

Zorgen over de ernst van incidenten en een te geïsoleerde benadering van problemen

Position paper ten behoeve van rondetafelgesprek over sociale veiligheid in het openbaar vervoer

Dr. Ronald van Steden
Universitair Hoofdocent Bestuurswetenschappen en Politicologie

Inleiding

Buschauffeur Lucas Löwenstein uit Almere werd tijdens een nachtdienst overvallen door twee met een pistool gewapende jongens, kreeg van een reiziger verwensingen naar zijn hoofd geslingerd en was getuige van een naar ongeluk. Hij deed zijn best om een klantvriendelijke dienst te leveren aan de samenleving, maar reed uiteindelijk 'met betraande ogen de garage in' (*Trouw*, 9 april 2016). Sinds enige tijd gaat het weer beter met hem.

De focus van mijn *position paper* ligt op verbale en fysieke agressie tegen professionals zoals de heer Löwenstein die in het openbaar vervoer werkzaam zijn. Dit fenomeen is niet nieuw. Begin jaren negentig kwam het tot een dieptepunt toen een notoire zwartrijder een NS-conducteur op de lijn Harlingen-Leeuwarden doodstak (uitzending *Andere Tijden*, 21 april 2015). Het is daarom goed om enige afstand te nemen van alle recente aandacht voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Hoe hebben incidenten in trein, bus, metro en tram zich over de afgelopen jaren ontwikkeld?

Met nadruk wil ik ervaringen zoals die van de heer Löwenstein niet wegdeneren. Toch werkt het verhelderend een stapje terug te doen uit de vanzelfsprekende boosheid en daarop volgende roep om extra maatregelen die schokkende incidenten telkens oproepen, om vervolgens te reflecteren op hoe sociale veiligheid in het openbaar vervoer wordt gezien en wordt aangepakt – en wat vervolgens beter kan. Daarover gaat het tweede deel van dit *position paper*.

Cijfers en 'hardheid' van incidenten

Het openbaar vervoer in Nederland is op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau georganiseerd. Hieronder volgen globale cijfers over incidenten met betrekking tot sociale veiligheid op deze drie niveaus. De precieze vergelijkbaarheid van deze cijfers is moeilijk in te schatten; het gaat om een indruk.

NS als landelijke vervoerder

Het jaarverslag 2015 van de Nederlandse Spoorwegen (NS) meldt het volgende: 'we constateren dit jaar minder meldingen van fysiek agressie: 642 (774 in 2014)'. Er heeft zich onlangs dus een daling van registraties met betrekking tot 'zware incidenten' op het spoor voorgedaan, terwijl tussen 2014 en 2015 reizigers meer kilometers per trein maakten. Een aanvullende constatering uit eigen interviews met medewerkers van Veiligheid & Serviceteams is dat het slachtofferschap onder NS-medewerkers weliswaar niet toeneemt, maar dat de ernst van geweldsincidenten – met name ernstige bedreiging en mishandeling – hen zorgen baart (SMV-rapport *Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS*, 2015).

Streekvervoerders

Cumulatieve cijfers van de streekvervoerders – Arriva, Connexxion, Syntus, Qbuzz, Veolia en EBS – laten een stabilisatie zien rondom 5.300 (2015) geregistreerde 'A-incidenten' (o.a. mishandeling, diefstal en beroving) en 'B-incidenten' (o.a. schelden en beledigen). Een schriftelijke opmerking van een woordvoerder hierbij: 'we zien de laatste tijd dat het aantal incidenten in totaliteit ongeveer gelijk blijft, maar dat er tegelijkertijd wel een stijging is waar te nemen van het aantal ernstige incidenten'. Een vergelijking maken tussen trends in incidentregistraties en reizigersstromen blijkt lastig vanwege de diversiteit aan streekvervoerders en wisselende concessies. Globaal gezien zou bij de streekvervoerders het aantal reizigers tussen 2008 en 2015 zijn afgenomen en is er nu weer een stijgende lijn zichtbaar.

Stadsvervoerders

Het Jaarverslag 2015 van de RET te Rotterdam stelt dat de registratie van verbale agressie is toegenomen door 'extra oren en ogen' in trams, metro's en bussen. We hebben hier dus te maken met een registratie-effect. Daarentegen daalde het aantal geweldsincidenten met zeven procent, maar 'toch blijft de hardheid van incidenten een grote bron van zorg'. Ten tweede registreerde de HTM te Den Haag een daling van geweldsincidenten van 135 naar 74 tussen 2011 en 2013. Tot slot wijzen cijfers van het GVB te

Amsterdam het volgende uit: tussen 2004 en 2015 is het aantal geregisterde incidenten – type A, B en hier ook C: overtredingen zoals roken of geluidsoverlast – sterk afgenomen van 4.603 in 2004 naar 1.985 in 2015. De zwaarste 'A-categorie' daalde over die jaren nog spectaculairder van 1.202 naar 333. Deze cijfers springen in het oog, omdat het aantal reizigers bij de stadsvervoerders over het algemeen steeg over de afgelopen jaren.

Behandel veiligheid in openbaar vervoer niet te geïsoleerd

Het is opvallend dat onveiligheid binnen het openbaar vervoer veelal wordt gezien als een probleem dat zich louter daar voordoet. Neem het scherpe onderscheid tussen de 'bedrijfsorde' en de 'openbare orde' dat vaak wordt gemaakt. Het eerste domein verwijst naar voertuigen, stations en haltes, het tweede domein betreft de publieke ruimte daar direct omheen. Samenhangend zijn de vervoerders voor het eerste domein verantwoordelijk, terwijl het tweede domein onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt. In de praktijk zijn zulke – vanuit privatiseringsbeleid ontstane – scheidslijnen echter nauwelijks reëel. Vier punten verdienen de aandacht.

Ten eerste constateert Lotte van Meerten in haar criminologische scriptieonderzoek (2015) naar daderprofielen van zwartrijders op enkele Arriva-lijnen dat 47,3 procent van de onderzoekspopulatie (334 zwartrijders in 2014) criminele antecedenten heeft. Niet zelden zijn dit mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats en/of mensen met een psychiatrische aandoening. Reizigers die zich binnen het openbaar vervoer misdragen doen dat elders in de samenleving waarschijnlijk dus ook.

Ten tweede zijn de bevoegdheden van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) binnen het openbaar vervoer beperkt tot hun eigen bedrijfsorde: het spoor, de bus, enzovoort. Van nature bewegen zij zich echter dwars door het omliggende publieke domein van de openbare orde. Een klassiek voorbeeld: Veiligheid & Service van de NS snapt een agressieve dronkaard op het stationsplein, maar is niet tot optreden bevoegd. Oplossingen liggen in het flexibiliseren van bevoegdheden en/of het integreren van diverse boa-domeinen in een team ('ontkokering') op plekken waar dat nodig is.

Ten derde is er sprake van diverse service- en veiligheidsdiensten waarmee de vervoerders werken. Voor het GVB bestaan er zelfs meerdere varianten: het gemeentelijke bedrijf heeft eigen boa's in dienst, maar wordt tevens bijgestaan door het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer – een team van gemeentelijke handhavers en de politie. De samenwerking tussen de vervoerders, de (lokale) overheid en de politie en tussen de vervoerders onderling kan op punten intensiever. Een aansprekend voorbeeld van samenwerking is het registratiesysteem TRIAS dat enkele stads- en streekvervoerders samen met de politie gebruiken om incidenten in en rondom het openbaar vervoer in kaart te brengen en gezamenlijk beleidsprioriteiten te stellen.

Tot slot is het openbaar vervoer niet het exclusieve domein van professionals zoals conducteurs, buschauffeurs en privaat veiligheidspersoneel. Bus, tram en trein vervullen een vitale maatschappelijke functie. Daarom draagt de politie een belangrijke verantwoordelijkheid als incidenten uit de hand lopen. Bovendien maakt een dwarsdoorsnede van de samenleving gebruik van het openbaar vervoer. Dit maakt dat burgers professionals te hulp zouden kunnen schieten bij incidenten. Dat zal eerder gebeuren wanneer frequente reizigers en professionals elkaar van gezicht kennen, wat pleit voor 'lijnbinding' ter verhoging van de sociale controle in het openbaar vervoer. Ondersteunende technische maatregelen – met name 'poortjes' – in combinatie met bouwkundige maatregelen (o.a. heldere verlichting), juridische maatregelen (o.a. ov-verboden) en sociale maatregelen (o.a. service en sfeer) moeten verdere incidenten tegengaan.

Conclusies en aanbevelingen

Fysieke en verbale agressie in het openbaar vervoer is een maatschappelijk probleem. Waak in reactie hierop voor beleid dat wordt gestuurd door medialogica gericht op incidenten. De focus van berichtgeving ligt nogal eens op korte termijnschommelingen in cijfers, terwijl over een langer termijn bekeken aantallen registraties van agressie en geweld in het openbaar vervoer stabiel blijven of afnemen (al is elk incident er een te veel). Daarbij: (1) behandel het openbaar vervoer als integraal onderdeel van de samenleving, (2) vergroot de daadkracht van ov-boa's door hun bevoegdheden te verruimen of door gemixte boa-teams in te stellen, (3) stimuleer samenwerking tussen vervoerders onderling en tussen vervoerders en de politie, (4) wijs op de medeverantwoordelijkheid van reizigers bij incidenten en (5) blijf investeren in ondersteunende maatregelen, waaronder ov-poortjes.