 2001 nadrukkelijk op de politieke agenda. Het Aanvalsplan SVOV is in 2006 geëvalueerd. Belangrijkste conclusie uit dit onderzoek was dat 19 van de 22 maatregelen zijn ingevoerd en dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer is verbeterd.

2.02 Sociale veiligheid in het openbaar vervoer heeft twee dimensies. De objectieve en de subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid heeft betrekking op feitelijke incidenten en subjectieve veiligheid heeft betrekking op het veiligheidsgevoel (beleving) van reizigers en personeel. Deze twee dimensies hoeven niet met elkaar samen te vallen. De subjectieve veiligheid kan op een bepaald station door reizigers als hoog worden aangemerkt (prettige ambiance, veel licht), terwijl in datzelfde station veel zakkenrollers hun slag blijken te slaan. Reizigers kunnen een lage sociale veiligheid (subjectief) ervaren op een perron met hangjongeren terwijl zich daar nauwelijks incidenten voordoen. Kortom, sociale veiligheid in het openbaar vervoer is een breed en lastig af te grenzen begrip. Dit blijkt ook uit de diverse nota's en studies die de laatste tijd over het onderwerp zijn verschenen. Het beeld dat de actoren hebben van sociale veiligheid is erg divers.

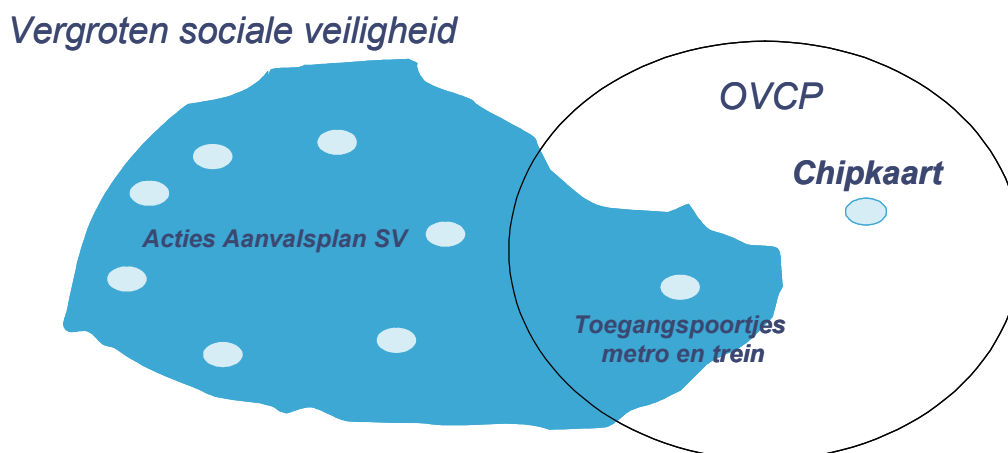
2.03 Sociale veiligheid (zowel objectief als subjectief) varieert naar plaats en tijd. Zo is de sociale veiligheid in niet-stedelijke gebieden in het algemeen groter dan in stedelijke gebieden. Ook is de problematiek 's avonds en 's nachts groter dan overdag. Gegeven de variatie van de veiligheidsproblematiek naar plaats en tijd, laat sociale veiligheid zich het beste op lokaal en/of regionaal niveau aanpakken.

2.04 Het vraagstuk van sociale veiligheid in het openbaar vervoer verschilt tussen modaliteiten en daarmee verschillen ook de mogelijke effecten van invoering van de diverse maatregelen op de sociale veiligheid. Hiervoor kan een aantal oorzaken worden genoemd. Zo kennen bus en tram (behalve Den Haag) op dit moment in de meeste gevallen een gesloten instapregime, terwijl metro en trein momenteel een open instapregime hebben. De tram, metro en de meeste treinen rijden in stedelijke gebieden waar de veiligheidsproblematiek over het algemeen groter is dan in de regio. Tevens verplaatst de reiziger zich per metro veelal ondergronds, waar de veiligheidsbeleving voor veel reizigers per definitie anders is dan boven de grond.

2.2 OVCP en sociale veiligheid in het openbaar vervoer

2.05 Twee van de drie maatregelen uit het Aanvalsplan die nog niet zijn uitgevoerd betreffen de OV-chipkaart en Beheerste Toegang Stations (poortjes). Inmiddels wordt niet meer over twee aparte maatregelen gesproken maar van invoering van OV-chipkaart én de poortjes (OVCP). Als doelstelling van dit project wordt nadrukkelijk gewezen op de mogelijkheid om de sociale veiligheid te vergroten. Dan wordt vooral bedoeld op de toegangscontrole door middel van de poortjes. De OV-chipkaart is primair een betaalmiddel en vervoerbewijs en moet het gemak van de reiziger vergroten. Daarnaast kunnen de vervoerders met behulp van de OV-chipkaart per kilometer met de reiziger afrekenen. Tot slot vervangt de chipkaart de bestaande grote verscheidenheid in het kaartassortiment door één eenduidig vervoerbewijs.

2.06 De OVCP raakt maar een deel van het domein van de sociale veiligheid zoals bedoeld in het Aanvalsplan.



2.07 Bij het project OVCP is naast het verhogen van het betalingsgemak het vergroten van de sociale veiligheid van meet af aan een belangrijke doelstelling geweest. De verwachting is dat door plaatsing van de poortjes op metro- en treinstations, het zwartrijden kan worden teruggedrongen en de overlast van lastige groepen op perrons (met name junks, zwervers en jeugd) kan worden verminderd. Twee factoren die de objectieve en subjectieve sociale veiligheid van reizigers en medewerkers sterk beïnvloeden.

2.08 De vraag is nu of invoering van de OVCP en dan met name de poortjes voor metro en trein de sociale veiligheid nog verder kan verbeteren. Het door PwC uitgevoerde ex ante evaluatieonderzoek is bedoeld om voorafgaand aan de landelijke invoering van de OVCP de verwachtingen van OV-bedrijven en OV-autoriteiten hieromtrent te peilen. Verwachtingen die anders kunnen zijn dan bij de start van het Aanvalsplan in 2002 toen het effect van de 22 maatregelen op de sociale veiligheid in de meeste gevallen nog niet bekend was.

2.09 In het onderzoek is het begrip sociale veiligheid in relatie tot de OV-chipkaart en poortjes teruggebracht tot de volgende elementen:

Medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> • effect van OVCP op aantal incidenten tegen medewerkers (o.a. als gevolg van onduidelijkheid over geldigheid vervoerbewijs en zwartrijden) • effect van OVCP op veiligheidsbeleving van de medewerkers
Reizigers	<ul style="list-style-type: none"> • effect van OVCP op aantal incidenten waarvan reizigers slachtoffer en/of getuige zijn • effect van OVCP op veiligheidsbeleving van de reizigers

2.10 Het terugdringen van zwartrijden en vermijdgedrag (alternatief vervoer als gevolg van ervaren onveiligheid) als gevolg van invoering van OVCP vallen buiten het kader van sociale veiligheid. Dit zijn vooral economische doelstellingen. Zwartrijden is natuurlijk ongewenst, maar op zichzelf geen factor die van *directe* invloed is op de sociale veiligheid. Alleen als een zwartrijder betrappt wordt en overlast veroorzaakt en zijn 'straf' niet accepteert is de objectieve en subjectieve veiligheid in het geding. Feit is dat 50% van de overlastveroorzakers zwartrijder blijkt te zijn.

2.11 De verwachtingen ten aanzien van sociale veiligheid in relatie tot de OVCP zijn te clusteren in drie categorieën. Het gaat om effecten die de invoering van de OV-chipkaart en de poortjes hebben op de beleving van de reiziger, de confrontatie tussen reiziger en toezichthouder/conducteur en de criminaliteit van reizigers of personen op perrons en stations betreffen.

3 De verwachtingen in 2002

3.01 In 2002 waren de verwachtingen in het veld inzake de invoering van de OVCP en de effecten daarvan op de sociale veiligheid hooggespannen. In het Aanvalsplan Sociale Veiligheid 2002 worden 22 maatregelen beschreven die samen tot een verbetering van de sociale veiligheid moeten leiden. Twee operationele maatregelen die beschreven worden zijn de invoering van de chipkaart en de realisatie van Beheerste Toegang Stations (poortjes) bij metro en trein.

3.02 De verwachtingen waren niet onderbouwd door resultaten van nationaal of internationaal onderzoek. Er bestonden anno 2002 geen relevante onderzoeken naar sociale veiligheid in de unieke situatie waarin landelijk één betaalmiddel in combinatie met poortjes geïntroduceerd is voor verschillende modaliteiten, geëxploiteerd door diverse vervoerders. Bovendien is er sprake van grote cultuur- en mentaliteitsverschillen tussen bijvoorbeeld Singapore en Nederland die vergelijking van het gedrag van de reiziger in het openbaar vervoer aanzienlijk compliceren.

3.03 In 2002 werd geconstateerd dat de verschillende kaart- en tariefsystemen voor het trein- en stads- en streekvervoer tot onduidelijkheid kunnen leiden bij de reiziger. Uit deze onduidelijkheid ontstaan regelmatig conflicten over de vraag of het vervoerbewijs geldig is (naast het niet hebben van een vervoerbewijs). Dit kan leiden tot incidenten en daardoor tot een onveiligheidsgevoel bij reizigers en personeel. De invoering van een elektronisch vervoerbewijs wordt voorgesteld om de onduidelijkheid over de te betalen tarieven te verminderen.

3.04 In het Aanvalsplan is opgenomen dat een doelstelling van de invoering van de chipkaart is dat reizigers met behulp van het elektronische vervoerbewijs gebruik kunnen maken van het vervoer zonder dat ze precies hoeven te weten hoe het tariefsysteem werkt. Men betaalt wel automatisch het juiste bedrag. Daardoor is de verwachting dat conflicten tussen controlerend personeel en reizigers grotendeels kunnen worden voorkomen. De doelstelling van de invoering van de chipkaart richt zich dus met name op het betalingsgemak (en daardoor minder conflicten), de reductie van de onduidelijkheid van de geldigheid van het vervoerbewijs en inzicht in het reisgedrag.

3.05 In het Aanvalsplan wordt geconstateerd dat in- en uitgangscntroles, door de inzet van teams van toezichthouders en het gedeeltelijk afsluiten van stations, zeer effectief zijn in het voorkomen van zwartrijden en daarmee op het verminderen van de onveiligheid, vooral bij metro en trein. Dit komt voort uit het feit dat ca. 60-70% van de agressie incidenten tegen het controlerende personeel wordt veroorzaakt door mensen zonder geldig vervoerbewijs.

3.06 De doelstelling van de OVCP is het voorkomen van zwartrijden, agressie en overlast van lastige groepen (m.n. junks, zwervers en jeugd), het realiseren van meer betaalde OV-reizen en vermindering van het mijdingsgedrag van reizigers. Ook het terugdringen van ziekteverzuim bij het

personeel en het creëren van een prettige werkomgeving zijn doelstellingen.

3.07 De toename van de sociale veiligheid door invoering van de OVCP wordt in het Aanvalsplan Sociale Veiligheid (2002) als één van de belangrijkste doelstellingen genoemd. Ook in het Vervolg Aanvalsplan 2007 wordt de verwachting geuit dat de invoering van de OVCP zal leiden tot verdere vermindering van het zwartrijden en daarmee tot een verbetering van de sociale veiligheid.

3.08 De gevolgen van een verbetering van de sociale veiligheid blijken lastig in geld uit te drukken. Toch zijn er in een in 2003 uitgevoerde kosten-baten analyse ² enkele te verwachten effecten benoemd ten aanzien van de sociale veiligheid, zoals de vermindering van molest van de reiziger. De molestreductie binnen het OV, die volgens de analyse samenhangt met de afname van zwart- en grijsrijden, bestaat uit een reductie van immateriële schade bij de reiziger en de schade bij de werkgever van de reiziger in verband met verzuim.

² Hypercube Business Innovation, De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-chipkaart, 2003

4 Ontwikkelingen 2002-2006

4.1 Algemene ontwikkelingen

4.01 Het Aanvalsplan SVOV is in 2006 geëvalueerd. Belangrijkste conclusie uit dit onderzoek was dat 19 van de 22 maatregelen zijn ingevoerd en dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer hierdoor is verbeterd. Onder andere de invoering van de chipkaart en de realisatie van de Beheerste Toegang Stations (de poortjes) zijn nog niet uitgevoerd. Het aantal incidenten waarmee reizigers en personeel wordt geconfronteerd is vooral in tram en metro afgenomen. De subjectieve veiligheid van personeel en reizigers is vergroot. Deze verbetering is deels te danken aan de maatregelen uit het Aanvalsplan. Vooral de maatregelen ter versterking van toezicht en handhaving en de maatregelen gericht op een betere samenwerking op regionaal/lokaal niveau hebben gezorgd voor minder incidenten en een hogere waardering van de veiligheid door medewerkers en reizigers. Omdat veel van de vermoedelijk meest effectieve maatregelen al voor het verschijnen van het Aanvalsplan waren ingezet, wordt gesteld dat het Aanvalsplan vooral een bijdrage heeft geleverd door een structurele continuering en intensivering van al bestaande maatregelen.

4.02 Uit de Reizigersmonitor 2006, het Klanttevredenheidsonderzoek van de NS en de NS Reizigers Omnibus blijkt dat het de goede kant uitgaat met de sociale veiligheid. Deze onderzoeken worden jaarlijks uitgevoerd. Zowel de objectieve als subjectieve sociale veiligheid wordt elk jaar beter. Reizigers waarderen de sociale veiligheid met minimaal een 7 (metro) tot maximaal een 8 (bus).

4.03 Uit de Reizigersmonitor 2006 blijkt dat het merendeel van de reizigers in het stad- en streekvervoer landelijk (86,6%) tevreden is en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer als "gemiddeld" of "goed" beoordeeld. Dit blijkt uit het rapportcijfer dat ze eraan geven, namelijk een 7,7. Dit is 0,1 rapportpunt hoger dan de cijfers van 2005 en 2004 en 0,2 rapportpunt hoger dan 2003. De sociale veiligheid tijdens de rit wordt nog hoger gewaardeerd, namelijk met een 8,0. Ook dit cijfer is 0,1 rapportpunt hoger dan in 2005 en 2004 en 0,2 rapportpunt hoger dan 2003.

4.04 Gedurende de jaren blijkt dat busreizigers het meest positief oordelen over de sociale veiligheid van zowel de rit, als het openbaar vervoer in het algemeen. Deze groep wordt gevolgd door de regionale treinreizigers. De metroreizigers zijn van de vier groepen het minst te spreken over de sociale veiligheid, maar geven nog steeds een ruime voldoende. Indien gekeken wordt naar de trend valt een licht positiever oordeel over sociale veiligheid te constateren, alleen de tramreizigers laten een daling zien.

4.05 Uit de Reizigersmonitor 2006 blijkt dat het merendeel van de NS treinreizigers (81%) in 2006 tevreden is over de sociale veiligheid in de trein. In vergelijking tot 2001 - 2004, geeft een

groter percentage een 8 of hoger (goed) voor de sociale veiligheid in de trein. Ook over de veiligheid op de stations wordt steeds positiever gedacht. De gemiddelde waarderingscijfers lopen op van een 7,2 in 2001 naar een 7,5 in 2006 (overdag), en van 5,9 naar 6,4 's avonds.

4.06 Het percentage NS treinreizigers dat in 2006 (15%) slachtoffer is geworden van minimaal één incident is gedaald ten opzichte van 2005 (16%). Het aandeel slachtoffers onder treinreizigers is in de afgelopen jaren niet structureel verbeterd of verslechterd. Het aantal treinreizigers dat ooggetuige is geweest van incidenten, is in 2006 met 23% gelijk gebleven.

4.07 Uit de Reizigersmonitor 2006 blijkt 'drukte' vaak de belangrijkste reden te zijn voor een lage waardering van de sociale veiligheid (behalve bij de metro en trein). Voor alle modaliteiten zijn 'te druk' en 'agressie' als redenen voor een lage waardering van de sociale veiligheid, toegenomen. Voor NS-reizigers staat gebrek aan toezicht op één, gevolgd door rondhangende personen en een te stille omgeving in het station en in de trein. In onderstaande tabel is per modaliteit een top 3 weergegeven van redenen van een lage waardering van de sociale veiligheid in 2006.

	Busreizigers	Tramreizigers	Metroreizigers	Regionale treinreizigers	Treinreiziger (NS)
1.	te druk	te druk	gebrek aan toezicht	te druk	gebrek aan toezicht
2.	Overige redenen	rondhangende personen	rondhangende personen	gebrek aan toezicht	rondhangende personen
3.	agressie	agressie	te druk	rondhangende personen	te rustig/ stil

4.2 Pilot Rotterdam

4.08 In de regio Rotterdam is het sinds eind 2005 mogelijk om in het Rotterdamse metrosysteem van de RET en op de Connexion bussen in de Hoeksche Waard en Voorne Putten te reizen met de OV-chipkaart. De regio is daarmee het eerste gebied in Nederland waar reizen met de OV-Chipkaart mogelijk is en dient als pilot voor de landelijke invoering.

4.09 Op basis van de ervaring in Rotterdam heeft de Minister van V&W een zogenaamd go/ no go-besluit genomen over het ter beschikking stellen van de migratiegelden voor de invoering van de OV-chipkaart in de rest van Nederland. Uit de proeven en ervaring in Rotterdam moest blijken of de invoering op landelijke schaal verantwoord is. Uit de pilot is gebleken dat de reiziger in de

regio Rotterdam de OV-Chipkaart accepteert en dat het systeem gebruiksvriendelijk is, maar nog aanpassingen nodig zijn voor o.a. blinden en slechtzienden. Op basis van deze conclusies (klantoordeel) heeft de minister een go-besluit genomen.

4.10 De pilot in Rotterdam biedt de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de OVCP en de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Hierbij dient echter de kanttekening geplaatst te worden dat het metrosysteem in Rotterdam nog niet volledig is afgesloten door middel van poortjes, aangezien er sprake is van een duaal kaartstelsel en ook reizigers zonder OV-chipkaart gebruik moeten kunnen blijven maken van de metro. Dit leidt ertoe dat ook in de regio Rotterdam nog geen onderzoek gedaan kan worden naar de effecten van de afsluiting van het metrosysteem in combinatie met de chipkaart op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

4.11 Uit de eindrapportage die ten grondslag heeft gelegen aan de go/no go-beslissing van de minister blijkt dat de reizigers de koppeling tussen de OVCP en de sociale veiligheid beperkt ervaren. Ongeveer 42% van de ondervraagde chipkaartgebruikers is het (helemaal) eens met de stelling dat de invoering van de OVCP de veiligheid van het reizen met het OV vergroot, 20% is neutraal en 34% is het hier (helemaal) niet mee eens (4% heeft geen mening/antwoord).³

4.12 De RET heeft tot dusver de volgende waarnemingen gedaan tijdens de pilot (in willekeurige volgorde):

- a Het plaatsen van de poortjes (zonder deze te sluiten) heeft geleid tot een substantiële afname van het aantal zwartrijders (van 15 % naar 8 %). Dit effect is echter aan het wegebben, aangezien de reizigers ontdekt hebben dat de poortjes nog niet volledig gesloten zijn, gemakkelijk op illegale wijze te openen zijn (zowel door gebruik te maken van een vervangend middel voor het kaartje, zoals pinpas, stropdas, etc. of door de noodknop te gebruiken).
- b Bij de poortjes is geen toename geconstateerd van het aantal zakkenrollen.
- c Door het plaatsen van de poortjes is een nieuwe overtreding ontstaan: het forceren van de poortjes om ze te openen (tegen aan trappen en noodknop). Handhavende maatregelen zijn nodig.
- d De RET heeft sinds de invoering van de OVCP haar inzetmodel van toezicht en veiligheid aangepast. RET heeft in tegenstelling tot HTM conducteurs op de trams. Dit zal niet veranderen door de introductie van de OVCP.
- e In Rotterdam is niet gebleken dat de overlast op het station/perron zich verplaatst naar de gebieden buiten de poortjes, zoals andere plaatsen in de stad.
- f In Rotterdam is niet gebleken dat bus- en trampassagiers op grote schaal direct na het inchecken ook weer uitchecken achter in de bus en vervolgens de bus niet verlaten (met andere woorden zwart rijden).

³ Het oordeel van de Rotterdamse reiziger, Onderbouwing van de klantacceptatie t.b.v. het go no go besluit van de Minister, i.o.v. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, De Boer en Larsen & AVV, 19 mei 2006

- g In Rotterdam is gebleken dat er discussies met reizigers kunnen ontstaan over het gebrek aan voordeel van de invoering van de OVCP voor de reiziger.
- h Ook het niet (goed) functioneren van het systeem leidt tot veel irritatie bij reizigers en personeel.

4.13 Eind 2007 kan geconstateerd worden dat de RET op basis van de opgedane ervaringen in de pilot verwacht dat invoering van de OVCP positieve effecten heeft op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. De RET geeft daarbij aan dat effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid pas echt gemeten kunnen worden als het vervoersysteem volledig afgesloten wordt en het OVCP-systeem goed functioneert.

5 De verwachtingen eind 2007

5.01 Eind 2007 zijn de actoren in het OV-veld van mening dat de sociale veiligheid in het openbaar vervoer vergeleken met 2002 aanzienlijk is verbeterd, ondanks het feit dat de OV-chipkaart en poortjes (OVCP) nog niet zijn ingevoerd. In gesprekken is verkend welke verwachtingen bij de betrokken partijen leven ten aanzien van de effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Ook is gevraagd welke maatregelen partijen nemen met het oog op de invoering van de OVCP in relatie tot sociale veiligheid.

5.1 Verwachtingen

5.02 In dit hoofdstuk worden de verwachtingen gepresenteerd die vertegenwoordigers van de OV-sector hebben van de effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid. In eerste instantie worden enkele algemene verwachtingen geformuleerd, vervolgens worden de verwachtingen per vervoersmodaliteit weergegeven. Per modaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde satisfiers (positieve effecten) en dissatisfiers (negatieve effecten). Zowel de positieve als de negatieve verwachtingen zijn in willekeurige volgorde weergegeven. In de opsommingen wordt geen onderscheid gemaakt in de weging van de effecten. De gekozen wijze van presenteren heeft als consequentie dat bepaalde verwachtingen dubbel genoemd worden (voor verschillende modaliteiten) of de ene keer als positief en de andere keer als negatief effect.

5.03 Tijdens het onderzoek is gebleken dat de verwachtingen in Rotterdam (pilotgebied) en in mindere mate Amsterdam hoger gespannen zijn dan in de rest van Nederland. Vooral van het plaatsen van poortjes op de metrostations wordt een positief effect verwacht op de sociale veiligheid in de metro. De eerste ervaringen tijdens de pilot, hoewel van volledige afsluiting nog geen sprake is, wijzen hier ook op.

5.1.1 Algemene verwachtingen

5.04 Ten aanzien van de invoering van de OVCP **in het algemeen** verwachten de respondenten het volgende:

- a De invoering van de OVCP is geen wondermiddel dat de sociale veiligheidsproblematiek zal oplossen, maar is één van de maatregelen uit het maatregelenpakket dat de sociale veiligheid vergroot.
- b De invoering van de chipkaart alléén heeft een beperkt (indirect) effect op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer.
- c De plaatsing van de poortjes heeft het meeste effect op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dit geldt voor metro(-) en trein(stations).
- d De invoering van de OVCP zal beperkt effect hebben op de sociale veiligheid bij de systemen waar geen poortjes geplaatst worden, zoals trams en bussen.

- e De plaatsing van de poortjes is alleen effectief in combinatie met menselijk toezicht bij de poortjes en op het vervoermiddel, een effectieve opvolgingsorganisatie, cameratoezicht en de ruimtelijke inrichting (inclusief beheer).
- f De plaatsing van de poortjes zal kunnen leiden tot een verschuiving van de overlast veroorzakende rondhangende personen (al is dit nog niet gebleken in Rotterdam).
- g De plaatsing van de poortjes zal de sociale veiligheidsproblematiek niet volledig kunnen oplossen, aangezien overlastveroorzakers (personen onder invloed, jongeren, zakkenrollers etc.) gewoon in het bezit kunnen zijn van een geldig vervoerbewijs.
- h De invoering van de OVCP zal met name leiden tot een afname van het aantal calculerende zwartrijders. Een harde kern notoire zwartrijders zal blijven bestaan.
- i In bepaalde delen van het land (landelijk gebied) is sociale veiligheid in het openbaar vervoer geen groot aandachtspunt. Op deze plekken zal de invoering van de OVCP nauwelijks effect hebben op de sociale veiligheid.
- j De onbekendheid met de apparatuur kan leiden tot onrust, frustratie en agressie.
- k Ook als de apparatuur niet naar behoren werkt kan dat leiden tot onrust, frustratie en agressie.

5.1.2 Metro

5.05 Het metrosysteem wordt na invoering van de OVCP een nagenoeg gesloten systeem. Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke positieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de metro:

- a De sociale veiligheid neemt toe in de metro en op de perrons.
- b De afsluiting van het metrosysteem leidt tot een afname van het aantal zwartrijders en daarmee tot minder incidenten.
- c De afsluiting van het metrosysteem leidt tot een afname van rondhangende personen op de perrons.
- d Het plaatsen van de poortjes (in combinatie met andere maatregelen, zoals menselijk toezicht, een ruimtelijke inrichting van het station, cameratoezicht en een achterwacht) leidt tot een gevoel van veiligheid na het passeren van de poortjes op de perrons en in de metro.
- e Het plaatsen van de poortjes leidt tot een afname van de criminaliteit achter de poortjes.
- f Omdat de chipkaart een contactloos vervoerbewijs is, hoeft de kaart niet uit de portemonnee gehaald te worden en vermindert de mogelijkheid om gerold te worden.
- g Omdat er minder zwartrijders in de metro zitten kunnen controleteams meer reizigers controleren in een korter tijdsbestek (een reiziger met een geldig vervoerbewijs kost immers aanzienlijk minder tijd om te controleren dan een zwartrijder). De controles van de vliegende brigades kunnen dus effectiever zijn. Er zullen tijdens de controles minder confrontaties plaatsvinden. Indien een controleur echter een zwartrijder treft is de kans groter dat deze zwartrijder een overlastveroorzaker is.

- 5.06 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke negatieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de metro:
- a De invoering van de OVCP leidt tot onbegrip en frustratie over de nieuwe apparatuur tijdens de invoeringsfase
 - b De invoering van de OVCP leidt tot boosheid en frustratie van de reiziger als de OVCP-apparatuur niet naar behoren werkt.
 - c Niet werkende apparatuur, foutief inchecken en/of reizigers die niet begrijpen hoe de nieuwe apparatuur werkt zorgt voor opstoppingen bij de poortjes. Dit kan leiden tot frustratie en agressie.
 - d Het plaatsen van de poortjes leidt tot een verschuiving van rondhangende personen en de daarmee gepaard gaande overlast naar het gebied voor de poortjes (is in Rotterdam nog niet gebleken).
 - e De ophoping van reizigers bij de in- en uitcheckpunten en de daarbij zichtbare portemonnee biedt meer mogelijkheden voor zakkenrollers.
 - f Het passeren van de poortjes leidt tot vertraging in de afhandeling van grote mensenmassa's na bijvoorbeeld evenementen. Dat kan leiden tot onrust, irritatie en agressie.
 - g De poortjes bieden extra mogelijkheden voor vandalisme.
 - h Veelvuldig misbruik van de noodknop leidt tot een daling van de veiligheidsbeleving.
 - i De poortjes werken belemmerend voor hulpverleningsdiensten en politie, wat kan leiden tot onrust bij de reiziger.
 - j Reizigers krijgen een 'opgesloten gevoel' als zij zich op een perron bevinden dat volledig is afgesloten door poortjes.

5.1.3 Trein

5.07 Op circa 115 treinstations (perrons) worden poortjes geplaatst. Het plaatsen van de poortjes op deze stations leidt ertoe dat circa 90% van de reizigers moet in en/of uitchecken. Onderstaande verwachtingen hebben grotendeels betrekking op de stations waar poortjes worden geplaatst.

- 5.08 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke positieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de trein:
- a De sociale veiligheid neemt toe in de trein en op de perrons.
 - b Het plaatsen van de poortjes op de perrons leidt tot een afname van het aantal zwartrijders. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het strenge boetebeleid van NS geleid heeft tot een significante structurele afname van het aantal zwartrijders. Het is de vraag in hoeverre dit zwartrijpercentages verder verminderd kan worden.
 - c Het plaatsen van poortjes op het station/perron leidt tot een afname van het aantal rondhangende personen op het station/perron.
 - d Het plaatsen van de poortjes (in combinatie met andere maatregelen, zoals menselijk

toezicht, een ruimtelijke inrichting van het station, cameratoezicht en een achterwacht) leidt tot een gevoel van veiligheid na het passeren van de poortjes op de perrons en in de trein.

- e Het plaatsen van de poortjes leidt tot een afname van het aantal incidenten achter de poortjes.
- f Omdat de chipkaart een contactloos vervoerbewijs is, hoeft de kaart niet uit de portemonnee gehaald te worden en vermindert de mogelijkheid om gerold te worden.
- g Omdat er minder zwartrijders in de trein zitten kunnen conducteurs meer reizigers controleren in een korter tijdsbestek (een reiziger met een geldig vervoerbewijs kost immers aanzienlijk minder tijd om te controleren dan een zwartrijder). De controles van de conducteurs kunnen dus effectiever zijn. Er zullen tijdens de controles minder confrontaties plaatsvinden. Indien een controleur echter een zwartrijder treft is de kans groter dat deze zwartrijder een overlastveroorzaker is.

5.09 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke negatieve effecten** van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de trein:

- a De invoering van de OVCP leidt bij de reiziger tot onbegrip en frustratie over de nieuwe apparatuur tijdens de invoeringsfase.
- b De invoering van de OVCP leidt tot boosheid en frustratie van de reiziger als de OVCP-apparatuur niet naar behoren werkt.
- c Niet werkende apparatuur, foutief inchecken en/ of reizigers die niet begrijpen hoe de nieuwe apparatuur werkt zorgen voor opstoppingen bij de poortjes. Dit leidt tot frustratie en agressie.
- d Het plaatsen van de poortjes leidt tot een verplaatsing van rondhangende personen en de daarmee gepaard gaande overlast naar het gebied voor de poortjes, zoals bijvoorbeeld de stationshal en de omgeving van het station.
- e Het passeren van de poortjes leidt tot vertraging in de afhandeling van grote mensenmassa's na bijvoorbeeld evenementen. Dit leidt tot onrust, irritatie en agressie.
- f De poortjes bieden extra mogelijkheden voor vandalisme.
- g Veelvuldig misbruik van de noodknop leidt tot een daling van de veiligheidsbeleving en minder vertrouwen in het systeem.
- h De opstopping van reizigers bij de in- en uitcheckpunten en de daarbij zichtbare portemonnee bieden meer mogelijkheden voor zakkenrollen.
- i De poortjes werken belemmerend voor hulpverleningsdiensten en politie, wat kan leiden tot onrust bij de reiziger.
- j Reizigers ervaren een 'opgesloten gevoel' als zij zich op een perron bevinden dat volledig is afgesloten door poortjes.

5.1.4 Tram

5.10 De tram heeft na de invoering van de OVCP net als nu zowel open (bijvoorbeeld Den

Haag) als gesloten (bijvoorbeeld voor een deel in Amsterdam) instapregimes. De invoering van de OVCP zal hier geen verschil in aanbrengen.

5.11 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke positieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de tram:

- a De sociale veiligheid neemt toe in de tram doordat er geen discussies meer zullen zijn over onbegrip over het zonesysteem.
- b Omdat zwartrijden zichtbaar wordt voor medereizigers in de tram (sociale controle) zullen reizigers eerder reizen met een geldig vervoerbewijs.
- c Omdat de reiziger met de OV-chipkaart bij alle vervoersmodaliteiten kan betalen en de OV-chipkaart waarschijnlijk standaard bij zich heeft is de kans groter dat hij reist met een geldig vervoerbewijs.
- d Indien oplaadapparatuur geplaatst wordt in de tram kan de reiziger alsnog de OV-chipkaart opladen en een kaartje kopen als hij dat bij het instappen nog niet heeft.
- e Omdat de chipkaart een contactloos vervoerbewijs is, hoeft de kaart niet uit de portemonnee gehaald te worden en neemt het risico om gerold te worden af.
- f De OV-chipkaart vervangt de strippenkaart waarmee relatief gemakkelijk gefraudeerd kon worden.

5.12 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke negatieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de tram:

- a Aangezien de OV-chipkaart niet in één oogopslag gelezen kan worden en een kaartje pas in de tram geladen wordt, kunnen geen controles meer plaatsvinden op de halte.
- b De invoering van de OVCP leidt tot onbegrip en frustratie over de nieuwe apparatuur tijdens de invoeringsfase.
- c De invoering van de OVCP leidt tot boosheid en frustratie van de reiziger als de OVCP-apparatuur niet naar behoren werkt.
- d Indien oplaadapparatuur geplaatst wordt op de bus ontstaat de kans op (pinpas)fraude op de bus en op zakkenrollen.
- e De ophoping van reizigers bij de in- en uitcheckpunten en de daarbij zichtbare portemonnee leidt tot een toename van het aantal zakkenrollen.
- f Reizigers kunnen direct na het instappen en inchecken weer uitchecken en in de tram verder reizen zonder geldig vervoerbewijs.

5.1.5 Bus

5.13 Het merendeel van de bussen in Nederland werkt met een gesloten instapregime. Iedere reiziger moet immers voorin bij de buschauffeur instappen en kan pas plaatsnemen nadat de buschauffeur het vervoerbewijs gecontroleerd heeft. Gelede bussen kunnen een open instapregime hebben. Hierbij hoeven de reizigers niet bij de buschauffeur in te stappen. De invoering van de OV-chipkaart verandert niets aan deze situatie. Onderstaande verwachtingen

hebben betrekking op de bussen met een gesloten instapregime.

5.14 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke positieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de bus:

- a De sociale veiligheid neemt toe in de bus doordat er geen discussies meer zullen zijn over onbegrip over tarieven en het zonesysteem.
- b Het is voor de buschauffeur in één keer duidelijk of iemand wel of niet reist met een geldig vervoerbewijs (het horen van de piep).
- c De OV-chipkaart vervangt de vele verschillende soorten kaartjes die de buschauffeur nu moet kunnen herkennen en kunnen lezen.
- d De OV-chipkaart vervangt de strippenkaart waarmee relatief gemakkelijk gefraudeerd kon worden.
- e Omdat zwartrijden zichtbaar wordt voor medereizigers in de bus zullen reizigers eerder reizen met een geldig vervoerbewijs.
- f Omdat de reiziger met de OV-chipkaart bij alle vervoersmodaliteiten kan betalen en de OV-chipkaart waarschijnlijk standaard bij zich heeft is de kans groter dat hij reist met een geldig vervoerbewijs.
- g Omdat de chipkaart een contactloos vervoerbewijs is, hoeft de kaart niet uit de portemonnee gehaald te worden en neemt het risico om gerold te worden af.
- h Indien oplaadapparatuur geplaatst wordt in de bus kan de reiziger alsnog de OV-chipkaart opladen en een kaartje kopen als hij dat bij het instappen nog niet heeft.

5.15 Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren over de **mogelijke negatieve** effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid tijdens het reizen met de bus:

- a Reizigers kunnen direct na het instappen en inchecken weer uitchecken en in de bus verder reizen zonder geldig vervoerbewijs.
- b De invoering van de OVCP leidt tot onbegrip en frustratie over de nieuwe apparatuur tijdens de invoeringsfase.
- c De invoering van de OVCP leidt tot boosheid en frustratie van de reiziger als de OVCP-apparatuur niet naar behoren werkt.
- d Als grote groepen personen tegelijk de bus in komen is het lastig voor de buschauffeur om te controleren of iedereen heeft ingecheckt.
- e De rol van de buschauffeur verandert, aangezien de reiziger zijn vervoerbewijs niet meer aan de buschauffeur aanbiedt, maar aan de scan-apparatuur.
- f Indien oplaadapparatuur geplaatst wordt op de bus ontstaat de kans op (pinpas)fraude op de bus en op zakkenrollen.
- g Aangezien de OV-chipkaart niet in één oogopslag gelezen kan worden en een kaartje pas in de bus geladen wordt, kunnen geen controles plaatsvinden op de halte.

5.16 De OV-actoren verwachten al met al na invoering van de OVCP een beperkte verbetering van de sociale veiligheid als direct gevolg van de invoering van de chipkaart in combinatie met de

poortjes. De verbetering zal met name zichtbaar worden in de gesloten systemen en relatief beperkt invloed hebben op de open systemen. Het effect van de invoering van de OVCP is afhankelijk van de wijze van invoering en de werking van het systeem, als ook van de ruimtelijk-fysieke inpassing van de poortjes en de combinatie met andere maatregelen, zoals het menselijke toezicht en camerabewaking.

5.17 De verwachting is dat door invoering van de OVCP het aantal zwartrijders verder zal verminderen met name in metro en trein en door het plaatsen van poortjes op de perrons. Het directe gevolg hiervan voor de sociale veiligheid is beperkt als de vermindering van zwartrijders vooral de calculerende zwartrijder betreft die bij confrontatie zijn straf accepteert en daardoor geen negatief effect heeft op de sociale veiligheid. De algemene verwachting is dat door het plaatsen van poortjes in metro en treinstations een groep mensen die voor overlast zorgen op perrons en in voertuigen uit het systeem wordt gehouden. Dit is winst aangezien 60% van de overlast veroorzaakt wordt door zwartrijders.

5.2 Maatregelen

5.18 In het kader van de invoering van de OVCP bereiden vervoerders diverse maatregelen voor die een relatie hebben met de sociale veiligheid. Het gaat om een pakket aan maatregelen, waarin de combinatie van maatregelen tot maatwerk leidt. Vervoerders nemen in ieder geval de volgende maatregelen, die kunnen verschillen per modaliteit, lijn en locatie:

- a Het voorbereiden van de plaatsing en het daadwerkelijk plaatsen van de OVCP infrastructuur in voertuigen en op stations en haltes. Bij de metro en de trein is vastgelegd op welke plekken de poortjes geplaatst gaan worden en worden de poortjes ook daadwerkelijk geplaatst. Ook de plaatsing van de in- en uitcheckapparatuur wordt voorbereid. Sociale veiligheid is één van de aandachtspunten bij deze omvangrijke operatie.
- b Het ontwikkelen, aanschaffen en invoeren van nieuwe controleapparatuur voor chauffeurs, conducteurs en toezichthouders. Doel is snel en zonder fouten kunnen vaststellen dat OV-chipkaart is ingecheckt.
- c Het voorbereiden op de consequenties van de invoering van de OVCP op gecombineerde stations waar verschillende vervoermiddelen en verschillende vervoerders elkaar treffen (metro/trein/, NS/regionale vervoerders). Hiertoe dient overleg plaats te vinden tussen de verschillende vervoerders die gebruik maken van hetzelfde station, onder andere over het beleid betreffende het sluiten en openen van de poortjes in het algemeen en in bijzondere situaties (bijvoorbeeld bij defecte poortjes of een noodsituatie).
- d Het voorbereiden van het plaatsen van de poortjes, rekening houdend met de toegankelijkheid van de openbare ruimten (denk aan interwijkverbindingen). De NS heeft voor alle betreffende stations bepaald waar de poortjes geplaatst dienen te worden. De NS heeft bij het kiezen van de locatie van de poortjes ondermeer rekening

gehouden met de sociale veiligheid.

- e Vervoerders bezien of en zo ja hoe de rollen en takenpakketten van de toezichthoudende en serviceverlenende medewerkers aangepast dienen te worden naar aanleiding van de introductie van de OVCP. Hierbij kan zowel gedacht worden aan de toezichthouders en serviceverleners bij de poortjes, als de medewerkers op de trein, tram en bus.
- f De volgende stap is het instrueren en opleiden van het personeel naar aanleiding van mogelijke veranderingen in de rol en het takenpakket. RET heeft hier al uitgebreide ervaring mee.
- g Het communiceren over de invoering van de OVCP en de gevolgen daarvan voor reizigers en medewerkers, met name gedurende de invoeringsfase. Een goede voorlichting kan preventief werken voor het ontstaan van irritaties en confrontaties die de sociale veiligheid aantasten.
- h Vervoerders houden rekening met extra capaciteit tijdens de invoeringsfase voor toezicht, voorlichting en service. Dit speelt vooral bij de gesloten systemen.
- i Partijen beraden zich over de wijzigingen in de invulling van het justitiële vervolgtraject na de invoering van de OVCP.

5.19 Diverse partijen geven aan dat ze een afwachtende houding aannemen bij het treffen van maatregelen, aangezien het exacte tijdstip van invoering van de OVCP niet vaststaat. Er wordt nadrukkelijk gekeken naar de ervaringen bij RET en de NS. Een deel van de maatregelen bevindt zich daarom pas in de voorbereidings- en planningfase en wordt pas geconcretiseerd als duidelijk is wanneer de OVCP definitief ingevoerd gaat worden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

6.01 De sociale veiligheid in het openbaar vervoer is de laatste jaren aanzienlijk verbeterd. Dit blijkt uit de daling van het aantal incidenten en het toegenomen gevoel van veiligheid bij reizigers en medewerkers. De maatregelen in het Aanvalsplan hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Twee maatregelen die veel effect hebben gehad zijn het inzetten van meer toezichthouders en een strenger boetebeleid bij NS. Deze maatregelen hebben het aantal zwartrijders aanzienlijk gereduceerd en daarmee het aantal confrontaties.

6.02 Veel van de verwachtingen die bij de start van het Aanvalsplan SVOV in 2002 in het OV-veld bestonden zijn ingelost door de 19 in praktijk gebrachte maatregelen. De vraag bij veel OV-partijen is, in welke mate invoering van de OVCP (2 van de 3 nog niet ingevoerde maatregelen uit het Aanvalsplan) in aanvulling op 19 maatregelen nog extra winst voor de sociale veiligheid kan opleveren. De 'wet van de afnemende meeropbrengst' is hier van toepassing. De mate waarin deze wet van toepassing is verschilt per modaliteit.

6.03 De OV-sector verwacht dat de introductie van poortjes, in combinatie met andere maatregelen zoals menselijk toezicht en een voor de reiziger prettige ruimtelijke inrichting rondom de poortjes, een positief effect heeft op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Dit geldt alleen voor de metro en de trein waar de poortjes zullen worden toegepast om het systeem af te sluiten. Het aantal overlastveroorzakers (deel van de zwartrijders, zwervers en hangjongeren op perrons) in het OV-systeem kan hierdoor worden verkleind. Hierbij wordt aangetekend dat overlastveroorzakers nooit volledig buiten het openbaar vervoer kunnen worden gehouden. Overlastveroorzakers vinden toch een ingang of hebben gewoon een geldig vervoerbewijs (OV-chipkaart).

6.04 De chipkaart wordt gezien als een betaalmiddel en vervoerbewijs en als een sleutel om de poortjes te openen. Van de chipkaart zelf worden beperkt positieve effecten verwacht op de sociale veiligheid. Als belangrijkste voordeel wordt gezien dat de chipkaart de bestaande onduidelijkheid over de geldigheid van het vervoerbewijs (veelal veroorzaakt door de grote diversiteit aan vervoerbewijzen en door onduidelijkheid over het zonesysteem) voor een belangrijk deel wegneemt waardoor het aantal discussies bij controle zal verminderen.

6.05 De verwachting is dat als het systeem niet goed functioneert de introductie van de OVCP tot ergernis bij de reizigers gaat leiden. Dit kan uitmonden in confrontaties met medewerkers, met mogelijke negatieve effecten op de sociale veiligheid tot gevolg.

6.06 De te verwachten winst van de OVCP voor de sociale veiligheid in metro en trein is door

de OV-partijen nog niet in meetbare termen geformuleerd. Alleen de NS heeft als prestatie-indicator geformuleerd dat tenminste 70% van de reizigers en medewerkers na introductie van de OVCP van oordeel moeten zijn dat de sociale veiligheid hierdoor verbeterd is. Aan terugdringing van het aantal incidenten zijn geen prestatie-indicatoren gekoppeld. Wel heeft NS om het aantal incidenten terug te dringen de controlekans op 90% gesteld.

6.07 De verwachtingen inzake de effecten van de invoering van de OVCP op de sociale veiligheid waren in 2002 nauwelijks onderbouwd door gericht onderzoek.

6.08 De verwachtingen van het OV-veld, zoals opgenomen in deze rapportage, zijn gestoeld op een inschatting van het toekomstig gedrag van reizigers na invoering van de OVCP. Evenals in 2002 zijn geen resultaten van sociaalpsychologisch onderzoek en onderzoek naar de relatie tussen de invoering van de OVCP en de sociale veiligheid gebruikt om deze verwachtingen te staven. Het OV-veld is zich, ondanks de enorme opgebouwde praktijkkennis van reizigersgedrag, bewust dat de uitgesproken verwachtingen inschattingen betreffen die niet gebaseerd zijn op inzichten en feiten uit onderzoek.

6.09 In de meerjarenplannen van de OV-autoriteiten en de bestuursovereenkomsten tussen de decentrale overheden en de vervoerders zijn geen expliciete doelstellingen geformuleerd voor vergroting van de sociale veiligheid door invoering van de OVCP. Er zijn wel doelstellingen geformuleerd voor het verhogen van de sociale veiligheid in het algemeen, maar er is geen specificatie aangebracht voor de invoering van de OVCP. Hierbij dient aangetekend te worden dat het lastig is om te meten door welke maatregel de sociale veiligheid nu daadwerkelijk is verbeterd. Het gaat in de praktijk immers vaak om een pakket aan maatregelen, waarbij het moeilijk is om de effecten van een bepaalde maatregel daaruit te lichten.

6.10 De verwachtingen inzake de verbetering van de sociale veiligheid werden in 2002 nadrukkelijk in verband gebracht met het afnemen van het aantal zwartrijders. Wij wijzen erop dat het afnemen van het aantal calculerende zwartrijders echter niet direct hoeft te leiden tot een verhoging van de sociale veiligheid. De plaatsing van de poortjes en de invoering van de chipkaart zal met name deze calculerende zwartrijders 'dwingen' tot betalen. De calculerende zwartrijder is echter niet vaak degene die bij confrontatie met de controleur voor sociaal onveilige situaties zorgt. Het zijn juist de overlastveroorzakers die (notoire) zwartrijders blijken te zijn (50% van de overlastveroorzakers is noitooir zwartrijder). Dergelijke noitooir overlastveroorzakers/zwartrijders zullen op zoek gaan naar een manier om zwart te kunnen blijven rijden. Door plaatsing van de poortjes zal deze groep in metro en trein wel kleiner worden. Vervoerders kunnen vervolgens meer aandacht besteden aan de aanpak van deze harde kern van zwartrijders en andere overlastveroorzakers die de sociale veiligheid in gevaar brengen.

6.11 De aanpak van sociale onveiligheid is geen optelsom van individuele maatregelen. Maatregelen die genomen worden op het gebied van sociale veiligheid moeten met elkaar

samenhangen. Zo is het plaatsen van poortjes of het ophangen van een camera alleen niet voldoende. Het effect op de sociale veiligheid (in deze voorbeelden) is pas zichtbaar als de poortjes en cameratoezicht worden toegepast in een voor reizigers aangename ruimtelijke omgeving en als aanvulling op menselijk toezicht en niet als vervanging daarvan. Ook zullen er goede afspraken met politie en justitie moeten worden gemaakt over de opvolging van incidenten en vervolging van de daders. In de praktijk blijkt dat het effect van de te nemen maatregelen het grootst is als deze op elkaar zijn afgestemd en vanuit een ketenbenadering zijn vormgegeven.

6.12 De OVCP zal van invloed zijn op de top 3 van redenen van een lage waardering van de sociale veiligheid (2006). De gekleurde vlakken betreffen de redenen waarop de OVCP naar verwachting een positief effect zal hebben. De OVCP beïnvloedt de reden voor een lage waardering van de sociale veiligheid 'te druk' niet in positieve zin. Wellicht beïnvloedt de OVCP de drukte wel in negatieve zin, door congestie bij de poortjes en in- en uitcheckpunten. De tabel ondersteunt de conclusie dat de positieve impact van de OVCP het grootst is voor metro en trein.

	Busreizigers	Tramreizigers	Metroreizigers	Regionale treinreizigers	Treinreiziger (NS)
1.	te druk	te druk	gebrek aan toezicht	te druk	gebrek aan toezicht
2.	overige redenen	rondhangende personen	rondhangende personen	gebrek aan toezicht	rondhangende personen
3.	agressie	agressie	te druk	rondhangende personen	te rustig/stil

6.2 Aanbevelingen

6.13 Teneinde het effect van de OVCP op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer zo groot mogelijk te laten zijn, doen wij de volgende aanbevelingen.

6.14 Stel hoge eisen aan de betrouwbaarheid van het systeem en laat de sociale veiligheid nadrukkelijk een rol spelen bij de timing en de wijze van invoering van de OVCP. Belangrijkste is immers dat de gerealiseerde winst van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer wordt geconsolideerd en bij voorkeur wordt uitgebreid. De OVCP biedt hier mogelijkheden voor maar brengt ook een aantal risico's met zich mee die vooral in de introductieperiode nadrukkelijk om aandacht vragen van de OV-bedrijven en OV-autoriteiten. Een slecht functionerend systeem heeft negatieve gevolgen voor de sociale veiligheid.

6.15 Introduceer de poortjes in metro- en treinstations alleen in combinatie met een goed

georganiseerde reactieorganisatie van de vervoerder in samenwerking met de politie, met menselijk en camera toezicht en voor de reiziger aangename inrichting van stations, haltes en voorzieningen (licht, schoon, overzichtelijk, etc.).

6.16 Ga als OV-autoriteit en vervoerbedrijf uit van realistische verwachtingen ten aanzien van de bijdrage die OVCP kan leveren aan het verbeteren van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Leg bij de invoering van de OVCP het accent op plaatsing van de poortjes op metro- en treinstations.

6.17 Voer medio 2009 (of eerder als onderdeel van de pilot Rotterdam) onderzoek uit naar de effecten van het plaatsen van poortjes op stations/perrons op de objectieve en subjectieve veiligheid van reizigers. Voor de hand ligt in de Reizigersmonitor en het Klanttevredenheids-onderzoek van de NS extra vragen gerelateerd aan de invoering van de OVCP en de sociale veiligheid op te nemen. Hoewel het effect van individuele maatregelen moeilijk is te isoleren moet het mogelijk zijn een omgeving in te richten waar in de praktijk onderzoek kan worden gedaan naar de effecten van OVCP op de sociale veiligheid. De inzichten die hier worden opgedaan moeten beschikbaar komen voor alle vervoerders en OV-autoriteiten. Het Platform Sociale Veiligheid kan hierbij een rol spelen. Onderzoeksonderwerpen zijn onder andere:

- a Gevoel van veiligheid bij reizigers op perron en in het voertuig.
- b Het aantal incidenten en oorzaken daarvan.
- c Verschuiving van overlastveroorzakers naar andere delen van station of wijk.
- d Mogelijkheden/noodzaak om door invoering van OVCP nieuwe toezichtarrangementen te ontwikkelen (bijvoorbeeld verschuiving van toezicht naar serviceverlening).

6.18 Geef tijdens de invoeringsfase van de OVCP het Platform Sociale Veiligheid de opdracht de invoering van de OVCP vanuit het perspectief van sociale veiligheid te bewaken en kennis hieromtrent te delen.

6.19 Maak bij het formuleren en implementeren van beleid duidelijk onderscheid tussen bus, tram, metro en trein. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het gebied (stedelijk of regionaal) en het tijdstip (overdag, avond, 's nachts) waarop het vervoer plaatsvindt. Het OVCP vraagstuk in relatie tot sociale veiligheid verschilt tussen modaliteiten en daarmee verschillen ook de oplossingsrichtingen.

6.20 Bereid de medewerkers goed voor op de komst van de OVCP. Zorg voor goede procedures en instructie van medewerkers (bijvoorbeeld conducteurs, toezichthouders, buschauffeurs en trambestuurders) die te maken krijgen met de OVCP. Onderwerpen zijn de manier waarop de chipkaart wordt gecontroleerd (denk aan buschauffeurs) en de bejegening van zwartrijders en overlastveroorzakers bij de poortjes. De manier van optreden van personeel is een belangrijke factor bij de verbetering van de sociale veiligheid.

6.21 Houd bij de publiekscampagnes in het kader van de invoering van de OVCP nadrukkelijk

rekening met aspecten van sociale veiligheid. Creëer bij deze campagnes reële verwachtingen ten aanzien van de verbetering van de sociale veiligheid. Besteed aandacht aan de aanwezigheid van toezichthouders bij de poortjes, de wijze van controleren en de manier waarop de abonneementhouders moeten in- en uitchecken (met het oog op voorbeeldgedrag in tram en bus). Betrek de medewerkers bij de campagnes.

6.22 Zorg voor goede afstemming tussen verschillende vervoerders op de zogenaamde gecombineerde stations. Voorkom dat onduidelijkheid voor reizigers en stagnerende reizigersstromen de sociale veiligheid in gevaar brengen.

6.23 Start een gecoördineerd overleg met politie, brandweer, andere hulpverleners en justitie over de gevolgen van de OVCP voor de veiligheid in de publieke ruimte. Denk hierbij aan toegang voor politie en hulpverleners op gesloten perrons, bestraffing vandalisme poortjes, afhandeling grote reizigersstromen bij evenementen en verplaatsing overlastveroorzakers.

6.24 Houd ook vanuit oogpunt van de sociale veiligheid rekening met extra personeel voor toezicht en met name serviceverlening tijdens de duale (invoerings)fase van de OVCP.

A Leden begeleidingscommissie

Voor het onderzoek is een brede begeleidingscommissie samengesteld. Deze bestaat uit:

- Connexxion: Ewoud Modderman
- Kennisplatform Verkeer & Vervoer: Guy Hermans
- Ministerie Verkeer & Waterstaat: Abel Zomerman en Erik van der Veen
- MOBIS: Arjan Vaandrager
- NS: Tjibbe Spoelstra/John Dietz
- RET: Eiso Broersma
- Stadsregio Amsterdam (namens SKVV): Rein de Haas

B Respondenten

In het kader van dit onderzoek hebben wij de volgende respondenten gesproken:

- Arriva: Jan Politiek
- Connexxion: Ewoud Modderman
- FNV Bondgenoten: Rob Elberse
- GVB: Jan Wessemius
- Hermesgroep: Rein Snijder
- HTM: Paul Peters en Bernetta Harting
- Kennisplatform V&V: Guy Hermans
- Ministerie van V&W: Eric van der Veen en Abel Zommerman
- MOBIS: Arjan Vaandrager
- NS: Tjibbe Spoelstra, John Dietz, Edwin Böhmermann, Frank Reitsma en Henk Jacobs
- OV-bureau Limburg: Piet Lemmerling
- ProRail: Paul Vlaardingerbroek
- Provincie Gelderland: Mirjam Salomé
- RET: Pedro Peters en Johan Taal
- ROVER: Rikus Spithorst
- Stadsregio Amsterdam / SKVV: Rein de Haas
- Veiligheidsteam Amsterdam: Marianne Carpay en Yska Visser
- Vertegenwoordiger DO's: Simon Renzema

In het kader van dit onderzoek hebben wij input gekregen van:

- Boud Geerdens - OV-bedrijf Groningen - Drenthe