

Vervolgevaluatie sociale veiligheid op en rond het spoor

ONDERZOEK MAATREGELENPAKKET VERBETERING SOCIALE
VEILIGHEID IN TREINEN EN OP STATIONS

Jolijn Broekhuizen
Shanna Mehlbaum
Maaïke van Kapel



Vervolgevaluatie sociale veiligheid op en rond het spoor

ONDERZOEK MAATREGELENPAKKET VERBETERING SOCIALE VEILIGHEID
IN TREINEN EN OP STATIONS

Jolijn Broekhuizen
Shanna Mehlbaum
Maaike van Kapel

Met medewerking van:
Ahmed Hamdi
Lars Kleijne

Utrecht, september 2017

inhoud

Managementsamenvatting	4		
1	Aanleiding en probleemstelling	4	
2	Onderzoeksmethode en – opzet	5	
3	Ontwikkeling sociale veiligheid	6	
4	Stand van zaken implementatie	7	
5	Invloed van maatregelen op sociale veiligheid	9	
6	Kansrijke aanpassingen	13	
7	Conclusie	14	
Management summary	15		
1	Reason and problem definition	15	
2	Research method and set-up	16	
3	The development of social safety	17	
4	The current status of the implementation	18	
5	The influence of measures on social safety	20	
6	Adjustments likely to succeed	24	
7	Conclusion	25	
1 Inleiding	26		
1.1	Aanleiding	26	
1.2	Situatie begin 2016: Bevindingen van de quickscan	27	
1.3	Probleemstelling	28	
1.4	Evaluatiebenadering	28	
1.5	Methoden van onderzoek	29	
1.6	Datatriangulatie	31	
1.7	Beperkingen van het onderzoek	32	
1.8	Leeswijzer	32	
2 Ontwikkelingen in sociale veiligheid op en rond het spoor	33		
2.1	Inleiding	33	
2.2	Ontwikkelingen in objectieve veiligheid	33	
2.3	Ontwikkelingen in subjectieve veiligheid	39	
2.4	Reflectie op ontwikkeling objectieve en subjectieve veiligheid	43	
2.5	Samenvatting van bevindingen	45	
3 Maatregel 1 Extra ondersteuning op de trein op de risicolijnen en risicomomenten (dubbele bemensing)	47		
3.1	Beschrijving maatregel	47	
3.2	Implementatie	48	
3.3	Uitvoering	48	
3.4	Relatie met sociale veiligheid	49	
3.5	Mogelijke aanpassingen	52	
3.6	Samenvatting van bevindingen	53	
4 Maatregel 2a Meer cameratoezicht op stations	55		
4.1	Beschrijving maatregel	55	
4.2	Implementatie	55	
4.3	Uitvoering	56	
4.4	Relatie met sociale veiligheid	56	
4.5	Mogelijke aanpassingen	59	
4.6	Samenvatting van bevindingen	59	
5 Maatregel 2b Proef met beeldschermen	62		
5.1	Beschrijving maatregel	62	
5.2	Implementatie	62	
5.3	Uitvoering	63	
5.4	Relatie met sociale veiligheid	63	
5.5	Samenvatting van bevindingen	64	
6 Maatregel 3 Cameratoezicht in treinen	66		
6.1	Beschrijving maatregel	66	

6.2	Implementatie	66	10.3	Uitvoering	93
6.3	Uitvoering	67	10.4	Relatie sociale veiligheid	94
6.4	Relatie met sociale veiligheid	67	10.5	Mogelijke aanpassingen	94
6.5	Mogelijke aanpassingen	69	10.6	Samenvatting van bevindingen	95
6.6	Samenvatting van bevindingen	69			
7	Maatregel 4 Versneld in gebruik nemen van de ov-chipkaarttoegangspoortjes	71	11	Maatregel 8 Inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers	96
7.1	Beschrijving maatregel	71	11.1	Beschrijving maatregel	96
7.2	Implementatie	71	11.2	Implementatie	96
7.3	Uitvoering	72	11.3	Uitvoering	97
7.4	Relatie met sociale veiligheid	73	11.4	Relatie met sociale veiligheid	99
7.5	Mogelijke aanpassingen	75	11.5	Mogelijke aanpassingen	99
7.6	Samenvatting van bevindingen	75	11.6	Samenvatting van bevindingen	100
8	Maatregel 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie	78	12	Conclusie	101
8.1	Beschrijving maatregel	78	12.1	Ontwikkeling sociale veiligheid	101
8.2	Implementatie	79	12.2	Stand van zaken implementatie	102
8.3	Uitvoering	79	12.3	Invloed van maatregelen op sociale veiligheid	102
8.4	Relatie met sociale veiligheid	82	12.4	Kansrijke aanpassingen	104
8.5	Mogelijke aanpassingen	83	12.5	Tot slot	105
8.6	Samenvatting van bevindingen	84			
9	Maatregel 6 Versneld invoeren stationsverbod	86		Literatuuroverzicht	106
9.1	Beschrijving maatregel	86		Bijlage A Overzicht leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep	108
9.2	Implementatie	86		Bijlage B Overzicht hoofd – en deelvragen	109
9.3	Uitvoering	86		Bijlage C Methodologische verantwoording	110
9.4	Relatie sociale veiligheid	88		Bijlage D Overzicht respondenten	116
9.5	Mogelijke aanpassingen	89		Bijlage E Tabellenoverzicht hoofdstuk 2	117
9.6	Samenvatting van bevindingen	90		Bijlage F Tabellenoverzicht reizigersonderzoek	119
10	Maatregel 7 Lik-op-stukaanpak bij overtredingen	92		Bijlage G Beschrijvingen drie casussen	127
10.1	Beschrijving maatregel	92			
10.2	Implementatie	92			

1 Aanleiding en probleemstelling

In deze vervolgevaluatie staat het pakket centraal van extra maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de sociale veiligheid op en rond het spoor. Sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat al sinds de jaren negentig op de politieke agenda, maar de directe aanleiding voor deze extra en versnelde maatregelen was een ernstig geweldsincident waarbij een NS-conductrice zwaar mishandeld is in de trein. In maart 2015 hebben het Rijk, NS, ProRail en vakbonden acht extra en versnelde maatregelen afgesproken om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren:

1. extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten;
2. meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen;
3. cameratoezicht in treinen;
4. versneld in gebruik nemen van de ov-chipkaarttoegangspoortjes;
5. intensivering van de samenwerking tussen NS en politie;
6. stationsverbod versneld invoeren;
7. lik-op-stukaanpak bij overtredingen;
8. inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers.

Begin 2016 heeft DSP-groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatiecentrum (WODC) een quickscan uitgevoerd waarin is gekeken naar de stand van zaken rondom deze maatregelen (implementatie) en de eerste resultaten.¹ Ten tijde van deze quickscan waren de maatregelen echter zeer recent of nog niet (volledig) geïmplementeerd, waardoor er nog weinig uitspraken mogelijk waren over

de resultaten van het beleid en het effect op de sociale veiligheid. Om deze reden heeft toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur tijdens het algemeen overleg over sociale veiligheid in het openbaar vervoer van 13 september 2016 aangekondigd dat hij een vervolg op de quickscan zal laten uitvoeren. Naar aanleiding hiervan heeft het WODC aan het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven om deze vervolgevaluatie uit te voeren.

Het doel van deze vervolgevaluatie is inzicht te geven in de mate van implementatie van de acht maatregelen en in de ontwikkelingen in (subjectieve en objectieve) sociale veiligheid in de afgelopen jaren. Daarnaast kijken we in hoeverre de acht maatregelen invloed hebben op de sociale veiligheid.

De probleemstelling van de vervolgevaluatie is:

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de sociale veiligheid op en rond het spoor, hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid zich sinds de invoering van de maatregelen ontwikkeld, en wat is te concluderen over de invloed van de maatregelen?

Deze probleemstelling is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid op en rond het spoor zich ontwikkeld in de periode 2014 – 2016?
2. Wat is de actuele stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen?
3. In hoeverre is de inzet van de acht maatregelen (apart en gezamenlijk) te relateren aan de (eventueel) gevonden ontwikkelingen van de subjectieve en objectieve veiligheid?

¹ Abraham et al., 2016.

4. In hoeverre zijn aanpassingen gewenst om een grotere invloed op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te realiseren?

In deze samenvatting bespreken we de bevindingen uit deze vervolgevaluatie per onderzoeksvraag. Eerst gaan we echter in op de gehanteerde onderzoeksmethode en –opzet (paragraaf 2). Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van sociale veiligheid (paragraaf 3), de implementatie (paragraaf 4), de invloed op de sociale veiligheid (paragraaf 5) en enkele kansrijke aanpassingen (paragraaf 6). We sluiten de samenvatting af met een concluderende paragraaf.

2 Onderzoeksmethode en – opzet

Realistische evaluatiemethode

De acht maatregelen vinden niet plaats in een vacuüm, maar in samenhang met andere interventies. Tal van interne en externe factoren en omstandigheden beïnvloeden het effect ervan. Bij elk station spelen andere contextfactoren een rol en is er een verschil in de geïmplementeerde maatregelen. Vanwege deze gefragmenteerde implementatie van de maatregelen en het ontbreken van afgebakende SMART-geformuleerde doelstellingen² is een klassieke evaluatiemethode, die uitgaat van een (quasi)-experimenteel design met een voor – en nameting en een controlegroep, voor dit onderzoek niet mogelijk.

We hebben daarom gekozen voor een realistische evaluatiemethode. Deze benadering gaat ervan uit dat de uitkomst van een interventie afhangt van de werking van het achterliggende mechanisme in combinatie met de context waarin de interventie plaatsvindt. We hebben in deze studie voor alle maatregelen in het pakket gekeken naar het achterliggende mechanisme, naar de rol die de context speelt bij het in werking treden van deze mechanismen en in hoeverre het *aannemelijk* is dat de maatregel invloed heeft op de sociale veiligheid. Vanwege de focus op de context en het mechanisme biedt de

realistische evaluatiemethode extra inzicht in hoe en waardoor de maatregelen werken en welke verbeteringen er mogelijk zijn om het gewenste effect te bereiken.

Een ander voordeel van deze methode is dat, zelfs als maatregelen nog niet (volledig) geïmplementeerd zijn ten tijde van de evaluatie, er al een goed inzicht te geven is in de waarschijnlijke invloed van de maatregelen op de sociale veiligheid.

Beperkingen data en datatriangulatie

Bij het gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen voor analyses zijn bij dit onderzoek kanttekeningen te plaatsen. Bij kwalitatief onderzoek is het niet goed mogelijk om een representatief beeld te schetsen, want hiertoe zouden vele personen geïnterviewd moeten worden, hetgeen in het kader van dit onderzoek te tijdsintensief en omvangrijk zou zijn. Bij kwantitatieve methoden, zoals het analyseren van incidentenregistraties, beïnvloeden naast de maatregelen ook andere factoren het aantal geregistreerde incidenten. Zulke factoren zijn bijvoorbeeld de meldings – en aangiftebereidheid en de inzet van handhavers. Bovendien is het mogelijk dat door de maatregelen een beter zicht ontstaat op de incidenten, waardoor deze meer geregistreerd worden. Tot slot kan een stabiele situatie, het gelijk blijven van het aantal geregistreerde incidenten, eigenlijk een positief resultaat betreffen. Het is immers mogelijk dat zonder ingrijpen een verslechtering van de situatie had plaatsgevonden.

In deze evaluatie gebruiken we meer dan één dataverzamelingsmethode: datatriangulatie. Deze datatriangulatie betekent in dit onderzoek niet alleen dat we kwalitatieve én kwantitatieve bronnen raadplegen, maar ook dat we verschillende kwalitatieve en verschillende kwantitatieve bronnen in de analyse meenemen. Dit zorgt ervoor dat de informatie die deze vervolgevaluatie oplevert meer betrouwbaar is. Als bijvoorbeeld uit verschillende bronnen dezelfde bevinding komt, dan is het zeer aannemelijk dat het een betrouwbare bevinding betreft.

2 Dit wil zeggen dat de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden zijn.

Opzet onderzoek

Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzoeksmethoden die we hebben gebruikt om de vier onderzoeksvragen te beantwoorden. Ook hebben we gebruikgemaakt van de literatuurstudie die in de in 2016 verrichte quickscan³ is uitgevoerd.

Tabel 1 overzicht onderzoeksmethoden per fase en per onderzoeksvraag

Overzicht	Fase 1	Fase 2	Fase 3		
Onderzoeksvragen	Docu- men- -analyse	Negen- tien inter- views	Analyse beschikbare kwantitati- ve gegevens	Drie casusstudies: analyse cijfers, groeps gesprekken, enquête reizigers	Twee focus groe- pen)
1. Ontwikkeling sociale veiligheid	X		X		
2. Actuele stand van zaken acht maatregelen	X	X		X	X
3. Relatie acht maatregelen en ontwikkelingen sociale veiligheid	X	X		X	X
4. Gewenste aanpassingen		X		X	X

Deze vervolgevaluatie richt zich enkel op de acht genoemde maatregelen en is uitgevoerd in de periode februari tot en met mei 2017. We hebben voor deze vervolgevaluatie alleen gekeken naar de sociale veiligheid op NS-stations en – treinen en de ervaring van NS-medewerkers en – reizigers. Gegevens en ervaringen van medewerkers van andere concessiehouders zijn in dit onderzoek niet meegenomen, omdat de maatregelen enkel op de NS gericht zijn, al zullen andere vervoerders mogelijk wel iets merken van bijvoorbeeld gesloten toegangspoortjes en cameratoezicht op het station. Deze vervolgevaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie en de voorlopige resultaten zijn ter feitelijke controle voorgelegd aan een klankbordgroep.

3 Ontwikkeling sociale veiligheid

Hoewel de directe aanleiding van het maatregelenpakket een ernstig incident van agressie en geweld was, hebben de nieuwe maatregelen een breder doel, namelijk meer sociale veiligheid voor NS-medewerkers en reizigers. Hierbij gaat het naast het terugdringen van het aantal fysieke geweldsincidenten ook om het verhogen van de objectieve veiligheid in brede zin (aantal incidenten) en het verhogen van de subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoelens). In het onderzoek hebben we daarom ook in brede zin gekeken naar de ontwikkeling van objectieve en subjectieve veiligheid tussen 2014 en 2016.

Ontwikkeling objectieve veiligheid

Het aantal geregistreerde incidenten en meldingen van fysieke agressie en geweld tegen NS-personeel is afgenomen tussen 2014 en 2016 (tabel 2). De verbetering is vooral te zien na 22.00 uur in de trein. Uit deze vervolgevaluatie blijkt ook dat de meldingsbereidheid van fysieke geweldsincidenten onder medewerkers hoog is, waardoor het aannemelijk is dat het aantal fysieke geweldsincidenten daadwerkelijk is afgenomen. Het aantal geregistreerde incidenten en meldingen van verbale agressie is daarentegen toegenomen.

Tabel 2 Totaal aantal geregistreerde incidenten en meldingen van agressie en geweld 2014-2016*

	2014	2015	2016	% 2016 t.o.v.2014
Geregistreerde incidenten fysieke agressie en geweld	628	544	579	-8%
Meldingen fysieke agressie en geweld door personeel NS Reizigers	774	642	690	-11%
waarvan letselgevallen	220	189	188	-15%
Geregistreerde incidenten verbale agressie	1.410	1.565	1.747	+24%
Meldingen verbale agressie door personeel NS Reizigers	1.180	1.304	1.223	+4%

* Let op: er kunnen meerdere meldingen zijn van één incident. Bron: NS

Bij andere categorieën van incidenten zien we dat de registratie is toegenomen tussen 2014 en 2016 (tabel 3). De sterkste toename is er in het aantal geregistreerde overlastincidenten. Het gaat hier vooral om een toename van registraties van bedelen in de trein, vermoedelijk door zogenaamde ‘zakdoekjesleggers’: mensen die in de trein bedelen door briefjes en pakjes zakdoekjes uit te delen aan reizigers met het verzoek de zakdoekjes te kopen. NS heeft aangegeven dat hier gericht extra inzet op heeft plaatsgevonden, waardoor er waarschijnlijk (deels) sprake is van een registratie-effect.⁴

Tabel 3 Totaal aantal geregistreerde incidenten van diefstal en zakkenrollerij, overlast en vandalisme, 2014-2016*

	2014	2015	2016	% 2016 t.o.v.2014
Diefstal en zakkenrollerij	1.672	1.909	2.135	+28%
Overlast	6.611	8.333	12.193	+84%
Vandalisme	488	559	575	+18%

* Bron: NS

Ontwikkeling subjectieve veiligheid

Inzicht in de ontwikkeling van subjectieve veiligheid verkregen we uit verschillende bronnen: data van (periodieke) enquêtes en monitoren van de NS en Prorail, eerder onderzoek en een voor deze evaluatie op drie stations uitgevoerd reizigersonderzoek.

Uit onderzoeken van de Universiteit Utrecht⁵ en Meet4research (2016) blijkt dat NS-medewerkers zich over het algemeen relatief veilig voelen. Later op de avond en 's nachts is het veiligheidsgevoel wel lager dan overdag. Tussen 2015 en 2016 zijn de veiligheidsgevoelens van NS-medewerkers nagenoeg gelijk gebleven.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek en de Stationsbelevingsmonitor, die periodiek worden uitgevoerd, kunnen we opmaken dat reizigers zich over het algemeen veilig

voelen in de trein en op het station en dat het veiligheidsgevoel van reizigers in de afgelopen jaren verbeterd is. Uit het reizigersonderzoek op de drie casusstations komt ook naar voren dat het merendeel van de reizigers zich veilig voelt. Wel valt op dat reizigers zich op het station iets minder veilig voelen dan in de trein.

4 Stand van zaken implementatie

De eerste maatregel betreft de extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten. Ten tijde van deze evaluatie zijn de Nachtnet – en Early Birdtreinen⁶ dubbel bemnst. De verwachting is dat dubbele bemensing van treinen op donderdag, vrijdag en zaterdag na 22.00 uur in het tweede kwartaal van 2017 (vanaf 12 juni) geïmplementeerd is. Op de overige dagen worden flexibele teams Veiligheid & Service informatie-gestuurd ingezet vanaf 22.00 uur. De maatregel is dus volgens planning geïmplementeerd.

De tweede maatregel betreft meer cameratoezicht op stations. Ten tijde van deze evaluatie hebben dertig stations camera's gekregen: op 27 stations zijn dit permanente camera's en op drie stations tijdelijke camera's. Dit is los van de vijftig grote stations die onafhankelijk van het maatregelenpakket camera's hebben. De maatregel is (vertraagd) geïmplementeerd.

Het tweede deel van de tweede maatregel betreft een proef op station Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen met beeldschermen waarop mensen onder andere kunnen zien wat de camera registreert. Voor de evaluatie van de pilot met beeldschermen zijn drie metingen gehouden.⁷ Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is besloten om voornamelijk de proef met beeldschermen niet verder uit te breiden naar andere stations. ProRail bespreekt met het ministerie van Infrastructuur en Milieu hoe lang de beeldschermen nog blijven hangen op de pilotstations. De maatregel is dus uitgevoerd en geëvalueerd.

4 Het aantal registraties hangt niet alleen af van het feitelijke aantal incidenten, maar ook van andere factoren, zoals de inzet van handhavers. Extra inzet zal in eerste instantie leiden tot een toename van registraties. Pas later is het aannemelijk dat er een afname plaatsvindt.

5 Grimmelikhuijsen & Van Harten, 2016.

6 Treinen op het nachtnet in de Randstad en een bepaald aantal eerste treinen (early birds) op de zondagmorgen.

7 Flight, 2016

Maatregel 3 betreft het plaatsen van camera's door NS in de treinen die nieuw worden aangeschaft en in bestaande treinen op het moment dat ze een opknopbeurt krijgen. In mei 2017 had ongeveer een derde van de treinen cameratoezicht, het gaat om 229 treinsamenstellingen. Naar verwachting zijn in 2024 alle treinen voorzien van camera's. Het was de bedoeling dat eind 2016 treinen camera's zouden hebben die ook live uitgekeken kunnen worden. Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat er in 2017 een pilot uitgevoerd gaat worden met het op afstand ophalen van de cameragegevens. De maatregel is dus gedeeltelijk geïmplementeerd en verdere implementatie van deze maatregel verloopt volgens planning.

De vierde maatregel houdt in dat NS de toegangspoortjes op stations zo snel mogelijk in gebruik gaat nemen. Om misbruik van de poortjes te voorkomen, zet NS op risicotijden beveiligingspersoneel in om direct te kunnen handhaven. Hiermee kan voorkomen worden dat mensen door de poortjes gaan zonder geldig vervoersbewijs. Ten tijde van de evaluatie zijn de poortjes op 70 stations gesloten. De verwachting is dat dit er eind 2017 76 zijn, van de destijds geplande 82. Sleutelrespondenten van NS geven aan dat de poortjes op stations waar versnelde sluiting mogelijk is inmiddels gesloten zijn of binnenkort gesloten worden. Versnelling bij de overgebleven stations is volgens hen niet mogelijk. De maatregel is dus, zover mogelijk, geïmplementeerd.

De vijfde maatregel bestaat uit drie onderdelen die moeten leiden tot een intensivering van de samenwerking van de politie met NS. Ten eerste de extra inzet van politie in treinen en op stations waar het grootste risico is op agressie én het als 'prioriteit-1' oppakken van een melding van agressie en geweld op het spoor. Ten tweede gaat het om de gerichte extra aanwezigheid van politie op grote stations. Ten derde is er structureel strategisch overleg tussen NS en politie. Ten tijde van de evaluatie zijn er twintig gebiedsagenten aangesteld die ingezet kunnen worden op 22 door NS en de politie gezamenlijk geïdentificeerde probleemstations. Er wordt gericht extra fte ingezet bij gezamenlijke acties met NS. Er vindt meer onderlinge informatie-uitwisseling plaats en er is structureel overleg gerealiseerd tussen politie en NS op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Ook is de functie 'gebiedsagent' sinds 1 juli 2016 een vaste aanstelling geworden bij de Landelijke Eenheid. De maatregel is dus volgens planning geïmplementeerd.

Maatregel 6 betreft het versneld invoeren van de mogelijkheid om notoire overlastgevers een verblijfsverbod op het station op te leggen. Het verbod is versneld ingevoerd, namelijk per 1 mei 2015 in plaats van 1 juli 2015. Het verbod richt zich op mensen die door hun aanwezigheid en hun gedrag herhaaldelijk overlast veroorzaken voor personeel en reizigers. Afhankelijk van de ernst van de overlast, mogen deze mensen voor een bepaalde periode niet op het station komen. Er zijn ten tijde van de evaluatie in totaal 62 verboden uitgereikt: 12 in 2015, 43 in 2016 en 7 in 2017 t/m maart. De maatregel is dus volgens planning geïmplementeerd.

Maatregel 7 betreft lik-op-stukaanpak bij overtredingen via de ZSM-afhandeling,⁸ waardoor verkeerd gedrag meteen bestraft wordt. Naast het ZSM-protocol is de aanpak geweld tegen werknemers met een publieke taak (beleidskader Veiligheid Publieke Taak, VPT) ook van toepassing op NS-medewerkers. Deze maatregel valt in de praktijk binnen de reguliere lik-op-stukaanpak en – werkwijze van de politie en het OM. Het betreft dus niet de implementatie van een nieuwe maatregel maar bestaand, landelijk beleid.

Maatregel 8 betreft de inzet op hulpverlening aan en opvang van notoire overlastgevers. In het najaar 2015 is hiervoor landelijk een Aanjaagteam Verwarde Personen ingesteld. In april 2015 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met NS, de politie en diverse andere ketenpartners gesproken over notoire overlastgevers op het spoor. Sinds november 2015 is er structureel overleg tussen onder andere het Aanjaagteam Verwarde Personen (inmiddels overgegaan in het Schakelteam) en NS. Er zijn ten tijde van deze evaluatie vanuit de verschillende overleggen (nog) geen concrete maatregelen opgesteld die zich speciaal richten op het beperken van de overlast van deze groep op en rond het spoor.

8 Veel voorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aanpakken staat centraal in de ZSM-werkwijze. De afdoening van de strafzaak moet passend zijn, het slachtoffer moet recht worden gedaan en de sanctie moet zijn toegesneden op de persoon van de *dader* en de ernst van het *delict*. Het OM werkt hiertoe op een ZSM-locatie samen met ketenpartners, politie, reclasseringsorganisaties (BRO), Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming, <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/>

Tabel 4.1 vat de bevindingen over de stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen samen. Hieruit komt een positief beeld naar voren. De eerste zes maatregelen zijn ten tijde van de evaluatie volledig geïmplementeerd, of de implementatie loopt op schema. Bij maatregel 7 kan er niet echt van implementatie gesproken worden, de lik-op-stukaanpak betrof al bestaand beleid. Wat betreft maatregel 8 zien we dat landelijk al maatregelen zijn genomen voor de aanpak van personen met verward gedrag. Hoewel dit een positieve invloed kan hebben op de veiligheid rond het spoor, zijn er (nog) geen maatregelen die zich specifiek richten op het spoor. In die zin is er dus nog geen implementatie van deze maatregel.

Tabel 4 Samenvatting stand van zaken implementatie

Maatregel	Stand van zaken
1 dubbele bemensing	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
2a cameratoezicht stations	De maatregel is (vertraagd) geïmplementeerd.
2b beeldschermen	De maatregel is uitgevoerd en geëvalueerd.
3 cameratoezicht treinen	De maatregel is gedeeltelijk geïmplementeerd en verdere implementatie verloopt volgens planning.
4 toegangspoortjes	De maatregel is, zover mogelijk, geïmplementeerd.
5 samenwerking NS-politie	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
6 stationsverbod	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
7 lik op stuk aanpak	Geen sprake van implementatie, het gaat om landelijk beleid.
8 hulp en opvang notoire overlastgevers	Geen sprake van implementatie, het gaat om landelijk beleid.

5 Invloed van maatregelen op sociale veiligheid

In deze vervolgevaluatie is per maatregel gekeken naar de invloed die de maatregel op dit moment op de sociale veiligheid heeft, waarbij het gaat om de *aannemelijkheid* van de invloed op basis van de analyse van de verschillende bronnen. We hebben hiervoor eerst gekeken in hoeverre het aannemelijk is dat de achterliggende mechanismen in werking treden die zijn geïnventariseerd en geformuleerd in de in 2016 uitgevoerde quickscan. Dit hebben we gedaan omdat deze mechanismen de beleidslogica vormen

achter de interventie. Vervolgens hebben we gekeken naar de waarschijnlijke invloed van de maatregel op de sociale (objectieve en subjectieve) veiligheid.⁹

We hebben ons bij deze analyse gebaseerd op de bevindingen uit de interviews, focusgroepen en casusstudies (groeps gesprekken en reizigersenquête). Voor meer gedetailleerde informatie, zoals over de bronnen waarop wij onze bevindingen baseren, verwijzen we de lezer naar de hoofdstukken van de rapportage.

Maatregel 1: Extra ondersteuning op de trein op de risicolijnen en risicomomenten

Deze vervolgevaluatie laat zien dat de veronderstelde mechanismen achter de maatregel dubbele bemensing soms in werking kunnen treden: dit is afhankelijk van zowel de conducteurs als het type dader en de situatie. Of conducteurs in treinen met dubbele bemensing na 22.00 uur wel door de trein heen gaan, hangt af van de persoon en van de situatie. Dubbele bemensing zal een afschrikwekkend effect hebben op meer rationele daders, maar minder of zelfs niet op meer impulsieve daders.

Er zijn verschillende percepties over de invloed van de maatregel dubbele bemensing op de objectieve veiligheid. Er kan een afname zijn van het aantal incidenten, vanwege het afschrikwekkende effect op daders. Maar indien conducteurs niet vaker door de trein gaan, is er waarschijnlijk weinig tot geen effect. Ten slotte kan het aantal geregistreerde incidenten juist toenemen, omdat conducteurs vaker zullen controleren of meer doorpakken bij dubbele bemensing.

Wat betreft de invloed op de subjectieve veiligheid van reizigers komt ook een divers beeld naar voren. De extra ondersteuning kan voor een hoger veiligheidsgevoel bij reizigers zorgen, met name bij een proportionele inzet. Maar, indien conducteurs niet vaker door de trein gaan, dan is er geen invloed aannemelijk op het veiligheidsgevoel van reizigers. De maatregel kan ook tot een lager veiligheidsgevoel leiden, doordat reizigers het gevoel hebben dat er 'iets' aan de hand is waardoor het nodig is dat er controle is door twee personen.

⁹ We richten ons hierbij op de invloed van de maatregel op zich, niet op het versneld invoeren ervan.

Een meer eenduidig beeld komt naar voren als het om het veiligheidsgevoel van medewerkers gaat. Medewerkers voelen zich veiliger bij dubbele bemensing.

Maatregel 2a: Meer cameratoezicht op stations

Uit deze vervolgevaluatie blijkt dat verschillende veronderstelde mechanismen achter de maatregel 'meer cameratoezicht op stations' alleen in bepaalde situaties in werking treden. Een afschrikwekkend effect van cameratoezicht is er alleen bij rationele daders. Het beter aansturen van handhavers ter plekke bij incidenten gebeurt alleen als de beelden live uitgekeken worden. En een hogere pakkans van daders door ter plekke handhaven is er alleen als Veiligheid & Service-medewerkers aanwezig zijn die op aanwijzing van de camera-uitkijker direct kunnen handhaven. Wel blijkt dat door de camerabeelden daders beter opgespoord en vervolgd kunnen worden.

Wat betreft de invloed van deze maatregel op de objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten) komen verschillende perspectieven naar voren. Het is mogelijk dat meer cameratoezicht op stations een positieve invloed heeft door het afschrikken van rationele daders. Deze invloed kan ook juist beperkt zijn omdat de niet-rationele daders voor de meeste incidenten zorgen. Ten slotte kan de toegenomen handhavingsmogelijkheid door live meekijken juist voor meer geregistreerde incidenten zorgen; een afname van de objectieve veiligheid.

Er komen ook verschillende beelden naar voren over de invloed van deze maatregel op de subjectieve veiligheid van reizigers. Reizigers kunnen zich door deze maatregel veiliger voelen. Maar als alleen rationele daders, die het minst verantwoordelijk zijn voor incidenten, zich laten afschrikken, is er geen invloed aannemelijk. Ook is het mogelijk dat deze maatregel juist tot een lager veiligheidsgevoel van reizigers leidt, doordat reizigers het cameratoezicht als onprettig ervaren.

Over de invloed van deze maatregel op het veiligheidsgevoel van medewerkers zijn de bevindingen wel eenduidig. Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat medewerkers zich door het cameratoezicht op stations veiliger voelen.

Maatregel 2b: Proef met beeldschermen

Uit deze vervolgevaluatie blijkt dat één onderdeel van het achterliggende mechanisme van de maatregel 'proef met beeldschermen' in werking gaat zoals in de quickscan verondersteld is: reizigers zijn meer bekend met de aanwezigheid van camera's op een station met beeldschermen. Het tweede onderdeel gaat echter (bijna) nooit in werking. Het mechanisme stelt dat potentiële daders en overlastgevers zich bewust zijn van het aanwezige cameratoezicht, waardoor ze de pakkans hoger inschatten. Uit deze vervolgevaluatie blijkt dat een dergelijk afschrikwekkend effect vooral bij rationele daders optreedt. Dit type dader was zich er waarschijnlijk al voordat de beeldschermen er waren van bewust dat er camera's zijn.

Uit deze evaluatie komt geen invloed van de beeldschermen naar voren op het aantal incidenten en het veiligheidsgevoel van reizigers en medewerkers. Een verhoogde bekendheid met cameratoezicht heeft dus geen invloed op veiligheidsgevoelens.

Maatregel 3: Cameratoezicht in treinen

Uit deze vervolgevaluatie blijkt dat twee achterliggende mechanismen achter de maatregel 'cameratoezicht in treinen' (vrijwel) altijd in werking gaan. Door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten kunnen daders worden opgespoord en vervolgd. Daders die zijn opgespoord en vervolgd, zijn minder geneigd om nogmaals incidenten te veroorzaken. Eén mechanisme, het afschrikwekkende effect op potentiële daders, treedt soms in werking, en wel bij meer rationele daders.

Hoewel de achterliggende mechanismen dus geregeld wel in werking gaan, is de invloed van deze maatregel op de objectieve veiligheid maar beperkt. Ten eerste omdat het maar om een beperkt aantal (vervolgde) daders gaat. Ten tweede omdat er alleen een mogelijk afschrikwekkend effect op meer rationele daders is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat cameratoezicht in de trein waarschijnlijk een beperkte of geen invloed heeft op de veiligheidsbeleving van reizigers. Het toezicht is weinig bekend en als ze er wel mee bekend zijn voelen reizigers zich er niet veiliger door. Doordat er nog niet live wordt meegekeken, is het op dit moment niet aannemelijk dat er een positieve invloed van cameratoezicht op het veiligheidsgevoel van medewerkers is.

Maatregel 4: Versneld in gebruik nemen van ov-chipkaarttoegangspoortjes

De twee achterliggende werkzame mechanismen gaan bij maatregel 4, het versneld in gebruik nemen van de ov-chipkaarttoegangspoortjes, in werking. Het sluiten van toegangspoortjes zorgt voor minder zwartrijders in de trein, en op het station zijn er minder niet-reizigers en minder potentiële overlastgevers.

Het aantal zwartrijders is afgenomen, maar dit zijn waarschijnlijk de zwartrijders die relatief weinig voor incidenten zorgen bij controle en niet de notoire zwartrijders, waarvan meer incidenten verwacht worden en die zonder vervoersbewijs langs de poortjes zullen blijven gaan. Indien er bij de poortjes hierop gehandhaafd wordt, dan verschuiven incidenten van de trein naar de poortjes (verplaatsingseffect). De invloed van de poortjes op het totale aantal incidenten, de objectieve veiligheid, is daardoor waarschijnlijk gering. Geënquêteerde reizigers op drie stations zijn positiever: een meerderheid verwacht minder criminaliteit en overlast door deze maatregel.

Medewerkers geven aan dat ze zich niet veiliger zijn gaan voelen door deze maatregel. Zij stellen dat de notoire zwartrijders, die meer incidenten veroorzaken, het beste tegen te gaan zijn door de maatregel te combineren met handhaving bij de poortjes. In dat geval kan de maatregel volgens medewerkers wel voor een positieve invloed op hun veiligheidsgevoel zorgen.

Uit deze vervolgevaluatie blijkt wel dat het op dit moment al aannemelijk is dat toegangspoortjes bijdragen aan de veiligheidsbeleving van reizigers.

Maatregel 5: Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie

Aangaande maatregel 5, de intensivering van de samenwerking tussen NS en politie, blijkt uit de bevindingen van dit onderzoek dat drie van de vier veronderstelde mechanismen in werking gaan. Betere informatie-uitwisseling tussen politie en NS zorgt voor gerichtere gezamenlijke acties en inzet, en voor sneller en adequater optreden. De zichtbare aanwezigheid van de politie schrikt potentiële daders af. Maar een passende en snelle reactie als gevolg van betere informatie-uitwisseling draagt niet bij aan het afschrikken van potentiële daders.

Van de intensivering van de samenwerking tussen NS en de politie is een positieve invloed op de objectieve veiligheid aannemelijk, wanneer door informatie-uitwisseling en samenwerking gezamenlijke acties worden georganiseerd op 'hot spots' en 'hot times'. Deze invloed is afhankelijk van de lokale invulling van de samenwerking, het is mogelijk dat er op sommige locaties geen effect is. Op korte termijn leidt dit ertoe dat het aantal geregistreerde incidenten stijgt (registratie-effect); de objectieve veiligheid lijkt hierdoor juist af te nemen.

Deze maatregel heeft een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van de reizigers wanneer de zichtbare aanwezigheid van politie proportioneel en passend is. Te veel zichtbare of te zwaar bewapende politie kan ook een negatief effect hebben op het veiligheidsgevoel van reizigers. Ten aanzien van het veiligheidsgevoel van medewerkers is een positieve invloed aannemelijk van de zichtbare aanwezigheid van politie of andere veiligheidspersoneel.

Maatregel 6: Versneld invoeren stationsverbod

Van de twee achterliggende mechanismen bij maatregel 6, het versneld invoeren van het stationsverbod, gaat er een bijna nooit in werking, namelijk dat structurele overlastgevers hun gedrag aanpassen om geen stationsverbod te krijgen. Het stationsverbod is niet bekend genoeg bij deze overlastgevers. Het verbod wordt niet snel opgelegd en de pakkans is vervolgens laag (het herkennen van mensen met een verbod is lastig). Bovendien passen impulsieve daders hun gedrag niet rationeel aan. Het tweede mechanisme kan wel in werking gaan, namelijk dat structurele overlastgevers met een stationsverbod (tijdelijk) het station niet betreden.

Er is geen invloed aannemelijk van de maatregel op de veiligheid, noch op de objectieve veiligheid, noch op de subjectieve veiligheid van reizigers en medewerkers. Dit komt, zoals gezegd, doordat het stationsverbod maar weinig wordt opgelegd, het moeilijk is op het verbod te handhaven, en doordat er geen afschrikwekkend effect op potentiële daders lijkt te zijn. De quickscan stelt daarentegen wel dat de maatregel in theorie effectief kan zijn in combinatie met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak.

Maatregel 7: Lik-op-stukaanpak bij overtredingen

De achterliggende gedachte bij maatregel 7, lik-op-stukaanpak bij overtredingen, is: 'lik op stuk' leidt tot een gedragsverandering bij veroordeelde daders. Sommige respondenten denken dat een lik-op-stukaanpak van overtreeders op en rondom het spoor kan leiden tot een gedragsverandering. Anderen denken dat dit alleen geldt voor de meer rationele daders.

Het is niet goed mogelijk aan te geven of deze maatregel bijdraagt aan meer sociale veiligheid op en rondom het spoor. Het betreft immers een generieke interventie die niet specifiek voor het spoor en stations is ontwikkeld en het is reeds bestaand beleid. Hoewel er soms een positieve invloed kan zijn, namelijk bij rationele daders, is het niet mogelijk hier deze invloed aannemelijk te maken.

Maatregel 8: Inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers

Landelijk is er een schakelteam dat zich richt op de hulp en opvang van notoire overlastgevers. Hoewel de NS bij de werkzaamheden van dit schakelteam betrokken is, zijn er (nog) geen concrete maatregelen geformuleerd of in praktijk gebracht die direct op het spoor zijn gericht. We kunnen daarom niet ingaan op het aannemelijke effect van de maatregel op de veiligheid of veiligheidsbeleving op en rond spoor.

Contextfactoren

Ten slotte is het goed om het belang van contextfactoren te benoemen. Uit deze vervolgevaluatie, met name uit de casusstudies, kwam de relatief grote invloed van contextfactoren op de werking van de maatregelen en op de veiligheid en veiligheidsbeleving naar voren. Factoren als de inrichting van het station, de wijk waarin het station ligt en berichtgeving in de media kunnen hierop van grote invloed zijn. Bijvoorbeeld een enkel incident dat veel media-aandacht krijgt waardoor reizigers zich onveilig gaan voelen. Of de verbouwing van een station, waardoor reizigers zich juist veiliger voelen.

Conclusie

Tabel 5.1 vat samen in hoeverre het aannemelijk is dat de acht maatregelen van invloed zijn op de sociale veiligheid: de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers.

Tabel 5 Samenvatting aannemelijke invloed van maatregelen op sociale veiligheid

Maatregel	Invloed op sociale veiligheid
1 dubbele bemensing	Geen eenduidig beeld over invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
2a cameratoezicht stations	Geen eenduidig beeld over invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
2b beeldschermen	Geen invloed op objectieve en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
3 cameratoezicht treinen	Weinig tot geen invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
4 toegangspoortjes	Beperkte invloed op de objectieve veiligheid. Geen invloed op de subjectieve veiligheid van medewerkers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid reizigers.
5 samenwerking NS-politie	Mogelijke positieve invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
6 stationsverbod	Weinig tot geen invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
7 lik op stuk aanpak	--*
8 hulp en opvang notoire overlastgevers	--*

--* Hierover zijn geen uitspraken mogelijk omdat er (nog) geen specifieke maatregelen voor het spoor opgesteld zijn.

Van drie van de negen maatregelen¹⁰ is het niet aannemelijk dat ze bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid op en rond het spoor. Het gaat om de maatregelen proef beeldschermen (2b), cameratoezicht treinen (3) en versneld invoeren stationsverbod (6).

¹⁰ We tellen hier maatregel 2b, beeldschermen, als aparte maatregel mee.

Bij twee van de negen maatregelen is het niet goed mogelijk op basis van de bevindingen aannemelijk te maken dat ze een invloed hebben op de sociale veiligheid op en rond het spoor: lik-op-stukaanpak (7) en de hulpverlening en opvang overlastgevers (8). Deze maatregelen betreffen meer generiek beleid en hoewel ze dus ook van toepassing zijn op het spoor en in de trein, zijn ze daar (nog) niet specifiek op gericht. Van deze maatregelen kan dus niet bepaald worden in hoeverre ze bijdragen aan de sociale veiligheid op en rond het spoor.

Van vier van de negen maatregelen hebben we op basis van dit onderzoek aannemelijk kunnen maken dat ze van invloed zijn op de sociale veiligheid op en rondom het spoor. Veelal gaat het om een effect op maar een enkel element van de sociale veiligheid, meestal het veiligheidsgevoel van de medewerkers. Over de invloed op de objectieve veiligheid en het veiligheidsgevoel van reizigers zijn de bevindingen vaak niet eenduidig: er kan zowel een positief, een negatief als geen invloed zijn. Wel eenduidige invloeden zijn:

- Van de maatregel dubbele bemensing (1) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers.
- Van de maatregel cameratoezicht op stations (2a) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers.
- Van de maatregel (versneld) in gebruik nemen van ov-chipkaarttoegangspoor-tjes (4) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van reizigers.
- Van de maatregel intensivering samenwerking NS en politie (5) is het mogelijk dat deze een positieve invloed op de objectieve veiligheid en op de subjectieve veiligheid van reizigers heeft. Dit hangt af van de lokale invulling, bijvoorbeeld of de samenwerking leidt tot gezamenlijke acties op 'hot spots' en 'hot times'. Hiernaast is het aannemelijk dat van deze maatregel een positieve invloed uitgaat op de subjectieve veiligheid van medewerkers.

6 Kansrijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we in op enkele mogelijke kansrijke aanpassingen van het maatregelenpakket die uit deze vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die ervoor kunnen zorgen dat het maatregelenpakket een grotere invloed op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid realiseert. Wij houden hierbij geen rekening met de (on)mogelijkheden van de aanpassingen, bijvoorbeeld door beperkte capaciteit of wet – en regelgeving. Onderstaande aanpassingen zijn bedoeld als suggesties, handelingsrichtingen waarover de betrokkenen met elkaar in gesprek kunnen gaan.

Dubbele bemensing niet beëindigen na een incident

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat als er een incident plaatsvindt bij dubbele bemensing door een hoofdconducteur en een medewerker van Veiligheid & Service (V&S), dit tot gevolg kan hebben dat de medewerker van V&S het traject verlaat. Dit beëindigt op dat moment dus de dubbele bemensing. Het zou een verbetering in de uitvoering zijn als de dubbele bemensing niet stopt wanneer er een incident is, bijvoorbeeld doordat de tweede persoon een andere functie (zoals hoofdconducteur) heeft of door het proces zo in te richten dat de medewerker van V&S de trein niet hoeft te verlaten.

Live uitkijken camerabeelden in treinen

Het zou een verbetering bij de maatregel cameratoezicht in treinen zijn als de beelden live uitgekeken kunnen worden. In 2017 start een pilot met live uitkijken van camerabeelden in treinen. Het effect van deze aanpassingen op de objectieve veiligheid is mogelijk beperkt doordat de meeste potentiële plegers zich niet laten afschrikken door camerabeelden en al vervolgde plegers maar een klein deel uitmaken van de gehele groep potentiële plegers. Wel heeft deze aanpassing waarschijnlijk een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van medewerkers.

Meer handhaven rondom de poortjes

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat de ov-chipkaarttoegangspoortjes een grotere invloed op de sociale veiligheid kunnen hebben als er meer gehandhaafd wordt bij deze poortjes. Vooral het veiligheidsgevoel van medewerkers kan hierdoor toenemen.

Verwachtingen NS en politie beter afstemmen

Wat betreft de intensivering van de samenwerking tussen NS en politie (maatregel 5) komt naar voren dat er veel verschillen zijn in de lokale invulling. Er zijn gebiedsagenten die meer aanwezig zijn op het station en meer kennis hebben van het spoor dan andere. En het verschilt per station of de wijkagent aanschuift bij de structurele overleggen met NS. De intensiteit van de samenwerking verschilt dus per station. Hierdoor zal er soms niet aan de verwachtingen van NS-medewerkers voldaan worden, hetgeen een goede samenwerking bemoeilijkt. Dit speelt ook bij de snelheid waarmee de regionale eenheden reageren op een oproep van een NS-medewerker. Bij urgente situaties, een 'prio-1-melding', komen zij direct, bij minder urgente situaties maken ze een afweging op basis van andere meldingen die bij de regionale eenheid zijn binnengekomen. Niet alle NS-medewerkers hebben hier begrip voor. Door de verwachtingen beter op elkaar af te stemmen kan de samenwerking tussen NS en de politie verbeterd worden, en kan de invloed van deze maatregel op de sociale veiligheid toenemen.

Ontwikkelen van specifieke maatregelen voor personen met verward gedrag voor het spoor

Het Aanjaagteam Verwarde Personen en het daaropvolgende schakelteam zetten landelijk in op hulpverlening aan en opvang van personen met verward gedrag. Het is mogelijk dat de activiteiten die vanuit dit landelijke initiatief ontplooid zijn ook een positieve invloed hebben op het spoor. Er zijn echter (nog) geen specifieke maatregelen voor het spoor geformuleerd. Gezien de specifieke context van het spoor is het aannemelijk dat het ontwikkelen van maatregelen specifiek voor het spoor ertoe leidt dat deze maatregel een grotere positieve invloed op de sociale veiligheid heeft.

7 Conclusie

Deze vervolgevaluatie laat zien dat de implementatie van de extra en versnelde maatregelen om de sociale veiligheid op en rondom het spoor te verbeteren in grote lijnen volgens planning is gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat elke maatregel ook een (positieve) invloed heeft op de sociale veiligheid: de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van reizigers en medewerkers. Van vier van de maatregelen hebben we op basis van dit onderzoek aannemelijk kunnen maken dat ze een positieve invloed hebben op de sociale veiligheid op en rondom het spoor. Veelal gaat het echter om een positief effect op maar een enkel element van de sociale veiligheid, meestal het veiligheidsgevoel van de medewerkers. De invloed van dit maatregelenpakket op de sociale veiligheid op en rondom het spoor is op dit moment dus beperkt, zeker als het gaat om de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving van reizigers. Deze vervolgevaluatie laat wel enkele kansrijke aanpassingen zien waarmee het mogelijk lijkt een groter positief effect van een deel van de maatregelen te realiseren.

Management summary

1 Reason and problem definition

Central to this follow-up evaluation is a set of additional measures aimed at improving social safety aboard trains and at stations. Social safety in public transport has been on the political agenda since the Nineties, but the immediate reason for these additional and sped up measures was a seriously violent incident, involving a NS conductress who was severely assaulted aboard a train. In March 2015, the government, the NS, ProRail and the unions agreed on the adoption of eight additional and faster measures to improve social safety aboard trains and at stations:

1. Additional support aboard trains on high-risk routes and during high-risk periods;
2. Increased camera surveillance in stations and a trial with video monitors.
3. Camera surveillance aboard trains.
4. An accelerated introduction of electronic, card-activated access gates.
5. An intensified cooperation between NS and the police.
6. An accelerated introduction of the station ban.
7. A zero-tolerance approach for violations.
8. Greater attention paid to care and assistance for troublemakers.

At the start of 2016, the DSP Groep has executed a quick scan, commissioned by the WODC (the Research and Documentation Centre of the Ministry of Security and Justice) to examine the current situation regarding these measures (their implementation) and the first results.¹¹ However, at the time of this quick scan, the measures had only just been introduced or had not been (completely) implemented, making it impossible to say much about the policy's results and its effect on social safety. For this reason,

¹¹ Abraham et al., 2016.

the then minister of Security and Justice, Van der Steur, announced during the general consultation on social safety in public transport on 13 September 2016, that he would commission a follow-up on the quick scan. As a result, the WODC then commissioned the Verwey-Jonker Institute to carry out this follow-up evaluation.

The goal of this follow-up assessment is to provide insight into how far the implementation of the eight measures has progressed and into the developments in (both subjective and objective) social safety in recent years. Furthermore, we will examine the extent to which the eight measures influence social safety.

The problem definition of the follow-up evaluation is:

What is the current situation regarding the implementation of the measures taken to improve social safety aboard trains and at stations; what development do both subjective and objective safety show since the measures were introduced; and what may be concluded about the influence of the measures?

We have answered this problem definition by means of the following research questions:

1. What did the development of subjective and objective safety aboard trains and at stations look like during the 2014-2016 period?
2. What is the current status of the implementation of the eight measures?
3. To what extent can the implementation of the eight measures (both separately and as a set) be related to the (possibly) found developments of subjective and objective safety?
4. To what extent is it advisable to make adjustments to realize a greater influence on subjective and objective safety?

In this summary, we will discuss the findings of this follow-up evaluation for each research question. First, however, we will examine the research methods and set-up we

have used (section 2). Next, we will discuss the development of social safety (section 3), the implementation (section 4), the influence on social safety (section 5) and a number of adaptations likely to succeed (section 6). We will round the summary off with a concluding section.

2 Research method and set-up

Realistic method of evaluation

The eight measures do not fall into a vacuum, but are implemented in connection with other interventions. Numerous internal and external factors and circumstances exert an influence on their effect. At each station other contextual factors are at play, while the implemented measures differ as well. Because of this fragmented implementation of the measures and the lack of well-defined, SMART-formulated goals¹², for this study it was impossible to use a classic evaluation method, starting from a (quasi) experimental design with a pre-test, a post-test and a control group.

For this reason, we have chosen a realistic evaluation method. This approach assumes that an intervention's outcome depends on the working of the underlying mechanism, combined with the context in which the intervention takes place. In this study, for all the measures in the set, we have looked at the underlying mechanism, the role played by the context in putting these mechanisms into action, and to what extent it is *likely* that the measure will exert a positive influence on social safety. Yet, since the focus is on the context and the mechanism, the realistic evaluation method provides additional insight into the ways in which, and the reasons why, measures work, as well as into possible improvements to attain the desired effect.

Another advantage of the method is that, even if measures have not been (fully) implemented during the evaluation, it is still possible to provide valuable insight into the likely influence of measures on social safety.

12 This means that the goals are specific, measurable, assignable, realistic and time-related.

Limitations of used data and data triangulation

The use of both qualitative and quantitative sources for analyses in this study calls for some comments. Qualitative research makes it impossible to sketch a representative picture, since this can only be done by interviewing a great number of people, which would be a too time-consuming and extensive effort in the context of this study. In quantitative methods such as the analysis of incident registrations, other factors beside the measures influence the number of registered incidents as well. Such factors are, for example, the willingness to make mention of incidents or report them and the use of enforcing officers. Moreover, it may also be possible that the measures result in a greater visibility of the incidents, which causes a rise in their registration. To conclude, a stable situation, when the number of registered incidents remains the same, may in fact indicate a positive result. After all, it is possible that the situation would have deteriorated without any intervention.

In this study, we make use of more than one method of data collection: data triangulation. Here, data triangulation means not only that we consult both qualitative and quantitative sources, but also that we include different qualitative and quantitative sources in our analysis. This ensures that the information yielded by this follow-up evaluation is more reliable. If, for instance, different sources yield the same finding, it is very plausible that this finding is reliable.

Set-up of the study

Table 1 provides an overview of the research methods used to answer the four research questions. We have also made use of the literature study carried out during the 2016 quick scan.¹³

13 Abraham et al., 2016.

Table 1 Overview of research methods used per stage and per research question

Overview	Stage 1		Stage 2	Stage 3	
Research questions	Document analysis	Nineteen interviews	Analysis of available quantitative data	Three case studies: analysis of the figures, group conversations, passenger survey	
1. Development of social safety	X		X		
2. Current situation regarding the eight measures	X	X		X	X
3. Relation between the eight measures and social safety developments	X	X		X	X
4. Desired adjustments		X		X	X

This follow-up evaluation focuses exclusively on the eight measures mentioned. It has been carried out in the February-May period of 2017. We have limited this evaluation to the social safety at NS stations and aboard NS trains, and to the experiences of NS employees and passengers. We have not included data and experiences of employees of other concessionaires since the measures only involve NS, although the closed access gates and camera surveillance at stations, for instance, may slightly affect other transporters as well. This follow-up evaluation has been supervised by a supervisory committee and the preliminary results have been submitted to a feedback group for a check of the facts.

3 The development of social safety

Although the immediate reason for the set of measures was a serious incident of aggression and violence, the new measures serve a broader purpose, that is, greater social safety for NS employees and passengers. In addition to decreasing the number of incidents of physical violence, this also involves increasing both objective safety in a broad sense (the number of incidents) and subjective safety (feeling of safety). In this study, we

have therefore extended our range of examination to the development of objective and subjective safety between 2014 and 2016.

The development of objective safety

The number of registered incidents and reports of physical aggression and violence against NS personnel has decreased between 2014 and 2016 (table 2). The improvement shows in particular aboard the trains after 22 hrs. This follow-up evaluation also shows that the willingness among employees to report incidents involving physical violence is great, making it likely that the number of incidents involving physical violence has indeed decreased. The number of registered incidents and reports of verbal aggression, on the other hand, has increased.

*Table 2 Total number of registered incidents and reports of aggression and violence 2014-2016**

	2014	2015	2016	% 2016 compared to 2014
Registered incidents of physical aggression and violence	628	544	579	-8%
Reports of physical aggression and violence by NS Reizigers personnel	774	642	690	-11%
<i>cases involving bodily injury</i>	220	189	188	-15%
Registered incidents of verbal aggression	1.410	1.565	1.747	+24%
Reports of verbal aggression by NS Reizigers personnel	1.180	1.304	1.223	+4%

* Mind that more reports may have been submitted of one incident. Source: NS

With respect to other incident categories, we have observed an increase in registration between 2014 and 2016 (table 3). The strongest increase concerns the number of registered nuisance incidents. This mainly involves an increase in the number of registrations of begging aboard the trains, supposedly by so-called 'handkerchief droppers': people begging in the train by handing out little notes and packets of tissues to the passengers with the request to buy them. NS has indicated that it has made an extra effort to drive

this phenomenon back, making it likely that this increase has (in part) been caused by a registration effect.¹⁴

*Table 3 Total number of registered incidents of theft and pickpocketing, nuisances and vandalism, 2014-2016**

	2014	2015	2016	% 2016 compared to 2014
Theft and pickpocketing	1.672	1.909	2.135	+28%
Nuisances	6.611	8.333	12.193	+84%
Vandalism	488	559	575	+18%

* Source: NS

The development of subjective safety

We have gained insight into the development of subjective safety from different sources: data from (periodic) surveys and monitors by NS and ProRail, earlier research and a travellers' survey, carried out at three stations for this evaluation.

Studies by Utrecht University¹⁵ and Meet4research (2016) show that, in general, NS employees feel relatively safe. Later in the evening and at night, however, this feeling of safety decreases. Between 2015 and 2016, the feeling of safety of the employees has stayed almost the same.

From the customer satisfaction study and the 'Stationsbelevingsmonitor' (Station Perception Monitor), which are conducted periodically, we can deduce that passengers feel generally safe aboard the trains and at the stations, and that, in recent years, their feeling of safety has improved. The passenger study at the three case stations also shows that the majority of passengers feel safe. We did notice, however, that passengers feel a little less safe at the stations than they do aboard the trains.

14 The number of registrations depends, not just on the actual number of incidents, but on other factors as well, such as the use of enforcing officers. An additional use of such officers will at first result in an increase in the number of registrations. Only later is a decrease likely to occur.

15 Grimmelikhuisen & Van Harten, 2016.

4 The current status of the implementation

The first measure concerns the additional support aboard trains on high-risk routes and during high-risk periods. During this assessment, the trains on the Night Network and the Early Bird trains¹⁶ had been doubly staffed. The expectation is that double staffing of trains riding on Thursday, Friday and Saturday after 22 hrs will be implemented in the second quarter of 2017 (as of 12 June). On the other days, after 22 hrs, NS will deploy flexible Safety & Service teams as information dictates. This means that the measure has been implemented according to plan.

The second measure concerns more camera surveillance at stations. During this evaluation, 30 stations have been equipped with video cameras: at 27 stations these are permanent cameras and at 3 stations these cameras are temporary. Their installation stands on itself, independent of the fifty large stations equipped with video cameras outside the context of the measures set. The measure has been implemented (with a delay).

The second part of the second measure concerns a trial at The Hague HS station and Rotterdam Lombardijen station with video monitors on which people can see, among other things, exactly what the camera is registering. Three measurements were taken to evaluate this monitoring pilot.¹⁷ Based on the evaluation's outcomes, NS has decided not to extend the monitoring trial to other stations just yet. ProRail discusses with the Ministry of Infrastructure and Environment for how long the video monitors will remain hanging at the trial stations. Thus, the measure has been carried out and evaluated.

Measure 3 involves the placing of cameras by NS aboard newly acquired trains and aboard trains already in its possession at the moment they get a facelift. In May 2017, around a third of the trains had camera surveillance, 229 train compositions in total. Expectations are that all trains will be equipped with cameras by 2024. The original intention was for trains to be equipped with cameras that can be watched live by the end

16 Trains riding the night network in the Randstad and a specific number of first trains (early birds) riding on Sunday morning.

17 Flight, 2016.

of 2016. An NS key respondent indicates that, in 2017, a pilot will be carried out with the remote collection of camera data. Thus, the measure has been partly implemented, while further implementation is proceeding according to plan.

The fourth measure is that NS will start using the access gates at stations as quickly as possible. To prevent improper use of the gates by people not in possession of a valid railway ticket, NS will deploy security personnel at high-risk times for an immediate enforcement. During the evaluation, NS closed the access gates at 70 stations. Expectations are that this number will have increased to 76 by the end of 2017, of the 82 stations originally planned. NS key respondents indicate that, at this moment, access gates have been closed or will be closed soon at the stations where accelerated closure is possible. According to them, such acceleration is impossible at the remaining stations. This means that, as far as possible, the measure has been implemented.

The fifth measure consists of three parts that should result in an intensified cooperation between the police and NS. The first part concerns the additional deployment of police officers aboard trains and at stations with the highest risk of aggression, and the police picking up a report of aggression and violence aboard trains as a 'priority 1' case. The second part concerns an additional presence of the police at large stations where this is needed. The third part concerns the structural, strategic consultation between NS and the police. During the evaluation, 20 area police officers were appointed who can be deployed at 22 problem stations, jointly identified as such by NS and the police. Additional FTE is used as needed during joint actions with NS. Both parties exchange information more frequently, while structural consultation has been realized between the police and NS on a strategic, tactical and operational level. As of 1 July 2016, the function of 'area police officer' has become a permanent appointment with the Central Unit. Thus, the measure has been implemented according to plan.

Measure 6 concerns the accelerated introduction of the possibility to impose a station ban on notorious troublemakers. The introduction of the ban has been sped up, to 1 May 2015 instead of 1 July 2015. The ban targets people who, by their presence, repeatedly cause nuisances for personnel and travellers. Depending on the seriousness of the nuisance, these people are banned from the station for a specified period. During the

evaluation, a total of 62 bans were imposed: 12 in 2015, 43 in 2016 and 7 in 2017 up until and including March. This means that the measure has been implemented according to plan.

Measure 7 concerns the zero-tolerance approach for violations by means of the ZSM dispatch (the Dutch abbreviation ZSM stands for Meticulous, Quick and Tailored),¹⁸ which makes it possible to immediately punish wrong behaviour. Beside the ZSM protocol, the policy framework VPT (Public Task Safety), an approach to deal with violence against employees in public functions, is applicable to NS personnel as well. In practice, this measure falls within the regular zero-tolerance approach and method of the police and the Public Prosecutor. Thus, it does not involve the implementation of a new measure, but existing, nationwide policy.

Measure 8 concerns a greater effort with respect to care and assistance for repeat troublemakers. To this end, the national Taskforce on Confused Troublemakers (now called the Linking Team) has been set up in the fall of 2015. In April 2015, the Ministry of the Interior has consulted with NS, the police and several other chain partners about repeat troublemakers in the railway system. Since November 2015, the Linking Team and NS structurally meet one another for consultation. At the time of this assessment, no concrete measures have been issued by these different consultations that focus specifically on limiting the nuisances caused by this group aboard trains and at stations.

Table 4.1 summarizes the findings on the current status of the implementation of the eight measures. It presents a positive picture. The first six measures have been fully implemented during the evaluation or their implementation is on schedule. Implementation does not really apply to measure 7 since the zero-tolerance approach came from an already existing policy. With regard to measure 8, we see that, on the national level, measures have been taken to deal with confused persons. Although this may have a

¹⁸ Central to the ZSM working method is dealing with often occurring crime decisively, speedily, appropriately and efficiently. The settlement of the criminal case should be appropriate, doing justice to the victim while the sanction is tailored to the personality of the perpetrator and the seriousness of the offence. To this end, the Public Prosecutor cooperates with chain partners, the police, rehabilitation organizations (3RO), the Dutch victim support service and the Child Welfare Council. <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/>

positive influence on the safety of the railway system, as of yet there are no measures specifically focusing on that system. In this sense, this measure has not yet been implemented.

Table 4 Summary of the current status of the implementation

Measure	Current status
1 Double staffing	The measure has been implemented as planned.
2a Camera surveillance stations	The measure has been implemented (after a delay).
2b Video monitors	The measure has been carried out and evaluated.
3 Camera surveillance trains	The measure has in part been implemented; further implementation is taking place as planned.
4 Access gates	As far as possible, the measure has been implemented.
5 Cooperation NS with police	The measure has been implemented as planned.
6 Station ban	The measure has been implemented as planned.
7 Zero-tolerance approach	No implementation at all, this involves nationwide policy.
8 Care and assistance for notorious troublemakers	No implementation at all, this involves nationwide policy.

5 The influence of measures on social safety

In this follow-up evaluation, for each measure we have looked at its influence on social safety at this moment, focusing on the *likelihood* of that influence based on our analysis of the different sources. To this end, we have first looked at how plausible it is that underlying mechanisms inventoried and formulated in the quick scan carried out in 2016 will actually start working. We have done so because these mechanisms constitute the policy logic behind the intervention. Next, we have examined the likely influence exerted by the measure on social (subjective and objective) safety.¹⁹

We have based this analysis on the findings from the interviews, focus groups and case studies (group conversations and travellers' survey). For more detailed information

such as the sources on which we have based our findings, we refer the reader to the chapters of the report.

Measure 1: Additional support aboard trains on high-risk routes and during high-risk periods

This follow-up evaluation shows that the supposed mechanisms behind the measure of double staffing may sometimes start to work: this depends on the conductors, the type of perpetrator and the circumstances. Whether conductors go through the doubly staffed train after 22.00 hrs depends on the persons involved as well as the situation. Double staffing will deter more rational perpetrators, yet more impulsive perpetrators will be deterred less or not at all.

Perceptions differ on the influence of the double staffing measure on objective safety. The number of incidents may decrease because of the deterrent effect on perpetrators. However, if conductors refrain from working their way through the train more often, there probably will be very little to no effect at all. To conclude, the number of registered incidents may very well increase, because conductors will check tickets more often or will carry out their tasks more vigorously when the train is doubly staffed.

With respect to the influence on the subjective safety of passengers, we have also encountered a varied picture. The additional support may produce a heightened feeling of safety among travellers, in particular in case of a proportional deployment. However, if conductors will refrain from working their way through the train more often, it is implausible that there will be an influence on the feeling of safety of passengers. The measure may also result in a lower feeling of safety because travellers feel that 'something is going on', making it necessary to have their tickets checked by two persons.

A more univocal picture emerges with respect to the feeling of safety of employees. Double staffing makes them feel safer.

Measure 2a: Increased camera surveillance at stations

This follow-up evaluation shows that various assumed mechanisms underlying the measure 'more camera surveillance at stations' will only start working in specific situ-

¹⁹ We have focused only on the influence of the measure, not on its accelerated introduction.

ations. Camera surveillance only has a deterrent effect in case of rational offenders. Enforcement officers at the scene of an incident will only get better directions if the video footage is being watched live. There is a greater chance of catching the perpetrators through immediate enforcement only if Safety & Service employees are present who are able, through directions given by the person watching the camera footage, to spring into immediate action. We did find, however, that offenders can be tracked down and prosecuted more easily with the aid of the camera footage.

With respect to the influence of this measure on objective safety (registered incidents), different perspectives have emerged. It is possible that more camera surveillance at stations will have a positive influence because it deters rational offenders. Yet, this influence may also be limited because irrational offenders are responsible for most of the incidents. Finally, the increased ability to enforce by watching video footage live may generate more registered incidents; a decrease in objective safety.

A varied picture has also emerged regarding the influence of this measure on the subjective safety of travellers. Passengers may indeed feel safer because of this measure. Yet, if only rational perpetrators are deterred, who are the least responsible for the occurrence of incidents, such influence is implausible. It is possible, too, that this measure will lead, on the contrary, to a lower feeling of safety among travellers, because they perceive the camera surveillance as something unpleasant.

Our findings are univocal, however, with regard to the influence of this measure on the feeling of safety among personnel. This follow-up evaluation clearly shows that they feel safer because of the camera surveillance at stations.

Measure 2b: A trial with video monitors

This follow-up evaluation proves that one part of the mechanism underlying the measure 'trial with video cameras' does start working as presupposed in the quick scan: travellers are more aware of the presence of cameras at a station with video monitors. The second part, however, (almost) never starts working. The argument of this mechanism is that potential offenders and troublemakers are aware of the camera surveillance present, which makes them assess their chance of getting caught as being greater.

This follow-up evaluation shows that such a deterrent effect mostly applies to rational offenders. This type of offender was probably already aware of the presence of cameras before the video monitors were installed. This evaluation does not prove any influence of the video monitors on the number of incidents and the feeling of safety of travellers and employees. A heightened awareness of camera surveillance thus does not influence feelings about safety.

Measure 3: Camera surveillance aboard trains

This follow-up evaluation shows that two mechanisms underlying the measure 'camera surveillance aboard trains' (almost) always start to work. By using saved footage to make sense of incidents, it is possible to track down and prosecute perpetrators. Such tracked down and prosecuted offenders are less inclined to cause an incident again. One mechanism, the deterrent effect on potential offenders, will sometimes enter into operation, in particular with more rational perpetrators.

Although the underlying mechanisms do regularly start to work, the influence of this measure on objective safety is only limited. The first reason for this is that only a limited number of (prosecuted) offenders are involved. The second reason is that there is only a potential deterrent effect on more rational perpetrators.

The study shows that camera surveillance aboard trains is likely to have either a limited influence or no influence at all on the perceived safety of travellers. Awareness of the surveillance is low and when passengers do know about it, it does not make them feel any safer. Since watching live footage is not yet a reality, at this moment, it is unlikely that camera surveillance has a positive influence on employees' feeling of safety.

Measure 4: An accelerated introduction of electronic, card-activated access gates

The two mechanisms at work behind measure 4, the accelerated introduction of electronic, card-activated access gates, will start to work. Closing the access gates will result in fewer fare dodgers aboard the trains, while there will be fewer non-travellers and potential troublemakers at the stations as well.

The number of fare dodgers has decreased, yet this probably concerns the fare dodgers who are responsible for relatively few incidents during checks, not the notorious fare dodgers who are expected to cause more incidents and who will keep on passing the access gates without a ticket. If the enforcement is going to take place at the access gates, the incidents will be relocated from the trains to the gates (displacement effect). For this reason, the influence of the access gates on the total number of incidents, objective safety, will probably be small. Surveyed travellers at three stations were, however, more positive: a majority expected less crime and nuisances because of this measure.

Employees indicated that this measure has not made them feel any safer. They argue that the notorious fare dodgers, who cause more incidents, can be fought best by combining the measure with enforcement at the access gates. In that case, the employees think the measure may have a positive influence on their feeling of safety.

This follow-up evaluation proves that, at this moment, it is already likely that the access gates will contribute to the perceived safety of travellers.

Measure 5: An intensified cooperation between NS and the police

Regarding measure 5, the intensified cooperation between NS and the police, the findings of this study show that three out of four of the presupposed mechanisms will start to work. An improved exchange of information between the police and NS will generate more precisely targeted joint actions and deployments, as well as quicker and more adequate interventions. The visible presence of the police deters potential offenders. Yet, a fitting and quick response driven by an improved exchange of information will not contribute to deterring potential offenders.

It is plausible that the intensified cooperation between NS and the police will have a positive influence on objective safety when the exchange of information and cooperation result in the organization of joint actions at 'hot spots' and 'hot times'. This influence depends on the local interpretation of the cooperation; it is possible that there will be no effect at some locations. In the short term, this will result in an increase of the number of registered incidents (registration effect); objective safety seems to decrease because of this.

This measure has a positive influence on the feeling of safety of passengers when the visible presence of the police is proportional and fitting. Too many visible or too heavily armed police officers can also have a negative effect on passengers' feeling of safety. With respect to the feeling of safety of employees, a positive influence of the visible presence of police or other security officers is plausible.

Measure 6: An accelerated introduction of the station ban

Of the two mechanisms underlying measure 6, the accelerated introduction of the station ban, one almost never starts to work: the mechanism that structural troublemakers adapt their behaviour to avoid getting a station ban. In reality, these troublemakers are not aware enough of the station ban. A lot must happen before the ban is imposed and, subsequently, the chances of getting caught are low (recognizing banned people is difficult). Moreover, impulsive offenders do not adapt their behaviour rationally. Yet, the second mechanism may actually start to work: structural troublemakers with a station ban may (temporarily) stay away from the station.

Any influence of the measure on social safety is not plausible, neither on objective safety nor on the subjective safety of travellers and employees. The reasons for this are that it is difficult to enforce the ban since it is imposed only now and then, and the ban does not seem to work as a deterrent to potential offenders. By contrast, the quick scan does argue that the measure may be effective in theory, in combination with other measures such as an individual approach.

Measure 7: A zero-tolerance approach for violations

The rationale behind measure 7, a zero-tolerance approach for violations, is that it will lead to a behavioural change in convicted offenders. Some respondents do think that a zero-tolerance approach may result in such a behavioural change. Others think that this will only apply to the more rational offenders.

We are unable to indicate decisively whether this measure will contribute to more social safety aboard trains and at stations. After all, it involves a generic intervention that has not been developed specifically for the railway and its surroundings and that

is the product of an already existing policy. Although there may sometimes be a positive influence, more specifically on rational offenders, it is impossible here to make this influence plausible.

Measure 8: Greater attention paid to care and assistance for notorious troublemakers

At the national level, there is a Linking Team, which focuses on providing care and assistance to notorious troublemakers. Although NS is involved in the work of this team, no concrete measures, directly targeting the railway system, have as yet been formulated or put into practice. For this reason, we are unable to discuss any likely effect of the measure on the safety or perceived safety aboard trains and at stations.

Contextual factors

To conclude, it is useful to pay attention to the importance of contextual factors. This follow-up evaluation, especially the case studies, shows the relatively big influence of contextual factors on the working of measures as well as on safety and perceived safety. Factors such as the interior design of the station, the neighbourhood where the station is located and the coverage in the media may all be of considerable influence. An example of this is a single incident that attracts a lot of media attention, making travellers feel less safe. Another example, just the opposite, is the renovation of a station that makes travellers feel safer.

Conclusion

Table 5.1 summarizes the extent to which it is plausible that the eight measures will have an influence on social safety; the objective safety and subjective safety of employees and travellers.

Table 5 Summary of plausible influence of measures on social safety

Measure	Influence on social safety
1 Double staffing	No univocal picture of influence on the objective safety and subjective safety of passengers. Positive influence on subjective safety of employees.
2a Camera surveillance at stations	No univocal picture of influence on the objective safety and subjective safety of passengers. Positive influence on subjective safety of employees.
2b Video monitors	No influence on the objective safety and subjective safety of passengers and employees.
3 Camera surveillance trains	Little to no influence on objective safety and subjective safety of passengers and employees.
4 Access gates	Limited influence on objective safety. No influence on the subjective safety of employees. Positive influence on the subjective safety of travellers.
5 Cooperation between NS and police	Possible positive influence on objective safety and subjective safety of travellers. Positive influence on subjective safety of employees.
6 Station ban	Little to no influence on objective safety and subjective safety of travellers and employees.
7 Zero-tolerance approach	--*
8 Care and assistance for notorious troublemakers	--*

--* It is impossible to make any statements here since measures specifically targeting the railway system have not yet been drawn up.

Of three of the nine measures²⁰, it is implausible that they will contribute to improving social safety aboard trains and at stations. These are the measures a trial with video monitors (2b), camera surveillance aboard trains (3) and the accelerated introduction of the station ban (6).

For two of the nine measures it is quite impossible, based on our findings, to make plausible that they will have an influence on social safety aboard trains and at stations: the zero-tolerance approach for violations (7) and greater attention paid to care and assistance for troublemakers (8). These measures are the product of a more generic policy. Although they apply to the railway system, too, they do not (just yet) target that system

20 In this table, we count measure 2b, video monitors, as a separate measure.

specifically. Thus, it is impossible to establish to what extent these measures contribute to social safety aboard trains and at stations.

For four of the nine measures we have been able, based on this study, to make plausible that they will be of influence on social safety aboard trains and at stations. In most cases, this involves an effect on only a single element of social safety, usually the feeling of safety of employees. With regard to the influence on objective safety and the feeling of safety of travellers, our findings often are not univocal: there may be a positive or negative influence, or no influence at all. Some influences, however, have proven to be unambiguous:

- The measure of double staffing (1) is likely to have a positive influence on the employees' feeling of safety.
- The measure of camera surveillance at stations (2a) is likely to have a positive influence on the employees' feeling of safety as well.
- The measure of the accelerated introduction of electronic, card-activated access gates (4) is likely to have a positive influence on the travellers' feeling of safety.
- The measure of an intensified cooperation between NS and the police (5) may have a positive influence on both the objective safety and subjective safety of travellers. This depends on the local interpretation, for instance on whether or not the cooperation results in joint actions at 'hot spots' and 'hot times.' In addition, it is likely for this measure to have a positive influence on the subjective safety of employees.

6 Adjustments likely to succeed

In this section, we will discuss a number of possible adjustments of the set of measures, likely to succeed, which have emerged from this follow-up evaluation and may realize a greater influence of the set of measures on both objective and subjective social safety. Here, we do not take into account the (im)possibilities of the adjustments, for example because of limited capacity or rules and legislation. The adjustments below are meant as suggestions, directions for action to talk about for all people involved.

Do not end double staffing after an incident

We have learned during this follow-up evaluation that whenever an incident occurs on a train that is doubly staffed with a conductor and a Safety & Service employee, this may lead to the latter having to leave the trajectory. This effectively means the end of the double staffing. In practice, it would be an improvement when the double staffing is not ended after an incident, for instance by seeing to it that the second person has a different function (such as conductor), or by rearranging the process in such a way that there is no need for the Safety & Service employee to leave the train.

Watch footage from cameras aboard trains live

With respect to the camera surveillance measure, it would be an improvement if the footage could be watched live. In 2017, a pilot with watching live footage from trains will start. The effect of these adjustments on objective safety may be limited, as most potential offenders will not be deterred by camera footage and already prosecuted offenders only constitute a small portion of the entire group of potential offenders. However, this adjustment will probably have a positive influence on the feeling of safety of employees.

More enforcement around the access gates

This follow-up evaluation shows that the electronic, card-activated access gates may have a greater influence on social safety if enforcement were to take place more often at these access gates. In particular the employees' feeling of safety may increase because of this measure.

More alignment between the expectations of NS and the police

With regard to the intensified cooperation between NS and the police (measure 5), we have observed many differences in the local interpretation of it. Some area police officers are present more often at the station and possess more knowledge of the railway system than others. Whether a neighbourhood police officer joins the structural consultations with NS differs per station. This means that the intensity of the cooperation differs per station. Because of this, the expectations of NS employees will not always be met, which will interfere with good cooperation. This also plays a role in the speed with which the

regional units respond to the emergency call of a NS employee. In urgent situations, a 'priority 1' report, they will come directly, but in case of less urgent situations they will make a comparative assessment, based on other reports received by the regional unit. Not all NS employees understand this. By a better alignment of the expectations, the cooperation between NS and the police may be improved, and the influence of this measure on social safety may increase.

Develop specific measures for the railway system concerning confused persons

The Taskforce on Confused Troublemakers, and subsequently the Linking Team, provide care and assistance to confused people nationwide. It is possible that the activities developed by this national initiative have a positive effect on the railway system as well. However, no specific measures for the railway system have (yet) been formulated. In view of the specific context of the railway system, it is plausible that the development of measures meant specifically for the railway system results in a greater positive influence of this measure on social safety.

7 Conclusion

This follow-up evaluation shows that the implementation of the additional and accelerated measures to improve social safety aboard trains and at stations has, in general, been realized according to plan. This does not mean, however, that each measure has a (positive) influence on social safety: the objective and subjective safety of passengers and employees. With regard to four of the measures, we have been able to make a reasonable case, based on this study, that they do have a positive influence on social safety aboard trains and at stations. Yet, this mostly involves a positive effect on just a single element of social safety, for the most part the perceived safety of employees. Thus, at this moment, the influence of this set of measures on social safety aboard trains and at stations is limited, especially where the objective safety and perceived safety of travelers is concerned. Yet, this follow-up evaluation does present a number of adjustments which are likely to succeed, and with which it seems possible to realize a greater positive effect of a part of the measures.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het verbeteren van sociale veiligheid op stations en in de trein is een belangrijk thema voor zowel de overheid als aanbieders van het openbaar vervoer. In deze vervolgevaluatie staat het maatregelenpakket centraal dat is opgesteld in maart 2015 en gericht is op het verhogen van de sociale veiligheid op en rond het spoor. In maart 2015 hebben het Rijk, NS, ProRail en vakbonden acht maatregelen afgesproken om de sociale veiligheid op en rond het spoor te vergroten. In eerste instantie zijn deze maatregelen gericht op het verlagen van geweld tegen NS-medewerkers, maar het doel is ook de sociale veiligheid van reizigers te vergroten.²¹ Sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat al sinds de jaren negentig op de politieke agenda, maar de directe aanleiding voor deze extra en versnelde maatregelen was een ernstig geweldsincident waarbij een NS-conductrice zwaar mishandeld is in de trein. Het maatregelenpakket bestaat uit de volgende acht maatregelen:²²

1. extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten;
2. meer cameratoezicht op stations en proef met beeldschermen;
3. cameratoezicht in treinen;
4. versneld in gebruik nemen van de ov-chipkaarttoegangspoortjes.
5. intensivering van de samenwerking tussen NS en politie;
6. stationsverbod versneld invoeren;
7. lik-op-stukaanpak bij overtredingen;
8. inzet op hulpverlening en opvang overlastgevers.

21 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

22 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

De reikwijdte van de bovenstaande maatregelen verschilt: sommige maatregelen betreffen alle stations (zoals het versneld invoeren van het stationsverbod), andere maatregelen betreffen enkele stations of trajecten tussen stations. Naast dit maatregelenpakket zijn in de periode 2015 t/m mei 2017 andere maatregelen ingevoerd of acties ondernomen om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren die buiten de scope van deze evaluatie vallen. Een voorbeeld van een maatregel is een proef van NS met bodycams.²³

Om de resultaten van de maatregelen in kaart te brengen is begin 2016 in opdracht van het WODC een quickscan uitgevoerd waarin is gekeken naar de stand van zaken van deze maatregelen (implementatie) en de eerste resultaten.²⁴ Ten tijde van deze quickscan waren de maatregelen echter zeer recent of nog niet (volledig) geïmplementeerd, waardoor er nog weinig te zeggen was over de resultaten van het beleid en het effect op de sociale veiligheid. Tijdens het algemeen overleg over sociale veiligheid in het openbaar vervoer van 13 september 2016 heeft toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur daarom aangekondigd dat hij een vervolg op de quickscan zal laten uitvoeren. De verwachting was dat een jaar later een beter beeld gegeven kan worden van de effectiviteit van de maatregelen.²⁵ Naar aanleiding hiervan heeft het WODC opdracht gegeven aan het Verwey-Jonker Instituut om deze vervolgevaluatie uit te voeren. Het doel van de vervolgevaluatie is inzicht te geven in de mate van implementatie van de acht maatregelen en in de ontwikkelingen in (subjectieve en objectieve) sociale veiligheid in de afgelopen jaren. Daarnaast

23 Een groep (externe) beveiligers en een groep Veiligheid & Service-medewerkers (V&S) van NS worden uitgerust met een bodycam. Uit de proef moet blijken of bodycams een de-escalerend effect hebben in lastige situaties en of de camera's een extra gevoel van veiligheid geven aan medewerkers.

24 Abraham et al., 2016.

25 Toezegging van de minister aan de Kamer, KST 28642-87, vergaderjaar 2016-2017.

kijken we in hoeverre de acht maatregelen invloed hebben op de sociale veiligheid. In deze rapportage zullen we regelmatig een verbinding leggen tussen de uitkomsten van de quickscan en van deze vervolgevaluatie.

1.2 Situatie begin 2016: Bevindingen van de quickscan

Zoals gezegd heeft de quickscan een eerste beeld gegeven van de implementatie en de eerste resultaten van de acht maatregelen. Over de effecten van de maatregelen op subjectieve en objectieve veiligheid doet de quickscan echter geen uitspraken.

Implementatie acht maatregelen

Uit de quickscan komt een aantal bevindingen over de implementatie naar voren die belangrijk zijn voor de vervolgevaluatie. Ten eerste zijn niet alle maatregelen gelijktijdig geïmplementeerd. Ten tweede waren op het moment van de quickscan sommige maatregelen slechts deels geïmplementeerd. Ten derde is bij sommige maatregelen niet echt sprake van implementatie. Dit geldt voor maatregel 7: lik-op-stukbeleid bij overtredingen, waarbij het in de praktijk gaat om de reguliere (al bestaande) aanpak binnen ZSM.²⁶ Er lijken dus geen extra en versnelde maatregelen te zijn genomen. Voor maatregel 8 (hulp en opvang overlastgevers) geldt dat er wel een structureel overleg is gerealiseerd en generieke maatregelen voor personen met verward gedrag zijn ontwikkeld. Er zijn echter nog geen concrete maatregelen genomen met betrekking tot de inzet op hulpverlening aan en opvang van overlastgevers specifiek op en rond het spoor.

Resultaten

Het hoofddoel van het maatregelenpakket is het vergroten van zowel de objectieve en subjectieve veiligheid. Het gaat dus zowel om het verminderen van het aantal incidenten (de objectieve veiligheid) als om het verhogen van het veiligheidsgevoel van reizigers en personeel (subjectieve veiligheid).

In de quickscan is gekeken naar de tussendoelen van de maatregelen. Dit zijn geen geformaliseerde, concrete SMART-geformuleerde doelen, maar in de quickscan gereconstrueerde tussendoelen op basis van informatie uit de Kamerbrief, interviews en een documentenanalyse. Deze tussendoelen blijken uiteenlopend van aard te zijn en slechts beperkt meetbaar. Voorbeelden van dergelijke tussendoelen zijn 'betere aansturing van handhavers ter plekke' (tussendoel maatregel 2) of 'opsporing en vervolging van daders van incidenten' (tussendoel maatregel 3).

Verbetering sociale veiligheid

In de quickscan is op basis van een analyse van literatuur gekeken naar de effecten die de acht maatregelen op de objectieve en subjectieve veiligheid van reizigers en medewerkers kunnen hebben. Tabel 1 laat zien dat op basis van deze analyse van een aantal maatregelen een effect kan worden verwacht, maar dat over een aantal maatregelen nog te weinig bekend is in de literatuur.

Tabel 1.1: Verwachte effecten o.b.v. literatuuronderzoek

Maatregel	Objectieve veiligheid	Subjectieve veiligheid
1 extra ondersteuning trein	+	+
2 cameratoezicht station en proef beeldscherm	+	0
3 cameratoezicht in treinen	0	0
4 versneld in gebruik nemen OV-chipkaart toegangspoortjes	+	+
5 intensivering samenwerking NS en politie	+	+
6 stationsverbod versneld invoeren	+	+
7 lik op stuk aanpak bij overtredingen	+	0
8 inzet op hulpverlening en opvangoverlastgevers	0	0

Gebaseerd op: Quickscan, DSP-groep, 2016. 0=effect onbekend o.b.v. literatuur

In de quickscan zijn al veel zaken over de invoering van de maatregelen beschreven. De vervolgevaluatie is een op zichzelf staande evaluatie, maar maakt wel gebruik van

²⁶ Veel voorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aanpakken staat centraal in de ZSM-werkwijze. De afdoening van de strafzaak moet passend zijn, het slachtoffer moet recht worden gedaan en de sanctie moet zijn toegesneden op de persoon van de *dader* en de ernst van het *delict*. Het OM werkt hiertoe op een ZSM-locatie samen met ketenpartners, politie, reclasseringsorganisaties (3RO), Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/>

de inzichten van de quickscan. In deze rapportage zullen we dan ook regelmatig de verbinding leggen tussen de uitkomsten van de quickscan en van deze vervolgevaluatie.

1.3 Probleemstelling

De vervolgevaluatie kent de volgende probleemstelling:

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de sociale veiligheid op en rond het spoor, hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid zich sinds de invoering van de maatregelen ontwikkeld, en wat is te concluderen over de invloed van de maatregelen?

De vraagstelling beantwoorden we met de volgende onderzoeksvragen:²⁷

1. Hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid op en rond het spoor zich ontwikkeld in de periode 2014-2016?
2. Wat is de actuele stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen?²⁸
3. In hoeverre is de inzet van de acht maatregelen (apart en gezamenlijk) te relateren aan de (eventueel) gevonden ontwikkelingen van de subjectieve en objectieve veiligheid?²⁹
4. In hoeverre zijn aanpassingen gewenst om een grotere invloed op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te realiseren?

Voor de vervolgevaluatie hebben we verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. We hebben een kwantitatieve analyse uitgevoerd op veiligheidscijfers, stakeholders en experts geïnterviewd, verschillende casussen onderzocht, reizigers bevestigd en focusgroepen gehouden met medewerkers die in de uitvoering werken. In de volgende paragraaf bespreken we de evaluatiebenadering.

27 Een overzicht van de onderzoeksvragen, inclusief de deelvragen is te vinden in bijlage A

28 Hiermee sluiten we aan bij de quickscan die heeft gekeken naar de periode 2014 (voor de implementatie) – 2015 (gedurende de implementatie).

29 Het gaat om de actuele stand van zaken tot en met mei 2017

1.4 Evaluatiebenadering

Voor deze vervolgevaluatie is gekozen voor een kwalitatieve benadering om de relatie tussen de acht maatregelen en de ontwikkelingen in sociale veiligheid (het beoogde effect) te onderzoeken. We hebben hierbij gebruikgemaakt van de principes van de realistische evaluatiebenadering. Deze benadering gaat ervan uit dat de uitkomst van een interventie wordt bepaald door de werking van het achterliggende mechanisme in combinatie met de context waarin de interventie is uitgevoerd.³⁰ De drie centrale onderdelen van deze benadering zijn:

- *Context*: condities die nodig zijn om de mechanismen in werking te stellen, of specifieke kenmerken van de situatie of doelgroep.
- *Mechanisme*: kennis over *hoe* de interventie leidt tot veranderingen (interventiologica).
- *Outcome*: outcome-patronen die door context en mechanismen zijn geproduceerd (het gaat om alle soorten uitkomsten).

De achterliggende gedachte voor de keuze van deze onderzoeksbenadering is dat interventies, zoals de acht maatregelen, niet plaatsvinden in een vacuüm, maar in samenhang met andere interventies, en dat het effect van de maatregelen beïnvloed wordt door tal van interne en externe factoren en omstandigheden. Bij elk station zijn er bovendien andere contextfactoren en is er

De analyse van drie afzonderlijke casussen, Almere Centrum, Den Haag H.S. en Tilburg, laat zien dat het pakket met extra maatregelen bij verschillende risicostations heel verschillend kan zijn. Zo zijn er twee stations die al gesloten toegangspoortjes hadden en die altijd dicht zijn (Almere en Tilburg) en één station waar de poortjes nu dicht zijn gegaan, maar alleen tussen 23.00 en 5.00 (Den Haag H.S.). Een ander voorbeeld: er is een station dat al cameratoezicht had, maar beeldschermen heeft gekregen om daar aandacht voor te genereren (Den Haag H.S.), een station dat extra cameratoezicht heeft gekregen (Almere) en een station dat nieuw cameratoezicht heeft gekregen (Tilburg).

30 Pawson & Tilly, 1997; Pattyn & Verwey, 2015; Lub, 2014; Leemans, 2013; Pawson & Klein Haarhuis, 2005.

een verschil in geïmplementeerde maatregelen (zie de bevinding uit de casusstudies in bijgevoegd tekstvlak).

Door de interventies te analyseren en door te kijken naar de context waarin ze plaatsvinden, in combinatie met de achterliggende interventielogica, hebben we per maatregel de werking en effecten beredeneerd vanuit aannemelijkheid.

De gekozen evaluatiebenadering wijkt af van een ‘klassieke evaluatie’ die uitgaat van een (quasi)-experimenteel design met een voor – en nameting, en een controlegroep. Vanwege de gefragmenteerde implementatie van de maatregelen en het ontbreken van afgebakende SMART-geformuleerde doelstellingen³¹ is het niet mogelijk om een dergelijk type evaluatieonderzoek uit te voeren voor het maatregelenpakket.³²

De gekozen evaluatiemethode biedt inzicht in hoe en waardoor de maatregelen werken en welke verbeteringen er mogelijk zijn om het gewenste effect te bereiken. Een ander voordeel van deze methode is dat zelfs als maatregelen nog niet (volledig) geïmplementeerd zijn op het moment van de evaluatie (zoals hier het geval is) er al een goed inzicht gegeven kan worden in de waarschijnlijke invloed van de maatregel op de sociale veiligheid.

Om een volledig beeld te geven van de werking van de maatregelen in de praktijk, hebben we het begrip ‘context’ breed geïnterpreteerd. Het gaat bijvoorbeeld om de omgeving of de inrichting van een station, maar ook om mogelijke knelpunten die samenhangen met de implementatie en uitvoering van een maatregel, waardoor de achterliggende mechanismen niet in werking (konden) komen.³³ Bij het bespreken van de bevindingen per maatregel in de afzonderlijke hoofdstukken beschrijven we in hoeverre knelpunten die samenhangen met de implementatie en uitvoering invloed hebben op de – mogelijke – uitkomsten van de maatregel.

1.5 Methoden van onderzoek

In het onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek bestaat uit drie fasen. Hieronder zijn per onderzoeksvraag en fase de methoden aangegeven.

Tabel 1.2 overzicht onderzoeksmethoden per fase en per onderzoeksvraag

Overzicht	Fase 1		Fase 2	Fase 3	
Onderzoeksvragen	Docu- menten-	Negen- tien in- terviews	Analyse beschikba- re kwan- titatieve gegevens	Drie casusstudies: analyse cijfers, groepsgesprek- ken, enquête reizigers	Twee focus- groepen
1. Ontwikkeling sociale veiligheid	X		X		
2. Actuele stand van zaken acht maatregelen	X	X		X	X
3. Relatie acht maatregelen en ontwikkelingen sociale veiligheid	X	X		X	X
4. Gewenste aanpassingen		X		X	X

Fasen van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

Fase 1

In de eerste fase hebben we een eerste overzicht gekregen van de stand van zaken van de implementatie en uitvoering van de acht maatregelen. Daarnaast hebben we de respondenten gevraagd naar de invloed van de maatregelen op sociale veiligheid.

In deze fase hebben we gesproken met medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), NS, ProRail, politie, Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), de ondernemingsraad van NS (OR), de vakbonden VVMC Vakbond voor Rijdend personeel, FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) en CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond) en reizigersorganisatie Rover. We hebben gekozen voor respondenten met kennis van de imple-

31 Dit wil zeggen dat de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn.

32 Zie ook de uitleg over beperkingen voor klassieke effectstudie in de quickscan van Abraham et al., 2016:30.

33 Onder implementatie verstaan we *de mate* waarin de maatregel is ingevoerd. Onder uitvoering van de maatregel verstaan we de *wijze* waarop betrokkenen de maatregel uitvoeren.

mentatie en uitvoering van een of meerdere maatregelen vanuit een strategisch perspectief. Dit zijn veelal respondenten die zelf betrokken zijn geweest bij de implementatie, betrokken zijn bij de uitvoering van een of meerdere maatregelen (zoals bij NS, ProRail, politie en CVOM), of die beleidsmatig hierbij betrokken zijn (zoals bij de ministeries). We noemen deze respondenten in de rapportage 'sleutelrespondenten'. Daarnaast is gekozen voor respondenten die een aanvullend perspectief over de implementatie en uitvoering van de maatregelen konden geven vanuit de werknemers en reizigers (de vakbonden, de OR en reizigersorganisatie Rover). In bijlage D is een overzicht te vinden van de respondenten. In deze eerste fase hebben we daarnaast relevante documenten – van na de quickscan – geanalyseerd. Onder andere hebben we in deze fase de Evaluatie pilot beeldschermen (maatregel 2; Flight, 2016) en Veiligheidsbeleving bij dubbele bemensing (maatregel 1; Meet4research, 2016) geanalyseerd.

Fase 2

In de tweede fase van het onderzoek zijn de ontwikkelingen van sociale veiligheid in kaart gebracht voor de periode 2014-2016. Hierbij hebben we gekeken naar zowel de subjectieve als de objectieve veiligheid. Om de ontwikkelingen in de sociale veiligheid in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van bestaande bronnen, voornamelijk van door NS aangeleverde cijfers. Om ontwikkelingen in objectieve veiligheid in beeld te krijgen hebben we de cijfers uit de NS-incidentenregistratie geanalyseerd, waarbij ontwikkeling van incidenten, meldingen en het aantal uitgeschreven uitstel van betalingen (uvb's)³⁴ in kaart zijn gebracht. Om ontwikkelingen in subjectieve veiligheid in kaart te brengen hebben we gegevens uit de Stationsbelevingsmonitor van ProRail en NS-stations en klanttevredenheidsonderzoeken van NS geanalyseerd. Ter aanvulling hebben we gebruikgemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek, zoals onderzoek naar veiligheidsbeleving onder personeel van NS.

³⁴ Een uvb wordt uitgeschreven door een NS-medewerker (bijvoorbeeld een conducteur) wanneer iemand geen geldig vervoersbewijs kan tonen in de trein of op een station. Deze hebben we gebruikt als indicator voor zwartrijden.

Fase 3

In de derde fase van de vervolgevaluatie hebben we drie casussen onderzocht en focusgroepen georganiseerd. De casusstudies en focusgroepen zijn een verdieping in het onderzoek, waardoor we de perspectieven van centrale medewerkers op specifieke stations en uitvoerende werknemers bij het onderzoek konden betrekken.

De casusstudies hebben we gebruikt om op stationsniveau in kaart te brengen hoe de implementatie en uitvoering van de maatregelen verloopt, en welke resultaten de betrokkenen ervaren. Dit levert informatie op over de werking van zowel afzonderlijke maatregelen als van het samenstel van maatregelen. Er zijn drie stations geselecteerd, op basis van de volgende criteria: veel geregistreerde incidenten, een hoog onveiligheidsgevoel van reizigers en van NS-medewerkers, en er zijn twee of meer maatregelen van toepassing.³⁵ Dit zijn Almere, Den Haag H.S. en Tilburg. Deze stations zijn niet representatief voor alle stations in Nederland.

Ook in de casusstudies hebben we gebruikgemaakt van triangulatie door zowel kwantitatieve als kwalitatieve data te analyseren, die van verschillende bronnen afkomstig zijn. Per casus is het aantal geregistreerde incidenten geanalyseerd (inclusief van een traject per station) en is een groepsinterview gehouden met betrokken medewerkers (zoals de stationsmanager, de securitymanager en de gebiedsagent). Ter aanvulling hebben we op de drie stations een reizigersenquête afgenomen op de weekendavonden.

Naast de casusstudies zijn in deze derde fase van het onderzoek twee focusgroepen georganiseerd met uitvoerende werknemers: hoofdconducteurs, medewerkers Veiligheid & Service, medewerkers Tickets & Service en gebiedsagenten. NS heeft deze werknemers geselecteerd, op basis van vooral praktische overwegingen: wie er beschikbaar was om aan de focusgroep deel te nemen.

In deze focusgroepen is aan de deelnemers gevraagd naar hun praktijkervaring met de maatregelen. In de focusgroepen zijn alle maatregelen afzonderlijk besproken, hierbij kwam aan bod of, en waarom sommige maatregelen werken, hoe dat komt, welke effecten de medewerkers ervaren en welke aanpassingen zij wenselijk vinden.

³⁵ Zie Bijlage C voor nadere toelichting op de selectie van de drie stations.

Afbakening

In deze vervolgevaluatie is, evenals bij de quickscan, gekeken naar de acht maatregelen die zijn genoemd en omschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2015.³⁶ Daarbij is uitgegaan van de stand van zaken op het moment waarop wij met de respondenten hebben gesproken in de periode februari – mei 2017.

Voor de analyse van de cijfermatige gegevens hebben we gebruikgemaakt van beschikbare data van NS en ProRail en van een reizigersenquête op de drie stations uit de casusstudies. Oorspronkelijk wilden we ook gebruikmaken van de aangiftecijfers van de politie, maar gedurende het onderzoek bleek dat de politie voor deze evaluatie geen cijfers aan kon leveren over aangiftes van incidenten in de trein en op het station.³⁷

We hebben voor deze vervolgevaluatie enkel gekeken naar de sociale veiligheid op NS-stations en – treinen en de ervaring van NS-medewerkers en – reizigers. Gegevens en ervaringen van medewerkers van andere concessiehouders zijn in dit onderzoek niet meegenomen, omdat de maatregelen enkel op NS gericht zijn (al zullen andere vervoerders mogelijk wel wat merken van bijvoorbeeld gesloten toegangspoortjes en camera-toezicht op het station).

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie. De conceptrapportage is ter controle ook voorgelegd aan een klankbordgroep (zie bijlage A voor de samenstelling).

1.6 Datatriangulatie

In paragraaf 1.3 is reeds aan de orde gekomen dat een ‘klassieke evaluatie’, die uitgaat van een (quasi)-experimenteel design (met een voor – en nameting en een controlegroep), niet mogelijk is bij dit onderzoek vanwege de gefragmenteerde implementatie van de maatregelen en het ontbreken van afgebakende SMART-geformuleerde doelstellingen.

We hebben daarom gekozen voor een realistische evaluatiebenadering. Bij deze benadering is het van belang veel verschillende bronnen te analyseren, ten einde een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de stand van zaken van de implementatie en de effectiviteit van de maatregelen. Bij het gebruik van zowel kwalitatieve als kwantitatieve bronnen voor analyses zijn kanttekeningen te plaatsen. Zo is het bij kwalitatief onderzoek niet goed mogelijk om een representatief beeld te schetsen, hiertoe zou een groot aantal personen geïnterviewd moeten worden, hetgeen in het kader van dit onderzoek te tijdsintensief en omvangrijk zou zijn. Bij kwantitatieve methoden, zoals het analyseren van incidentenregistraties, spelen facetten als meldings – en aangiftebereidheid en de inzet van handhavers een rol en is het mogelijk dat een schijnbaar stabiele situatie (het gelijk blijven van het aantal registraties) eigenlijk een positief resultaat betreft.³⁸ (zie ook paragraaf 2.4)

In deze evaluatie gebruiken we meer dan één dataverzamelmethode: datatriangulatie. Dit zorgt ervoor dat de informatie die deze vervolgevaluatie oplevert meer betrouwbaar is. Als uit verschillende bronnen dezelfde bevinding komt, dan is het zeer aannemelijk dat het een betrouwbare bevinding betreft. Een ander voordeel is dat zelfs als maatregelen nog niet (volledig) geïmplementeerd zijn ten tijde van de evaluatie, er op basis van verschillende bronnen, zoals literatuur en gesprekken met professionals, wel al enig inzicht is in de waarschijnlijke invloed van de maatregel op de sociale veiligheid.

Deze datatriangulatie betekent in dit onderzoek niet alleen dat we kwalitatieve én kwantitatieve bronnen raadplegen, maar ook dat we verschillende kwalitatieve en verschillende kwantitatieve bronnen in de analyse meenemen. Zoals in paragraaf 1.5 reeds is beschreven (en uitvoeriger in bijlage C) hebben we in interviews en focusgroepen gesproken met medewerkers van verschillende organisaties en met verschillende invalshoeken en betrokkenheid bij de maatregelen. Ook hebben we met personen vanuit verschillende achtergronden gesproken, zoals de beleidsmakers en de uitvoerders van de maatregelen. Hiernaast is voor de analyse gebruikgemaakt van de literatuurstudie uit

36 Kamerstuk 288642, nummer 60, 12 maart 2015.

37 In bijlage C gaan we hier nader op in.

38 Dit is het geval als er zonder inzet een verslechtering van de situatie was opgetreden.

de in 2016 verrichte quickscan.³⁹ Kortom: er is sprake van kwalitatieve datatriangulatie. Aangaande kwantitatieve bronnen hebben we gekeken naar verschillende relevante kwantitatieve studies, incidentenregistraties en de reizigersenquête op drie stations.

Er is geen sprake van het wegen van de bronnen voor dit onderzoek, oftewel dat de informatie van bepaalde bronnen meer doordringt in de bevindingen van dit rapport dan van andere bronnen. Elke kwalitatieve bron heeft vanuit zijn/haar specifieke invalshoek of expertise evenveel waarde. We trekken in dit onderzoek echter geen conclusies die slechts op de ervaring van één respondent of cijfermatige bron gebaseerd zijn. Hoewel we bij wijze van illustratie soms beschrijven wat een enkele respondent heeft gesteld, baseren we onze conclusies op de informatie vanuit verschillende bronnen.

1.7 Beperkingen van het onderzoek

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele beperkingen van dit onderzoek.

De eerste beperking betreft het moment van de evaluatie. In dit onderzoek evalueren we het pakket van acht maatregelen. Op het moment van analyse zijn nog niet alle acht maatregelen (volledig) geïmplementeerd, zo wordt de maatregel dubbele bemensing pas na het veldwerk voor deze evaluatie volledig ingevoerd. Bovendien duurt het vaak enige tijd voordat effecten van beleid zichtbaar worden. Op het moment van deze evaluatie kunnen niet alle maatregelen dus al goed geëvalueerd worden.

De tweede beperking betreft het design. Eerder is al vermeld dat een quasi-experimenteel design voor deze evaluatie niet mogelijk is. Om deze redenen is dan ook gekozen voor een realistische evaluatiebenadering. In een dergelijk design is het niet mogelijk 'harde' uitspraken te doen over de causale effecten van (een van) de acht maatregelen op de veiligheid op en rond het spoor.

Een derde beperking vormt het gebruik van secundaire data. In dit onderzoek maken we gebruik van data die door andere partijen (NS en ProRail) is geregistreerd en geleverd. Met uitzondering van het reizigersonderzoek op drie stations hebben we zelf geen kwantitatieve gegevens verzameld. Het grootste deel van de kwantitatieve data in dit

onderzoek is dus niet verzameld met als doel de onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarnaast konden we voor deze evaluatie niet over aangiftegegevens van de politie beschikken, omdat de politie de hiervoor benodigde zoekslag in de aangiftes niet kon uitvoeren.

Een vierde beperking betreft de kanttekeningen bij verschillende gegevensbronnen zoals eerder aangestipt in paragraaf 1.5. Zo kan een verhoogde inzet (in eerste instantie) tot meer geregistreeerde incidenten leiden, waardoor het lijkt dat de objectieve veiligheid afneemt. En een toenemende meldings- of aangiftebereidheid kan tot eenzelfde verkeerde conclusie leiden. Bij het afnemen van interviews kunnen sociaal wenselijke antwoorden gegeven worden en het is te tijdsintensief om dusdanig veel personen te interviewen dat er een volledig representatief beeld komt. Overigens is dit een van de redenen voor de datatriangulatie in dit onderzoek, zoals reeds besproken in paragraaf 1.5.

Een laatste beperking is het verschil in de periode waar de verschillende bronnen betrekking op hebben. De registraties en meldingen bij de NS en de verschillende monitoren en onderzoeken onder reizigers en medewerkers betreffen de periode 2014-2016. Het reizigersonderzoek binnen het casusonderzoek van deze evaluatie, de stand van zaken van de implementatie en de ervaring van respondenten over het aannemelijke effect van de maatregelen betreffen de periode februari-mei 2017.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de ontwikkelingen van sociale veiligheid, zowel op stations als in treinen, waarbij we een onderscheid maken tussen objectieve en subjectieve veiligheid.

Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 tot en met 11 de acht maatregelen afzonderlijk, waarbij we zowel ingaan op de implementatie en praktische knel- en verbeterpunten als op de achterliggende mechanismen en (mogelijke) resultaten. In hoofdstuk 12 bespreken we tot slot de conclusie en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

39 Abraham et al., 2016.

2 Ontwikkelingen in sociale veiligheid op en rond het spoor

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in objectieve en subjectieve veiligheid in de periode 2014 tot en met 2016. Voor de definitie van sociale veiligheid sluiten we aan bij de definitie die in de quickscan is geformuleerd:⁴⁰

- Objectieve veiligheid: De mate waarin (NS-)personeel en reizigers slachtoffer worden van delicten en incidenten.
- Subjectieve veiligheid: Het gevoel dat (NS-)personeel en reizigers hebben over de veiligheid.

Om de ontwikkelingen in sociale veiligheid in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van verschillende bestaande bronnen. Indien relevant beschrijven we ook de ontwikkelingen uit recente onderzoeken of evaluaties. In elke paragraaf geven we aan op welke bron deze gebaseerd is en wat de reikwijdte daarvan is. Om de ontwikkelingen in sociale veiligheid in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van geregistreerde data.

Allereerst bespreken we de ontwikkelingen in objectieve veiligheid in paragraaf 2.2. De ontwikkelingen in subjectieve veiligheid komen aan bod in paragraaf 2.3. Bij gegevens van zowel objectieve als subjectieve veiligheid zijn kanttekeningen te plaatsen. In paragraaf 2.4 benoemen we deze en reflecteren we op de eerder gegeven cijfers. Paragraaf 2.5 geeft een korte samenvatting van de bevindingen.

2.2 Ontwikkelingen in objectieve veiligheid

Bij het beschrijven van de ontwikkeling in incidenten maken we onderscheid tussen agressie en geweld (fysiek en verbaal) tegen medewerkers,⁴¹ overlast, diefstal en zakkenrollerij, en vandalisme. Ook beschrijven we de (ontwikkeling in) gevallen van zwartrijden. We besteden hier aandacht aan vanwege het verband tussen incidenten van agressie en zwartrijden: bijna 60% van de daders van agressie zijn zwartrijders.⁴²

Voor de vergelijkbaarheid hanteren we dezelfde indeling van incidenten als in de quickscan. De cijfers in deze paragraaf zijn afkomstig van NS.⁴³ Zoals gebruikelijk bij veiligheid in het openbaar vervoer, hanteert NS de A-B-C-methodiek bij de registratie van incidenten om de aard ervan te bepalen.⁴⁴

Bij het beschrijven van de ontwikkelingen in objectieve veiligheid kijken we naar door NS *geregistreerde* incidenten. In hoeverre dit een goede afspiegeling is van de werkelijke mate van agressie en geweld, overlast, diefstal en vandalisme hangt af van verschillende factoren, waaronder de meldingsbereidheid van medewerkers en de inzet en acties van handhavers. In paragraaf 2.5 gaan we hier nader op in.

41 In navolging van de quickscan blijven incidenten van agressie en geweld tegen reizigers buiten beschouwing; omdat incidenten tegen reizigers zich vaak afspelen buiten het gezichtsveld van NS-medewerkers, is de verwachting dat geen betrouwbare schattingen hiervan mogelijk zijn op basis van NS-registraties.

42 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

43 Zie bijlage E voor de indeling van incidenten en een overzicht van de tabellen bij de grafieken.

44 Binnen de A-B-C-methodiek kunnen incidenten vallen onder categorie A (strafrecht en APV), B (overtredingen Wet personenvervoer) en C (overtredingen Besluit personenvervoer en huisregels). Zie voor een compleet overzicht van de categorisering van incidenten volgens de A-B-C-methodiek het Actieprogramma Sociale Veiligheid in het openbaar vervoer: integrale aanpak voor het OV (2016: 17).

40 Abraham et al., 2016: 36.

2.2.1 Ontwikkelingen per categorie

In figuren 2.1 en 2.2 en tabel 2.1 is het aantal geregistreerde incidenten per categorie weergegeven.⁴⁵

De aanleiding voor het maatregelenpakket was een ernstig incident van fysieke agressie en geweld tegen een NS-medewerker. Zoals in figuur 2.1 en tabel 2.1 is te zien, nam het totale aantal incidenten van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers tussen 2014 en 2016 af met 8%.

Hoewel een incident van fysieke agressie en geweld de directe aanleiding vormde voor de nieuwe maatregelen, is vervolgens met de verschillende partners een bredere doelstelling geformuleerd voor het maatregelenpakket, namelijk om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren (objectief en subjectief, bij reizigers en medewerkers). We kijken daarom in dit hoofdstuk ook naar de ontwikkeling van andere categorieën geregistreerde incidenten, zoals diefstal en zakkenrollerij en overlast.

Tabel 2.1 laat zien dat er bij de vier andere categorieën van incidenten een toename is van geregistreerde incidenten tussen 2014 en 2016. Meest in het oog springt de toename van het aantal geregistreerde incidenten in de categorie overlast, met een toename van 84% tussen 2014 en 2016. De oorzaak van deze toename blijkt een toename te zijn van het aantal geregistreerde overlastincidenten door bedelaars. Het aantal overlastincidenten met de code 'bedelen/muzikanten/zwerver' was in 2014 1.762, in 2015 2.718 en in 2016 5.925. Kortom tussen 2014 en 2016 was er een toename van 4.163 incidenten met de code 'bedelen/muzikanten/zwerver'. Dat is 75% van de toename van overlastincidenten in totaal tussen 2014 en 2016.⁴⁶ Sleutelrespondenten van NS geven aan dat het hier vooral gaat om de zogenaamde 'zakdoekjesleggers' in de trein.⁴⁷ Op deze doelgroep is gerichte inzet geweest van Veiligheid & Service (V&S)-medewerkers. Dit kan gezorgd hebben voor een registratie-effect: door gerichte inzet op een probleem wordt

dit probleem meer waargenomen en meer geregistreerd. In paragraaf 2.5 komen we terug op registratie-effecten.

Tabel 2.1. Totaal aantal geregistreerde incidenten per jaar 2014-2016

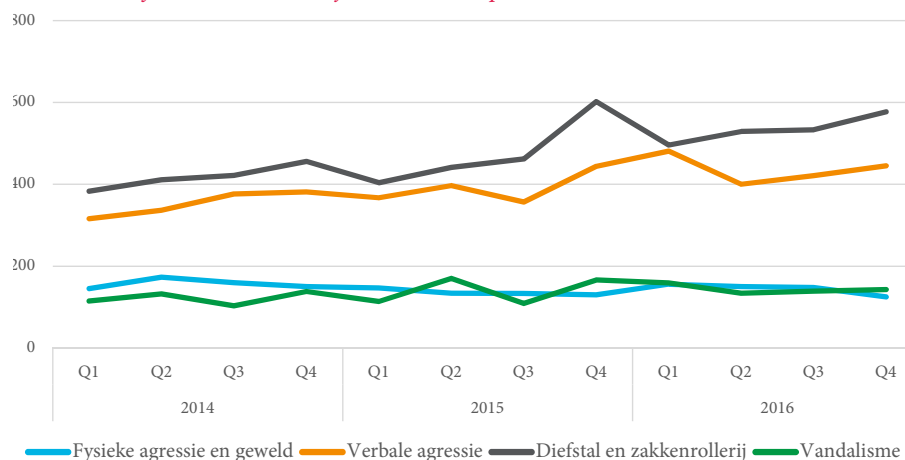
	2014	2015	2016	% 2016 t.o.v.2014
Fysieke agressie en geweld	628	544	579	-8%
Verbale agressie*	1.410	1.565	1.747	+24%
Diefstal en zakkenrollerij	1.672	1.909	2.135	+28%
Overlast	6.611	8.333	12.193	+84%
Vandalisme	488	559	575	+18%

Bron: NS

* In de quickscan heette deze categorie 'verbale agressie en geweld'. We wijken hiervan af omdat 'verbaal geweld' niet goed de lading van deze categorie dekt.

Naast geregistreerde overlastincidenten is, zoals in tabel 2.1 te zien, ook het aantal incidenten verbale agressie, diefstal en zakkenrollerij en vandalisme toegenomen tussen 2014 en 2016.

Figuur 2.1: Totaal aantal geregistreerde incidenten fysieke agressie en geweld, verbale agressie, diefstal en zakkenrollerij en vandalisme, per kwartaal 2014-2016



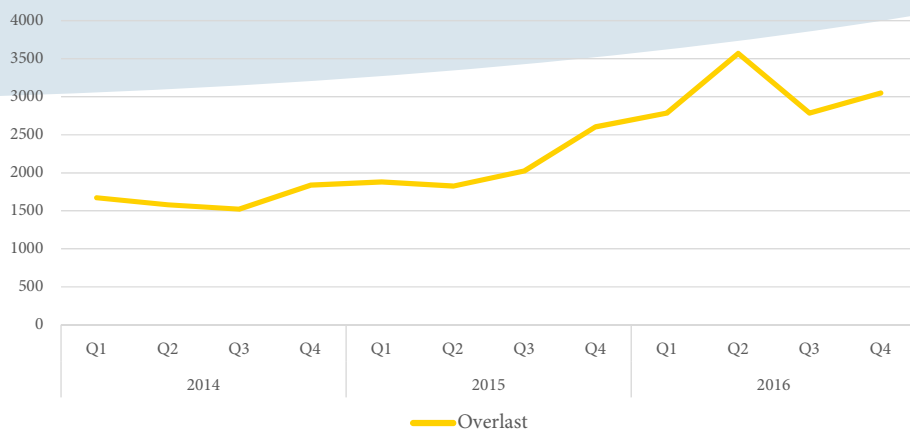
Bron: NS

45 Vanwege een groot verschil in aantallen, tonen we de geregistreerde overlastincidenten in een aparte figuur.

46 Zie ook de tabel van geregistreerde incidenten per incidentcode in bijlage E.

47 Mensen die in de trein bedelen door briefjes en pakjes zakdoekjes uit te delen aan reizigers met het verzoek de zakdoekjes te kopen. Volgens verschillende respondenten van NS gaat het hierbij om een landelijk overlastprobleem.

Figuur 2.2: Totaal aantal geregistreerde incidenten overlast, per kwartaal 2014-2016



Bron: NS

2.2.2 Incidenten en meldingen van agressie tegen het personeel

Zoals hierboven vermeld, was de aanleiding voor het maatregelenpakket een incident van fysiek geweld tegen een NS-medewerker. In deze paragraaf gaan we daarom nader in op incidenten en meldingen van agressie en geweld tegen NS-personeel.

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat het totale aantal geregistreerde incidenten van fysiek geweld in de periode 2014-2016 is afgenomen met 8%. In tabel 2.2 is het aantal incidenten van fysieke agressie tegen NS-personeel weergegeven, uitgesplitst naar tijdstip (voor en na 22.00 uur) en locatie (in de trein of op een station). Hierin is te zien dat vooral de fysieke agressie tegen personeel in de trein is afgenomen, en voornamelijk na 22:00 uur 's avonds: namelijk een afname van 43% tussen 2014 en 2016. Het aantal incidenten op stations bleef in 2016 redelijk stabiel ten opzichte van 2014.⁴⁸

Tabel 2.2 Aantal geregistreerde incidenten van fysieke agressie tegen NS-personeel⁴⁹

	Trein				Station			
	2014	2015	2016	% stijging / daling 2016 tov 2014	2014	2015	2016	% stijging / daling 2016 tov 2014
Voor 22.00u	270	205	237	-12%	227	207	242	+7%
Na 22.00u	61	50	38	-38%	65	80	61	-6%
Totaal	331	254	272	-18%	292	287	303	+4%

Ter aanvulling op deze cijfers hebben we ook gekeken naar het aantal *meldingen* door personeel van NS Reizigers van verbale en fysieke agressie en geweld.⁵⁰ Het onderscheid tussen incidenten en meldingen is dat er meerdere meldingen kunnen zijn van één incident. Tabel 2.3 laat zien dat het aantal meldingen van verbale agressie en geweld met 4% licht is toegenomen tussen 2014 en 2016. Deze toename vond plaats tussen 2014 en 2015 (1.180 naar 1.304), tussen 2015 en 2016 was er juist een afname (1.304 naar 1.223). Het aantal meldingen door personeel van NS Reizigers van fysieke agressie en geweld is tussen 2014 en 2016 met 11% afgenomen. De tabel laat ook het aantal letselgevallen zien ten gevolge van de meldingen fysieke agressie en geweld. Ook hierin zien we een afname tussen 2014 en 2016. Het aantal incidenten waarbij NS-personeel letsel opliep nam tussen 2014 en 2016 af met 15%; een sterkere daling dan de 11% afname van meldingen van fysieke agressie en geweld in totaal.

48 Eén van de maatregelen, dubbele bemensing, richt zich specifiek op het tijdstip na 22.00 uur. Dat dit niet direct de oorzaak hoeft te zijn van de afname van fysieke agressie na 22.00 uur blijkt uit de bespreking van de implementatie en werking van deze maatregel, zie hoofdstuk 3.

49 Het totale aantal incidenten in deze tabel ligt iets lager dan het totale aantal incidenten gerapporteerd in tabel 2.1 in paragraaf 2.2.1. Dit komt doordat een klein aantal incidenten plaatsvond op een andere locatie dan in treinen of op stations, bijvoorbeeld langs het spoor.

50 Afdeling binnen NS waar onder andere conducteurs en machinisten onder vallen.

Tabel 2.3 Aantal meldingen van verbale en fysieke agressie en geweld gedaan door NS Reizigers-personeel in 2014-2016, en het aantal letselgevallen*

	2014	2015	2016	% 2016 t.o.v. 2014
Aantal meldingen verbale agressie door rijdend personeel	1.180	1.304	1.223	+4%
Aantal meldingen fysieke agressie en geweld door rijdend personeel...	774	642	690	-11%
...waarvan letselgevallen	230	211	188	-18%

* Let op: er kunnen meerdere meldingen zijn van één incident Bron: NS

2.2.3 Ontwikkeling treinen versus stations

In paragraaf 2.2.2 is voor incidenten van fysieke agressie en geweld al kort aandacht besteed aan het verschil tussen trein en station. In deze paragraaf gaan we nader in op dit verschil. Dit verschil is (onder andere) relevant omdat enkele maatregelen alleen van toepassing zijn op stations (maatregel 2, 4 en 6) of in de trein (maatregel 1 en 3). In tabel 2.4 is het totale aantal geregistreerde incidenten weergegeven in de periode 2014 tot en met 2016 uitgesplitst naar de locatie treinen en stations.⁵¹ Figuren 2.3 en 2.4 laten de ontwikkelingen in treinen en op stations grafisch zien.

Tabel 2.4 Aantal geregistreerde incidenten in treinen en op stations, en ter referentie de ontwikkeling van het totale aantal incidenten⁵²

Incidenten	in treinen				op stations				Totaal
	2014	2015	2016	% stijging / daling 2016 tov 2014	2014	2015	2016	% stijging / daling 2016 tov 2014	% stijging / daling 2016 tov 2014
Fysieke agressie en geweld	331	254	272	-18%	292	287	303	+4%	-8%
Verbale agressie	712	770	793	+11%	685	788	948	+38%	+24%
Diefstal en zakkenrollerij	358	373	469	+31%	1293	1512	1648	+27%	+31%
Overlast	1.253	1.960	4.679	+273%	5.298	6.271	7.328	+38%	+84%
Vandalisme	78	76	71	-9%	352	422	424	+20%	+18%

Bron: NS

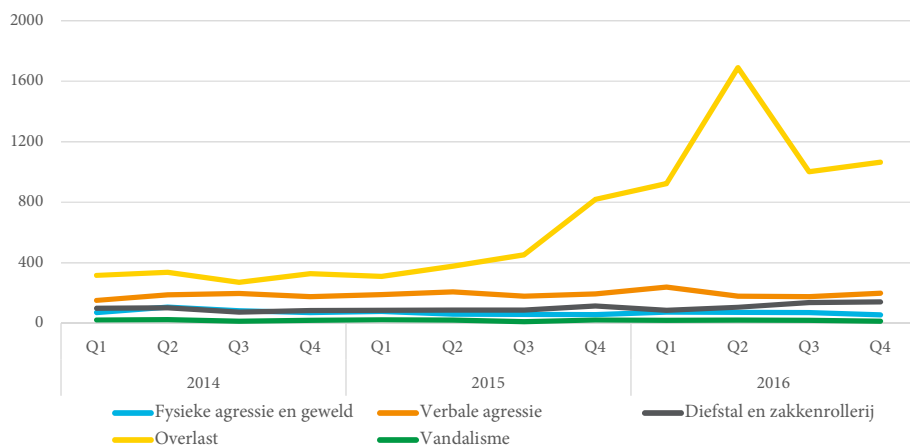
Allereerst valt op dat er alleen een afname is van fysieke agressie en geweld in de trein (-18%), niet op stations (+4%). Dit zagen we ook bij het aantal incidenten van fysieke agressie tegen NS-personeel, vooral na 22:00 uur (zie tabel 2.2). De ontwikkeling is ook positiever in de trein dan op stations als het gaat om het aantal registraties van verbale agressie en geweld (+11% versus +38%) en vandalisme (-9% versus +20%). Mogelijk is er een verplaatsingseffect van incidenten van de trein naar het station, vooral als het gaat om incidenten van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers. Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat een mogelijke verklaring hiervoor het sluiten van de ov-chipkaarttoegangspoortjes is, waarop we nader ingaan in hoofdstuk 7. Zoals in hoofdstuk 7 ook aan bod zal komen, ervaren respondenten in de casusstudies ook een verplaatsing. Zij geven hierbij aan dat incidenten op stations beter op te lossen zijn dan in de trein en dat versterking eerder ter plaatse is.

51 Bij stations met toegangspoortjes betreft dit het gebied zowel binnen als buiten de poortjes dat toebehoort aan NS/ProRail.

52 Het totale aantal incidenten in deze tabel ligt iets lager dan het totale aantal incidenten gerapporteerd in tabel 2.1 in paragraaf 2.2.1. Dit komt doordat een klein aantal incidenten plaatsvond op een andere locatie dan in treinen of op stations, bijvoorbeeld langs het spoor.

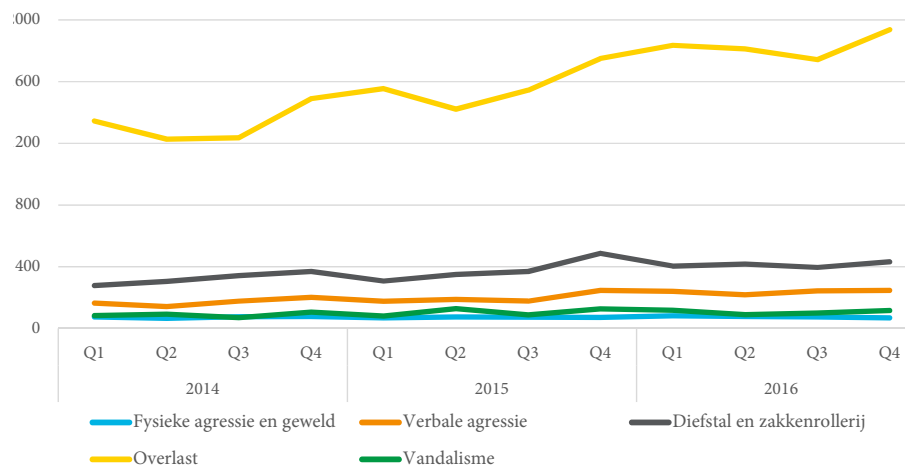
Een grote uitzondering op dit beeld betreft de categorie overlastincidenten. Het aantal geregistreerde overlastincidenten is juist in de trein heel sterk toegenomen (met een piek in het tweede kwartaal van 2016). Een verklaring voor dit verschil is dat de ‘zakdoekjes-leggers’, die het meest verantwoordelijk blijken te zijn voor de toename van overlastregistraties, voornamelijk in de trein actief zijn.

Figuur 2.3 Aantal geregistreerde incidenten in de trein 2014 – 2016



Bron: NS

Figuur 2.4 Aantal geregistreerde incidenten op stations 2014-2016



Bron: NS

2.2.4 Ontwikkelingen op risicostations

NS en politie hebben gezamenlijk 22 ‘risicostations’ geïdentificeerd: stations waar meer incidenten plaatsvinden dan gemiddeld, vaker dan gemiddeld sprake is van agressie of zwartrijden of waar de veiligheidsgevoelens laag zijn.⁵³ Dit zijn de stations waar in het kader van maatregel 5 gebiedsagenten aan zijn toegewezen (zie hoofdstuk 8). In 2016 vond 37 procent van het totaal aantal geregistreerde incidenten plaats op een van deze 22 stations.⁵⁴

In figuur 2.5 en 2.6 is het aantal geregistreerde incidenten van 2014 tot en met 2016 op de 22 risicostations gezamenlijk per onderscheiden categorie weergegeven. Tabel 2.5 toont de cijfers.

⁵³ Het gaat om de volgende stations: Alkmaar, Almere Centrum, Amersfoort, Amsterdam Centraal, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag Centraal, Den Haag H.S., Deventer, Dordrecht, Eindhoven Centraal, Enschede, Leiden Centraal, Maastricht, Nijmegen, Roosendaal, Rotterdam Centraal, Schiphol, Tilburg, Utrecht Centraal, Zwolle.

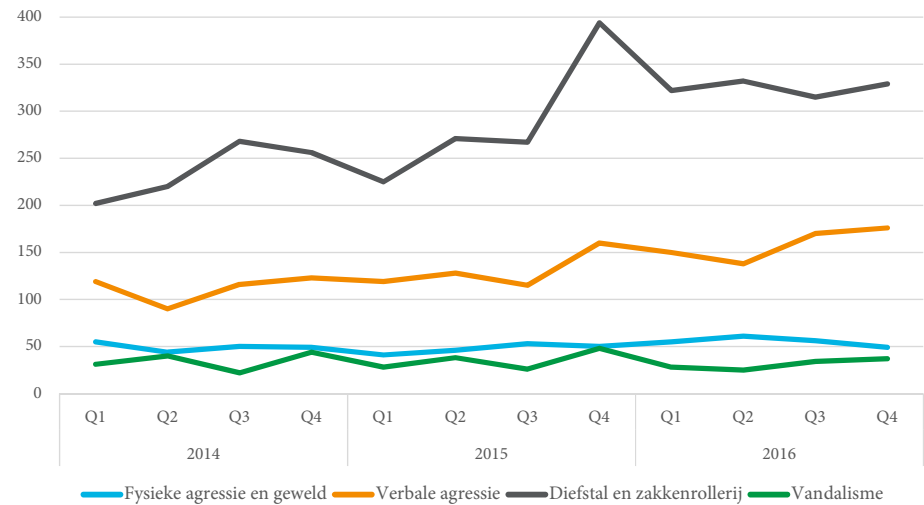
⁵⁴ De voornaamste verklaring hiervoor is dat het om relatief grote stations gaat. In 2015 hadden deze 22 stations gezamenlijk gemiddeld 49% van alle in – en uitstappers.

Wat allereerst opvalt, is dat het aantal registraties van fysieke agressie en geweld op de 22 risicostations sterker is toegenomen tussen 2014 en 2016 dan op alle stations gezamenlijk. Op de 22 risicostations zien we een toename van 12%, terwijl er op alle stations samen een toename van 4% was (zie tabel 2.4). Het aantal geregisteerde incidenten van verbale agressie is op de risicostations ook iets sterker toegenomen dan het totale aantal incidenten (42% versus 38% toename). Dit patroon zien we ook bij incidenten van diefstal en zakkenrollerij: op de risicostations namen deze incidenten tussen 2014 en 2016 sterker toe (37%) dan landelijk (27%).

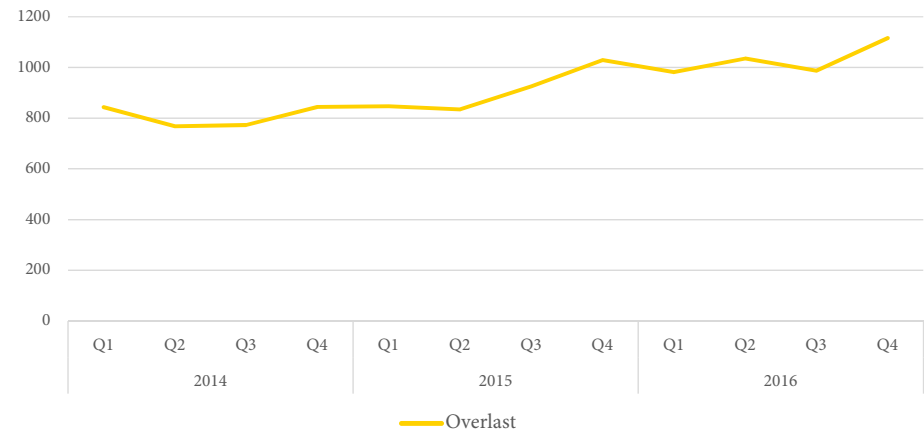
Een omgekeerd patroon zien we in de ontwikkeling van overlastincidenten bij de risicostations en op alle stations in Nederland. Bij de risicostations is een 28% toename tussen 2014 en 2016 (zie tabel 2.5). Landelijk zien we een sterkere toename van overlastincidenten tussen 2014 en 2016, namelijk met 38% (zie ook tabel 2.5).

Een laatste opvallend verschil is dat het aantal geregisteerde vandalisme-incidenten op de risicostations is afgenomen met 9% tegenover een landelijke stijging van 20%.

Figuur 2.5 Aantal geregisteerde incidenten fysieke agressie en geweld, verbale agressie, diefstal en zakkenrollerij en vandalisme, op 22 risicostations per kwartaal, 2014-2016



Figuur 2.6 Aantal geregisteerde incidenten van overlast op 22 risicostations per kwartaal, 2014-2016



Bron: NS

Tabel 2.5 Totaal aantal geregistreeerde incidenten per jaar 2014-2016 op de 22 risicostations, en ter referentie de ontwikkeling van het aantal incidenten op alle stations

	2014	2015	2016	% 2016 t.o.v.2014	%2016 t.o.v. 2014 alle stations
Fysieke agressie en geweld	198	190	221	+12%	+4%
Verbale agressie	448	552	634	+42%	+38%
Diefstal en zakkenrollerij	946	1.157	1.298	+37%	+27%
Overlast	3.228	3.637	4.119	+28%	+38%
Vandalisme	137	140	124	-9%	+20%

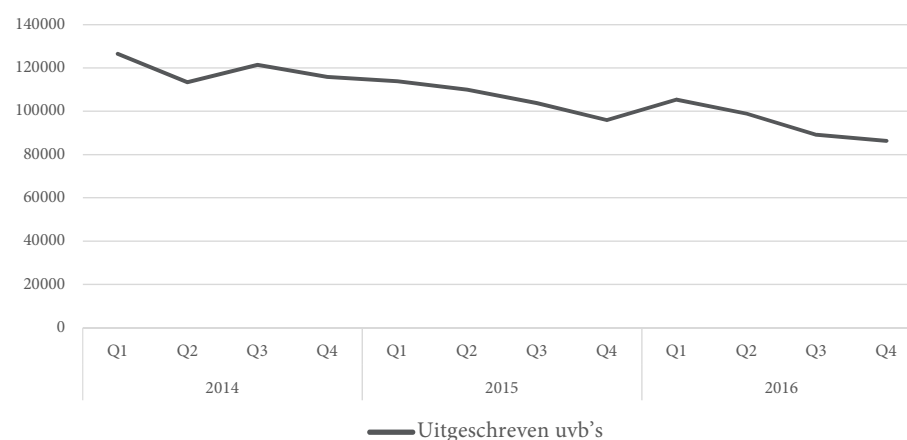
Bron: NS

Bij enkele (typen) incidenten zien we op de risicostations dus een positievere ontwikkeling, bij andere een minder positieve ontwikkeling dan op stations gemiddeld. Dit beeld is niet eenduidig en bovendien zijn ook op niet-risicostations bepaalde maatregelen genomen. Hierdoor is het niet mogelijk om de bevindingen uit deze verdiepende analyse te gebruiken om een uitspraak te doen over de invloed van de maatregelen op de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid op de stations.

2.2.5 Landelijke ontwikkeling zwartrijders

Zoals in hoofdstuk 7 nader aan bod komt, is er mogelijk een verband tussen incidenten van agressie en zwartrijden: bijna 60% van de daders van agressie zijn zwartrijders.⁵⁵ Om een inschatting te maken van het aantal zwartrijders, kijken we naar het aantal uitgeschreven uvb's (uitstel van betaling). Een uvb wordt uitgeschreven door een NS-medewerker (bijvoorbeeld een conducteur) wanneer iemand geen geldig vervoersbewijs kan tonen in de trein of op een station. In figuur 2.7 is het aantal uvb's weergegeven per kwartaal. Hierin zien we een dalende trend vanaf 2014. In de periode 2014-2016 is het aantal uitgeschreven uvb's met ruim 20 procent afgenomen (van 477.282 in 2014 naar 379.720 in 2016).

Figuur 2.7 Aantal uitgeschreven uvb's per kwartaal 2014-2016



Bron: NS

Data-experts van NS hebben gekeken of het hier een daadwerkelijke afname betreft van het aantal zwartrijders of dat er minder uvb's *uitgeschreven* zijn. Zij hebben dit uitgezocht door te kijken naar het mcl-gebruik van conducteurs in de trein. Mcl staat voor mobiele chipkaartlezer en de data-experts hebben gekeken of er veranderingen hebben plaatsgevonden in het scangedrag van de conducteurs in de trein. Hieruit blijkt dat het aantal mcl-scans tussen 2015 en 2016 met 5% is afgenomen,⁵⁶ en dat het aantal uitgeschreven uvb's in dezelfde periode is gedaald met 10%.⁵⁷ Het aantal uitgeschreven uvb's is dus sterker afgenomen dan het aantal mcl-scans wat duidt op een daadwerkelijke afname van het aantal zwartrijders.

56 NS heeft geen verklaring voor deze afname. Een sleutelrespondent van de NS stelt dat de servicenorm gelijk is gebleven in deze periode.

57 Zie bijlage E voor de bijbehorende figuren en tabel.

55 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

2.3 Ontwikkelingen in subjectieve veiligheid

In deze paragraaf bespreken we de subjectieve veiligheid, uitgesplitst in veiligheidsbeleving van werknemers en reizigers. We maken hierbij gebruik van verschillende bronnen: data van (periodieke) enquêtes en monitoren van de NS en ProRail, eerder onderzoek en een voor deze evaluatie op drie stations uitgevoerd reizigersonderzoek.

2.3.1 Ontwikkeling in veiligheidsgevoelens werknemers NS

Allereerst gaan we in op de ontwikkeling in veiligheidsgevoelens onder werknemers. Over veiligheidsgevoelens van werknemers hebben we twee verschillende bronnen tot onze beschikking: een onderzoek van de Universiteit Utrecht onder NS-personeel met twee meetmomenten, en een onderzoek van Meet4research op één meetmoment. Alleen het onderzoek van de Universiteit Utrecht biedt dus inzicht in de ontwikkeling van veiligheidsgevoelens onder personeel.

De Universiteit Utrecht onderzocht de veiligheidsbeleving van NS-personeel.⁵⁸ In juni 2015 werd een eerste meting uitgevoerd, in maart 2016 een tweede meting. De bevindingen van deze twee metingen zijn ook beschreven in de quickscan.

In figuur 2.8 zijn de bevindingen uit het onderzoek van de Universiteit Utrecht weergegeven. Respondenten werd gevraagd aan te geven hoe veilig zij zich voelen in het algemeen en tijdens hun werk, op een schaal van 1 (zeer onveilig) tot 5 (zeer veilig).⁵⁹

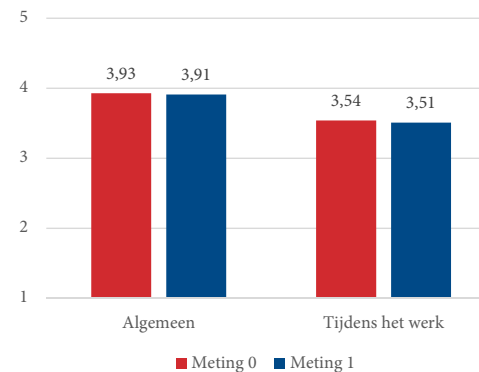
Zoals in de figuur is te zien, voelt NS-personeel⁶⁰ zich in het algemeen relatief veilig met een score van bijna 4. Medewerkers geven aan zich tijdens hun werk wat minder veilig te voelen dan in het algemeen. Verder is er een verschil naar functie: hoofdconducteurs

(3.37) en medewerkers Veiligheid & Service (3.50) voelen zich tijdens hun werk minder veilig dan medewerkers in andere functies.⁶¹

Uit het onderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat er een groot verschil is in de veiligheidsgevoelens van NS-medewerkers overdag en 's avonds/'s nachts. 's Avonds en 's nachts voelen medewerkers zich aanzienlijk minder veilig dan overdag, dit geldt zowel voor het station (gemiddeld 3.11 tegenover 4.02 overdag) als in de trein (gemiddeld 3.07 tegenover 3.89 overdag).⁶²

Er zijn geen verschillen gevonden tussen de eerste en de tweede meting. De veiligheidsgevoelens van NS-medewerkers zijn nagenoeg gelijk gebleven tussen 2015 en 2016.

Figuur 2.8 Mate waarin NS-medewerkers zich veilig voelen op een schaal van 1 (zeer onveilig) tot 5 (zeer veilig), ten tijde van de eerste meting in juni 2015 (N=1946) en ten tijde van de tweede meting in maart 2016 (N=2054)



Bron: Grimmelikhuijsen & Van Harten, 2016.

58 Grimmelikhuijsen & Van Harten, 2016.

59 Er is ook gevraagd hoe veilig respondenten zich voelen 'in het openbaar vervoer'. De antwoorden op deze vraag laten wij echter buiten beschouwing, omdat niet precies duidelijk is of het hier gaat om veiligheidsgevoelens tijdens, buiten of tijdens én buiten het werk.

60 Er is gemeten onder personeel met 'operationele functies': machinist, hoofdconducteur, V&S-medewerkers, procesleider perrons, T&S-medewerkers, coördinator wal, trainmanager.

61 In de rapportage van de UU is niet aangegeven of dit verschil statistisch significant is.

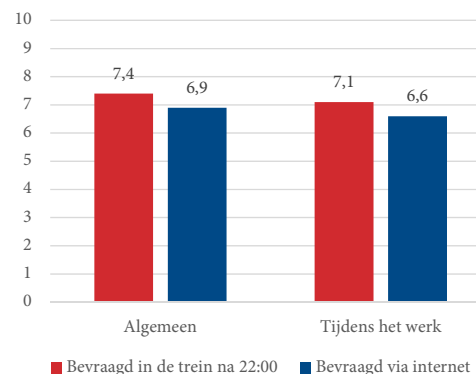
62 In de rapportage van de UU is niet aangegeven of dit verschil statistisch significant is.

In het najaar van 2016 heeft Meet4research een onderzoek uitgevoerd naar effecten van dubbele bemensing onder conducteurs en reizigers, waarin vragen over veiligheidsgevoelens zijn meegenomen. In het onderzoek door Meet4research⁶³ werden conducteurs in najaar 2016 zowel 'live', in de trein na 22:00 uur, als via internet gevraagd hoe veilig zij zich voelen in het algemeen en tijdens het werk.⁶⁴

In figuur 2.9 zijn de resultaten hiervan weergegeven, waarbij een hogere score overeenstemt met een veiliger gevoel. Uit deze meting blijkt dat conducteurs het algemene gevoel van veiligheid met een 7.4 beoordelen als ze 'live', in de trein na 22.00 uur, bevraagd worden en met een 6.9 als ze via internet bevraagd worden.⁶⁵ Ze beoordelen de veiligheid tijdens het werk iets lager.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat het veiligheidsgevoel onder conducteurs significant lager ligt na 22.00 uur. Als we inzoomen op respondenten via internetbevraging dan zien we dat conducteurs het veiligheidsgevoel op het station na 22.00 uur beoordelen met een 5.5 ten opzichte van 7.1 voor 22.00 uur en in de trein met een 5.4 na 22.00 uur ten opzichte van een 6.9 voor 22.00 uur. Bij de 'live' bevraging zien we eenzelfde patroon: conducteurs beoordeelden hun veiligheidsgevoel op het station na 22:00 uur met een 6.7 ten opzichte van een 8.1 voor 22.00 uur, en in de trein met een 6.2 ten opzichte van een 7.9 voor 22.00 uur.

Figuur 2.9 Mate waarin NS-conducteurs zich veilig voelen in het algemeen en tijdens hun werk, bevraagd in de trein na 22:00 uur (N=104) en via internet (N=1201) in najaar 2016



Bron: Meet4research, 2016.

Uit de hierboven besproken onderzoeken blijkt dat werknemers van NS zich relatief veilig voelen, en dat hierin tussen 2015 en 2016 geen ontwikkeling plaatsvond. Het veiligheidsgevoel is onder conducteurs na 22.00 uur significant minder dan voor 22.00 uur. In lijn hiermee voelen NS-medewerkers zich 's avonds en 's nachts minder veilig dan overdag.

2.3.2 Ontwikkeling veiligheidsgevoelens reizigers

Als het gaat om de ontwikkeling van de veiligheidsgevoelens van reizigers, hebben we verschillende bronnen tot onze beschikking: het klanttevredenheidsonderzoek van NS, de Stationsbelevingsmonitor van ProRail en een voor deze evaluatie uitgevoerd reizigeronderzoek op drie stations.⁶⁶ Deze laatste bron is beperkter van aard, aangezien een relatief klein aantal reizigers hieraan deelnam op drie stations, op een specifiek tijdstip (een avond in het weekend), en er maar één meting heeft plaatsgevonden.

63 Meet4research. Veiligheidsbeleving bij dubbele bemensing: basismeting conducteurs 'live' en 'internet'. najaar 2016.

64 Er is ook gevraagd hoe veilig respondenten zich voelen 'in het openbaar vervoer'. De antwoorden op deze vraag laten wij echter buiten beschouwing, omdat niet precies duidelijk is of het hier gaat om veiligheidsgevoelens tijdens, buiten of tijdens en buiten het werk.

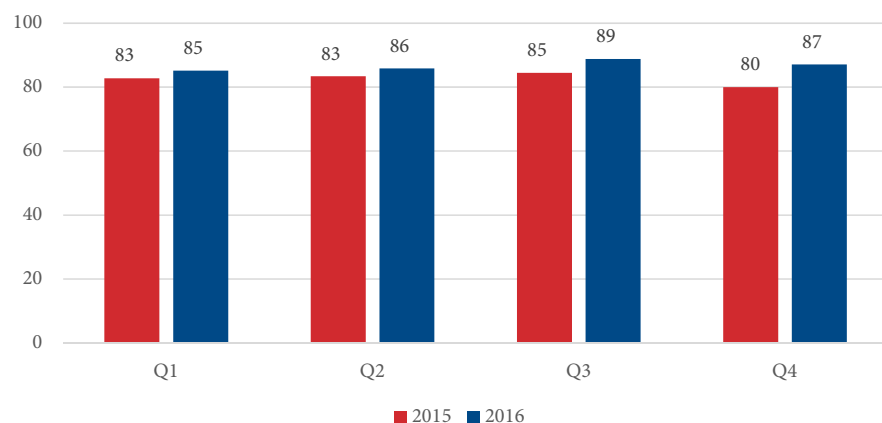
65 De verschillen zijn mogelijk te verklaren, doordat via internet een veel groter aantal conducteurs bevraagd is dan in de trein (1201 ten opzichte van 104).

66 In de quickscan zijn gegevens uit de Treinbelevingsmonitor opgenomen. In overleg met de data-experts van NS is voor deze vervolgevaluatie gekeken naar het klanttevredenheidsonderzoek. Deze kent meer respondenten en wordt via internet afgenomen, zodat deze minder momentafhankelijk is. De uitkomsten uit het KTO worden ook gebruikt voor de verantwoording naar het ministerie.

NS voert maandelijks een klanttevredenheidsonderzoek uit, waarin respondenten vier vragen worden voorgelegd over de sociale veiligheid op het station en in de trein.⁶⁷ Op basis van deze vier vragen berekent de NS per respondent een score van de beoordeelde veiligheid, op een schaal van 1 tot 10 waarbij een hogere score overeenkomt met een hogere beoordeelde veiligheid.

In figuur 2.10 is het percentage respondenten weergegeven dat de sociale veiligheid met een cijfer van 7 of hoger beoordeelt in 2015 en 2016, per kwartaal.⁶⁸ De figuur laat zien dat in elk kwartaal het aandeel reizigers dat een rapportcijfer van 7 of hoger geeft hoger ligt in 2016 dan in 2015. De verschillen blijken groter naarmate het jaar vordert. In het vierde kwartaal van 2016 gaf 87% van de reizigers de sociale veiligheid een 7 of hoger; in 2015 was dat nog 80%.

Figuur 2.10 Percentage reizigers dat de sociale veiligheid in de trein en op het station met een rapportcijfer van 7 of hoger beoordeelt, in 2015 (N=9.442) en 2016 (N=41.252)



Bron: klanttevredenheidsonderzoek NS

67 Namelijk, hoe zij de sociale veiligheid beoordelen op het station en in de trein, overdag en na 19:00 uur.

68 In 2015 heeft er een wijziging in methode plaatsgevonden, waardoor de antwoorden niet vergelijkbaar zijn met de voorgaande jaren.

Naast de hierboven beschreven KTO-meting, worden veiligheidsgevoelens van reizigers op stations gemeten met de Stationsbelevingsmonitor, in opdracht van ProRail. In deze monitor reageren respondenten op twee stellingen die te maken hebben met de ervaren veiligheid:

- ik ervaar de verlichting op dit station als prettig;
- ik voel me veilig op dit station 's avonds na 19:00 uur.

Op basis van deze twee stellingen gezamenlijk berekent ProRail per respondent een gemiddelde veiligheidsscore op een schaal van 1 tot 10, waarbij een hogere score een grotere ervaren veiligheid weergeeft.

In tabel 2.6 zijn de gemiddelde scores weergegeven per jaar. De tabel laat zien dat reizigers de veiligheid op stations gemiddeld met ongeveer een 7 beoordelen. Dit gemiddelde is licht toegenomen tussen 2014 en 2016. In 2014 werd de Stationsbelevingsmonitor afgenomen op 33 stations, in 2015 op 34 en in 2016 op 35 stations.

Tabel 2.6 Gemiddelde veiligheidsscore respondenten in Stationsbelevingsmonitor van ProRail

	2014	2015	2016
Gemiddelde score ervaren veiligheid reizigers	6.74	6.79	6.93

Uit de hierboven besproken bronnen kunnen we opmaken dat reizigers zich over het algemeen veilig voelen in de trein en op het station en dat het veiligheidsgevoel van reizigers in de afgelopen jaren verbeterd is.

Tot slot voerden we in het kader van deze evaluatie een reizigersonderzoek uit op drie stations: Almere Centrum, Den Haag Holland Spoor en Tilburg. Reizigers werden ondervraagd op een donderdag-, vrijdag – en zaterdagavond na 22:00 uur. Respondenten reageerden onder andere op enkele stellingen over hun veiligheidsgevoelens op een schaal van 1 tot 5:

- ik voel me over het algemeen veilig in de trein;
- ik voel me over het algemeen veilig op dit station;

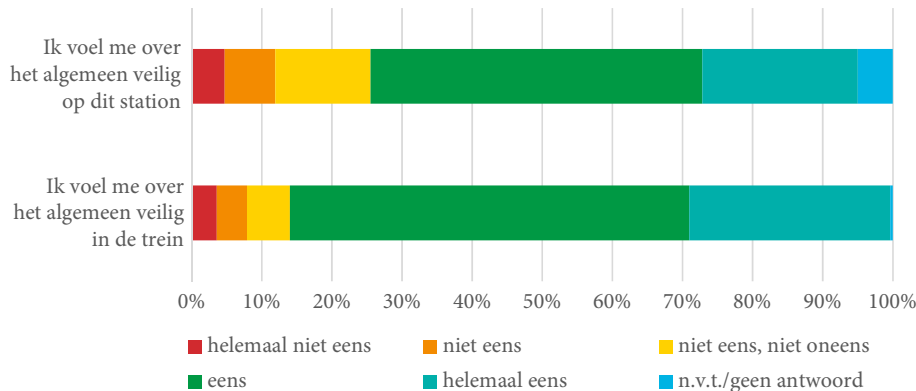
en op de vraag:

- In hoeverre heeft u zelf zich in de afgelopen 12 maanden in de trein of op het station angstig gevoeld, omdat u slachtoffer zou kunnen worden van bijvoorbeeld zakkenrollerij, agressief gedrag of van iemand die u lastig valt?

Deze laatste vraag beantwoordden respondenten zowel voor 'in de trein' als 'op een station'. De antwoorden op deze vragen zijn weergegeven in figuur 2.11 en 2.12.

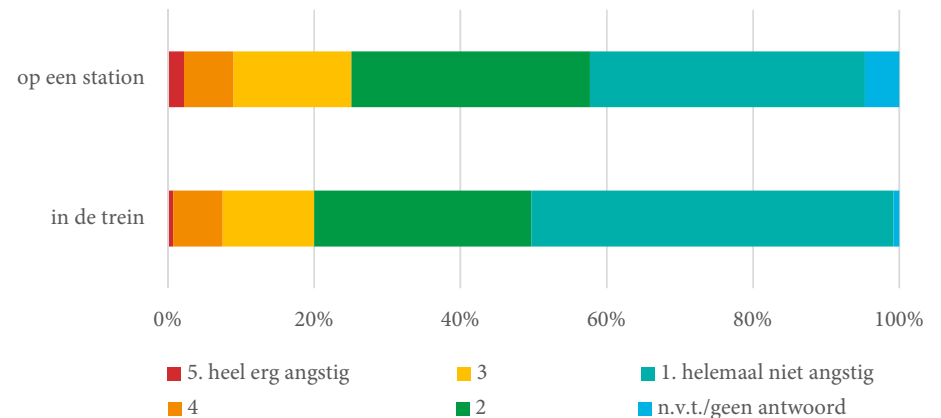
Hierin is te zien dat reizigers op deze drie stations zich over het algemeen veilig voelen in de trein en op het station: respectievelijk 86% en 70% van de respondenten is het met deze stellingen eens. Relatief gezien voelen reizigers zich op het station iets minder veilig (12% oneens) dan in de trein (8% oneens). Ook zien we dat respondenten zich niet vaak angstig hebben gevoeld in de trein en op het station: respectievelijk 79% en 70% geeft hier een score van 1 of 2.⁶⁹ Ook dit gebeurt wat vaker op het station (9% score 4 of 5) dan in de trein (8% score 4 of 5). Een beschrijving van alle bevindingen uit ons reizigersonderzoek is te vinden in bijlage F.

Figuur 2.11 Veiligheidsgevoelens van reizigers op drie stations (N=279) april 2017.



Bron: Reizigersonderzoek op stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg, 2017.

*Figuur 2.12 Mate waarin reizigers zich angstig hebben gevoeld op een station en in de trein in de afgelopen 12 maanden, gemeten op drie stations (N=279) april 2017.**



Bron: Reizigersonderzoek op stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg, 2017.
* De respondenten is gevraagd een cijfer te geven van 1 (helemaal niet angstig) tot 5 (heel erg angstig). Aan de cijfers 2, 3 en 4 is geen woordelijke beschrijving toegekend.

2.4 Reflectie op ontwikkeling objectieve en subjectieve veiligheid

2.4.1 Objectieve veiligheid

Als we de ontwikkeling van de objectieve veiligheid in het ov willen duiden, is het van belang te beseffen dat we deze objectieve veiligheid vaststellen aan de hand van registraties van incidenten. Het aantal registraties hangt niet alleen af van het feitelijke aantal incidenten, maar ook van andere factoren, zoals de inzet van handhavers. Extra inzet, zoals in het ov de inzet op bedelaars die zakdoekjes willen verkopen, zal in eerste instantie leiden tot een toename van registraties. Pas later is het aannemelijk dat er een afname plaatsvindt.

Het kan ook gebeuren dat een externe omstandigheid voor een registratie-effect zorgt. Dit zien we bijvoorbeeld in de casus Almere Centrum. De permanente aanwezigheid

⁶⁹ De respondenten is gevraagd een cijfer te geven van 1 (helemaal niet angstig) tot 5 (heel erg angstig). Aan de cijfers 2, 3 en 4 is geen woordelijke beschrijving toegekend.

van Veiligheid & Service-medewerkers op station Almere maakt dat conducteurs met een probleem in de trein pas bellen in Almere, omdat zij weten dat hier ondersteuning aanwezig is. Dit leidt tot meer geregistreerde incidenten voor Almere Centrum.

Meldings – en aangiftebereidheid

Of de bij NS geregistreerde incidenten een realistisch beeld geven van de werkelijk plaatsgevonden incidenten is sterk afhankelijk van de meldingsbereidheid van medewerkers. We gebruiken hier alleen incidentcijfers van NS en geen aangiftecijfers van de politie. Voor de interpretatie van de cijfers in deze evaluatie is daarom alleen de meldingsbereidheid van belang (de bereidheid van medewerkers om een incident bij NS te melden), en niet de aangiftebereidheid. Omdat in de interviews en focusgroepen echter ook de aangiftebereidheid aan bod is gekomen (de bereidheid van medewerkers om aangifte van een incident te doen bij de politie), gaan we hier ook kort in op de aangiftebereidheid van medewerkers.

De meldingsbereidheid binnen NS van niet-fysieke incidenten lijkt minder groot dan voor incidenten van fysieke agressie en geweld.⁷⁰ In de focusgroepen hebben we medewerkers van NS gevraagd naar hun meldingsbereidheid. De deelnemers gaven hierop aan dat zij de ernstige incidenten, zoals fysiek geweld of spugen, vrijwel altijd melden bij NS, maar schreeuw – en scheldincidenten meestal niet. Met betrekking tot deze geregistreerde incidenten geven de respondenten aan dat de cijfers maar een klein gedeelte zijn van het werkelijke aantal gevallen van schelden of schreeuwen.

De voornaamste reden die deelnemers aan de focusgroepen noemen voor het niet melden van dergelijke incidenten, is dat zij hieraan gewend zijn geraakt. Respondenten vertellen dat niet-fysieke incidenten zoals schelden zo vaak voorkomen, dat het normaal is geworden: ze hebben een ‘dikke huid’ gekregen, aldus respondenten. De respondenten van de focusgroepen schetsen het beeld dat dit een gangbare opvatting onder medewerkers van NS is. Enkele respondenten geven daarnaast aan te ervaren

dat het doen van veel meldingen vragen kan oproepen van leidinggevenden. Dit weerhoudt deze respondenten ervan om niet-ernstige incidenten te melden. Volgens enkele respondenten doen NS-medewerkers niet altijd aangifte als er geen dader bekend is. Zij hebben het gevoel dat NS, wanneer er geen dader bekend is, aangifte doen te tijdrovend vindt. Hoeveel NS-medewerkers deze ervaringen hebben, is op basis van ons onderzoek niet te zeggen.

Sleutelrespondenten van NS en van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu geven (hierop) aan dat zij veel waarde hechten aan meldings- en aangiftebereidheid en zoveel mogelijk proberen deze te stimuleren. Medewerkers kunnen bijvoorbeeld aangifte doen op naam van NS (domiciliekeuze), zodat hun eigen adres niet in een proces-verbaal komt, en NS onderneemt verschillende acties om de meldingsbereidheid te vergroten, zo geven respondenten aan.

Een sleutelrespondent van NS benoemt het belang van een goede en snelle terugkoppeling van de politie op aangiftes van NS-personeel. Volgens hem wordt de beoogde terugkoppeling binnen twee weken na een aangifte in de praktijk geregeld niet gehaald, en kan dit van invloed zijn op de bereidheid om aangifte te doen. Een sleutelrespondent van de politie geeft hierop de reactie dat:

- het terugmelden aan slachtoffers van high impact crimes in ongeveer 90% van de gevallen al binnen 14 dagen plaatsvindt;
- dat de in 2016 ontwikkelde aangiftevolgservice dit jaar verder wordt ontwikkeld;
- dat de brieven aan slachtoffers verbeterd worden.⁷¹

Enkele respondenten geven aan een drempel te ervaren omdat er een afspraak moet worden gemaakt om aangifte te doen. Dit is algemeen beleid van de politie. Een respondent van de politie zegt dat via het Dienstverleningsconcept van de politie op dit moment aandacht wordt besteed aan het terugmelden aan slachtoffers. Dit komt meer centraal te staan in de gehele procedure.

⁷⁰ De politie kon voor deze vervolgevaluatie niet het aantal aangiften door NS-personeel aanleveren, zodat we niet weten van hoeveel geweldsincidenten ook aangifte wordt gedaan

⁷¹ Hiernaast benoemt de politie dat vanaf april dit jaar de Verklaring van rechten van het slachtoffer is geïntroduceerd. Hiermee worden slachtoffers uitgebreid geïnformeerd over hun rechten. Landelijke sturing en monitoring op de dienstverlening worden in de toekomst nog makkelijker door de ontwikkeling van een dashboard in 2018

Samengevat blijken medewerkers vooral bereid te zijn om melding en/of aangifte te doen van ernstige incidenten (zoals fysieke agressie). Om verschillende redenen (zoals gewenning en een ervaren drempel) lijkt deze bereidheid wat minder groot bij minder ernstige incidenten. We weten niet precies hoe groot het verschil in bereidheid is, dit vraagt om nader onderzoek. Wel kunnen we op basis van deze bevinding stellen dat in ieder geval het aantal geregistreerde incidenten van fysiek geweld een goed beeld schetst van de incidenten die werkelijk hebben plaatsgevonden. Bij minder ernstige incidenten kan er onderrapportage zijn.

2.4.2 Subjectieve veiligheid

Bij de interpretatie van de beschreven ontwikkeling in veiligheidsbeleving van NS-medewerkers en reizigers, is het ten eerste van belang op te merken dat de verschillende onderzoeken door een variatie in onderzoeksgroep, dataverzamelmethode en vraagstelling niet met elkaar te vergelijken zijn. Ten tweede zien we dat veel verschillende factoren de veiligheidsbeleving beïnvloeden.

Zo blijkt uit het eerder genoemde onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder reizigers en medewerkers van Meet4research dat medewerkers en reizigers die eerder een incident hebben meegemaakt, een significant lagere veiligheidsbeleving hebben. Voor de reizigers geldt dat geslacht ook een rol speelt en dat vrouwelijke reizigers zich onveilig voelden na 22.00 uur. Bij de conducteurs kwam dit verschil niet duidelijk naar voren.

Ook in de interviews voor het huidige onderzoek komt een aantal factoren naar voren die volgens respondenten invloed hebben op het veiligheidsgevoel onder reizigers, zoals het type wijk waar een station in staat, de inrichting van het station, aanwezige verlichting en berichten in de media. Met name respondenten uit de casusstudies geven aan dat het lastig is om veiligheidsgevoelens te beïnvloeden, omdat contextfactoren hier veel invloed op hebben.

Ook externe factoren, zoals aanslagen in het openbaar vervoer, kunnen van invloed zijn op het veiligheidsgevoel van reizigers.

De mate waarin iemand zich veilig voelt kan dus door veel contextuele en omgevingsfactoren veranderen, en ook door eenmalige gebeurtenissen. Het is daarom moeilijk

vast te stellen of en in hoeverre eventuele ontwikkelingen in veiligheidsgevoelens direct te koppelen of toe te schrijven zijn aan het pakket van maatregelen.

2.4.3 Relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid

De objectieve veiligheid, geoperationaliseerd door het aantal geregistreerde incidenten, is (onder andere) afhankelijk van de inzet van handhavers en de subjectieve veiligheid wordt beïnvloed door een breed palet van factoren. Hierdoor loopt de ontwikkeling van subjectieve en objectieve veiligheid niet altijd synchroon. Zie het tekstvlak voor bevindingen hierover uit de casusstudies.

Uit de casusstudies komt duidelijk naar voren dat verschillende contextfactoren van invloed kunnen zijn op de veiligheid(sbeleving). Bij Almere spelen bijvoorbeeld de opvanglocatie van het Leger des Heils, een slecht imago en de inrichting van het station hierin vermoedelijk een rol. Bij Den Haag H.S. spelen de kwetsbare omliggende wijken een rol en bij Tilburg de vernieuwing van het station. Deze factoren dragen er waarschijnlijk aan bij dat de objectieve en subjectieve veiligheid niet altijd met elkaar in lijn zijn. Zo voelen reizigers in Almere zich relatief vaak onveilig, terwijl er sprake is van een gemiddeld aantal incidenten. Reizigers in Tilburg voelen zich relatief veilig, terwijl hier sprake is van een bovengemiddeld aantal incidenten.

2.5 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf vatten we de ontwikkelingen in sociale veiligheid in de periode 2014-2016 samen. De achterliggende cijfers zijn te vinden in eerdere paragrafen in dit hoofdstuk.

Objectieve veiligheid

Ten eerste zien we dat het aantal geregistreerde incidenten van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers (het type delict dat de directe aanleiding vormde voor het maatregelenpakket) is afgenomen tussen 2014 en 2016. Bovendien zien we dat er in 2016 vooral in treinen en na 22:00 uur 's avonds minder fysieke agressie was tegen perso-

neel. Er werden ook minder meldingen gedaan door personeel van fysieke agressie en geweld, en het aantal letselgevallen daalde met 15%. Aangezien NS-medewerkers in de focusgroepen aangeven incidenten van *fysieke* agressie doorgaans wel te melden, is het aannemelijk dat deze cijfers een goede weergave zijn van de werkelijke ontwikkeling van incidenten van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers. Kortom: er is een afname van incidenten van fysieke agressie en geweld tegen medewerkers.

Ten tweede zien we dat er een forse toename is in het aantal geregistreerde incidenten van overlast, vooral in treinen. Hoewel dit type incidenten niet de directe aanleiding vormde van de nieuwe maatregelen, valt dit type wel binnen de vervolgens breder gestelde doelstelling om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren (objectief en subjectief, bij reizigers en medewerkers). De toename van het aantal geregistreerde incidenten van overlast wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van het aantal overlastincidenten met de code 'bedelen/muzikanten/zwerver'. Vermoedelijk gaat het hier om de zogenaamde 'zakdoekjesleggers', dit type bedelaars is vooral actief in treinen. Aangezien er gerichte inzet van Veiligheid & Service-medewerkers is geweest op deze doelgroep, is er waarschijnlijk sprake van een registratie-effect.⁷²

Ten derde zijn er aanwijzingen voor verplaatsingseffecten van (geregistreerde) incidenten van de trein naar het station. Met uitzondering van overlastincidenten namen incidenten meer toe of in elk geval minder af op het station dan in de trein. Het is mogelijk dat door maatregelen zoals het sluiten van toegangspoortjes incidenten zich vaker op en rond het station dan in de trein afspeelen. Medewerkers zijn positief over deze verplaatsing. Hoewel ze liever geen incidenten meemaken, geven ze aan dat het makkelijker is om op het station met incidenten om te gaan dan in de trein.

Zoals in hoofdstuk 7 aan bod zal komen, veroorzaken zwartrijders een groot deel van de incidenten. Als zwartrijders door de maatregelen niet meer in de trein kunnen komen, zouden incidenten met deze groep zich naar de stations kunnen verplaatsen. Onderbouwing voor dit idee volgt onder meer uit de afname van het aantal uitstel van beta-

lingen (uvb's). Hieruit valt op te maken dat er een afname is van het aantal zwartrijders, die niet toe te schrijven is aan een afname van het aantal controles in de trein. In hoofdstuk 7 gaan we nader in op veronderstelde effecten van toegangspoortjes op de sociale veiligheid.

Subjectieve veiligheid

Ten vierde komt uit verschillende bronnen naar voren dat NS-medewerkers zich in het algemeen overwegend veilig voelen, maar dat dit beduidend minder het geval is na 22:00 uur. Er is geen duidelijke ontwikkeling te zien in veiligheidsgevoelens van medewerkers. Kanttekening hierbij is dat hierover weinig informatie beschikbaar is. Als het gaat om veiligheidsgevoelens van reizigers zijn meerdere bronnen beschikbaar. Wederom blijkt hieruit dat reizigers zich over het algemeen veilig voelen in de trein en op het station. Het veiligheidsgevoel van reizigers is in de afgelopen jaren verbeterd.

Als het gaat om veiligheidsgevoelens (van zowel NS-medewerkers als van reizigers) is een belangrijke kanttekening dat het niet goed mogelijk is eventuele ontwikkelingen in veiligheidsgevoelens te koppelen of toe te schrijven aan het pakket van maatregelen. De mate waarin iemand zich veilig voelt kan namelijk door veel contextuele en omgevingsfactoren veranderen, en ook door eenmalige gebeurtenissen.

72 Het aantal registraties hangt niet alleen af van het feitelijke aantal incidenten, maar ook van andere factoren, zoals de inzet van handhavers. Extra inzet zal in eerste instantie leiden tot een toename van registraties. Pas later is het aannemelijk dat er een afname plaatsvindt.

3

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

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksbevindingen voor maatregel 1. Paragraaf 3.1 beschrijft de maatregel, in paragraaf 3.2 bekijken we in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 3.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 3.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 3.5 gaat kort in op mogelijke aanpassingen aan de maatregel. Paragraaf 3.6 geeft een samenvatting van de bevindingen.

3.1 Beschrijving maatregel

Voor het beschrijven van de acht maatregelen gaan we uit van de brief aan de Tweede Kamer van 12 maart 2015 waarin het maatregelenpakket is gepresenteerd. In deze brief staan de afspraken die op 11 maart zijn gemaakt tussen NS, ProRail, vakbonden, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Over maatregel 1 is in dit overleg het volgende afgesproken:

Extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten. NS gaat op korte termijn extra ondersteuning op de trein geven door gekwalificeerde medewerkers op de risicolijnen en de risicotijden. Hiermee wordt de fysieke veiligheid en het gevoel van veiligheid bij de medewerkers vergroot. De details worden hiervan op zeer korte termijn uitgewerkt.⁷³

De verdere uitwerking van deze maatregel heeft plaatsgevonden in een overleg tussen de vakbonden en NS op 18 maart 2015, en vervolgens in een overleg tussen de vakbonden, NS en de OR op 9 april.⁷⁴ In deze overleggen is het volgende afgesproken:

- In 2015, 2016 en 2017 wordt toegewerkt naar dubbele bemensing na 22.00 uur 's avonds.
- Treinen met zes treinstellen hebben standaard dubbele bemensing.⁷⁵
- Extra personeel wordt ingezet op treinen waar agressie tegen medewerkers meer dan gemiddeld voorkomt, of waarop medewerkers een onveilig gevoel hebben.
- Dit betreft een tijdelijke maatregel die eind 2018 wordt geëvalueerd.

NS is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

De beoogde fasering van de implementatie van deze maatregel is als volgt:⁷⁶

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

⁷⁴ Abraham et al., 2016.

⁷⁵ Een sleutelrespondent van NS benoemt dat dit een servicenorm betreft. Hier mag men door omstandigheden (zoals ziekte of vertraging van een medewerker) van afwijken. Dit is dus iets anders dan de veiligheidsnorm, waar nooit van afgeweken mag worden. Dit betekent dus dat treinen met zes treinstellen niet altijd dubbele bemensing hebben.

⁷⁶ Abraham et al., 2016:48.

⁷³ Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

3.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken die blijkt uit de interviews en focusgroepen van de onderliggende vervolgevaluatie. Onder implementatie verstaan we de mate waarin de maatregel is ingevoerd.

Tabel 3.1: Implementatie maatregel 1

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
Nachtnet en Early Bird treinen zijn dubbel bemest.	Nachtnet en Early Bird treinen zijn dubbel bemest.
Treinen op do-zat na 22.00 uur volgen, daarna zo-woe flexibel dubbel bemest. De implementatie duurt volgens planning tot het tweede kwartaal van 2017.	Verwachting is dat dubbele bemensing op donderdag, vrijdag, zaterdag na 22.00 uur in het tweede kwartaal van 2017 (vanaf 12 juni) geïmplementeerd is. Op de overige dagen worden flexibele teams V&S informatiegestuurd ingezet vanaf 22.00 uur.

Bij de uitwerking van de maatregel in maart en april 2015 heeft NS afgesproken met de vakbonden dat dit een tijdelijke maatregel is die eind 2018 wordt geëvalueerd. Voor deze evaluatie van maatregel 1 laat NS verschillende metingen doen naar veiligheidsbeleving onder medewerkers van NS en reizigers. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 blijkt uit de nulmeting dat de veiligheidsbeleving van zowel medewerkers als reizigers lager is na 22.00 uur.⁷⁷ In het derde of vierde kwartaal van 2017 laat de NS een 1-meting uitvoeren om te kijken of de veiligheidsbeleving onder medewerkers van NS dan hoger is. Op basis van deze evaluatie wordt besloten wat het vervolg van deze maatregel zal zijn.

3.2.1 Tevredenheid implementatie⁷⁸

Bij de implementatie van deze maatregel is met name NS, als verantwoordelijke partij, betrokken. Over de tevredenheid over de implementatie hebben we daarom vooral

gesproken met respondenten van NS: sleutelpersonen en de OR. Voor maatregel 1 geldt dat de gesproken sleutelpersonen van NS tevreden zijn met de voortgang van de implementatie van de maatregel. Ondanks de vertraging door de noodzaak om extra personeel te werven en op te leiden, is volgens planning de maatregel in het tweede kwartaal van 2017 geïmplementeerd. De gesproken sleutelrespondenten van de vakbonden zijn ontevreden over de vertraging van de implementatie van de maatregel, omdat deze pas twee jaar na het startpunt van het maatregelenpakket is gerealiseerd.

3.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

Zoals al beschreven in de quickscan heeft de implementatie vertraging opgelopen vanwege het werven en opleiden van extra personeel voor dubbele bemensing.⁷⁹ In februari 2016 is er een Uitvoeringsbesluit opgesteld waarin is afgesproken dat de NS per direct 140 extra hoofdconducteurs en 60 Veiligheid & Service-medewerkers werft om invulling te geven aan deze maatregel. Deze medewerkers zijn volgens een sleutelrespondent van NS inmiddels allemaal intern opgeleid, of nog bezig met het afronden van de opleiding. Ze kunnen vanaf 12 juni 2017 allen ingezet worden voor dubbele bemensing. Op basis hiervan is de verwachting dat de maatregel op 12 juni 2017 volledig geïmplementeerd is.

3.3 Uitvoering

In deze paragraaf gaan we nader in op de wijze waarop de maatregel is uitgevoerd. Zoals hierboven beschreven, is aan deze maatregel uitvoering gegeven door de treinen van het nachtnet, Early Birdtreinen⁸⁰ en treinen op donderdag tot en met zaterdag vanaf 22.00 uur met twee conducteurs te bemensen (vanaf 12 juni 2017). Op de overige dagen (zondag tot en met woensdag) is sprake van invulling van de maatregel door medewerkers van Veiligheid & Service (V&S) flexibel in te zetten. Er is op deze dagen dus geen standaard dubbele bemensing (behalve dan op treinen van het nachtnet en Early

77 Meet4research, 2016.

78 In deze paragraaf beschrijven we de tevredenheid van de partijen die bij de implementatie betrokken zijn en hier kennis over hebben. Dit zijn doorgaans de sleutelrespondenten uit fase 1, maar dit kunnen ook respondenten uit de casusstudies zijn op basis van hun kennis en ervaring. Hierdoor verschilt het per maatregel van welk type respondenten (in functie en organisatie) we de tevredenheid bespreken.

79 Abraham et al., 2016.

80 Treinen op het nachtnet in de Randstad en een bepaald aantal eerste treinen (early birds) op de zondagmorgen.

Bird-treinen). Een sleutelrespondent van NS zegt dat er treinen zijn die door de treinsamenstelling vanuit de veiligheidsnorm altijd twee hoofdconducteurs hebben. Daarnaast geeft hij aan dat een trein aangemerkt kan zijn als agressietrein. Hierdoor worden ook op overige dagen en andere tijdstippen (dus ook na 22:00 uur) de treinen dubbel bemensd.

3.3.1 Tevredenheid uitvoering⁸¹

Tussen NS, de vakbonden en de OR is een verschil van opvatting over de flexibele invulling van de maatregel op zondag tot en met woensdag. NS heeft hiervoor gekozen, om extra ondersteuning door V&S te kunnen inzetten waar dat nodig is. De sleutelrespondenten van de vakbonden en de OR geven echter aan dat zij ontevreden zijn over deze flexibele invulling. Zij ervaren dat dit niet conform de afspraken is, omdat de maatregel spreekt van 'dubbele' bemensing. Omdat medewerkers van V&S doorgaans niet de hele lijn op een trein aanwezig zijn, in tegenstelling tot de conducteur, kan er volgens hen niet gesproken worden van dubbele bemensing.

3.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Met betrekking tot de uitvoering van de maatregel is er een aantal knel – en verbeterpunten naar voren gekomen uit de interviews en focusgroepen.

In de eerste plaats geven respondenten van de vakbonden, de OR, en de gesproken hoofdconducteurs en Veiligheid & Service-medewerkers uit de focusgroepen aan dat zij het als problematisch ervaren dat de V&S-medewerkers, doorgaans een koppel, slechts een gedeelte van het traject meereizen en niet het hele traject, zoals een tweede hoofdconducteur. Wanneer er een incident plaatsvindt en de overtreder overgedragen moet worden op een station, dan blijft de hoofdconducteur alleen op de trein achter. Dit is ook de reden dat de deelnemers aan de focusgroepen aangeven dat zij de variant waarbij één hoofdconducteur gekoppeld is aan één V&S medewerker als ongewenst

ervaren, omdat het kan gebeuren dat de V&S-medewerker het traject verlaat. Als er twee hoofdconducteurs zijn, dan blijven beiden wel op de trein: zij zijn 'treingebonden', zo geeft een sleutelrespondent van NS aan.

Uit de gesprekken in de casusstudies en de focusgroepen blijkt dat ook bij dubbele bemensing niet altijd controle plaatsvindt, maar dat dit afhangt van de inschatting die de conducteurs maken over het type reiziger op het traject. Respondenten uit de focusgroepen en casusstudies zeggen dat wanneer er bijvoorbeeld een groep hooligans of erg dronken jongemannen in de trein stapt, ze minder snel een controle zullen uitvoeren, ongeacht of ze met één of twee conducteurs zijn. Ook ervaren enkele respondenten dat het soms moeilijk is collega's te motiveren om controles uit te voeren.

De respondenten uit de focusgroepen geven over de uitvoering van deze maatregel aan dat het bij de beslissing om door de trein te lopen meespeelt of er op het station al maatregelen zijn genomen tegen zwartrijders en overlastgevers. Wanneer er op het station al bij de poortjes is gecontroleerd, dan zijn de zwartrijders en/of overlastgevers al opgevangen en is de trein veiliger voor de conducteurs om te controleren. In de focusgroepen bestond een voorkeur voor sleutelcontrole op het perron, waarbij er één deur open is voor de reizigers, en medewerkers V&S iedereen die instapt controleren op een vervoersbewijs. Deze controle geeft de conducteurs het gevoel dat de trein veilig is om te controleren.

Respondenten van de OR geven aan dat de beperking van dubbele bemensing tot drie diensten onwenselijk is voor de roosters, omdat bij conducteurs hierdoor een disbalans in de roosters ontstaat (drie dagen late dienst, twee dagen niet). Tot slot merken de respondenten van de vakbonden over de uitvoering van deze maatregel op dat zij hebben gehoord dat de tweede conducteur in de praktijk ook gebruikt wordt om uitval op te vullen, wat ten koste gaat van de dubbele bemensing.

3.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 1 en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat maatregel 1 op het moment van evaluatie nog niet volledig geïmplementeerd is, waardoor er nog weinig praktijk-

⁸¹ In deze paragraaf beschrijven we de tevredenheid van respondenten die kennis en ervaring hebben over de uitvoering van de maatregel. Hierdoor verschilt het per maatregel van welk type respondenten (in functie en organisatie) we de ervaringen bespreken.

ervaring is met de werking van deze maatregel op het veiligheidsgevoel. De eerder genoemde geplande 1-meting van NS in het derde of vierde kwartaal kan meer inzicht geven in ontwikkelingen in veiligheidsgevoelens bij de medewerkers. Hoewel de maatregel nog niet volledig is geïmplementeerd, kunnen we wel kijken naar de *aannemelijkheid* dat de maatregel zorgt voor een verbetering van de sociale veiligheid. Hierbij gaan we uit van de onderliggende mechanismen van de maatregel die geïdentificeerd zijn in de quickscan. Ter aanvulling bekijken we ook andere mogelijke invloeden op sociale veiligheid.

3.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

In de quickscan zijn twee mechanismen benoemd die inzichtelijk maken op welke wijze de maatregel een positieve invloed kan hebben op de medewerkers.⁸² Hieronder bespreken we de bevindingen voor beide mechanismen gezamenlijk. We bespreken ook de mogelijke invloed van de maatregel op de objectieve veiligheid van reizigers, omdat deze eveneens aan bod is gekomen in de (groeps)interviews voor deze evaluatie.

Maatregel 1: Mechanisme 1

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.

Maatregel 1: Mechanisme 2

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.

Objectieve veiligheid

Uit de interviews en de casusstudies zijn verschillende beelden naar voren gekomen over de ontwikkeling van de objectieve veiligheid als gevolg van de extra ondersteu-

ning. Sommige respondenten verwachten een afname van het aantal incidenten door de dubbele bemensing, waardoor de objectieve veiligheid toeneemt.

Veel andere respondenten betwijfelen of de dubbele bemensing voor meer objectieve veiligheid zorgt. Zij geven aan dat sommige conducteurs in bepaalde situaties ook bij dubbele bemensing beslissen om niet op controle door de trein te gaan, bijvoorbeeld omdat ze dit vanwege het type reizigers als te onveilig inschatten. Dat dit inderdaad het geval kan zijn komt ook uit het reizigersonderzoek op drie stations naar voren. Iets meer dan een kwart van de reizigers geeft aan (bijna) nooit een medewerker van NS in de trein te zien na 22.00 uur, 47% zegt dat dit soms gebeurt en 10% vaak (15% weet het niet).

Verschillende deelnemers aan de focusgroepen, casusstudies en de sleutelrespondent bij NS geven aan dat, als conducteurs wél vaker gaan controleren bij dubbele bemensing, het aantal incidenten hierdoor juist kan toenemen. Zij bevestigen dat conducteurs in hun eentje vaak niet door de trein lopen op de risicotijdstippen en -trajecten en hierdoor ervaren en melden ze ook minder snel incidenten. Als ze wel vaker de treinen gaan controleren met extra ondersteuning, dan neemt de kans op incidenten ook toe. Zo worden zwartrijders eerder opgemerkt en aangesproken, hetgeen tot een incident kan leiden.

Het tweede mechanisme stelt dat van dubbele bemensing een preventieve (afschrikkende) werking uitgaat, waardoor er minder incidenten plaatsvinden en de objectieve veiligheid toeneemt. Volgens de respondenten uit de focusgroepen hangt het van de uitvoering af of dit mechanisme in werking treedt. Zij geven aan dat controle door conducteurs geen preventieve werking heeft, maar de aanwezigheid van medewerkers V&S en de politie wel, omdat zij een andere uitstraling hebben. Daarnaast zeggen de respondenten dat het bij incidenten vaak gaat om jongeren die onder invloed zijn en/of met een groep zijn. Deze jongeren reageren impulsief en denken niet na over de pakkans, aldus respondenten. Dubbele bemensing zal daarom volgens hen niet bij elke potentiële dader een afschrikkend effect hebben.

82 Zie voor een overzicht van de mechanismen per maatregel, Abraham et al., 2016: 116-117.

In een recent onderzoek van Van Wijk et al. naar geweldplegers op het spoor worden verschillende profielen van geweldplegers onderscheiden.⁸³ Het eerste profiel betreft jonge groepsgevoelplegers: jonge plegers die in groepsverband vooral fysiek geweld plegen, het tweede profiel 'notoire probleemveroorzakers': veelplegers die kampen met problemen op het gebied van opleiding, psychisch welbevinden en middelengebruik. Aannemelijk is dat de groepsdynamiek bij daders uit het eerste profiel en de verwardheid of het onder invloed zijn van daders uit het tweede profiel kunnen leiden tot een meer impulsief en minder rationeel daderschap. Het afschrikwekkende effect van dubbele bemensing kan bij deze profielen daders dus beperkt zijn. Het derde profiel betreft de 'onverwachte geweldplegers', eenmalige of weinigplegers, zonder problemen. Dit type dader lijkt wat diverser van aard te zijn, waardoor een inschatting over het mogelijke afschrikwekkende effect van dubbele bemensing op dit type dader minder goed te maken is.

Verschillende respondenten verwachten een negatieve invloed van de maatregel op de objectieve veiligheid, vanwege de ervaring dat hoofdconducteurs sneller doorpakken als ze met zijn tweeën zijn, waardoor de kans op conflicten toeneemt. In deze gevallen heeft de maatregel een negatieve invloed op de objectieve veiligheid. Respondenten van de vakbonden denken niet dat een controle door twee conducteurs sneller tot escalatie leidt.

Het merendeel van de respondenten (67%) uit het reizigersonderzoek dat voor deze studie op drie stations (n=279) is uitgevoerd verwacht een positief effect van deze maatregel op de objectieve veiligheid.⁸⁴ Zij denken dat 'NS-medewerkers die na 22:00 uur met zijn tweeën in de trein langskomen' leidt tot minder overlast en criminaliteit. Respondenten verwachten meer effect van deze maatregel dan van andere maatregelen waarnaar is gevraagd (cameratoezicht op stations en in treinen, toegangspoortjes). Zie tabel 3.2 voor de antwoorden van respondenten op deze vraag.

83 Van Wijk, Van Ham, Jager & Bruinsma, 2016.

84 Hierin is aan reizigers gevraagd: 'In hoeverre is er volgens u een invloed van de aanwezigheid van NS-medewerkers op stations en in treinen?' waarbij respondenten hun antwoord konden aangeven op een schaal van 1 (veel minder overlast en criminaliteit) tot 5 (veel meer overlast en criminaliteit).

Tabel 3.2 Invloed van NS-medewerkers die na 22:00 uur met zijn tweeën in de trein langskomen op overlast en criminaliteit, volgens respondenten in het reizigersonderzoek op drie stations (N=279)

	%
Veel meer overlast en criminaliteit	1
Iets meer overlast en criminaliteit	3
Geen verandering	17
Iets minder overlast en criminaliteit	44
Veel minder overlast en criminaliteit	23
Weet niet	12

De quickscan stelt op basis van het literatuuronderzoek dat 'door meer functioneel toezicht door dubbele bemensing de gepercipieerde pakkans toeneemt en mogelijke daders worden afschrikt. Daardoor kan worden verwacht dat het aantal incidenten afneemt en dus de objectieve veiligheid toeneemt.'⁸⁵

Subjectieve veiligheid

Het eerste mechanisme gaat ervan uit dat medewerkers zich veiliger voelen doordat er meer ondersteuning is in geval van nood. De respondenten van de OR, de vakbonden en de deelnemers aan de focusgroepen beamen dit. Zij geven aan dat NS-medewerkers zich met name veiliger voelen, omdat er dan een tweede persoon is die contact op kan nemen met de veiligheidscentrale om ondersteuning te vragen. Op basis van de literatuurstudie stelt de quickscan ook dat bij een proportionele inzet de dubbele bemensing naar verwachting bij zal dragen aan het vergroten van de subjectieve veiligheid.⁸⁶ De maatregel leidt naar verwachting dus inderdaad tot toename van de subjectieve veiligheid van medewerkers.

85 Abraham et al., 2016: 9.

86 Abraham et al., 2016: 9.

3.4.2 Overige relaties: invloed op subjectieve veiligheid van reizigers

Zoals uit de beschreven mechanismen blijkt, heeft maatregel 1 vooral tot doel om de subjectieve en objectieve veiligheid van de medewerkers te vergroten. Over de invloed van dubbele bemensing op het veiligheidsgevoel van reizigers hebben de professionals die wij spraken verschillende opvattingen.

Aan de ene kant stellen respondenten dat reizigers zich veiliger kunnen voelen door extra personeel, doordat situaties hierdoor minder snel uit de hand lopen. Dit beeld wordt bevestigd door het reizigersonderzoek op drie stations.⁸⁷ Het merendeel van de reizigers (67%) zegt zich na 22:00 uur veiliger te voelen in de trein wanneer er naast de machinist nog een NS-medewerker in de trein aanwezig is. Als het gaat om het effect van een controle na 22:00 uur door twee NS-medewerkers in plaats van één, zijn respondenten minder eenduidig: 47% van de respondenten geeft aan zich in dit geval veiliger te voelen in de trein. Zie tabel 3.3 voor de antwoorden op deze vragen. De aanwezigheid van een NS-medewerker (naast de machinist) in de trein heeft volgens reizigers zelf dus een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van de reiziger. Of een controle door één of twee conducteurs wordt uitgevoerd, maakt voor bijna de helft van de respondenten uit voor hun veiligheidsgevoel.

Tabel 3.3 Invloed van NS-medewerkers die na 22:00 uur met zijn tweeën in de trein langskomen op overlast en criminaliteit, volgens respondenten in reizigersonderzoek op drie stations (N=279)

	Ik voel me na 22.00 veiliger in de trein als er buiten de machinist nog een medewerker van NS in de trein aanwezig is	Ik voel me na 22.00 veiliger in de trein als er twee medewerkers van de NS langskomen in plaats van wanneer er één medewerker langskomt
Helemaal niet eens	5%	5%
Niet eens	5%	13%
Niet eens, niet oneens	15%	26%
Eens	41%	28%
Helemaal eens	25%	19%
Weet niet/geen antwoord	8%	9%

Aan de andere kant zijn er ook respondenten die denken dat reizigers door extra (veiligheids)personeel juist een onveilig gevoel krijgen, omdat ze denken dat er 'iets' aan de hand is. De vertegenwoordiger van reizigersorganisatie Rover wijst erop dat voor de invloed op het veiligheidsgevoel de uitstraling van de dubbele bemensing van belang is.

3.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. De aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, een eerste input aan, een gesprek over het vergroten van de effectiviteit van deze maatregel.

Uit deze vervolgevaluatie blijkt dat als er een incident plaatsvindt bij dubbele bemensing door een hoofdconductor en een medewerker van Veiligheid & Service, dit tot gevolg heeft dat de medewerker van V&S het traject verlaat. Dit beëindigt op dat moment dus de dubbele bemensing. Het zou een verbetering in de uitvoering zijn als de dubbele bemensing bij een incident niet wordt beëindigd, door het proces zo in te richten dat de medewerker van V&S de trein op een dergelijk moment niet hoeft te verlaten of doordat de tweede persoon een andere functie (zoals hoofdconductor) heeft.

Het blijkt dat conducteurs ook met dubbele bemensing in sommige (als risico ingeschatte) situaties besluiten niet de trein door te gaan om te controleren. Hierdoor kan de maatregel weinig tot geen invloed hebben op de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van reizigers. Het zou een verbetering zijn deze maatregel aan te passen of te vervangen door een andere maatregel die ervoor zorgt dat conducteurs zich ook op risicomomenten voldoende veilig voelen om te gaan controleren. In de focusgroepen is in het kader hiervan sleutelcontrole op het perron aan de orde gekomen, waarbij er één deur open is voor de reizigers, en medewerkers Veiligheid & Service iedereen die instapt controleren op een geldig vervoersbewijs. Deze controle geeft de conducteurs het gevoel dat de trein veilig is om te controleren, aldus respondenten.

87 Zie bijlage F voor een overzicht van alle vragen en resultaten.

Bij deze maatregel, maar ook bij maatregelen die nog aan de orde komen, zien we dat het veronderstelde mechanisme uitgaat van een rationele dader die een inschatting maakt van de pakkans. Bij incidenten op en rond het spoor gaat het echter vaak om niet-rationele daders, die impulsief, verward of onder invloed van middelen zijn, of bij wie groepsdruk een rol speelt. Dit roept de vraag op of aanpassingen aan deze maatregel mogelijk zijn, of een nieuwe maatregel te ontwikkelen is die meer invloed heeft op dit type niet-rationele dader.

3.6 Samenvatting van bevindingen

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 3.4), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 3.5) en de uiteindelijke invloed van de maatregel op sociale veiligheid (tabel 3.6). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting gesplitst in twee delen: de werking van de achterliggende mechanismen (bijvoorbeeld een afschrikwekkend effect op de dader, tabel 3.5) en de invloed op sociale veiligheid (bijvoorbeeld: de veiligheidsbeleving van reizigers verbetert, tabel 3.6). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

Tabel 3.4 laat zien dat de implementatie op korte termijn (vanaf 12 juni) voltooid zal zijn. Met betrekking tot de uitvoering zijn er verschillen in tevredenheid tussen NS en de vakbonden/OR en medewerkers. Deze laatste partijen zien liever een andere invulling van de maatregel.

Tabel 3.4 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	Maatregel is op korte termijn geïmplementeerd
Uitvoering	+/-	Tevredenheid uitvoering verschilt tussen de NS en vakbonden/OR/medewerkers.

– = dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 3.5 geeft op basis van de bevindingen uit het onderzoek weer dat de veronderstelde mechanismen achter de maatregel dubbele bemensing soms in werking kunnen treden. Of conducteurs met dubbele bemensing na 22.00 uur wel door de trein heen gaan, hangt af van de persoon en van de situatie. Dubbele bemensing zal een afschrikwekkend effect hebben op meer rationele daders, maar minder of zelfs niet op meer impulsieve daders. Verder komt in het onderzoek naar voren dat vooral de aanwezigheid van politie afschrikt.

Tabel 3.5 Werking achterliggende mechanismen van de maatregel⁸⁸

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	Toelichting
Met dubbele bemensing gaan conducteurs wel door de trein		X		Conducteurs besluiten soms ook met dubbele bemensing in bepaalde (risicovolle) situaties niet door de trein te gaan
Afschrikwekkend effect op potentiële dader		X		Bij bepaalde typen daders en bepaalde typen handhavers is het afschrikwekkende effect aanwezig, bij andere minder of zelfs niet.

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de invloed van de maatregel op de ontwikkeling van sociale veiligheid. Het gaat hierbij om de aannemelijkheid op basis van de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn besproken. Er kan een positieve invloed zijn (de veiligheid neemt toe), geen invloed en van een negatieve invloed (de veiligheid neemt af). In de tabel is af te lezen dat het vooral aannemelijk is dat de maatregel een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers. De invloed van de maatregel op objectieve veiligheid en op het veiligheidsgevoel van reizigers kan positief, niet aanwezig, en negatief zijn.

⁸⁸ Bij deze tabel (en bij vergelijkbare tabellen in de andere hoofdstukken) kan het 'soms in werking gaan' van de maatregelen verschillende oorzaken hebben. Het kan gaan om een type dader of een situatie waarbij het mechanisme wel of juist niet in werking gaat (zoals bij maatregel 1). Ook kan het gaan om een situatie waarin de maatregel alleen zal werken als er aan een voorwaarde wordt voldaan (bijvoorbeeld het live uitkijken van camera's bij maatregel 2a).

Tabel 3.6 Invloed van de maatregel op de sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)	X	X	X	(+) Op basis van literatuurstudie quickscan kan een positieve invloed verwacht worden. Sommige respondenten uit dit onderzoek verwachten in lijn hiermee een afname van incidenten, vanwege het afschrikwekkende effect. (0) Indien conducteurs niet vaker door de trein gaan, dan is er geen invloed aannemelijk.(-) Sommige respondenten denken dat het aantal geregistreerde incidenten juist kan toenemen door vaker controleren en meer doorpakken.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers	X	X	X	(+) Sommige respondenten en het merendeel van de geënquêteerde reizigers denken dat deze maatregel voor een hoger veiligheidsgevoel zorgt. (0) Indien conducteurs niet vaker door de trein gaan, dan is er geen invloed aannemelijk. (-) Sommige respondenten denken dat deze maatregel tot een lager veiligheidsgevoel kan leiden (het gevoel dat er 'iets' aan de hand is).
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers	X			(+) Medewerkers voelen zich veiliger als er ondersteuning aanwezig is
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X			(+) Op basis van literatuurstudie quickscan kan een positieve invloed verwacht worden bij een proportionele inzet.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers.

er respondenten en geënquêteerde reizigers die een positieve invloed op de veiligheid verwachten van deze maatregel en medewerkers geven aan zich veiliger te voelen door dubbele bemensing. Aan de andere kant verwachten respondenten een toename van incidenten omdat medewerkers vaker door de trein gaan en eerder durven door te pakken als ze met twee personen zijn. Ten slotte zou het veiligheidsgevoel van reizigers juist minder groot kunnen worden, omdat ze door de dubbele bemensing het gevoel krijgen dat er een relatief groot risico op incidenten is.

Kortom, de implementatie van de maatregel 'dubbele bemensing' is bijna gereed (2017) en de meningen hierover verschillen. Het onderzoek laat zien dat de verwachte mechanismen bij deze maatregel niet altijd in werking gaan. Soms besluiten conducteurs ook bij dubbele bemensing niet te gaan controleren. Bovendien wordt een afschrikwekkend effect alleen bereikt bij rationele daders, niet bij de (meer) impulsieve daders. Dit heeft tot gevolg dat de invloed op de veiligheid en veiligheidsbeleving beperkt is. Toch zijn

4 Maatregel 2a Meer cameratoezicht op stations

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen voor maatregel 2a. Paragraaf 4.1 beschrijft de maatregel, vervolgens staat in paragraaf 4.2 centraal in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 4.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Tot slot schetst paragraaf 4.5 mogelijke aanpassingen op basis van de bevindingen en geeft paragraaf 4.6 een samenvatting van de bevindingen.

4.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 2a is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

Meer cameratoezicht op stations en in de treinen. In overleg met NS, ProRail en IenM worden dit jaar op kleine en middelgrote stations die de hoogste prioriteit hebben of waar incidenten hebben plaatsgevonden camera's bijgeplaatst.⁸⁹

De verdere uitwerking van de maatregel behelst:⁹⁰

- Op 30 kleine en middelgrote stations worden camera's geplaatst.
- De camerabeelden kunnen 24 uur per dag live worden uitgekeken n.a.v. meldingen.
- De beelden worden opgeslagen voor gebruik in opsporing en vervolging.

ProRail is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

4.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken zoals blijkt uit de interviews en focusgroepen van de onderliggende vervolgevaluatie.

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
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.	30 stations hebben camera's: op 27 stations zijn dit permanente camera's en op 3 stations tijdelijke camera's. Dit is los van de 50 grote stations die onafhankelijk van het maatregelenpakket camera's hebben.

4.2.1 Tevredenheid implementatie

De gesproken sleutelrespondenten van NS, ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu geven aan grotendeels tevreden te zijn over de implementatie. Over de samenwerking tussen ProRail en NS zijn de partijen tevreden. ProRail is verantwoordelijk voor het technische gedeelte en NS kijkt mee of de camera's goed geplaatst zijn, of de beelden van goede kwaliteit zijn en of alles naar behoren werkt.

Wel geven enkele partijen aan teleurgesteld te zijn over de vertraging die deze maatregel heeft opgelopen (zie paragraaf 4.2.2) Op zich zijn de partijen echter tevreden, omdat deze maatregel nu bijna is geïmplementeerd, ook al is het later dan in eerste instantie gepland.

4.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

De sleutelrespondent van ProRail geeft over de implementatie van deze maatregel aan dat bij de oorspronkelijke aanbesteding marktpartijen zoveel technische vragen hebben gesteld, dat ProRail heeft besloten dat de gekozen uitvraag niet zou leiden tot een koste-

89 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

90 Abraham et al., 2016.

neffectieve oplossing. Daarom heeft ProRail de oorspronkelijke uitvraag aangepast en de lopende aanbesteding gestopt. Om meer snelheid en flexibiliteit in het project te krijgen en dus geen vertraging op te lopen als gevolg van deze aanpassing, heeft ProRail er vervolgens voor gekozen om van de conventionele manier van een bekabelde technologie over te stappen naar draadloze technologie. Hiermee verwachtten zij de complexiteit van het project te reduceren, zowel in de engineering – als in de uitvoeringsfase. De oorspronkelijke vertraging is hiermee ingehaald.⁹¹

Bij de tweede aanbesteding zijn twee partijen gekozen om de camera's te installeren. De uitvoering door één van deze partijen heeft uiteindelijk wel tot vertraging geleid. Ten tijde van het veldwerk (t/m mei 2017) is er wel op alle geplande stations cameradekking, maar beschikken drie stations over tijdelijke in plaats van permanente camera's.

Enkele respondenten geven aan dat station-specifieke omstandigheden ook voor vertraging kunnen zorgen van de implementatie van cameratoezicht op een station. Een voorbeeld is de plaatsing van nieuwe meubels in het station, waar de cameraposities op moeten worden aangepast.

4.3 Uitvoering

4.3.1 Tevredenheid uitvoering

Respondenten van NS en ProRail geven aan in het algemeen tevreden te zijn over hun samenwerking met betrekking tot het uitkijken (zowel live als achteraf) van de camera's. Respondenten uit de casusstudies en focusgroepen zijn vooral tevreden over het live meekijken door de veiligheidscentrale en de extra ondersteuning die dit biedt bij handhavingsacties. V&S-medewerkers kunnen aan de veiligheidscentrale vragen om ergens naar uit te zien of mee te kijken en de veiligheidscentrale kan geconstateerde

overtredingen meteen doorgeven aan V&S. De respondenten merken verder dat andere partijen, zoals de politie en gemeenten, de ontwikkelingen op de NS-stations volgen en verwachten dat zij steeds meer gebruik zullen willen maken van de camerabeelden van ProRail, bijvoorbeeld voor opsporing.

Verder geeft de sleutelrespondent van NS aan dat de training van de live uitkijkers (observanten die in de veiligheidscentrale de camera's uitkijken) een belangrijke factor is. De training is de laatste jaren steeds beter geworden, waardoor de observanten beter in staat zijn om afwijkend gedrag te herkennen. De sleutelrespondent zegt dat men probeert om te leren van andere partijen die getraind worden in het zien van afwijkend gedrag, zoals de politie en de marechaussee.

Kader 4.1: Voorbeeld live uitkijken beelden station Almere

In Almere kijkt de veiligheidscentrale mee met een aantal camera's op het station. Wanneer men hier tailgating⁹² ziet, neemt de centrale contact op met de vast aanwezige V&S-medewerkers, die de tailgater in de kraag grijpen. Zo vertelt een gebiedsagent: 'We hebben regelmatig acties dat er vanuit Utrecht [SOC] live wordt meegekeken met camera's, wanneer bijvoorbeeld iemand achter iemand aanloopt op het station. Dan wordt er een bonnetje uitgeschreven op het station. Via de porto wordt doorgegeven hoe iemand eruit ziet en waar die loopt.'

4.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Ondanks dat de respondenten in het algemeen tevreden zijn over de samenwerking, noemen zij in de interviews en casusstudies een verbeterpunt betreffende het live uitkijken van camerabeelden. Meerdere respondenten wijzen erop dat er voldoende capaciteit moet zijn om de camera's live uit te kijken. Bij het live uitkijken is het mogelijk overtredingen te ontdekken en handhavers direct aan te sturen. De respondenten geven aan dat niet alle camera's live bekeken kunnen worden, omdat dit te veel mankracht vraagt. Er moeten daarom keuzes gemaakt worden in de inzet van de observanten.

⁹¹ Twee redenen voor de tijdswinst: 1. In de aangepaste aanbesteding werden camerazichtplannen toegevoegd (de uitvoerende partijen hoefden deze dus niet meer zelf op te stellen) om de locatienmerken op de stations voor marktpartijen te verduidelijken, en tevens dus draadloze camera's mogelijk te maken. Camerazichtplannen werden eenvoudiger omdat het hier vooral gaat over de plekken, richting en dekkingstype van camera's en over de technische ruimtes, maar niet meer over bekabeling. 2. Uitvoering kon zich richten op het ophangen van antennes, ontvangers en camera's (op basis van de toegevoegde camerazichtplannen) en het instellen van het videomanagementsysteem van de camera's. Er hoefde dus niet of nauwelijks meer te worden 'gegraven' op en rond de perrons, hallen, tunnels en traversen.

⁹² Tailgating: door het poortje achter iemand aanlopen die wel incheckt om op het station te komen.

4.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 2a en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. We kijken hierbij naar de uitkomsten van cameratoezicht *an sich* en niet zozeer naar de uitkomsten van *meer* cameratoezicht. In de quickscan is gekeken naar de relatie tussen cameratoezicht en sociale veiligheid op basis van cijfers van NS en ProRail.⁹³ Hieruit kwam naar voren dat cameratoezicht niet samenhangt met een duidelijke stijging of daling van het aantal geregistreerde incidenten. Ook is in de quickscan geen aantoonbaar effect gevonden van cameratoezicht op de veiligheidsbeleving van reizigers.

Op basis van bevindingen uit de interviews, casusstudies en focusgroepen bekijken we de *aannemelijkheid* dat de maatregel zorgt voor een verbetering van de sociale veiligheid. Hierbij gaan we uit van de onderliggende mechanismen van de maatregel die geïdentificeerd zijn in de quickscan.

4.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

In de quickscan zijn vier mechanismen geïdentificeerd die inzichtelijk maken op welke wijze de maatregel een positieve invloed kan hebben op de sociale veiligheid.⁹⁴ Hieronder beschrijven we de bevindingen uit dit onderzoek per mechanisme uit de quickscan.

Maatregel 2a: Mechanisme 1

Het 'zich bewust zijn' van de aanwezigheid van camera's vergroot de gepercipieerde pakkans en daardoor worden potentiële daders afgeschrikt.

In de quickscan wordt op basis van de literatuurstudie gesteld dat camera's preventief kunnen werken bij daders die vooraf een inschatting maken van de risico's van hun handelen, de 'rationele' daders.⁹⁵ Dit effect is het grootst wanneer daders eerder zijn

veroordeeld op basis van camerabeelden. Sommige respondenten sluiten zich hierbij aan en verwachten dat de camera's een afschrikwekkende werking hebben op rationele daders. De meeste respondenten, zowel uit de interviews, casusstudies en de focusgroepen, verwachten echter geen afschrikwekkende werking bij potentiële overlastplegers en geweldspellers, omdat zij denken dat dit geen rationele daders zijn. De respondenten geven aan dat mensen vaak onder invloed zijn en het ze daarom niet uitmaakt, of te typeren zijn als 'verwarde personen'. Overigens is aannemelijk dat daders van vermogensdelicten wel vaker 'rationele daders' zijn. Het 'type' dader is dus een belangrijke contextfactor voor de werking van dit mechanisme.

Een aantal respondenten, waaronder een sleutelrespondent van ProRail, geeft aan dat de camera's er nog niet lang genoeg hangen (op de 30 stations) om al effecten op de sociale veiligheid te kunnen meten. Ook geven respondenten in een casusstudie aan dat 'ogen en oren' op locatie nodig zijn en beter werken dan cameratoezicht. Zo benoemt een gebiedsagent het (grotere) voordeel van een alerte bedrijfsleider van een horecagelegenheid op het station.

Maatregel 2a: Mechanisme 2

Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht.

Respondenten uit de interviews en focusgroepen geven aan dat cameratoezicht een positief effect heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers. De deelnemers uit de focusgroepen vertellen dat het een veilig gevoel geeft dat er iemand live meekijkt voor het geval er iets gebeurt.

Uit de literatuurstudie van de eerder uitgevoerde quickscan komt naar voren dat cameratoezicht zowel een positief als een negatief effect op het veiligheidsgevoel van reizigers kan hebben.⁹⁶ Uit sommige onderzoeken blijkt dat mensen zich veiliger voelen wanneer zij weten dat er cameratoezicht is, terwijl uit andere onderzoeken blijkt dat mensen zich hierdoor onveiliger voelen.

93 Zie Abraham et al., 2016. Hierbij is o.a. gebruikgemaakt van Flight, S. (2016). Cameratoezicht op twaalf prio-1-stations. Beknopte effectevaluatie. Amsterdam.

94 Zie voor een overzicht van de mechanismen per maatregel, Abraham et al., 2016: 9-10.

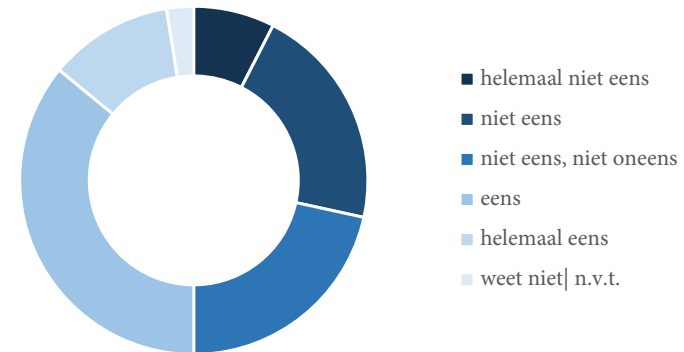
95 Abraham et al., 2016: 57.

96 Abraham et al., 2016: 37.

Deze diversiteit van mogelijke effecten van cameratoezicht op reizigers komt ook uit dit onderzoek naar voren. De respondenten, vanuit zowel de focusgroepen, casusstudies als de interviews, verwachten dat het cameratoezicht weinig invloed heeft op het veiligheidsgevoel van reizigers. Ze veronderstellen dat reizigers cameratoezicht als normaal beschouwen of zich hier juist niet bewust van zijn. Ook geven sommige respondenten uit de focusgroepen aan dat reizigers het ook als negatief kunnen ervaren, omdat ze er een 'big brother'-gevoel van krijgen. Hun ervaring is dat reizigers negatief reageren op meer cameratoezicht.

Uit het reizigersonderzoek dat wij voor deze evaluatie uitvoerden op drie stations, komt naar voren dat ongeveer de helft van de reizigers zich veiliger voelt door cameratoezicht op het station (48%). Bij iets meer dan een kwart is dit niet het geval (zie figuur 4.1). Daarnaast blijkt uit het reizigersonderzoek dat de meeste reizigers bekend zijn met het cameratoezicht op het station (71%). Verder blijkt dat er geen verband is tussen de bekendheid van respondenten met cameratoezicht op het station en hun veiligheidsgevoelens op dat station.⁹⁷ Ook uit het onderzoek van Flight (2016) blijkt dat reizigers het grotendeels eens zijn met de stelling 'Het cameratoezicht geeft mij een veilig gevoel'.⁹⁸

Figuur 4.1 Mate waarin respondenten het eens zijn met de stelling 'ik voel me veiliger door het cameratoezicht op dit station' (N=279)



Bron: Reizigersonderzoek op stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg, 2017.

Maatregel 2a: Mechanisme 3

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.

In het derde mechanisme is de veronderstelling dat live meekijken zorgt voor een hogere pakkans van daders. Zoals in mechanisme 1 benoemd kan een hogere pakkans zorgen voor een afschrikwekkend effect waardoor daders minder vaak incidenten zullen veroorzaken. De respondenten hebben hier wisselende meningen over. Uit de groepsinterviews voor de casusstudies blijkt dat de maatregel ervoor kan zorgen dat men meer zwartrijders pakt, doordat op de camera's te zien is dat iemand niet incheckt en de medewerkers van V&S vervolgens een boete uitschrijven. Respondenten zien ook de meerwaarde van live meekijken bij handhavingsacties en acties met de politie, doordat er 'extra ogen' zijn die meekijken. Daarentegen kunnen V&S-medewerkers niet altijd optreden, wanneer zij niet zelf de overtreding hebben geconstateerd. Wanneer de observant geen buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is, moet V&S de overtreding op heterdaad constateren.

Met betrekking tot invloed op de objectieve veiligheid geven de respondenten aan dat meer handhaving door live meekijken kan leiden tot een toename van de geregistreerde incidenten in plaats van een afname, vanwege een registratie-effect (zie ook paragraaf 2.5.1).

97 Bekendheid met cameratoezicht is vastgesteld met de vraag 'op dit station is cameratoezicht aanwezig, wist u dat?' waarop respondenten 'ja' of 'nee' konden antwoorden. Veiligheidsgevoelens op het station met de vraag 'ik voel me over het algemeen veilig op dit station', met antwoorden op een schaal van 1 'helemaal niet eens' tot 5 'helemaal eens'. Uitgevoerde toets: t-toets, $t(273) = -.268, p = .789$.

98 Op een schaal van 1 tot 10 scoren deze stellingen gemiddeld respectievelijk een 7.1 en 6.9. Flight, 2016:28.

Maatregel 2a: Mechanisme 4

Door het gebruik van opgeslagen beelden worden daders van incidenten opgespoord en vervolgd. Daardoor neemt de objectieve veiligheid toe.

Het vierde mechanisme achter deze maatregel houdt in dat daders achteraf sneller kunnen worden opgespoord en vervolgd en dat er daardoor minder incidenten plaatsvinden. De meeste respondenten herkennen zich in het eerste deel van het mechanisme, ze zien de waarde van deze maatregel voor de opsporing. Uit gegevens van NS blijken in de periode april 2016 tot en met april 2017 774 keer camerabeelden van stations te zijn opgevraagd. Er zijn geen gegevens bekend hoe vaak deze opgevraagde camerabeelden hebben geleid tot opsporing en vervolging van daders. In hoeverre het gebruik van opgeslagen beelden zorgt voor minder incidenten en daardoor meer objectieve veiligheid (het tweede deel van het mechanisme) is voor de respondenten lastig aan te geven. Een respondent geeft aan dat het afhankelijk is van de opvolging door politie, OM en de rechtbank of dit echt repressief werkt. Hierop gaan we nader in bij de bespreking van maatregel 5, 6 en 7. Uit een beknopte effectevaluatie in 2016 blijkt ook dat reizigers denken dat de camerabeelden bijdragen aan de bewijslast en een snellere reactie op incidenten.⁹⁹

Het merendeel (57%) van de respondenten uit het reizigersonderzoek op drie stations verwacht dat cameratoezicht op stations leidt tot minder overlast en criminaliteit, terwijl 28% hiervan geen verandering verwacht en 4% juist een toename van overlast en criminaliteit.¹⁰⁰ 10% van de respondenten gaf aan het niet te weten. Respondenten verwachtten ongeveer evenveel effect van deze maatregel als van cameratoezicht in treinen en van toegangspoortjes, maar iets minder dan van dubbele bemensing.

Uit een evaluatie van Flight naar cameratoezicht op stations (2016), blijkt eveneens dat reizigers positief reageren op de stelling ‘door het cameratoezicht wordt dit station veiliger’.

4.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. De aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, of een eerste input aan, een gesprek over hoe de effectiviteit van deze maatregel vergroot kan worden.

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat de camera's op de stations niet altijd live uitgekeken worden. Bij het live uitkijken is het mogelijk overtredingen te ontdekken en handhavers direct aan te sturen. De pakkans van daders neemt vooral toe als er dan ook medewerkers van Veiligheid & Service aanwezig zijn die op aanwijzing van de camera-uitkijker direct kunnen handhaven. Kortom, de invloed van de maatregel op de sociale veiligheid (vooral de objectieve veiligheid) neemt toe indien er meer live met de camera's meegekeken wordt en er dan ook handhavers beschikbaar zijn om hierop in actie te komen.

Het is wel de vraag hoe groot deze invloed is. We stelden al dat waarschijnlijk alleen rationele daders zich laten beïnvloeden door een verhoogde gepercipieerde pakkans. Bovendien is het aantal vervolgte daders maar een klein deel van de gehele groep potentiële plegers. Ook als vervolgte daders hun gedrag in de toekomst aanpassen (geen overtredingen meer plegen), dan zal het effect hiervan op het totale aantal incidenten dus beperkt zijn.

4.6 Samenvatting van bevindingen

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk aangaande de maatregel cameratoezicht op het station samengevat. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 4.2), de werking van

99 Flight, 2016.

100 De volgende vraag is gesteld: 'In hoeverre is er volgens u een invloed van cameratoezicht op een station op de overlast en criminaliteit op stations en in treinen?' waarbij respondenten hun antwoord konden aangeven op een schaal van 1 (veel minder overlast en criminaliteit) tot 5 (veel meer overlast en criminaliteit).

de mechanismen (tabel 4.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 4.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 4.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 4.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

In tabel 4.2. is af te lezen dat de betrokken partijen, voornamelijk NS en ProRail, tevreden zijn over de implementatie die bijna afgerond is na vertraging in de uitvoering door een van de uitvoerende partijen. Ook in de uitvoering zijn de respondenten tevreden: medewerkers zien vooral de meerwaarde van ondersteuning door het live uitkijken van beelden.

Tabel 4.2 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	De maatregel is (vertraagd) geïmplementeerd.
Uitvoering	+	Partijen zijn grotendeels tevreden.

– = dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 4.3 laat zien dat op basis van bevindingen uit dit onderzoek blijkt dat van de vier veronderstelde mechanismen achter deze maatregel drie soms in werking gaan en een (vrijwel) altijd. Handhavers beter aansturen bij incidenten werkt niet altijd omdat het live uitkijken niet altijd plaatsvindt. Van cameratoezicht op stations gaat alleen een afschrikwekkend effect uit op meer rationele daders, niet op impulsieve daders. Een hogere pakkans van daders ontstaat alleen als er op stations V&S-medewerkers beschikbaar zijn die direct kunnen handhaven als er een overtreding geconstateerd wordt. Het vierde mechanisme gaat bijna altijd in werking: verschillende respondenten beamen dat daders door de camerabeelden beter kunnen worden opgespoord en vervolgd.

Tabel 4.3 Werking achterliggende mechanismen

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Afschrikwekkend effect op potentiële dader		X		Bij meer rationele daders is het afschrikkende effect aanwezig, bij andere niet.
Door het live meekijken bij incidenten kunnen de handhavers ter plekke beter aangestuurd worden		X		Dit mechanisme gaat hoogstwaarschijnlijk in werking als er live meegekeken wordt. Respondenten geven echter aan dat er niet altijd live uitgekeken wordt
Hogere pakkans van daders door ter plekke handhaven		X		Dit werkt alleen als V&S medewerkers aanwezig zijn die op aanwijzing van de camera-uitkijker direct kunnen handhaven.
Daders kunnen beter worden opgespoord en vervolgd	X			Respondenten (betrokkenen en reizigers) stellen dat dit het geval is.

De verwachte invloed van de maatregel op ontwikkelingen in sociale veiligheid is terug te zien in tabel 4.4. De invloed op objectieve veiligheid is naar verwachting positief wanneer live uitkijken de pakkans van overtreders verhoogt. Deze verhoogde pakkans kan er (in eerste instantie) wel toe leiden dat het aantal geregistreerde incidenten toeneemt, waardoor het lijkt alsof de objectieve veiligheid juist afneemt. De invloed op het totale aantal incidenten is naar verwachting overigens wel beperkt. Op het veiligheidsgevoel van reizigers kan cameratoezicht zowel een positief als een negatief effect hebben. Voor het veiligheidsgevoel van medewerkers is het aannemelijk dat cameratoezicht op stations een positieve invloed heeft.

Tabel 4.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreeerde incidenten)	X	X	X	(+) Een kleine meerderheid van geënquêteerde reizigers op drie stations denken dat overlast en criminaliteit door deze maatregel afneemt. Reizigers uit onderzoek Flight denken dat het veiliger wordt door camera's. De quickscan stelt op basis van de literatuurstudie dat er een positieve invloed kan zijn door het afschrikken van rationele daders. (0) Respondenten verwachten weinig invloed vanwege de beperkte invloed op niet rationele daders, die juist voor meeste incidenten zorgen. (-) Respondenten geven aan dat meer handhavingsmogelijkheid door live meekijken zorgt voor meer geregistreeerde incidenten.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers	X	X	X	(+) Sommige respondenten en het merendeel van geënquêteerde reizigers denken dat deze maatregel voor een hoger veiligheidsgevoel zorgt. (0) Indien het mechanisme niet in werking gaat, dan is er geen invloed aannemelijk. (-) Sommige respondenten denken dat deze maatregel tot een lager veiligheidsgevoel kan leiden.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers	X			(+) Medewerkers voelen zich veiliger door cameratoezicht.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X	X	X	(0 + -) De quickscan stelt dat over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens de literatuur niet eenduidig is.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers.

Kortom, de implementatie van de maatregel 'meer cameratoezicht op stations' is vertraagd maar inmiddels vrijwel geheel afgerond en betrokken partijen zijn tevreden over de implementatie en uitvoering van de maatregel. Uit het onderzoek blijkt dat de veronderstelde mechanismen niet altijd in werking gaan. Wel kunnen daders door de camerabeelden beter opgespoord en vervolgd worden. Het effect van de maatregel op de sociale veiligheid is afhankelijk van het al dan niet live uitkijken van de beelden, de aanwezigheid van V&S-medewerkers op stations en het type dader (rationeel of impulsief). Bovendien kan er een registratie-effect optreden, waardoor het aantal geregistreeerde incidenten op korte termijn juist toeneemt door de maatregel. Verder valt een positieve invloed van de maatregel op veiligheidsgevoelens van medewerkers te verwachten. Op het veiligheidsgevoel van reizigers kan cameratoezicht zowel een positief als een negatief effect hebben. Verschillende respondenten geven overigens aan dat effecten op sociale veiligheid nog niet te zien zijn, omdat de camera's er nog niet lang genoeg hangen.

5 Maatregel 2b Proef met beeldschermen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen voor maatregel 2b. Paragraaf 5.1 gaat in op de inhoud van de maatregel, in paragraaf 5.2 beschrijven we in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 5.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 5.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Tot slot geeft paragraaf 5.5 een samenvatting.

In andere hoofdstukken gaan we in een paragraaf in op mogelijke aanpassingen aan de maatregel die ervoor kunnen zorgen dat de maatregel (meer) invloed heeft op de sociale veiligheid. Deze aanpassingen zijn bij deze maatregel niet naar voren gekomen, vandaar dat zo'n paragraaf in dit hoofdstuk ontbreekt.

5.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 2b is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

Door het plaatsen van beeldschermen kan het effect van camera's op stations vergroot worden. Op de beeldschermen zien de mensen zelf wat de camera registreert. Om te bekijken hoe effectief dit is, start dit voorjaar een pilot op een aantal stations. De pilot met beeldschermen wordt na een jaar geëvalueerd.¹⁰¹

Op de stations Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen is een pilot uitgevoerd met beeldschermen om de bekendheid van cameratoezicht op de stations te vergroten. Zes beeldschermen per station tonen camerabeelden waarop mensen zichzelf zien. Deze beelden worden afgewisseld met beelden van andere camera's en met foto's van de

veiligheidscentrale. Ook wordt informatie getoond over de aanwezigheid van het live toezicht en het cameratoezicht.¹⁰²

ProRail is verantwoordelijk voor deze maatregel.

5.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken die blijkt uit de interviews en focusgroepen van de vervolgevaluatie.

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
Proef beeldschermen loopt op twee stations.	De proef is afgerond en geëvalueerd. De beeldschermen blijven voorlopig hangen.

Voor de evaluatie van de pilot met beeldschermen¹⁰³ zijn drie metingen gehouden, waarin ruim 1600 reizigers zijn geënquêteerd, beschikbare registraties zijn geraadpleegd, interviews zijn gehouden met medewerkers op beide stations en observaties zijn gedaan. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie (waarover later meer) is besloten om vooralsnog de proef met beeldschermen niet verder uit te breiden naar andere stations. ProRail bespreekt met het ministerie van Infrastructuur en Milieu hoe lang de beeldschermen nog blijven hangen op de pilotstations.

5.2.1 Tevredenheid implementatie

De betrokken partijen NS en ProRail zijn tevreden over de implementatie van de maatregel en over de evaluatie die is uitgevoerd. Omdat de pilot echter slechts op twee van

¹⁰² Flight, 2016; Abraham et al., 2016.

¹⁰³ Flight, 2016

¹⁰¹ Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

de circa 400 stations is gehouden, hebben de meeste respondenten uit de interviews, casusstudies en focusgroepen hier geen ervaring mee.

5.2.1 Knel – en verbeterpunten implementatie

Omdat de implementatie ten tijde van deze vervolgevaluatie al was gerealiseerd en geëvalueerd hebben we de respondenten niet naar knel – en verbeterpunten gevraagd voor maatregel 2b.

5.3 Uitvoering

5.3.1 Tevredenheid uitvoering

De betrokken partijen geven aan tevreden te zijn over de uitvoering van de pilot.

5.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Uit de interviews zijn geen knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de pilot. Wel geeft een respondent aan dat het mogelijk nog te vroeg was om het effect van de pilot te meten en dat het beter is dit over een langere termijn te doen.

In de evaluatie van de pilot met beeldschermen¹⁰⁴ staat dat bij observaties van de beeldschermen op vier momenten enkele technische problemen speelden, zoals het ‘bevriezen’ van beelden of dat de beeldschermen in de hal van station Rotterdam Lombardijen in het begin niet werkten.

5.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 2b en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. Omdat de meeste respondenten geen ervaring hebben met maatregel 2b hebben we ons voor een groot deel gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van deze maatregel.¹⁰⁵

5.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

In de quickscan zijn vier mechanismen geïdentificeerd die inzichtelijk maken op welke wijze de maatregel een positieve invloed kan hebben op de medewerkers.¹⁰⁶ Hieronder beschrijven we de bevindingen per mechanisme uit de quickscan.

Maatregel 2b: Mechanisme 1

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.

Het eerste mechanisme veronderstelt dat doordat potentiële plegers zich van het cameratoezicht bewust zijn, zij hun pakkans hoger inschatten, waardoor zij minder snel incidenten veroorzaken. Zoals in paragraaf 4.4.1. beschreven, blijkt uit literatuuronderzoek uit de quickscan dat het afschrikwekkende effect vooral van toepassing lijkt op de rationele daders. Dit type dader was zich er waarschijnlijk al voor de beeldschermen van bewust dat er camera's waren.¹⁰⁷

Uit de evaluatie van de pilot blijkt dat de beeldschermen niet hebben geleid tot een afname van het aantal incidenten. Dit sluit aan bij de opvatting van respondenten uit dit onderzoek dat cameratoezicht niet leidt tot minder gewelds – en overlastincidenten, omdat de meeste daders van dergelijke incidenten impulsief handelen in plaats van rationeel.

Maatregel 2b: Mechanisme 2

Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht.

In paragraaf 4.4.1 is bovenstaand mechanisme al besproken. Ter aanvulling geven we hier de uitkomsten weer van de evaluatie van de pilot. Hieruit blijkt dat de pilot niet heeft geleid tot een verbetering van het veiligheidsgevoel van reizigers. Ook blijkt uit

104 Flight, 2016.

105 Flight, 2016.

106 Zie voor een overzicht van de mechanismen per maatregel, Abraham, 2016 et al.: tabel 1.

107 Zie voor een uitgebreid literatuuroverzicht over de effecten van cameratoezicht Flight, 2016.

de interviews die in het kader van de evaluatie van de pilot met beeldschermen zijn gehouden dat het cameratoezicht geen doorslaggevende rol speelt in het veiligheidsgevoel onder medewerkers.

Hoewel uit de literatuur blijkt dat bekendheid met cameratoezicht inderdaad een voorwaarde is voor een invloed op het veiligheidsgevoel, betekent dit niet dat reizigers zich hierdoor ook daadwerkelijk veiliger gaan voelen (ook al denken ze van tevoren zelf van wel). Zoals in paragraaf 4.4.1 besproken kan bewustzijn van cameratoezicht er ook toe leiden dat mensen zich juist onveiliger voelen.

Uit de evaluatie van de pilot met beeldschermen¹⁰⁸ blijkt verder dat beeldschermen wel zorgen voor meer bekendheid met cameratoezicht op het station, maar niet voor een vergroting van het veiligheidsgevoel van reizigers (of medewerkers). De bevindingen uit het reizigersonderzoek dat wij voor deze evaluatie uitvoerden op drie stations, waaronder één station (Den Haag H.S.) waar de pilot met beeldschermen wordt uitgevoerd, zijn hiermee in overeenstemming. Wanneer we de bekendheid van respondenten met het cameratoezicht op deze drie stations vergelijken, dan vinden we een significant verschil.¹⁰⁹ Op Den Haag H.S. (een station met beeldschermen) zijn respondenten relatief vaak bekend met het cameratoezicht (85% van de respondenten), op Almere Centrum gemiddeld (73%) en op station Tilburg zijn respondenten juist weinig bekend met het cameratoezicht (56%). Er is echter geen significant verband tussen bekendheid van respondenten met cameratoezicht op het station en hun veiligheidsgevoelens op dat station (zie ook paragraaf 4.4.1).

5.5 Samenvatting van bevindingen

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 5.2), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 5.3) en de invloed

op sociale veiligheid (tabel 5.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 5.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 5.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

Tabel 5.2 laat zien dat de implementatie en uitvoering van deze maatregel naar tevredenheid zijn verlopen.

Tabel 5.2 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	De maatregel is uitgevoerd en geëvalueerd.
Uitvoering	+	Partijen zijn tevreden over de uitvoering.

– = dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Eén onderdeel van het achterliggende mechanisme gaat in werking zoals gehypothetiseerd in de quickscan. Zowel het onderzoek van Flight (2016) als het reizigersonderzoek op drie stations voor de onderhavige studie laten zien dat reizigers meer bekend zijn met de aanwezigheid van camera's op een station met beeldschermen (zie tabel 5.3). Het tweede onderdeel gaat echter (bijna) nooit in werking. Het mechanisme stelt dat potentiële daders en overlastgevers zich bewust zijn van het aanwezige cameratoezicht, waardoor ze de pakkans hoger inschatten. Respondenten in het onderzoek geven aan dat een dergelijk afschrikwekkende effect met name van toepassing lijkt op de rationele daders. Dit type dader was zich er waarschijnlijk al voor de beeldschermen van bewust dat er camera's waren.

108 Flight, 2016.

109 Chi-kwadraat toets, $p < .001$.

Tabel 5.3 Werking achterliggende mechanismen

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Meer bekendheid met camera's bij reizigers en personeel door beeldschermen	X			Onderzoek Flight en reizigersonderzoek 3 stations laten zien dat beeldschermen voor meer bekendheid zorgen
Potentiële daders en overlastgevers zijn zich bewust van het aanwezige cameratoezicht, waardoor ze de pakkans hoger inschatten.			X	Respondenten geven aan dat het afschrikwekkende effect met name van toepassing lijkt op de rationele daders. Dit type dader was zich er waarschijnlijk al voor de beeldschermen van bewust dat er camera's waren

Zowel uit de uitgebreide studie van Flight (2016), als uit een extra analyse van de data uit het reizigersonderzoek op drie stations, blijkt er echter geen invloed te zijn van de beeldschermen op het aantal incidenten en het veiligheidsgevoel van reizigers en medewerkers. Zoals Flight in zijn evaluatie aangeeft komt dit: 'doordat criminelen en overlastplegers die gevoelig zijn voor camera's al weg waren en degenen die daar niet gevoelig voor zijn zich ook niets aantrekken van de beeldschermen.' (pagina 39) Een verhoogde bekendheid met cameratoezicht heeft dus geen eenduidige invloed op de veiligheidsgevoelens.

Tabel 5.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)		X		(0) Uit de evaluatie blijkt geen invloed van beeldschermen op het aantal geregistreerde incidenten.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers		X		(0) Uit de evaluatie en het reizigersonderzoek blijkt geen invloed van beeldschermen op het veiligheidsgevoel van reizigers.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers		X		(0) Uit de evaluatie blijkt geen invloed van beeldschermen op het veiligheidsgevoel van medewerkers.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X	X	X	(0 + -) De quickscan stelt dat over de invloed van (bekendheid van) aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens de literatuur niet eenduidig is; dat op voorhand niet zeker is of meer bekendheid van cameratoezicht tot een veiliger of juist een onveiliger gevoel zal leiden.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers.

Kortom: hoewel de implementatie en uitvoering van de beeldschermen naar wens zijn verlopen en camera's door de beeldschermen meer bekend zijn, blijkt uit een afzonderlijk uitgevoerde evaluatie dat de beeldschermen uiteindelijk niet leiden tot het gewenste eindresultaat: minder incidenten en meer veiligheidsgevoel. Mogelijk komt dit doordat een deel van het veronderstelde mechanisme niet in werking gaat, namelijk dat potentiële daders en overlastgevers zich meer bewust zijn van het aanwezige cameratoezicht, waardoor ze de pakkans hoger inschatten. Respondenten in het onderzoek geven aan dat een dergelijk afschrikwekkend effect vooral van toepassing lijkt op de rationele daders. Dit type dader was zich er waarschijnlijk al voor de beeldschermen van bewust dat er camera's waren.

6 Maatregel 3 Cameratoezicht in treinen

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen voor maatregel 3. Paragraaf 6.1 beschrijft de maatregel, in paragraaf 6.2 bekijken we in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 6.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 6.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid (het mechanisme). Paragraaf 6.5 schetst mogelijke aanpassingen op basis van de bevindingen en paragraaf 6.6 geeft een samenvatting van alle bevindingen.

6.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 3 is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

NS zal camera's plaatsen in de treinen die nieuw worden aangeschaft en in bestaande treinen op het moment dat ze een opknopbeurt krijgen.¹¹⁰

In de quickscan wordt de implementatie van de maatregel als volgt beschreven:

NS hangt camera's op in treinen. Dit betreft vooralsnog standalone camera's: beelden van deze camera's worden in de trein opgeslagen en kunnen na melding van een incident uitgelezen en bewaard worden, maar de beelden kunnen niet live uitgekeken worden. Eind 2016 komen er ook camera's in treinen die wel live uitgekeken kunnen worden door de NS.¹¹¹

NS is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

6.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken die blijkt uit de interviews van de onderliggende vervolgevaluatie.

Quickscan (mei 2016)	Volgevaluatie (februari – mei 2017)
28 procent van de treinen heeft een vorm van cameratoezicht. Daarvan heeft ongeveer twee derde overall camera's en een derde alleen op de balkons.	In mei 2017 had ongeveer een derde van de treinen cameratoezicht*. Dit zijn standalone camera's, het realiseren van live uitkijken is nog in ontwikkeling.
Treinen krijgen camera's bij vervanging en onderhoud.	Naar verwachting zijn in 2024 alle treinen voorzien van camera's.

* NS heeft geen exact percentage aangeleverd, deze schatting is gemaakt door een sleutelrespondent van NS

Nieuwe treinen en gereviseerde ('opgeknapt') treinen worden voorzien van camera's. Een aantal treintypes bij NS is reeds voorzien van camera's. Het gaat hierbij om de treintypes: sprinter light train (SLT), de gemoderniseerde dubbeldekker (DDZ) en de gele FLIRT (SNG instroom vanaf eind 2017). In totaal zijn 229 treinsamenstellingen voorzien van camera's. Treinen gaan na circa tien jaar in revisie (grootschalig onderhoud). Naar verwachting zullen in 2024 alle treinen van NS voorzien zijn van camera's.

6.2.1 Tevredenheid implementatie

Een sleutelrespondent van NS is in principe tevreden over de implementatie van de maatregel, omdat de maatregel volgens de planning verloopt. Ter aanvulling geeft hij aan dat er een paar jaar kan zitten tussen de aankoop van een nieuwe trein en de levering. De aanschaf van een nieuwe trein is verder mede afhankelijk van het aantal reizigers en of een oude trein in revisie gaat. Door deze omstandigheden is volgens de sleutelrespondent lastig te zeggen wanneer precies alle treinen voorzien zijn van camera's.

¹¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

¹¹¹ Abraham et al., 2016: 69.

6.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

Volgens de quickscan kunnen eind 2016 camera's in treinen ook live uitgekeken worden. De gesproken sleutelrespondent van NS stelt dat er nog onderzocht wordt hoe de camerabeelden uit de trein veilig verbonden kunnen worden met de veiligheidscentrale op het NS-hoofdkantoor. In de SLT-treinen met cameratoezicht zit geen systeem waarmee verbinding gemaakt kan worden met de veiligheidscentrale en het aanschaffen van een dergelijk systeem loopt volgens de sleutelrespondent in de miljoenen.

Bij de nieuwe FLIRT-treinen is theoretisch wel verbinding mogelijk; voor deze treinen wordt bekeken hoe een veilige verbinding te maken is, met inachtneming van de privacywet. Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat er in 2017 een pilot gaat draaien met het op afstand gegevens ophalen van de camera's. Hiervan verwacht hij een grote tijds-winst voor opsporing en vervolging, omdat men voor het ophalen van camerabeelden niet meer fysiek naar de trein hoeft.

6.3 Uitvoering

6.3.1 Tevredenheid uitvoering

In de casusstudies en focusgroepen zeggen respondenten dat het op dit moment moeilijk is om aan te geven in hoeverre ze tevreden zijn met de uitvoering omdat volgens hen 'nog maar een klein aantal treinen' beschikt over cameratoezicht. Desalniettemin geven zij al wel een aantal verbeterpunten aan.

6.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Respondenten zien vooral de meerwaarde van cameratoezicht omdat je dan achteraf beelden kunt opvragen voor opsporing en vervolging.

Respondenten van de politie vertellen dat het langer duurt om beelden op te vragen vanuit de treinen dan van stations. Beelden uit de treinen kunnen niet centraal bij de veiligheidscentrale opgehaald worden, omdat ze worden opgeslagen en bewaard in de trein zelf.

De respondenten van de politie zien hier een verbeterpunt, omdat camerabeelden slechts voor een bepaalde tijd mogen worden bewaard. Het is voor de opsporing en vervolging van belang om deze zo spoedig mogelijk te ontvangen. De eerder genoemde proef is erop gericht om dit tijdverlies te beperken, doordat het dan mogelijk is de beelden uit de trein centraal op te halen.

Daarnaast geven enkele respondenten van de politie aan dat deze beelden van slechte kwaliteit zijn en hierdoor minder bruikbaar dan op het station. Volgens de sleutelrespondent van NS zijn de beelden echter van voldoende kwaliteit om gezichten te herkennen. Dit is ook afhankelijk van het type trein. Het eerste type trein dat voorzien is van cameratoezicht heeft oudere systemen dan treinen die later van camera's zijn voorzien. De beelden van deze camera's zijn weliswaar van mindere kwaliteit maar voldoen wel, aldus de sleutelrespondent.

Tot slot geven respondenten aan dat het gaat om camerabeelden zonder geluid, waardoor schelden en bedreigingen niet opgenomen worden, wat zij als een nadeel ervaren.

6.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 3 en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. In de quickscan zijn twee mechanismen geformuleerd die de relatie met sociale veiligheid inzichtelijk maken. We beschrijven deze in onderstaande paragraaf. De inzichten uit de literatuur over de werking van cameratoezicht die beschreven zijn in hoofdstuk 4 en 5 zijn in principe ook van toepassing op cameratoezicht in de trein. Wij zullen deze hier kort herhalen.

6.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

Maatregel 3: mechanisme 1

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.

Het bovenstaande mechanisme veronderstelt dezelfde logica als bij maatregel 2a (meer cameratoezicht op stations). Literatuuronderzoek uit de quickscan ondersteunt deze

logica. Het blijkt dat camerabeelden het grootste preventieve effect hebben op daders die eerder zijn vervolgd op basis van camerabeelden.¹¹²

Uit gegevens van NS blijkt dat in de periode april 2016 tot en met april 2017 76 keer camerabeelden uit de trein zijn opgevraagd.¹¹³ Dit is meer dan in de periode 2011 t/m 31 maart 2016, toen gemiddeld 47 keer per jaar beelden opgevraagd werden.¹¹⁴ Het is niet bekend hoe vaak deze opgevraagde camerabeelden hebben geleid tot opsporing en vervolging van daders.

De respondenten uit de interviews, casusstudies en focusgroepen verwachten dat de camerabeelden bijdragen aan de opsporing, maar verwachten dat dit weinig invloed heeft op het totaal aantal incidenten (de objectieve veiligheid). Zij geven hiervoor twee verklaringen. Ten eerste denken zij dat de meeste potentiële plegers zich niet laten afschrikken door cameratoezicht. Ten tweede geven zij aan dat het aantal vervolgde daders maar een klein deel is van de gehele groep potentiële plegers. Ook als vervolgde daders hun gedrag in de toekomst aanpassen (geen overtredingen meer plegen), dan zal het effect hiervan op het totale aantal incidenten dus beperkt zijn.

Uit het reizigersonderzoek op drie stations blijkt dat een kleine meerderheid (51%) van de respondenten verwacht dat cameratoezicht in de trein zal zorgen voor minder overlast en criminaliteit, terwijl 32% geen verandering verwacht.¹¹⁵ Respondenten verwachten ongeveer evenveel effect van deze maatregel als van cameratoezicht op stations en toegangspoortjes, maar minder dan van dubbele bemensing.

Volgens de quickscan is het vaststellen van resultaten wat betreft de invloed van deze maatregel op de objectieve veiligheid niet mogelijk, omdat slechts een beperkt deel van de treinen voorzien is van camera's en het niet mogelijk is deze uit te filteren in de incidentenregistratie van NS.

Maatregel 3: mechanisme 2

Medewerkers en reizigers voelen zich veiliger wanneer ze bekend zijn met het aanwezige cameratoezicht.

Het tweede mechanisme komt overeen met mechanisme 4 van maatregel 2a en is al eerder besproken in paragraaf 4.4.1. Bij de medewerkers is vooral een hoger veiligheidsgevoel te verwachten, wanneer er in de treinen live meegekeken wordt met de beelden van de camera's. Respondenten uit de focusgroepen geven aan dat ze zich nu niet veiliger voelen door cameratoezicht in de trein.

Op het veiligheidsgevoel van reizigers kan de maatregel zowel een positief, neutraal als een negatief effect hebben. Respondenten uit de casusstudies en focusgroepen denken echter dat de meeste reizigers hier niet bij stilstaan, waardoor ze geen verschil verwachten door het cameratoezicht.

Uit ons reizigersonderzoek op drie stations komt naar voren dat respondenten cameratoezicht in de trein verschillend ervaren. Dit is in lijn met de verwachtingen van respondenten in de interviews en focusgroepen. Van de respondenten geeft 40% aan zich veiliger te voelen door cameratoezicht in de trein, 30% is het juist oneens met de stelling 'Als ik weet dat er cameratoezicht in mijn trein is, voel ik me daardoor veiliger'. In figuur 6.1 zijn de antwoorden van respondenten op deze vraag weergegeven. Overigens blijkt dat maar weinig respondenten bekend zijn met cameratoezicht in treinen: op de vraag 'In sommige treinen is cameratoezicht aanwezig, wist u dat?' antwoordt slechts 41% van de reizigers met 'ja'. Er is geen verband tussen de bekendheid van respondenten met cameratoezicht in de trein en hun veiligheidsgevoelens in de trein.¹¹⁶

De quickscan stelt (in de samenvatting) dat de literatuur over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens niet eenduidig is. Ook blijkt uit de quickscan (in het hoofdstuk over deze maatregel) dat het vaststellen van resultaten wat betreft de invloed op subjectieve veiligheid niet mogelijk is, omdat slechts een beperkt deel

112 Abraham et al., 2016:57.

113 Ter vergelijking: in dezelfde periode zijn 774 aanvragen gedaan voor camerabeelden op stations.

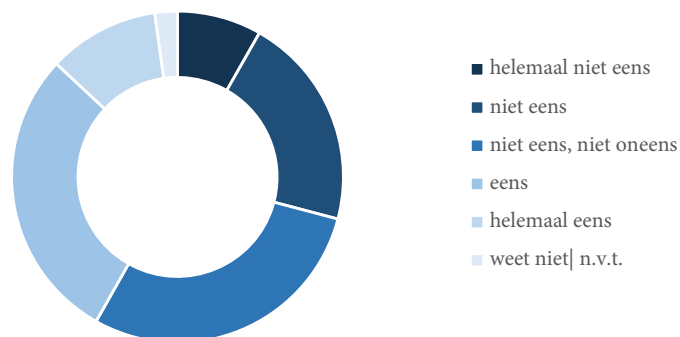
114 Abraham et al., 2016:71.

115 'In hoeverre is er volgens u een invloed van cameratoezicht in een trein op de overlast en criminaliteit op stations en in treinen?' is de vraag waarbij respondenten hun antwoord konden aangeven op een schaal van 1 (veel minder overlast en criminaliteit) tot 5 (veel meer overlast en criminaliteit).

116 Bekendheid met cameratoezicht is vastgesteld met de vraag 'in sommige treinen is cameratoezicht aanwezig, wist u dat?' waarop respondenten 'ja' of 'nee' konden antwoorden. Veiligheidsgevoelens in de trein met de vraag 'ik voel me over het algemeen veilig in de trein', met antwoorden op een schaal van 1 'helemaal niet eens' tot 5 'helemaal eens'. Uitgevoerde toets: t-toets, $t(259) = -1.153, p = .250$.

van de treinen voorzien is van camera's en het niet mogelijk is deze uit te filteren in de bestaande monitoren/onderzoeken onder personeel en reizigers.

Figuur 6.1 Mate waarin respondenten het eens zijn met de stelling 'als ik weet dat er cameratoezicht in mijn trein is, voel ik me daardoor veiliger' (N=279)



Bron: reizigersonderzoek op stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg.

6.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. Deze mogelijke aanpassingen zijn te zien als startpunt van, of een eerste input aan, een gesprek over hoe de effectiviteit van deze maatregel vergroot zou kunnen worden.

Een verbeterpunt bij de maatregel cameratoezicht in treinen is de mogelijkheid om de beelden live uit te kijken. In 2017 gaat er een pilot hiernaar lopen. Andere verbeteringen zijn het sneller leveren van beelden uit treinen die zijn opgevraagd en de mogelijkheid om geluidopnames te maken. Vergelijkbaar met de bij maatregel 2a genoemde kanttekeningen, geven we ook hier aan dat het effect van deze aanpassingen op de objectieve veiligheid mogelijk beperkt is. De meeste potentiële plegers laten zich niet afschrikken door camerabeelden en de vervolgte plegers vormen maar een klein deel van de gehele groep potentiële plegers. Wel is er waarschijnlijk een positieve invloed van deze aanpassingen op het veiligheidsgevoel van medewerkers.

6.6 Samenvatting van bevindingen

In de onderstaande tabellen zijn de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samengevat. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 6.2), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 6.3), en de invloed op sociale veiligheid (tabel 6.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 6.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 6.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

Het aanbrengen van camera's in alle treinen is een omvangrijke operatie die NS volgens planning realiseert. Er wordt momenteel gewerkt aan het verbeteren van het cameratoezicht in de trein door het realiseren van een veilige verbinding met de veiligheidscentrale. Het opvragen van beelden uit treinen duurt langer dan van beelden uit stations (zie ook tabel 6.2).

Tabel 6.2 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+/-	Er wordt nog gewerkt aan het realiseren van een veilige verbinding en mogelijkheid live uitkijken.
Uitvoering	+/-	Opvragen beelden duurt langer dan van stations. Kwaliteit beelden verschilt per type trein.

-- = dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 6.3 laat zien dat uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat twee mechanismen achter deze maatregel (vrijwel) altijd in werking gaan. De meerwaarde van de maatregel ligt volgens de respondenten vooral in het achteraf kunnen bekijken van camerabeelden ten behoeve van opsporing en vervolging. Vanuit de literatuur blijkt dat daders die zijn opgespoord en vervolgd minder geneigd zijn om nogmaals overtredingen te begaan. Eén mechanisme, het afschrikwekkende effect op potentiële daders gaat soms in werking, namelijk vooral bij meer rationele daders.

Tabel 6.3 Werking achterliggende mechanismen¹¹⁷

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Door opgeslagen beelden te gebruiken voor het duiden van incidenten kunnen daders worden opgespoord en vervolgd.	X			Respondenten geven aan dat dit het geval is.
Daders die zijn opgespoord en vervolgd zijn minder geneigd nogmaals incidenten te begaan	X			Literatuur laat zien dat dit het geval is.
Afschrikwekkend effect op potentiële dader*		X		Bij meer rationele daders is het afschrikwekkende effect aanwezig, bij andere niet.

* Dit mechanisme is niet benoemd in de quickscan en wordt dus ook niet als mechanisme benoemd in 6.4.1. Aangezien veel respondenten dit wel benoemen, is dit mechanisme aan het overzicht toegevoegd

Omdat het om een beperkt aantal vervolgte daders gaat, schatten respondenten de invloed van deze maatregel op de objectieve veiligheid maar beperkt in. (zie tabel 6.4)

Cameratoezicht in de trein heeft waarschijnlijk maar een beperkte of geen invloed op de veiligheidsbeleving van reizigers. Relatief weinig geënquêteerde reizigers zijn bekend met dit toezicht en maar een deel van de geënquêteerde reizigers denkt dat ze zich hierdoor veiliger voelen. Respondenten uit de interviews verwachten geen invloed op veiligheidsgevoelens van reizigers.

Op basis van de bevindingen is er op dit moment geen positieve invloed van cameratoezicht op het veiligheidsgevoel van medewerkers te verwachten. Er kan wel een positieve invloed ontstaan wanneer het mogelijk is live mee te kijken.

Tabel 6.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)		X		(0) Zeer beperkt, alleen op kleine groep opgespoorde en vervolgte daders en op rationele daders. De quickscan stelt dat het niet mogelijk is op basis van registraties hierover een uitspraak te doen.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers	X	X		(+) Een deel van de geënquêteerde reizigers denkt dat deze maatregel voor meer veiligheidsgevoel zorgt. (0) Indien het mechanisme niet in werking gaat, dan is geen invloed annemelijk. Respondenten verwachten ook geen invloed. Een deel van de geënquêteerde reizigers denkt niet dat deze maatregel voor een hoger veiligheidsgevoel zorgt.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers		X		(0) Op dit moment verwachten respondenten geen invloed. Naar verwachting is er wel een positieve invloed wanneer er live uitkijken is gerealiseerd.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X	X	X	(0 + -) De quickscan stelt dat over de invloed van aanwezigheid van camera's op veiligheidsgevoelens de literatuur niet eenduidig is. En de quickscan stelt dat het effect niet is vast te stellen op basis van beschikbare gegevens.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers

Kortom: de implementatie is nog niet afgerond. Het moet nog mogelijk worden om beelden uit de trein live uit te kijken. Qua uitvoering valt op dat het opvragen van beelden relatief lang duurt. Wat betreft de mechanismen zien we dat daders beter opgespoord en vervolgd kunnen worden door camera's in de trein en dat deze vervolgte daders waarschijnlijk minder snel zullen recidiveren. Naar verwachting heeft de maatregel geen of slechts een beperkte invloed op de objectieve veiligheid. De reden hiervoor is dat het maar om een klein aantal vervolgte daders gaat, en er alleen effect is op daders die rationeel een inschatting maken van de pakkans. Respondenten geven aan dat medewerkers zich nu niet veiliger voelen door deze maatregel, maar dat dit wel het geval kan zijn als het in de toekomst mogelijk is om de beelden live uit te kijken.

117 Het tweede mechanisme zoals benoemd in 6.4.1 beschrijft geen achterliggend mechanisme, alleen een mechanisme dat direct gerelateerd is aan veiligheid. Dit mechanisme komt daardoor niet terug in deze tabel, maar wel in tabel 6.4.

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

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen voor maatregel 4. Paragraaf 7.1 beschrijft de maatregel, in paragraaf 7.2 beschrijven we in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 7.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 7.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 7.5 gaat in op mogelijke aanpassingen. Tot slot geeft paragraaf 7.6 een samenvatting.

7.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 4 is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

Het in gebruik nemen van de toegangspoortjes bij de stations is een maatregel om zwartrijden tegen te gaan en daarmee agressie te verminderen. Bijna 60% van de daders van agressie zijn zwartrijders. NS zal de poortjes op stations zo snel mogelijk in gebruik nemen. IenM roept gemeenten met klem op hieraan voortvarend mee te werken. In totaal zijn op 82 van de circa 400 stations poortjes voorzien. De 82 stations zijn zo gekozen dat daarmee 90% van de reizigers bij het in – of uitstapstation poortjes passeren. Om misbruik van de poortjes te voorkomen, zet NS op risicotijden beveiligingspersoneel in om direct te kunnen handhaven.¹¹⁸

De maatregel behelst het versneld in gebruik nemen van toegangspoortjes, waarbij op risicotijden beveiligingspersoneel (Veiligheid & Service-medewerkers of particuliere beveiligers) ingezet wordt om te voorkomen dat mensen alsnog door de poortjes gaan zonder geldig vervoersbewijs.

NS is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

7.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken die blijkt uit de interviews de onderliggende vervolgevaluatie.

Quickscan (mei 2016)	Volgevaluatie (februari – mei 2017)
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).	Momenteel zijn de poortjes op 70 stations gesloten. Verwachting is dat dit er eind 2017 76 zijn, van de destijds geplande 82

Sleutelrespondenten van NS geven aan dat de poortjes op stations waar versnelde sluiting mogelijk is inmiddels gesloten zijn of op dit moment gesloten worden. Versnelling bij de overgebleven stations is volgens hen niet mogelijk. Zij noemen dit de 'lastigere' stations, bijvoorbeeld vanwege de betrokken partijen, de inrichting van het station of het type reizigers (hierover later meer).

7.2.1 Tevredenheid implementatie

Bij de implementatie van de maatregel zijn NS, ProRail en het ministerie van IenM de belangrijkste betrokkenen. De sleutelrespondenten van deze organisaties geven aan tevreden te zijn over de implementatie van de maatregel. Inmiddels zijn op veel stations de poortjes gesloten en men heeft een werkwijze en procedure ontwikkeld om de sluitingen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Over de samenwerking binnen NS en die met andere vervoerders en de media zijn de sleutelrespondenten van NS tevreden. Wel zeggen zij dat de samenwerking met andere stakeholders, vooral gemeenten, soms moeizaam verloopt, waardoor de implementatie op sommige stations langzamer gaat dan gehoopt.

118 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

7.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

Sleutelrespondenten van NS ervaren in sommige gevallen de samenwerking en afstemming met gemeenten om de poortjes versneld te kunnen sluiten als knelpunt. Zij geven aan dat NS niet zomaar kan besluiten om de poortjes op een station te sluiten, omdat hier een gemeentelijke vergunning voor nodig is. In sommige gevallen vraagt het overleg met de gemeente meer tijd en aandacht, bijvoorbeeld wanneer een station een ‘interwijkverbinding’ is en de gemeente passagerecht wil voor omwonenden, zonder dat zij hiervoor hoeven in te checken.

Ook is de situatie op het station soms complex en moet er met veel partijen (zoals gemeenten en andere vervoerders) overlegd worden, waardoor versnelling niet mogelijk is.

Verder kan de inrichting van het station het praktisch gezien ingewikkeld maken om de toegang tot de treinen volledig af te sluiten met toegangspoortjes, of het type reiziger dat gebruikmaakt van een station. Een voorbeeld hiervan is Amsterdam Centraal, waar volgens enkele respondenten relatief veel toeristen en dagjesmensen zijn, die minder gewend zijn aan het in – en uitchecken. Hierdoor kunnen opstoppingen ontstaan, wat tot onveilige situaties kan leiden, aldus een sleutelrespondent van NS.

Een ander voorbeeld is Schiphol, waar ook veel toeristen gebruikmaken van het station. De perrons zijn hier smaller dan gemiddeld in verband met de tunnel, waardoor er geen poortjes geplaatst kunnen worden, zo stelt een sleutelrespondent van NS. Het plaatsen van poortjes op de ‘plaza’ wordt bemoeilijkt doordat de plaza eigendom van Schiphol is en Schiphol hier dan toestemming voor zou moeten geven, aldus dezelfde sleutelrespondent.

7.3 Uitvoering

Bij de uitvoering van maatregel 4 bespreken we de wijze waarop de gesloten poortjes werken en niet het *versneld* sluiten van de poortjes. De gesloten poortjes hebben volgens respondenten – onder andere – invloed op de werkzaamheden van medewerkers Veiligheid & Service (V&S) en Ticket & Service (T&S). Het handhaven van de gesloten poortjes (om te zorgen dat mensen niet zonder inchecken door de poortjes gaan) vraagt om een goede inzet en organisatie van V&S. V&S-medewerkers werken nu meer dan voorheen bij de poortjes in plaats van op de trein. Een medewerker van NS stelt dat dit vraagt om het organiseren van andere inzet, bijvoorbeeld van servicemedewerkers in plaats van medewerkers V&S. Ook voor de medewerkers T&S is het werk anders geworden, omdat zij nu vaak het eerste aanspreekpunt zijn wanneer reizigers problemen hebben bij de poortjes. Zij krijgen dus vaker dan voorheen te maken met geïrriteerde of boze reizigers.

7.3.1 Tevredenheid uitvoering

Zowel in de interviews, casusstudies als focusgroepen geven de respondenten aan dat zij tevreden zijn over de gesloten poortjes, omdat de ervaring is dat deze zwartrijden tegengaan en voor weinig problemen (zoals opstoppingen) zorgen op de stations. Een mogelijk positief neveneffect is dat reizigers minder vaak vergeten in en uit te checken.

7.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Een veelgenoemd verbeterpunt is meer aanwezigheid van handhavers rondom de gesloten poortjes. Deze handhavers kunnen tegengaan dat reizigers alsnog door de poortjes gaan door tailgating,¹¹⁹ openduwen of over of onder de poortjes gaan. Betrouwbare cijfers over tailgating zijn niet beschikbaar. Wanneer iemand bijvoorbeeld een fiets of een rolkoffer meeneemt bij het inchecken, wordt dit namelijk ook geregistreerd als tailgating.

119 Hierbij loopt de zwartrijder achter iemand aan die wel in – of uitcheckt om door de poortjes te komen.

Uit de focusgroepen, gesprekken met de vakbonden en OR en uit de casusstudies komt naar voren dat vaak niet gehandhaafd wordt op het illegaal door de poortjes gaan. Bij de meeste stations met gesloten toegangspoortjes is geen permanent toezicht van V&S. Medewerkers van V&S voegen hier in de focusgroepen aan toe dat zelfs bij de aanwezigheid van V&S een enkel koppel op een station vaak niet voldoende is, omdat dit zich maar met één persoon tegelijk kan bezighouden. Zij geven aan dat andere zwartrijders dit in de gaten houden en, op het moment dat een V&S-team met een zwartrijder bezig is, snel illegaal door de poortjes gaan.

Medewerkers van T&S vertellen in de focusgroepen dat zwartrijders weten dat zij niet kunnen controleren op zwartrijden en dat daardoor van hen ook geen afschrikwekkende werking uitgaat. Zij zien dagelijks zwartrijders die zonder inchecken door de poortjes gaan, wanneer er geen handhaving aanwezig is. Conducteurs kunnen wel handhaven op zwartrijden, maar uit veiligheidsoverwegingen doen zij dit volgens respondenten niet altijd.

Handhaving van de gesloten poortjes vraagt vooral om meer organisatie en inzet van V&S-medewerkers, stellen de respondenten. Security managers van NS wijzen er in de casusstudies op dat er slechts beperkte capaciteit is bij V&S, waardoor keuzes moeten worden gemaakt over het uitvoeren van controles. In de casusstudies zien we dat op stations vaak particuliere beveiligers werken om te zorgen voor permanent toezicht. Dit zijn echter geen buitengewoon opsporingsambtenaren die kunnen handhaven op het door de gesloten poortjes gaan zonder in te checken.

7.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 4 en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. Hierbij kijken we alleen naar de werking van het sluiten van de poortjes en niet naar het *versneld* sluiten van de poortjes.

In de quickscan is de verwachting geformuleerd dat de ov-chipkaarttoegangspoortjes een positief effect hebben op de sociale veiligheid in de trein, maar niet rond de poortjes vanwege een verplaatsingseffect van incidenten van de trein naar de poortjes. De basis

voor deze verwachting wordt gevormd door twee eerder uitgevoerde onderzoeken¹²⁰ naar de verwachte effecten van de combinatie van gesloten poortjes en ov-chipkaart.

Er zijn in de quickscan twee mechanismen geformuleerd die het effect van maatregel 4 op sociale veiligheid inzichtelijk maken. Hieronder bespreken we de veronderstelde werking van deze mechanismen op basis van de bevindingen uit de interviews, casusstudies, focusgroepen en kwantitatieve gegevens.

7.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

Maatregel 4: mechanisme 1

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.

Objectieve veiligheid

Het eerste mechanisme veronderstelt dat er door poortjes minder zwartrijders in de trein komen en dat er hierdoor minder agressie plaatsvindt in de trein, waardoor er minder incidenten zijn en het veiligheidsgevoel wordt vergroot. Over het eerste deel van dit mechanisme, 'er zijn minder zwartrijders' op de trein, zijn de respondenten het eens. Vrijwel alle respondenten zien dat effect. De afname van het aantal zwartrijders blijkt ook uit de afname van het aantal uitstel van betalingen dat aan zwartrijders is uitgeschreven. Zoals tabel 2.2 laat zien is het aantal uvb's in 2016 met bijna 20 procent afgenomen ten opzichte van 2014.¹²¹

Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat er ook een andere reden kan zijn voor deze afname, namelijk minder controle in de trein. Uit een aanvullende analyse van data-experts van NS blijkt echter dat het aantal controles door conducteurs in de trein op basis

¹²⁰ Wever, J & Van Soomeren, P. (2002). NS Safety Case – de verwachte veiligheidseffecten van ET/ BTS. DSP-groep: Amsterdam; Boelens, J.B., N. van Niessen, J-W (2007). Ex-ante evaluatie van de ov-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar. PWC, in: Abraham et al., 2016.

¹²¹ In de eerste weken na de sluiting van toegangspoortjes is vaak een toename van het aantal uvb's te zien op dat station, door de extra handhaving op zwartrijders, aldus een sleutelrespondent van NS.

van het aantal mcl¹²²-scans in 2016 met 5 procent is afgenomen ten opzichte van 2015, en dat het aantal uitgeschreven uvb's in dezelfde periode is gedaald met 10 procent.¹²³ Het aantal uitgeschreven uvb's is dus sterker afgenomen dan het aantal mcl-scans wat duidt op een daadwerkelijke afname van het aantal zwartrijders.

Als het gaat om het tweede deel van het mechanisme (minder zwartrijders zorgt voor minder incidenten) komt uit de interviews, casusstudies en focusgroepen naar voren dat het merendeel van de respondenten niet verwacht dat de maatregel invloed heeft op het totaal aantal incidenten. Een klein aantal respondenten denkt dat er wel invloed is.

We starten met de respondenten die geen invloed verwachten. Zij stellen dat de notoire zwartrijder zich niet laat tegenhouden door de poortjes. Vooral de 'grijsrijders'¹²⁴ en 'nette' zwartrijders checken nu wel in en eerder niet. Onder deze tweede categorie vallen forenzen die bewust niet inchecken, maar accepteren dat ze hiervoor af en toe een boete krijgen, of mensen die vergeten in te checken. Volgens de respondenten zijn deze personen niet de zwartrijders die verantwoordelijk zijn voor de meeste incidenten.

Dat het de notoire zwartrijders zijn die zorgen voor de meeste incidenten komt overeen met de analyse van Van Wijk et al. naar geweldplegers op het spoor.¹²⁵ Uit dit onderzoek naar de kenmerken van geweldplegers tegen NS-personeel blijkt dat de 'gemiddelde' geweldpleger een levensstijl heeft die te typeren is als antisociaal met een historie van verkeers – en alcoholgerelateerde boetes, misdrijven en overtredingen. Daarnaast kampt een aanzienlijk deel met problematiek op het gebied van middelengebruik, psychische problemen en problemen in de thuissituatie.

Hoewel de meeste respondenten weinig invloed verwachten van de maatregel op de objectieve veiligheid, zijn er wel enkele respondenten in de interviews en focusgroepen

die aangeven dat ook met grijsrijders en 'nette' zwartrijders conflicten kunnen ontstaan bij controle in de trein en dat de gesloten poortjes deze kunnen voorkomen.

Respondenten in de casusstudies van Almere en Den Haag H.S. zien een verplaatsing van incidenten van de trein naar het station. Hoewel een afname van incidenten het doel is, geven respondenten aan dat ze ook wel baat hebben bij deze verplaatsing van incidenten. Zij vinden het gemakkelijker om problemen op het station aan te pakken dan in de trein. Ook kan versterking eerder ter plaatse zijn op een station dan in de trein. Zoals in hoofdstuk 2 is gezegd, nam het aantal geregistreerde incidenten op stations meer toe of in elk geval minder af dan het aantal incidenten in treinen, wat eveneens op een verplaatsingseffect kan duiden. Een verplaatsingseffect van trein naar station is ook in de quickscan al genoemd. Uit deze evaluatie en de quickscan kunnen we niet afleiden of dit verplaatsingseffect betekent dat er geen ontwikkeling zal zijn in het totaal aantal incidenten (volledige verplaatsing) of dat er wel een (beperkte) afname is (ten dele een verplaatsing).

Over het effect van toegangspoortjes op de overlast en criminaliteit op stations en in treinen, hebben reizigers uit het onderzoek op drie stations een positiever oordeel dan de respondenten uit de interviews. De meerderheid van de geënquêteerde reizigers (59%) verwacht dat toegangspoortjes zorgen voor minder overlast en criminaliteit, terwijl 28% geen effect verwacht. Daarnaast geeft 5% van de reizigers aan door de toegangspoortjes juist meer overlast en criminaliteit te verwachten, en 8% weet het niet. Respondenten verwachten ongeveer evenveel effect van deze maatregel als van camera-toezicht op stations en in treinen, maar minder dan van dubbele bemensing.

Subjectieve veiligheid

Sleutelrespondenten van NS verwachten dat de afname van het aantal zwartrijders een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van de medewerkers en reizigers. In de focusgroepen geven medewerkers echter aan dat de poortjes op zich weinig invloed hebben op hun veiligheidsgevoel, omdat de notoire zwartrijders zich hier niks van aantrekken. Zij denken dat het deze groep is waar zij het meest last van hebben. De combinatie van gesloten poortjes en handhaving bij de poortjes heeft volgens hen wel

122 Mobiele chipkaartlezer, waarmee conducteurs controleren op inchecken.

123 Zie bijlage E voor de bijbehorende figuren en tabel.

124 Reizigers die langer meereizen dan waarvoor betaald is en/of te vroeg uitchecken.

125 Van Wijk, Van Ham, Jager & Bruinsma, 2016.

een positieve invloed. De invloed op de subjectieve veiligheid van reizigers komt hieronder aan bod bij het tweede mechanisme.

Maatregel 4: mechanisme 2

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.

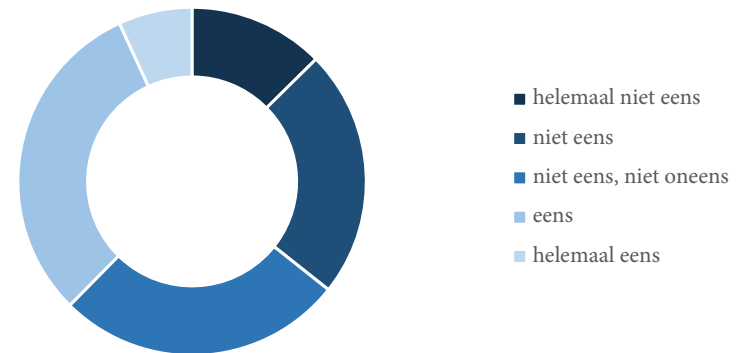
Het tweede mechanisme stelt dat er minder niet-reizigers op het station zijn, en dus ook minder potentiële overlastgevers. Meerdere respondenten erkennen dit mechanisme, waarbij het vooral gaat om zwervers en bedelaars die minder op het gesloten gedeelte van het station komen. De respondenten uit de groepsinterviews zeggen wel dat deze personen nog steeds op en bij het station te vinden zijn, alleen dan in het niet-afgesloten gedeelte. Ook zijn er volgens respondenten zwervers die 's nachts slapen in de treinen en die een route kiezen via de stations zonder gesloten poortjes.

Enkele sleutelrespondenten geven aan dat reizigers de gesloten poortjes waarderen en dat zij zich veiliger voelen in het afgesloten gebied. Daartegenover stelt een respondent van Rover dat reizigers liever stations willen zonder poortjes en de poortjes als hinderlijk of onprettig kunnen ervaren.

Uit het reizigersonderzoek blijkt dat reizigers wisselend denken over het effect van de toegangspoortjes op hun veiligheidsgevoel (zie figuur 7.1). Met de stelling 'Ik voel me veiliger door de ov-poortjes op dit station' zijn ongeveer evenveel respondenten het eens (38%) als oneens (35%).

In het jaarverslag van NS over 2016 staat dat reizigers zich door de poortjes veiliger gaan voelen. Het verslag laat zien dat 89% van de geënquêteerde reizigers van het klanttevredenheidsonderzoek de veiligheid op stations met poortjes een 7 geeft, tegen 79% van de reizigers op stations zonder poortjes.

Figuur 7.1 Mate waarin respondenten het eens zijn met de stelling 'ik voel me veiliger door de ov-poortjes op dit station' (N=279)



Bron: Reizigersonderzoek op stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg, 2017.

7.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we in op één verbeterpunt voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren is gekomen en die kan leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassing, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht.

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat de ov-chipkaarttoegangspoortjes een grotere invloed op de sociale veiligheid kunnen hebben door meer handhaving bij deze poortjes. Vooral het veiligheidsgevoel van medewerkers kan hierdoor toenemen.

7.6 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf geven we een samenvatting van de bevindingen van dit hoofdstuk aan de hand van drie tabellen. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 7.2), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 7.3), en de invloed op sociale veiligheid (tabel 7.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 7.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 7.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen

dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

De implementatie is gerealiseerd, alle poortjes die versneld gesloten konden worden, zijn inmiddels gesloten. Dit is naar tevredenheid van de betrokken partijen verlopen. Wanneer het om de uitvoering gaat, dan blijkt dat de poortjes het zwartrijden tegengaan, maar dat er voor notoire zwartrijders veel mogelijkheden zijn om zonder inchecken door de poortjes te komen en dat handhaving niet altijd aanwezig is bij de gesloten poortjes (zie tabel 7.2).

Tabel 7.2 *Overzicht implementatie en uitvoering*

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	Waar mogelijk is versnelde sluiting gerealiseerd.
Uitvoering	+/-	Poortjes houden niet alle zwartrijders tegen.

-- dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 7.3 laat zien dat het sluiten van toegangspoortjes voor minder zwartrijders in de trein zorgt en dat er op het station minder niet-reizigers en minder potentiële overlastgevers zijn.

Tabel 7.3 *Werking achterliggende mechanismen*

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Er zijn minder zwartrijders in de trein	X			Respondenten geven aan en cijfers laten zien dat er minder zwartrijders zijn.
Er zijn minder niet-reizigers en potentiële overlastgevers op het station	X			Respondenten stemmen hiermee in.

Het aantal zwartrijders is afgenomen, maar dit zijn volgens de respondenten de zwartrijders die relatief weinig voor incidenten zorgen bij controle. De notoire zwartrijders, die vaker incidenten veroorzaken, zullen toch nog wel langs de poortjes gaan. Indien er bij de poortjes hierop gehandhaafd wordt, dan verschuiven incidenten van de trein naar de poortjes. Ook de literatuurstudie van de quickscan benoemt deze verwachting van het verplaatsen van incidenten van treinen naar stations. Kortom, de respondenten verwachten weinig invloed van de poortjes op het aantal incidenten, de objectieve veiligheid. Geënquêteerde reizigers op drie stations zijn positiever: een meerderheid verwacht minder criminaliteit en overlast door deze maatregel (zie ook tabel 7.4).

Medewerkers geven om deze reden dan ook aan dat ze zich niet veiliger zijn gaan voelen door deze maatregel. Een combinatie van de maatregel met handhaving bij de poortjes werkt beter om de notoire (en meer incidenten veroorzakende) zwartrijders tegen te gaan. In dat geval kan de maatregel volgens medewerkers wel voor een positieve invloed op hun veiligheidsgevoel zorgen.

Uit deze evaluatie komt een positief beeld naar voren over de te verwachten invloed op de veiligheidsbeleving van reizigers. Meerdere sleutelrespondenten denken dat reizigers zich veiliger voelen in het afgesloten gebied. In de enquête op drie stations geeft een deel van de reizigers inderdaad aan dat ze zich hierdoor veiliger voelen. En uit het klanttevredenheidsonderzoek van NS blijkt dat reizigers zich veiliger voelen op stations met poortjes dan op stations zonder poortjes. Hiertegenover staat dat in de enquête op drie stations een deel van de reizigers zegt zich niet veiliger te voelen door de poortjes.

Tabel 7.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)	X	X		(+) Meerderheid van geënquêteerde reizigers verwacht een positieve invloed op mate van overlast en criminaliteit. Enkele respondenten verwachten dat incidenten ook afnemen door afname meer rationele zwartrijders. (0) Meerderheid respondenten verwacht geen afname van geregistreerde incidenten door geringe invloed op notoire zwartrijders en een verplaatsingseffect van incidenten van treinen naar stations. Dit verplaatsingseffect is ook verwacht vanuit de literatuurstudie van de quickscan.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers	X	X		(+) Een deel van de voor deze evaluatie geënquêteerde reizigers zegt zich veiliger te voelen door de poortjes. In het NS klanttevredenheidsonderzoek geven reizigers aan zich veiliger te voelen op stations met poortjes dan op stations zonder poortjes. En een aantal sleutelrespondenten verwacht een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van reizigers. (0) Een deel van de voor deze evaluatie geënquêteerde reizigers geeft aan zich niet veiliger te voelen door poortjes
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers		X		(0) Op dit moment geen invloed verwacht. Wel als er (meer) bij de poortjes gehandhaafd gaat worden.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X			(+) De quickscan stelt dat op basis van literatuur een positief effect op het veiligheidsgevoel in de trein verwacht kan worden, niet bij de poortjes.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers

Kortom: de implementatie en uitvoering loopt naar wens. Het grootste punt van aandacht is dat notoire zwartrijders langs of door de poortjes kunnen komen. Van hen wordt het meest gedrag verwacht dat tot incidenten kan leiden. Door meer handhaving bij de poortjes is dit tegen te gaan en kan er een verbetering plaatsvinden zowel van de objectieve veiligheid als van de subjectieve veiligheid van medewerkers (en zowel in de trein als op het station).¹²⁶

126 De ex-ante onderzoeken die in de quickscan zijn beschreven, verwachtten een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van reizigers in de trein en op het station en op de medewerkers in de trein. Wel benoemden zij ook al de verwachting van de verplaatsing van een deel van het geweld naar de poortjes en dat er meer agressie en geweld zou kunnen plaatsvinden bij een 'slechte toepassing'.

8

Maatregel 5 Intensivering van de samenwerking tussen NS en politie

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksbevindingen voor maatregel 5. Paragraaf 8.1 beschrijft de maatregel, vervolgens beschrijven we in paragraaf 8.2 in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 8.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 8.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 8.5 gaat in op mogelijke aanpassingen. Tot slot geeft paragraaf 8.6 een samenvatting van de bevindingen weer.

8.1 Beschrijving maatregel

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

A. Extra inzet van politie in treinen en op stations waar dat het hardste nodig is. Er komt extra inzet van de politie bij surveillance, waarbij deze ingezet wordt op basis van de grootste risico's. NS deelt met de politie hiervoor hun informatie over waar en wanneer het grootste risico is op agressie. Binnen de politie wordt een melding van agressie en geweld op het spoor als «prioriteit-1» melding opgepakt. Dit wil zeggen dat er onmiddellijke aanrijtijden gelden met zo kort mogelijke responstijd. Agenten uit de betreffende regionale eenheid komen dan onmiddellijk. Bovendien kan in voorkomende gevallen, wanneer er specifieke kennis of expertise benodigd is, een beroep worden gedaan op de medewerkers van de Landelijke Eenheid.

B. Gerichte extra aanwezigheid van politie op grote stations. Gebiedsagenten van de Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid worden ingezet op de grotere stations. Hiermee wordt op de 20 grootste stations een permanente politievoorziening gecreëerd, waarmee de «stationsagent» terugkeert. Zij zijn

zichtbaar aanwezig en werken samen met de vervoerders en de betreffende regionale eenheid. Op deze grote stations vinden ook de meeste incidenten plaats.

C. Structureel strategisch overleg. Er wordt structureel overlegd tussen NS en politie. Dit overleg vindt plaats op operationeel niveau over de stations waar de medewerkers van NS en de wijkagenten concrete werkafspraken maken over hun samenwerking. Daarnaast komt er overleg tussen NS, politie en OM op strategisch niveau waar de best practices met elkaar gedeeld worden en waar nodig bijgestuurd kan worden.¹²⁷

In de verdere uitwerking van de maatregel is afgesproken dat de politie op dagelijkse basis 56 fte flexibel beschikbaar stelt die informatiegestuurd (op basis van risicoanalyses) ingezet kan worden op stations en probleemlijnen.¹²⁸

Daarnaast zijn er 20 gebiedsagenten benoemd die in overleg met NS worden ingezet op 22 grote stations 'waarvan bekend is dat daar meer dan gemiddeld sprake is van agressie, zwartrijden of gevoelens van onveiligheid'.¹²⁹

De politie en NS zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

127 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015

128 Abraham et al., 2016.

129 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-65, vergaderjaar 2014-2015. Dit zijn de stations Alkmaar, Almere CS, Amersfoort, Amsterdam CS, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag CS, Den Haag HS, Deventer, Dordrecht, Eindhoven CS, Enschede, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Roosendaal, Rotterdam CS, Schiphol, Tilburg, Utrecht CS en Zwolle.

Politie organisatie.

De politie bestaat uit tien regionale eenheden en de Landelijke Eenheid. De tien regionale eenheden zijn er voor de regionale en lokale politiezorg. De eenheden bestaan uit districten met daarbinnen basisteams, die de kerntaken van de politie uitvoeren: de basispolitiezorg. Wijkagenten vervullen daarin een hoofdrol.

De politie heeft één operationele Landelijke Eenheid voor regio-overschrijdend en specialistisch politiewerk. De eenheid heeft zeven diensten, een daarvan is Dienst Infrastructuur, die de onveiligheid en criminaliteit op de Nederlandse hoofdinfrastructuur bestrijdt, waaronder het spoor. Hier werken de gebiedsagenten die invulling geven aan maatregel 5. [...] De regionale eenheden zijn onder andere verantwoordelijk voor de noodhulp: dit zijn de agenten die ter plekke gaan na een melding. Ook de wijkagenten vallen onder de regionale eenheden.¹³⁰

8.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken die blijkt uit de interviews van de vervolgevaluatie. Hieruit blijkt dat de stand van zaken grotendeels hetzelfde is gebleven.

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
Er zijn 20 gebiedsagenten aangesteld die ingezet kunnen worden op 22 door NS en politie gezamenlijk geïdentificeerde probleemstations.	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	Er wordt gericht extra fte ingezet bij gezamenlijke acties, met de NS. Er vindt meer onderlinge informatieuitwisseling plaats en er is structureel overleg gerealiseerd tussen politie en NS op strategisch, tactisch en operationeel niveau
	Ook is de functie gebiedsagent sinds 1 juli 2016 een vaste aanstelling geworden bij de landelijke eenheid, met bijbehorende opgestelde criteria en competenties voor deze functie.

8.2.1 Tevredenheid implementatie

Sleutelrespondenten van NS en politie zijn in het algemeen tevreden over de implementatie van de maatregel en de gemaakte afspraken.

8.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

Met betrekking tot de implementatie van deze maatregel zijn geen specifieke knel – of verbeterpunten naar voren gekomen.

8.3 Uitvoering

8.3.1 Tevredenheid uitvoering

Maatregel 5 bestaat uit drie onderdelen (zie de onderdelen A, B en C in paragraaf 8.1). Hieronder bespreken we per onderdeel de tevredenheid van respondenten met de uitvoering.

A *Tevredenheid over extra inzet politie in treinen en stations*

Sleutelrespondenten van NS en politie zeggen, evenals de respondenten in de casusstudies, tevreden te zijn over de inzet van de politie. Een sleutelrespondent van de politie zegt dat de genoemde 56 fte die de politie beschikbaar stelt niet inhoudt dat de politie elke dag 56 politiemensen ter beschikking heeft op de stations. In eerste instantie was er volgens deze sleutelrespondent geen getal verbonden aan de extra inzet van politie en het gaat dan ook niet om toegewezen capaciteit. In plaats daarvan wordt de extra inzet van politie informatiegestuurd bepaald. In overleg met NS levert de politie capaciteit voor gezamenlijke acties in de trein en op stations, op basis van de zwaarte van de gewogen problematiek. Inzet waar nodig is volgens de sleutelrespondent ook de juiste koers.

Respondenten van de vakbonden zijn minder tevreden en vinden dat de inzet van 56 extra fte voor acties momenteel niet ten volle benut wordt, omdat er niet altijd 56 fte ingezet is ten bate van het spoor en station.

B *Tevredenheid over aanwezigheid en samenwerking met gebiedsagenten*

Over de invulling van de functie van de gebiedsagenten zijn niet alle partijen even tevreden. Er is vooral verschil van mening over de aanwezigheid van gebiedsagenten op de stations. In het maatregelenpakket is toegezegd dat er met de gebiedsagenten een ‘*permanente politievoorziening*’ wordt gecreëerd op de 20 grootste stations. Deze agenten hebben echter een breder takenpakket dan alleen het station en de trein, zij houden zich bezig met alle infrastructuur in hun gebied, waardoor ze niet altijd fysiek op de stations aanwezig zijn.

Bovendien hebben enkele gebiedsagenten meerdere stations onder zich en verdelen zij hun tijd hierover. De tijd die de gebiedsagenten aan het station en trein besteden verschilt dus per gebiedsagent. De mate waarin gebiedsagenten de verbindende functie vervullen tussen de regionale eenheden en NS verschilt volgens respondenten ook. In sommige regio’s is er veelvuldig contact met de regionale eenheid en zijn er regelmatig gezamenlijke acties, terwijl dit in andere regio’s veel minder is.

Vooraf respondenten vanuit de vakbonden en de OR geven aan niet tevreden te zijn over de invulling van de taak van de gebiedsagenten. Zij zouden liever permanente fysieke aanwezigheid zien van de gebiedsagent op de aangewezen risicostations in plaats van de huidige invulling. Zij zien de meerwaarde hiervan in de ondersteuning van conducteurs bij incidenten, zodat een overlastgevend of agressief persoon op het station snel kan worden overgedragen.

Een sleutelrespondent van de politie zegt hierover dat de inzet van politie bij overlast of agressie is gegarandeerd via de noodhulp van de betreffende regionale eenheid. Volgens deze respondent is het niet de taak van een gebiedsagent om permanent fysiek op het station aanwezig zijn, wat een kostbare maar weinig effectieve maatregel zou zijn, maar het in samenwerking met partners organiseren van de sociale veiligheid. Het gaat om een permanente voorziening.

De zes gebiedsagenten die we voor dit onderzoek hebben gesproken (in de interviews, casusstudies of focusgroepen) zijn zelf overwegend positief over de invulling van hun functie, waarbij ze vrij zijn om deze in te vullen afhankelijk van wat er nodig is. Enkele gebiedsagenten hebben meerdere stations onder zich. Er is verschil van mening of ze

voldoende aanwezig kunnen zijn op elk station. Een aantal gebiedsagenten vindt dat hij/zij voldoende tijd kan besteden aan het station, terwijl andere gebiedsagenten aangeven dat zij liever meer tijd aan het station en trein zouden besteden, maar hier niet aan toekomen door andere taken.

Over de samenwerking met gebiedsagenten stellen de stations – en securitymanagers in de casusstudies dat ze grotendeels tevreden te zijn over de invulling van de gebiedsagenten, maar ook ruimte voor verbetering zien. Zij vinden het prettig om één aanspreekpunt te hebben bij de politie, maar geven wel aan dat zij verschillen ervaren in de betrokkenheid en kennis van gebiedsagenten.

Over de samenwerking met de gebiedsagenten zijn de meeste respondenten van NS, zowel uit de casusstudies als de focusgroepen tevreden. Met name V&S-medewerkers zijn erg positief over gezamenlijke acties met de politie en de kennisuitwisseling over elkaars bevoegdheden en mogelijkheden. De gebiedsagenten uit de casusstudies geven aan dat zij vaak het initiatief nemen om gezamenlijke acties te organiseren, waarbij de frequentie verschilt per station. De gebiedsagenten ervaren de samenwerking en informatie-uitwisseling met NS als prettig.

C *Tevredenheid over samenwerking, overleg en informatie-uitwisseling*

De sleutelrespondenten van NS en de politie zijn tevreden over de wijze van overleg en informatie-uitwisseling. Sleutelrespondenten van de politie en respondenten uit de casusstudies geven aan dat er structureel informatie-uitwisseling en overleg plaatsvindt tussen de politie en NS. Dit overleg is georganiseerd op drie niveaus: landelijk sociaal veiligheidsoverleg, regionaal sociaal veiligheidsoverleg en standplaats sociaal veiligheidsoverleg. Bij dit laatste overleg is de gebiedsagent aanwezig. De sleutelrespondent van NS geeft aan dat er op basis van de informatie-uitwisseling in deze overleggen gezamenlijke acties zijn ingezet.

De respondenten uit de interviews en casusstudies zijn ook tevreden over de informatie-uitwisseling in breder verband. De informatiediensten van de politie en NS wisselen informatie uit en de politie gebruikt deze informatie om de gebiedsagenten te onder-

steunen.¹³¹ Op lokaal niveau zijn we voorbeelden tegengekomen van stations waar de gebiedsagent en de securitymanager van NS gezamenlijke analyses maken.

8.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

We zijn al ingegaan op de wisselende tevredenheid en verschillen van mening bij respondenten over de gemaakte afspraken over de extra inzet van politie en de mate waarin gebiedsagenten op de stations aanwezig zijn. Dit betreft een knelpunt in de uitvoering. Uit de interviews, casusstudies en focusgroepen komt nog een aantal andere mogelijke verbeterpunten naar voren.

Invulling van regionale eenheden

De invulling van de regionale eenheden is een verbeterpunt volgens meerdere respondenten in de interviews, casusstudies en focusgroepen. Hoewel de ervaring is dat de noodhulp van de politie bij directe nood altijd snel komt, is de ervaring dat de politie in minder urgente gevallen minder prioriteit geeft aan het spoor.¹³²

De politie geeft in reactie hierop aan dat zij hierin keuzes maakt. Bij prio-1-meldingen komt de politie altijd, in minder urgente gevallen vindt een afweging plaats met andere meldingen die tegelijkertijd plaatsvinden in de regionale eenheid. Volgens de politie kan dit er inderdaad toe leiden dat de responstijd soms iets langer is. Bij NS-medewerkers is hier niet altijd begrip voor, omdat zij hierdoor op een station bijvoorbeeld lang moeten wachten voordat zij een aangehouden persoon kunnen overdragen. Dit geldt vooral voor stations waar geen permanente aanwezigheid is van V&S aan wie ze de verdachte kunnen overdragen.

Respondenten uit de casusstudies en interviews, waaronder gebiedsagenten, geven ook aan dat er bij regionale eenheden soms nog onbekendheid is over hun taakvervulling op het spoor en stations. In de praktijk maken gebiedsagenten en medewerkers van NS nog mee dat basisteams van de politie denken dat het station niet onder hun werkgebied valt, maar onder de gebiedsagenten van de Landelijke Eenheid. De gesproken

gebiedsagenten ervaren ook verschillen in de betrokkenheid van de wijkagenten van de regionale eenheid bij het station en de mate waarin de politie meedoet aan gezamenlijke acties op de stations.

Verskil in betrokkenheid bij structurele overleggen

De respondenten uit de casusstudies geven aan dat de invulling van de lokale overleggen verschilt per station. Wijkagenten en gemeenten sluiten bijvoorbeeld niet altijd aan, terwijl dit volgens de respondenten wel wenselijk is. Naast de eerder genoemde structurele overleggen zijn er ook lokale veiligheidsarrangementen waarin afspraken gemaakt worden over sociale veiligheid. Respondenten van NS en politie ervaren verschillen tussen gemeenten en regio's en tussen vervoerders.

Kennis van het spoor gebiedsagenten

Respondenten van de vakbonden en de OR geven aan dat de kennis over het spoor en het station verschilt tussen de gebiedsagenten: vooral bij voormalige spoorwegpolitie-medewerkers is veel kennis aanwezig over het spoor en station. Bij andere gebiedsmanagers missen zij deze kennis.

Sommige gebiedsagenten herkennen het bovenstaande beeld, maar niet allemaal. Een aantal respondenten van NS uit de casusstudies geeft aan dat zij dit punt minder van belang vinden, en dat zij vooral de aanspreek – en verbindende functie van de gebiedsagent tussen NS en de regionale eenheid relevant vinden. Een sleutelrespondent van de politie stelt dat vooral kennis van politiestructuren en actief zijn in het netwerk belangrijk zijn voor een gebiedsagent.

Voorbeeld integrale acties Almere

In Almere is er een nauwe samenwerking tussen de gebiedsagent, NS, de gemeente en de regionale eenheid. Wekelijks zijn er gezamenlijke acties van de gebiedsagent en V&S, waarbij agenten van de regionale eenheid ook regelmatig meedraaien. De acties kunnen controles zijn bij de poortjes of in burger in de trein. In het verleden hebben ze veel Stop&Go-acties georganiseerd, waarbij iedereen werd gecontroleerd op een geldig vervoersbewijs.

131 Bij de politie is dit het Informatieknooppunt Dienst Infrastructuur (IKDI).

132 De politie maakt hierin keuzes; in minder urgente gevallen vindt een afweging plaats met andere prioriteiten

8.4 Relatie met sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 5, ‘intensivering van de samenwerking tussen NS en politie’ en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. In de quickscan zijn vier mechanismen geïdentificeerd die werking van deze maatregel op sociale veiligheid inzichtelijk maken. De quickscan stelt op basis van literatuuronderzoek dat er een mogelijk positief effect is van de gerichte inzet op sociale veiligheid (‘de hotspot hottimes aanpak werkt in theorie’, pagina 10). De zichtbare aanwezigheid van politieagenten levert naar verwachting een positieve bijdrage aan het veiligheidsgevoel als hij passend en proportioneel is.¹³³

8.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

De volgende twee (enigszins overlappende) mechanismen staan in de quickscan:

Maatregel 5: mechanisme 1

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.

Maatregel 5: mechanisme 2

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.

Bij de eerste twee mechanismen ligt de nadruk op gezamenlijke acties die gerichter worden ingezet en daarmee de sociale veiligheid vergroten. De gebiedsagenten en overige respondenten uit de casusstudies en focusgroepen verwachten dat de integrale acties een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale veiligheid, omdat hierbij overtreders gericht aangepakt worden. Een sleutelrespondent van NS vertelt dat er door de overleggen gezamenlijke acties zijn georganiseerd en dat hier successen behaald zijn,

onder andere het oprollen van een bende en door een gezamenlijke aanpak het tegengaan van overlast door bedelaars.

Toch vinden de meeste respondenten in de casusstudies en focusgroepen het lastig om aan te geven in hoeverre de maatregel leidt tot minder incidenten en een hogere veiligheidsbeleving, omdat het een brede maatregel is die lokaal verschillend tot uiting komt. Meer gerichte integrale acties leiden in de NS-cijfers overigens vaak (eerst) tot een toename, omdat incidenten eerder worden opgemerkt en meer zwartrijders – of andere overtredders – gepakt worden en een boete krijgen. Hierdoor kan het in de cijfers lijken alsof er een toename is. Een aantal respondenten ziet wel dat regelmatige acties op termijn leiden tot een afname.

Maatregel 5: mechanisme 3

Als politiemedewerkers zichtbaar aanwezig zijn, heeft dit een preventieve werking op potentiële daders. Ook voelen stations-bezoekers zich door de zichtbare aanwezigheid van de politie veiliger. Daarmee wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.

Mechanisme 3 gaat over de invloed van zichtbare aanwezigheid en heeft twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de afschrikking van potentiële daders door de zichtbare aanwezigheid. Sleutelrespondenten van de politie verwachten dat dit zo werkt. Een hoofdconductor uit de focusgroep herkent dit en vertelt dat zij ervaart dat de agressie daalt als de politie meerijdt op een traject. In de ervaring van V&S-medewerkers straalt de politie soms meer gezag uit dan V&S.

Het tweede onderdeel gaat over de invloed van de zichtbare aanwezigheid op het veiligheidsgevoel van reizigers. Zoals gezegd is er volgens de literatuur een positief effect te verwachten, wanneer de aanwezigheid proportioneel en passend is.¹³⁴ Sleutelrespondenten van NS, politie en reizigersvereniging Rover verwachten ook een positief effect op het veiligheidsgevoel van reizigers. Ter aanvulling vertellen zij dat reizigers de aanwezigheid van politie als prettig ervaren, mits deze niet te dreigend overkomt. Dit

133 Abraham et al., 2016.

134 Enorme aantallen zwaar bewapende politiemensen op een klein station, zullen het onveiligheidsgevoel bijvoorbeeld eerder doen stijgen. Abraham et al., 2016:91.

geldt volgens de respondenten voor de aanwezigheid van zowel de politie als V&S-medewerkers. Respondenten vanuit de casusstudies bevestigen dat te veel zichtbare handhaving mensen een onveilig gevoel geeft en dat zij zich geïntimideerd kunnen voelen.

Respondenten uit de casusstudies en focusgroepen zeggen dat de zichtbare aanwezigheid van de politie een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers. De herkenbare aanwezigheid van de politie kan volgens deze deelnemers echter ook vervangen worden door de aanwezigheid van V&S-medewerkers. Ook de aanwezigheid van politiemensen op de grote stations wegens terreurdreiging draagt bij aan het veiligheidsgevoel van medewerkers. Het gaat er voor het veiligheidsgevoel onder medewerkers vooral om dat er zichtbaar iemand aanwezig is die ondersteuning kan bieden indien nodig.

Maatregel 5: mechanisme 4

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.

Mechanisme 4 verbindt betere informatie-uitwisseling met sneller en adequater optreden bij incidenten. De sleutelrespondenten en respondenten uit de casusstudies verwachten in lijn met dit mechanisme dat door meer informatie-uitwisseling een gerichte inzet (op risicoplaatsen en – tijdstippen) plaatsvindt van gezamenlijke acties (zie mechanisme 2).

Behalve de werking van informatie-uitwisseling volgens mechanisme 2, zien de respondenten geen extra werking van betere informatie-uitwisseling op de sociale veiligheid door afschrikking van daders zoals bedoeld in mechanisme 4. Respondenten uit de interviews, casusstudies en focusgroepen vinden het wel belangrijk dat de politie passend en snel reageert, maar hierbij denken ze vooral aan een snelle reactie van de regionale eenheid wanneer er bij de politie een melding gemaakt wordt.

8.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. Deze aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, of een eerste input voor, een gesprek over het vergroten van de effectiviteit van deze maatregel.

Wat betreft de intensivering van de samenwerking tussen NS en politie komt naar voren dat er veel diversiteit is in de lokale invulling. Er zijn gebiedsagenten die meer aanwezig zijn op het station en meer kennis hebben van het spoor dan andere gebiedsagenten. En het wisselt per station of de wijkagent wel of niet bij de structurele overleggen met NS aanschuift. De intensiteit van de samenwerking verschilt dus per station. Hierdoor zal er soms niet aan de verwachting van NS-medewerkers voldaan worden, hetgeen een goede samenwerking bemoeilijkt.

Dit speelt ook bij de snelheid waarmee de regionale eenheden reageren op een oproep van een NS-medewerker. Bij urgente situaties, 'prio-1-meldingen', komen zij direct, bij minder urgente situaties maken ze een afweging met andere meldingen die zijn binnengekomen. Niet alle NS-medewerkers hebben hier begrip voor. Verbetering van de samenwerking tussen NS en politie is mogelijk door de verwachtingen beter op elkaar af te stemmen, waarmee de invloed van deze maatregel op de sociale veiligheid kan toenemen.

8.6 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf vatten we de bevindingen van dit hoofdstuk samen aan de hand van drie tabellen. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 8.2), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 8.3), en de invloed op sociale veiligheid (tabel 8.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 8.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 8.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

Tabel 8.2 geeft een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering en implementatie. Evenals ten tijde van de quickscan is de maatregel volledig geïmplementeerd. Wel blijkt dat de tevredenheid van verschillende partijen (de politie, NS en vakbonden) over deze maatregel verschilt. Vooral voor de invulling van de functie gebiedsagent en de inzet van de regionale eenheid zien verschillende respondenten nog verbeterpunten.

Tabel 8.2 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	Maatregel is geïmplementeerd
Uitvoering	+/-	Tevredenheid uitvoering verschilt

-- dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 8.3 laat zien dat van de vier veronderstelde mechanismen achter deze maatregel drie in werking gaan, één niet. Betere informatie-uitwisseling tussen politie en NS zorgt voor gerichtere gezamenlijke acties en inzet en voor sneller en adequater optreden. De zichtbare aanwezigheid van de politie schrikt potentiële daders af. Een passende en snelle reactie draagt volgens de respondenten niet bij aan het afschrikken van potentiële daders.

Tabel 8.3 Werking mechanismen

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Beter informatie-uitwisseling leidt tot gerichtere gezamenlijke acties en gerichte inzet	X			Respondenten geven aan dat deze maatregel inderdaad voor overleg en gezamenlijke acties heeft geleid.
Als agenten worden ingezet waar nodig, kan beter worden samengewerkt en sneller worden ingegrepen.	X			Respondenten stemmen hier mee in.
Zichtbare aanwezigheid politie zorgt voor preventie door afschrikken potentiële daders	X			Verschillende respondenten stemmen hier mee in.
Betere informatie-uitwisseling leidt tot sneller en adequater optreden	X			Gerichtere inzet op risicotijden.
Door een passende en snelle reactie (dankzij een betere informatie-uitwisseling) wordt de dader afschrikt			X	Respondenten herkennen zich hier niet in.

In tabel 8.4 geven we de verschillende bevindingen weer voor de verwachte invloed op objectieve veiligheid, het veiligheidsgevoel van reizigers en het veiligheidsgevoel van medewerkers.

Op de objectieve veiligheid is een positieve invloed aannemelijk, wanneer door informatie-uitwisseling en samenwerking gezamenlijke acties worden georganiseerd op 'hot spots' en 'hot times'. Deze invloed is wel afhankelijk van de lokale invulling van de samenwerking. Op korte termijn leidt dit ertoe dat het aantal geregistreerde incidenten stijgt (registratie-effect) en de objectieve veiligheid lijkt hierdoor juist af te nemen.

De invloed op het veiligheidsgevoel van de reizigers is aannemelijk wanneer de zichtbare aanwezigheid van politie proportioneel en passend is. Te veel zichtbare politie of te zwaar bewapende politie kan ook een negatief effect hebben op het veiligheidsgevoel van reizigers.

Ten aanzien van het veiligheidsgevoel van medewerkers is een positieve invloed aannemelijk van de zichtbare aanwezigheid van politie of andere veiligheidspersoneel.

Tabel 8.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)	X	X	X	(+) Op lange termijn kan er een afname van incidenten zijn. De quickscan stelt op basis van de literatuurstudie dat een positief effect kan worden verwacht van de gerichte inzet en de inzet van gebiedsagenten. (0) Wisselende invloed, vanwege lokaal verschillende invulling. (-) Op korte termijn kan inzet leiden tot een toename van geregistreerde incidenten.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers	X		X	(+) Positieve invloed mits proportioneel en passend. (-) Anders kan zichtbare aanwezigheid ook een negatieve invloed hebben: mensen krijgen een onveilig(er) gevoel omdat ze beredeneren dat de situatie om handhaving vraagt
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers	X			(+) Medewerkers voelen zich veiliger als er zichtbare ondersteuning aanwezig is.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X			(+) De quickscan stelt op basis van de literatuur dat de zichtbare aanwezigheid van agenten een positieve bijdrage kan hebben op het veiligheidsgevoel, maar niet in alle situaties. De aanwezigheid moet passend en proportioneel zijn.

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers

Kortom: de maatregel ‘intensivering samenwerking politie en NS’ is geïmplementeerd. Over de uitvoering bestaat verschil van mening, bijvoorbeeld over de (benodigde) beschikbaarheid en kennis van de politie. Wat betreft de mechanismen zien we dat meer intensieve samenwerking tussen politie en NS door een betere informatie-uitwisseling leidt tot gerichtere gezamenlijke acties en inzet en tot sneller en adequater optreden. De aanwezigheid van de politie schrikt potentiële daders af. Hoewel de invloed op de objectieve veiligheid afhangt van de lokale invulling van de samenwerking, is de verwachting dat er een positieve invloed is. Door de verhoogde inzet kan er wel eerst een toename zijn van geregistreerde incidenten, waardoor het op korte termijn lijkt alsof er juist minder objectieve veiligheid is. Indien de inzet van de politie proportioneel en passend is, kan deze bijdragen aan een toename van het veiligheidsgevoel van reizigers. De medewerkers voelen zich in ieder geval al veiliger als er zichtbare ondersteuning van politie of van medewerkers van V&S aanwezig is.

9 Maatregel 6 Versneld invoeren stationsverbod

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksbevindingen voor maatregel 6. Paragraaf 9.1 beschrijft de maatregel, vervolgens bekijken we in paragraaf 9.2 in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 9.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 9.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 9.5 gaat in op mogelijke aanpassingen. Tot slot geeft paragraaf 9.6 een samenvatting van de bevindingen weer.

9.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 6 is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

De mogelijkheid om een verblijfsverbod voor notoire overlastgevers op het station op te leggen wordt versneld ingevoerd (1 mei 2015 in plaats van 1 juli 2015). Het gaat daarbij om mensen die door hun aanwezigheid en hun gedrag herhaaldelijk overlast veroorzaken voor personeel en reizigers. Afhankelijk van de ernst van de overlast, mogen deze mensen voor een bepaalde periode niet op het station komen. Dit verbod komt naast het reisverbod.¹³⁵ Overtreding van het reisverbod is sinds juni 2012 strafbaar gesteld. Politie en justitie ondersteunen de vervoerder bij handhaving van deze verboden.¹³⁶

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

¹³⁵ Dit reisverbod staat los van deze acht maatregelen en wordt momenteel door de DSP-groep geëvalueerd.

¹³⁶ Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

9.2 Implementatie

Onderstaande tabel laat de stand van zaken van de implementatie zien zoals opgetekend in de quickscan van mei 2016 en de stand van zaken zoals blijkt uit de interviews in de onderliggende vervolgevaluatie.

Quickscan (mei 2016)	Volgevaluatie (februari – mei 2017)
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 wegens overtreding. Daarvan hebben er 8 geleid tot een zitting.	Er zijn in totaal 62 verboden uitgereikt: 12 in 2015, 43 in 2016 en 7 t/m maart 2017*.

* Voor deze vervolgevaluatie waren niet op tijd gegevens beschikbaar van het CVOM over de opvolging van de uitgereikte stationsverboden.

9.2.1 Tevredenheid implementatie

De wet die het mogelijk maakt een stationsverbod op te leggen, is versneld ingegaan per 1 mei 2015. Respondenten op beleidsniveau bij NS, CVOM, politie en de ministeries geven aan dat de wet inmiddels naar tevredenheid volledig is geïmplementeerd en dat er betere afspraken zijn over taken, verantwoordelijken en de procedure bij het verblijfsverbod.

9.2.2 Knel-en verbeterpunten implementatie

Met betrekking tot de implementatie van de maatregel, in dit geval het versneld ingaan van de wet, noemen respondenten geen knel – en verbeterpunten. We gaan hieronder nader in op de uitvoering van de wet.

9.3 Uitvoering

Voor de verdere uitwerking van de wet heeft NS een plan van aanpak gemaakt, dat aangeeft voor welke vergrijpen een stationsverbod kan worden opgelegd. 'Een stations-

verbod kan worden opgelegd als er sprake is van (ernstig) geweld tegen personeel van de vervoerder en/of wanneer sprake is van structurele of ernstige overlast die de sociale veiligheid van de reizigers in het gedrang brengt. In Artikel 98, eerste lid Wp 2000 is bepaald welke concrete incidenten aanleiding kunnen zijn tot het opleggen van een reis-of stationsverbod (overtreding van de artikelen 72-74 Wp 2000).¹³⁷

Bij de uitvoering van de maatregel zijn verschillende partijen betrokken. Medewerkers Veiligheid & Service van NS kunnen een stationsverbod opleggen. Zij constateren overlast en schrijven proces-verbalen uit. De afdeling boa-zaken van NS bewaart deze en bij de derde constatering legt V&S het stationsverbod op. Maar afhankelijk van de aard en ernst van het vergrijp mag een verbod ook bij één zaak worden opgelegd, bijvoorbeeld bij agressie tegen een medewerker.

Bij overtreding van het stationsverbod meldt de V&S-medewerker dit aan de veiligheidscentrale, die daarop de politie inschakelt om de overtreding af te handelen. De politie neemt de verdachte over, controleert de gegevens en kijkt of er inderdaad een verbod is en of dit is overtreden binnen de geldende periode. Als aan deze eisen is voldaan, dan kan de politie contact opnemen met ZSM,¹³⁸ waar het Openbaar Ministerie de zaak direct kan afdoen (lik-op-stukbeleid). Het Openbaar Ministerie kiest doorgaans voor de afdoening dagvaarding, waarna de verdachte voor de rechter moet verschijnen. Een rechter toetst in dat geval of het verbod proportioneel is aan het te dienen belang en of er geen minder vergaande middelen voorhanden zijn. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de tijdsduur van het verbod, de gedragingen waarvoor een verbod kan worden opgelegd, en de verhouding tussen de gedragingen en de reikwijdte van het verbod.¹³⁹

Sinds de invoering van de wet zijn er in totaal 62 verboden uitgereikt: 12 in 2015, 43 in 2016 en 7 in 2017 t/m maart.¹⁴⁰

9.3.1 Tevredenheid uitvoering

De sleutelrespondenten van NS en CVOM¹⁴¹ geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de huidige uitvoering van de maatregel. Ze vertellen dat medewerkers bij NS, politie en OM in het begin (start 2016) moesten wennen aan de werkwijze voor de maatregel, maar dat ze daar nu weinig signalen meer over krijgen. Inmiddels zijn de uitvoerders volgens hen op de hoogte van de wet en de wijze waarop zij hiermee moeten omgaan. Medewerkers geven bij hen aan dat zij blij zijn met de maatregel. Een sleutelrespondent van NS zegt dat de maatregel bedoeld is als sluitstuk in een pakket van maatregelen, en dat van tevoren bekend was dat het geen ‘wondermiddel’ zou zijn.

Volgens deze sleutelrespondenten verloopt de samenwerking tussen NS en de politie goed. Er is onderlinge afstemming geweest wat elke partij in het proces doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Door de maatregel verloopt ook de samenwerking tussen het OM en de overige partijen beter, stellen de respondenten. Ze zitten bij elkaar aan tafel en spreken over een landelijk kader met andere vervoerders.

Professionals in de uitvoering, waaronder gebiedsagenten, geven in de casusstudies en focusgroepen echter aan dat er in de praktijk veel te verbeteren valt aan de uitvoering van deze maatregel. Ze noemen de maatregel een ‘papieren tijger’, die zorgt voor veel frustratie onder de uitvoerders. Een respondent uit een casusstudie geeft aan dat samenwerking een belangrijke rol speelt: vooral regelmatig contact en informatie-uitwisseling werken goed.

137 Abraham et al, 2016:94.

138 Veel voorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aanpakken staat centraal in de ZSM-werkwijze. De afdoening van de strafzaak moet passend zijn, het slachtoffer moet recht worden gedaan en de sanctie moet zijn toegesneden op de persoon van de *dader* en de ernst van het *delict*. Het OM werkt hiertoe op een *ZSM*-locatie samen met ketenpartners, politie, reclasseringsorganisaties (BRO), Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/>

139 Abraham et al., 2016:95.

140 Voor deze vervolgevaluatie waren niet op tijd gegevens beschikbaar van het CVOM over de opvolging van de uitgereikte stationsverboden.

141 De sleutelrespondent van de politie is niet bevraagd over deze maatregel. Wel gaven meerdere gebiedsagenten in de focusgroepen en casusstudies hun input over deze maatregel.

9.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

Een sleutelrespondent van NS en respondenten uit de casusstudies en focusgroepen stellen dat de uitvoering van de maatregel in de praktijk lastig en tijdrovend is voor V&S-medewerkers. Voor het opleggen van een stationsverbod moeten medewerkers van V&S eerst een dossier opbouwen. Deze medewerkers weten echter niet altijd of er al een dossier in aanmaak is bij de veiligheidscentrale en kunnen dit niet snel nakijken. Vooral op stations waar geen standplaats met vaste koppels V&S is, is niet altijd bekend wie de notoire overlastgevers zijn. De ervaring van de respondenten van V&S is dat het erg lang duurt voordat het verbod wordt opgelegd.

Respondenten uit de focusgroepen en casusstudies geven aan dat het handhaven van het stationsverbod ingewikkeld is. De handhaving van het verbod geschiedt door V&S-medewerkers en zij beschikken niet over een foto-overzicht van overtreeders. Het is daarom volgens respondenten moeilijk om mensen met een verbod te herkennen. Wanneer het om stations gaat met vaste V&S-medewerkers, weten ze vaak wel wie de notoire overlastgevers zijn, maar niet alle stations hebben een vaste bezetting. Wanneer V&S-medewerkers iemand niet zelf herkennen en iemand geeft geen overlast, hoeft deze niet opgemerkt te worden. Op sommige stations werkt men met een briefing waarbij ook personen met een stationsverbod besproken kunnen worden. Uit de casusstudies blijkt dat van de drie stations alleen stationsverboden zijn uitgereikt op het station met een vaste bezetting Veiligheid & Service. Dit lijkt een belangrijke contextfactor te zijn.

Uit de quickscan blijkt dat op voorhand bekend was dat het handhaven van de verboden ingewikkeld is, ook al is de maatregel ingevoerd om te *kunnen* handhaven.¹⁴² Een sleutelrespondent van NS bevestigt dit: het gaat bij deze maatregel om het sluitstuk in een pakket van maatregelen.

Respondenten uit de casusstudies en focusgroepen ervaren dat niet alle politiemensen bekend zijn met procedures rond de stationsverboden. Ze weten niet altijd welke opvolging zij moeten geven of denken dat NS dit zelf af kan handelen. Meerdere medewerkers

van V&S hebben meegemaakt dat zij de politie ter plekke uitleg moesten geven over de werkwijze.

Sleutelrespondenten van de CVOM vertellen dat zij presentaties hebben gegeven aan politiemensen om hen te informeren over de werkwijze bij de maatregel. Ook de gebiedsagenten geven aan dat zij de medewerkers van de regionale eenheden geïnformeerd hebben over de nieuwe werkwijze. Toch blijkt uit de praktijk dat de werkwijze bij een geconstateerde overtreding vaak niet soepel verloopt.

Sleutelrespondenten van NS, gebiedsagenten en V&S-medewerkers geven aan dat politiemedewerkers niet bekend zijn met de maatregel doordat een individuele politiemedewerker maar weinig te maken krijgt met een overtreding van een stationsverbod. Het verbod bestaat immers nog niet heel lang en wordt niet vaak opgelegd, waardoor de politie er weinig ervaring mee opbouwt. Daarnaast vallen de meldingen van een geconstateerde overtreding van het stationsverbod binnen de generieke taakstelling van de regionale eenheid, waardoor de politie hier niet altijd prioriteit aan geeft. Volgens respondenten uit de focusgroepen heeft dit tot gevolg dat de politie niet altijd komt bij een overtreding of dat ze de overtreder met een waarschuwing laten gaan.

Tot slot geven meerdere respondenten aan dat zij gemerkt hebben dat rechters terughoudend zijn om het bij toetsing proportioneel te achten, omdat dit voor sommige daders een belemmering kan zijn om op het werk te komen.

Het gevolg van de hierboven beschreven knelpunten is volgens respondenten van NS dat er maar relatief weinig stationsverboden worden opgelegd.

9.4 Relatie sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 6, het versneld invoeren van het stationsverbod, en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. In de quickscan zijn twee mechanismen geïdentificeerd die de werking van deze maatregel op sociale veiligheid inzichtelijk maken. Op basis van de literatuurstudie in de quickscan is de verwachting dat de maatregel in theorie effectief kan zijn, mits deze gecombineerd wordt met andere

142 Abraham et al., 2016.

maatregelen, zoals een persoonsgerichte aanpak.¹⁴³ Onderstaand gaan we nader op de twee mechanismen uit de quickscan in.

9.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

Maatregel 6: mechanisme 1

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.

Het eerste mechanisme gaat uit van de preventieve werking van het stationsverbod, doordat overlastgevers hun gedrag aanpassen om een verbod te voorkomen. De respondenten uit de casusstudies en de focusgroepen verwachten dat het stationsverbod in de praktijk niet preventief werkt. Ten eerste komt dit, omdat het lang duurt voordat het wordt opgelegd en de pakkans bij overtreding klein is. Zij vragen zich ook af of notoire overlastplegers wel op de hoogte zijn van het stationsverbod, omdat dit maar weinig opgelegd wordt. Ten tweede denken respondenten dat zelfs wanneer overlastgevers hun gedrag aanpassen naar aanleiding van het stationsverbod, het effect hiervan op de sociale veiligheid erg klein zal zijn, omdat er slechts weinig stationsverboden worden opgelegd (enkele tientallen per jaar) en voor een beperkte periode.

Maatregel 6: mechanisme 2

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 overlastincidenten af en wordt de objectieve en subjectieve veiligheid voor personeel en reizigers vergroot.

In het tweede mechanisme is de veronderstelling dat overlastgevers met een stationsverbod zich niet meer ophouden in stations, waardoor ze ook geen overlast meer kunnen veroorzaken. Een sleutelrespondent van NS en respondenten uit de focus-

groepen kennen voorbeelden waarbij zwervers twee weken wegbleven van het betreffende station. Volgens deze respondenten kan het een handig hulpmiddel zijn om tijdelijk in te grijpen, en als onderdeel van een lik-op-stukaanpak.

Het totale effect van de maatregel is volgens de meeste respondenten in de casusstudies en focusgroepen beperkt, omdat stationsverboden maar weinig worden opgelegd en de pakkans bij een overtreding laag is. Doordat het per station maar om maximaal enkele personen gaat met een tijdelijk verbod, verwachten ze weinig effect op de objectieve en subjectieve veiligheid. Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat de werking ook afhankelijk is van het type potentiële overtreder: impulsieve daders zullen volgens deze respondent minder gevoelig zijn voor de afschrikwekkende werking.

Sleutelrespondenten van NS en deelnemers uit de focusgroepen zeggen daarnaast dat verplaatsing van problematiek naar een ander station een mogelijk ongewenst effect van de maatregel is, omdat het stationsverbod maar geldt voor één specifiek station. Er kan dan wel een tijdelijke afname zijn op dat ene station, maar bij verplaatsing van de overlastgever heeft de maatregel in zijn geheel naar verwachting weinig invloed op sociale veiligheid op stations.

Ter aanvulling geven respondenten ook aan dat het voor het preventieve effect belangrijk is hoe de overtreding wordt afgedaan. De sleutelrespondent van CVOM geeft aan dat zij vaak voor een dagvaarding kiezen, omdat de ervaring is dat overlastgevers boetes niet betalen. In de praktijk zien zij dan dat de overlastgever vaak niet verschijnt bij de zitting.

9.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. Deze mogelijke aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, of een eerste input voor, een gesprek over het vergroten van de effectiviteit van deze maatregel.

143 Abraham et al., 2016.

Wat betreft het stationsverbod zijn uit deze vervolgevaluatie enkele punten naar voren gekomen die de invloed van deze maatregel op de sociale veiligheid beperken. Ten eerste blijkt de uitvoering van de maatregel in de praktijk lastig en tijdrovend voor V&S-medewerkers te zijn vanwege het dossier dat moet worden opgebouwd. Ten tweede is het handhaven van het stationsverbod ingewikkeld, omdat niet elke handhaver weet wie een gebiedsverbod heeft. Ten derde blijken de procedures rond de stationsverboden nog niet zo bekend te zijn bij de politie. Ten vierde is er het signaal dat rechters terughoudend zijn om een stationsverbod bij toetsing proportioneel te achten. Ten vijfde zal ook deze maatregel waarschijnlijk alleen bij meer rationele daders een afschrikwekkend effect hebben.

Enkele van deze knelpunten zijn waarschijnlijk moeilijk op te lossen. Zo is het noodzakelijk een goede onderbouwing (een dossier) te hebben waarop een verbod gebaseerd wordt. En de rechterlijke macht moet kunnen beslissen dat een stationsverbod een te zware straf is. Wel ligt een mogelijke verbetering bij het handhaven van het verbod. Zo zou een foto-overzicht goed kunnen werken en kunnen de personen met een verbod tijdens de briefing worden besproken. Ook kan er binnen de politie meer aandacht worden besteed aan (de procedure rondom) het verbod. Hierin zijn de eerste stappen overigens al gezet.

Ook hier moeten we opmerken dat, vergelijkbaar met de bij maatregel 2a en maatregel 3 benoemde kanttekeningen, het effect van deze aanpassingen op de objectieve veiligheid mogelijk beperkt is doordat de meeste potentiële plegers zich niet laten afschrikken door een stationsverbod en de vervolgde plegers maar een klein deel uitmaken van de gehele groep potentiële plegers.

9.6 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf vatten we de bevindingen van dit hoofdstuk samen aan de hand van drie tabellen. We belichten achtereenvolgens de implementatie en uitvoering van de maatregel (tabel 9.2), de werking van de achterliggende mechanismen (tabel 9.3), en de invloed op sociale veiligheid (tabel 9.4). De mechanismen uit het hoofdstuk zijn in de tabellen in deze samenvatting dus gesplitst in twee delen: in de werking van de achter-

liggende mechanismen (tabel 9.3) en de invloed op sociale veiligheid (tabel 9.4). Aangezien niet elk mechanisme deze twee delen bevat en sommige mechanismen dezelfde werking hebben, komt het aantal mechanismen in de samenvatting niet overeen met het aantal mechanismen uit het hoofdstuk.

Tabel 9.2 geeft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering en implementatie. Het versneld invoeren van het stationsverbod is volledig geïmplementeerd, maar in de praktijk blijkt het een lastig instrument om uit te voeren. Direct betrokkenen bij de uitvoering ervaren knelpunten zowel bij het opleggen en handhaven van het verbod als bij het opvolgen van het verbod bij een geconstateerde overtreding.

Tabel 9.2 Overzicht implementatie en uitvoering

Onderdeel	Beoordeling	Toelichting
Implementatie	+	De wet is volledig geïmplementeerd.
Uitvoering	-	Bij het opleggen, handhaven en opvolgen van het verbod worden in de praktijk veel knelpunten ervaren.

– = dit verloopt niet naar tevredenheid + = dit verloopt naar tevredenheid

Tabel 9.3 laat zien dat het mechanisme dat structurele overlastgevers hun gedrag aanpassen om geen stationsverbod te krijgen (bijna) nooit in werking gaat. Het is wel mogelijk dat structurele overlastgevers met een stationsverbod (tijdelijk) het station niet betreden.

Tabel 9.3 Werking mechanismen

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Structurele overlastgevers passen hun gedrag aan om geen stationsverbod te krijgen			X	Het stationsverbod is niet bekend genoeg bij deze overlastgevers. Het verbod wordt niet snel opgelegd en pakkans is vervolgens laag (het herkennen van mensen met een verbod is volgens respondenten lastig). Impulsieve daders passen hun gedrag niet rationeel aan.
Structurele overlastgevers met een stationsverbod betreden niet het station.	X			Dit kan er inderdaad tijdelijk voor zorgen dat overlastgevers van het station wegblijven.

Wanneer het gaat om de (potentiële) invloed van de maatregel op sociale veiligheid, dan blijkt uit de bevindingen dat deze maatregel naar verwachting geen invloed heeft op de (objectieve en subjectieve) veiligheid van reizigers en medewerkers. Dit komt doordat het stationsverbod maar weinig wordt opgelegd, het moeilijk is op het verbod te handhaven, en doordat er geen afschrikwekkend effect lijkt te zijn op potentiële daders.

Tabel 9.4 Invloed van de maatregel op sociale veiligheid

	positieve invloed aannemelijk (+)	geen invloed aannemelijk (0)	negatieve invloed aannemelijk (-)	Toelichting
Invloed op objectieve veiligheid (geregistreerde incidenten)	X	X		(+) De quickscan stelt dat de maatregel in theorie effectief kan zijn mits deze wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het mogelijke effect blijvend is (0) Vanwege het beperkt aantal opgelegde stationsverboden, de lage pakkans bij overtreding en de geringe preventieve werking.
Invloed op veiligheidsgevoel reizigers		X		(0) Vanwege het beperkte aantal opgelegde stationsverboden en de geringe preventieve werking.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers		X		(0) Vanwege het beperkte aantal opgelegde stationsverboden en de geringe preventieve werking.
Invloed op veiligheidsgevoel medewerkers en reizigers, op basis van literatuurstudie uit de quickscan*	X			(+) De quickscan stelt dat de maatregel in theorie effectief kan zijn, mits deze wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een persoonsgerichte aanpak. De quickscan stelt dat het nog niet duidelijk is in hoeverre dit mogelijke effect blijvend is

* Deze nemen we apart op, omdat in de quickscan bij de conclusies uit de literatuurstudie geen verschil is gemaakt tussen het veiligheidsgevoel van de reizigers en het veiligheidsgevoel van de medewerkers

Kortom: de maatregel ‘versnelde invoer stationsverbod’ is geïmplementeerd. Er zitten echter veel knelpunten aan de uitvoering: zowel bij het opleggen als bij het handhaven van het verbod. Er gaat vrijwel geen preventieve werking van deze maatregel uit. Hoewel het verbod er wel bij enkele overlastgevers voor zorgt dat zij tijdelijk niet op het station zijn, is de invloed hiervan op de sociale veiligheid zeer beperkt. Het aantal verwijderde overlastgevers is hiervoor te klein en de duur van verwijdering te kort.

10 Maatregel 7 Lik-op-stuk aanpak bij overtredingen

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksbevindingen voor maatregel 7. Paragraaf 10.1 beschrijft de maatregel, vervolgens beschrijven we in paragraaf 10.2 in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 10.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 10.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 10.5 gaat in op mogelijke aanpassingen. Tot slot bevat paragraaf 10.6 een samenvatting van de bevindingen.

10.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 7 is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

‘De politie hanteert bij overtredingen zo veel als mogelijk lik-op-stukbeleid. De zware zaken, die niet voor ‘lik op stuk’ in aanmerking komen zoals openlijke geweldpleging en zware mishandeling zullen worden overgedragen aan de specialisten van de Afdeling Opsporing van de dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid.’¹⁴⁴

In de quickscan is de verdere uitwerking van de maatregel als volgt beschreven:

Bij een noodoproep komt de politie onmiddellijk in actie. De politie hanteert bij overtredingen zo veel als mogelijk via de ZSM¹⁴⁵-afhandeling het lik-op-stukbeleid. Daarmee wordt verkeerd gedrag meteen bestraft. Overtreders krijgen direct een waarschuwing, een boete en bij herhaalde of zwaardere overtredingen kan een strafrechtelijke aanpak volgen. Zware zaken die niet voor ‘lik op stuk’ in aanmerking komen worden door de politie overgedragen aan de

specialisten van de afdeling Opsporing van de Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid van de politie.’¹⁴⁶

Het gaat er bij deze maatregel om dat de politie overtredingen op stations en in de treinen snel afhandelt. Naast het ZSM-protocol geven sleutelrespondenten van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan dat de aanpak van geweld tegen werknemers met een publieke taak (beleidskader Veiligheid Publieke Taak) ook van toepassing is op NS-medewerkers en dat deze zaken voorrang krijgen bij politie en OM. Bij verdachten van geweld tegen werknemers met een publieke taak geldt in de strafeis van de officier van justitie een verzwaring van +200%.¹⁴⁷

Het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie en het Openbaar Ministerie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

10.2 Implementatie

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
De maatregel valt binnen de reguliere lik-op-stuk aanpak en werkwijze van de politie en OM.	De maatregel valt binnen de reguliere lik-op-stuk aanpak en werkwijze van de politie en OM.

10.2.1 Tevredenheid implementatie

Deze maatregel valt in de praktijk binnen de reguliere lik-op-stukaanpak en werkwijze van de politie en OM. Het gaat dus niet om de implementatie van een nieuwe maatregel specifiek gericht op de aanpak van sociale onveiligheid op en rond het spoor, en

¹⁴⁴ Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

¹⁴⁵ ZSM stond oorspronkelijk voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht. Mogelijk afhandelen van veelvoorkomende criminaliteit.

¹⁴⁶ Abraham et al., 2016: 100.

¹⁴⁷ www.Rijksoverheid.nl

daardoor kunnen we ook niet spreken over de tevredenheid hiermee. Sleutelrespondenten van NS vertellen in lijn hiermee dat deze maatregel niet nieuw geïmplementeerd is. Sleutelrespondenten van het ministerie van VenJ geven aan dat in het maatregelenpakket nog eens expliciet uitgesproken is dat geweld tegen NS-personeel prio-1¹⁴⁸ heeft en dat de politie hier zo snel mogelijk op moet reageren.

10.3 Uitvoering

10.3.1 Tevredenheid uitvoering

Sleutelrespondenten van NS geven aan dat de lik-op-stukaanpak bestaand beleid van de politie en het OM is. Het lik-op-stukbeleid is bij de politie is ondergebracht in de afdeling van ZSM. Sleutelrespondenten van het ministerie van Veiligheid en Justitie geven aan dat zij van de NS en politie geen signalen ontvangen dat ‘lik op stuk’ niet goed werkt.

Een sleutelrespondent van de vakbond vindt deze maatregel een voorbeeld van maatregelen die een ‘vals gevoel’ geven dat er iets aan sociale veiligheid wordt gedaan. De vakbonden vinden het wel een verbetering dat Veiligheid Publieke Taak (VPT), waar NS-personeel onder valt, in het leerprogramma van de politie is opgenomen. Zij zijn tevreden over de hogere strafeisen van het OM, maar ervaren ook dat de rechtbank hier vaak niet in meegaat.¹⁴⁹

In de interviews en groepsinterviews geven respondenten aan dat zij tevreden zijn over de reactie van de politie bij een noedmelding (112-melding) bij een geweldsincident. In deze gevallen is de ervaring dat de politie altijd snel komt. Bij lichtere vergrijpen is de ervaring van respondenten met de responstijd van de politie wisselend. Zij stellen in de focusgroepen en groepsinterviews dat de regionale eenheden wisselend prioriteit geven aan incidenten op het spoor en station. Met name op de kleine stations is de ervaring dat men vaak lang moet wachten op de politie. De politie geeft in een reactie hierop aan dat

de politie inderdaad altijd komt bij prio-1-meldingen. Andere meldingen zet zij af tegen de meldingen die tegelijk lopen in de betreffende regionale eenheid. Dit is landelijk zo bepaald en heeft te maken met capaciteit en beleidskeuzes. Dit kan er inderdaad toe leiden dat de responstijd soms wat langer is. Een sleutelrespondent van het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft aan dat het bij dergelijke ‘lichtere vergrijpen’ niet altijd gaat om een incident gericht op reizigers of personeel, dus in die zin geen VPT-vergrijp betreft.

Voor de volledigheid melden we dat de sleutelrespondent van NS en respondenten uit de casusstudies en focusgroepen aangeven dat NS zelf ook lik-op-stukbeleid bij overtredingen heeft. Buitengewone opsporingsambtenaren bij NS (dit zijn medewerkers V&S en conducteurs) kunnen tegenwoordig ook digitaal sanctioneren. Hierdoor zijn zij korter bezig met uitschrijven en krijgt de overtreder binnen enkele dagen de acceptgiro thuis, terwijl dit voorheen enkele weken duurde. De medewerkers geven aan dat zij het digitaal sanctioneren als meerwaarde zien en zijn hier erg tevreden over.

10.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoering

De knelpunten die genoemd zijn bij maatregel 5 en 6 spelen deels ook bij maatregel 7. De ervaring is dat er soms kennis ontbreekt bij de regionale eenheid over de afspraken omtrent de lik-op-stukaanpak op stations en spoor, evenals een gebrek aan kennis over VPT-arrangementen. Een respondent geeft als voorbeeld dat er na een geweldsincident niet direct, maar pas een paar dagen later aangifte kon worden gedaan, op afspraak. Ook wordt VPT volgens respondenten niet altijd aangevinkt op een proces-verbaal, wat van belang is voor de verdere vervolging. Een respondent van de politie zegt dat vanuit het programma Dienstverlening op dit moment een actie plaatsvindt om het VPT meer bekend te maken binnen de politie. De politie vindt meer aandacht voor VPT dus ook wenselijk. Zo is VPT ook opgenomen in de nieuwe opleiding voor I&S (Intake & Service), waar men onder andere aangiften opneemt.

Tot slot melden verschillende sleutelrespondenten en respondenten uit de uitvoering dat zij het als een knelpunt ervaren dat rechters vaak niet meegaan met de hogere strafeisen in het kader van VPT. Een sleutelrespondent van het ministerie van VenJ merkt

148 Bij een 112-melding hanteert de meldkamer een onderscheid tussen prio-1 – en prio-2-meldingen. Prio-1 is voor noodgevallen en prio-2 is voor overige hulp (bijvoorbeeld het afgaan van een inbraakalarm).

149 In het kader van deze evaluatie zijn geen gegevens opgevraagd over jurisprudentie.

op dat dit de eigen afweging van de rechter is. Medewerkers geven in de focusgroepen aan dat zij zich hierdoor niet gesteund voelen en hierdoor twijfelen aan de meerwaarde van de hogere strafeis.

Een sleutelrespondent van CVOM zegt dat mogelijkheden van lik-op-stukaanpak beperkt zijn, omdat niet alle zaken zich hiervoor lenen. Wanneer meteen duidelijk is wat er speelt, is het mogelijk om meteen door te pakken en te sanctioneren. Dit kan bijvoorbeeld bij het overtreden van het stationsverbod, maar het geldt slechts voor een bepaald aantal zaken.

10.4 Relatie sociale veiligheid

In deze paragraaf staat de relatie tussen maatregel 7 (lik-op-stukaanpak) en ontwikkelingen in sociale veiligheid centraal. Uit de literatuurverkenning in de quickscan blijkt dat een lik-op-stukaanpak een mogelijk effect heeft op sociale veiligheid, wanneer deze wordt toegepast op eenvoudige overtredingen. Daarnaast blijkt uit deze literatuurstudie dat er geen hard bewijs is dat 'lik op stuk' leidt tot het terugdringen van recidive en het vergroten van objectieve veiligheid.¹⁵⁰

10.4.1 Werking veronderstelde mechanismen

In deze paragraaf gaan we in op het mechanisme dat in de quickscan is opgesteld.

Maatregel 7: mechanisme 1

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.

Het is voor de respondenten en deelnemers aan de focusgroepen lastig om aan te geven of een lik-op-stukaanpak zorgt voor specifieke afschrikking en een hogere objectieve veiligheid. Sommige respondenten denken dat het aantal incidenten tegen medewerkers door de lik-op-stukaanpak mogelijk is gedaald, maar hebben hier geen concrete aanwijzingen voor. Verschillende respondenten vragen zich af of daders zich echt laten afschrikken, omdat zij het idee hebben dat het in de meeste gevallen niet om rationele daders gaat. Een sleutelrespondent van het ministerie van Veiligheid en Justitie stelt dat dit soort maatregelen gericht op afschrikking 'hoogst zelden' effect heeft op daders met een bepaalde problematiek.

In de focusgroepen en groepsinterviews hebben de medewerkers niet het idee dat deze maatregel heeft gezorgd voor een verbetering van de sociale veiligheid. Hierbij moeten we opmerken dat respondenten uit de casusstudies en focusgroepen de maatregel vaak niet herkennen als specifieke interventie die geldt voor spoor en stations. Dit is volgens een sleutelrespondent van het ministerie verklaarbaar, omdat het een generieke aanpak betreft.

Wanneer het gaat om het digitaal sanctioneren van NS, verwacht een sleutelrespondent van NS dat de korte tijd die het duurt om te sanctioneren leidt tot minder kans op escalatie en dat door de snellere bezorging van de acceptgiro de kans op gedragsverandering door de sanctie groter is. Een deelnemer uit een focusgroep vertelt over een station waar NS gedurende een periode 'lik op stuk' heeft toegepast op overtredingen op het station, zoals roken op niet-toegestane plekken. Hier zag zij dat dit effect had en dat mensen zich beter gedroegen op het station.

10.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. Deze mogelijke aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, of een eerste input aan, een gesprek over het vergroten van de effectiviteit van deze maatregel.

150 Abraham et al., 2016.

Uit de tussenevaluatie komt naar voren dat kennis over de lik-op-stukaanpak en over de VPT (Veiligheid Publieke Taak)-arrangementen soms onvoldoende aanwezig is bij de regionale eenheid van de politie. De maatregel kan meer effect sorteren als er meer kennis is. De politie bevestigt de behoefte aan meer kennis over VPT. Zij zetten op dit moment dan ook meerdere acties in om VPT meer bekend te maken bij de regionale eenheden.

10.6 Samenvatting van bevindingen

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk samen. De maatregel betreft geen specifieke interventie om overlast op het spoor en stations tegen te gaan. In die zin kunnen we hier ook niet bespreken in hoeverre de maatregel in het kader van het maatregelenpakket geïmplementeerd of uitgevoerd is.

Sommige respondenten denken dat een lik-op-stukaanpak van overtredders op en rondom het spoor kan leiden tot een gedragsverandering. Anderen denken dat dit alleen op zal gaan bij de meer rationele daders (zie ook tabel 10.2).

Tabel 10.2 Werking mechanismen

	gaat (vrijwel) altijd in werking	gaat soms in werking	gaat (bijna) nooit in werking	toelichting
Lik op stuk leidt tot een gedragsverandering bij veroordeelde daders		X		Sommige respondenten geven aan dat zij verwachten dat lik op stuk leidt tot een verbetering van gedrag bij daders. Andere respondenten geven aan dat zij denken dat dit alleen werkt bij zogenaamde rationele daders.
Er zijn minder niet-reizigers en potentiële overlastgevers op het station	X			Respondenten stemmen hiermee in.

Ook is het voor de respondenten moeilijk om aan te geven of deze maatregel bijdraagt aan meer sociale veiligheid op en rondom het spoor, omdat dit een generieke interventie betreft, die niet specifiek voor het spoor en stations is ontwikkeld en reeds bestaand beleid betreft. Hoewel het wel mogelijk is dat er een soms een positieve invloed is, namelijk bij rationele daders, zie tabel 10.2, is het niet mogelijk deze invloed op dit moment aannemelijk te maken.

Kortom: Hoewel het mogelijk is dat een lik-op-stukaanpak van overtredders op het spoor en op stations tot een gedragsverandering van veroordeelde daders leidt, is het vanwege de generieke aard van deze maatregel en omdat 'lik op stuk' al bestaand beleid betreft, niet goed mogelijk iets te zeggen over implementatie, uitvoering en de invloed op de veiligheid op en rond het spoor van deze maatregel.

11 Maatregel 8 Inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksbevindingen voor maatregel 8. Paragraaf 11.1 beschrijft de maatregel, vervolgens beschrijven we in paragraaf 11.2 in hoeverre de maatregel geïmplementeerd is. Paragraaf 11.3 gaat nader in op de wijze waarop aan de maatregel uitvoering is gegeven en paragraaf 11.4 beschrijft de relatie tussen de maatregel en sociale veiligheid. Paragraaf 11.5 gaat in op mogelijke aanpassingen. Tot slot geeft paragraaf 11.6 een samenvatting van de bevindingen.

11.1 Beschrijving maatregel

Over maatregel 8 is in het overleg van 11 maart 2015 het volgende afgesproken:

BZK gaat in maart/april 2015 in overleg met NS, politie en lokale overheden over de hulpverlening aan en opvang van notoire overlast-veroorzakers. Doel is concrete maatregelen om overlast van deze groep te beperken.¹⁵¹

In de quickscan is de verdere uitwerking van de maatregel als volgt beschreven:¹⁵²

In de nadere uitwerking is deze maatregel door de departementen verder ingevuld door een rol te geven aan het aanjaagteam verwarde personen: 'Het vraagstuk van verwarde personen is een maatschappelijk probleem dat ook het openbaar vervoer raakt. De ministers van VWS en VenJ en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn gezamenlijk opdrachtgever van een aanjaagteam verwarde personen dat onlangs aan de slag is gegaan. Het aanjaagteam zal onder andere gebruik maken van de signalen en ervaringen van NS.

Onlangs heeft een eerste overleg plaats gehad. NS heeft in het overleg van 10 november benadrukt dat naast de aandacht voor preventie, ook daadwerkelijke oplossingen voor de overlast op dit moment nodig zijn. De Minister van VenJ gaf daarop aan dit punt te herkennen en dat dit onderdeel uitmaakt van de sluitende aanpak zoals die ook is aangekondigd in het plan van aanpak van het aanjaagteam dat aan uw Kamer is aangeboden. BZK zal vanuit haar rol bijdragen aan mogelijke oplossingen voor deze problematiek.'

De ministeries van VenJ en VWS zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze maatregel. Een sleutelrespondent van de politie geeft in aanvulling hierop aan dat de politie niet 'in the lead' is, maar de zogenaamde witte kolom: de ketenpartners van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), zoals de ambulance-dienst, ziekenhuizen, het Rode Kruis en slachtofferhulp.

11.2 Implementatie

Deze maatregel valt binnen de generieke persoonsgerichte aanpak van personen met verward gedrag. In deze evaluatie kijken we alleen naar wat er is gedaan voor de aanpak van personen met verward gedrag specifiek op en rond het spoor. Resultaten die door het aanjaagteam/schakelteam zijn geboekt in de bredere aanpak voor personen met verward gedrag laten we buiten beschouwing. In de onderstaande tabel is te zien dat de situatie ten opzichte van mei 2016 grotendeels hetzelfde is gebleven.

151 Brief aan de Tweede Kamer, KST 28642-60, vergaderjaar 2014-2015.

152 Abraham et al., 2016:105.

Quickscan (mei 2016)	Vervolgevaluatie (februari – mei 2017)
In april 2015 is door BZK een overleg gerealiseerd met NS, politie en diverse andere keten-partners 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.	In april 2015 is door BZK een overleg gerealiseerd met NS, politie en diverse andere keten-partners 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. Het aanjaagteam is overgegaan in het schakelteam, waar de NS overleg mee heeft. Er zijn vanuit beide overleggen (nog) geen concrete maatregelen opgesteld die zich speciaal richten op het beperken van de overlast van deze groep op en rond het spoor.

Een sleutelrespondent van het schakelteam geeft aan dat de verantwoordelijkheid van de aanpak personen met verward gedrag ligt bij de gemeenten: zij hebben de regie. Het schakelteam is de 'haarlemmerolie' in de aanpak en zorgt voor verbinding tussen regio's.

11.2.1 Tevredenheid implementatie

De meeste partijen herkennen deze maatregel niet, omdat deze binnen de landelijke dadergerichte aanpak valt. Respondenten van de vakbonden geven wel aan dat ze blij zijn dat er binnen het aanjaagteam (nu schakelteam) erkend is dat deze problematiek op het spoor speelt. Respondenten van NS zeggen dat zij tevreden zijn dat zij deel uitmaken van het overleg, echter heeft dit overleg nog niet geleid tot het formuleren van maatregelen om de overlast van deze groep op en rond het spoor te beperken. Een sleutelrespondent van NS meldt dat de eerste concrete plannen hiervoor nu vorm krijgen.

11.2.2 Knel – en verbeterpunten implementatie

De sleutelrespondenten noemen geen knel – en verbeterpunten ten aanzien van de implementatie van de maatregel, omdat de maatregel binnen de generieke aanpak van personen met verward gedrag valt.

11.3 Uitvoering

Het meest concrete onderdeel van de maatregel is het georganiseerde overleg tussen het voormalige aanjaagteam en NS. Specifieke maatregelen voor het spoor zijn (nog) niet ontwikkeld.

Hoewel het aanjaagteam en het daaruit voortgekomen schakelteam zich (nog) niet specifiek op het spoor richten, gaan we hier kort in op de activiteiten van deze teams. Deze kunnen namelijk wel van invloed zijn op de sociale veiligheid op en rond het spoor. Zo stelt de politie dat de ontwikkelde bouwstenen (waarover later meer) ook bruikbaar zijn voor de problematiek met verwarde mensen op/rond het spoor.

Het aanjaagteam kende de volgende doelstellingen:¹⁵³

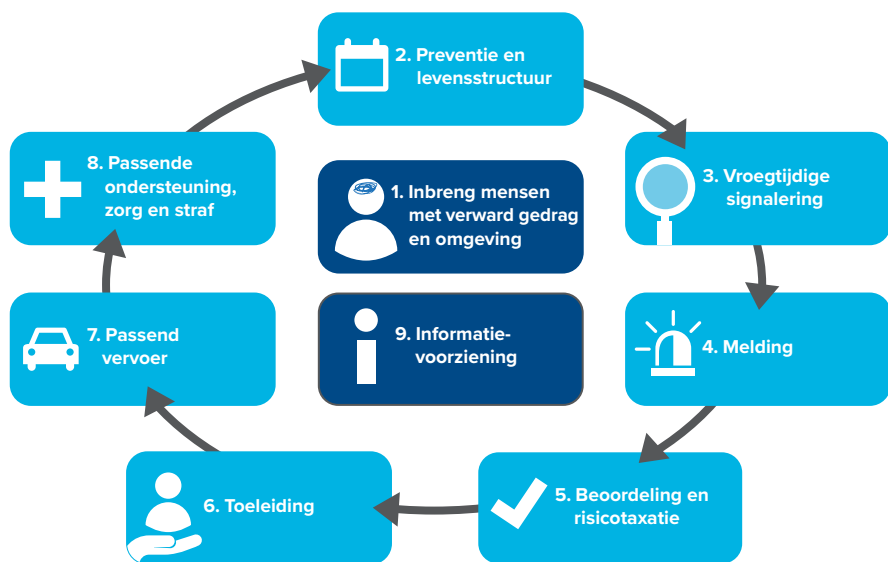
1. het ontwikkelen van bouwstenen voor een passend ondersteuningsaanbod voor de mensen die verward gedrag vertonen en hun familie/ sociaal netwerk;
2. bevorderen dat er een sluitende aanpak van ondersteuning en zorg wordt geleverd door alle gemeenten in de zomer van 2016;
3. inzicht geven in de belemmeringen die de verschillende betrokkenen ervaren, die niet op lokaal/regionaal niveau opgelost kunnen worden, maar die om aanpassingen in de keten op systeemniveau vragen en voor deze belemmeringen oplossingen aanreiken.

Het schakelteam Personen met verward gedrag bouwt voort op het werk van het aanjaagteam. In 2017 en 2018 gaat dit team aan de slag met het Schakelprogramma Niemand tussen wal en schip.¹⁵⁴

¹⁵³ Eindrapportage Aanjaagteam verwarde personen, september 2016. Deze doelstellingen zijn niet specifiek voor het spoor gesteld.

¹⁵⁴ <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/20161213-pmvg-schakelprogramma-v42.pdf>

Er zijn negen bouwstenen ontwikkeld die aangeven wat minimaal nodig is voor een goed werkende aanpak, vanuit het perspectief van mensen met verward gedrag én de samenleving. Zie onderstaande figuur.



Alle gemeenten en regio's hebben de opdracht gekregen om voor oktober 2018 een sluitende aanpak voor deze doelgroep te realiseren. Een sleutelrespondent van het schakelteam geeft aan dat in de tweede helft van 2017 een monitoring plaats zal vinden, die inzicht moet geven in de stand van zaken per bouwsteen in de verschillende regio's.

11.3.1 Tevredenheid uitvoering

Hoewel er geen specifiek maatregelenpakket bestaat voor personen met verward gedrag op en rond het spoor, geven respondenten uit de casusstudies en in de focusgroepen aan dat ze de overlast van personen met verward gedrag als een groot probleem ervaren. Een sleutelrespondent van het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft aan dat het in een kwart van de gevallen (incidenten op en rond het spoor) gaat om personen met

verward gedrag.¹⁵⁵ Een sleutelrespondent van de politie zegt dat de politie in de praktijk veelvuldig te maken heeft met personen die verward gedrag vertonen. Het aantal door de politie geregistreerde incidenten 'overlast verward/overspannen persoon' kende in de jaren 2012-2016 een gemiddelde jaarlijkse stijging van 14%. Een deel hiervan doet zich volgens de respondent voor op/rond het spoor.

Een vertegenwoordiger van een vakbond ervaart dat de politie een terugtrekkende beweging maakt en niet altijd komt bij een melding van overlast door een persoon met verward gedrag.¹⁵⁶ Deelnemers in de focusgroepen bevestigen dit beeld. De politie geeft als reactie hierop aan dat de zorg primair aan zet is als het gaat om patiënten die geen strafbaar feit hebben gepleegd. Het is onwenselijk als patiënten (geboeid) worden vervoerd of opgesloten in een cel als er geen strafbare feiten zijn, aldus de politie, omdat dit stigmatiserend is en niet bijdraagt aan hun herstel. Ook ontbreekt het volgens de politie vaak aan een juridische basis. De politie geeft aan dat afgesproken is dat de opvang in cellen en het vervoer in politievoertuigen in 2017 wordt beëindigd, tegelijk met de komst van alternatieven. De politie stelt wel een taak rond deze doelgroep te hebben, namelijk als het gaat om strafbare feiten, openbare-ordeproblematiek, gevaar of dreiging.

Andere respondenten ervaren hiernaast een terugtrekkende beweging van de zorg en een negatief effect van bezuinigingen in de GGZ. Met name medewerkers van NS geven aan dat zij vaak niet weten bij wie zij terecht kunnen met een persoon met verward gedrag of aan wie zij deze kunnen overdragen. Dit verschilt wel per station. Enkele respondenten vertellen over een situatie met een verward persoon met zelfmoordneigingen, waarbij ze niemand konden vinden aan wie ze deze persoon konden overdragen.

¹⁵⁵ Zie ook Van Wijk et al., 2016. Zij stellen dat bij 64 van de 188 plegers met psychische problemen (17%) er in de politieregistraties een indicatie is van 'verward gedrag' in de publieke ruimte en dat incidentenregistraties van NS laten zien dat een kwart van de incidenten te maken heeft met verwarde personen. Het onderzoek plaatst hierbij wel de kanttekening dat er in beide registraties vaak geen informatie over een mogelijke relatie met verward gedrag voorhanden is.

¹⁵⁶ In een brief aan de Tweede Kamer van 7 maart 2017 geeft de minister aan dat de politie het vervoer van verwarde personen blijft verzorgen tot er andere maatregelen zijn getroffen.

11.3.2 Knel – en verbeterpunten uitvoeren

Er zijn nog geen concrete maatregelen uitgevoerd wat betreft hulpverlening en opvang voor de notoire overlastgevers of personen met verward gedrag, op en rond het spoor.

11.4 Relatie met sociale veiligheid

De relatie tussen de maatregel en ontwikkelingen op het gebied van sociale veiligheid is voor deze maatregel lastig aan te geven, omdat er nog geen concrete aanpak is voor deze doelgroep op en rond het spoor. In de quickscan staat:

‘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.’¹⁵⁷

De quickscan stelt dat, hoewel er geen wetenschappelijke onderbouwing beschikbaar is voor de effectiviteit van aanpak, wel op grond van studies resultaat te verwachten is van een sluitende en duurzame aanpak van zorg en ondersteuning.

Door het gebrek aan concrete acties voor de groep ‘personen met verward gedrag’ verwachten de respondenten niet dat deze maatregel invloed heeft op de sociale veiligheid. Uit de gesprekken met respondenten uit de casusstudies en focusgroepen blijkt dat de mate waarin lokaal de opvang van personen met verward gedrag is geregeld bepalend kan zijn voor de ervaren problematiek op stations. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze groep ligt bij gemeenten. Het is daarom volgens respondenten sterk afhankelijk van de gemeente waar een station ligt hoe de overlast van personen met verward gedrag op het spoor en station kan worden aangepakt. Wanneer er lokaal beleid is, zoals een contactpunt en een opvangplek, dan kunnen medewerkers van NS hier gebruik van maken voor de personen met verward gedrag die zij op het spoor of op het station tegenkomen.

In de eindrapportage van het Aanjaagteam Verwarde Personen (september, 2016) geven zij de volgende stand van zaken een jaar na de invoering van het aanjaagteam:

Het beeld van mensen met verward gedrag

Het aanjaagteam geeft aan dat mensen met verward gedrag weinig verschil ervaren. Er zijn veel gebreken in de persoonsgerichte benadering. Mensen met verward gedrag en familie voelen zich niet gehoord en missen een duidelijk meldpunt. Gemeenten zouden volgens deskundigen onvoldoende urgentie voelen en GGZ-instellingen zouden ernstig verwarde mensen vaak buiten de deur houden. Ook zijn de doelen van het gehele beleid wat paradoxaal. Enerzijds is er behoefte aan snel, concreet beleid. Anderzijds is er behoefte aan bezinning en het denken vanuit de leefwereld en niet de systeemwereld.

Het beeld van de gemeenten en samenwerkende partners

Het aanjaagteam ziet veel beweging rond een sluitende aanpak voor mensen met verward gedrag en een duidelijke impuls in de aandacht voor dit vraagstuk. Er wordt op veel plaatsen hard gewerkt. Er is bereidheid tot samenwerking en er ontstaan nieuwe coalities. Het kost de nodige tijd om deze nieuwe coalities te smeden en de verschillen in de voortgang tussen regio's en gemeenten zijn groot. In de praktijk zijn de effecten nog weinig zichtbaar. Verwarde mensen en familieleden merken weinig concrete verschillen. Er zijn teveel incidenten en teveel handelingsverlegenheid. Er moet nog veel gebeuren om de persoonsgerichte [benadering] goed uit te laten voeren en bovendien moet de samenwerking tussen alle betrokkenen bevorderd worden.

11.5 Mogelijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we kort in op enkele mogelijke verbeterpunten voor deze maatregel die uit de vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die kunnen leiden tot meer effect van deze maatregel. Aan eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, besteden wij hier geen aandacht. Deze mogelijke aanpassingen zijn een mogelijk startpunt van, een eerste input aan, een gesprek over het vergroten van de effectiviteit van deze maatregel.

157 Abraham et al., 2016:107.

Het Aanjaagteam Verwarde Personen en het daaropvolgende schakelteam zetten landelijk in op hulpverlening en opvang van personen met verward gedrag. Het is mogelijk dat de activiteiten die vanuit dit landelijke initiatief ontplooid zijn ook een positieve invloed hebben op het spoor. Er zijn echter (nog) geen specifieke maatregelen voor het spoor geformuleerd. Gezien de eigen context van het spoor, is het aannemelijk dat het meer specifiek benoemen van maatregelen voor het spoor ertoe leidt dat deze maatregel een grotere positieve invloed op de sociale veiligheid heeft.

11.6 Samenvatting van bevindingen

Voor maatregel 8, inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers, geldt net als voor maatregel 7, dat er (vooralsnog) geen specifieke interventies zijn om overlast op het spoor en stations tegen te gaan. Van een daadwerkelijke implementatie en uitvoering is hier dan ook (nog) geen sprake. Een sleutelrespondent van NS geeft aan dat de eerste concrete plannen nu vorm krijgen.

Tegelijkertijd verklaren veel respondenten dat personen met verward gedrag een probleem vormen op en rond het spoor. Medewerkers ervaren een toename van de problematiek en zeggen dat zij niet goed weten bij wie ze terecht kunnen als zij een persoon met verward gedrag willen overdragen.

We kunnen niet ingaan op de verwachtingen wat betreft de mechanismen achter de maatregel. Die zijn namelijk nog niet opgesteld. Aangezien er nog geen concrete maatregelen zijn geformuleerd of in praktijk gebracht die direct op het spoor zijn gericht, is er geen uitspraak mogelijk over de invloed hiervan op de veiligheid en veiligheidsbeleving op en rond het spoor.

Kortom: maatregel 8 maakt deel uit van de generieke aanpak van personen met verward gedrag. Voor de specifieke aanpak van deze groep op en rond het spoor is pas een begin gemaakt met het ontwikkelen van concrete plannen. Ten tijde van deze evaluatie is er dus nog niets te zeggen over de implementatie, uitvoering en het mechanisme, of over de invloed van deze maatregel op de veiligheid op en rond het spoor.

12 Conclusie

In deze vervolgevaluatie staat het pakket centraal van extra maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de sociale veiligheid op en rond het spoor. Sociale veiligheid in het openbaar vervoer staat al sinds de jaren negentig op de politieke agenda, maar de directe aanleiding voor deze extra en versnelde maatregelen was een ernstig geweldsincident waarbij een NS-conductrice zwaar mishandeld is in de trein. In maart 2015 hebben het Rijk, NS, ProRail en vakbonden acht maatregelen afgesproken om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren:

1. extra ondersteuning op de trein op risicolijnen en risicomomenten;
2. meer cameratoezicht op stations en een proef met beeldschermen;
3. cameratoezicht in treinen;
4. versneld in gebruik nemen van de ov-chipkaarttoegangspoortjes;
5. intensivering van de samenwerking tussen NS en politie;
6. stationsverbod versneld invoeren;
7. lik-op-stukaanpak bij overtredingen;
8. inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers (personen met verward gedrag).

Begin 2016 is in opdracht van het WODC een quickscan uitgevoerd naar de stand van zaken rondom deze maatregelen (implementatie) en de eerste resultaten. Ten tijde van deze quickscan waren de maatregelen echter zeer recent of nog niet (volledig) geïmplementeerd, waardoor er nog weinig uitspraken mogelijk waren over de resultaten van het beleid en het effect op de sociale veiligheid. Om deze reden heeft toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur tijdens het algemeen overleg over sociale veiligheid in het openbaar vervoer van 13 september 2016 aangekondigd dat hij een vervolg op de quickscan zal laten uitvoeren. Het WODC heeft daarop aan het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven om deze vervolgevaluatie uit te voeren.

De vervolgevaluatie kent de volgende probleemstelling:

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de sociale veiligheid op en rond het spoor, hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid zich sinds de invoering van de maatregelen ontwikkeld, en wat is te concluderen over de invloed van de maatregelen?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid op en rond het spoor zich ontwikkeld in de periode 2014 – 2016?
2. Wat is de actuele stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen?¹⁵⁸
3. In hoeverre is de inzet van de acht maatregelen (apart en gezamenlijk) te relateren aan de (eventueel) gevonden ontwikkelingen van de subjectieve en objectieve veiligheid?
4. In hoeverre zijn aanpassingen gewenst om een grotere invloed op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te realiseren?

In dit afsluitende hoofdstuk geven we antwoord op de vier onderzoeksvragen.

12.1 Ontwikkeling sociale veiligheid

Hoewel de directe aanleiding van het maatregelenpakket een ernstig incident van agressie en geweld was, hebben de nieuwe maatregelen een breder doel, namelijk het vergroten van de sociale veiligheid van NS-medewerkers en reizigers. Hierbij gaat het, naast het terugdringen van het aantal fysieke geweldsincidenten, ook om het verhogen

¹⁵⁸ Ten tijde van het veldwerk: februari-mei 2017.

van de objectieve veiligheid in brede zin (aantal incidenten) en het verhogen van de subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoelens). In deze vervolgevaluatie is door het analyseren van verschillende bronnen, zoals incidentenregistraties van NS, interviews met medewerkers en een enquête onder reizigers inzicht gecreëerd in de ontwikkeling van sociale veiligheid op en rondom het spoor tussen 2014 en 2016.

De analyses laten zien dat het aantal geregistreerde incidenten en meldingen van fysieke agressie en geweld tegen NS-personeel is afgenomen tussen 2014 en 2016. Dit is een belangrijke bevinding, aangezien een dergelijk incident de aanleiding was voor het nieuwe maatregelenpakket. De verbetering heeft vooral plaatsgevonden na 22.00 uur in de trein. Bovendien zien we dat het veiligheidsgevoel van reizigers in de afgelopen jaren is verbeterd. Tegelijkertijd is er een toename van geregistreerde incidenten in de volgende categorieën: verbale agressie, diefstal en zakkenrollerij, overlast en vandalisme. Er is tussen 2015 en 2016 geen ontwikkeling geweest in het veiligheidsgevoel van medewerkers van NS.

12.2 Stand van zaken implementatie

Tabel 12.1 vat de bevindingen over de stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen samen. Deze bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op de informatie van sleutelrespondenten: personen die betrokken zijn of waren bij de ontwikkeling of implementatie van de maatregel en respondenten van de vakbonden en de OR.

Uit de samenvatting van de stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen komt een positief beeld naar voren. De eerste zes maatregelen zijn ten tijde van de evaluatie volledig geïmplementeerd, of de implementatie loopt op schema. Bij maatregel 7 gaat het niet strikt om implementatie want de lik-op-stukaanpak betreft al bestaand beleid. Wat betreft maatregel 8 zien we dat landelijk al maatregelen zijn genomen in de aanpak voor personen met verward gedrag. Hoewel deze maatregelen een positieve invloed kunnen hebben op de sociale veiligheid op en rond het spoor, zijn er (nog) geen maatregelen die zich specifiek op het spoor richten. Bij deze maatregel is er daarom nog geen sprake van implementatie.

Tabel 12.1 Samenvatting stand van zaken implementatie

Maatregel	Stand van zaken
1 dubbele bemensing	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
2a cameratoezicht stations	De maatregel is (vertraagd) geïmplementeerd.
2b beeldschermen	De maatregel is uitgevoerd en geëvalueerd.
3 cameratoezicht treinen	De maatregel is gedeeltelijk geïmplementeerd en verdere implementatie verloopt volgens planning.
4 toegangspoortjes	De maatregel is, zover mogelijk, geïmplementeerd.
5 samenwerking NS-politie	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
6 stationsverbod	De maatregel is volgens planning geïmplementeerd.
7 lik op stuk aanpak	Geen sprake van implementatie, het gaat om landelijk beleid.
8 hulp en opvang notoire overlastgevers	Geen sprake van implementatie, het gaat om landelijk beleid.

12.3 Invloed van maatregelen op sociale veiligheid

Tabel 12.2 laat zien in hoeverre het aannemelijk is dat de acht maatregelen op dit moment van invloed zijn op de sociale veiligheid: de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van medewerkers en reizigers. Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van informatie uit de literatuurstudie van de in 2016 uitgevoerde quickscan,¹⁵⁹ de individuele interviews, focusgroepen en van de casusstudies waarvoor we onder andere een reizigersenquête en groepsinterviews op drie stations hebben gehouden.¹⁶⁰

159 Abraham et al., 2016.

160 Sommige van deze maatregelen zijn ten tijde van de evaluatie nog niet (volledig) geïmplementeerd. Doordat we een realistische evaluatiemethode hanteren waarbij we op basis van verschillende bronnen een uitspraak doen over de *aannemelijke* invloed van de maatregelen, heeft dit slechts een beperkte invloed op de bevindingen.

Tabel 12.2 Samenvatting aannemelijke invloed van maatregelen op sociale veiligheid¹⁶¹

Maatregel	invloed op sociale veiligheid
1 dubbele bemensing	Geen eenduidig beeld over invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
2a cameratoezicht stations	Geen eenduidig beeld over invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
2b beeldschermen	Geen invloed op objectieve en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
3 cameratoezicht treinen	Weinig tot geen invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
4 toegangspoortjes	Beperkte invloed op de objectieve veiligheid. Geen invloed op de subjectieve veiligheid van medewerkers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid reizigers.
5 samenwerking NS-politie	Mogelijke positieve invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers. Positieve invloed op subjectieve veiligheid medewerkers.
6 stationsverbod	Weinig tot geen invloed op objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid reizigers en medewerkers.
7 lik-op-stuk aanpak	--*
8 hulp en opvang notoire overlastgevers	--*

--* Hier kunnen we geen uitspraken doen omdat er (nog) geen specifieke maatregelen voor het spoor opgesteld zijn.

Van drie van de negen maatregelen¹⁶² is gebleken het niet aannemelijk is dat ze op dit moment bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid op en rond het spoor. Het gaat om de maatregelen proef beeldschermen (2b), cameratoezicht treinen (3) en versneld invoeren stationsverbod (6). Bij de maatregel beeldschermen (2b) blijkt dit uit een uitvoerige evaluatie van Flight (2016). Bij de maatregel cameratoezicht trein (3) wordt nog weinig invloed verwacht omdat beelden nog niet live uitgekeken kunnen worden. Medewerkers voelen zich nog niet veiliger. Ook heeft deze maatregel een beperkt effect, namelijk alleen op een kleine groep opgespoorde en vervolgd daders

en op rationele daders. De objectieve veiligheid neemt dus niet of nauwelijks toe. Het stationsverbod (6) heeft geen invloed op de sociale veiligheid door het kleine aantal verboden dat is opgelegd en door verschillende knelpunten in de uitvoering.

Bij twee van de negen maatregelen is het niet goed mogelijk om aannemelijk te maken dat ze invloed hebben op de sociale veiligheid op en rond het spoor: de lik-op-stuk aanpak (7) en hulpverlening aan en opvang van notoire overlastgevers (8). Deze maatregelen betreffen meer generiek beleid. Ze zijn weliswaar ook van toepassing op het spoor en in de trein, maar (nog) niet specifiek daarop gericht. Daarom is niet te bepalen in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan de sociale veiligheid op en rond het spoor.

Van vier van de negen maatregelen hebben we op basis van dit onderzoek wel aannemelijk kunnen maken dat ze van invloed zijn op de sociale veiligheid op en rondom het spoor. Het gaat veelal om een effect op maar een enkel element van de sociale veiligheid, meestal het veiligheidsgevoel van de medewerkers. Over de invloed op de objectieve veiligheid en het veiligheidsgevoel van reizigers zijn de bevindingen vaak niet eenduidig. Er kan zowel een positieve, een negatieve als geen invloed zijn. Wel eenduidige invloeden zijn:

- Van de maatregel dubbele bemensing (1) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers.
- Van de maatregel cameratoezicht op stations (2a) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van medewerkers.
- Van de maatregel (versneld) in gebruik nemen van ov-chipkaarttoegangspoortjes (4) is het aannemelijk dat deze een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van reizigers.
- Van de maatregel intensivering samenwerking NS en politie (5) is het mogelijk dat deze een positieve invloed heeft op de objectieve veiligheid en op de subjectieve veiligheid van reizigers. Dit hangt af van de lokale invulling, bijvoorbeeld of de samenwerking leidt tot gezamenlijke acties op 'hot spots' en 'hot times'. Ook is het aannemelijk dat deze maatregel een positieve invloed heeft op de subjectieve veiligheid van medewerkers.

161 We richten ons hierbij op de invloed van de maatregel op zich, niet op het versneld invoeren van de maatregel.

162 We tellen hier maatregel 2b, beeldschermen, als aparte maatregel mee.

Op basis van deze bevindingen concluderen wij dat de invloed van dit maatregelenpakket op de sociale veiligheid op en rond het spoor op dit moment tamelijk beperkt is.

12.4 Kansrijke aanpassingen

In deze paragraaf gaan we in op enkele kansrijke aanpassingen van het maatregelenpakket die uit deze vervolgevaluatie naar voren zijn gekomen en die ervoor zouden kunnen zorgen dat het maatregelenpakket een grotere invloed op de objectieve en subjectieve sociale veiligheid realiseert. Met name de (groeps)interviews en focusgroepen over de knelpunten in de uitvoering en over de werking van de maatregelen hebben hiervoor informatie opgeleverd. Eventuele praktische (on)mogelijkheden van deze aanpassingen, zoals de beschikbare capaciteit, hebben we hierbij niet in overweging genomen. We maken ook geen kosten-batenafweging en kunnen niet vooraf vaststellen in hoeverre er een meer positief resultaat komt. De benoemde mogelijk kansrijke aanpassingen zijn vooral suggesties. Ze zijn bedoeld als mogelijk startpunt voor een gesprek tussen betrokkenen over manieren om de effectiviteit van dit maatregelenpakket te vergroten.

Dubbele bemensing niet beëindigen na een incident

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat als er een incident plaatsvindt bij dubbele bemensing door een hoofdconducteur en een medewerker van Veiligheid & Service (V&S), dit tot gevolg kan hebben dat de medewerker van V&S het traject verlaat. Op dat moment stopt dus de dubbele bemensing. Het zou een verbetering in de uitvoering zijn als de dubbele bemensing niet beëindigd wordt bij een incident, bijvoorbeeld doordat de tweede persoon een andere functie (zoals hoofdconducteur) heeft of door het proces zo in te richten dat de medewerker van V&S de trein niet hoeft te verlaten.

Live uitkijken camerabeelden in treinen

Het zou een verbetering zijn voor de maatregel cameratoezicht in treinen als het mogelijk is de beelden live uit te kijken. In 2017 start een pilot met live uitkijken van camerabeelden in treinen. Het effect van deze aanpassingen op de objectieve veiligheid is

mogelijk beperkt doordat de meeste potentiële plegers zich niet laten afschrikken door camerabeelden en de vervolgte plegers maar een klein deel uitmaken van de gehele groep potentiële plegers. Wel heeft deze aanpassing waarschijnlijk een positieve invloed op het veiligheidsgevoel van medewerkers.

Meer handhaven rondom de poortjes

Uit deze vervolgevaluatie komt naar voren dat de ov-chipkaarttoegangspoortjes een grotere invloed op de sociale veiligheid kunnen hebben als er meer gehandhaafd wordt bij deze poortjes. Vooral het veiligheidsgevoel van medewerkers kan hierdoor toenemen.

Verwachtingen NS en politie beter afstemmen

Wat betreft de intensivering van de samenwerking tussen NS en politie (maatregel 5) blijkt dat er veel verschil is in de lokale invulling. Sommige gebiedsagenten zijn meer aanwezig op het station en hebben meer kennis van het spoor dan andere. En het wisselt per station of de wijkagent aanschuift bij de structurele overleggen met NS. De intensiteit van de samenwerking verschilt dus per station. Hierdoor zal er soms niet aan de verwachting van NS-medewerkers voldaan worden, hetgeen een goede samenwerking bemoeilijkt. Dit speelt ook bij de snelheid waarmee de regionale eenheden reageren op een oproep van een NS-medewerker. Bij urgente situaties, een 'prio-1-melding', komen zij direct, bij minder urgente situaties maken ze een afweging op basis van andere meldingen die bij de regionale eenheid zijn binnengekomen. Niet alle NS-medewerkers hebben hier begrip voor. Door de verwachtingen beter op elkaar af te stemmen is een betere samenwerking tussen NS en politie mogelijk en kan de invloed van deze maatregel op de sociale veiligheid toenemen.

Ontwikkelen van specifieke maatregelen personen verward gedrag voor het spoor

Het Aanjaagteam Verwarde Personen en het daaropvolgende schakelteam zetten landelijk in op hulpverlening aan en opvang van personen met verward gedrag. Het is mogelijk dat de activiteiten die vanuit dit landelijke initiatief ontplooid zijn ook een positieve invloed hebben op het spoor. Er zijn echter (nog) geen specifieke maatregelen voor het

spoor geformuleerd. Gezien de specifieke context van het spoor, is het aannemelijk dat het ontwikkelen van maatregelen specifiek voor het spoor een positieve invloed op de sociale veiligheid heeft.

12.5 Tot slot

Naar aanleiding van een ernstig geweldsincident waarbij een NS-conductrice zwaar mishandeld is in de trein hebben het Rijk, NS, vakbonden en ProRail in maart 2015 acht maatregelen afgesproken om de sociale veiligheid op en rond het spoor te vergroten. Deze vervolgevaluatie laat zien dat de implementatie van deze maatregelen in grote lijnen volgens planning is gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat elke maatregel ook een (positieve) invloed heeft op de sociale veiligheid: de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid van reizigers en medewerkers. Van vier van de maatregelen hebben we op basis van dit onderzoek aannemelijk kunnen maken dat ze een positieve invloed hebben op de sociale veiligheid op en rondom het spoor. Het gaat veelal om een positief effect op maar een enkel element van de sociale veiligheid, meestal het veiligheidsgevoel van de medewerkers. De invloed van dit maatregelenpakket op de sociale veiligheid op en rondom het spoor is op dit moment dus tamelijk beperkt, met name op de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving van reizigers. Deze vervolgevaluatie laat wel enkele kansrijke aanpassingen zien, waarmee het mogelijk lijkt een groter positief effect van een deel van de maatregelen te realiseren.

Literatuuroverzicht

- Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: Onderzoek voor Veilige Publieke Taak, 2007-2009-2011*. Amsterdam: DSP-groep.
- Abraham, M., Egmond, P. van, Roorda, W. & Soomeren, P. van (2016). *Sociale veiligheid op het spoor. Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations*. Amsterdam: DSP-groep.
- Beleids- en Stuurgroep Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer (2009). *Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers. Een maatregelenpakket van de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer*. Den Haag.
- Boelens, J.B., Folkers, N. & Giessen, J-W. van (2007). *Ex-ante evaluatie van de OV-Chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar*.
- Bouwman-Van 't Veer, M., Knijn, T., & Berkel, H. H. A. van (2011). *Activeren door participeren. De meerwaarde van de Wet maatschappelijke ondersteuning voor re-integratie van mensen in de bijstand*. Utrecht: Movisie.
- Byng, R., Norman, I., & Redfern, S. (2005). Using realistic evaluation to evaluate a practice-level intervention to improve primary healthcare for patients with long-term mental illness. *Evaluation*, 11(1), 69-93.
- Dijkma, S. (2016, 26 oktober). *Integraal actieprogramma sociale veiligheid* [kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/26/integraal-actieprogramma-sociale-veiligheid>.
- DOVA (2016). *Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer: Integrale aanpak voor het OV*.
- Farrington, D. P., & Welsh, B. C. (2005). Het belang van experimentele evaluaties in de criminologie. *Justitiële verkenningen*, 3(8), 1.
- Flight, S. (2016). *Evaluatie pilot beeldschermen Den Haag HS en Rotterdam Lombardijen. Eindrapport na drie metingen*.
- Gielen, A. J. (2015). Supporting families of foreign fighters. A realistic approach for measuring the effectiveness. *Journal for Deradicalization*, (2), 21-48.
- Grimmelikhuijsen, S. & Harten, J. van (2016). *Rapportage NS Quickscan – Sociale veiligheidsbeleving (QSV) 1-meting en vergelijking 0-meting*. Utrecht: Universiteit Utrecht, departement Bestuurs – en Organisationswetenschap.
- Kamerstuk 28642, nummer 60, brief aan de Tweede Kamer 12 maart 2015.
- Kamerstuk 28642, nummer 63, brief aan de Tweede Kamer 2 juli 2015.
- Kamerstuk 1106415-161893-CZ, brief aan de Tweede Kamer 7 maart 2017.
- Korsten, A. (2013). *Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*.
- KpVV CROW (2017). *OV-klijnterbarometer 2016: landelijke cijfers*.
- Laan, N., Broekhuizen, J. & Boers, J. (2014). *Monitor Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer*.
- Leemans, G. (2013). *Een realistische evaluatie van het scholenbouwbeleid in Vlaanderen. Logica en coherentie, Effectiviteit, Actiepunten*.
- Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American journal of evaluation*, 24(1), 5-20.
- Manzano-Santaella, A. (2011). A realistic evaluation of fines for hospital discharges: incorporating the history of programme evaluations in the analysis. *Evaluation*, 17(1), 21-36.
- Meet4research (2016). *Veiligheidsbeleving bij dubbele bemensing. Basismeting conducteurs en reizigers 'Live' en 'internet' (management summary)*.
- Meet4research (2016). *Veiligheidsbeleving bij dubbele bemensing. Basismeting reizigers 'Live' en 'internet' najaar 2016*.

Pattyn, V., & Verwey, S. (2014). Beleidsevaluaties tussen methode en praktijk: Naar een meer realistische evaluatiebenadering. *Burger, Bestuur en Beleid. Tijdschrift voor Bestuurskunde en Bestuursrecht*, 8(4), 260-267.

Pawson, R. & Tilly, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londen: Sage.

Pawson, R., & Klein Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's: Een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële verkenningen*, 3(8), 2.

Pawson, R., & Tilley, N. (2004). *Realist evaluation. Monograph prepared for British Cabinet Office*.

Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichhouders en handhavers in het publieke domein*.

Wever, J. & Soomeren, P. van (2002). *NS Safety Case – de verwachte veiligheidseffecten van ET/BTS*.

Wijk, A. van, Ham, T. van, Jager, D. & Bruinsma, M. (2016). *Daders op het spoor*. Arnhem: Bureau Beke.

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

Bijlage A Overzicht leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep

De begeleidingscommissie van dit onderzoek bestond uit:

- Prof. dr. Ko de Ridder, voorzitter, Rijksuniversiteit Groningen (met emeritaat)
- Dr. Lonneke van Noije, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Ir. Harry Derriks, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Drs. Jeanne Derks, DG Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Drs. Lars Heuts, WODC

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

- Jorèl Wever MSc, DG Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Drs. Mark Verstappen, directie openbaar vervoer en spoor, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Michel Bourgonje MBA, Programmamanager Sociale Veiligheid, NS
- Fabian Neves, Landelijk contractmanager afdeling stations, ProRail
- René Tieleman BPA, staf korpsleiding politie

Bijlage B: Overzicht hoofd- en deelvragen

Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de onderstaande probleemstelling:

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de sociale veiligheid op en rond het spoor, hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid zich sinds de invoering van de maatregelen ontwikkeld, en wat is te concluderen over de invloed van de maatregelen?

De probleemstelling is geoperationaliseerd in de volgende onderzoeks – en deelvragen.

1. Wat is de actuele stand van zaken van de implementatie van de acht maatregelen?
 - a. Hoe zien de acht maatregelen eruit (inhoud, vorm, reikwijdte)?
 - b. In hoeverre zijn de acht maatregelen geïmplementeerd?
 - c. In hoeverre heeft de implementatie plaatsgevonden in lijn met de interventielogica?
 - d. In hoeverre zijn de betrokken partijen (NS, ProRail, vakbonden, politie, OM) tevreden over de invulling van de maatregelen in de praktijk?
 - e. In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de samenwerking (voor zover relevant) m.b.t. de implementatie?
 - f. Welke knelpunten hebben de betrokken partijen ervaren bij de implementatie en uitvoering van de maatregelen en hoe is/wordt hiermee omgegaan?
 - g. Welke factoren zijn er te benoemen die verklaren waarom sommige maatregelen wel en sommige maatregelen (nog) niet zijn geïmplementeerd?
 - h. Op welke punten kan de implementatie en uitvoering van de maatregelen verbeterd worden?
2. Hoe heeft de subjectieve en objectieve sociale veiligheid op en rond het spoor zich ontwikkeld in de periode 2014 – 2016?¹⁶³
 - a. Hoe heeft de objectieve veiligheid op en rond het spoor zich ontwikkeld in de periode 2014-2016?
 - b. Hoe heeft de subjectieve veiligheid op en rond het spoor? zich ontwikkeld in de periode 2014 – 2016?
3. In hoeverre is de inzet van de acht maatregelen (apart en gezamenlijk) te relateren aan de (eventueel) gevonden ontwikkelingen van de subjectieve en objectieve veiligheid?
 - a. Wat zijn de resultaten van de ingezette maatregelen? (zowel op basis van kwantitatieve output als ervaringen van betrokkenen)
 - b. Hoe verhouden deze resultaten zich tot de theoretische verwachtingen o.b.v. de quickscan?
 - c. Hoe verhouden deze resultaten zich tot de verwachtingen van de betrokkenen voorafgaand aan de implementatie?
 - d. Welke (context)factoren zijn van invloed op de resultaten van de maatregelen?
 - e. Welke onderliggende mechanismen verklaren de resultaten?
 - f. Hoe verhouden de resultaten zich tot de ontwikkelingen op sociale veiligheid?
 - g. Hoe kan de (mogelijke) invloed van de maatregelen op sociale veiligheid verklaard worden?
4. In hoeverre zijn aanpassingen gewenst om een grotere invloed op de sociale veiligheid te realiseren?
 - a. Welke aanpassingen zijn gewenst in de verdere implementatie van de maatregelen?
 - b. Welke aanpassingen zijn gewenst m.bt. de uitvoering van de maatregelen?
 - c. Welke aanpassingen zijn gewenst m.b.t. de samenwerking tussen de betrokken partijen?
 - d. Welke aanpassingen zijn gewenst m.b.t. mogelijke toekomstige maatregelen?

¹⁶³ Hiermee sluiten we aan bij de quickscan die heeft gekeken naar de periode 2014 (voor de implementatie) – 2015 (gedurende de implementatie).

Bijlage C Methodologische verantwoording

De kern van onze aanpak is dat we verschillende onderzoeksmethoden en databronnen combineren (triangulatie) om de onderzoeksvragen te beantwoorden. We hebben telkens gekeken welke verschillende bronnen er beschikbaar zijn, hoe deze zich tot elkaar verhouden en welke uitspraken er op basis hiervan gedaan kunnen worden om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het onderzoek bestaat uit drie fasen. Hieronder zijn per onderzoeksvraag en fase de methoden aangegeven.

Overzicht Onderzoeksvragen	Fase 1		Fase 2	Fase 3	
	Documenten analyse	Negentien interviews	Analyse beschikbare kwantitatieve gegevens	Drie casusstudies: analyse cijfers, groeps-gesprekken, enquête reizigers	Twee focus groepen
1. Ontwikkeling sociale veiligheid	X		X		
2. Actuele stand van zaken acht maatregelen	X	X		X	X
3. Relatie acht maatregelen en ontwikkelingen sociale veiligheid	X	X		X	X
4. Gewenste aanpassingen		X		X	X

In het onderstaande gaan we nader in op de drie onderzoeksfasen. Ook gaan we kort in op de rol van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

Fase 1: In kaart brengen actuele stand van zaken

In de eerste fase hebben we de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie en uitvoering, inclusief knel – en verbeterpunten, in kaart gebracht aan de hand van interviews en documentenanalyse. Daarnaast hebben we de respondenten gevraagd naar de invloed van de maatregelen op sociale veiligheid. De bevindingen uit fase 1 hebben we gebruikt ter beantwoording van onderzoeksvraag 2, 3 en 4.

Met experts van het ministerie van VenJ, het ministerie van IenM, NS, ProRail, politie, CVOM, OR, vakbonden en reizigersvereniging Rover zijn interviews afgenomen. In totaal hebben we in fase 1 gesproken met 20 respondenten (zie overzicht in bijlage D). Er is gekozen voor respondenten die kennis hebben van de implementatie en uitvoering van één of meerdere maatregelen vanuit een strategisch/beleidsmatig perspectief (zoals bij NS, ProRail, politie en CVOM), en/of respondenten van wie de organisatie betrokken is geweest bij het formuleren van het maatregelenpakket (vakbonden) en die beleidsmatig betrokken zijn (zoals bij de ministeries). Ter aanvulling hebben we respondenten van de OR en reizigersvereniging Rover geïnterviewd, omdat zij een overkoepelend perspectief vanuit de reizigers en werknemers kunnen geven. Met de bovenstaande keuze van respondenten en organisaties hebben we vertegenwoordigers van alle belanghebbende partijen geïnterviewd.

Voor de daadwerkelijke selectie is in eerste instantie contact opgenomen met de contactpersonen die ook voor de quickscan zijn gesproken. Er is gevraagd of zij nog steeds bij de implementatie en uitvoering betrokken zijn of dat er een andere respondent meer van de maatregel afweet. Daarnaast heeft de contactpersoon van ons onderzoek bij NS geholpen bij het vinden van respondenten van de OR en de vakbonden.

De interviews zijn gehouden op een plek naar keuze van de respondent en duurden gemiddeld een tot anderhalf uur. De interviews hadden een semigestructureerd karakter en zijn gehouden aan de hand van een topiclijst. Deze lijst bevatte vragen naar de huidige stand van zaken omtrent de implementatie, hoe de uitvoering verloopt, welke knel – en verbeterpunten de respondenten zien of ervaren, de werking van de maatregel, ervaren resultaten en invloed op sociale veiligheid. De verslaglegging van de interviews is na verwerking aan de respondenten ter accordering voorgelegd. Hierop zijn de verslagen in enkele gevallen aangepast of aangevuld.

In deze eerste fase hebben we ook relevante documenten – van na de quickscan – geanalyseerd. Tijdens een kennismakingsgesprek met contactpersonen voor het onderzoek van NS, ProRail en politie hebben we gevraagd naar eventuele relevante documenten voor deze vervolgevaluatie. Daarnaast hebben we zelf gezocht in openbare bronnen naar relevante documenten. Uit deze zoekslagen is slechts een beperkt aantal documenten naar voren gekomen, zoals de Evaluatie pilot beeldschermen (maatregel 2) en Veiligheidsbeleving bij dubbele bemensing (maatregel 1). Deze documenten hebben we geanalyseerd ter aanvulling op de andere bronnen.

Fase 2 Ontwikkelingen in sociale veiligheid

In de tweede fase van het onderzoek zijn de ontwikkelingen op sociale veiligheid in kaart gebracht (onderzoeksvraag 1). Hierbij maken we een onderscheid tussen objectieve en subjectieve veiligheid en kijken we naar zowel NS-personeel als reizigers. We hebben zowel voor de objectieve als de subjectieve veiligheid gebruikgemaakt van meerdere bronnen die elkaar aanvullen, om de ontwikkelingen op veiligheid zo volledig mogelijk in beeld te brengen.

Om de ontwikkelingen in kaart te brengen hebben we gebruikgemaakt van bestaande bronnen. Dit hebben we gedaan om NS zo min mogelijk te belasten, maar ook om aan te sluiten bij de methodiek van de eerder uitgevoerde quickscan en bestaande meetinstrumenten, zoals de Stationsbelevingsmonitor. Voor de volledigheid combineren we indicatoren uit verschillende registratiesystemen. In de rapportage hebben we de verschillende bronnen duidelijk omschreven in hoofdstuk 2. Voor het bepalen van de indicatoren en het aanleveren van de data hebben we contact gelegd met de data-experts van NS.

Oorspronkelijk wilden we ook gebruikmaken van de aangiftecijfers van de politie. Gedurende het onderzoek bleek dat de politie voor deze evaluatie geen cijfers aan kon leveren over aangiftes van incidenten in de trein en op het station. De politie stelt hierover dat om betrouwbare cijfers aan te leveren over het aantal aangiften onder domicilie van het NS-hoofdkantoor een zoekslag gedaan moet worden in de aangiften. De politie geeft aan op dit moment geen tools te hebben om een dergelijke zoekslag uit te voeren.

Definities en onderzoeksperiode

Voor de definitie van sociale veiligheid sluiten we aan bij de definitie die door DSP is geformuleerd in de quickscan (p.36):

- Objectieve veiligheid: de mate waarin (NS) personeel en reizigers slachtoffer worden van delicten en incidenten.
- Subjectieve veiligheid: het gevoel dat (NS) personeel en reizigers hebben over de veiligheid.

Bij het beschrijven van de ontwikkeling in geregistreerde incidenten maken we onderscheid tussen agressie en geweld (fysiek en verbaal) tegen medewerkers, overlast, diefstal en zakkenrollerij, en vandalisme. Ook beschrijven we de (ontwikkeling in) gevallen van zwartrijden. Voor de vergelijkbaarheid hanteren we dezelfde indeling van incidenten als in de quickscan. Zoals gangbaar als het gaat om veiligheid in het openbaar vervoer, hanteert NS de A-B-C-methodiek bij de registratie van incidenten om te bepalen van welke incidenten sprake is.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Binnen de A-B-C-methodiek kunnen incidenten vallen onder categorie A (strafrecht en APV), B (overtredingen Wet personenvervoer) en C (overtredingen Besluit personenvervoer en huisregels).

Landelijk beeld en ontwikkelingen

De ontwikkelingen in objectieve veiligheid zijn in kaart gebracht met de indicatoren die zijn beschreven in de onderstaande tabel.

Objectieve veiligheid¹⁶⁵

Indicator	Bron	Betreft	Beschrijving	Leverancier
Incidenten	NS-incidenten registratie	Werknemers NS en reizigers	Incidenten die gemeld zijn bij de veiligheidscentrale.	NS
Meldingen	NS-incidenten registratie	NS Reizigers-personeel	Meldingen van agressie en geweld tegen NS Reizigers-personeel die gemeld zijn bij de veiligheidscentrale*.	NS
Uitstellingen van-betaling (UVB's)	Railpocket	Zwartrijders	UVB's die bij controle worden overhandigd aan zwartrijders.	NS

* Van een incident kunnen meerdere meldingen gedaan worden.

Op basis van een analyse van deze indicatoren hebben we voor de periode 2014-2016 beschreven:

- landelijke ontwikkelingen per jaar/kwartaal incidenten totaal;
- landelijke ontwikkeling per jaar/kwartaal uitgesplitst in incidenten;
- landelijke ontwikkeling zwartrijders.

Naast de bovengenoemde landelijke ontwikkelingen, is ook een verdiepende analyse uitgevoerd. Hierin is gekeken naar:

- de ontwikkeling van veiligheid op risicostations en de verdeling naar type delict;
- de ontwikkeling op treinen versus de ontwikkeling op stations naar type delict.

Voor deze verdiepende analyse is gebruikgemaakt van de incidenten die geregistreerd zijn bij de veiligheidscentrale.

Subjectieve veiligheid

Om ontwikkelingen in subjectieve veiligheid te schetsen is gebruikgemaakt van de indicatoren en bronnen in de onderstaande tabel. Er is gebruikgemaakt van bestaande bronnen die inzicht geven in de veiligheidsgevoelens van reizigers en werknemers op stations en in de trein.

Indicator	Bron	Betreft	Beschrijving	Leverancier
Mate waarin het personeel zich veilig voelt	Onderzoek veiligheidsbeleving personeel NS	Werknemers NS	Jaarlijkse monitor die de veiligheidsbeleving van het personeel meet. Respondenten kunnen op een schaal van 1 tot 5 aangeven hoe veilig zij zich voelen in het algemene, in het openbaar vervoer en tijdens hun werk.	Universiteit Utrecht via de NS
Mate waarin conducteurs zich veilig voelen	Onderzoek effecten dubbele bemensing	Conducteurs	Nulmeting onderzoek naar effecten dubbele bemensing. Respondenten kunnen op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe veilig zij zich voelen in het algemene, in het openbaar vervoer en tijdens hun werk.	Meet4Research via de NS
Gemiddeld rapportcijfer veiligheidsbeleving stations van reizigers	StationsbelevingsMonitor	Reizigers	Monitor meet elk kwartaal op een groot aantal stations de waardering van stations door reizigers. Het gemiddeld rapportcijfer veiligheidsbeleving is gebaseerd op twee vragen; ik ervaar de directe omgeving van dit station als prettig, en ik voel me veilig op dit station 's avonds na 19.00 uur.	ProRail
Veiligheidsbeleving in de trein van Reizigers	Klanttevredenheids-onderzoek	Reizigers	Maandelijkse monitor waarin respondenten vier vragen wordt voorgelegd over de sociale veiligheid op het station en in de trein. Zij kunnen hierop een antwoord geven op een schaal van 1 tot 10. Op basis hiervan berekend NS in het klanttevredenheidsonderzoek vervolgens het percentage dat gemiddeld een 7 of hoger geeft.	NS
Veiligheidsbeleving reizigers op stations Almere, Den Haag H.S. en Tilburg	Reizigersonderzoek ten behoeve van de casusstudies	Reizigers	Op drie stations zijn reizigers gevraagd om op een schaal van 1 tot 5 antwoord te geven op de stellingen: "ik voel me over het algemeen veilig in de trein", "ik voel me over het algemeen veilig op dit station", "In hoeverre heeft u zelf zich in de afgelopen 12 maanden in de trein of op het station angstig gevoeld, omdat u slachtoffer zou kunnen worden van bijvoorbeeld zakkenrollerij, agressief gedrag of van iemand die u lastig valt?"	Mobiel Centre i.o.v. Verwey-Jonker Instituut

Op basis van een analyse van de bovenstaande indicatoren hebben we voor zover beschikbaar beschreven voor 2014-2016:

- ontwikkeling in veiligheidsgevoelens van werknemers NS;
- ontwikkeling in veiligheidsgevoelens van reizigers.

¹⁶⁵ Oorspronkelijk wilden we ook aangiftecijfers van de politie analyseren. De politie heeft echter aangegeven dat ze hier geen cijfers over kunnen aanleveren, omdat hiervoor niet specifiek in velden kan worden gezocht in BVH, het bedrijfsprocessensysteem van de politie. De velden zijn ook niet altijd ingevuld en het is niet meer mogelijk om op het adres van NS te zoeken waar werknemers van NS aangifte onder doen (onder domicilie).

Fase 3 Werking en invloed van de maatregelen

In de derde fase van deze vervolgevaluatie hebben we drie casussen onderzocht en focusgroepen georganiseerd. De casusstudies en focusgroepen zijn een verdieping in het onderzoek, waardoor we de perspectieven van betrokken medewerkers op specifieke stations en uitvoerende werknemers erbij konden betrekken. Als startpunt van de analyse van de werking en invloed van de maatregelen maken we gebruik van de mechanismen die in de quickscan over de werking van de verschillende maatregelen geformuleerd zijn. Ook besteden we aandacht aan de bevindingen uit de literatuurstudie van de quickscan.

In het onderstaande gaan we nader in op de verdiepende casusstudies en de focusgroepen die ten behoeve van de huidige vervolgevaluatie zijn uitgevoerd.

Verdiepende casusstudies (n=3)

De casusstudies hebben we gebruikt om op stationsniveau in kaart te brengen hoe de implementatie en uitvoering van de maatregelen verloopt, en welke resultaten de betrokkenen ervaren. Deze casusstudies hebben we uitgevoerd, omdat per station de omgevingscontext, de mate van implementatie en wijze van uitvoering kan verschillen en dit invloed kan hebben op de ervaren resultaten.

De keuze voor de casussen is gemaakt door de begeleidingscommissie op de startbijeenkomst. Ter voorbereiding hebben we vier criteria geformuleerd voor de selectie. Dit zijn:

1. veel geregistreerde incidenten;
2. hoog onveiligheidsgevoel van reizigers;
3. hoog onveiligheidsgevoel van NS-medewerkers;
4. meerdere maatregelen zijn geïmplementeerd.

Op basis van de informatie uit de quickscan hebben we gekeken welke stations in aanmerking kunnen komen voor de casusstudie.¹⁶⁶ Voor criteria 1 en 2 hebben we

gekeken naar de zogenaamde risicostations: stations die door de NS zo zijn benoemd wegens het aantal incidenten dat hier plaatsvindt en het aantal zwartrijders. Dit zijn ook de stations waar de gebiedsagenten voor worden ingezet (maatregel 5). Voor criterium 3 is gekeken naar wat er in de quickscan bekend is over de implementatie op specifieke stations en lijnen. In de onderstaande tabel is de implementatie op stations en lijnen weergegeven.

Tabel: Overzicht implementatie maatregelen op stations en lijnen

1 Extra ondersteuning risicolijnen en risicomomenten	Twee nachtnetlijnen Randstad Brabants nachtnet
2a Meer cameratoezicht	Almere Centraal, Gouda, Rotterdam-Alexander, Sneek, Amsterdam Sloterdijk, Leeuwarden, Rotterdam Zuid, Tilburg, Culemborg, Maastricht, Roosendaal, Zaandam.
2b Proef met beeldschermen	Den Haag H.S. Rotterdam Lombardije
3 Cameratoezicht in treinen	Ten tijde van de Quickscan was 28% (181) van de treinen uitgerust met camera's. Specifieke lijnen zijn niet bekend.
4 Versneld in gebruik nemen toegangspoorlijnen	Amsterdam Lelylaan, Diemen-Zuid, Hoofddorp, Rotterdam-Blaak, Amsterdam Muiderpoort, Gouda, Utrecht Overvecht, Rotterdam Centraal, Delft, Hilversum, Roosendaal.
5 Intensivering samenwerking NS politie. Hiervoor is gekeken naar stations waar gebiedsagenten voor worden ingezet.	Alkmaar, Den Bosch, Enschede, Schiphol, Almere Centrum, Den Haag Centraal, Leiden, Tilburg, Amersfoort, Den Haag H.S., Maastricht, Utrecht Centraal, Amsterdam Centraal, Deventer, Nijmegen, Zwolle, Arnhem, Dordrecht, Roosendaal, Breda, Eindhoven Centraal, Rotterdam Centraal.
6 Stationsverbod versneld invoeren	Landelijk ingevoerde maatregel
7 'Lik op stuk' aanpak bij overtredingen	Landelijke werkwijze
8 Inzet op hulpverlening en opvang notoire overlastgevers	Ten tijde van de Quickscan nog niet concreet toegepast op stations/lijnen

Op basis van deze informatie hebben we vervolgens gekeken op welke stations meerdere maatregelen zijn toegepast. Hierbij hebben we niet gekeken naar maatregel 3, 6, 7 en 8, omdat deze niet op specifieke stations toegepast zijn, maar in principe van toepassing zijn op alle cases. We hebben hierbij gekozen voor stations in plaats van lijnen, omdat hier meer maatregelen op van toepassing zijn die we per casus kunnen bekijken.

¹⁶⁶ Hier is voor gekozen, zodat we gezien de korte looptijd van het onderzoek snel kunnen beginnen met het leggen van contacten en het maken van afspraken voor de casestudies.

Voor de keuze voor de casussen hebben we vervolgens de volgende stations aan de begeleidingscommissie voorgelegd:

1. **Den Haag H.S. en Rotterdam Lombardije.** Op deze twee stations vindt de proef met de beeldschermen plaats (maatregel 2b). De stations zijn hiervoor geselecteerd door veiligheidsexperts van ProRail en NS op basis van problemen met jeugd, rondhangend uitgaanspubliek en overlast van zwervers en anderen.¹⁶⁷ Hiermee voldoen deze casussen aan criteria 1 en 2. Deze casussen voldoen ook aan criterium 3, omdat ze een vergelijkbare uitgangspositie hebben. Beide stations hebben ook cameratoezicht (dit was al aanwezig). Den Haag H.S. is een risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5).
2. **Almere Centrum.** Almere is een risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5) en heeft cameratoezicht gekregen n.a.v. maatregel 2a. Almere had voor de implementatie van de maatregelen al toegangspoortjes.
3. **Rotterdam Centraal.** Rotterdam Centraal is een risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5) en heeft versneld poortjes in gebruik genomen n.a.v. maatregel 4. Op Rotterdam Centraal was cameratoezicht al aanwezig voor de maatregelen.
4. **Tilburg.** Tilburg is een risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5). Daarnaast heeft Tilburg cameratoezicht gekregen n.a.v. maatregel 2. Op Tilburg waren de poortjes al in gebruik genomen.

Tijdens de bijeenkomst met de begeleidingscommissie is gekozen voor de stations Den Haag H.S., Almere Centrum en Tilburg, waarbij we bij elk station ook een baanvak (traject) meenemen in onze analyse.

In de casusstudies hebben we gebruikgemaakt van triangulatie door zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden en verschillende bronnen voor de analyse te gebruiken. Per casus zijn de geregistreerde incidenten geanalyseerd van zowel op het station als op het bijbehorende traject. Daarnaast is een groepsinterview gehouden met professionals die op het station actief zijn (zoals de stationsmanager, de securitymanager en de

gebiedsagent) om in kaart te brengen in hoeverre de maatregelen zijn geïmplementeerd, hoe ze werken en welke resultaten de betrokkenen ervaren. Het groepsgesprek vond plaats op een locatie naar keus van de respondenten en aan de hand van een topic list. Naar afloop is de verslaglegging aan de respondenten toegestuurd ter accordering.

Ter aanvulling is op elk station een reizigersenquête afgenomen op de weekendavonden. Op de drie stations van de casusstudies hebben we reizigers gevraagd naar hun ervaringen met de maatregelen middels een korte enquête. De reizigers zijn bevraagd over hun ervaringen op de specifieke locatie, waarbij zowel werd gevraagd naar hun veiligheidsgevoel als naar de kennis van en ervaring met de verschillende maatregelen. Deze data is aanvullend op de overige informatie die we verzamelden in de casusstudies, zoals het aantal maatregelen dat is ingevoerd en de geregistreerde incidenten.

De enquêtes zijn afgenomen op de drie stations op de vrijdag – en zaterdagavond van 22.00 tot 02.00 uur. Hier is voor gekozen, omdat dit de risicotijdstippen zijn als het gaat om sociale (on)veiligheid. Het streven was om per meetmoment 50 respondenten per station deel te laten nemen. In de onderstaande tabel zijn de aantallen per locatie af te lezen. In totaal hebben 279 respondenten de vragenlijst ingevuld.

Tabel: Overzicht respondenten naar locatie

Datum	Almere centrum		Tilburg Centraal		Den Haag H.S.	
	N	%	N	%	N	%
Vrijdag 21 april	50	50,5	49	50,0	42	51,2
Zaterdag 22 april	49	49,5	49	50,0	40	48,8
Totaal	99	100	98	100	82	100

Voor het uitvoeren van het veldwerk is de samenwerking gezocht met onderzoeksbureau Mobiel Centre; dit is gespecialiseerd in marktonderzoek en heeft de enquêtes op de stations afgenomen. De reizigers hebben op de stations een papieren vragenlijst gekregen en deze na invulling ingeleverd bij de interviewers. De vragenlijst en uitkomsten zijn te vinden in bijlage F. De interviewers hebben aselect respondenten gekozen

¹⁶⁷ Zie Abraham et al., 2016:64.

op de verschillende locaties. Hoewel we vanwege een relatief beperkt budget voor dit onderzoeksdeel geen representativiteit nastreven, draagt deze random selectie van respondenten wel bij aan de representativiteit van de onderzoeksgroep.¹⁶⁸ Door het uitdelen van vragenlijsten die de respondenten zelf invullen is bias door de interviewer (sociaal wenselijke antwoorden) zoveel mogelijk voorkomen.

Focusgroepen (n=2)

Naast de casusstudies zijn in deze derde fase van het onderzoek twee focusgroepen georganiseerd met uitvoerende werknemers: hoofdconducteurs, medewerkers Veiligheid & Service, medewerkers Tickets & Service en gebiedsagenten. Er is gekozen voor deelnemers van verschillende functies die in de uitvoering te maken (kunnen) hebben met de maatregelen en eventuele effecten. Met de selectie van verschillende functies is gestreefd om vanuit verschillende perspectieven mogelijke effecten in kaart te brengen. In totaal hebben 12 personen deelgenomen aan de focusgroepen (zie bijlage D voor een overzicht naar functie en organisatie).

Het doel van de focusgroepen was om met betrokkenen in de uitvoering te spreken over hun ervaring met de maatregelen, of en hoe de maatregelen werken, hoe dit komt, welke effecten zij ervaren en welke aanpassingen wenselijk zijn. Door het perspectief van de uitvoering mee te nemen hebben we op drie verschillende niveaus de ervaring van experts en betrokkenen geïnventariseerd.

De focusgroepen zijn georganiseerd door NS en hebben plaatsgevonden bij het Verwey-Jonker Instituut en het hoofdkantoor van NS en duurden ongeveer twee uur. De focusgroepen hadden het karakter van een gestructureerde en inhoudelijke dialoog, waarbij in elke sessie alle maatregelen afzonderlijk besproken zijn. Daarnaast is de deelnemers gevraagd naar onderlinge verbanden en effecten van het maatregelenpakket in zijn geheel.

Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie. Deze commissie (zie bijlage A voor de samenstelling) is driemaal bijeengekomen. De eerste keer om de onderzoeksopzet nader door te spreken, de tweede keer stonden de tussentijdse bevindingen centraal, de derde keer is de conceptrapportage besproken.

De conceptrapportage is ter controle voorgelegd aan een klankbordgroep (zie bijlage A voor de samenstelling). Aan de leden van de klankbordgroep is gevraagd om de conceptrapportage te controleren op feitelijke onjuistheden. Daarnaast hebben de leden van de klankbordgroep ook andere feedback kunnen geven op de conceptrapportage. Deze feedback is besproken tijdens een bijeenkomst.

Na verwerking van de door de begeleidingscommissie en klankbordgroep gemaakte opmerkingen op de eerste conceptrapportage is de rapportage nog tweemaal voor commentaar voorgelegd aan zowel de klankbordgroep als de begeleidingscommissie. Ook de in deze twee ronde gemaakte opmerkingen zijn verwerkt.

¹⁶⁸ We kunnen overigens niet vaststellen hoe representatief onze onderzoeksgroep is, omdat dit vraagt om informatie per station over de achtergrondkenmerken van de reizigers op weekenddagen na 22.00 uur. Deze informatie is niet beschikbaar.

Bijlage D Overzicht respondenten

Interviews sleutelrespondenten

Adviseurs		
Beleidsadviseurs	Ministerie I&M	2
Beleidsadviseurs	Ministerie V&J	2
Programmamanager Sociale Veiligheid	NS	1
Schakelteam personen met verward gedrag	Ministerie V&J	1
Accountmanager Security Operation Center (SOC)	NS	1
Programmamanager Beheerste Toegang Station (BTS)	NS	1
Beleidsadviseur security	NS	1
Landelijk contractmanager afdeling stations	ProRail	1
OR-leden	NS	3
Vakbondsleden	FNV, CNV, VVMC	4
Adviseur Beleid en Ontwikkeling	Politie	1
Gebiedsagent	Politie	1
Coördinerend beleidsadviseur parket CVOM	OM	1
Directeur Rover	Rover	1
Totaal		21

Groepsinterviews casusstudies

Functie	Organisatie	Aantal
Stationsmanagers	NS	3
Security managers	NS	3
Teamleider V&S	NS	1
Accountmanager cameratoezicht	Gemeente	1
Gebiedsagenten	Politie	3
Totaal		11

Focusgroepen

Functie	Organisatie	Aantal
Hoofdconducteurs	NS	2
Medewerkers Ticket en Service	NS	4
Medewerkers Veiligheid en Service	NS	4
Gebiedsagenten	Politie	2
Totaal		12

Bijlage E Tabellenoverzicht

hoofdstuk 2

Aantal feitelijke incidenten NS 2014-2016 volgens ABC-methodiek

Categorie	Melding soort	Totaal 2014	Totaal 2015	Totaal 2016
A1	Lichamelijk geweld medewerkers	469	406	236
A1	Lichamelijk geweld reizigers	174	149	165
A2	Bedreiging reiziger met wapen	30	30	24
A2	Diefstal met geweld of bedreiging	47	26	29
A2	Dreigen medewerker met wapen	35	31	20
A3	Bedreigen medewerker	314	317	349
A3	Bedreiging reiziger zonder wapen	58	66	62
A4	Diefstal zonder geweld of bedreiging	1357	1271	1649
A4	Zakkenrollerij	268	612	457
A5	Drugs – en drankoverlast	343	303	253
A6	Graffiti	195	210	206
A6	Vernieling	293	349	369
A7	Bespugen medewerker	124	92	95
A7	Bespugen reiziger	13	17	11
A7	Trekken/Duwen medewerker <i>(Nieuwe categorie per vierde kwartaal 2015)</i>		15	228
A7	Vechtpartijen	365	308	373
B1	Beledigen medewerker	1096	1159	417
B1	Verbale agressie tegen reiziger	148	168	187
B2	Lastig vallen, treiteren, pesten medewerker		89	981

Categorie	Melding soort	Totaal 2014	Totaal 2015	Totaal 2016
B2	Onenigheid reizigers/ lastig vallen reizigers	521	685	668
B4	Baldadigheid/hinderlijk gedrag	658	920	1112
B4	Bedelen/muzikanten/zwerver	1762	2718	5925
B4	Drugs – en drankoverlast	1409	1565	1827
B4	Onzedelijk gedrag	185	251	262
C1	Overtreden huisregels	2254	2576	2814

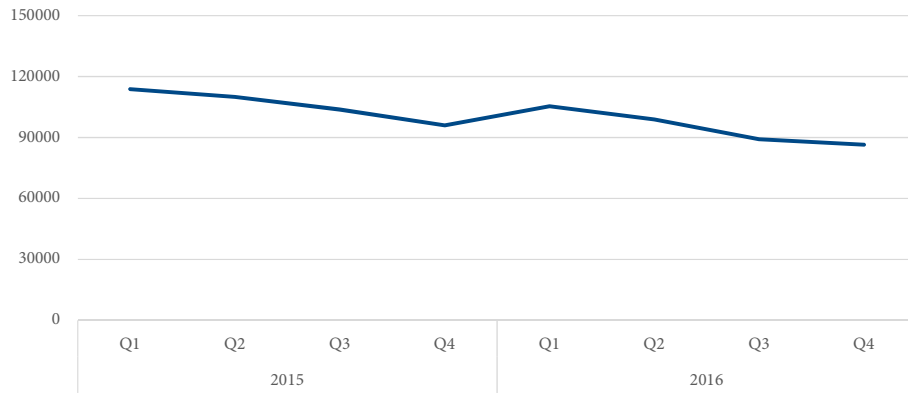
Indeling ABC-incidenten

Agressie en geweld, verbaal	B2 lastig vallen, treiteren, pesten medewerker B1 beledigen medewerker A3 bedreigen medewerker
Agressie en geweld, fysiek	A1 lichamelijk geweld medewerkers A7 trekken/duwen medewerker A2 dreigen medewerker met een wapen A7 bespugen medewerker
Diefstal/zakkenrollerij	A4 diefstal/beroving (diefstal zonder geweld of bedreiging en zakkenrollerij) A2 diefstal met geweld of bedreiging
Overlast	B4 bedelen/muzikanten/zwervers A5+B4 drugs – en drankoverlast C1 + C2 overtreden huisregels B4 baldadigheid/hinderlijk gedrag B4 onzedelijk gedrag
Vandalisme	A6 vernieling, graffiti
Zwartrijden	Uitgeschreven documenten in railpocket UVB's

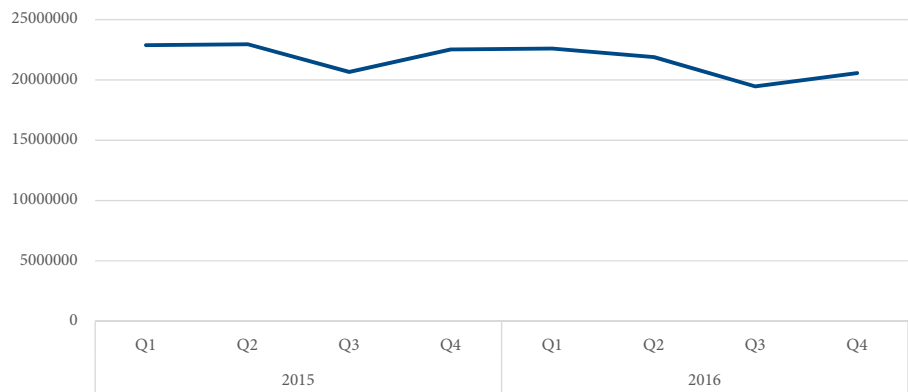
Ontwikkeling van aantal UVB's en MCL tussen 2015 en 2016

	UVB	MCL
2015	423.579	89.042.931
2016	379.928	84.523.526
ontwikkeling in %	-10,3	-5,1

Figuur ontwikkeling aantal UVB's



Figuur ontwikkeling aantal MCL-scans



Bijlage F Tabellenoverzicht reizigersonderzoek

Datum:

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
donderdag 20 april								
vrijdag 21 april	50	50,5	49	50	42	51,2	141	50,5
zaterdag 22 april	49	49,5	49	50	40	48,8	138	49,5
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

Geslacht:

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
man	46	46,5	46	46,9	42	51,2	134	48
vrouw	53	53,5	52	53,1	40	48,8	145	52
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

Respondent dronken, onder invloed o.i.d.

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
wel			2	2	9	11	11	3,9
niet	99	100	96	98	73	89	268	96,1
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

5. 1. Ik voel me over het algemeen veilig in de trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	3	3	6	6,1	1	1,2	10	3,6
niet eens	6	6,1	3	3,1	3	3,7	12	4,3
niet eens, niet oneens	6	6,1	9	9,2	2	2,4	17	6,1
eens	63	63,6	46	46,9	50	61	159	57
helemaal eens	21	21,2	34	34,7	25	30,5	80	28,7
n.v.t.					1	1,2	1	0,4
toga								
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

5. 2. Ik voel me over het algemeen veilig op dit station

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	5	5,1	5	5,1	3	3,7	13	4,7
niet eens	10	10,1	3	3,1	7	8,5	20	7,2
niet eens, niet oneens	18	18,2	11	11,2	9	11	38	13,6
eens	49	49,5	47	48	36	43,9	132	47,3
helemaal eens	15	15,2	24	24,5	23	28	62	22,2
n.v.t.	1	1	2	2	1	1,2	4	1,4
toga	1	1	6	6,1	3	3,7	10	3,6
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

6. Angstig gevoeld 1.in de trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet angstig	49	49,5	47	48	42	51,2	138	49,5
	33	33,3	26	26,5	24	29,3	83	29,7
	10	10,1	17	17,3	8	9,8	35	12,5
	5	5,1	8	8,2	6	7,3	19	6,8
heel erg angstig	2	2					2	0,7
n.v.t.					1	1,2	1	0,4
toga					1	1,2	1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

6. Angstig gevoeld 2.op een station

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
heel kleine kans	34	34,3	35	35,7	36	43,9	105	37,6
	33	33,3	33	33,7	25	30,5	91	32,6
	15	15,2	18	18,4	12	14,6	45	16,1
	10	10,1	5	5,1	4	4,9	19	6,8
heel grote kans	3	3	2	2	1	1,2	6	2,2
n.v.t.					1	1,2	1	0,4
toga	4	4	5	5,1	3	3,7	12	4,3
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

7. Kans op 1.in de trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
heel kleine kans	35	35,4	29	29,6	26	31,7	90	32,3
	33	33,3	38	38,8	32	39	103	36,9
	16	16,2	21	21,4	14	17,1	51	18,3
	7	7,1	9	9,2	4	4,9	20	7,2
heel grote kans	7	7,1	1	1	3	3,7	11	3,9
n.v.t.	1	1			3	3,7	4	1,4
toga								
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

7. Kans op 2.op een station

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
heel kleine kans	27	27,3	23	23,5	19	23,2	69	24,7
	28	28,3	34	34,7	33	40,2	95	34,1
	22	22,2	25	25,5	16	19,5	63	22,6
	11	11,1	11	11,2	6	7,3	28	10
heel grote kans	7	7,1	1	1	3	3,7	11	3,9
n.v.t.	2	2			3	3,7	5	1,8
toga	2	2	4	4,1	2	2,4	8	2,9
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

8. Hoe vaak reist u op donderdag tot en met zondag na 22.00 uur met de trein?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
(bijna) elke dag	10	10,1	2	2	8	9,8	20	7,2
2 – 3 keer per week	25	25,3	9	9,2	12	14,6	46	16,5
1 keer per week	21	21,2	23	23,5	18	22	62	22,2
1 keer per maand	15	15,2	30	30,6	20	24,4	65	23,3
een paar keer per jaar	12	12,1	13	13,3	11	13,4	36	12,9
(bijna) nooit	15	15,2	21	21,4	13	15,9	49	17,6
toga	1	1					1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

9. 1. Na 22.00 is er buiten de machinist een andere medewerker van de NS, zoals een conducteur of een medewerker Veiligheid en Service, aanwezig in de trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
vaak	23	27,4	15	19,5	12	17,4	50	21,7
soms	42	50	31	40,3	34	49,3	107	46,5
(bijna) nooit	10	11,9	11	14,3	13	18,8	34	14,8
weet niet	8	9,5	20	26	9	13	37	16,1
toga	1	1,2			1	1,4	2	0,9
Totaal ondervraagden	84	100	77	100	69	100	230	100

9. 2. Na 22.00 komt een medewerker van de NS zoals een conducteur of een medewerker Veiligheid en Service, langs in de trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
vaak	13	15,5	5	6,5	6	8,7	24	10,4
soms	42	50	36	46,8	30	43,5	108	47
(bijna) nooit	18	21,4	18	23,4	27	39,1	63	27,4
weet niet	9	10,7	17	22,1	6	8,7	32	13,9
toga	2	2,4	1	1,3			3	1,3
Totaal ondervraagden	84	100	77	100	69	100	230	100

10. 1. Ik voel me na 22.00 veiliger in de trein als er buiten de machinist nog een medewerker van NS in de trein aanwezig is

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	6	6,1	5	5,1	2	2,4	13	4,7
niet eens	6	6,1	3	3,1	6	7,3	15	5,4
niet eens, niet oneens	11	11,1	20	20,4	12	14,6	43	15,4
eens	44	44,4	35	35,7	36	43,9	115	41,2
helemaal eens	25	25,3	23	23,5	23	28	71	25,4
weet niet n.v.t.	6	6,1	5	5,1	3	3,7	14	5
toga	1	1	7	7,1			8	2,9
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

10. 2. Ik voel me na 22.00 veiliger in de trein als er twee medewerkers van de NS langskomen in plaats van wanneer er één medewerker langskomt

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	3	3	5	5,1	5	6,1	13	4,7
niet eens	11	11,1	14	14,3	11	13,4	36	12,9
niet eens, niet oneens	25	25,3	31	31,6	17	20,7	73	26,2
eens	30	30,3	26	26,5	22	26,8	78	28
helemaal eens	21	21,2	10	10,2	23	28	54	19,4
weet niet n.v.t.	8	8,1	5	5,1	4	4,9	17	6,1
toga	1	1	7	7,1			8	2,9
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

11. Op dit station is cameratoezicht aanwezig, wist u dat?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ja	72	72,7	55	56,1	70	85,4	197	70,6
nee	27	27,3	39	39,8	12	14,6	78	28
toga			4	4,1			4	1,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

12. Op dit station zijn beeldschermen aanwezig die laten zien wat de camera's registreren. Wist u dat?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja					56	68,3	56	68,3
Nee					26	31,7	26	31,7
toga								
Totaal ondervraagden					82	100	82	100

13. Ik voel me veiliger door het cameratoezicht op dit station

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	4	4	13	13,3	4	4,9	21	7,5
niet eens	21	21,2	18	18,4	19	23,2	58	20,8
niet eens, niet oneens	21	21,2	22	22,4	17	20,7	60	21,5
eens	42	42,4	34	34,7	24	29,3	100	35,8
helemaal eens	8	8,1	9	9,2	15	18,3	32	11,5
weet niet n.v.t.	3	3	1	1	3	3,7	7	2,5
toga			1	1			1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

14. In sommige treinen is cameratoezicht aanwezig, wist u dat?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ja	55	55,6	34	34,7	24	29,3	113	40,5
Nee	41	41,4	54	55,1	53	64,6	148	53
toga	3	3	10	10,2	5	6,1	18	6,5
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

15. Als ik weet dat er cameratoezicht in mijn trein is, voel ik me daardoor veiliger.

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	3	3	15	15,3	5	6,1	23	8,2
niet eens	23	23,2	18	18,4	17	20,7	58	20,8
niet eens, niet oneens	31	31,3	26	26,5	24	29,3	81	29
eens	32	32,3	25	25,5	23	28	80	28,7
helemaal eens	7	7,1	13	13,3	10	12,2	30	10,8
weet niet n.v.t.	3	3			3	3,7	6	2,2
toga			1	1			1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

16. Ik voel me veiliger door de OV-poortjes op dit station.

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
helemaal niet eens	12	12,1	13	13,3	10	12,2	35	12,5
niet eens	21	21,2	22	22,4	21	25,6	64	22,9
niet eens, niet oneens	20	20,2	32	32,7	22	26,8	74	26,5
eens	40	40,4	21	21,4	24	29,3	85	30,5
helemaal eens	6	6,1	8	8,2	5	6,1	19	6,8
weet niet n.v.t.			1	1			1	0,4
toga			1	1			1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

17.1. NS medewerkers die na 22.00 met zijn tweeën in de trein langskomen

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
veel meer overlast en criminaliteit			1	1	1	1,2	2	0,7
iets meer overlast en criminaliteit	4	4	2	2	2	2,4	8	2,9
geen verandering	18	18,2	16	16,3	13	15,9	47	16,8
iets minder overlast en criminaliteit	43	43,4	45	45,9	35	42,7	123	44,1
veel minder overlast en criminaliteit	24	24,2	20	20,4	21	25,6	65	23,3
weet niet	10	10,1	13	13,3	10	12,2	33	11,8
toga			1	1			1	0,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

17.2. Cameratoezicht op een station

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
veel meer overlast en criminaliteit	2	2	2	2	1	1,2	5	1,8
iets meer overlast en criminaliteit	3	3	2	2			5	1,8
geen verandering	26	26,3	30	30,6	22	26,8	78	28
iets minder overlast en criminaliteit	50	50,5	36	36,7	31	37,8	117	41,9
veel minder overlast en criminaliteit	14	14,1	11	11,2	18	22	43	15,4
weet niet	3	3	14	14,3	10	12,2	27	9,7
toga	1	1	3	3,1			4	1,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

17.3. Cameratoezicht in een trein

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
veel meer overlast en criminaliteit	4	4	2	2	1	1,2	7	2,5
iets meer overlast en criminaliteit	3	3			1	1,2	4	1,4
geen verandering	29	29,3	31	31,6	29	35,4	89	31,9
iets minder overlast en criminaliteit	41	41,4	36	36,7	25	30,5	102	36,6
veel minder overlast en criminaliteit	16	16,2	12	12,2	16	19,5	44	15,8
weet niet	5	5,1	14	14,3	10	12,2	29	10,4
toga	1	1	3	3,1			4	1,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

17.4. Werkende OV-poortjes (inchecken is nodig om poortje te openen)

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
veel meer overlast en criminaliteit	1	1	1	1			2	0,7
iets meer overlast en criminaliteit	5	5,1	4	4,1	2	2,4	11	3,9
geen verandering	26	26,3	30	30,6	21	25,6	77	27,6
iets minder overlast en criminaliteit	44	44,4	37	37,8	34	41,5	115	41,2
veel minder overlast en criminaliteit	19	19,2	12	12,2	18	22	49	17,6
weet niet	4	4	11	11,2	6	7,3	21	7,5
toga			3	3,1	1	1,2	4	1,4
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

18. Bent u in de afgelopen 12 maanden zelf wel eens in een onveilige situatie terecht gekomen of slachtoffer geworden van bijvoorbeeld agressie of een zakkenroller in de trein of op een station?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ja, ... keer	10	10,1	8	8,2	5	6,1	23	8,2
Nee	87	87,9	89	90,8	75	91,5	251	90
wil ik niet zeggen	1	1	1	1	1	1,2	3	1,1
toga	1	1			1	1,2	2	0,7
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

ja, ... keer

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1	5	50	5	62,5	2	40	12	52,2
2			2	25	1	20	3	13
3	2	20			1	20	3	13
15	1	10					1	4,3
toga	2	20	1	12,5	1	20	4	17,4
Totaal ondervraagden	10	100	8	100	5	100	23	100

19. Zo ja, wanneer gebeurde dit voor het laatst?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
korter dan een maand geleden	4	33,3	1	11,1	1	14,3	6	21,4
langer dan een maand geleden	6	50	7	77,8	5	71,4	18	64,3
toga	2	16,7	1	11,1	1	14,3	4	14,3
Totaal ondervraagden	12	100	9	100	7	100	28	100

20. Kunt u kort vertellen wat er gebeurd is?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ja, namelijk	5	41,7	5	55,6	5	71,4	15	53,6
wil ik niet	5	41,7	4	44,4	1	14,3	10	35,7
heb ik nu geen tijd voor	1	8,3					1	3,6
toga	1	8,3			1	14,3	2	7,1
Totaal ondervraagden	12	100	9	100	7	100	28	100

21. Hoe vaak reist u met de trein?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
(bijna) elke dag	40	40,4	25	25,5	33	40,2	98	35,1
2 – 3 keer per week	23	23,2	29	29,6	14	17,1	66	23,7
1 keer per week	16	16,2	14	14,3	16	19,5	46	16,5
1 keer per maand	9	9,1	9	9,2	10	12,2	28	10
een paar keer per jaar	7	7,1	15	15,3	5	6,1	27	9,7
(bijna) nooit	3	3	6	6,1	3	3,7	12	4,3
toga	1	1			1	1,2	2	0,7
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

22. Hoe vaak komt u op dit station?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
(bijna) elke dag	34	34,3	22	22,4	28	34,1	84	30,1
2 – 3 keer per week	28	28,3	23	23,5	13	15,9	64	22,9
1 keer per week	11	11,1	14	14,3	13	15,9	38	13,6
1 keer per maand	10	10,1	13	13,3	10	12,2	33	11,8
een paar keer per jaar	9	9,1	15	15,3	7	8,5	31	11,1
(bijna) nooit	6	6,1	11	11,2	10	12,2	27	9,7
toga	1	1			1	1,2	2	0,7
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

23. Reist u meestal voor werk, studie of voor andere redenen?

	Almere Centraal		Tilburg Centraal		Den Haag HS		Totaal onder- vraagden	
	N	%	N	%	N	%	N	%
werk,studie	55	55,6	36	36,7	37	45,1	128	45,9
even vaak voor werk, studie als voor andere redenen	16	16,2	16	16,3	10	12,2	42	15,1
vooral voor andere redenen	24	24,2	46	46,9	34	41,5	104	37,3
toga	4	4			1	1,2	5	1,8
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

24. wat is uw leeftijd?

	N	%	N	%	N	%	N	%
14			1	1			1	0,4
16			1	1			1	0,4
17	6	6,1	1	1	1	1,2	8	2,9
18	6	6,1	2	2			8	2,9
19	7	7,1	4	4,1	2	2,4	13	4,7
20	6	6,1	6	6,1	3	3,7	15	5,4
21	3	3	6	6,1	5	6,1	14	5
22	5	5,1	7	7,1	7	8,5	19	6,8
23	8	8,1	7	7,1	5	6,1	20	7,2
24			3	3,1	7	8,5	10	3,6
25	2	2	3	3,1	5	6,1	10	3,6
26	4	4	2	2	5	6,1	11	3,9
27	3	3	8	8,2	3	3,7	14	5
28	2	2	2	2	3	3,7	7	2,5
29	4	4	6	6,1	3	3,7	13	4,7
30	2	2	1	1	6	7,3	9	3,2
31			2	2	1	1,2	3	1,1
32	1	1	3	3,1			4	1,4
33	2	2	2	2	2	2,4	6	2,2
34	1	1	1	1	1	1,2	3	1,1
35	1	1	4	4,1	3	3,7	8	2,9
36			1	1	2	2,4	3	1,1
37	2	2	3	3,1	1	1,2	6	2,2
38			2	2	2	2,4	4	1,4
39	2	2			1	1,2	3	1,1
40			2	2			2	0,7
41	2	2	1	1			3	1,1

42	1	1	1	1	1	1,2	3	1,1
43	1	1					1	0,4
44	4	4	2	2	1	1,2	7	2,5
47					1	1,2	1	0,4
48			2	2			2	0,7
49	1	1	1	1			2	0,7
50	1	1					1	0,4
51	1	1			1	1,2	2	0,7
52	2	2	3	3,1			5	1,8
53	2	2			1	1,2	3	1,1
54	1	1					1	0,4
55	3	3					3	1,1
56	1	1	1	1			2	0,7
57	2	2					2	0,7
58			2	2			2	0,7
60					1	1,2	1	0,4
61	1	1			1	1,2	2	0,7
63	1	1					1	0,4
65					1	1,2	1	0,4
67	1	1					1	0,4
68					1	1,2	1	0,4
69	2	2					2	0,7
70					1	1,2	1	0,4
71	1	1			1	1,2	2	0,7
73					1	1,2	1	0,4
81	1	1					1	0,4
toga	3	3	5	5,1	2	2,4	10	3,6
Totaal ondervraagden	99	100	98	100	82	100	279	100

Bijlage G Beschrijving drie casussen

Casus 1: Station Almere Centrum en traject Lelystad – Almere Centrum

Beschrijving station

Het station Almere Centrum ligt in de provincie Flevoland en is het grootste station van de gemeente Almere. Per dag maken gemiddeld 31.368 reizigers gebruik van het station.¹⁶⁹

Voor Almere Centrum gelden de volgende maatregelen:

- Almere Centrum is een risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5)
- Almere Centrum heeft extra cameratoezicht gekregen (maatregel 2a)
- Almere Centrum had al toegangspoortjes
- Op Almere Centrum zijn vier stationsverboden opgelegd (maatregel 6)

Ontwikkelingen in sociale veiligheid

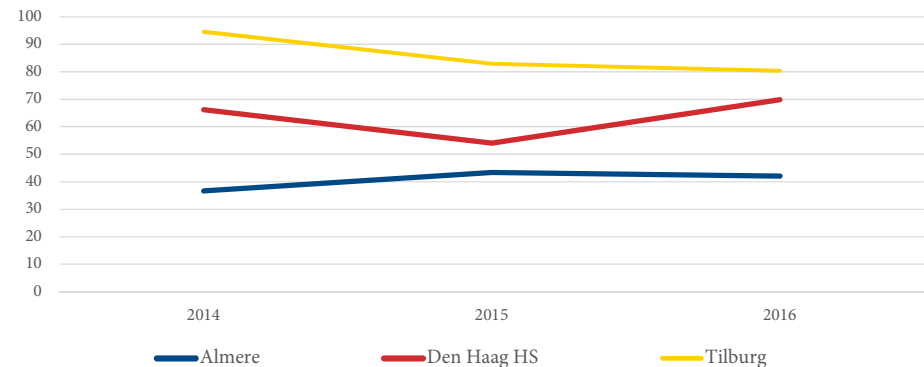
Objectieve veiligheid

In absolute aantallen vinden op Almere Centrum de minste incidenten plaats van alle drie de stations uit de casusstudies. Omdat reizigersaantallen een rol kunnen spelen in het aantal incidenten hebben we het aantal incidenten per 10.000 in – en uitstappers berekend en weergegeven in figuur 12.1. Wanneer we controleren voor het aantal reizigers, dan is het aantal incidenten op Almere Centrum in 2016 laag in vergelijking met de andere twee stations. In de periode 2014-2016 is het aantal incidenten per 10.000 reizigers in Almere toegenomen (van 37 naar 42).

Het aantal uitgeschreven uvb's (indicator voor zwartrijden) is in Almere Centrum het hoogst van de drie stations uit de casusstudies, maar dit aantal is sinds 2014 wel met bijna een derde afgenomen.

Het aantal incidenten op het traject tussen Lelystad en Almere Centrum is in deze periode toegenomen van 22 naar 47. Deze stijging komt vooral door een toename van het aantal geregistreerde overlastincidenten dat gestegen is van 9 in 2014 naar 40 in 2016. Dit is in lijn met het landelijk totaalbeeld, en zou te maken kunnen hebben met de opkomst van en inzet op 'zakdoekjesbedelaars'.

Figuur A Aantal geregistreerde incidenten op de drie casusstudie-stations, per 10.000 in – en uitstappers



Berekend op basis van incidentregistraties NS en aantal in – en uitstappers 2015

Uitleg respondenten

Uit het interview met betrokkenen rond station Almere Centrum blijkt dat respondenten een verplaatsing zien van problemen van de trein naar het station. Respondenten zien dat wel als een verbetering, aangezien het volgens hen makkelijker is om problemen op het station aan te pakken dan in de trein.

¹⁶⁹ Berekend op basis van cijfers in – en uitstappers 2015.

De cijfers van station Almere Centrum bevestigen deze observatie. Inderdaad is te zien dat het aantal incidenten van verbale en fysieke agressie op het station is toegenomen in 2016 ten opzichte van 2014 (van 21 naar 31). Ook is een afname van het aantal agressie-incidenten in de trein tussen Lelystad naar Almere te zien (van 7 naar 2). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het, vooral bij de incidenten in de trein, om zeer kleine aantallen gaat.

Respondenten geven ook aan dat de permanente aanwezigheid van V&S op Almere ervoor zorgt dat conducteurs met een probleem in de trein pas bellen in Almere, omdat zij weten dat hier ondersteuning aanwezig is. Dit leidt tot meer geregistreerde incidenten voor Almere Centrum.

Subjectieve veiligheid

De subjectieve veiligheid op dit station is redelijk stabiel. Uit het Klanttevredenheids-onderzoek van NS blijkt dat in 2015 62% en in 2016 64% van de reizigers de sociale veiligheid op station Almere Centrum overdag¹⁷⁰ een 7 of hoger geeft. Dit is aanzienlijk lager dan het landelijke aandeel (83% in 2015 en 87% in 2016 een 7 of hoger) en dan het gemiddelde aandeel van alle 21 risicostations (79% in 2015 en 86% in 2016 een 7 of hoger). Bovendien scoort Almere Centrum wat veiligheidsgevoelens betreft hiermee het laagst van alle drie de casusstudiestations. Dit is opvallend, aangezien Almere per 10.000 in- en uitstappers juist relatief weinig incidenten telt.

In het reizigersonderzoek is het gemiddelde op 'ik voel me over het algemeen veilig op dit station' voor Almere een 3.71; dit gemiddelde is significant lager dan dat van station Tilburg (4.31) en bijna significant¹⁷¹ lager dan van Den Haag H.S. (4.12).

Uitleg betrokkenen

In het groepsinterview met betrokkenen rond Almere Centrum komt ook naar voren dat zij vinden dat de veiligheidsgevoelens van reizigers (onterecht) laag zijn. Volgens

respondenten komt dit door het slechte beeld dat mensen hebben van het station, wat deels een na-ijleffect is van problemen uit het verleden. Naast de beeldvorming geven de betrokkenen aan dat ook de inrichting van het station niet als bevorderlijk voor veiligheidsgevoelens wordt ervaren: slechte verlichting, grauw en lastig schoon te maken. Wat ook van invloed kan zijn op (ervaren) overlast is het grote aantal daklozen op Almere Centrum en de naastgelegen opvanglocatie voor daklozen en verslaafden.

Uitvoering en werking van de maatregelen

Gesloten toegangspoortjes i.c.m. handhaving en live uitkijken Betrokkenen uit het groepsinterview van station Almere Centrum vertellen dat er veel handhavingsacties op tailgating worden gedaan, waarbij de politie, V&S en de veiligheidscentrale samenwerken. Zo zijn er regelmatig acties waarbij vanuit de veiligheidscentrale live wordt meegekeken met camera's. Hierbij merken we op dat er op Almere Centrum al gesloten poortjes waren en dat de plaatsing hiervan niet is versneld in het kader van de maatregel. In Almere Centrum was ook al cameratoezicht aanwezig, maar in het kader van maatregel 2a heeft Almere wel extra camera's gekregen op de perrons. Uit het reizigersonderzoek blijkt dat 73% van de respondenten op Almere Centrum bekend is met het cameratoezicht op het station: minder dan in Den Haag H.S. (85%) maar meer dan in Tilburg (56%).

De betrokkenen zien zoals hierboven geschetst de meerwaarde van live uitkijken bij handhavingsacties op de gesloten poortjes.

Uit het groepsinterview blijkt dat er op Almere Centrum altijd een V&S-team aanwezig is. Hierdoor is er altijd handhaving, wat nog een extra verklaring kan zijn voor het hoge aantal uvb's, in combinatie met de vele acties die V&S uitvoert met de gebiedsagent. Volgens respondenten zorgt de aanwezigheid van V&S er daarnaast voor dat conducteurs met een probleem in de trein pas bellen in Almere, omdat hier ondersteuning aanwezig is. Dit leidt tot meer geregistreerde incidenten voor Almere Centrum.

Samenwerking politie en NS Zoals hierboven geschetst wordt bij handhavingsacties op station Almere Centrum samengewerkt tussen de politie en NS. Betrokkenen rond station Almere zijn positief over de gebiedsagent en zeggen dat er veel gezamenlijke

170 Van veiligheidsgevoelens na 19:00 uur zijn voor dit station geen cijfers beschikbaar.

171 Tussen de .05 en .10.

acties plaatsvinden, zoals in het kader van VPT. Voorbeelden zijn gezamenlijk bij de poortjes staan (in uniform of burger) of Stop&Go-acties.

Overzicht Almere

Tabel 12.1 geeft een overzicht van de analyse van deze casus. Op dit station heeft er een combinatie van maatregelen plaatsgevonden: gesloten poortjes, gezamenlijke en gerichte handhavingsacties van de politie en NS en het live uitkijken van camera's bij de poortjes.

In de registraties zien we een toename van incidenten op het station en in de trein. Dit kan komen door de toename aan handhavingsacties. Deze zullen immers eerst voor een toename aan registraties leiden. Ten aanzien van het aantal zwartrijders is na een aanvankelijke toename van het aantal uitgeschreven uvb's, nu een afname te zien.

De subjectieve veiligheid op dit station is redelijk stabiel. Wel zien we dat reizigers zich meer onveilig voelen dan verwacht op basis van de objectieve veiligheid. Dit komt mogelijk door de ouderwetse inrichting van het station (grijs, grijs), de aanwezigheid van veel verslaafden en daklozen in en om het station en het slechte imago van het station en de Almere – en Flevolijn.

Tabel: Overzicht casusstudie Almere

Relevante contextfactoren sociale veiligheid	Maatregelen, implementatie, uitvoering	Ontwikkeling objectieve veiligheid	Veiligheid t.o.v. andere casus-studie-stations
Permanente aanwezigheid V&S	Risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5)	Toename geregistreerde incidenten station	Relatief laag aantal incidenten
Opvanglocatie LdH en bezuiniging op faciliteiten verslaafden in de buurt van station	Extra cameratoezicht gekregen (maatregel 2a)	Afname aantal uvb's Toename geregistreerde incidenten traject	Relatief lage veiligheidsgevoelens reizigers
Slechte beeldvorming station Almere- en Flevolijn	Toegangspoortjes al aanwezig		
Inrichting station	Op Almere Centrum zijn vier stationsverboden opgelegd (maatregel 6)		

Casus 2: Station Den Haag H.S. en traject Den Haag H.S. – Leiden

Beschrijving station

Per dag maken gemiddeld 29.777 reizigers gebruik van het station Den Haag H.S. ¹⁷²

Voor dit station gelden de volgende maatregelen:

- proef met beeldschermen (maatregel 2b);
- risicostation met gebiedsagent (maatregel 5);
- cameratoezicht, maar dit was al aanwezig;
- de poortjes zijn alleen 's nachts tussen 23.00 en 5.00 uur gesloten;
- geen stationsverboden uitgeschreven.

Ontwikkelingen in sociale veiligheid

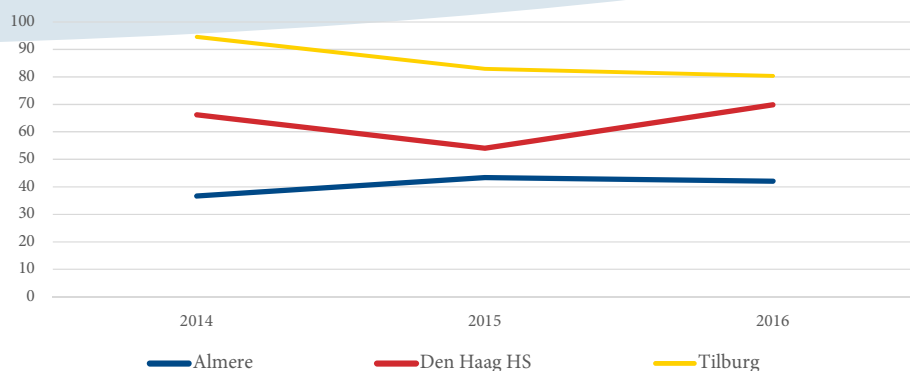
Objectieve veiligheid

Den Haag H.S. heeft in 2016 per 10.000 in – en uitstappers meer incidenten dan Almere Centrum, maar minder dan Tilburg. Dit aantal is tussen 2014 en 2015 afgenomen en in 2016 weer toegenomen. Ten opzichte van 2014 is het aantal incidenten per 10.000 in – en uitstappers nagenoeg gelijk gebleven in 2016: van 66 naar 70.

Het aantal uvb's is in deze periode ongeveer gelijk gebleven. In overeenstemming met de landelijke ontwikkeling is de toename van het totaal aantal geregistreerde incidenten vooral toe te wijzen aan een toename van het aantal overlastincidenten (van 91 naar 129).

172 Berekend op basis van cijfers in – en uitstappers 2015.

Figuur B Aantal geregistreerde incidenten op de drie casusstudie-stations per 10.000 in – en uitstappers



Berekend op basis van incidentregistraties NS en aantal in – en uitstappers 2015

Voor Den Haag H.S. hebben we ook gekeken naar de incidenten op het traject Den Haag H.S. – Leiden. Het totaal aantal incidenten is in de periode 2014-2016 nagenoeg gelijk gebleven, van 45 naar 50.

Uitleg respondenten

Als mogelijke verklaring geeft een respondent aan dat er veel zakkenrollerij is doordat er een internationale trein stopt. De slachtoffers slapen vaak in deze trein en worden dan bestolen. Dit gebeurt minder vaak in de gewone treinen, omdat mensen daar doorgaans wakker zijn.

In het interview met betrokkenen rondom station Den Haag H.S. komt verder naar voren dat respondenten een verplaatsing zien van agressie-incidenten van de trein naar het station. Vooral V&S-medewerkers zouden hier last van ondervinden. Kijken we naar de beschikbare cijfers van het aantal geregistreerde incidenten, dan geven deze geen duidelijke onderbouwing voor verplaatsingseffecten. Het aantal agressie-incidenten op het station Den Haag H.S. bleef over de jaren ongeveer gelijk, het aantal verbale agressie-incidenten in de trein is wel wat afgenomen. Hierbij merken we op dat het bij deze incidenten om zeer kleine aantallen gaat.

Subjectieve veiligheid

De veiligheidsgevoelens in het reizigersonderzoek wijken niet af van de andere twee casusstudiestations. Het gemiddelde op 'ik voel me over het algemeen veilig op dit station' voor Den Haag HS is 4.12, dit gemiddelde wijkt niet statistisch significant af van de andere twee stations.¹⁷³

De subjectieve veiligheid op dit station is redelijk stabiel. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat in 2015 68% en in 2016 72% van de reizigers de sociale veiligheid op station Den Haag H.S. overdag¹⁷⁴ een 7 of hoger geeft. Dit is wat lager dan het landelijke aantal (83% in 2015 en 87% in 2016) en ook onder het gemiddelde van de 21 risicostations (79% in 2015 en 86% in 2016).

Uitleg betrokkenen

Betrokkenen rond Den Haag H.S. vertellen dat de veiligheidsgevoelens van reizigers in hun ervaring nogal eens afwijken van de objectieve veiligheid (het aantal geregistreerde incidenten). Uit onze analyse blijkt dat Den Haag H.S. zowel qua veiligheidsgevoelens (KTO) als qua aantal incidenten een middenpositie inneemt. De veiligheidsgevoelens in het reizigersonderzoek wijken niet af van de andere twee casusstudiestations.

Betrokkenen rond Den Haag H.S. vertellen er alles aan gedaan te hebben om de veiligheidsgevoelens van Den Haag H.S. te verbeteren, zoals het afsluiten van het station of de inzet van extra personeel. Uiteindelijk maakt volgens respondenten de buurt waar het station in ligt het grootste verschil.

Uitvoering en werking van de maatregelen

Geen gesloten toegangspoortjes Den Haag H.S. heeft alleen tussen 23.00 en 5.00 uur gesloten poortjes en gedurende deze periode is er naast een handhavingskoppel van V&S, ook een tweetal beveiligers aanwezig. Respondenten in het groepsinterview van Den Haag H.S. vertellen dat dit station veel wordt gebruikt als interwijkverbinding (ook

¹⁷³ Tilburg en Almere Centrum verschillen wél significant van elkaar.

¹⁷⁴ Van veiligheidsgevoelens na 19:00 uur zijn voor dit station geen cijfers beschikbaar.

al is het dit officieel niet). Respondenten zien dat mede hierdoor dat de toegangspoortjes regelmatig gepasseerd worden zonder geldig vervoersbewijs.

Ook vertellen respondenten dat het door de inrichting van het station lastig is te bepalen hoe de toegang tot de perrons geheel kan worden afgesloten met poortjes. Uit deze voorbeelden blijkt dat contextuele factoren het effect van toegangspoortjes mede bepalen.

Op Den Haag H.S. was al cameratoezicht aanwezig. Er is in het reizigersonderzoek geen verschil in de gemiddelden tussen casusstudiestations op 'ik voel me veiliger door cameratoezicht op dit station' of 'ik voel me veiliger door de ov-poortjes op dit station'.

Beeldschermen In hoofdstuk 5 is de pilot met beeldschermen al besproken die heeft plaatsgevonden op Den Haag H.S. en Rotterdam Lombardije. Uit de evaluatie van deze pilot blijkt dat de beeldschermen geen effect hadden op de sociale veiligheid.

In het reizigersonderzoek zien we dat op station Den Haag H.S. meer respondenten bekend zijn met het cameratoezicht op dat station (85% van de respondenten) dan op Almere Centrum (73%) of op station Tilburg (56%). Deze verschillen zijn significant.¹⁷⁵ Betrokkenen rond Den Haag H.S. zijn positief over de beeldschermen, en verwachten een positief effect hiervan op veiligheidsgevoelens van reizigers, evenals een afschrikwekkende werking.

Aanwezigheid politie Den Haag H.S. heeft een gebiedsagent die ook gebiedsagent is voor Den Haag Centraal en daarnaast aanspreekpunt voor Leiden Centraal. Deze gebiedsagent houdt zich niet bezig met andere vervoersstromen. Hij verdeelt zijn aandacht met name tussen Den Haag Centraal en Den Haag C.S. Ten aanzien van Den Haag C.S. geeft hij aan dat hij veel contact heeft met de wijkagent en nauw samenwerkt met de regionale eenheid. Daarnaast geldt dat op Den Haag H.S. sowieso politie aanwezig is in het kader van antiterrorismaatregelen.

Stationsverboden Er zijn geen stationsverboden uitgeschreven op dit station. Betrokkenen rond het station geven aan dat hier winst te behalen valt. Een voorwaarde voor

deze maatregel is volgens hen onder andere intern weten of iemand een stationsverbod of eerdere registraties heeft. Een contextuele factor die hierin meespeelt is in hoeverre op een station steeds dezelfde mensen werken. Personeel dat vaker op hetzelfde station werkt, zal eerder weten wie een stationsverbod heeft.

Verwarde personen Bij Den Haag CS is er een plek waar verwarde personen naartoe gestuurd kunnen worden, wat door betrokkenen rond Den Haag H.S. als voordeel wordt gezien.

Overzicht Den Haag H.S.

Uit de casusstudie van Den Haag H.S. blijkt dat er verschillende maatregelen van toepassing zijn of deels van toepassing zijn. Als we kijken naar de ontwikkeling van objectieve veiligheid zien we een stabiel aantal geregistreerde incidenten en een stabiel aantal uvb's. De subjectieve veiligheid op dit station is redelijk stabiel. Wel zien we dat reizigers op Den Haag H.S. zich relatief onveilig voelen. De kenmerken van de omliggende wijken ('slechte buurten') lijken hiervan de oorzaak te zijn.

Tabel: Overzicht casusstudie Den Haag H.S.

Relevante contextfactoren sociale veiligheid	Maatregelen, implementatie, uitvoering	Ontwikkeling objectieve veiligheid	Veiligheid t.o.v. andere casusstudie-stations
Kenmerken omliggende wijken	Cameratoezicht al aanwezig	Stabiel aantal geregistreerde incidenten station	Gemiddeld aantal incidenten
Interwijkverbinding	Beeldschermen (maatregel 2b)	Aantal uvb's stabiel	Relatief lage veiligheidsgevoelens reizigers
Permanente bezetting V&S	Risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5)	Lichte afname geregistreerde incidenten traject	
Antiterrorisestation (politie aanwezig)	Gesloten poortjes tussen 23.00 en 05.00 uur		
Op den Haag CS voorziening verwarde personen			

175 Chi-kwadraat toets, $p < .001$.

Casus 3: Station Tilburg en traject Tilburg – Breda

Beschrijving station

Per dag maken gemiddeld 27.492 reizigers gebruik van het station Tilburg.¹⁷⁶ Voor dit station gelden de volgende maatregelen:

- cameratoezicht (maatregel 2);
- risicostation met gebiedsagent (maatregel 5);
- de poortjes waren al in gebruik genomen;
- geen stationsverboden uitgeschreven.

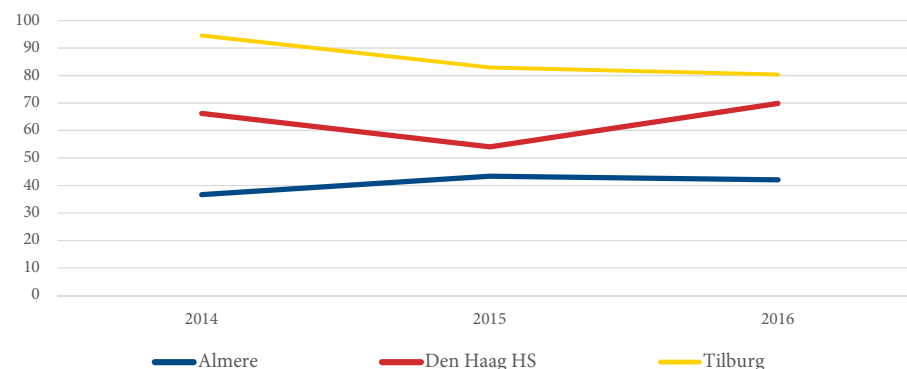
Ontwikkelingen in sociale veiligheid

Objectieve veiligheid

Kijken we naar het aantal geregistreerde incidenten per 10.000 reizigers, dan zien we dat dit op station Tilburg relatief hoog ligt vergeleken met de twee andere casusstudiestations (figuur 12.3). Tilburg heeft vooral veel overlastincidenten dan de andere stations. Per 10.000 reizigers is er op station Tilburg een afname van 95 naar 80 incidenten. Deze afname is zowel te zien bij het aantal overlast-incidenten, als bij het aantal geregistreerde incidenten van fysiek geweld en vandalisme.

Op station Tilburg worden relatief weinig uvb's uitgeschreven, al is dit aantal in 2016 t.o.v. 2015 wel iets toegenomen.

Figuur C Aantal geregistreerde incidenten op de drie casusstudie-stations per 10.000 in – en uitstappers



Berekend op basis van incidentregistraties NS en aantal in – en uitstappers 2015

Het aantal geregistreerde incidenten is op het traject Tilburg-Breda in de periode 2014-2016 juist licht toegenomen, van 19 naar 29 incidenten.

Uitleg respondenten

Ook in het interview met betrokkenen rond station Tilburg komt naar voren dat vooral overlast een probleem is: het station heeft te maken met veel (structurele) overlastveroorzakers.

Ook zou hierin kunnen meespelen dat station Tilburg 's nachts toegankelijk blijft.

Tilburg heeft geen 24-uurs bezetting, dat wil zeggen dat er niet permanent een V&S-team aanwezig is. Dit heeft volgens betrokkenen te maken met een laag aantal incidenten in de trein. Tilburg heeft echter wel met veel overlast te maken. Om deze reden worden op dit station externe beveiligers ingezet, bijvoorbeeld surveillanten met een hond. Deze laatste heeft echter geen boa-bevoegdheid.

Daarnaast merken betrokkenen rond het station op dat winkeliers een rol spelen in het houden van toezicht.

¹⁷⁶ Berekend op basis van cijfers in – en uitstappers 2015.

Subjectieve veiligheid

De subjectieve veiligheid op dit station is tussen 2015 en 2016 verbeterd. Uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat in 2015 69% en in 2016 maar liefst 85% van de reizigers de sociale veiligheid op station Tilburg overdag een 7 of hoger geeft. Dit is in 2015 wat lager dan, maar in 2016 vrijwel even hoog als, het landelijke aantal (83% in 2015 en 87% in 2016) en het gemiddelde van de 21 risicostations (79% in 2015 en 86% in 2016). Hiermee scoort Tilburg het hoogst van alle drie de casusstudie stations als het gaat om veiligheidsgevoelens. Dit is opvallend, aangezien Tilburg in vergelijking met andere casusstations juist relatief hoge incidentcijfers kent. Voor 2016 zijn de veiligheidsgevoelens uit het KTO voor station Tilburg ook bekend na 19:00 uur: 82% van de reizigers voelt zich in dit geval veilig.

Het gemiddelde op 'ik voel me over het algemeen veilig op dit station' voor station Tilburg is 4.31, dit is significant hoger dan in Almere (3.71) maar wijkt niet significant af van Den Haag H.S. (4.12).

Uitleg betrokkenen

Uitvoering en werking van de maatregelen

Cameratoezicht Naar aanleiding van de maatregel is er extra cameratoezicht gekomen op station Tilburg. Betrokkenen geven aan dat het cameratoezicht flink is uitgebreid. Betrokkenen zien wel het nut van cameratoezicht voor de opsporing en vervolging, maar verwachten geen afschrikwekkend effect van camera's. Volgens hen zijn daarvoor 'ogen en oren op het station zelf nodig', zoals van de hierboven beschreven beveiliging of winkeliers.

Voor het veiligheidsgevoel van medewerkers (ook winkelmedewerkers) zien betrokkenen wel het nut van cameratoezicht. Slechts 56% van de respondenten op station Tilburg is bekend met het aanwezige cameratoezicht, zo blijkt uit het reizigersonderzoek.

Toegangspoortjes De toegangspoortjes op station Tilburg waren al in gebruik voor het maatregelenpakket. Betrokkenen melden hier verder over dat er een paar keer actie is

gedaan op tailgating, maar dat poortjes de 'harde kern' niet tegenhouden. Zoals hierboven vermeld is op Tilburg geen permanente aanwezigheid van V&S, waardoor er niet altijd handhaving bij de poortjes is. Er is wel een beveiliging aanwezig, maar deze kan niet handhaven op zwartrijden.

Samenwerking politie en NS Uit het interview met betrokkenen blijkt dat men tevreden is over de samenwerking met de gebiedsagent, zo is het volgens hen goed om één aanspreekpunt te hebben.

De samenwerking met wijkagenten is volgens betrokkenen rond Tilburg nog 'een beetje zoeken'. Dit heeft te maken met het feit dat wijkagenten een bredere taak hebben dan alleen op het station, en dat overleggen waar wijkagenten kunnen aansluiten juist over een breder gebied gaan.

Stationsverbod Zoals gezegd zijn er voor Tilburg geen stationsverboden uitgeschreven. Dit zou te maken kunnen hebben met de beperkte aanwezigheid van V&S-medewerkers op dit station, medewerkers die een dergelijk verbod mogen uitschrijven.

Overzicht Tilburg

Uit de casusstudie van Tilburg blijkt dat er op dit station verschillende maatregelen van toepassing zijn of deels van toepassing zijn. Het aantal geregistreerde incidenten is afgenomen, de objectieve veiligheid lijkt hier dus te zijn verbeterd.

De subjectieve veiligheid is op Tilburg relatief hoog vergeleken met andere casusstudiestations. Dit is opmerkelijk, gezien het relatief hoge aantal geregistreerde incidenten, met name van overlast. Verder zien we dat de subjectieve veiligheid op dit station is verbeterd: in 2016 geven meer reizigers aan zich veilig te voelen dan in 2015. Een mogelijke verklaring hiervoor is de grootschalige verbouwing van het station. Op 4 december 2015 is het nieuwe station in gebruik genomen. Mogelijk heeft de afname van het aantal geregistreerde incidenten eveneens te maken met de verbouwing van het station (en daarmee het in gebruik nemen van de toegangspoortjes).

Tabel: Overzicht casusstudie Tilburg

Relevante contextfactoren sociale veiligheid	Maatregelen, implementatie, uitvoering	Ontwikkeling objectieve veiligheid	Veiligheid t.o.v. andere casusstudie-stations
Grootschalige verbouwing	Cameratoezicht (maatregel 2a)	Afname van geregistreerde incidenten station	Relatief veel incidenten, vooral overlast
Geen 24-uurs bezetting V&S (wel inzet beveiligers)	Risicostation met gebiedsagenten (maatregel 5)	Lichte toename uvb's Lichte toename geregistreerde incidenten traject	Relatief hoge veiligheidsgevoelens van reizigers, ook na 19.00 uur
Tilburg is geen back-up-station	Gesloten poortjes al aanwezig		
Instelling voor verslavingszorg in de buurt	Geen stationsverboden uitgeschreven		
Station blijft 's nachts open			

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

WODC
Drs. J. Broekhuizen
S.L. Mehlbaum, MSc
M. van Kapel, MSc

Met medewerking van

Drs. A. Hamdi
L. Kleijne

Omslag
Uitgave

Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-835-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2017.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Een ernstig geweldsincident in de trein vormde de aanleiding voor een pakket van acht extra en versnelde maatregelen om de sociale veiligheid op en rond het spoor te verbeteren. Om de resultaten van de maatregelen in kaart te brengen is begin 2016 een quickscan uitgevoerd. Het huidige rapport betreft de vervolgevaluatie. In deze evaluatie geven we inzicht in de actuele status van de implementatie van de acht maatregelen. We beschrijven de ontwikkelingen in de subjectieve en objectieve sociale veiligheid en in hoeverre de acht maatregelen invloed hebben op de sociale veiligheid op en rond het spoor.