

Deelrapport 6; Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro

**Evaluatie Aanvalsplan
Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer**

1 september 2006

Deelrapport 6; Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro

**Evaluatie Aanvalsplan
Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer**

1 september 2006

.....

Colofon

Uitgegeven door:	Adviesdienst Verkeer & Vervoer
Informatie:	Guy Hermans
Telefoon:	010 282 5675
E-mail:	g.b.hermans@avv.rws.minvenw.nl
Uitgevoerd door:	XTNT Experts in Traffic and Transport Postbus 51 3500 AB UTRECHT
Opmaak:	Guy Hermans
Datum:	1 september 2006
Status:	Openbaar

Inhoudsopgave

1.	Context deelonderzoek	7
1.1	Evaluatie Aanvalsplan SVOV	7
1.2	Dit deelrapport: Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro	8
1.3	Dit deelrapport	9
2.	Maatregel: 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'	11
2.1	Geschiedenis	11
2.2	Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro	11
2.3	Financiën	12
2.4	Uitbreiding van toezichthouders	12
3.	Rotterdam	13
3.1	Context	13
3.2	Invoering maatregel	13
3.3	Financiën	16
3.4	Sociale veiligheid in cijfers	17
4.	Amsterdam	19
4.1	Context	19
4.2	Invoering maatregel	19
4.3	Financiën	20
4.4	Sociale veiligheid in cijfers	21
5.	Den Haag	25
5.1	Context	25
5.2	Invoering maatregel	25
5.3	Financiën	25
5.4	Sociale veiligheid in cijfers	26
6.	Utrecht	27
6.1	Context	27
6.2	Invoering maatregel	27
6.3	Financiën	27
6.4	Sociale veiligheid in cijfers	28
7.	Succes- en faalfactoren	29
7.1	Succesfactoren	29
7.2	Faalfactoren	29
8.	Rol Aanvalsplan en Rijk	31
8.1	Rol Aanvalsplan	31
8.2	Rol Rijk	31
9.	Groepsgesprekken	33

9.1	Groepsgesprek OV-autoriteiten (23 januari 2006)	33
9.2	Groepsgesprek vervoerders (25 januari 2006)	33
9.3	Groepsgesprek personeel en klanten (23 januari 2006)	34
9.4	Groepsgesprek gemeenten, politie en justitie (25 januari 2006)	34
10.	Conclusies	35

Bijlage: Interviewstramien
Geïnterviewden
Deelnemers groepsgesprekken

1. Context deelonderzoek

1.1 Evaluatie Aanvalsplan SVOV

In oktober 2002 is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit Aanvalsplan SVOV vult het beleid van het Rijk¹ op het gebied van sociale veiligheid in. Het doel is:

Vermindering van het feitelijke aantal incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het openbaar vervoer tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel.

Om dit doel te bereiken definieert het Aanvalsplan 22 maatregelen. Deze waren half 2005 voor het grootste deel uitgevoerd. Daarom was het tijd voor een evaluatie. In opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer hebben de bureaus AGV en XTNT deze evaluatie uitgevoerd. Die bestaat uit vier stappen.

Stap 1: output

- maatregelen en effecten
- succes- en faalfactoren bij deze maatregelen.

Stap 1 gaat in op zes maatregelen:

1. Nationaal veiligheidsarrangement
2. Lokale veiligheidsarrangementen
3. Meerjarenplannen met streefcijfers
4. Kenniscentrum Sociale Veiligheid & Mobiliteit
5. Meer capaciteit en inzet bij politie en justitie
6. Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro (dit deelrapport).

Stap 2: outcome

- trends rond sociale veiligheid
- externe ontwikkelingen die deze trends (kunnen) beïnvloeden
- beleidseffecten Aanvalsplan SVOV.

Stap 3: rol Rijk

- aanpak Aanvalsplan, rollen partijen en invulling daarvan
- beoordeling Aanvalsplan door partijen en rol Rijk.

Stap 4: good practices

- criteria voor 'good practices'
- tien succesvolle maatregelen die in Nederland zijn toe te passen.

¹ ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

1.2 Dit deelrapport: Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro

Een van de maatregelen in het Aanvalsplan is 'de uitbreiding van de toezichthouders in tram en metro'. Het doel daarvan is:

Het mogelijk maken van een verdere uitbreiding van de toezichthouders in tram en metro in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Bij deze uitbreiding mogen de beoogde decentralisatie, doelmatigheid en zelfstandigheid niet uit het oog worden verloren.

Dit deelrapport over 'Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro' bestaat uit vier onderdelen.

1. Telefonische interviews

Voor meer inzicht in de uitvoering van de maatregel hebben wij telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van de vervoerders en OV-autoriteiten in de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Deze onderwerpen kwamen aan de orde (zie bijlage 1 voor interviewstramien):

1. invoering
2. financiën
3. effecten
4. succes- en faalfactoren
5. rol Rijk
6. link met andere maatregelen Aanvalsplan.

De uitkomsten van de punten 1 tot en met 5 staan in dit deelrapport. De uitkomst van punt 6 is verwerkt in het eindrapport over het Aanvalsplan.

De geïnterviewden hebben het hoofdstuk over hun eigen stad gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

2. Groepsgesprekken

Er zijn groepsgesprekken gehouden met justitie, OV-autoriteiten, personeel, politie, reizigers en vervoerders (zie bijlage 3). Hierin is gesproken over sociale veiligheid, inclusief toezichthouders bij tram en metro.

3. Literatuur

Stukken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, (Kamervragen, moties, voortgangsrapporten) zijn doorgenomen (zie literatuuroverzicht in eindrapport).

4. Monitors

Uit de Klantenbarometer, de personeelsmonitor en de meting van zwartrijden komen cijfers over het gevoel van veiligheid bij zowel reizigers als personeel en het zwartrijdpercentage in de vier grote steden. Bij de analyse is 2002 het basisjaar en zijn de effecten

vastgesteld op basis van de cijfers uit 2004 en zo mogelijk 2005. Het extra geld voor het Aanvalsplan is beschikbaar gekomen in 2003. In het deelrapport 'Outcome' is de kwantitatieve analyse verder uitgewerkt.

Bij het vergelijken van de cijfers uit 2002 en 2004 spelen twee zaken:

- De hoofdbron voor de cijfers over de objectieve en subjectieve veiligheid bij reizigers is de Klantenbarometer. Vanaf 2004 kent die een gewijzigde methode omdat uit een evaluatie bleek dat de lange vragenlijst in combinatie met *face-to-face* enquêtes de betrouwbaarheid van de resultaten niet ten goede kwam. De gewijzigde methode heeft geleid tot resultaten die de werkelijkheid beter benaderen, maar betekent ook dat de cijfers vóór 2004 niet goed zijn te vergelijken met de cijfers van 2004 en later. We gebruiken dus ook andere bronnen om conclusies te trekken over de ontwikkeling van de sociale veiligheid.
- Het zwartrijdpercentage is gemeten in 2004 en 2005. Maar de toezichthouders zijn al uitgebreid in 2002 en 2003. Dat betekent dat de eerste effecten van de maatregel op zwartrijden niet zijn gemeten. Uit de cijfers is wel te achterhalen of de verschillende manieren van toezicht houden in de vier grote steden invloed hebben op het zwartrijden.

1.3 Dit deelrapport

Deelrapport 6 toont de resultaten van het onderzoek naar 'Uitbreiding toezichthouders in tram en metro'. Deze maatregel (zie hoofdstuk 2) is decentraal ingevoerd en verschilt per grote stad. Daarom staat per stad aangegeven hoe de maatregel heeft uitgedrukt, hoe de financiën zijn geregeld en wat de effecten zijn. Achtereenvolgens zijn dat de steden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht (hoofdstuk 3 toe en met 6). In hoofdstuk 7 staan de succes- en faalfactoren. De rol van het Rijk en de invloed van het Aanvalsplan op de uitbreiding van de toezichthouders komen aan de orde in hoofdstuk 8. De uitkomsten van de groepsgesprekken staan in hoofdstuk 9 en hoofdstuk 10 sluit dit deelrapport af met conclusies.

2. Maatregel: ‘uitbreiding toezichthouders bij tram en metro’

2.1 Geschiedenis

Vóór het Aanvalsplan is in 2001 en 2002 al geïnvesteerd in meer toezichthouders in het openbaar vervoer, vooral bij tram en metro. Daar geldt een open instapregime, wat zwartrijden in de hand werkt. Uit onderzoeken blijkt dat zwartrijden de sociale veiligheid negatief beïnvloedt. Het werkt conflicten tussen niet-betalende reizigers en personeel in de hand waardoor ook voor andere reizigers vervelende situaties kunnen ontstaan. Daarom besteedt dit deelrapport ook aandacht aan de ontwikkeling van het zwartrijden.

Eind 2001 is 9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor extra toezicht bij de tram en metro in de vier grote steden. Omdat dat bedrag incidenteel was, konden de vervoerders geen vast personeel aannemen. De meeste toezichthouders hadden een ID-baan (in- en doorstroombaan, voorheen Melkert-baan), betaald door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het Aanvalsplan maakte een meer structurele inzet mogelijk.

2.2 Uitbreiding toezichthouders bij tram en metro

In het Aanvalsplan is de maatregel ‘uitbreiding toezichthouders bij tram en metro’ opgenomen omdat menselijk toezicht wordt gezien als de belangrijkste maatregel voor meer sociale veiligheid. Vanuit de vervoerders in de vier grote steden was er een roep om extra toezichthouders bij tram en metro. De Tweede Kamer heeft er bij de minister op aangedrongen de maatregel in het Aanvalsplan te zetten. Het doel van de maatregel is:

Een verdere uitbreiding van toezichthouders in tram en metro mogelijk maken zonder de beoogde decentralisatie, doelmatigheid en zelfstandigheid uit het oog te verliezen.

De maatregel ‘uitbreiding toezichthouders bij tram en metro’ moest decentraal worden uitgevoerd. Daarbij hebben acht partijen gewerkt: de OV-autoriteiten (Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden en Bestuur Regio Utrecht) en vier vervoerders in de vier grote steden (GVB, RET, HTM en Connexxion).

De OV-autoriteiten hebben samen met de vervoerders een voorstel gemaakt voor meer toezichthouders in hun stad. Op basis hiervan hebben zij van het ministerie van V&W geld gekregen. Een deel van de kosten moest decentraal worden betaald.

2.3 Financiën

In 2003 en 2004 heeft het ministerie van V&W 27 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor meer toezicht bij tram en metro in de vier grote steden. De incidentele 9 miljoen van 2001 werd een structurele jaarlijkse bijdrage. Hierin heeft het amendement-Alblas een hoofdrol gespeeld.

2.4 Uitbreiding van toezichthouders

Met het budget van 27 miljoen euro zijn in de vier steden 766 toezichthouders aangesteld. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht hebben de meeste personen met een ID-baan een opleiding gevolgd: zij zijn aangesteld als toezichthouder. De meeste ID-banen zijn dus behouden.

tabel 2.1: verdeling

stad	investering Rijk
Amsterdam	€ 12.057.000
Rotterdam	€ 8.869.000
Den Haag	€ 5.731.000
Utrecht	€ 343.000
totaal	€ 27.000.000

3. Rotterdam

3.1 Context

In Rotterdam exploiteert de RET negen tramlijnen en twee metrolijnen. De OV-autoriteit is de Stadsregio Rotterdam (SRR).

3.2 Invoering maatregel

Vóór het Aanvalsplan controleerden buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) al op bus-, tram- en metrolijnen van de RET. Van eind december 2000 tot eind december 2001 liep op één tramlijn het 'Project tramstewards'. Een van hun taken was het controleren van reizigers op een geldig vervoerbewijs. De tramstewards werden ingehuurd en hadden meer bevoegdheden dan de wagenbegeleiders: ze mochten ook verbaliseren. Tijdens het proefproject bleven op de andere tramlijnen de wagenbegeleiders actief. De wagenbegeleiding bestond in 2001 uit een groep van ongeveer 362 fte's met een Melkert-baan. Wagenbegeleiders controleerden niet. Op de metro waren er metrobeheerders die ook uitsluitend toezicht hielden; ook zij controleerden niet.

In oktober 2001 heeft de RET een beleidsplan opgesteld voor de sociale veiligheid in het Rotterdamse stadsvervoer. In dat plan werd de verbetering van de sociale veiligheid ingebed in de algemene zorg voor veiligheid van personeel en reizigers. Als gemeentelijke dienst zocht de RET aansluiting bij de veiligheidsplannen van de gemeente Rotterdam, die veiligheid de *core business* van de gemeentelijke diensten noemde.

Het doel van de RET was meer sociale veiligheid voor reizigers en personeel. In navolging van de gemeentelijke plannen koos de RET een structurele en integrale aanpak. Net als bij de gemeente dienden ook investeringen in onderhoud en beheer ('schoon en heel') als maatregelen voor meer sociale veiligheid. Ook zocht de RET aansluiting bij de gemeentelijke wijkveiligheidsactieprogramma's om problemen integraal aan te pakken. Gebiedsmanagers van de RET zorgen voor soepele samenwerking met politie, justitie, (deel)gemeenten en andere partners op het gebied van veiligheid. In navolging van (deel)gemeentelijke voorbeelden ontwikkelde de RET ook een duidelijke taak- en verantwoordingsverdeling voor toezicht en handhaving van regels en wetten in het openbaar vervoer: het RET-veiligheidsopvolgingsmodel. Deze aanpak is overgenomen in latere beleidsplannen van de RET.

Aandachtspunten in de beleidsplannen van de RET:

- Weet waarover je praat en zorg voor een goede registratie en analyse.
- Zorg voor samenhangende maatregelen.

-
- Werk samen met andere interne en externe partijen en heb inzicht in hun taken en bevoegdheden.
 - Zorg ook dat voertuigen en metrostations 'schoon en heel' zijn en knap metrostations op.

Deze extra aandacht moest leiden tot:

- minder incidenten
- meer sociale veiligheid
- minder zwartrijders
- 'schoon en heel' openbaar vervoer.

Een onderdeel van de beleidsplannen was de uitbreiding én andere inzet van toezichthouders bij tram en metro. De RET nam het initiatief voor de uitbreiding van de toezichthouders. Dat plan is uitgewerkt met SRR. Het idee voor de toezichthouders is ontstaan vanuit de gedachte van een gesloten instapregime. Dat betekent dat de RET erop toeziet dat reizigers tram en metro alleen kunnen gebruiken met een geldig vervoerbewijs.

Toen 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro' in het Aanvalsplan stond en het ministerie had toegezegd dat extra toezicht te betalen, is de uitbreiding van de toezichthouders in Rotterdam snel geregeld. De invoering is soepel verlopen.

Toezicht bij tram

De RET heeft gekozen voor een lopende conducteur in de tram. Reden daarvoor was de dure ombouw voor een conducteur op een vaste plek in de tram. De conducteur heeft drie taken:

- toezicht houden op sociale veiligheid
- controleren op geldige vervoerbewijzen
- verlenen van service.

Eind april 2002 ging het 'Project tramstewards' op één tramlijn over in het 'Project conducteurs'. Eind december 2002 werd dat uitgebreid naar een tweede tramlijn. Na een positieve evaluatie besloot de RET één conducteur per tram in te zetten. In de loop van 2003 kwamen op alle Rotterdamse tramlijnen conducteurs. De functie van 'wagenbegeleider' verviel. 150 wagenbegeleiders werden opgeleid tot conducteur, de meeste andere kregen een baan bij andere gemeentelijke diensten. De RET huurde de overige 300 conducteurs in. In totaal zijn er dus 450 toezichthouders.

In eerste instantie was er één conducteur per tram. Na een incident eisten de ondernemingsraad en het personeel twee conducteurs per tram. Uiteindelijk is afgesproken dat de inzet elk jaar wordt bepaald na een evaluatie. In 2004 werd de conducteurbezetting na die evaluatie 1,39 fte per tram en in 2005 1,35 fte per tram. Het totaal aantal conducteurs in 2004 was 142 fte's RET-personeel en 240 fte's ingehuurd.

Drie functionarissen houden toezicht:

- buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's)

- metrobeheerders en –beambten
- zorgmakelaars.

Buitengewone opsporingsambtenaren

In metro, tram en bus zijn BOA's en BOA+'ers actief. Een BOA mag mensen verbaliseren en aanhouden. De BOA+ is in het bezit van handboeien. De BOA's werken binnen teams, de BOA+'ers bieden assistentie.

BOA's komen in actie:

- in de veiligheidsopvolgingsteams (VOT's) die tramconducteurs en buschauffeurs ondersteunen als zij betalingsproblemen of andere incidenten meemaken met reizigers. De BOA's kunnen handhaven bij het toezicht op de naleving van de RET-huisregels en de Wet personenvervoer. De RET kan de politie inschakelen als er moet worden opgetreden tegen een overtreding in het kader van het Wetboek van Strafrecht en de Algemene Politie Verordening.
- bij controleafspraken in het kader van wijkveiligheidsactieprogramma's (bestuursakkoorden, hotspots en politieacties).
- voor interne controleacties.

Metrobeheerders en -beambten

Op de metrostations bewaken metrobeheerders en -beambten de sociale veiligheid. Deze mensen staan sinds de invoering van de poortjes voor de OV-chipkaart ook in ondergrondse metrostations. Die moeten op last van de brandweer bemand zijn. Deze personeelsleden vervangen sinds januari 2006 de ingangcontroleurs. Bij de metro is er ook cameratoezicht.

Zorgmakelaars

De zorgmakelaars zijn in dienst bij Bouman GGZ. De RET huurt ze in. De zorgmakelaars gaan op zoek naar overlastveroorzakers met dubbele diagnose (psychiatrische stoornis én verslavingsprobleem) en trachten ze begeleidend door te verwijzen naar een zorgtraject. Daarnaast begeleiden en instrueren de zorgmakelaar de toezichthouders voor hun aanpak van overlastveroorzakers.

Samengevat

tabel 3.1: toezichthouders in Rotterdam

	2001	2004
BOA's	120	176
tramconducteurs	40	382
metrobeheerders en –beambten	268	234
cameratoezichthouders		26
zorgmakelaars		2
wagenbegeleiders	362	34*
ingangcontroleurs		76
totaal	790	929

* herplaatsingskandidaten die nog geen andere functie hadden

Het aantal fte's is dus toegenomen. De grootste verandering is dat toezicht en handhaving op een andere leest zijn geschoeid. Op de tram zijn de wagenbegeleiders, die louter toezicht hielden, vervangen door conducteurs, die ook kaartjes controleren. Op de metro is naast het toezicht van de metrobeheerders en –beambten cameratoezicht ingevoerd, waardoor het toezicht niet alleen is uitgebreid maar ook effectiever is. Ook het veiligheidsopvolgingsmodel met een duidelijke verdeling van taken en verantwoording voor het toezicht en de handhaving van regels wetten in het openbaar vervoer is nieuw. Niet alleen intern zijn hierover afspraken gemaakt, ook extern zijn er opvolgingsafspraken gemaakt met politie en justitie. Dat is gebeurd in het Regionaal Handhavingarrangement. Bij de RET is het aantal BOA's uitgebreid om veiligheidsopvolgingsteams te kunnen formeren. Het toezicht en de handhaving zijn niet alleen repressief. Zo zorgen zorgmakelaars dat bepaalde figuren die overlast veroorzaken in een zorgtraject komen. Verder wordt overlast voorkomen door in woord en daad een duidelijke lijn van toezicht en handhaving te volgen en door mee te werken aan wijkveiligheidsactieprogramma's.

3.3 Financiën

Van de 27 miljoen euro extra geld uit het Aanvalsplan ontvangt SRR 8.869.000 euro per jaar voor 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'.

In 2004 kostten de conducteurs op de tram zo'n 18,8 miljoen euro en de BOA's voor de veiligheidopvolgingsteams zo'n 3 miljoen euro. In 2004 werd zo'n 2,1 miljoen euro besteed aan de ingangscntrole op metrostations, een maatregel voorafging aan de indienststelling van de poortjes voor de OV-chipkaart.

De RET had al langere tijd toezichthouders op de metro (metrobeheer) en BOA's die controle- en beveiligingsacties uitvoeren los van de veiligheidsopvolgingsteams (VOT's).

De conducteurs op de tram en de BOA's in de VOT's kunnen worden gezien als 'meer toezichthouders' uit het Aanvalsplan. De kosten hiervoor worden betaald met geld van het Aanvalsplan, doelsubsidies, subsidie van de gemeente en een bijdrage van de RET.

In 2004 droeg de gemeente 11,7 miljoen bij aan de kosten voor sociale veiligheid, inclusief de toezichthouders. Vanaf 2005 zijn de geormerkte bijdragen van de gemeente voor sociale veiligheid gedaald tot 7,6 miljoen. Vanaf 2006 geldt een verdere bezuiniging.

3.4 Sociale veiligheid in cijfers

tabel 3.2: cijfers landelijke monitors

Rotterdam	gevoel veiligheid reiziger (bron: Klantenbarometer)		gevoel veiligheid personeel (bron: personeelsmonitor)		zwartrijdpercentage (bron: meting zwartrijden)	
	2002 gemiddeld	2004 rit	2002	2004	2004	2005
tram	6,8	7,3	5,1	6,5	2,6 – 3,0	-
metro	6,4	6,9	5,0	6,0	6,8 – 7,5	7,5 – 8,2
opmerkingen	Meetmethode is veranderd. De tendens in de cijfers is wel te zien.				Het zwartrijdpercentage is in 2002 en 2003 niet volgens een landelijke methode gemeten. Het gemiddelde percentage in de tram lag in 2004 onder de 3 procent, waardoor het in 2005 niet meer hoefde te worden gemeten.	

tabel 3.3: cijfers RET-monitor

	gevoel veiligheid reiziger (bron: RET-kwaliteitsmonitor)	
	2002	2004
tram	6,2	7,1
metro	6,1	6,4
metrostations	6,1	6,3

De uitbreiding van de toezichthouders heeft het gevoel van veiligheid bij het personeel laten stijgen van een onvoldoende naar een voldoende. Ook het gevoel van veiligheid bij reizigers is gestegen.

De conducteur op de tram, de poortjes in de metrostations en de OV-chipkaart moeten het zwartrijden tot een minimum beperken. Eind 2003 hadden alle tramlijnen een conducteur. Dit zorgde voor een forse daling van het zwartrijdpercentage: van ongeveer 15 à 20 procent in 2002 naar 2,8 procent in 2004. Vooruitlopend op de komst van de poortjes, hield de RET vanaf zomer 2003 instapcontroles op de drukste metrostations. Door deze instapcontroles daalde het zwartrijdpercentage in de metro van 10 à 15 procent in 2002 naar 7,9 procent in 2005. Met de komst van de OV-chipkaart als betaalmiddel verwacht de RET een verdere daling van het zwartrijdpercentage.

Effecten volgens geïnterviewden

De geïnterviewden geven aan dat het aantal zwartrijders en incidenten behoorlijk is gedaald en dat de reizigers tevredener zijn. Zowel SSR als de RET zijn tevreden met deze resultaten.

Rotterdam heeft ervoor gekozen op elke tram een conducteur te zetten (in 2005 gemiddeld 1,35 conducteur) en BOA's in te zetten in veiligheidopvolgingsteams. De rijksbijdrage van bijna 9 miljoen euro was hiervoor onvoldoende. Ook de gemeente heeft fors geïnvesteerd. De maatregelen hebben effect gehad. Door de vaste tramconductor is het gevoel van veiligheid gestegen bij zowel de reizigers als het personeel. Ook is het zwartrijden op de tram behoorlijk afgenomen. Het effect van de veiligheidopvolgingsteams met BOA's is niet onderzocht. Deze VOT's vormen niettemin een noodzakelijke schakel in de veiligheidsketen, ook voor het werk van de tramconducteurs. De waardering van de sociale veiligheid van het personeel en de reizigers op de metro is verbeterd en ook daar is het zwartrijden gedaald. Deze daling wordt toegeschreven aan de instapcontroles op de metrostations. Met de poortjes en de OV-chipkaart verwacht de RET een verdere daling van het zwartrijden in de metro.

4. Amsterdam

4.1 Context

In Amsterdam exploiteert het GVB negentien tramlijnen en vier metrolijnen. De OV-autoriteit is het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), dat het opdrachtgeverschap voor het GVB tot 2006 had gedelegeerd aan de gemeente Amsterdam. De maatregel 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro' uit het Aanvalsplan geldt in Amsterdam voor zestien tramlijnen (niet de lijnen 5, 16 en 24) en alle metrolijnen.

4.2 Invoering maatregel

Vóór de introductie van het Aanvalsplan was er al een conducteur op de Amsterdamse tram. Die conducteurs zijn deels gefinancierd door de gemeente. Ook in de metro waren gesubsidieerde veiligheidsmaatregelen van kracht, zoals de ingangscntroles door personeel uit het Wagenbegeleidersproject.

Het GVB wilde het aantal toezichthouders uitbreiden. Aanleiding: de slechte cijfers voor objectieve en subjectieve veiligheid. Met het Aanvalsplan kwam er extra subsidie. Hierdoor kon er meer en professioneler toezicht komen.

De uitbreiding is soepel verlopen, ondanks een aantal organisatorische wijzigingen als gevolg van de ontvlechting tussen de gemeente Amsterdam en het GVB.

Toezicht bij tram

In Amsterdam zit er op zestien tramlijnen een conducteur die kaartjes controleert en verkoopt, de orde bewaakt, toezicht houdt en bij calamiteiten opvolging inschakelt. Amsterdam heeft gekozen voor een conducteur op een vaste plek in de tram. De trams op de lijnen 5, 16 en 24 bieden geen ruimte voor zo'n vaste plek. Daardoor is er op die tramlijnen (nog) geen conducteur.

De conducteurs zijn vanaf 1996 opnieuw ingevoerd. Eerst op lijn 4, daarna op andere lijnen. In 2002 waren er twee soorten conducteurs. De ene helft was maatwerk- en Melkert-conducteur met extra subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De andere helft was regulier conducteur. De maatwerk- en Melkert-banen zijn bij de uitvoering van het Aanvalsplan omgezet in reguliere banen. De subsidiestroom is daarmee gewijzigd, waarbij de functies ook zijn geprofessionaliseerd.

Toezicht bij metro

In de metro zijn twee soorten toezichthouders:

- De medewerkers toezicht & service houden toezicht op de stations en inspecteren deze. Zij melden vervuiling, vernieling en dergelijke.

- De preventieve kaartcontroleurs zijn actief bij de ingangen van de metrostations en soms ook bij de deuren van trams zonder conducteur. Het GVB huurt een groot deel in bij Stadstoezicht.

Buitengewone opsporingsambtenaren

Het GVB zet op de metro, bus en tram BOA's en BOA+'ers in:

- De BOA's controleren repressief kaartjes in de voertuigen en bij het uitstappen van de metro.
- De BOA+'ers houden orde in en om de metro en komen in actie bij incidenten. Deze groep bestaat uit eigen personeel met extra bevoegdheden en geweldsmiddelen plus ingehuurde politiesurveillanten. Het GVB zet de BOA+'ers in om de bedrijfsorde te handhaven en de politiesurveillanten voor de openbare orde.

Samengevat

tabel 4.1: toezichthouders in Amsterdam (bezette fte's)

	2002	2004
medewerkers toezicht & service	55	104
preventieve kaartcontroleurs	137	195
repressieve kaartcontroleurs (BOA)	74	64
ordehandhavers (BOA+)	84	84
politiesurveillanten	40	40
tramconducteurs	<u>601</u>	<u>587</u>
totaal	991	1074

De daling van het aantal tramconducteurs en repressieve kaartcontroleurs heeft geen financiële reden. De oorzaak is het openstaan van vacatures. Veel conducteurs stromen door naar de functie van bestuurder. Daarnaast zijn repressieve kaartcontroleurs zogenoemde combifunctionarissen. Zij rijden zestien weken bus of tram en controleren vervolgens zestien weken kaartjes. Door het pensioen van sommige medewerkers en het tekort bij de rijdiensten, zijn niet alle beschikbare vacatures ingevuld.

Het GVB rapporteert de cijfers aan het ROA op basis van geproduceerde uren. Deze uren zijn voor tabel 4.1 omgerekend naar fte's. In de periode tussen 2002 en 2004 is de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zakelijker geworden en heeft een reorganisatie plaatsgevonden. Daardoor is de productiviteit per fte gestegen. Minder mensen kunnen nu meer werk doen.

4.3 Financiën

Van het extra geld uit het Aanvalsplan ontvangt het ROA 12.057.000 euro per jaar voor 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'.

In 2004 kostten de conducteurs ruim 23 miljoen euro en de medewerkers toezicht & service plus de preventieve kaartcontroleurs ruim 8 miljoen euro. De totale kosten voor de BOA's, BOA+'ers en politiesurveillanten bedroegen dat jaar bijna 13 miljoen euro.

De uitbreiding van het aantal medewerkers toezicht & service en de preventieve kaartcontroleurs kan worden toegeschreven aan het Aanvalsplan. Het aantal conducteurs is weliswaar afgenomen, maar dat komt door het doorstromen van conducteurs naar reguliere banen. Tegelijk zijn de kosten van een conducteur gestegen als gevolg van het omzetten van ID-banen naar reguliere banen.

De gemeente Amsterdam draagt jaarlijks 10 miljoen euro bij aan sociale veiligheid. Ook was er in 2002 2,3 miljoen euro extra voor toezicht in de metro: de zogenoemde Van Gijzel-gelden. In 2004 heeft de gemeente Amsterdam incidenteel 1 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor extra toezicht in de metro.

4.4 Sociale veiligheid in cijfers

tabel 4.2: cijfers landelijke monitors

Amsterdam	gevoel veiligheid reiziger (bron: Klantenbarometer)		gevoel veiligheid personeel (bron: personeelsmonitor)		zwartrijdpercentage (bron: meting zwartrijden)	
	2002 gemiddeld	2004 rit	2002	2004	2004	2005
bus	7,0	7,5	5,8	6,1	0,7 - 1,2	-
tram	7,0	7,6	5,5	6,5	8,9 - 10,7	8,5 - 10,0
metro	6,5	7,0	5,0	5,5	18,5 - 20,0	11,2 - 12,5
opmerkingen	Meetmethode is veranderd. De tendens in de cijfers is wel te zien.				Het zwartrijdpercentage in de bus lag in 2004 onder de 3 procent, waardoor het in 2005 niet meer hoefde te worden gemeten. Een tram met conducteur valt onder de bus.	

Het gevoel van veiligheid onder het personeel is verbeterd sinds de uitbreiding van het toezicht. Amsterdam heeft sinds 2003 ook gegevens uit het jaarlijkse bevolkingsonderzoek van de gemeente in het kader van het grote-stedenbeleid. Bij alle vormen van openbaar vervoer is ook daar een daling te zien van het gevoel van onveiligheid, met uitzondering van de veerponten. Een verklaring hiervoor is volgens Amsterdam de verplaatsing van de steigers vanwege de renovatie van het centraal station.

tabel 4.3: cijfers uit Regionale Veiligheidsrapportage Amsterdam-Amstelland

Amsterdam	percentage reizigers dat zich wel eens onveilig voelt		
	2003	2004	2005
in metro	42,5	39,5	36,0
in tram	21,9	17,8	15,2
in bus	13,0	11,9	10,0
op pont	9,9	5,8	7,3
metrostations	51,1	47,2	42,4
tramhaltes	20,8	17,9	13,1
bushaltes	22,6	20,4	14,1
pontsteigers	11,8	8,2	9,9
NS-stations	34,7	27,7	24,2
totaal	43,7	38,7	34,1

In tabel 4.4 staan de resultaten van de jaarlijkse zwartrijdmeting volgens de methode van het ministerie van V&W. Deze methode is sinds 2004 voorgeschreven, waardoor de cijfers niet een-op-een zijn te vergelijken met de cijfers uit 2001. Om een indicatie te geven van de effecten van het Aanvalsplan, is het cijfer uit 2001 toch opgenomen. In tabel 4.4 is te zien dat het percentage zwartrijders van zowel de tram met open instapregime als de metro vooral tussen 2004 en 2005 is gedaald.

tabel 4.4: zwartrijdpercentages

	2001	2004	2005
tram (zonder conducteur)	12,7	11,3	6,5
metro	21,6	19,5	13,8

De cijfers van tram met conducteur en bus lagen in 2004 onder de 3 procent en hoefden vanaf 2005 dus niet te worden gemeten. Het is aan te nemen dat intensievere controles het zwartrijden heeft laten afnemen.

Effecten volgens geïnterviewden

Volgens de geïnterviewden zijn de gemeentelijke doelen van het veiligheidsplan Amsterdam gehaald. De objectieve en subjectieve veiligheid zijn verbeterd. De reizigers zijn zich veiliger gaan voelen in de tram en het aantal incidenten is afgenomen. Ook het veiligheidsgevoel in de metro is verbeterd. Het percentage zwartrijden in de tram met conducteur is volgens de geïnterviewden afgenomen van ongeveer 20 naar 0,3 procent. Dit laatste percentage komt volgens geïnterviewden overeen met de cijfers uit de meting zwartrijden.

Een bijkomend effect van 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro' is de technische staat van de metrostations. De toezichthouders inspecteren ook of de metrostations schoon, heel en veilig zijn. Gebreken komen daardoor eerder aan het licht en kunnen eerder worden hersteld.

In 2002 kende Amsterdam al conducteurs op de tram. Het GVB koos voor een conducteur op een vaste plek in de tram en verschillende soorten toezichthouders in de metro. Daarnaast zette het bedrijf BOA's en BOA+'ers in. Het geld uit het Aanvalsplan is vooral gebruikt voor meer en betere toezichthouders. Uit de cijfers valt te concluderen dat het Aanvalsplan heeft bijgedragen aan een continuering, uitbreiding en professionalisering van bestaande maatregelen.

5. Den Haag

5.1 Context

In Den Haag exploiteert HTM elf tramlijnen. Stadsgewest Haaglanden is de OV-autoriteit.

5.2 Invoering maatregel

Vóór het Aanvalsplan telde HTM 146 controleurs. Met het Aanvalsplan kwam er extra geld voor meer toezicht op de tram. HTM is verantwoordelijk voor de sociale veiligheid. Dat bedrijf heeft dan ook het initiatief genomen.

HTM en Haaglanden hebben gekozen voor vliegende brigades van toezichthouders. Deze opereren op trajecten met relatief veel incidenten. Daarnaast houden externe beveiligers instapcontroles.

tabel 5.1: toezichthouders in Den Haag (fte's)

jaar	toezichthouders
2002	146
2003	272
2004	357
2005	324
2006	350

Bij de aanvang van RandstadRail eind 2006 stijgt het aantal toezichthouders met 50 voor het HTM-deel van de lijnen.

5.3 Financiën

Van het extra geld uit het Aanvalsplan ontvangt Haaglanden € 5.731.000 per jaar voor 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'.

tabel 5.2: kosten toezichthouders

jaar	fte's	budget
2002	146	€ 5.170.000
2005	324	€ 11.821.370

Het aantal toezichthouders is gegroeid met 122 procent. Het extra budget ten opzichte van 2002 is 6.651.370 euro. HTM en Haaglanden hebben € 920.370 per jaar extra geïnvesteerd.

5.4 Sociale veiligheid in cijfers

tabel 5.3: cijfers landelijke monitors

Den Haag	gevoel veiligheid reiziger (bron: Klantenbarometer)		gevoel veiligheid personeel (bron: personeelsmonitor)		zwartrijdpercentage (bron: meting zwartrijden)	
	2002 gemiddeld	2004 rit	2002	2004	2004	2005
tram	6,5	7,9	5,3	6,0	8,2 - 10,0	7,5 - 9,3
opmerking	Meetmethode is veranderd. De tendens in de cijfers is wel te zien.		Geldt voor rijdend én toezichthoudend personeel.		Het zwartrijdpercentage is in 2002 en 2003 niet gemeten.	

Sinds de uitbreiding van het toezicht is het gevoel van veiligheid bij het personeel verbeterd. Daarnaast lijkt het zwartrijdpercentage te zijn gedaald (ondanks overlappende bandbreedtes) en is het gevoel van veiligheid bij reizigers gestegen.

Effecten volgens geïnterviewden

De doelen rond sociale veiligheid, gekoppeld aan de uitbreiding van het toezicht, staan in het Meerjarenplan. De doelen zijn gekwantificeerd met streefcijfers. Het streefcijfer voor de reductie van het aantal zwartrijders is niet gehaald. Daarna is de ambitie bijgesteld. Volgens de betrokkenen is de stijging van openbaar-vervoergebruik een positief bijkomend effect van het extra toezicht.

Omdat de problemen in Den Haag niet zo groot waren, heeft Den Haag niet gekozen voor een conducteur op de tram, maar voor vliegende brigades. Volgens HTM en Haaglanden wegen de kosten van een conducteur in Den Haag niet op tegen de baten. Het Aanvalsplan heeft geleid tot een forse uitbreiding van het aantal toezichthouders. Ook in Den Haag is het gevoel van veiligheid bij reizigers en personeel verbeterd. De zwartrijdpercentages zijn ongeveer even groot als in Amsterdam en Rotterdam op voertuigen zonder conducteur.

6. Utrecht

6.1 Context

Connexxion exploiteert in Utrecht de sneltram Utrecht – Nieuwegein. Het Bestuur Regio Utrecht (BRU) is de OV-autoriteit.

6.2 Invoering maatregel

In Utrecht was er vóór het Aanvalsplan een VIC-team voor veiligheid, informatie en controle op de sneltramlijn. Dit bestond uit twintig mensen met ID-banen.

Naar aanleiding van het Aanvalsplan heeft Connexxion in 2003 een plan opgesteld om de VIC-teams uit te breiden en te professionaliseren. Dat is gebeurd in 2004. Het BRU heeft het grootste deel betaald, maar ook Connexxion heeft bijgedragen. Het doel was minder zwartrijders en minder incidenten.

In het VIC-team werken nu 26 controleurs die zijn getraind op omgang met reizigers en op handhaving. De ID-banen zijn omgezet in volwaardige banen.

Het VIC-team opereert ook op de buslijnen 11 en 12 naar het universiteitsterrein De Uithof. Deze bussen zijn volgens het BRU te beschouwen als trams op banden. Op deze lijnen geldt een open instapregime en is de kans op zwartrijden groter dan op de buslijnen met een gesloten instapregime.

Samenvatting

tabel 6.1: toezichthouders in Utrecht

jaar	fte's	baan
1999	20	ID
2005	26	regulier

Het aantal toezichthouders is gegroeid met 30 procent. De mensen met een ID-baan hebben een opleiding gehad en zijn nu professioneel toezichthouder.

6.3 Financiën

Van het extra geld uit het Aanvalsplan ontvangt het BRU 343.000 euro per jaar voor 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'.

Volgens Connexxion kost één fte ongeveer 35.000 euro. Bij zes fte's extra betekent dat een jaarlijkse extra investering van 210.000 euro. De kosten voor de professionalisering van het VIC-team zijn niet bekend. De totale kosten voor de uitbreiding van de toezichthouders kunnen daarom niet worden berekend.

Volgens het Meerjarenplan van het BRU wordt jaarlijks 940.000 euro geïnvesteerd in menselijk toezicht op de sneltram. Dat komt meer op ruim 36.000 euro per fte.

6.4 Sociale veiligheid in cijfers

tabel 6.2: cijfers landelijke monitors

Utrecht	gevoel veiligheid klant (bron: Klantenbarometer)		gevoel veiligheid personeel (bron: personeelsmonitor)		zwartrijdpercentage (bron: meting zwartrijden)	
	2002 gemiddeld	2004 rit	2002	2004	2004	2005
BRU tram	7,0	7,4	5,5	6,8	7,5 - 7,9	4,9 - 5,4
opmerking	Meetmethode is veranderd. De tendens in de cijfers is wel te zien.					Het zwartrijdpercentage is in 2002 en 2003 niet gemeten.

Sinds de uitbreiding van het toezicht is het gevoel van veiligheid bij het personeel verbeterd. Ook is het zwartrijden afgenomen en is het gevoel van veiligheid bij de reizigers gestegen. Het zwartrijden is het laagst van de vier grote steden voor openbaar vervoer met een open instapregime.

Effecten volgens geïnterviewden

De geïnterviewden geven aan dat de doelen van de maatregel - minder zwartrijders en minder incidenten - is gehaald. Of dat ook heeft geleid tot een beter gevoel van veiligheid bij reizigers en personeel, is niet alleen te herleiden op basis van de cijfers.

De uitbreiding van het toezicht heeft twee bijeffecten:

- De opbrengsten uit de kaartverkoop zijn gestegen. Dat weegt volgens Connexxion niet op tegen de extra investeringen in meer toezicht.
- Het optreden van de VIC-teams kan voor reizigers agressief overkomen en dat kan weer agressie opwekken. Een harde aanpak was echter noodzakelijk omdat er veel werd gefraudeerd op de sneltram.

In Utrecht is het toezichtteam uitgebreid van 20 naar 26 fte's. De twintig ID-banen zijn omgezet naar reguliere banen, waarbij de mensen een opleiding hebben gevolgd. Ondanks het open instapregime is Connexxion erin geslaagd het zwartrijden te verminderen tot het laagste niveau van de open instapregimes in de vier grote steden.

7. Succes- en faalfactoren

De en hebben verschillende succes- en faalfactoren genoemd voor 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'. Over het algemeen zijn de geïnterviewden tevreden over de maatregel. Volgens hen is het zwartrijden gedaald en is het gevoel van veiligheid bij personeel en reizigers gestegen.

7.1 Succesfactoren

- Zet toezichthouders zoveel mogelijk integraal in op alle lijnen; dat heeft meer effect dan een beperkte inzet op een selectie van lijnen.
- Bied toezichthouders een adequate opleiding; dat verbetert het toezicht.
- Zorg voor voldoende draagvlak en prioriteit bij de politiek.
- Zorg voor afwisseling in het werk; dat verhoogt de motivatie.
- Ga voor een structurele subsidie, waardoor personeel in dienst kan worden genomen; dat verbetert de continuïteit van het toezicht.

7.2 Faalfactoren

- Niet alle OV-autoriteiten willen het in de ogen van de vervoerder benodigde geld besteden aan sociale veiligheid. Het bedrijf kan daardoor niet de aandacht geven aan sociale veiligheid die het zou willen.
- Toezichthouders hebben vaak geen duidelijke taakinvinging. Daardoor kunnen ze slentergedrag vertonen en niet bijdragen aan de sociale veiligheid. De inspectie voor 'schoon en heel' zorgt ervoor dat toezichthouders een betere taakinvinging hebben.
- Het Rijk moet zich niet te veel mengen in de uitvoering door OV-autoriteiten en vervoerders. De situatie verschilt per stad en daarom moet het Rijk niet proberen de aanpak te standaardiseren.

8. Rol Aanvalsplan en Rijk

8.1 Rol Aanvalsplan

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat zonder het Aanvalsplan het toezicht niet zou zijn uitgebreid: dan zou er onvoldoende geld zijn geweest. Dankzij het Aanvalsplan en het amendement-Alblas is er in totaal 27 miljoen euro gekomen. Ook heeft het Aanvalsplan sociale veiligheid hoog op de politieke agenda gezet en voor draagvlak gezorgd.

Vóór het Aanvalsplan waren er al toezichthouders bij tram en metro. De sociale veiligheid was nog niet op het gewenste niveau en daarom kwamen de vier grote steden ook zelf met plannen voor meer sociale veiligheid. Een onderdeel van deze stedelijke plannen was de uitbreiding van het aantal toezichthouders. Deze plannen zouden er ook zijn gekomen zonder Aanvalsplan, maar zonder de kwaliteit van het huidige toezicht.

8.2 Rol Rijk

Het Rijk heeft in 2002 de regie genomen door de OV-autoriteiten te verplichten met plannen te komen voor meer sociale veiligheid. OV-autoriteiten kregen meer zeggenschap over sociale veiligheid. Het Rijk heeft sociale veiligheid meer aandacht gegeven en geld beschikbaar gesteld om de plannen van vervoerders en OV-autoriteiten te kunnen uitvoeren.

Het ministerie van V&W heeft een grote rol gespeeld bij de totstandkoming en uitvoering van de maatregel. Volgens de geïnterviewden stelde het Rijk vooral de kaders en voorwaarden en maakte het Rijk de maatregelen mogelijk. Het Rijk heeft deze rol opgepakt op initiatief en met sturing van de Tweede Kamer. De vervoerders uit de grote steden hebben gelobbyd om aandacht te vragen voor sociale veiligheid. De Tweede Kamer heeft het onderwerp bij de minister onder de aandacht gebracht.

Aandachtspunt:

- Enkele geïnterviewden hebben het idee dat het Rijk directe afspraken maakt met vervoerders. Dat doet het Rijk volgens de OV-autoriteiten van de grote steden in het platform SVOV. Dat leidt tot verwarring en onduidelijkheid. Het Rijk moet afspraken maken met de OV-autoriteiten en die weer met de vervoerders. Het Rijk denkt daar anders over: in het platform worden geen afspraken gemaakt, maar vindt alleen afstemming plaats. Daarnaast zitten bij dat overleg ook vertegenwoordigers van de OV-autoriteiten aan tafel.

De rol van het Rijk is cruciaal geweest voor 'meer toezicht bij tram en metro. In eerste instantie ging het om de verplichting voor OV-autoriteiten om Meerjarenplannen op te stellen, waardoor er structureel meer aandacht kwam voor sociale veiligheid. Daarnaast kwam er extra geld voor extra toezicht, bovenop de inspanningen van de OV-autoriteiten en vervoerders.

9. Groepsgesprekken

In januari 2006 zijn groepsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van OV-autoriteiten, vervoerders, personeel, reizigers, gemeenten, politie en justitie. Deze gesprekken gingen over het Aanvalsplan inclusief 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro'.

9.1 Groepsgesprek OV-autoriteiten (23 januari 2006)

- Haaglanden en het ROA vinden dat de inspanningen rond sociale veiligheid absoluut in verhouding staan tot de effecten. Er is nu grip is op de situatie. De toezichthouders slokken een groot deel van het budget op, maar hun inzet heeft ook grote effecten.
- Een conducteur geeft een sterker gevoel van veiligheid dan een bestuurder of chauffeur.
- Den Haag heeft niet gekozen voor een vaste conducteur op de tram, omdat het gevoel van veiligheid al sterk genoeg was. Daarnaast wegen de kosten van een vaste conducteur in Den Haag niet op tegen de baten.

9.2 Groepsgesprek vervoerders (25 januari 2006)

- Het is essentieel het personeel te leren omgaan met geweld. Als een personeelslid in zijn werk geconfronteerd is geweest met geweld, stelt hij zich agressiever op. Dat lokt weer conflicten uit. Training van het personeel en nazorg na een incident zijn daarom doorslaggevend.
- In de metro in Rotterdam is een grote inhaalslag gemaakt rond sociale veiligheid.
- Het is overduidelijk dat extra toezicht de sociale veiligheid verbetert. Met meer personeel nemen zowel de objectieve als subjectieve veiligheid toe. Als personeel wordt weggehaald, daalt vooral de subjectieve sociale veiligheid onmiddellijk.
- De inzet van toezichthouders van politie, gemeente en vervoerder moet worden gecoördineerd. Anders bestaat de kans dat op het ene moment van de dag veel toezichthouders aanwezig zijn en op een ander moment weinig of geen.
- Ook de gemeente moet zijn verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de financiering van dure maatregelen als toezichthouders bij tram en metro.
- In sommige gebieden moeten OV-autoriteiten de vervoerders verplichten om samen te werken met de stadswachten: die zijn goedkoper. Stadswachten willen dit niet altijd maar zijn op een station goed te gebruiken. Bovendien is het station vaak onderdeel van het centrum.
- Camera's moeten worden toegepast in samenwerking met toezichthouders. Het is niet zo dat camera's menselijk toezicht vervangen.
- Er is geen kosten-batenafweging te maken van de maatregelen, omdat de maatregelen te veel samenhangen met elkaar en de omgeving.

9.3 Groepsgesprek personeel en klanten (23 januari 2006)

- Meer menselijk toezicht is een van de meest succesvolle maatregelen.
- Toezichthouders en reizigers moeten elkaar leren kennen; het personeel kan dus beter op een beperkt aantal lijnen worden ingezet. Hierdoor krijgen toezichthouders en reizigers een band en stijgt het verantwoordelijkheidsgevoel en de betrokkenheid van het personeel.

9.4 Groepsgesprek gemeenten, politie en justitie (25 januari 2006)

- Minder personeel leidt tot meer incidenten.
- Menselijk toezicht is de belangrijkste maatregel uit het Aanvalsplan.
- Buschauffeurs of trambestuurders worden niet gezien als menselijk toezicht maar als verlengstuk van het voertuig. Dat speelt vooral bij gratis openbaar vervoer en open instapregimes. Voor conducteurs en andere toezichthouders hebben reizigers meer onzorg.
- Personeel en reizigers moeten elkaar leren kennen, zodat het personeel ook weet welke mensen een risico vormen.
- Als aanvulling op cameratoezicht moet er meer geld komen voor menselijk toezicht in het openbaar vervoer.
- Er moet meer aandacht komen voor de instelling van het personeel. Als dat agressief overkomt, wekt dat bij de reiziger ook agressie op.

De groepsgesprekken bevestigen het beeld uit de interviews. Menselijk toezicht is de belangrijkste maatregel met het grootste effect op sociale veiligheid. De toezichthouders slokken een groot deel van het budget op, maar hebben dan ook het meeste effect. Het toezicht kan niet worden overgelaten aan bestuurders of chauffeurs. De toezichthouders verdienen een goede opleiding. Camera's vullen toezichthouders aan en vervangen die niet. Instanties moeten goed met elkaar samenwerken en hun verantwoordelijkheid nemen.

10. Conclusies

Het doel van 'uitbreiding toezichthouders bij tram en metro' in het Aanvalsplan SVOV is:

Een verdere uitbreiding van toezichthouders in tram en metro mogelijk maken zonder de beoogde decentralisatie, doelmatigheid en zelfstandigheid uit het oog te verliezen.

De uitbreiding moest decentraal, omdat de optimale mix van maatregelen maatwerk is. De uitbreiding moest doelmatig en zelfstandig zijn, omdat het gewenst is dat ook een deel van de lasten op decentraal niveau worden betaald. De uitbreiding diende plaats te vinden op de tram en in de metro in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Dankzij het amendement-Alblas is er extra geld gekomen voor meer toezicht.

Uit dit deelonderzoek blijkt dat het aantal toezichthouders in iedere grote stad is gegroeid. De maatregel is decentraal ingevoerd en daarom in iedere stad anders uitgewerkt. Rotterdam en Amsterdam hebben gekozen voor conducteurs op de tram en vliegende brigades in de metro. Utrecht en Den Haag hebben gekozen voor vliegende brigades op de tram. Bijna alle geïnterviewden zien menselijk toezicht als de belangrijkste maatregel met het grootste effect.

tabel 10.1: toezichthouders vóór, volgens en na het Aanvalsplan

	vóór Aanvalsplan	volgens Aanvalsplan		ná Aanvalsplan
	fte's	fte's*	investering (miljoen €)	fte's
Rotterdam	790**	251	8,87	929
Amsterdam	991**	343	12,06	1074
Den Haag	146	163	5,73	324
Utrecht	20**	9	0,34	26
	1.947	766	27,00	2.353

* berekend vanuit Rijkssubsidie (1 fte = 35.000 euro)

** ID-baan of Melkert-baan

Het aantal fte's voor toezicht is toegenomen: in Rotterdam met 139, in Amsterdam met 83, in Den Haag met 178 en in Utrecht met 6. Rekenkundig hadden de vervoerbedrijven met het geld uit het Aanvalsplan meer toezichthouders kunnen aanstellen. Met 35.000 euro per fte had in Rotterdam het aantal toezichthouders kunnen stijgen met 251, in Amsterdam met 343, in Den Haag met 163 en in Utrecht met 9. Alleen Den Haag heeft dat aantal gehaald. Dat is te verklaren doordat in Rotterdam, Amsterdam en Utrecht al toezichthouders met een ID- of Melkert-baan waren aangesteld. Deze banen zijn omgezet naar reguliere banen. In deze steden heeft een professionaliseringslag plaatsgevonden en heeft het geld van het

Aanvalsplan de subsidies voor de ID- en Melkert-banen deels vervangen. Met het geld van het Aanvalsplan kon dus het oude aantal toezichthouders (gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) worden geprofessionaliseerd en uitgebreid.

Uit de gegevens van de grote steden valt niet af te leiden hoe het geld uit het Aanvalsplan is besteed. Alleen in Den Haag is duidelijk dat het bestede budget voor toezichthouders tussen 2002 en 2005 is toegenomen met 6,6 miljoen euro. Haaglanden heeft ook zelf geïnvesteerd in toezicht.

Kwantitatieve effecten

Het effect van meer toezichthouders in de vier grote steden is geanalyseerd met behulp van de Klantenbarometer, personeelsmonitor en de meting zwartrijden. In tabel 10.2 staan de cijfers uit deze landelijke monitors.

tabel 10.2: cijfers landelijke monitors

	toepassing	gevoel veiligheid klant* (Klantenbarometer)		gevoel veiligheid personeel (personeelsmonitor)		zwartrijdpercentage (meting zwartrijden)	
		2002 gemiddeld	2004 rit	2002	2004	2004	2005
Rotterdam tram	lopende conducteur	6,8 (6,2)	7,3 (7,1)	5,1	6,5	2,6-3,1	-
Rotterdam metro	vliegende brigade	6,4 (6,1)	6,9 (6,4)	5,0	6,0	6,8-7,5	7,5-8,2
Amsterdam bus en tram	chauffeur of vaste conducteur	7,0	7,5	5,8	6,1	0,7-1,2	-
Amsterdam tram	vliegende brigade	7,0	7,6	5,5	6,5	8,9-10,7	8,5-10,0
Amsterdam metro	vliegende brigade	6,5	7,0	5	5,5	18,5-20,0	11,2-12,5
Den Haag tram	vliegende brigade	6,5	7,9	5,3	6,0	8,2-10,0	7,5-9,3
BRU Sneltram	vliegende brigade	7,0	7,4	5,5	6,8	7,5-7,9	4,9-5,4
opmerkingen		Meetmethode is veranderd; tendens is wel te zien. Tussen haakjes: cijfers RET-kwaliteitsmonitor.				Niet gemeten in 2002 en 2003.	

De reizigers geven in 2004 een ruime voldoende voor sociale veiligheid. Hieruit vallen twee conclusies te trekken:

- het gevoel van veiligheid bij de reiziger stijgt
- de plek van de tramconducteur (lopend of op vaste plek) heeft geen effect op het gevoel van veiligheid.

Het jaarlijkse bevolkingsonderzoek in Amsterdam en de RET kwaliteitsmonitor in Rotterdam bevestigen de stijging van het gevoel van veiligheid.

Uit de personeelsmonitor blijkt dat het gevoel van veiligheid bij het personeel in alle steden is gestegen met 1 tot 2 punten, behalve bij de Amsterdamse metro. Vooral in de Amsterdamse en Rotterdamse metro en Rotterdamse tram is een grote stijging te zien. Waardoor deze stijging wordt veroorzaakt, is onduidelijk. Wel blijkt dat het personeel

zich in iedere grote stad veiliger voelt, ongeacht de vorm van het toezicht.

Uit de gegevens van de meting zwartrijden vallen geen harde conclusies te trekken omdat cijfers uit 2002 en 2003 ontbreken. In Rotterdam en Amsterdam werden de zwartrijdpercentages in deze jaren wel gemeten. De zwartrijdpercentages lijken volgens deze metingen zowel in metro als in tram gedaald.

Uit onderzoeken blijkt dat een vaste conducteur (dus een gesloten instapregime) leidt tot lagere zwartrijdpercentages dan met vliegende brigades. In de zwartrijdpercentages is geen verschil tussen lopende conducteurs in de tram (Rotterdam) of zittende (Amsterdam). De kosteneffectiviteit van de verschillende vormen van toezicht is niet te bepalen. Deelrapport 7 ('Outcome') gaat verder in op de kwantitatieve effecten van het Aanvalsplan.

Kwalitatieve effecten

Het idee voor meer toezichthouders komt van de vervoerders in de vier grote steden, maar zij hadden de uitbreiding niet zonder het Aanvalsplan en het bijbehorende geld kunnen redden. Het Rijk heeft een grote rol gespeeld bij de invoering van de maatregel.

Door de subsidie heeft, naast de uitbreiding van het aantal toezichthouders, ook een kwaliteitsslag kunnen plaatsvinden. Alle voormalige ID- en Melkert-banen zijn omgezet in reguliere banen en iedere grote stad heeft nu professionele toezichthouders.

BIJLAGE 1: HET INTERVIEWSTRAMIEN

Het proces

- Hoe is in uw stad de uitbreiding van de toezichhouders bij tram en/of metro vormgegeven (aantal fte / bevoegdheid / overname toezichhouders aangesteld vanuit ID-banen)?
- Hoeveel fte is er sinds de invoering van het Aanvalsplan daadwerkelijk bijgekomen?
- Van wie kwam het initiatief tot uitbreiding van het aantal toezichhouders bij tram en/of metro?
- Welke partijen zijn verder bij deze uitbreiding betrokken geweest?
- Welke rol heeft uw organisatie gehad tijdens de uitbreiding?
- Welke rol hebben de andere partijen tijdens de uitbreiding gehad (wat moest iedereen concreet doen en is dit vastgelegd)?
- Hebben alle partijen uitgevoerd wat van hen werd verwacht?
- Wat zijn de kosten voor de uitbreiding van toezichhouders?
- Hoe is de maatregel gefinancierd?

Effecten

- Zijn er vooraf doelen gesteld aan de te behalen effecten van de uitbreiding van toezichhouders? Zo ja, welke doelen zijn gesteld?
- Zijn deze doelen behaald?
- Wat zijn de effecten op de sociale veiligheid van reizigers en personeel (aantal incidenten en gevoel van veiligheid) en op het zwartrijden?
- Zijn de effecten op sociale veiligheid en op het bereiken van doelen gemonitord?
- Bent u tevreden met de effecten?
- Heeft de maatregel ook neveneffecten op andere terreinen dan sociale veiligheid?

Rol rijksoverheid

- Wat was de rol van de rijksoverheid bij de totstandkoming en uitvoering van deze maatregel?
- Bent u tevreden over de rol van de rijksoverheid?
- Hebt u bij het opstellen en uitvoeren van de maatregel genoeg ondersteuning gekregen van de rijksoverheid?
- Denkt u dat de uitbreiding van toezichhouders ook was gerealiseerd als het Aanvalsplan niet was opgesteld?

Succes en faalfactoren?

- Wat zijn de succes- en faalfactoren c.q. leerpunten (inhoudelijk en procesmatig) van de betreffende maatregel uitbreiding van toezichhouders?
- Welke lessen voor de toekomst heeft dit opgeleverd?

Andere maatregelen uit het Aanvalsplan

- Naast de uitbreiding van de toezichhouders is in het Aanvalsplan ook de actie 'versterking inzet en capaciteit bij politie en justitie' gedefinieerd. Heeft de extra inzet van regiopolitie en spoorwegpolitie effect op de inzet van toezichhouders op gebieden waar de politie actief is? Zo ja, welke effecten precies?

BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDEN

OV-autoriteiten

Bestuur Regio Utrecht
Regionaal Orgaan Amsterdam
Stadsgewest Haaglanden
Stadsregio Rotterdam

Vervoerders

Connexxion
GVB
HTM
RET

BIJLAGE 3: DEELNEMERS GROEPSGESPREKKEN

OV-autoriteiten

dienst IVV gemeente Amsterdam
OV-bureau Groningen Drenthe
provincie Flevoland
provincie Noord-Brabant
provincie Noord-Holland
provincie Zeeland
Regionaal Orgaan Amsterdam
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
Stadsgewest Haaglanden
Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN)

Vervoerders

adviseur sociale veiligheid Hermes
coördinator sociale veiligheid, Arriva (bus)
coördinator sociale veiligheid, Arriva (trein)
coördinator veiligheid en toegankelijkheid, Connexxion
gebiedsmanager sociale veiligheid, RET

Personeel & reizigers

Arriva trein
Arriva trein medewerker service en controle
BBA chauffeur
BBA stadsdienst
BBA streekdienst
BBA vestigingsmanager
Connexxion chauffeur
Connexxion chauffeur
Connexxion personeelsmanager
Connexxion vestigingsmanager
GVU buschauffeur
GVU buschauffeur
GVU personeelsmanager
HTM bedrijfsmanager
HTM chauffeur
HTM chauffeur
NS hoofdconducteur
NS hoofdconducteur
NS machinist
NS machinist
NS procesmanager
RET controlebeambte
RET metrobeheerder
RET sectiechef toezicht
RET tramconducteur
Consumentenplatform OV Haaglanden
PROV
Rover Amsterdam

politie, justitie & gemeenten

gemeente Gorinchem
Openbaar Ministerie
regiopolitie Groningen
regiopolitie Noord-Holland Noord
regiopolitie Noord-Holland Noord
regiopolitie Rotterdam