

Burgermoed als oplossing voor onveiligheid in het openbaar vervoer?

Een literatuuronderzoek in opdracht van de SMV naar de wenselijkheid en mogelijkheid dat reizigers ingrijpen in situaties van sociale onveiligheid in het openbaar vervoer



Peter van Lochem
Mieke Huijsman
Ron Hendriks
Ira Helsloot

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

December 2014

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Inleiding	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Probleem- en vraagstelling	8
2.3 Het onderzoek	8
2.4 Opbouw van de rapportage	9
3. Sociale veiligheid	10
3.1 Inleiding	10
3.2 De cijfers over sociale onveiligheid	10
3.3 De beleving van sociale onveiligheid	13
3.4 Bijdrage van de media aan de beeldvorming	14
3.5 Politieke invloed op het beeld van sociale onveiligheid	17
4. Is burgermoed redelijk?	22
4.1 Juridische afwegingen	22
4.2 De verantwoordelijkheidsverdeling	27
4.3 Ethische overwegingen	32
4.4 De redelijkheid van burgermoed	39
5. Is burgermoed mogelijk?	42
5.1 Verschillende vormen van burgerparticipatie	42
5.2 Wanneer komen burgers in actie?	47
5.3 Hoe zijn burgers te activeren?	57
5.4 Hoe kan burgermoed in het openbaar vervoer worden bevorderd?	58
Literatuur	62

1. Samenvatting

De leidende gedachte bij dit onderzoek is de onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor veiligheid tussen overheid, organisaties/ondernemingen en individuele burgers. Veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar burgers en ondernemingen/organisaties hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Er is echter geen duidelijkheid over waaruit de mede- of eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemingen/organisaties bestaat. Deze onduidelijkheid kan gemakkelijk leiden tot risicovolle situaties. Met het oog op de veiligheid in onze samenleving is het dan ook van essentieel belang dat er duidelijkheid komt over die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid.

Dit onderzoek gaat vanuit die gedachte in op de vraag of het redelijk en mogelijk is dat de burger als reiziger op enigerlei wijze optreedt in geval van sociale onveiligheid in het openbaar vervoer. Is het redelijk om van reizigers te verwachten dat zij ingrijpen wanneer bijvoorbeeld de conducteur of een medereiziger wordt uitgescholden of geslagen? En, als men dat redelijk vindt, is dit optreden dan ook mogelijk (te maken)? Hierbij is ook de vraag aan de orde of dit optreden van alle burgers kan worden verwacht of in het bijzonder van burgers die enigerlei achtergrond hebben op het terrein van veiligheid.

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie, twee pilots waarin reizigers en personeelsleden van openbaar vervoersbedrijven worden opgeleid om beter samen op te trekken in situaties van sociale onveiligheid. Daarnaast vonden gespreken plaats met leidinggevend en medewerkers in het openbaar vervoer en met kaderleden van een vakbond. Dit rapport is het resultaat van het eerste deel, het literatuuronderzoek.

Bij de vraag naar de redelijkheid stuiten we in de literatuur op de traditionele, nog bestaande opvatting waarin weinig ruimte bestaat voor burgermoed, ook in het openbaar vervoer. Deze opvatting impliceert op juridisch terrein dat de bij onveiligheid optredende burger strafbaar en aansprakelijk is zodra deze de strikte grenzen van noodweer(exces) of onrechtmatige daad heeft overschreden. Hiermee samenhangend zien we dat overheidsinstanties en openbaar vervoerbedrijven het optreden van burgers c.q. reizigers in geval van onveiligheid ontmoedigen en ontraden. In het kader van de redelijkheidsvraag stuiten we ook op het door politie, brandweer en andere hulpverleners beleden principe dat eigen veiligheid voorop staat. Kan van de burger in redelijkheid moedig optreden worden verwacht wanneer de professionals zelf geen risico nemen?

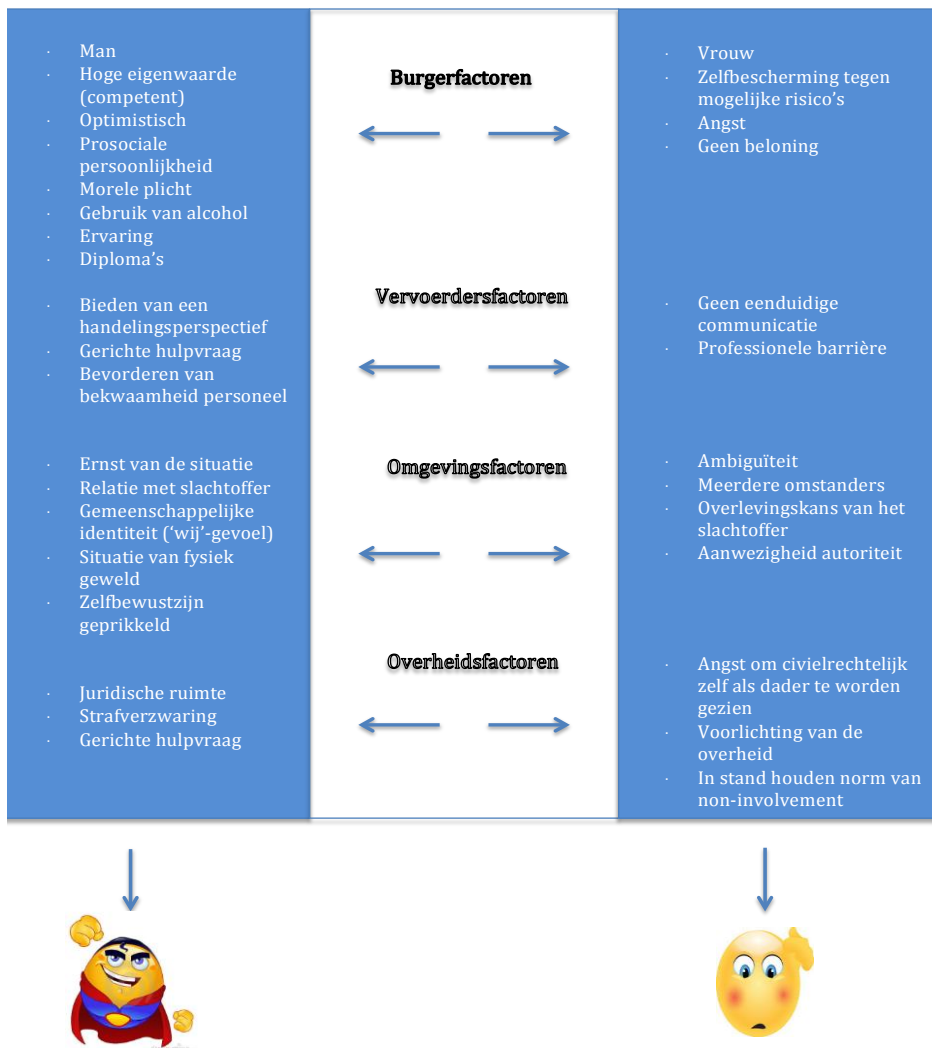
Tegenover deze traditie van ontmoediging staan recente signalen die wijzen op de mogelijke opkomst van een andere benadering. Zo blijkt de door het huidige kabinet beoogde participatiesamenleving ook te betekenen dat 'initiatieven waarbij burgers de

politie een handje helpen bij preventie en opsporing' volgens de ministerie van Veiligheid en Justitie steun verdienen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport riep onlangs jongeren op om in geval van geweld niet toe te kijken en te fotograferen maar tussen beide te komen. Daarnaast zien we dat de rechter en het openbaar ministerie meer ruimte maken voor een beroep op noodweer(exces) waardoor de ingrijpende reiziger minder risico loopt dat zijn optreden als strafbaar wordt gekwalificeerd.

Bij de verkenning van de mogelijkheid voor burgers om op te treden en om hun optreden te bevorderen komen we in de literatuur een groot aantal belemmerende c.q. bevorderende factoren tegen. Wij hebben deze factoren onderscheiden in burger-, vervoerders-, omgevings- en overheidsfactoren. De kans dat de burger optreedt, is groter indien het een man betreft en indien deze voor het optreden relevante ervaring en opleiding heeft genoten. Het is dan ook de vraag of je burgermoed kan verwachten van álle burgers c.q. reizigers of alleen van mensen met relevante kennis en ervaring op het terrein van veiligheid. Persoonlijke eigenschappen die het optreden bevorderen zijn een sterk gevoel van eigenwaarde, optimistisch (weinig angst), pro-sociaal en een moreel plichtsbesef. De vervoerder kan positieve invloed uitoefenen op de actiebereidheid van de reiziger door aan te geven hoe te handelen, door een gerichte hulpvraag of door het personeel bekwamen in het bevorderen van die bereidheid. De remmende factoren aan de kant van de vervoerder zijn onheldere of ontradende voorlichting en verzet van professionals die de uitoefening van hun professie door leken bezwaarlijk vinden.

Als we kijken naar de omgeving, naar de aard van de situatie, dan is het omstanderseffect een grote drempel. In het algemeen daalt de individuele verantwoordelijkheidsbeleving naarmate het aantal omstanders toeneemt. Dat omstanderseffect kan door uiteenlopende omstandigheden worden beperkt, bijvoorbeeld door de relatie met het slachtoffer, de ernst van de situatie – vooral bij fysiek geweld is de bereidheid om op te treden relatief groot – of een gemeenschappelijk gevoel bij de omstanders. Onder wat we de overheidsfactoren hebben genoemd horen de juridische factoren die door de overheid kunnen worden bevorderd door de mogelijkheid tot en de angst voor strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid te verlagen. Ook kan de overheid mogelijk invloed uitoefenen op de belemmerende norm van non-involvement.

In onderstaande figuur 1 zijn de verschillende factoren samengebracht.



Figuur 1: Welke factoren faciliteren of belemmeren dat omstanders ingrijpen? Links staat voor de moedige burger, rechts voor de passieve burger.

De algemene conclusie uit het literatuuronderzoek is dat er indicaties zijn die wijzen op de ontwikkeling van een minder terughoudende opvatting over het optreden van burgers c.q. reizigers in geval van sociale onveiligheid en dat de mogelijkheid ertoe op uiteenlopende wijzen kan worden bevorderd, waarbij de mogelijkheid aanzienlijk groter is bij mensen met enige kennis en ervaring op dit terrein.

2. Inleiding

2.1 Inleiding

In het verre verleden stond de burger er goeddeels alleen voor wanneer een andere burger inbreuk maakte op zijn veiligheid.¹ Maar naarmate de kracht van de staat toenam, werd veiligheid meer en meer een overheidsverantwoordelijkheid. Vervolgens wordt veiligheid met de ontwikkeling van onze rechtsstaat in de 18^e eeuw ‘een van de fundamenteën waarop onze constitutie rust en daarmee een van de pijlers van onze rechtsorde’ (Van Zuijlen, 2008, p. 184).² Het zorgen voor veiligheid is dan niet alleen een kerntaak van de overheid, maar ook een recht van burgers. Zij hebben volgens de huidige opvattingen een recht op de uitoefening van die taak door de overheid; niet als grondrecht, maar wel als een juridische plicht van de overheid jegens de burgers om op te treden wanneer ‘gegronde vrees (bestaat) voor een schending van een fundamenteel recht van een burger door een andere burger’.³

Dat veiligheid een kerntaak en zelfs een verplichting van de overheid werd, bracht de verleiding om het maar helemaal aan de overheid over te laten, waardoor de sociale controle goeddeels wegviel. Daartegen is in de jaren tachtig een halt toegeroepen. Met de commissie Roethof die in haar rapport van 1984 concludeerde dat de ‘medeverantwoordelijkheid’ van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de kleine criminaliteit dient te worden geactiveerd. Door parlementaire instemming met het beleidsplan ‘Samenleving en criminaliteit’ werden de aanbevelingen van Roethof cum suis binnen een jaar formeel vastgesteld beleid.

Het beleid van de gedeelde verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg bevat weinig duidelijkheid over die verdeling. Dat veiligheid nog steeds een kerntaak van de overheid is gebleven is duidelijk, maar hoe zit het met het aandeel van bedrijven en burgers? De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) stelt zich ten doel hierover duidelijkheid te scheppen. In dat verband heeft de SMV voorgesteld de hoofdlijnen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en organisaties/ondernemingen te

¹ Goeddeels, want ook in de groeps- respectievelijk tribale samenleving bestond enig gezag van groep- of stamoudste die in de regel beschikbaar was voor enigerlei *mediation avant la lettre*. Maar voor het overige moest bij inbreuk op de sociale veiligheid worden onderhandeld over de boetedoening of compensatie van het toegebrachte nadeel. Voor een recente en originele beschrijving van de ontwikkeling van deze primitieve samenlevingsvormen naar de moderne staten met hun democratische en rechtsstatelijke vormen: Fukuyama 2011.

² Bij de komst van de Amerikaanse en Franse constituties stond de sociaal contracttheorie in het middelpunt. Die theorie impliceerde dat de burgers zich bonden aan het overheidsgezag (onder meer) in ruil voor het zorgen voor hun veiligheid.

³ Van Zuijlen komt tot die conclusie. De plicht van de overheid tot – zo nodig preventief – optreden wanneer de sociale veiligheid serieus in het geding is, baseert hij op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (artikel 2) en de Politiewet (artikel 2).

regelen in een Veiligheidsbeginselenwet. Het onderzoek dat nu voorligt, gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers als reizigers in het openbaar vervoer. De vraag is of het redelijk en mogelijk is dat reizigers op enigerlei wijze ingrijpen in situaties van sociale onveiligheid; dat zij in die situaties 'burgermoed' tonen.

2.2 Probleem- en vraagstelling

Het ruimere probleem is hier de onduidelijkheid over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg tussen overheid, organisaties en burgers. In dit onderzoek richten wij ons op de onduidelijkheid die bestaat over de verantwoordelijkheid voor veiligheid van de reiziger in metro, tram, bus of trein. Vindt men het binnen en buiten dit openbaar vervoer redelijk en mogelijk dat reizigers ingrijpen wanneer een of meer medereizigers inbreuk maken op de sociale veiligheid, bijvoorbeeld door geweld te gebruiken tegen een treinconducteur of tegen een medereiziger? Hierbij is ook nog interessant of het redelijk wordt gevonden dat zelfs sprake is van een verwachting dat de burger ingrijpt en of we het daarom kunnen bevorderen.

Burgermoed in de specifieke situatie van sociale veiligheid in het openbaar vervoer is bijzonder vanwege het bijzondere karakter van dit vervoer. Zo is de rijdende trein niet normaal bereikbaar voor de politie en hebben zowel (potentiële) slachtoffers als daders geen vluchtmogelijkheid. OV-personeel, daders, slachtoffers en omstanders lijken hier - meer dan elders - op elkaar aangewezen.

Indien ingrijpen van de OV-reizigers in gevallen van sociale onveiligheid in de rede ligt, is de vraag aan de orde of en onder welke condities zulk ingrijpen mogelijk is. Hierbij kan een al bestaande interesse in en ervaring met veiligheidsaspecten een rol spelen.

2.3 Het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek naar de redelijkheid en de mogelijkheid van het optreden van burgers – in casu als reizigers – in gevallen van sociale onveiligheid in het openbaar vervoer. Bij dit onderzoek is zowel binnen- als buitenlandse literatuur geraadpleegd. Daarbij is niet gestreefd naar volledigheid – een onmogelijke doelstelling, zeker op enkele deeltherreinen – maar wel naar relevantie. Deze relevantie is geconcretiseerd in het ten minste in beeld brengen van de actuele literatuur en van de publicaties die we als sleutelpublicatie op het desbetreffende terrein kunnen beschouwen. Ten behoeve van concretisering hebben we op een aantal plaatsen ook opinies opgenomen uit de gesprekken die wij voerden met vertegenwoordigers van het openbaar vervoer, zowel leidinggevenden als professionals.

In het bijzonder bij de vraag naar de redelijkheid van de bedoelde burgermoed in het openbaar vervoer hebben we gewaakt voor een te al te theoretische inhoud. In het kader van de vraagstelling is het niet moeilijk terecht te komen in vragen over het goede van de mens en andere algemeen filosofische thema's. Om deze ijle lucht te vermijden hebben wij ons gericht op ethische en juridische overwegingen en op beschouwingen over verantwoordelijkheid.

2.4 Opbouw van de rapportage

In het vierde hoofdstuk geven wij weer welke antwoorden in de literatuur naar voren komen – in elk geval besloten liggen – op de vraag naar de redelijkheid van burgermoed in het openbaar vervoer. Daarbij zien we dat die antwoorden besloten liggen in de juridische regelingen en interpretaties, in reflecties op verantwoordelijkheid en in ethische benaderingen.

Wat aan de literatuur kan worden ontleend over de mogelijkheid van burgermoed in het openbaar vervoer geven wij weer in het vijfde hoofdstuk. In dat hoofdstuk zal blijken dat aan deze literatuur een veelheid van factoren kan worden ontleend die van positieve of negatieve invloed zijn op de mogelijkheid van burgeringrijpen in gevallen van sociale onveiligheid (in het openbaar vervoer).

Alvorens toe te komen aan de vragen van redelijkheid en mogelijkheid geven we in het derde hoofdstuk een nadere concretisering en achtergrond van de vraagstelling. In dit hoofdstuk komen definiëring, beeld en werkelijkheid van sociale onveiligheid aan de orde.

3. Sociale onveiligheid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een schets van het decor waarin de vraagstelling van dit onderzoek zich afspeelt: de sociale veiligheid. Daarbij zal worden ingegaan op beeld en werkelijkheid van de sociale veiligheid in het algemeen en die in het openbaar vervoer. Vooral het beeld is van belang voor het handelen van personen. De acceptatie van en de bereidheid tot burgermoed bij sociale onveiligheid is in het openbaar vervoer groter naarmate het beeld van die onveiligheid ernstiger is. In dit hoofdstuk zullen wij ingaan op sociale veiligheid in de werkelijkheid en die in de beeldvorming. Aansluitend komen twee hoofdrolspelers bij de beeldvorming ter sprake: de media en de politiek. Beide beïnvloeden vanzelfsprekend ook het denken over de eerdergenoemde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, organisaties en burgers.

Van sociale onveiligheid spreken we wanneer deze het gevolg is van bewuste gedragingen of handelingen van personen. Die onveiligheid uit zich in hinder, overlast en onbehagen (Bijleveld en Van de Bunt, 2003) dan wel schade of angst daarvoor (Bruinsma en Bernasco 2004). Is sociale onveiligheid een groeiend probleem, in het bijzonder in het openbaar vervoer? Het antwoord daarop kan gezocht worden in de (objectieve) cijfers of in de (subjectieve) beleving.

Voor zover in het navolgende de omvang van de sociale veiligheid aan de orde komt, dient te worden bedacht dat het in deze studie niet gaat om de cijfers maar om de vraag naar de verantwoordelijkheid van burgers bij het zich voordoen van sociale onveiligheid, in het bijzonder in het openbaar vervoer.

3.2 De cijfers over sociale onveiligheid

Als we afgaan op de cijfers dan zien we de laatste jaren in de meeste gevallen een daling van de criminaliteit. Dat geldt ook op het hele terrein van de sociale veiligheid. Zo zien we dat de delicten openlijk geweld en mishandeling een duidelijke daling te zien geven.

	2010	2011	2012	2013
Openlijk geweld	6.899	6.352	5.490	4.640
Mishandeling	59.689	58.639	55.983	51.752

Maar criminaliteitscijfers spreken niet voor zichzelf. Zo kan daling van die cijfers tijdelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer sommige strafbare feiten tijdelijk bijzondere aandacht krijgen in het kader van handhaving of toezicht. Daling van geregistreerde criminaliteit kan ook het gevolg zijn van minder aangiften, wat weer kan voortkomen uit toenemende twijfel of die aangifte wel leidt tot actieve opsporing, vervolging en

sanctionering. Er kan dus niet zonder meer van worden uitgegaan dat de hierboven gepresenteerde cijfers de werkelijkheid niet juist weergeven. Aarzelingen over de juiste omvang van de cijfers, evenals constatering van daling van de criminaliteitscijfers zijn echter nog geen aanleiding tot relativering van het probleem. Het ligt niet voor de hand om 142 mishandelingen per dag in 2013 geen probleem te vinden omdat vier jaar eerder 164 mishandelingen per dag plaatsvonden.

Cijfers over sociale onveiligheid in het openbaar vervoer

Uit de monitor Veilige Publieke Taak (2013) blijkt dat slachtofferschap van agressie en geweld tegen OV-personeel in het stads- en streekvervoer in de periode 2010-2012 is gedaald van 64% naar 60% (Metamonitor Veilige Publieke Taak, 2013). Deze daling is volgens het onderzoek voornamelijk waar te nemen op het gebied van de zware incidenten. Voor de overige incidenten is er ook een daling waar te nemen maar deze is minder sterk. Wanneer er wordt gekeken naar het tijdstip waarop de incidenten plaats vinden kan worden gesteld dat 49% van de gevallen in het weekend plaatsvindt (vrijdag t/m zondag). Door de week vindt 45% van de incidenten plaats. De overige 6% wordt niet gespecificeerd in de berichtgeving (Metamonitor Veilige Publieke Taak, 2013). Uit de verschillende bronnen van de metamonitor wordt duidelijk dat 70% (N=846) en respectievelijk 65% (N=114) van de incidenten in de avond en nacht plaatsvinden.

Enkele punten uit de monitor zijn dat 40% van de incidenten plaatsvindt in de Randstad, met Utrecht erbij wordt dit 50%. Van al het OV-personeel krijgt het treinpersoneel het meest te maken met agressie. In 2007 had 98% van de ondervraagden te maken gehad met agressie; in 2011 is dit gedaald naar 94% (Bergman et al, 2013). Dat het treinpersoneel, in het bijzonder de conducteurs, veruit de meeste publiekscontacten heeft, verklaart dat zij het meest met agressie wordt geconfronteerd. De daling kan volgens Bergman et al (2013) mogelijk worden verklaard door de invoering van de OV-chipkaart waardoor zwartrijden minder makkelijk is geworden. Evenzo kan aan de daling ten grondslag liggen dat minder wordt gemeld. Agressie binnen het stad- en streekvervoer is aanzienlijk lager wat door de auteurs wordt verklaard door de aanwezigheid van camera's.

Veilige Publieke Taak is een initiatief van de overheid om geweld en agressie tegen personen met een publieke taak een halt toe te roepen. Onderdeel van dit programma is de belofte dat aangiftes tegen personen die voor de overheid werken met voorrang worden behandeld en dat het OM die zaken vervolgt en hogere straffen eist. Dit geldt overigens niet voor hulpverleners en toezichthouders die buiten de overheid werken.

Enkele overige conclusies uit het onderzoek van Bergman zijn dat alcohol en drugs een belangrijke rol spelen bij het veroorzaken van geweld tegen publieke dienstverleners, dat de reiziger / burger mondiger is geworden en verwacht dat het personeel klantvriendelijker, efficiënt en professioneel opereert. Diensten voldoen in sommige gevallen niet aan de verwachtingen of burgers hebben een onrealistisch

verwachtingspatroon. Dit zou volgens de auteurs bijgesteld moeten worden (Bergman et al, 2013). Hierbij komt het begrip *verwachtingsmanagement* naar voren. Volgens de auteurs is er een lacune ontstaan tussen het verwachtingspatroon van de reiziger en de geleverde service door vervoerders. Een mogelijke oplossing zou tweezijdig kunnen zijn, namelijk de verwachtingen van de reizigers op één lijn krijgen met het geleverde. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om de dienstverlening aan te passen aan de wensen en verwachtingen van de reiziger. Dit laatste is een zichtbare trend, personeel wordt opgeleid als service medewerker in plaats van controleur. De beleving van de reis gaat een grotere rol spelen.

De NS publiceert via haar website enkele cijfers over het jaar 2013. Zo waren er 6.461 meldingen van agressie, waarvan 774 door de NS als ernstig worden aangemerkt. Het gaat hierbij om diefstal/beroving, bedreiging met of zonder wapen en spugen. De overige 5.687 incidenten hebben betrekking op bedreiging en intimidatie, wangedrag en vandalisme en schelden. Vergeleken met cijfers uit de twee voorafgaande jaren blijkt dat het aantal meldingen stijgt. In 2011 werden 4.848 meldingen geregistreerd; in 2012 waren dat er 5.513.⁴

Uit onderzoek van de NS blijkt tevens dat 60% van deze incidenten samenhangt met zwartrijden. Maandelijks lopen hierbij 13 medewerkers van de NS letsel op. ⁵Jaarlijks wordt er door de NS ongeveer 100 miljoen geïnvesteerd in het bevorderen van de sociale veiligheid. Alle hoofdconducteurs Buitengewoon Opsporingsambtenaar, waardoor zij over extra aanvullende bevoegdheden beschikken.

In het onderstaande overzicht vatten we samen wat tot nu toe uit de literatuur naar voren is gekomen:

Enkele bevindingen tot nu toe

Gewelddcijfers

- In het stad- en streefvervoer kreeg in 2010 64% van de ondervraagde OV-medewerkers te maken met agressie. In 2012 is dit gedaald 60%.
- Bij de NS was dit in 2010 98% en is in 2012 gedaald naar 94%.

Deze daling kan mogelijk worden verklaard door de invoering van de OV-chipkaart (Bergman et al, 2013). Een andere mogelijke oorzaak zou kunnen zijn de invloed van het de pilot 'Verbeterd toezicht' die liep van 1 september 2011 tot 31 augustus 2012. De pilot was een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en enkele provincies en gemeenten. Hierbij werden meer toezichthouders en met meer flexibiliteit ingezet. Agressie binnen het stad- en

⁴ Deze stijging van het aantal meldingen is niet in strijd met de daling van het slachtofferschap, zoals geconstateerd in de metamonitor Veilige Publieke Taak (zie vorige pagina). Een OV-medewerker kan het slachtoffer zijn van meerdere incidenten. Overigens bestaat verschil in registratie tussen die van de NS en die van de metamonitor. Een voorbeeld daarvan is de registratie van spugen. In de metamonitor is dat een licht incident; in de NS-registratie (gepubliceerd in Railpocket) is spugen een ernstig incident.

⁵ Zie www.ns.nl, 'ns-publiekscampagne-handen-af-van-onze-collega'.

streekvervoer is aanzienlijk lager en kan mogelijk worden verklaard door de aanwezigheid van camera's.

Oorzaken sociale onveiligheid

- Alcohol en drugs spelen een belangrijke rol bij het veroorzaken van geweld tegen publieke dienstverleners.
- De reiziger / burger is mondiger geworden en verwacht dat het personeel klantvriendelijker, efficiënt en professioneel opereert. Diensten voldoen in sommige gevallen niet aan de verwachtingen of burgers hebben een onrealistisch verwachtingspatroon.

Mogelijke oplossingen voortvloeiend uit de verkenning:

- Verminderen zwartrijden door verdergaande ontwikkelingen op het gebied van de OV-chipkaart, zoals het invoeren van toegangspoortjes.
- Cameratoezicht (kan ook averechts uitpakken).
- Verwachtingen managen. De verwachtingen van de reizigers op één lijn krijgen met het geleverde. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om de dienstverlening aan te passen aan de wensen en verwachtingen van de reiziger.

3.3 De beleving van sociale onveiligheid

Sociale veiligheid is behalve een kwestie van objectieve cijfers is of ook een kwestie van subjectieve beleving. Voor een antwoord op de vraag of sociale veiligheid een groeiend probleem is, ligt het voor de hand om te kijken naar de onrust, het onbehagen of de angst die inbreuken op die veiligheid teweeg brengen. Of en in welke mate daarvan sprake is, zal in hoge mate afhangen van de houding en het incasseringsvermogen van de individuele burger. Afgezien van deze individuele bepaaldheid menen verschillende auteurs dat in onze samenleving als geheel sprake is van een toegenomen gevoeligheid en angst voor criminaliteit. Daarmee wordt criminaliteit een groeiend probleem, ook en vooral waar het inbreuken op de sociale veiligheid betreft. Dat probleem wordt nog groter nu in het recente verleden de opvatting heeft postgevat dat te tolerant c.q. te onverschillig is omgegaan met inbreuken op de sociale veiligheid. Grotere gevoeligheid en afnemende tolerantie voor inbreuken op sociale veiligheid maken het veiligheidsprobleem groter.

Beleving van en beleid tegen sociale onveiligheid in het openbaar vervoer

Uit onderzoek bij de stads- en streekvervoerders blijkt dat in 2012 20 procent van de medewerkers aangeeft dat het bedrijf waar hij/zij werkt veel doet aan veiligheidsbeleid. In 2010 was dit 18 procent. Tevens zou het percentage werknemers dat vindt dat er te weinig wordt gedaan door het bedrijf ook zijn afgenomen (Metamonitor Veilige Publieke Taak, 2013). Volgens de ondervraagde medewerkers zou extra toezicht en controle en de bestrijding van zwartrijden verbeterd kunnen

worden. Uit de Metamonitor komt tevens naar voren dat er relatief weinig behoefte is aan meer trainingen en het vergroten van de bevoegdheden van het personeel.

Van de medewerkers die zich in 2012 wel eens onveilig voelen, voelt 22 procent zich onveilig in het voertuig, 20 procent op de eindhalte of eindbestemming, 19 procent op haltes en voor 39 procent maakt de locatie niet uit voor het onveiligheidsgevoel (Metamonitor Veilige Publieke Taak, 2013).

Uit gesprekken met de vervoerder blijkt dat de bedrijven voornamelijk gericht zijn op het terugdringen van schadeclaims. Op het gebied van burgeringrijpen zijn vervoerders bang voor schadeclaims van de burger die ingrijpt. De bedrijven zijn niet in staat om burgers te sturen of gericht in te zetten waardoor zij hier geen grip op hebben en bij burgerparticipatie bang zijn voor financiële gevolgen.

Op dit moment is er nog geen centrale registratie waar incidenten in het OV gemeld kunnen worden. Hierdoor is het niet precies inzichtelijk hoeveel incidenten zich voordoen en tevens hoe het aantal incidenten zich ontwikkelt. Tevens is een minderheid van het onderzochte OV-personeel ontevreden over de opvang na incidenten (Metamonitor Veilige Publieke Taak, 2013).

De Nederlandse Spoorwegen alleen al investeren jaarlijks meer dan 100 miljoen euro in de aanpak van sociale onveiligheid. Het gaat hierbij om de inzet van camera's, opleidingen tot het maken van afspraken. De organisatie beschikt over personeel met speciale bevoegdheden. Zo zijn hoofdconducteurs Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Boa's) waardoor zij aanvullende bevoegdheden hebben. De NS kent Veiligheid- en serviceteams, die zowel aan reizigers hulp verlenen als kunnen optreden in geval van schending van de sociale veiligheid. De leden van de teams hebben een gewelds- en fouilleringsbevoegdheid.

Naast de inzet van personeel hebben cameratoezicht en de introductie van de OV-chippootjes bijzondere aandacht binnen de bestrijding van sociale onveiligheid. De NS verwacht, zoals bij andere vervoersmiddelen als de metro, dat de introductie van de OV-chippootjes – voorzien in januari 2015 - bijdraagt aan een forse reductie van het aantal zwartrijders. Wat uiteindelijk zal leiden tot een afname van onveilige situaties omdat het contact tussen conducteur en zwartrijder gevoelig is voor escalatie aldus de NS.⁶

Behalve de maatregelen die door de overheid worden genomen, komen OV-bedrijven zelf ook in actie om de veiligheid van reizigers en OV-personeel te waarborgen en aan de kaak te stellen. Zo heeft de NS in 2014 de publiekscampagne 'Handen af van onze medewerkers' gelanceerd. Hoewel deze campagne was bedoeld om het publiek bewust te maken van het geweld tegen NS-personeel en dit geweld een halt toe te roepen, blijkt

⁶ Zie *veiligheid-in het-algemeen* op www.ns.nl (geraadpleegd op 22 juli 2014).

uit onofficiële cijfers⁷ dat het geweld na het lanceren van de campagne explosief is gegroeid. Dit heeft er toe geleid dat de campagne voortijdig is beëindigd. Het aan de kaak stellen van agressie en geweld blijkt in de praktijk averechts uit te kunnen pakken.

3.4 Bijdrage van de media aan de beeldvorming

De veiligheidsperceptie van de burger wordt volgens verschillende onderzoekers voor een belangrijk deel bepaald door het beeld dat wordt geschetst van (on)veiligheid in de media (Van Os & Tops, 2010, p. 89). Lembrechts (2006) stelt zelfs dat berichtgeving over criminaliteit alleen al bijdraagt aan de toegenomen onveiligheidsgevoelens. Andere onderzoekers (zoals Gutteling, 2010) stellen dat die relatie in de kern nog niet goed begrepen is. Zo stelt bijvoorbeeld Hall (1991) in zijn encoding/decoding-model dat berichtgeving een deconstructie van de werkelijkheid is. Door specifieke persoonlijke kenmerken van personen kan de betekenis van bepaalde boodschappen op verschillende wijzen worden uitgelegd en geïnterpreteerd. De inhoud van een mediabericht wordt als het ware gedecodeerd, waarbij de persoonlijke kenmerken van de decoderende persoon van grote invloed zijn op wat eruit komt.

Een belangrijk mechanisme is de vervorming van de objectieve werkelijkheid door media door bepaalde elementen te versterken of te verzwakken (Van Zoonen, 2002). Het gaat hierbij om 'framing' waardoor er een subjectieve werkelijkheid wordt gepresenteerd. Framing houdt in dat (nieuws) feiten volgens bepaalde interpretatieschema's (frames) worden gebracht (RMO, 2006). Framing beïnvloedt de interpretatie van berichtgeving door de lezer (burgers en beleidspalers). Framing bestaat uit vier elementen. Het bericht bevat (1) een definitie van het probleem, (2) een diagnose van de oorzaak van het probleem, (3) een moreel oordeel over het probleem en (4) een geschikte of gewenste oplossing van het probleem (Entman, 1993). Daardoor eenmaal ontstane beeldvorming is moeilijk te veranderen (Den Brinker, 2010).

In 2010 heeft de Stichting Maatschappij en Veiligheid een onderzoek laten uitvoeren naar berichtgeving in verschillende Nederlandse kranten over burgeringrijpen. Hierin wordt gesteld dat berichtgeving in de media ten aanzien van burgeringrijpen geanalyseerd dient te worden met het oog op het derde element van Entman, de morele beoordeling van het probleem (Den Brinker, 2010). Een positief dan wel negatief moreel oordeel over burgeringrijpen kan door de betreffende media worden gevormd.

Onweersproken is dat de media grote invloed hebben op het beleidsproces vanwege de grote verwevenheid van mediaberichtgeving met politieke besluitvorming maar ook met wetenschappelijke aandacht (zie o.a. modellen van Garofalo, 1981; Taylor & Hale,

⁷ Informele site van bij de FNV aangesloten conducteurs, op initiatief van één van hen. De reden voor deze site is het vermoeden dat de NS belang heeft bij mitigatie van de incidenten om het veiligheidsimago van het openbaar vervoer positief te houden c.q. te krijgen.

1986; Jackson, 2004). Ook op het gebied van sociale veiligheid geldt die invloed: in zaken als de moord op Meindert Tjoelker en Marianne Vaatstra hebben de media onder andere fouten bij het OM 'geconstateerd' (Beunders & Muller, 2005) wat tot grote imagoschade heeft geleid bij het OM (Den Brinker, 2010). Dit was ook het geval bij de vervolging van Albert Heijn medewerkers die onevenredig geweld hadden gebruikt tegen een winkelovervaller. Vanuit de media kwam veel kritiek op de handelingen van het OM, wat de aanleiding is geweest voor de politieke beslissing tot het herzien van het vervolgingsbeleid bij het OM (Beunders & Muller, 2005).

In veel gevallen wordt er over incidenten binnen het OV echter niet door de media bericht. Een belangrijk kenmerk waardoor bepaalde berichtgeving wel de media haalt is de uitzonderlijkheid van het nieuws (Bergman et al, 2013).

In bredere zin is geweld tegen *personen met een publieke taak* sinds 2000, toen een meisje na een ruzie zwaargewond raakte en omstanders de hulpverlening belemmerde, een thema geworden binnen de media (Bergman et al, 2013). Het heeft de eerdere mediahype gericht op zinloos geweld 'vervangen'.

Media aandacht voor geweld tegen personen met een publieke taak

In 2000 is een meisje onder de tram gekomen door een uit de hand gelopen ruzie met iemand anders. Zij is toen zwaargewond geraakt en uiteindelijk aan haar verwondingen overleden. Hulpverleners die ter plaatse kwamen, werden geconfronteerd met omstanders die hen de hulpverlening onmogelijk maakten. Dit incident is aanleiding geweest voor een vergrote media aandacht voor geweld tegen hulpverleners.

Stuitende incidenten die voorheen als zinloos geweld geframed zouden zijn, passen nu in het frame van geweld tegen personen met een (semi)publieke taak.

Richard Nieuwenhuizen

Het overlijden van grensrechter Richard Nieuwenhuizen heeft tot veel nationale opschudding en verontwaardiging geleid. Tijdens een voetbal wedstrijd tussen de B1 van voetbalclub Nieuw Sloten en de B3 van SC Buitenboys op 3 december 2012 is de grensrechter mishandeld en daarbij enkele malen op het hoofd getrapt. Na het incident blijft Nieuwenhuizen nog een andere wedstrijd kijken maar zakt daarbij in elkaar en wordt naar het ziekenhuis gebracht. Enkele tijd later komt hij te overleiden. De dood van de grensrechter heeft tot veel media-aandacht over het toegenomen geweld en de sociale onveiligheid geleid.

Extra media-aandacht voor onveiligheid binnen het OV wordt veroorzaakt doordat de media de problematiek als 'strijd' tussen vakbonden, OV-bedrijven en de overheid kunnen framen. De roep in de media om maatregelen is groot onder vakbonden en vervoersbedrijven omdat het OV-personeel in veel gevallen het mikpunt is van verbaal of fysiek geweld. Deze roep wordt uitgesproken richting minister Opstelten van V&J om op te treden. FNV-bestuurder Roel Berghuis stelt in het Algemeen Dagblad dat de

minister moet blijven investeren in grote stations.⁸ Volgens de NS investeren zij voldoende met hun investering van jaarlijks 100 miljoen euro in het waarborgen en verbeteren van de sociale veiligheid. Zij vinden dat de minister te weinig actie onderneemt. Zij zijn bang dat het laten opgaan van de spoorwegpolitie in de nationale politie en het verdwijnen van een aantal politieposten op stations niet ten goede komt aan de veiligheid.

Jongen vast voor mishandelen conducteur, bericht 17 mei '14

'De politie heeft dinsdagavond een 17-jarige jongen uit Ubbena (Drenthe) aangehouden wegens het mishandelen van een conducteur. Tijdens een controle vlak voor het station van Wolvega constateerde de conducteur dat de jongen en een vriend zonder een geldig vervoersbewijs reisden.

De conducteur vroeg de jongens om hun identiteitsbewijzen, waarna de 17-jarige hem aanvloog en in het gezicht sloeg, aldus de politie woensdag. Toen de jongen dit een tweede keer wilde doen, ontstond er een worsteling waarbij de conducteur de verdachte met behulp van andere treinpassagiers overmeesterde. De conducteur moest zich door een dokter laten behandelen'.⁹

Over de periode 1 oktober 2011 tot 1 oktober 2012 hebben Bergman et al (2013) onderzoek gedaan naar de berichtgeving over agressie tegen personen met een publiek taak. Zij hebben geconstateerd dat in die periode 114 berichten zijn gepubliceerd wat neerkomt op één bericht in iedere drie dagen, als alleen de dagen waarop een krant verschijnt worden meegerekend. In de onderzochte periode zijn 846 incidenten gemeld op de site geweldtegenpolitie.nl. Van de 114 gepubliceerde berichten blijkt 5% te gaan over geweld tegen OV-personeel (Bergman et al, 2013).

3.5 Politieke invloed op het beeld van sociale onveiligheid

Het beeld over sociale (on)veiligheid en de daaruit voortkomende angst en intolerantie wordt in belangrijke mate gevormd door de media. Ook op politieke terrein wordt bijgedragen aan de beeldvorming over criminaliteit. Politieke partijen hebben uiteenlopende standpunten over criminaliteit en veiligheid, afhankelijk van hun politieke positionering. Naarmate media meer politieke kleur hebben, is dat ook van invloed op de door hen gepresenteerde beeldvorming. Overigens geldt voor zowel media als voor politieke partijen dat zij niet geheel los van hun publiek – abonnees respectievelijk leden en stemmers – beelden vormen. Er is sprake van een wisselwerking. Bij de vorming van de beelden anticiperen media en politieke partijen op de preferenties van hun publiek.

Regeerakkoord

⁸ Algemeen Dagblad. *Personeel NS wordt geschopt en geslagen*, 23 december 2013.

⁹ Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). *Jongen vast voor mishandelen conducteur*. 17 mei 2014.

Het kabinet veroordeelt het geweld tegen personen met een publieke taak fel. In het regeerakkoord Rutte-Asscher wordt aandacht besteed aan het geweld en is het programma Veilige Publieke Taak in het leven geroepen. Tijdens de presentatie van het regeerakkoord 2010 van de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV deed minister-president Rutte een uitspraak over de aanpak van inbrekers.

Presentatie regeerakkoord 2010

Rutte doet bij de presentatie van het regeer en gedoogakkoord de volgende uitspraak over burger ingrijpen: 'En mocht u onverhoopt geconfronteerd worden met een inbreker in huis, en u slaagt erin om die met een paar ferme tikken het huis uit te jagen, dan wordt de inbreker in de boeien afgevoerd en niet u. Zoals nu op dit moment nog te vaak het geval is' (Van Loenen, 2010).

Onderstaand zijn nog enkele citaten ingevoegd waar gezaghebbers uitspraken hebben gedaan over burgerparticipatie.

Minister Opstelten (V&J) over burgerparticipatie

[...] 'Een tweede speerpunt is: veiligheid voor burger en bedrijf. Het kabinet wil dat het veiliger wordt op straat, in wijken en de openbare ruimte. De overheid kan dit niet alleen. Wij stoppen met betutteling en geven burgers en bedrijven de ruimte hun eigen bijdrage te leveren. Initiatieven waarbij burgers de politie een handje helpen, bij preventie en opsporing, verdienen steun, zoals BurgerNet, alert-systemen, Meld Misdaad Anoniem en de verschillende keurmerken, zoals Veilig Ondernemen. In sommige gemeenten, zoals Zoetermeer, houden burgers en agenten samen toezicht in de buurt of maatschappelijke stages bij politie, brandweer of veiligheidsregio. Zelfredzaamheid en weerbaarheid zijn bij crisis van groot belang, zeker de eerste uren. Actieve deelname van burgers komt niet alleen de veiligheid ten goede. Het vergroot ook het veiligheidsbewustzijn van de burgers zelf [...]' (toespraak van minister Opstelten, Veiligheidscongres van het ministerie van Veiligheid en Justitie op 11 november 2010).

Uit onderzoek dat in 2006 is uitgevoerd blijkt dat veiligheid 'topprioriteit' heeft bij alle politieke partijen (Kaal et al, 2009). Uit het onderzoek blijkt dat de partijen voornamelijk de nadruk leggen op de repressieve regulering van de samenleving en minder nadruk op het ondersteunen en stimuleren van burgers. De nadruk ligt op het tegengaan en bestraffen van ongewenst gedrag. Volgens de onderzoekers verschuift de instelling van het stimuleren en belonen van goedgegedrag, door de auteurs ook wel beschreven als nurturing parent-moraal, naar het reguleren, handhaven, afdwingen en bestraffen, het zogenoemde father-moraal (Kaal et al, 2009).

Opgemerkt moet worden dat het onderzoek al enkele jaren oud is en daardoor mogelijk zeggingskracht heeft verloren. Met grote stelligheid kan er dus niet meer gezegd worden dat er in de huidige politiek ook op deze wijze tegen veiligheid wordt aangekeken. Een verkenning van de standpunten van beide regeringspartijen laat zien dat veiligheid in het OV en dan voornamelijk veiligheid voor OV-personeel bij zowel de

VVD als PvdA hoog in het vaandel staan. Dit ligt in lijn met de opvatting van de VVD. Deze partij is voorstander van zwaarder bestraffen en tegengaan van criminaliteit en overlast. Dit blijkt ook wel uit de uitspraken van Rutte en Opstelten.

Minister president Rutte over geweld 11 november 2011

Naar aanleiding van een incident waarbij 4 mannen een inbreker knok-out hebben geslagen blijft Rutte erbij dat burgers maar ook winkelier gepast geweld mogen gebruiken tegen inbrekers. De vier mannen zijn aangehouden en de inbreker lag in coma. Rutte heeft al eerder tijdens zijn aanstelling als minister president gezegd dat volgen hem mensen inbrekers met geweld het huis uit mogen zetten. Hij zegt dat iedereen het recht heeft om eigen lijf en goederen te verdedigen en daarbij gepast geweld acceptabel is (Nieuws.nl, 2011)¹⁰.

Standpunt VVD over Zelfverdediging of noodweer

‘Iemand die aangevallen wordt, moet zichzelf kunnen verdedigen. Mensen die ter verdediging van zichzelf of van hun woning of bedrijf geweld tegen een dader moeten gebruiken, krijgen bescherming. Bij de strafoplegging moet duidelijk zijn hoe de straf ten uitvoer wordt gelegd’¹¹

Ook voor openbaar vervoer?

Uit deze uitspraken blijkt dat de VVD verdediging van lijf en goederen in bepaalde gevallen acceptabel vindt. Uit deze uitspraken kan niet worden opgemaakt of burgerparticipatie in het OV ook gewenst is. In het licht van het onderzoek door Kaal et al. (2009) dienen de conclusies met betrekking tot burgermoed in het OV met terughoudendheid getrokken te worden. De politiek heeft geen duidelijke boodschap of oproep gedaan om burgermoed te activeren.¹² Hierdoor lijkt het of het oproepen tot burgermoed de politiek niet aanspreekt omdat, in het geval burgermoed niet goed uitpakt, de oproepende partij verantwoordelijk gehouden zal worden. De verwachting is dat een partij hier zijn, spreekwoordelijke, vingers niet aan wilt branden.

Participatiemaatschappij

Het politieke woord van 2013 was participatiesamenleving. In de troonrede van 17 september 2013 werd gesteld dat de samenleving zoals die de voorgaande decennia eruit heeft gezien, de verzorgingsstaat, langzaam verandert in een participatiesamenleving. “Wanneer mensen zelf vormgeven aan hun toekomst voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel” was het credo in de troonrede. In de term participatiesamenleving ligt verankerd dat de overheid niet meer vanzelfsprekend alles regelt. Het initiatief komt zodoende bij de burger te liggen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) heeft tevens als doel

¹⁰ www.nieuws.nl (11 november 2011), *Rutte alleen gepast geweld tegen inbrekers*.

¹¹ VVD, ‘Standpunten criminaliteit’, 20 mei 2014.

¹² Tot dusver althans. De politieke fracties in de Kamer blijken zich intussen wel positief op te stellen tegenover het SMV-voorstel voor een Veiligheidsbeginselenwet, die in elk geval formele grond biedt voor een verantwoordelijkheid van de burger voor veiligheid.

om de zelfredzaamheid van burgers te activeren en stimuleren. De trend van een terugtrekkende overheid is al geruime tijd zichtbaar. Samen met bezuinigingen en reorganisaties komt of wordt er steeds meer ruimte gelaten voor de burger om deze ruimte op te vullen. De NS en de vakbonden hebben bij minister Opstelten (VenJ) hun zorgen geuit over deze ontwikkeling. Zij vrezen dat door het fysieke en verbale geweld in het OV en het opgaan van de Spoorwegpolitie in de Nationale politie de aandacht voor de sociale veiligheid op en rond het spoor verslechtert. De minister stelt dat het geweld in het OV toeneemt maar schrijft dit niet toe aan de inzet van de politie.¹³ Agressie in het OV en tegen OV-personeel wordt door de minister van VenJ als 'onacceptabel' bestempeld. Het kabinet onderkent het probleem van geweld als een maatschappelijk probleem wat zich ook uit in het OV. Als reactie op de eerder genoemde brandbrief, die NS en de vakbonden aan de minister verstuurd, is besloten om niet te korten op het aantal politiemensen op stations.¹⁴ De minister benadrukt dat het probleem van agressie op straat niet alleen te wijten valt aan de inzet van politie maar dat het probleem groter is dan dat.

Maatregelen

Het doel van de overheid is zorg te dragen voor het veiligheidsgevoel onder reizigers en OV-personeel. Dit is niet alleen te zien als een vrijelijk gekozen beleidsdoelstelling, maar ook als een plicht die rechtens op de overheid rust. Aan het bestaan van het geweldsmonopolie van de overheid is ook een plicht om op te treden verbonden.¹⁵ Om dit te bereiken heeft de overheid enkele maatregelen getroffen die bij dienen te dragen aan een verhoging van het veiligheidsgevoel. Zo dienen bussen te beschikken over een veiligheidscamera en een noodknop.¹⁶ Tevens dienen chauffeurs een training te hebben gehad om beter om te kunnen gaan met agressieve passagiers. Al deze maatregelen maken onderdeel uit van de eisen ten tijde van de aanbesteding. In de cao's van vervoerders zijn afspraken opgenomen die de veiligheid van ov-medewerkers garanderen.

Om de veiligheid op stations te vergroten, worden aanpassingen aan de perrons en wachtruimtes gedaan. Tevens beschikken stations vaker over cameratoezicht. De NS en Prorail zijn verantwoordelijk voor deze aanpassingen. De controle op geldige vervoerbewijzen wordt door medewerkers van de OV-bedrijven verricht. In sommige gevallen kan dit in samenwerking met de politie of het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer plaats vinden.

De zogenoemde 'probleemlijnen' in het streekvervoer worden voorzien van extra camera's en in sommige gevallen uitgerust met meer toezichthouders. De bevoegdheden van vervoersbedrijven, toezichthouders en Buitengewoon

¹³ NRC Handelsblad. 'Opstelten doe iets aan toenemend geweld tegen treinpersoneel', 23 december 2013. De minister baseerde zijn uitspraak op de registratie van meldingen (zie paragraaf 3.2).

¹⁴ Volkskrant. 'Opstelten handhaaft politie op stations', 20 januari 2014.

¹⁵ Zie voor een recente beschouwing hierover in Commissie Wijkerslooth (2011), in het bijzonder hoofdstuk 2.

¹⁶ Rijksoverheid (2014). Maatregelen tegen onveilig gevoel in het OV.

opsporingsambtenaren (Boa's) worden uitgebreid om een strengere aanpak tegen geweld, bedreiging en vernieling mogelijk te maken.

De straffen die kunnen worden opgelegd variëren van het opleggen van een boete tot het opleggen van een reisverbod. Een overtreding van dit reisverbod heeft als maximumstraf een geldboete van 3.800 euro of een gevangenisstraf van 2 maanden. Er ligt een wetsvoorstel om dit verbod tevens uit te breiden met de mogelijkheid om een stationverbod op te leggen aan overlastveroorzakers. In Tilburg loopt een proef genaamd 'Weekendje weg' waarbij de politie de mogelijkheid heeft om verdachten van geweld in het uitgaansleven of OV voor drie dagen vast te houden. Gedurende deze drie dagen rondt de politie het onderzoek naar het misdrijf af. Tevens zorgt de politie ervoor dat een OV-medewerker die slachtoffer is geworden van geweld sneller en eenvoudiger aangifte kan doen.

Het toezicht op veiligheid wordt door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) uitgevoerd. De taak van de Inspectie is om toezicht te houden op de veiligheid van reizigers, OV-personeel en andere betrokkenen in het OV. De voornaamste werkzaamheden zijn het verrichten van onderzoek na ongelukken en het uitvoeren van controles op vervoersbedrijven.¹⁷

Aanvalsplan SVOV

In 2002 is er door de toenmalige ministeries van V&W, BZK en Justitie het Aanvalsplan sociale veiligheid in het openbaar vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007) aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit document geeft aan dat het primaat van sociale veiligheid bij de OV-bedrijven ligt. Het uitgangspunt is om in sociaal onveilige situaties problemen zo vroeg mogelijk te voorkomen en om zo min mogelijk een beroep te doen op inzet van de politie. De problematiek rond sociale (on)veiligheid in het OV speelt al geruime tijd. Het Aanvalsplan is tevens een antwoord op de motie van de Tweede Kamer van 18 december 2001.¹⁸ In 2007 is het oorspronkelijke Aanvalsplan geëvalueerd in het zogenoemde Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer. In het vervolgplan wordt gesteld dat de veiligheid is verbeterd en zowel de reizigers als het personeel de veiligheid positiever ervaren. Zo wordt bij de NS het veiligheidsgevoel door 74% van de ondervraagden met een 7 of hoger beoordeeld, in het stads- en streekvervoer wordt de veiligheid gemiddeld met een 8 beoordeeld.

¹⁷ Rijksoverheid (2014), 'Maatregelen tegen onveilig gevoel in het OV'.

¹⁸ Kamerstukken II (2001), 28 000 XII, nr. 38, 18 december 2001.

4. Is burgermoed redelijk?

De vraag naar de redelijkheid van burgermoed in het openbaar vervoer is de vraag of de burger medeverantwoordelijk kan zijn en worden gehouden voor de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Accepteert men dat reizigers ingrijpen in gevallen waarin die veiligheid wordt bedreigd of verwacht men dat zelfs van reizigers? Als dit laatste het geval is, dan is er aanleiding om deze burgermoed te bevorderen.

Binnen de redelijkheidsvraag die in dit hoofdstuk aan de orde is kunnen we dus twee deelvragen onderscheiden. De eerste is die naar de 'redelijkheid' van deze vorm van burgerparticipatie op zichzelf. 'Moeten we het wel willen' dat burgers ingrijpen bij inbreuken op de sociale veiligheid? De tweede vraag is of het bevorderen van dergelijk ingrijpen – door de overheid, de vervoersbedrijven of anderen – redelijk wordt gevonden. Bevorderen kan hier ook zijn het wegnemen van belemmeringen voor het bedoelde burgeringrijpen. Bevorderen van ingrijpen door OV-reizigers in gevallen van sociale onveiligheid impliceert het bevorderen dat burgers zich in een onveilige situatie gaan begeven.

Redelijk verwijst naar een normatief oordeel over wat men rechtvaardig, verstandig of acceptabel vindt. Er zijn verschillende normenkaders waarin de twee eerdergenoemde vragen op redelijkheid beoordeeld kan worden. Normenkaders die in beginsel iedereen binden, zijn het recht en de positieve moraal. Het recht betreft de formele normen die in beginsel via juridische processen afdwingbaar zijn. De positieve moraal is het geheel van niet formele normen die via sociale processen – zoals sociale controle of uitstoting uit een sociaal verband – afdwingbaar zijn. Bij het zoeken naar het bestaan en de inhoud van morele normen begeven we ons op het terrein van de ethiek. Naast de juridische en ethische beantwoording van de twee gestelde vragen, zullen beide vragen ook worden beantwoord in het kader van het denken over verantwoordelijkheid. Dit laatste kader komt afzonderlijk aan de orde omdat het denken over verantwoordelijkheid multidisciplinair is en slechts voor een deel het juridische terrein bestrijkt.

4.1 Juridische afwegingen

De eerste vraag die we hierbij stellen is die naar de juridische overwegingen bij het ingrijpen door reizigers – of in ruimere zin: burgers - bij inbreuk op de sociale veiligheid. Niet alleen omdat het voor een antwoord op de vraag naar de redelijkheid van belang is of het ingrijpen rechtens toelaatbaar is, maar ook omdat er in de wetgeving en vooral in de rechterlijke uitleg van die wetgeving de nodige afwegingen hebben plaatsgevonden over de redelijkheid van het optreden van de reiziger c.q. de burger in sociaal onveilige situaties

Uit de literatuurverkenning blijkt dat burgers een belemmering voelen om burgermoed te tonen omdat zij bang zijn om zelf als verdachte aangemerkt te worden. In dit hoofdstuk worden de verplichtingen van de reiziger en tevens de bevoegdheden van de reiziger in beeld gebracht. Ook komt de ruimte die de wetgever laat aan de moedige burger om in te grijpen aan de orde.

4.1.1 *Op welke juridische gronden is ingrijpen geoorloofd?*

De openbaarvervoersmarkt staat onder toezicht van de OV-autoriteiten. De marktordening binnen het OV is vormgegeven naar het concessiemodel OVI. Dit model houdt in dat de OV-autoriteiten concessie verlenen aan OV-bedrijven die vervolgens de vervoerslijnen exploiteren. De Rijksoverheid is concessieverlener van het hoofdrailnet en daarmee één van de OV-autoriteiten. De overige worden gevormd door de 12 provincies en 7 stadsregio's, die verantwoordelijk zijn voor de concessieverlening van het stad- en streekvervoer.

Wet Personenvervoer 2000

- Sociale veiligheid is een wettelijk verplicht onderwerp in de concessieverlening (WP2000, artikel 32, lid 1 en 2).
- De vervoersbedrijven zijn verplicht advies te vragen aan consumentenorganisaties over de getroffen voorzieningen om de sociale veiligheid te waarborgen (WP2000, artikel 33, lid 1).
- Aan de gebruiker van het OV zijn voor de handhaving en waarborging van de sociale veiligheid een aantal verplichtingen opgelegd:
 - o Het is aan de gebruiker verboden gebruik te maken van het OV en de daarbij behorende voorzieningen op een manier dat de orde, rust, veiligheid en/of bedrijfsgang wordt of kan worden verstoord (WP2000, artikel 72).
 - o De gebruiker is verplicht om aanwijzingen betreffende orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang op te volgen mits deze op een duidelijke manier kenbaar zijn gemaakt (WP2000, artikel 73).

(Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, 2009).

De reiziger heeft op basis van deze wetgeving dus ook een verplichting om aanwijzing van de buschauffeur of de treinconducteur te volgen in situaties waarin de sociale veiligheid in het geding is. Aangenomen mag worden dat hiermee aanwijzingen zijn bedoeld die gericht zijn op het zich onthouden van acties of het zich begeven buiten de dreigende situatie. De Wet Personenvervoer biedt geen basis om de reiziger te verplichten actief op te treden tegen verstoorders van de sociale veiligheid of om, algemener geformuleerd, de reiziger te verplichten tot moedig optreden.

4.1.2 *Strafrechtelijke risico's voor de participerende burger*

Het is mogelijk dat de ingrijpende burger zich strafrechtelijk zal moeten verantwoorden. Om een beter inzicht te krijgen in de verschillende verdedigingsgronden, waar de burger zich op kan beroepen wanneer zij of hij strafrechtelijk wordt vervolgd en (eventueel) berecht, zullen we hier kort op in gaan. De gegeven verdedigingsgronden hebben betrekking op de burger die ingrijpt. Mag deze burger geweld gebruiken en zo ja, in welke mate? De overheid bezit het geweldsmonopolie waardoor het burgers niet is toegestaan geweld toe te passen. Hierop zijn echter enkele uitzonderingen die kort benoemd worden.

4.1.2.1 *Overmacht*

We spreken hier van de strafrechtelijke vorm van overmacht gegeven in artikel 40 WvS. Overmacht kan zich in drie verschillende vormen uiten namelijk: noodtoestand, fysieke overmacht en psychische overmacht (Hullen, 2006; Den Brinker, 2010). In het geval dat er sprake is van overmacht gaat het te allen tijde om een noodsituatie.

4.1.2.2 *Noodweer*

Traditioneel is de rechtelijke macht terughoudend in het toekennen van een beroep op noodweer. Dit standpunt werd ingegeven doordat eigenrichting niet wenselijk was. De wetgever is van mening dat recht niet hoeft te wijken voor onrecht; zodoende kan een verdediger zich beroepen op noodweer (art 41 lid 1 WvSr). De volgende definitie wordt gegeven in het Wetboek van Strafrecht: 'Niet strafbaar is hij die een feit begaat geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf, eerbaar of goed tegen ogenblikkelijk wederrechtelijke aanranding.'

Overval op een juwelier in Deurne

Eind maart 2014 overvielen twee gewapende mannen een juwelierszaak in Deurne. Toen de overvallers binnen waren ontstond er een worsteling tussen de juwelier en de twee overvallers. De vrouw van de juwelier zag via camerabeelden dat haar man in gevecht was met de overvallers en heeft toen drie maal geschoten. Hierbij kwamen beide overvallers om het leven en raakte haar man gewond. Het OM sprak direct van noodweer, nog voordat het duidelijk was wie had geschoten. Dit leidde tot hevige discussies en zelfs kleinschalige demonstraties. Het onderzoek is op het moment van schrijven nog in volle gang. De juwelier is inmiddels geen verdachte meer van dubbele doodslag. Het is nog niet duidelijk of zijn vrouw wordt vervolgd voor het doden van de twee overvallers. Ook is het onduidelijk of het wapenbezit wordt vervolgd.

Het beroep op artikel 41 lid 1 WvSr is in Nederland beperkt bruikbaar geweest als verdedigingsgrond mede doordat de rechtelijke macht van mening was dat vluchten een betere optie is dan verweren. Een beroep op noodweer kan worden gedaan wanneer een burger zichzelf tegen een aanranding verdedigt. In een situatie waarbij

degene die zich op noodweer beroept zich opzettelijk in een conflict gaat mengen is het de vraag of de rechter dit zal toekennen.

Nieuwe richtlijn

Per 1 januari 2011 is een nieuwe richtlijn voor het OM van kracht geworden. Deze richtlijn geeft aan hoe om te gaan met burgers die zichzelf verdedigen na een confrontatie met een inbreker of overvaller. Iemand die aangevallen wordt door een gewelddadige inbreker of overvaller en zichzelf verdedigt door óók geweld te gebruiken, krijgt voortaan een bijzondere positie. Hij wordt namelijk niet aangehouden door de politie. Hij wordt wel als verdachte aangemerkt, maar wordt niet verplicht om mee te gaan naar het politiebureau. Hij krijgt de status van verdachte, omdat hij daarmee recht heeft op een advocaat en zich kan beroepen op zijn zwijgrecht (OM, 2010).

4.1.2.3 Noodweerexces

Wanneer we spreken over noodweer kan noodweerexces niet buiten beschouwen worden gelaten. Noodweerexces (art 41 lid 2 WvSr) is een uitsluitingsgrond waar een verdedigende partij beroep op kan doen wanneer deze 'te ver is gegaan' ten tijde van noodweer. De verdachte wordt in een dergelijk geval geen verwijt gemaakt dat deze ten tijde van noodweer wederrechtelijk heeft gehandeld. De verdachte heeft in dit geval wel de grenzen van de noodzakelijke verdediging overtreden, wat betekent dat deze te ver is gegaan in zijn verdediging door onevenredig geweld te gebruiken. De verdachte wordt in dit geval niet gestraft voor deze daad. Dat betekent dat de verdachte wel in strijd met het recht (wederrechtelijk) heeft gehandeld maar dat dit handelen toch niet aan hem of haar wordt verweten.

4.1.2.4 Burgerarrest

In Nederland kunnen burgers een bijdrage leveren aan de opsporing van strafbare feiten door gebruik te maken van het burgerarrest. Burgers hebben de bevoegdheid om ingeval van ontdekking van een strafbaar feit op heterdaad de verdachte aan te houden en over te dragen aan de politie (artikel 53 lid 1 WvSv). Een dergelijk burgerarrest kent dezelfde wettelijke grondslag als het politiearrest. Het burgerarrest is daarom te onderscheiden van noodweer en eigenrichting (Naeyé, 2011).

Volgens Naeyé (2011) wordt er in veel gevallen een beroep gedaan op noodweer waarbij een beroep op het burgerarrest beter passend zou zijn. De burger is namelijk bevoegd om bij ontdekking op heterdaad de verdachte aan te houden en daarbij zonnodig dwang uit te oefenen. Onnodig geweld mag hierbij niet worden toegepast. Ook het gebruik van wapens is niet toegestaan. Wel mag de burger de verdachte tegen de grond drukken of andere maatregelen nemen om te voorkomen dat de verdachte ontkomt. Degene die het burgerarrest uitvoert, mag zich ook verdedigen tegen de aanvaller maar ook hier dient het ingezette geweld in verhouding te zijn. Het OM geeft aan dat zowel de politie als het OM in de praktijk coulant zullen tonen met de burger die is overgegaan tot het burgerarrest.

Het lijkt erop dat het burgerarrest uitkomst biedt wanneer burgers ingrijpen ten tijde van sociale onveiligheid. Wel ziet het er naar uit dat veel burgers niet op de hoogte zijn van het bestaan van deze wet en daardoor niet weten of ingrijpen strafbaar is. Mogelijk zou een verduidelijking van deze wetgeving onder burgers kunnen leiden tot het verlagen van de drempel om in te grijpen ten tijde van sociaal onveilige situaties.

4.1.3 *Juridische risico's voor de participerende burger*

De Stichting Maatschappij en Veiligheid heeft in 2012 onderzoek laten verrichten naar het versterken van de juridische positie van hulpverleners bij incidenten (De Kezel & Giesen, 2012). Onderstaand zijn enkele bevindingen uit het rapport weergegeven die de private verhoudingen tussen hulpverlener en slachtoffer, dader, derden en professionele hulpverlener schetsen. Voordat de onderlinge verhoudingen geschetst kunnen worden zal eerst het begrip onrechtmatige daad worden uitgewerkt, aangezien dit van belang is bij de beoordeling van de handelingen van de burger die ingrijpt

4.1.3.1 *Onrechtmatige daad*

Volgens artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek handelt de burger die ingrijpt onrechtmatig jegens degene op wie zijn optreden zich richt indien dit ingrijpen inbreuk maakt op een recht of in strijd is met wat in onze maatschappij als betamelijk wordt gezien.¹⁹ Die onrechtmatigheid vervalt wanneer de ingrijpende burger zich kan beroepen op een rechtvaardigingsgrond.

Wanneer de rechter van oordeel is dat het optreden van de burger c.q. reiziger onrechtmatig is kan de deze worden verplicht de eventuele schade te vergoeden. Om daartoe te beslissen moet de rechter wel vaststellen dat het onrechtmatig handelen aan de ingrijpende burger c.q. reiziger kan worden toegerekend, wat betekent dat het als onrechtmatig beoordeelde ingrijpen aan zijn of haar schuld te wijten moet zijn of aan een oorzaak die volgens de wet of volgens maatschappelijke opvattingen voor rekening van de ingrijpende burger moet komen.

De onrechtmatige daad is, gemeten aan literatuur en jurisprudentie erover, een van de omvangrijkste juridische leerstukken. Dit betekent dat in de juridische literatuur en in de jurisprudentie veel nadere criteria zijn ontwikkeld. Zo kijkt de rechter bij de beoordeling van de verwijtbaarheid (schuld) aan onrechtmatig handelen of nalaten ook naar de volgende criteria: a) de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, b) de kans dat daar ongevallen uit ontstaan, c) de ernst van de gevolgen daarvan en d) de mate van bezwaarlijkheid van de handeling ²⁰(Poort, 2011).

¹⁹ Artikel 6:162 BW noemt ook als onrechtmatigheid 'in strijd met een wettelijke plicht'. Dat lijkt in het geval van burgeringrijpen niet aan de orde en is daarom hier onvermeld gebleven.

²⁰ HR, 5 november 1965, NJ, 1966, 136.

4.1.3.2 Private hulpverlener veroorzaakt schade

Aan het slachtoffer

Wanneer een burger schade toebrengt aan het slachtoffer ten tijde van de hulpverlening is de hulpverlener, wanneer de nodige zorg in acht is genomen tijdens de hulpverlening niet aansprakelijk voor de geleden schade. Wel kan, wanneer de redzame burger door een overheidsinstantie of hulpverlenende instantie wordt opgeroepen hulp te verlenen, de oproepende partij aansprakelijk worden gesteld op grond van onrechtmatige handelen. Wanneer een instantie overgaat op het inschakelen van niet-ondergeschikten, zoals omstanders, is de mogelijkheid daar dat er dingen mis kunnen gaan, waarvoor dan de opdrachtgever aansprakelijk kan worden gehouden .

Aan de dader

Wanneer de daad van de hulpverlener tegen de dader onrechtmatig is kan de hulpverlener verantwoordelijk worden gehouden voor de schade die aan de dader is veroorzaakt.

Aan de professionele hulpverlener

Wanneer de hulpverlener tijdens zijn optreden schade veroorzaakt aan het materieel van de hulpverlenende instantie zal deze in de regel niet aansprakelijk zijn voor deze schade. Dit omdat de hulpverlener in veel gevallen niet deskundig is en zal zijn wanneer hij of zij in een noodsituatie hulp biedt of moet bieden. Bovendien is de schade aan het materieel te verhalen op de verzekering van de instantie. De hulpverlener is wel aansprakelijk wanneer deze opzettelijk schade heeft veroorzaakt. Wanneer de burger met goede intenties handelt, zal dit in deze situatie niet snel tot problemen leiden.

Aan derden

Denkbaar is dat door het ingrijpen van de burger c.q. reiziger niet alleen slachtoffer, dader of professionele hulpverlener schade oplopen maar ook anderen die geen rol spelen bij het incident. Ook in dat geval is artikel 6:162 BW van toepassing en kan de ingrijpende burger schadeplichtig zijn indien het ingrijpen als onrechtmatig handelen wordt gekwalificeerd dat aan deze burger kan worden toegerekend. Spier (2000) meent dat de ingrijpende burger zich tegenover deze derde niet kan beroepen op noodweer (De Kezel & Giesen, 2012)²¹.

4.2 De verantwoordelijkheidsverdeling

²¹ AG Spier, conclusie onder HR 10 december 1999, NJ 2000, 9.

De opdracht tot het doen van dit onderzoek staat in het streven naar duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid – in casu de sociale veiligheid in het openbaar vervoer – tussen overheid, organisaties (vervoerders) en burgers (reizigers). Daarbij is de veronderstelling dat die verantwoordelijkheidsverdeling op uiteenlopende terreinen onduidelijk is. In deze verkenning van de literatuur en in enkele aanvullende gesprekken met vertegenwoordigers van het openbaar vervoer is ons gebleken dat het ook aan duidelijkheid ontbreekt waar het de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer betreft. Een centraal punt hierbij is de vraag of we het openbaar vervoer kunnen rekenen tot de publieke ruimte (paragraaf 4.2.2). Daarnaast is de vraag aan de orde of op het onderhavige terrein iets is geregeld of afgesproken (paragraaf 4.2.3). Vooraf gaan we nog even in op de vraag over welke verantwoordelijkheid we het hier hebben (paragraaf 4.2.1).

4.2.1 Verschillende verantwoordelijkheden

Voor de overheid zelf is van belang welke verantwoordelijkheid haar in de samenleving en in het bijzonder op het politieke decor wordt toegerekend. In het algemeen zou je kunnen zeggen dat de media de maatschappelijke verantwoordelijkheid formuleren en daarmee in bepaalde mate afdwingen, maar de verantwoordelijkheidsstelling is het meest pregnant waar het de politieke verantwoordelijkheid betreft. Handelen in strijd met wat de volksvertegenwoordiging beschouwt als de verantwoordelijkheid brengt een minister al gauw in de gevarenzone. Het helpt haar of hem dan meestal niet om te wijzen op formele drempels, bijvoorbeeld door erop te wijzen dat de verantwoordelijkheid niet bij de minister maar bij het openbaar vervoer ligt. Het voorgaande betekent niet dat formele regels er niet toe doen. In het verkeer tussen overheid en openbaar vervoerbedrijven zijn bestaande regelingen en afspraken richtinggevend. De overheid bepaalt wat de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de bedrijven is. Daartoe behoort vooral de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden die voortkomen uit regels over de relatie tussen werkgever en werknemer die vooral gestalte hebben gekregen in de Arbo-wetgeving.

Een tweede formele verantwoordelijkheid die op de bedrijven rust is de civielrechtelijke verantwoordelijkheid, waarbij niet de overheid (als publiekrechtelijke orgaan) maar private partijen de dwingende instanties zijn. Wel stelt de overheid in het algemeen de regels vast op basis waarvan de bedrijven aansprakelijk kunnen worden gesteld.

4.2.2 De publieke ruimte

In beschouwingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en vervoersbedrijven en in onze gesprekken met leidinggevenden binnen de vervoersbedrijven komt herhaaldelijk de vraag aan de orde of het openbaar vervoer wel of niet tot de publieke ruimte moet worden gerekend. De vervoersbedrijven

beantwoorden deze vraag positief en trekken daaruit de conclusie dat de overheid daarom primair verantwoordelijk is voor de sociale veiligheid.²²

Wanneer we, conform Van Dale, het begrip openbaar opvatten als ‘voor ieder toegankelijk’, dan lijken bus en trein niet tot de (openbare of) publieke ruimte te behoren omdat aan de toegang een voorwaarde is gesteld, namelijk het bezit van een geldig vervoersbewijs. Dat vervoersbedrijven een vervoersplicht hebben doet aan deze voorwaarde niet af.

Niet alleen het argument van de vervoersplicht maar meer nog het argument dat zij op grond van de Europese PSO-verordening openbare diensttaken uitvoeren, wordt wel genoemd als reden om het openbaar vervoer als openbare ruimte te beschouwen. Om die reden gaan wij hieronder nader in op de strekking van de PSO-verordening in dit opzicht.

4.2.2.1 Publieke ruimte en de PSO-verordening²³

Belangrijk in deze verordening is dat het voor de lidstaten mogelijk wordt om openbardienstcontracten te sluiten en daarmee een vervoerder een unieke positie te geven bij de aanbesteding (geen concurrenten) en bij het toekennen van compensatie voor de kosten die de vervoerder moet maken in het algemeen belang (toelaatbare staatssteun). Aldus wordt de desbetreffende vervoerders de nodige economische bescherming geboden. Nu is het wel de bedoeling dat voor het overige de interne markt goed kan blijven functioneren. In de recente ‘interpretatieve richtsnoeren’ van de Europese Commissie bij de PSO-verordening²⁴ wordt daarom bij de uitleg van artikel 2.2.6 opgemerkt:

‘Om de goede werking van de interne markt voor openbaarvervoersdiensten te garanderen moeten de bevoegde instanties een precieze definitie van exclusieve rechten geven als rechten die niet verder gaan dan wat nodig is om de betreffende diensten de benodigde economische bescherming te bieden (...)’

Er zijn vele vormen van toelaatbare staatssteun, zonder dat de diensten in de publieke ruimte worden geleverd.²⁵ Overigens geldt dat niet alleen hier, maar intussen op allerlei terreinen, sprake is van een diffusie tussen het publieke en private terrein.²⁶ Het gaat daarbij steeds om situaties waarin de overheid via het privaatrecht stuurt, bijvoorbeeld door contracten aan te gaan en daarin voorwaarden stelt, en die waarin aan private partijen de behartiging van een publiek belang wordt toegekend. Een algemeen juridische gevolg daarvan is dat de beginselen van privaatrecht en die van bestuursrecht steeds meer naar elkaar groeien en gedeeltelijk al samenvallen. Maar dat

²² De vervoersbedrijven willen zich niet onttrekken aan een verantwoordelijkheid, maar beschouwen die als aanvullend op die van de overheid.

²³ Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007, Publicatieblad van de Europese Unie L 315/1.

²⁴ Mededelingen en bekendmakingen van de Europese Commissie, 29 maart 2014.

²⁵ Zie onder meer de gevallen als bedoeld in artikel 92, lid 2 en 3 van het EU-verdrag.

²⁶ Zie voor dit verschijnsel en de juridische consequenties ervan: Wiggers-Rust, 2013.

heeft niets te maken met de vraag of we dan met publieke ruimte in de betekenis van publiek territoir te maken hebben. Notarissen oefenen als privaat persoon een publieke functie uit. Niemand zal de conclusie trekken dat het kantoor van de notaris dus publieke ruimte is geworden. Ook niet omdat de notaris bij de uitoefening van zijn werk aan allerlei door de overheid vastgestelde voorwaarden gebonden is.

Mocht het sluiten van een openbaredienstcontract met een vervoerder zoals bedoeld in de PSO-verordening grond zijn voor de conclusie dat het vervoer dus publieke ruimte is dan zou dat betekenen dat de ene trein waarmee het contract wordt uitgevoerd wel publieke ruimte is en de andere trein niet. Overigens is het goed om op te merken dat de PSO-richtlijn op dit punt pas gaat werken met ingang van 3 december 2019. Indien men dus al zou menen dat de PSO-richtlijn een argument is om van publieke ruimte te spreken daarvan tot die datum nog geen sprake is.

Publieke of openbare ruimte

Publieke ruimte is een begrip met uiteenlopende lading, al naar gelang de inhoudelijke discipline of benadering. Het is geen juridische term. Op juridisch terrein spreekt men wel van openbare ruimte of openbaar domein. Publieke of openbare ruimte kan gebruikt worden in de afgrenzing met het private terrein of met de markt. Dan gaat het om een beperking (niet uitsluiting) van de bevoegdheid van de overheid. In het algemeen gaat het dus om het terrein waar de overheid bevoegd is op te treden en waar de burgers vrijelijk toegang hebben. In het openbaar vervoer hebben de burgers wel vrije toegang tot de stationshal en tot de bushalte. Om bus of trein in te kunnen hebben zij een vervoersbewijs nodig en kan dus niet meer van publieke ruimte worden gesproken. Het treinperron kan beschouwd worden als vrij toegankelijk en dus publieke ruimte, maar ook is het perron te beschouwen als het terrein waarop reizigers met vervoersbewijzen mogen komen omdat het perron de functie heeft om op de trein te stappen. Vanwege deze diffuusheid is het goed dat overheid en vervoerders hierover afspraken hebben gemaakt.

De conclusie kan hier zijn dat bus en trein niet behoren tot de publieke ruimte omdat geen sprake is van vrije toegang. De PSO-richtlijn maakt daarop geen uitzondering omdat deze richtlijn regels geeft voor het goed functioneren van de (openbaar vervoer)markt en niet voor de begrenzing van de publieke ruimte. Overigens geldt dat er geen noodzakelijk verband is tussen publieke ruimte en het uitvoeren van overheidstaken. Zou de stelling dat bus en trein tot de publieke ruimte behoren juist zijn – wat in deze notitie wordt tegengesproken – dan leidt dat nog niet tot de noodzakelijke gevolgtrekking dat de overheid primair verantwoordelijk is voor de veiligheid op de bus en in de trein. Over die verantwoordelijkheidsverdeling worden afspraken gemaakt tussen decentrale overheden en de openbaar vervoersbedrijven op

basis van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat.²⁷

4.2.2.2 Aanvalsplan SVOV

Het Aanvalsplan SVOV stelt dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht afhankelijk is van de functie van de ruimtes in het gebied. De overheid houdt in essentie toezicht op de openbare ruimte zoals in de stationshal. Daar kan toezicht worden uitgeoefend door de politie, stadswachten maar ook door particuliere beveiligers die door de overheid worden ingehuurd. De niet openbare ruimtes binnen stations vallen onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar-exploitant. Specifiek gaat het om winkels en andere zaken in de stationshal. Het Aanvalsplan SVOV heeft toentertijd de intentie gehad om te komen tot een nadere explicitering van de verantwoordelijkheden die binnen het OV spelen. Een conclusie uit het rapport is dat afspraken tussen politie, gemeente en andere toezichthouders noodzakelijk is.

Wanneer het stationsgebieden betreft, is er sprake van zowel openbare als niet openbare ruimtes. Onderscheid hiertussen is relevant met het oog op de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in deze gebieden. In het Aanvalsplan SVOV wordt onderscheid gemaakt tussen stations/haltes en perrons/voertuigen. Deze laatste kunnen worden aangemerkt als niet openbare ruimtes omdat reizigers in deze ruimtes moeten beschikken over een geldig vervoersbewijs. Binnen deze ruimtes zijn de vervoerders verantwoordelijk en zijn OV-medewerkers bevoegd om op te treden. Zo mogen treinconducteurs handelen volgens de bevoegdheden die zij als BOA (Buitengewoon Opsporingsambtenaar²⁸) hebben gekregen. De Wet Personenvervoer 2000 spreekt in artikel 72 over 'een station, een halte plaats, of andere bij het openbaarvervoer behorende voorzieningen en de daarbij behorende perrons, trappen, tunnels en liften'. In de praktijk blijkt deze definiëring niet de gewenste duidelijkheid te bieden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en vervoerders (KpVV, 2009). Tevens kunnen zij hulp inroepen van de politie die assistentie kan verlenen vanaf perrons. In het verleden was dit de taak van de spoorwegpolitie, nu is dit onderdeel van de nationale politie geworden.

Bij het dispuut over het wel of niet zijn van publieke ruimte stellen wij de vraag in hoeverre dit punt zo'n centrale aandacht verdient als het krijgt. De veronderstelling dat het een overheidsverantwoordelijkheid is zodra het de publieke ruimte kan worden genoemd en de verantwoordelijkheid bij de openbaar vervoerbedrijven komt te liggen indien het geen publieke ruimte is, kan niet zonder meer worden gevolgd. Als het,

²⁷ Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer van 2002. Volgens dit plan heeft het rijk een kaderstellende en stimulerende functie. In het eindrapport Evaluatie Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer van 2006 staat dat de meeste decentrale overheden deze afspraken ook hebben gemaakt. Naar de aard van de decentralisatie zijn de afspraken niet overal dezelfde.

²⁸ Boa's hebben opsporingsbevoegdheid die samenhangt met de functie die zij vervullen. Zij zien er op toe dat de lokale orde en veiligheid wordt gewaarborgd en mogen voor de uitoefening daarvan verdachten aanhouden en boetes uitschrijven. Jachtopziener, milieu inspecteur, parkeerwachter en conducteur zijn enkele voorbeelden van BOA-functies.

bijvoorbeeld, om staffbare feiten gaat – wat al gauw het geval is in geval van schending van de sociale veiligheid – is er een evidente verantwoordelijkheid voor de overheid. De formele verantwoordelijkheid kan niet altijd aan de hand van algemene beginselen worden vastgesteld, maar moet vaak simpelweg worden geregeld of afgesproken. In de volgende paragraaf kijken we daarom welke regelingen en afspraken hier de verantwoordelijkheidsstelling bepalen.

4.2.3 Geregeld en afgesproken

Allereerst bepaalt de al genoemde Wet Personenvervoer 2000 dat de vervoerder een verantwoordelijkheid heeft om in voorkomende gevallen van sociale onveiligheid de reizigers aanwijzingen te geven die de reizigers dan moeten opvolgen. Op basis van deze zelfde wet is de 'Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer 2001' tot stand gekomen. Deze regeling is de basis voor bijdragen die overheden als concessieverleners geven aan openbaar vervoerorganisaties teneinde hun tarieven laag te kunnen houden. Het laag houden van de tarieven is overigens niet de enige grond voor de bijdragen. In artikel 18 van de regeling zijn enkele exclusieve bestedingsmogelijkheden genoemd, waaronder 'maatregelen ten behoeve van projecten sociale veiligheid (...)' (artikel 18 lid 1.c).

De vervoersmaatschappijen dragen ook een verantwoordelijkheid voor het bieden van arbeidsomstandigheden die kunnen bijdragen aan sociale veiligheid van hun medewerkers. De regeling hier is de Arbeidsomstandighedenwet. Volgens de Arbowet is de werkgever primair verantwoordelijk voor een veilige werkomgeving voor haar medewerkers. De Arbowet geldt voor iedere werkgever of dit nu de overheid is of een privaatrechtelijke organisatie. Met deze wetgeving is de verantwoordelijkheid tussen werkgever en werknemer geregeld. In het geval van sociale veiligheid in het OV kan worden gesteld dat de OV-bedrijven primair verantwoordelijk zijn voor de sociale veiligheid van hun werknemers. De werknemer kan zich beroepen op de zorgplicht van de werkgever ten aanzien van de werknemer (Poort, 2011).

Omdat de regelingen niet voorzien in een volledig duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling wordt deze nader ingevuld door het maken van afspraken tussen centrale en decentrale overheden met de vervoersbedrijven. De sociale veiligheid binnen het OV valt in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de OV-bedrijven (Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, 2009). Vervoersbedrijven zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van hun personeel met het oog op het arbeidsomstandighedenbeleid en de bedrijfsorde. Voor de invulling hiervan zijn de OV-bedrijven vrij. Wel stelt de Rijksoverheid samen met de overige OV-autoriteiten het kader vast. De verantwoordelijkheid van de vervoersbedrijven voor de veiligheid van hun personeel staat naast die voor een veilig vervoer van de reiziger.

4.3 Ethische afwegingen

Of we vanuit een ethische afweging komen tot een positief of negatief redelijkheidsoordeel over burgeringrijpen op zichzelf en over het bevorderen daarvan - in het bijzonder door de overheid - hangt in de eerste plaats af van de vraag welke ethische invalshoek men kiest. We onderscheiden de drie klassieke benaderingen: de utilistische ethiek, de plichtethiek en de deugdethiek. Deze ethische benaderingen geven een antwoord op de vraag wat een handeling nu juist maakt; wat volgens deze benaderingen het goede is om te doen en waarom. Ze geven verschillende met elkaar samenhangende argumenten voor de rechtvaardiging van een keuze of handeling en aanwijzingen welke keuze we zouden moeten maken of welke handeling we zouden moeten verrichten.

In dit kader van de ethische benaderingen vatten we redelijkheid op als moreel juist. In de spreektaal zouden we zeggen 'ethisch verantwoord'. Zowel redelijkheid, moreel juist als ethisch verantwoord wijzen naar de positieve moraal als geheel van de feitelijke opvattingen over goed en kwaad.

4.3.1 Benadering vanuit de utilistische ethiek

De utilistische benadering past binnen het ruimere consequentialisme dat de morele juistheid van handelingen afleidt uit het resultaat, de gevolgen van die handelingen. Volgens de utilistisch ethische stroming moet het resultaat van die handelingen nuttig zijn. Bij de afweging van keuzes moet gekeken worden welke handeling het meeste nut oplevert voor de meeste mensen. Hierbij moet ook gekeken worden in hoeverre dit nut 'pijn' oplevert. Nut is niet alleen de som van de voordelen maar de som van de voordelen minus de nadelen; het nut minus de pijn. Binnen deze ethische visie is een handeling die meer voordeel oplevert dan nadeel acceptabel en dus ethisch.

Volgens de utilistische benadering is de vraag of ingrijpen van reizigers bij bedreiging van of bij inbreuken op de sociale veiligheid redelijk (in de betekenis van: moreel juist) is, de vraag of de veiligheidswinst groter is dan het verlies aan veiligheid. Dat geldt evenzo voor de vraag of dat ingrijpen zou moeten worden bevorderd door de overheid, door de vervoersmaatschappij of door anderen.

4.3.2 Benadering vanuit de plichtethiek

In de benadering van de plicht- of deontologische ethiek staat de aard van de handeling centraal. Of een handeling moreel juist is, wordt bepaald op basis van de beoordeling van de handeling. Is de handeling an sich juist? Aan een handeling die als moreel juist wordt beoordeeld, ben je verplicht je te houden. De gevolgen van een handeling zijn in een deontologische benadering niet bepalend voor de vraag naar de morele juistheid omdat, zo is de redenering, die juistheid niet afhankelijk kan zijn van (toevallige) gevolgen. De (on)juistheid wordt bepaald op basis van vaste en altijd geldende criteria. In de klassieke deontologie wordt wat goed is bepaald door twee criteria: (a) zou de

handeling een universele morele wet kunnen zijn, met andere woorden wil je dat ieder ander op die manier zou handelen en (b) toont de handeling respect voor de ander als autonoom persoon.

‘Eerlijk zijn’ is dan moreel juist en ‘liegen’ moreel onjuist, omdat je niet kunt willen dat iedereen liegt en omdat je met eerlijkheid respect toont voor de ander. De negatieve beoordeling van liegen geldt daarom in alle gevallen en onafhankelijk van de gevolgen. Een ‘leugentje om bestwil’ blijft voor iemand die de plicht-ethiek als uitgangspunt neemt dus altijd moreel onjuist. (Becker, 2007; Ministerie van EL&I, 2011).

Een oordeel over de redelijkheid van burgeringrijpen in sociaal onveilige situaties en het bevorderen daarvan staat in deze deontologische benadering los van de invloed die dit ingrijpen heeft op de sociale veiligheid. In deze benadering gaat het hier om de vraag of het wenselijk is dat iedere burger c.q. reiziger zou ingrijpen en of dergelijk ingrijpen respectvol is naar de ander – in casu de vermeende verstoorder van de sociale veiligheid - als autonoom persoon.

4.3.3 Benadering vanuit de deugdethiek

In de deugdethiek gaat het in eerste instantie om de vraag ‘wat voor een persoon behoor ik te zijn’ en pas in tweede instantie om het geven van regels of principes en om de vraag welke handeling of keuze moreel juist is. Een deugd is geen handeling maar een karaktertrek die maakt dat je kiest voor het goede. Voorbeelden van deugden zijn: eerlijkheid, integriteit en compassie. Al deze deugden leiden tot een bepaald gedrag jegens anderen. In de praktijk kan deugdethiek complementair zijn aan de plichtethiek. Wat deugdzaam is kan per context verschillen. Een deugd wordt wel gezien als het midden tussen extremen. Dat is niet noodzakelijk een compromis tussen tegengestelde polen, maar een optimum tussen bijvoorbeeld lafheid en overmoed in het geval van moed.

De vraag of burgermoed in het openbaar vervoer redelijk is, zou in een benadering vanuit de deugdethiek kunnen worden vertaald in de vraag of burgermoed past in het streven om een voorbeeldig mens te zijn. De vraag naar het bevorderen van burgermoed, door de overheid of door anderen, laat zich in het kader van de deugdethiek minder makkelijk stellen. Een enigszins aannemelijke ‘vertaling’ zou dan zijn of die bevordering deel kan uitmaken van een door de overheid aan te geven voorbeeldgedrag.

4.3.4 Ethische afwegingen

Benaderd vanuit de ethiek is de redelijkheidsvraag hier opgevat als de vraag naar de morele juistheid van burgermoed in het openbaar vervoer en de bevordering ervan. Op deze vraag is hier langs de weg van de drie klassieke ethische benaderingen een antwoord gezocht. Voor zover die antwoorden verschillend zijn ligt het niet voor de hand om een van de benaderingen de voorrang te geven. Zelfs indien men zou stellen dat in de huidige samenleving de utilistische benadering dominant is ten opzichte van

de deontologische benadering – waarvoor argumenten zijn aan te dragen – dan nog leidt de logica ons niet naar een keuze voor de utilistische redenering.

Overigens moet worden bedacht dat de verschillende benaderingen in werkelijkheid niet zo gescheiden zijn dat we burgers en overheidsorganen kunnen indelen volgens de drie gegeven benaderingen. Mensen houden er in het algemeen meerdere opvattingen op na, afhankelijk van de materie waarom het gaat, de sociale setting waarin ze verkeren of hun voorinformatie op dat terrein. We hebben, in de woorden van Tipton, in onze huidige maatschappij te maken met *mixed moral meanings*.²⁹ Niettemin zullen wij eerst nagaan wat het redelijkheidsoordeel over burgermoed in het openbaar vervoer is vanuit de afzonderlijke benaderingen.

Een utilistisch antwoord

Vanuit de utilistische benadering is het antwoord op de vraag naar de redelijkheid – als morele juistheid - van burgermoed in het openbaar vervoer afhankelijk van de ermee te bereiken veiligheidswinst minus de veiligheidsverliezen die ermee gemoeid gaan. Dat antwoord is niet eenvoudig te geven omdat we daarin (nog) beperkt inzicht hebben. Afgezien van de eerder gedane constatering dat op veiligheid uiteenlopende percepties bestaan, is een belangrijke voorwaarde voor veiligheidswinst gelegen in de aard van het burgeringrijpen. Uit de literatuur die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt, blijkt niet elke vorm van burgeringrijpen succesvol te zijn. De-escalatie van geweld blijkt moeilijk te bereiken door de ingrijpende burger. Maar deze bevindingen komen naar voren in onderzoek in de huidige situatie waarin burgeringrijpen nog omgeven is met de nodige terughoudendheid. Voorstelbaar is dat de kansen op veiligheidswinst groot zullen zijn in een – mogelijk toekomstige – situatie waarin burgeringrijpen vanzelfsprekender is. Dan is denkbaar dat OV-personeel en –reizigers gevoelens van veiligheid ontlenen omdat zij kunnen rekenen op ingrijpen van de reiziger wanneer de sociale onveiligheid dit gebiedt. Ook is dan denkbaar dat reizigers het gewoon zijn gaan vinden zich hierop voor te bereiden waardoor hun optreden ook effectiever zal zijn. Hoe zit het met de utilistische benadering van de vraag naar eventuele bevordering van burgeringrijpen? Voor zover het hier beïnvloeding door de overheid betreft, gaat het niet om sturing in de zin van het inzetten van burgers bij de handhaving van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, maar om het wegnemen van eventuele drempels indien dergelijk burgeringrijpen redelijk wordt gevonden – we zouden hier kunnen zeggen: deel van de positieve moraal wordt – en burgers hiertoe bereid blijken te zijn. De overheid zou dan haar terughoudende opstelling tegenover burgeringrijpen kunnen aanpassen door (meer) ruimte te geven aan burgeringrijpen of dit zelfs nog wat explicieter aan te moedigen.

²⁹ De WRR verwijst naar deze bevinding van Tipton, zie WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: University Press 2003, p. 20.

Gevaar voor omstander een beperkende factor?

Binnen het domein van de fysieke veiligheid speelt ook al jaren de discussie of burgers gevraagd mogen worden te helpen in rampomstandigheden omdat zij zowel zichzelf als anderen zouden kunnen beschadigen. Onderzoek heeft laten zien dat formele aansprakelijkheden daar goed te beheersen zijn. In de regio Amsterdam-Amstelland bijvoorbeeld is beleidsmatig vastgelegd dat men graag ziet dat burgers komen helpen en dat men begrijpt dat er daarmee risico's gelopen kunnen worden en daarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. De praktijk laat zien dat ook in situaties zonder zo'n expliciet beleid burgers het risico willen nemen om anderen te helpen. Bij de poldercrash bleek dat het risico op een explosie van het neergestorte vliegtuig volgens omstanders aanwezig maar klein was. Zij gingen spontaan over tot hulpverlening terwijl de meeste professionele hulpverleners hun eigen veiligheid in eerste instantie voorop stelden.

Het past geheel in de utilistische benadering om eventuele verandering in de opstelling van de overheid afhankelijk te stellen van de uitkomsten van beleidsexperimenten. Of het vervolgens overheidsbeleid wordt, is dan afhankelijk van de vraag of het geëxperimenteerde handelen een zo gunstig effect blijkt te hebben dat de eventuele nadelen dit effect niet overvleugelen.

Ook wanneer de vraag naar de redelijkheid van het bevorderen van burgeringrijpen niet de overheid maar de vervoerder zou betreffen, geldt, vanuit het utilistische perspectief dezelfde afweging tussen winst en verlies aan sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Bij een gunstige uitkomst van deze afweging is er ook voor de vervoerders aanleiding om hun huidige terughoudendheid met tips aan reizigers op te geven.

Tips van de NS wanneer men getuigen is van agressie

Op de website van de NS worden reizigers voorzien van tips voor het geval dat zij worden geconfronteerd met agressie:

1. Denk aan uw eigen veiligheid
2. Schakel NS-personeel in of mobiliseer omstanders
3. Bel 112
4. Blijf bij het slachtoffer
5. Meld u als getuigen
6. Onthoud de kenmerken van de dader
7. Houd eventueel de verdachte aan (Nederlandse Spoorwegen, 2014b).

Een deontologisch antwoord

In de plichtethiek wordt de redelijkheid (morele juistheid) van burgeringrijpen niet bepaald door een gunstige balans tussen veiligheidswinst – en verlies, maar door de wenselijkheid dat iedere burger in de regel zou ingrijpen en het respect naar de ander als autonoom persoon. We komen in deze benadering al gauw tot wat je een conflict

van plichten kan noemen. Het is aannemelijk dat vanuit deze benadering beweerd wordt dat burgers geen geweld mogen gebruiken naar medeburgers. Dat zou dan al een substantiële beperking van het burgeringrijpen betekenen. Tegen een algemene afwijzing van geweld van de ene burger tegen de ander kan het imperatief van het helpen van mensen in nood worden geplaatst.

Hoe zit het vanuit de plichtethiek met de vraag of bevordering van burgeringrijpen door de overheid moreel toelaatbaar (redelijk) is? Onderzoekers als Rossi & Yudell (2012) betogen langs de lijn van de plichtethiek dat zenders van een boodschap niet verantwoordelijk zijn voor de schade die een bepaalde boodschap kan opleveren wanneer de intentie van de zender niet het berokkenen van schade is maar het bevorderen van bepaald gedrag dat ten voordele is van de ontvangers van die boodschap. Overigens hanteren zij het utilitaire perspectief wanneer zij betogen dat uiteindelijke neveneffecten acceptabel zijn als de voordelen maar groter zijn.

‘Passende maatregelen zouden genomen moeten worden om de kans dat onachtzame overreding tot schade leidt te minimaliseren, maar onder bepaalde condities is voorzienbare schade te rechtvaardigen’ (Rossi & Yudell, 2012).

Deze benadering geldt vanzelfsprekend op gelijk wijze bij de vraag of het moreel juist is dat vervoersmaatschappijen burgeringrijpen in het openbaar vervoer bevorderen. Ook hier kan de conclusie zijn dat de uiteindelijke (neven)effecten doorslaggevend zijn. Als het om de beïnvloeding van de overheid gaat, komt hier nog wel een ethische afweging bij, namelijk die met betrekking tot de vraag of, hoe en in welke mate overheidsbeïnvloeding op zichzelf redelijk te noemen is, in het bijzonder waar het respecteren van andermans autonomie in het geding is.

We zijn hier bij de ethische vraag of het wel aan de overheid is om de autonomie van burgers te willen inperken door beïnvloeding. Veel auteurs hebben zich over deze fundamentele vraag gebogen (zie bijvoorbeeld Morgan & Lave, 1990; RMO, 2014).

Zo ‘wikken en wegen’ bijvoorbeeld Rossi & Yudell (2012) enerzijds dat het beïnvloeden van een persoon een inbreuk op de autonomie van die persoon is en dat is onethisch. Het respecteren van persoonlijke autonomie impliceert immers non-bemoeienis met die persoon. Anderzijds geven zij aan dat het geven van informatie kan bijdragen aan iemands autonomie doordat dit het scala aan handelingsperspectieven dat iemand heeft uitbreidt. Uiteindelijk kiezen zij het utilistische perspectief en concluderen zij dat ‘hoe manipulatiever de vorm van de boodschap, hoe groter het verwachte effect moet zijn’. Opgemerkt dient te worden dat manipulatieve berichtgeving ook kan leiden tot onwenselijke effecten. ‘Als overtuiging door middel van manipulatie wordt overwogen [...] zou deze vorm van berichtgeving gerechtvaardigd moeten worden door bewijs dat deze wijze van communiceren vergelijkbaar en effectiever is dan niet manipulatieve berichtgeving of ‘zachtere’ manipulatieve berichtgeving.’ (Rossi & Yudell, 2012).

De actuele ethische discussie over beïnvloeding door de overheid betreft *nudging*. Zoals Thaler en Sunstein (2008) stellen beschikt de overheid over instrumenten die kunnen inspelen op irrationele en onbewuste keuzeprocessen van mensen om de burger een ‘zetje in de goede richting’ te geven. Deze instrumenten werken stimulerend ten opzichte van de keuze mogelijke van burgers maar kunnen ook manipulerend uitpakken (RMO, 2014). Deze zogenoemde *nudging* instrumenten mogen geen aantasting vormen voor de vrijheden en keuzemogelijkheden van burgers en dat burgers zich aan deze instrumenten moeten kunnen onttrekken. *Nudging* instrumenten worden door de RMO (2014) omschreven als beleidsinstrumenten waarbij gebruik wordt gemaakt van psychologische en gedragseconomische inzichten.

Nudging

De beïnvloeding van gedrag door, in dit geval, de burger een zetje in de goede richting te geven.

De RMO (2014) geeft enkele voorzetten voor een afwegingskader waarbij nadrukkelijk wordt opgemerkt dat dit per geval afgewogen dient te worden. De RMO komt tot vier normatieve dimensies, te weten: kosteneffectiviteit, gelijkheid, keuzevrijheid en autonomie. Een afweging op basis van voor- en tegenargumenten dient gemaakt te worden voor de inzet van een bepaald instrument. Met betrekking tot milieu gerelateerd, leefstijl gerelateerd en financieel gerelateerd gedrag zal volgens het onderzoek (RMO, 2014) de keuze vallen voor de ‘zachte’ instrumenten. Mede doordat de inzet van ‘harde’ instrumenten zal leiden tot een aantasting van de autonomie en keuzevrijheid.

Wanneer de overheid communiceert en zij gebruik maakt van *nudging* en dat bekend maakt zal het effect niet bereikt worden. Deze verborgen beïnvloeding is dan ook het punt waarop het verwijt van manipulatie gestoeld is (RMO, 2014). Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat wanneer het gedrag ‘dicht bij iemands wezen en identiteit ligt, moet *nudging* worden afgeraden’ (RMO, 2014). Deze conclusies dienen meegenomen te worden bij de afweging burgerparticipatie te stimuleren. De conclusies uit het rapport leiden tot communicatie over burgerparticipatie waarbij het voornamelijk zou moeten gaan over informeren en in mindere mate over overtuigen of stimuleren. De burger zou volgens de genoemde afwegingen middels de ‘zachte’ instrumenten geïnformeerd kunnen worden over burger participatie.

Een antwoord volgens de deugdethiek

Kunnen we stellen dat burgermoed past in het streven van individuen om een voorbeeldig mens te zijn? Dat is goed voorstelbaar, temeer daar moed een van de vier klassieke deugden is.

Kunnen wij het bevorderen door de overheid, door de vervoerder of door anderen van burgermoed in het openbaar vervoer beschouwen als een element van de voorbeeldfunctie van de overheid? Vooral waar het de overheid betreft, komen ook in

dit kader wel vragen naar boven. Vergelijkbaar met de discussie in het kader van de deontologische benadering zijn bezwaren te maken tegen bemoeienis van de overheid met de deugdzaamheid van de burger. Er zijn hier de nodige bezwaren te maken voor zover men van de overheid distantie verwacht op het individuele terrein waar het niet gaat om (formeel) recht of positieve moraal, maar om het individuele karakter van de burgers die ernaar streven een goed mens te zijn. Er zijn in de loop der tijd de nodige bezwaren gemaakt tegen een overheid die zover ging, vooral omdat de overheid de inhoud van een deugd per definitie niet kan vaststellen.

‘De overheid dient niet te bepalen wat integriteit is, noch wat het moreel goede is. Daarover verschillen nu eenmaal de meningen. Het Thomistische wereldbeeld dat uitging van een consensus over het doel of de bestemming van de mens, verbrokkelde al 50 jaar na zijn dood in 1274.’ (Westerman 2013, p. 8)

Dit neemt niet weg dat de overheid veel werk maakt van haar integriteitsbeleid.³⁰ Sprekend over voorbeeldgedrag van de overheid is in verband met burgermoed nog een belangrijk punt van overweging te noemen. Dat is het uitgangspunt dat de overheid - trouwens ook de vervoermaatschappijen - hanteren naar hun eigen professionals, zoals politiemensen en conducteurs, namelijk ‘eigen veiligheid eerst’. We moeten hier wellicht van een negatief voorbeeldgedrag spreken. Want waarom zou de burger enig risico nemen door in te grijpen wanneer overheid en vervoermaatschappijen menen dat hun professionals steeds hun veiligheid voor moeten laten gaan?

4.4 De redelijkheid van burgermoed en van de bevordering ervan

In dit hoofdstuk ging het om de vraag of het ingrijpen van reizigers in geval van sociale onveiligheid in het openbaar vervoer en de bevordering van dat ingrijpen redelijk is. Het antwoord op deze beide vragen is gezocht binnen drie normenkaders waarbinnen redelijkheid en verantwoordelijkheid wordt gewogen en beoordeeld: het juridische normenkader, het ethische normenkader en het normenkader rondom het begrip verantwoordelijkheid.

Afgaand op de juridische overwegingen kunnen we concluderen dat burgermoed in het openbaar vervoer in toenemende mate redelijk wordt geacht. Uit de jurisprudentie blijkt dat de ingrijpende reiziger in ruimere mate een beroep doen op strafuitsluitingsgronden als noodweer en noodweerecnes. Dit betekent dat de moedige reiziger minder hoeft te gaan vrezen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Indien de burger civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld mag worden aangenomen dat de rechter ook hier in ruimere mate een beroep op een rechtvaardigingsgrond zal accepteren, waarmee de onrechtmatigheid komt te vervallen. Deze ontwikkeling wijst erop dat burgermoed vanuit juridische optiek steeds redelijker wordt geacht. Dit betekent overigens nog niet dat de moedige burger geheel vrij is van juridische

³⁰ Zie www.integriteitoverheid.nl, ‘dvd-integriteit-deugt’. Zie voor uitgebreidere beschouwingen over deugdeethiek en integriteit Becker et al (2010).

ontmoediging. Zo zal hij proceskosten moeten maken wanneer hij langs civielrechtelijke weg schadeplichtig wordt gesteld. Ook al wordt de wederpartij veroordeeld in de proceskosten, dan voorziet dit gewoonlijk niet in de werkelijk gemaakte proceskosten. Daarnaast kan de ingrijpende reiziger natuurlijk zelf schade oplopen waar hij nog maar moet zien deze vergoed te krijgen.

Parallel aan een afnemend risico van strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van de ingrijpende reiziger mag worden aangenomen dat ook de eventuele aansprakelijkheid voor de vervoersmaatschappij of de overheid die dit ingrijpen bevordert – vooral door de eventuele drempels weg te halen – zal afnemen. De overheid kan ook haar verantwoordelijkheid nemen door de ruimte voor burgeringrijpen langs wettelijke weg te vergroten.

Hoe ver gaat de verantwoordelijkheid van de overheid, wanneer het de sociale veiligheid in het openbaar vervoer betreft? Is het de vervoersmaatschappij en bepaalt die dus of en in welke mate de reiziger een medeverantwoordelijkheid draagt of is dat de overheid? In de literatuur maar ook in gesprekken komen we veel opvattingen tegen die wijzen in de richting van de overheid. Daaraan ligt dan ten grondslag de gedachte dat het openbaar vervoer in zijn geheel tot de publieke ruimte moet worden gerekend. Argumenten daarvoor worden ontleend aan de vervoersplicht van de vervoerders, aan de Europese PSO-richtlijn op grond waarvan de overheid met vervoerders openbare dienstcontracten aangaan en aan het begrip openbaar. We hebben aangegeven dat deze argumenten niet overtuigen en het daarom goed is dat tussen overheid en openbaar vervoer afspraken zijn gemaakt in het kader van het SVOV aanvalsplan. In dat plan is de conclusie getrokken dat perrons en voertuigen tot de bedrijfsorde van de vervoerder behoort en de stations en de haltes tot de openbare ruimte. Het is een misverstand te menen dat wat tot de publieke ruimte behoort overheidsverantwoordelijkheid is en daarbuiten niet. Voor sommige verantwoordelijkheidsaspecten bestaan intussen formele regelingen. Overigens is in het kader van een Task force Veiliger openbaar vervoer (2009) afgesproken dat de vervoerder primair verantwoordelijk is voor de sociale veiligheid. Dat betekent dat het redelijkheidsoordeel over ingrijpen van reizigers in geval van inbreuk op de sociale veiligheid in belangrijke mate bepaald kan worden door de vervoersbedrijven.

Tenslotte is de vraag naar de redelijkheid van het ingrijpen van reizigers beantwoord vanuit de drie klassieke ethische optieken: de utilistische, de deontologische en de deugdethiek. Indien we ervan uit mogen gaan dat het ingrijpen door reizigers per saldo veiligheidswinst oplevert, zal het utilistische redelijkheidsoordeel over dit ingrijpen positief zijn. Die veiligheidswinst zal groter worden indien dergelijk ingrijpen meer 'ingeburgerd' zal raken.

In een deontologische benadering is sprake van een conflict van plichten. De deontologen voelen voor een algemene regel die het gebruik van geweld door burgers verbiedt en zullen bovendien vinden dat geweldgebruik niet voldoet aan hun eis van

respect voor de autonomie van de burger, in casu de vermeende dader. Daar staat tegenover dat het bieden van hulp aan mensen die dit nodig hebben wel een aannemelijke algemene norm is waarbij geen sprake is van inbreuk op de autonomie van degene aan wie hulp wordt verleend, mits dit overeenkomstig diens wil geschiedt. In het kader van de plichtethiek is wel kritiek denkbaar op het bevorderen door de overheid van ingrijpen van reizigers in gevallen van sociale onveiligheid. Het gaat dan om de beduchtheid voor manipulatie. Vermoedelijk is deze beduchtheid in deze tijd afnemend, gelet op het geringe verzet tegen – mogelijk zelfs populariteit van – het fenomeen *nudging*.

Bezien vanuit de deugdethiek is aannemelijk dat het ingrijpen van reizigers als moreel juist wordt gekwalificeerd, zeker gelet op het feit dat moed tot een van de klassieke deugden behoort. Bevordering door de overheid ontmoet ook hier de nodige kritiek. Indien we in het kader van deze optiek van de overheid voorbeeldgedrag verwachten, dan moet worden onderkend dat het uitgangspunt van de eigen veiligheid eerst – een binnen de overheidsdiensten bestaand uitgangspunt – geen adequaat voorbeeld oplevert. Dat geldt ook voor de ontmoedigende adviezen die de overheid – ook de vervoerders – geeft omtrent het optreden van burgers c.q. reizigers in gevallen van sociale onveiligheid.

5. Is burgermoed mogelijk?

5.1 Verschillende vormen van burgerparticipatie

In dit hoofdstuk zal allereerst ingegaan worden op de verschillende typen gedrag van burgers. Dit is bepalend voor de aard van een sociaal onveilige situatie en voor het type optreden van omstanders als reactie hierop. Na een inventarisatie van de verschillende dimensies die het type gewelddadig gedrag beschrijven in paragraaf 2.1, wat overeenkomt met de verschillende typen van burgeroptreden, zullen in paragraaf 2.2. de onderliggende motieven voor passieve participatie en in paragraaf 2.3. de verschillende vormen van actieve participatie worden gepresenteerd.

5.1.1 Beschrijving gedrag burgers in sociaal onveilige situaties

Het gedrag van burgers ten opzichte van een situatie van sociale onveiligheid is in te delen langs drie verschillende dimensies. Het gedrag van burgers kan direct of indirect, actief of passief en verbaal of fysiek zijn. Deze classificatie is zinvol, omdat agressief gedrag van burgers niet altijd makkelijk te herkennen is. Daarnaast kunnen normen over wat onder geweld wordt verstaan verschillen (Ufkes & Giebels, 2014). Deze classificatie is zowel van toepassing op het agressieve gedrag van de dader als op het optreden van iemand die ingrijpt. De eerste dimensie bepaalt of burgers direct of indirect gedrag vertonen. Onder direct gedrag wordt verstaan dat de dader en het slachtoffer c.q. de ingrijper en de dader (burgers) elkaar regelrecht treffen. Met indirect gedrag wordt bedoeld dat een burger op een minder openlijke manier agressief of gewelddadig gedrag vertoont. (Ufkes & Giebels, 2014). Voorbeelden die op grond van studie van de Dreu (2010) en Baron & Neuman (1996) door Ufkes & Giebels (2014) aangehaald worden zijn diefstal, sabotage, vandalisme, roddelen, een rechtszaak beginnen enzovoorts. In het kader van dit onderzoek richten we ons alleen op direct gedrag, aangezien agressie tegen publieke dienstverleners en tegen medereizigers zich veelal tijdens de reis doet.

‘Wat conducteurs betreft: uit onderzoek blijkt dat in negen op tien gevallen het ontbreken van een geldig vervoersbewijs de directe aanleiding is om met de conducteur in discussie te gaan. Vaak gaat dat gepaard met beledigende en bedreigende woorden’ (Van Stokkom, 2013, p. 52).³¹

³¹ ‘Negen op de tien gevallen’ komt overigens niet overeen met de informatie in paragraaf 3.2 van dit rapport. Zo meldt de NS dat in 2013 60 procent van de incidenten samenhangt met zwartrijden.

Bovendien hebben alleen directe gedragingen van burgers effect op een reeds bestaand conflict tussen een publieke dienstverlener en een reiziger of tussen reizigers onderling.

Het verschil tussen actief en passief gedrag uit zich in het daadwerkelijk optreden van de burger (actief) of het ontwijken van de situatie (passief). Actieve participatie is verder te onderscheiden in verbaal (schelden) en fysiek gedrag. Een voorbeeld van direct, fysiek, actief gewelddadig gedrag is het geven van een mep aan een conducteur. Een voorbeeld van direct, passief, fysiek gewelddadig gedrag is het niet mee willen werken aan een kaartcontrole (Ufkes & Giebels, 2014).

5.1.2 *Motieven voor passieve burgerparticipatie*

Er zijn twee vormen van burgerparticipatie die onderscheiden kunnen worden. Met actieve burgerparticipatie wordt bedoeld dat burgers redzaam ingrijpen bij incidenten. Met passieve burgerparticipatie wordt bedoeld dat burgers uit vrees om later als verdachte te worden beschouwd of civielrechtelijk te worden aangesproken tot vergoeding van schade niet ingrijpen, maar wel aanwezig zijn (De Kezel & Giesen, 2012).³² Passief gedrag kan daarnaast ook ingegeven zijn door angst en een behoefte tot zelfbescherming tegen mogelijke gevaren en dreigingen (Terpstra, 2011, p. 229; Shotland & Straw, 1976). Een ander motief voor passief gedrag van burgers is dat burgers niet altijd beloond worden door bijvoorbeeld de politie of het slachtoffer voor hun naar eigen inzicht verrichte heldendaad. Bovendien kunnen burgers zich ook een passieve houding aangewend hebben op grond van het optreden van de overheid.

Met het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat heeft de overheid steeds meer taken naar zichzelf toegetrokken en hebben burgers de ruimte gekregen om achterover te hangen (SMPV, 2010, p.5). Terpstra en Meerdinkveldboom (2009) en Den Brinker (2010) hebben in het kader van het onderzoek van SMVP in de literatuur diverse casussen bestudeerd. Bij deze casussen is er steeds sprake van een incident waarbij een burger betrokken is en de mogelijkheid voor andere burgers bestaat om het slachtoffer te helpen. Op grond van de bestudering van deze casussen bleek dat er echt voorbeelden te vinden zijn van situaties waarin een burger schreeuwt om hulp, maar waarbij omstanders nog niet eens bereid zijn om het alarmnummer te bellen, ook al lopen burgers hierbij totaal geen risico's. Daarnaast bleek op grond van hun onderzoek dat mensen zich een oordeel van de ernst of overlevingskansen van het slachtoffer vormen en op basis daarvan het slachtoffer gerust voorbij lopen (SMVP, 2010; Moor & Van der Vijver, 2011).

De meest klassieke, vaak geciteerde studie op het terrein van burgeringrijpen bij criminaliteit en overlast is het onderzoek van Darley en Latané (1968). Op basis van hun onderzoek is gebleken dat wanneer er een groot aantal omstanders aanwezig zijn,

³² De Kezel en Giesen beschouwen aanwezigheid als participatie omdat burgers dan toch deel uitmaken van de sociale setting en daardoor ook invloed uitoefenen.

burgers minder geneigd zijn om in te grijpen dan dat ze zouden doen als er geen andere omstanders in de buurt zouden zijn. Dit wordt aangeduid met de term *bystander effect*. Volgens Latané & Darley (1970) liggen hier drie verschillende psychologische processen aan ten grondslag. Het allereerste onderliggende proces is ‘diffusion of responsibility’. Omstanders hebben de neiging om hun persoonlijke verantwoordelijkheid subjectief te verdelen over het aantal omstanders dat aanwezig is (Darley & Latané, 1968). Naarmate er dus meer omstanders aanwezig zijn, neemt de individuele verantwoordelijkheid af. *‘Likewise, the individual bystander will only feel responsible for a fraction of the cost to the victim associated with non-intervention.’* (Fischer et al, 2011, p. 518). Het tweede onderliggende proces is ‘evaluation apprehension’. Een individuele omstander zou passief gedrag vertonen vanwege de angst om fouten te maken of niet op een adequate manier te kunnen handelen op het moment dat andere omstanders toe staan te kijken. Het derde onderliggende psychologische proces is ‘pluralistic ignorance’. Men is geneigd om te denken dat de situatie wel niet zo ernstig zal zijn als niet één van de andere omstanders ingrijpt. Doordat er meerdere omstanders bij het incident aanwezig zijn, wordt de ambiguïteit van de situatie vergroot en het bystander effect versterkt (Fischer et al, 2011).

Er bestaat een groot aantal voorbeelden waaruit blijkt dat iemand die in gevaar is geen hulp krijgt, terwijl er genoeg mensen aanwezig zijn waarvan hij hulp zou kunnen ontvangen. Een voorbeeld uit het dagelijkse leven is dat als iemand zijn pen laat vallen het minder waarschijnlijk is dat de pen voor die persoon opgeraapt wordt als er veel omstanders zijn (Latané & Darley, 1968). Fischer et al. (2011) hebben een meta-analyse uitgevoerd naar het *bystander effect*, waarbij ze 40 studies hebben geanalyseerd en hieruit bleek dat in velerlei situaties inderdaad een sterk *bystander effect* gemeten werd, maar dat uit de nieuwste studies blijkt dat onder bepaalde omstandigheden een groep omstanders juist een positief effect kan hebben op de beslissing van burgers om in te grijpen. Ufkes & Giebels, 2014; Van Bommel et al, 2012; Levine et al, 2012; Van Stokkom, 2012). Daarnaast kunnen passieve burgers ook een belangrijke rol spelen in het omvormen van de publieke opinie. Overigens zou een omslag in het huidige denken over gezag en het meer respect hebben voor autoriteit kunnen leiden tot een vermindering van het aantal incidenten waarbij een publieke dienstverlener betrokken is (Van Stokkom, 2013).

Op basis van het onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de participatie van burgers in burgerprojecten worden nog twee andere factoren genoemd die zouden zorgen voor passiviteit van burgers, te weten de professionele barrière en het bestuurlijk plafond. De professionele barrière houdt in dat professionals er moeite mee hebben om burgers op het gebied van veiligheid te stimuleren om een actieve bijdrage te leveren. Dit komt omdat het tegen het beroepsbesef van de professional ingaat. Professionals zijn immers gewend om burgers te helpen bij het oplossen van hun problemen en niet andersom. In het document ‘Burgeringrijpen’ van SMVP wordt ook gesteld dat ingrijpers ‘min of meer op hun stoel gaan zitten’ (SMVP, 2010 p. 13). Daarnaast hebben ontwikkelingen in de publieke sector, zoals prestatiebesturing en

effectiviteitsmeting ervoor gezorgd dat professionals zich meer focussen op de output dan op de outcome. Hierdoor waren ze gewend om meer repressief op te treden en was er op het gebied van veiligheid te weinig ruimte voor burgers om actief op te treden. Bovendien zijn professionals terughoudend met betrekking tot burgers wegens angst voor aansprakelijkheid. Binnen organisaties hebben zij te maken met de gemanagede afrekencultuur (Oosterling, 2009, p. 280). De professionele barrière beperkt de inbreng van burgers en vergroot de inbreng van de overheid. Concluderend kan gesteld worden dat passief gedrag van burgers afhankelijk is van 3 factoren. 1) Kenmerken van de situatie 2) Kenmerken van de omstander en 3) Kenmerken van het soort misdaad (Shotland & Goodstein, 1984).

5.1.3 Actieve burgerparticipatie

Hoewel burgers vaak enkel, meestal gedreven uit nieuwsgierigheid, getuige blijven van het incident, zijn er wel degelijk ook voorbeelden in de literatuur en in de media te vinden waarin omstanders een actieve bijdrage hebben geleverd. Dit is van belang omdat omstanders als eersten ter plaatse zijn en slachtoffers in de eerste 5-15 minuten kunnen helpen (Moor & Van der Vijver 2011). Daarnaast kan een omstander een rol spelen bij het de-escaleren en/ of oplossen van de situatie (Ufkes & Giebels, 2014). Een mooi voorbeeld uit eigen ervaring van één van de onderzoekers is het optreden van een man in een trein die reed op het traject Ede-Wageningen- Nijmegen.

Arnhem- Op 10 april was ik rond 20.30 uur getuige van een incident in de trein waarbij er sprake was van burgeringrijpen. Een vrouw was van haar tas beroofd. Een man is alle coupés afgegaan om de tasjesdief te vinden. Uiteindelijk is het gelukt om de tasjesdief op station Arnhem te overmeesteren. De man is overgeleverd aan de politie en de mevrouw heeft al haar eigendommen weer terug. Eind goed, al goed aldus het omroepbericht.

Uit onderzoek van Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie blijkt verder dat er ook burgers zijn die op verschillende manieren weten in te grijpen en de situatie te de-escaleren of het slachtoffer te helpen (SMVP, 2010). Er kunnen verschillende vormen van actieve participatie van omstanders onderscheiden worden. Terpstra (2011) maakt onderscheid in 1) Verbaal ingrijpen, 2) Fysiek ingrijpen, 3) Aansporing van anderen en 4) Manipuleren van de situatie.

Verbaal ingrijpen

Een omstander kan een actieve bijdrage leveren door met woorden te proberen de dader te overreden dat hij zich normaal moet gedragen, het conflict proberen te bemiddelen of de boel te sussen. De omstander kan hierbij gebruik maken van zijn gehele lichaamshouding en lichaamstaal. Terpstra (2011) geeft drie redenen waarom de omstander het bij verbaal ingrijpen houdt en niet overgaat tot het gebruik van fysiek geweld. De eerste reden hiervoor is dat ' *de ingrijper zo snel geen andere manier weet of die niet acceptabel vindt (zoals de dader een klap geven)*' (Terpstra, 2011, p. 236). Ten

tweede kan het zijn dat verbaal ingrijpen tot het gewenste effect leidt en fysiek ingrijpen niet nodig is. Ten derde kan het zijn dat de omstander op basis van zijn verbaal ingrijpen zo'n heftige reactie krijgt van de tegenstander dat hij voor verder ingrijpen terugdeinst.

Fysiek ingrijpen

Er zijn situaties waarin door (sommige) omstanders wel fysiek wordt ingegrepen. Dit kan direct zijn, maar ook nadat geprobeerd is om verbaal in te grijpen. Omstanders die direct overgaan tot het gebruik van fysiek geweld doen dit vaak vanuit de gedachte dat de dader *'direct al probeert weg te komen, de gestolen spullen niet wil teruggeven of simpelweg te bedreigend of agressief is'* (Terpstra, 2011, p. 236). Een ander voorbeeld van fysiek optreden van medepassagiers, zie kader.

Op 6 mei 2014 vlak voor het station van Wolvega constateert de conducteur tijdens de kaartcontrole dat twee jongens in de trein zonder geldig vervoersbewijs reizen. Op het moment dat de conducteur vervolgens vraagt om het vertoon van hun identiteitsbewijzen vliegt één van de jongens (17-jarige) hem aan en geeft de conducteur een klap in zijn gezicht. Juist als hij op het punt staat om de conducteur een tweede klap te verkopen ontstaat er een worsteling tussen hem en de conducteur. Andere medereizigers grijpen in en samen met de conducteur lukt het om de jongeman te overmeesteren. De jongeman (uit Ubbena) is dezelfde avond nog aangehouden door de politie en de conducteur is later behandeld door de dokter.

Aansporen van anderen

Daarnaast kan de actieve bijdrage van een omstander ook bestaan uit het aansporen van anderen om te helpen het gevaar tegen te gaan door het slachtoffer te beschermen. Deze omstanders kunnen aangezet worden tot het bellen van de hulpdiensten, het vasthouden van de dader en het verdedigen van het slachtoffer (Terpstra, 2011, p. 237). Deze vorm van actief optreden wordt niet snel door ingrijpers aangewend vanwege het risico om zelf als dader te worden gezien.

Manipuleren van de situatie

De laatste vorm van actief optreden van een omstander is het manipuleren van de situatie. Door net de omstandigheden van een bepaalde situatie te veranderen wordt het plan van de dader gedwarsboemd en de situatie opgelost (Terpstra, 2011, p. 238).

Uit de onderzoeksresultaten van de leefbaarheidsmonitor van Amsterdam 2001 blijkt dat 2006 omstanders doorlopen (44%), 724 mensen blijven staan of kijken (16%), 472 mensen de politie of 112 bellen (10%), 511 mensen door praten of schreeuwen geweld stoppen (11%), 147 mensen fysiek tussen beide komen (4%).

5.1.4 *Negatief effect actieve participatie burgers*

Terpstra (2011) stelt dat de actieve bijdrage van een omstander naast een positief effect ook een negatief effect kan hebben. De dader kan de ambiguïteit van de situatie voor de omstanders uitbuiten. Dit doet hij door net te doen alsof hij het slachtoffer dreigt te worden van de spontane interventie die door de omstander wordt ondernomen om het slachtoffer te helpen. Door in te spelen op de gevoelens en emoties van de mensen die toe staan te kijken creëert hij verwarring in de hoop uit de situatie te kunnen ontsnappen. Daarbij is gebleken dat omstanders die ingrijpen zo de ernst van het slachtoffer voor ogen hebben, de onrechtvaardigheid van de situatie en het overmeesteren van de dader dat zij zich niet bewust zijn van de reacties van de omstanders (Terpstra, 2011, p. 239). Er zijn bepaalde factoren die er voor zorgen dat omstanders eerder geneigd zijn de kant van de dader te kiezen. Dit zijn de huidskleur van de omstander die ingrijpt of andere kenmerken die een persoon met zich meedraagt en iets zeggen over zijn sociale positie en betrouwbaarheid (Goffman, 1951 in Terpstra, 2011, p. 239).

Bij de interpretatie van de situatie spelen ook andere factoren een rol zoals de huidskleur van de omstander of andere tekenen die een persoon (ongewild, soms ook ongemerkt) met zich meedraagt en die worden opgevat als indicatie voor zijn sociale status en betrouwbaarheid (Goffman, 1951 in Terpstra, 2011, p. 239).

5.1.5 *Conclusie*

Het gedrag van daders en omstanders kan geclassificeerd worden als direct of indirect, passief of actief en verbaal of fysiek. Passieve burgerparticipatie komt vaak voort uit 1) vrees om later als verdachte te worden beschouwd of civielrechtelijk te worden aangesproken tot vergoeding van schade, 2) angst en een behoefte aan zelfbescherming, 3) gebrek aan beloning, 4) door het optreden van de overheid, 5) de ernst en de overlevingskansen van het slachtoffer, 6) aanwezigheid van andere omstanders in de buurt, en tot slot 7) professionele barrière. Passief gedrag is afhankelijk van de kenmerken van de situatie, de omstander en het soort inbreuk op de sociale veiligheid. Uit eigen ervaring en op basis van onderzoek is weldegelijk gebleken dat burgers onder sommige omstandigheden ingrijpen. Er kunnen verschillende vormen van actieve participatie worden onderscheiden. Over het algemeen zal men het snelst geneigd zijn tot verbaal ingrijpen.

5.2 **Wanneer komen burgers in actie?**

Het doel van het onderzoek is om duidelijkheid te krijgen over medeverantwoordelijkheid van reizigers voor de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Zouden alle de reiziger willen en kunnen ingrijpen in gevallen van inbreuk op die veiligheid en zo ja, moet daarvoor (meer) ruimte worden gelaten of moet dat ingrijpen zelfs worden bevorderd? In dit hoofdstuk beschrijven we daarom allereerst

de verschillende stappen in het proces dat uiteindelijk tot daadwerkelijk ingrijpen van een omstander leidt om vervolgens uiteen te zetten welke factoren deze beslissing stimuleren.

5.2.1 *Het interventieproces*

Latané & Darley (1970) hebben onderzoek gedaan naar waarom burgers niet ingrijpen in bedreigende situaties. Hun *'The Unresponsive Bystander: Why doesn't he help?'* is een klassieke studie op het gebied van burgeringrijpen. Latané & Darley (1970) kwamen tot de conclusie dat burgers niet zomaar ter plekke tot de keuze komen om actief in te grijpen, maar dat hier een aantal stappen aan voorafgaan. Deze stappen vormen het interventieproces. Allereerst moeten burgers waarnemen dat er iets gebeurt of hier door anderen op alert worden gemaakt. Vervolgens moeten burgers dit interpreteren als bedreigend en zichzelf verantwoordelijk voelen voor de situatie. Daarnaast moet bepaald worden op welke manier ingegrepen zal worden. Tot slot moet die beslissing daadwerkelijk worden gerealiseerd (Terpstra, 2011, p. 230). Het interventieproces van Latané & Darley (1970) is aangevuld door Terpstra (2011) met de stappen risico-inschatting en aanwezigheid van een trigger. Een logische redenering is dat omstanders op grond van een inschatting van de mogelijke risico's op gevaar voor zichzelf uiteindelijk de beslissing nemen om wel of niet in te grijpen. Echter is uit onderzoek naar burgeringrijpen gebleken dat het grootste deel van de omstanders op het moment zelf niet stil staat bij de risico's met betrekking tot hun eigen veiligheid die zich voor zouden kunnen doen bij het te hulp schieten van het slachtoffer (Terpstra, 2011, p. 235). Voor slechts een minderheid geldt dat de beslissing om in te grijpen tot stand komt doordat de verontwaardiging over de situatie en gevoel van burgerplicht zwaarder wegen dan de mogelijke risico's op onveiligheid. Tevens kan een bepaalde trigger de uiteindelijke doorslag geven om daadwerkelijk over te gaan tot handelen. Een voorbeeld van een trigger is een kind voor een moeder of de roep om hulp van het slachtoffer.

Mensen kunnen ingrijpen omdat ze zelf in gevaar zijn, maar zij kunnen dit ook doen om anderen in veiligheid te brengen. Het optreden om anderen in veiligheid te brengen is bijzonder omdat het pal tegenover de informele norm van 'non involvement' staat die in onze samenleving heerst. In iedere samenleving bestaan bepaalde rituelen en regels die de onderlinge omgang tussen mensen in een stedelijke ruimte bepalen. Een onderdeel van onze code is 'non involvement' of zoals door Goffman is aangeduid met de term 'civil inattention' (Van Stokkom, 2013). Mensen houden elkaar in de gaten, maar dienen tegelijkertijd op afstand te blijven. Ieder heeft z'n eigen vrijheid en mensen moeten zich niet teveel met elkaar bemoeien. Dit resulteert dus in een afzijdige houding van mensen naar elkaar toe (Van Stokkom 2013 & Terpstra, 2011). De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (2010) meent dat deze norm van 'non-involvement' voor verandering vatbaar is. Het kan niet zo zijn dat mensen niet eens bereid zijn om de kleinste inspanning waarbij de risico's nihil zijn te leveren voor hun medemens in nood. Het is dus zaak dat de heersende norm in de samenleving zodanig

verandert dat mensen het niet meer dan normaal vinden om de noodzakelijke risicoloze hulp te verlenen aan een ander (SMV, 2010, P. 7).

‘De SMVP realiseert zich dat het heel moeilijk zal zijn dat denken weer op gang te brengen nu het kennelijk zo diep is weggezakt. Dat moet dan maar veel tijd en energie kosten, want wat er soms gebeurt, kunnen wij niet accepteren.’

In de volgende paragrafen zal ingegaan worden op de factoren die de uiteindelijke keuze om in te grijpen en een doorbreking van de norm van non-involvement bevorderen of belemmeren.

5.2.2 *Invloedrijke factoren voor actief burgeroptreden*

In het onderzoek *Agressie en Geweld Tegen Werknemers met een publieke taak, Literatuurverkenning* (Ufkes & Giebels, 2014) wordt gesteld dat burgers (slechts) ingrijpen in een situatie waarin sprake is van fysiek geweld. De ernst van die situaties maakt dat de noodzaak van ingrijpen zich opdringt en dus geen sprake meer is van ambiguïteit.

‘Uit onderzoek blijkt dat omstanders wel ingrijpen, maar dit pas doen bij fysiek geweld. De vraag is of omstanders gestimuleerd kunnen, of moeten, worden om ook bij andere vormen dan fysiek geweld te interveniëren’ (Ufkes & Giebels, 2014, p. 33).

Op basis van wetenschappelijke literatuur zijn in het kader van Veilige Publieke Taak een twintigtal factoren gevonden die bepalend zijn voor het al dan niet redzaam in actie komen van omstanders. Toegepast op het gebied van burgeringrijpen in dreigende situaties in het openbaar vervoer kan in combinatie met aanvullende literatuur een indeling gemaakt worden in 1) burgerfactoren, 2) vervoerdersfactoren, 3) omgevingsfactoren, 4) overheidsfactoren en 5) daderfactoren. Hieronder geven we eerst een overzicht van deze factoren, gevolgd door een nadere toelichting voor zover factoren niet al zijn toegelicht in het voorafgaande hoofdstuk.

Burgerfactoren:

- de ernst in de ogen van de burger
- de mate van morele verontwaardiging bij de burger
- de (ervaren) sociale gebondenheid van de burger
- de kennis en vaardigheid van de burger
- geslacht
- persoonlijkheid/ emotionaliteit
- gebruik van alcohol.

Vervoerdersfactoren:

- Communicatie van de overheid over de rol die van de burger wordt verwacht. Latané en Nida (1981) vonden dat toegenomen communicatiemogelijkheden leiden

tot een verhoogd bystandereffect (Fischer, 2011, p. 519). Het bystandereffect nam af wanneer omstanders niet de mogelijkheid hadden om met elkaar te communiceren.

- Beleid van de vervoerder (over wat de burger het beste kan doen, welke risico's zij of hij loopt e.d. – maar ook de (morele, juridische, sociale) verplichtingen van de burger om zich te laten betrekken of concreter: om op te treden).
- Het bevorderen van de kennis, vaardigheden en attitudes van het OV-personeel.

Omgevingsfactoren:

- ambiguïteit van de situatie
- zelfbewustzijn gestimuleerd
- aantal omstanders/ aantal daders
- aanwezigheid autoriteit
- collegialiteit
- relaties (omstander-, slachtoffer-, daderbekendheid)
- kenmerken slachtoffer/dader
- context: tijd en plaats.

Overheidsfactoren:

- juridische verplichting
- contractuele verplichtingen
- strafverzwaring
- financiële incentives
- incidentele incentives
- onderzoek bevorderen
- instellen van een commissie.

Daderfactoren:

- relatie
- motieven.

5.2.3 Burgerfactoren

5.2.3.1 De ernst in de perceptie van de burger

Uit het onderzoek van Shotland & Straw (1976) in het artikel van Shotland & Goodstein (1984) is gebleken dat wanneer de perceptie bij een omstander bestaat dat het slachtoffer veel schade lijdt er eerder wordt ingegrepen dan als burgers de perceptie hebben dat het slachtoffer zichzelf wel kan redden. Dit sluit aan bij de bevinding van Ufkes & Giebels (2014) dat omstanders vooral ingrijpen bij fysiek geweld. Bovendien blijkt ook op basis van de meta-evaluatie van Fischer (2011) dat uit diverse studies is gebleken dat in zeer risicovolle situaties het bystandereffect doorbroken wordt. Shotland & Straw (1976) vonden dat de ernst van de situatie in de perceptie van een omstander ook bepaald wordt door de verhouding tussen de dader en het slachtoffer.

Wanneer omstanders getuige waren van een escalatie tussen een getrouwd stel werd aangenomen dat het slachtoffer minder te leiden had dan als het duidelijk werd dat de man en de vrouw vreemdelingen voor elkaar waren. Het percentage omstanders dat intervenieerde, was dan ook aanzienlijk hoger in de situatie van de vreemdelingen dan in de situatie van het 'getrouwde' paar. De ernst van de situatie kan juist ook leiden tot non-interventie, wanneer de risico's om op te treden voor een burger naar zijn inschatting hoger zijn dan zijn kans om de situatie succesvol te de-escaleren (Shotland & Goodstein, 1984, p. 12). Daarnaast kan de ernst in de perceptie van de burger toenemen door de ambiguïteit van de situatie. De ernst in de perceptie van burgers wordt tot slot ook bepaald op basis van hoe sterk, agressief etc. een individu zichzelf voelt. Een individu die zich competent voelt en mogelijk zelfs getraind is zal eerder geneigd zijn om in te grijpen omdat voor hem de ernst van de situatie groter is dan het gevoel dat hij hierbij eventuele risico's zou kunnen oplopen (Shotland & Goodstein, 1984).

'Moreover, Shotland and Straw demonstrated that the perceptions of noninterveners were not mere excuses for their failure to help by showing films of the incidents to a new group of subjects who obviously could not intervene. They found that subjects who viewed situations that had elicited high actual-intervention rates (strangers) rated the victim as suffering greater harm than subjects who were shown situations that had elicited low helping rates ('married')' (Shotland & Goodstein, 1984, p. 12).

'Past research suggested that as the severity of the situation increases, bystanders are more likely to intervene' (Fischer et al, p. 201).

5.2.3.2 *Morele verontwaardiging bij burger en sociale gebondenheid*

Uit diverse onderzoeken naar burgerhulp blijkt dat burgers in crisissituaties anderen helpen omdat zij zichzelf nuttig willen maken of zich moreel verplicht voelen om in te grijpen. Daarnaast zijn mensen eerder geneigd om anderen te helpen als zij zich sociaal verbonden voelen met het slachtoffer of de omgeving (NIFV, 2010). Bovendien is ook het krijgen van waardering achteraf van groot belang voor de motivatie van burgers om hulp te willen verlenen of in te grijpen. Uit onderzoek van o.a. SMVP (2010) blijkt dat het krijgen van waardering niet vanzelfsprekend is. Een reden dat slachtoffers degene die hen geholpen heeft niet (telkens) willen bedanken is dat slachtoffers niet meer herinnerd willen worden aan het ongeluk. Omstanders willen zich daarentegen wel graag verbonden blijven voelen met het slachtoffer dat ze te hulp geschoten zijn. Bovendien kan degene die ingegrepen heeft ook lastig gevallen worden door de dader en in die zin negatieve waardering ontvangen (Terpstra, 2011).

5.2.3.3 *Persoonlijkheid van de burger*

Michelini et al (1975) hebben onderzoek gedaan naar wat voor soort burgers het vaakst optreden op grond van de piramidetheorie van Maslow (1943). Uit de uitkomsten van dit onderzoek bleek dat mensen met een hoge eigenwaarde en een lage

score met betrekking tot de perceptie van veiligheid significant vaker redzaam gedrag vertonen dan burgers 'who scored in the midrange on both needs'. (Shotland & Goodstein, 1984 p. 12). 'Midrange scores, in turn helped more than persons high on safety and low on esteem needs. Wilson (1976) found also that esteem-oriented subjects helped most frequently.' *Individuals high on esteem* (eigenwaarde) zullen zich eerder meester voelen over de situatie. Zij zullen de mogelijke risico's die gerelateerd zijn aan het ingrijpen lager inschatten, terwijl een individu die een grote behoefte heeft aan veiligheid, maar minder hoog scoort op eigenwaarde de zelfverzekerdheid mist om het bystanderseffect te doorbreken. De mate waarin een omstander zichzelf in staat acht om direct in te grijpen is verder afhankelijk van de aanwezigheid van diploma's en fysieke competenties (Hutson et al, 1981). Ook is het belangrijk voor de mate waarin burgers ingrijpen dat de omstanders geen last hebben van angst, een optimistische gemoedstoestand en een prosociale persoonlijkheid³³ heeft (Vrugt & Vet, 2009; Bierhoff, 2008; Programma Veilige Publieke Taak, 2013). Over het algemeen grijpen mannen vaker direct in tijdens noodsituaties dan vrouwen (Shotland & Stebbins, 1980).

Naast het beschikken over de benodigde vaardigheden is het hebben van ervaring ook een belangrijke bepalende factor. Hutson et al. (1981) hebben omstanders geïnterviewd die direct ingegrepen hebben om de situatie te de-escaleren en vervolgens een bepaalde compensatie hebben ontvangen voor de schade die ze hierbij opliepen. Uit deze interviews bleek dat het vooral individuen betrof die in de afgelopen 10 jaar vaker getuige geweest zijn van een conflictsituatie waarbij ze zelf het slachtoffer hadden kunnen worden. Op deze manier hebben ze een bepaalde sympathie ontwikkeld voor het slachtoffer en een bepaalde agressie tegen overvallers.

5.2.3.4 Gebruik van alcohol

Bergman et al (2013) hebben onderzoek gedaan naar de vraag waarom het optreden van een publieke dienstverlener bij reizigers de ene keer wel tot agressie leidt en een andere keer niet. Het uitgangspunt hierbij is dat conflicten op zich nu eenmaal onvermijdelijk zijn. Op basis van het onderzoek komen Bergman et al (2013) tot een verklaring bestaande uit twee factoren. De eerste factor is het gebruik van alcohol en/of drugs. De tweede factor is de achtergrond van de betrokken burger. Ook omstanders onder invloed van alcohol zijn eerder geneigd om in te grijpen dan onbeschonken omstanders. De reden hiervoor is dat zij geen (goede) inschatting maken van de risico's alvorens in te grijpen (Parks et al, 2013, in Programma Veilige Publieke Taak). Volgens Bye (2007) zullen omstanders minder snel geneigd zijn om in te grijpen als de dader onder invloed van alcohol is (Programma Veilige Publieke Taak, 2012).

³³ Onder een prosociale persoonlijkheid verstaan we de eigenschap om een ander te helpen zonder daar zelf direct voordeel bij te hebben, zelfs risico kan lopen.

5.2.4 Vervoerdersfactoren

Door duidelijke communicatie van de kant van de overheid en van de vervoermaatschappijen kan de heersende norm van non-involvement doorbroken worden. Juist op het moment dat de communicatie van hun kant eenduidig is zullen omstanders eerder vertrouwd raken met het feit dat het belangrijk is dat zij in een noodsituatie het op zullen nemen voor hun medeburger in nood.

5.2.5 Omgevingsfactoren

5.2.5.1 Ambigüiteit van de situatie

Uit onderzoek van Levine (1999) naar het door Darley & Latané (1970) veronderstelde *bystander effect* is tevens gebleken dat het niet de aanwezigheid van een grote groep omstanders op zich is die ertoe leidt dat men minder geneigd is om in te grijpen, maar dat dit komt door de interpretatie en categorisering van de situatie door de omstanders (Terpstra, 2011, p. 231). Dit is ook al eerder gebleken uit het Amerikaanse onderzoek van Shotland & Stebbins (1980). Zij vonden dat het percentage omstanders dat ingreep bij een in scène gezette verkrachting aanzienlijk hoger was in een situatie waarin omstanders voor hun eigen ogen zagen gebeuren dat een vrouw ongewild een ruimte ingetrokken werd en vervolgens om hulp schreeuwde (68%) dan in een situatie waarin de omstanders alleen een verbale uitwisseling hoorde (13%). Als de situatie ambigu is, neemt het aantal mensen dat niet ingrijpt toe. Het bystander-effect treedt dus versterkt op. Zo vonden Matthews & Cannon (1975) dat omstanders in een drukke straat eerder geneigd zijn om de situatie als niet zodanig ernstig in te schatten dat ze vinden dat er ingegrepen moet worden, terwijl dit in werkelijkheid misschien wel het geval is.

'Bystanders appear to reason that if it was really an emergency, others would be acting. This process has been shown to affect reporting in a number of crime-simulation studies (Bickman & Rosenbaum, 1977, Latané & Darley (1969), Schwartz & Gottlieb, 1976)' (Shotland & Goodstein, 1984, p. 11).

5.2.5.2 Kenmerken aanwezige omstanders

Het aantal omstanders is van belang met betrekking tot het bystander-effect, zoals gepresenteerd is in het vorige hoofdstuk. Daarentegen kan het ook zijn dat een groter aantal omstanders juist wel een positieve impuls vormt voor het activeren van burgers om in te grijpen. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat het zelfbewustzijn van omstanders geprikkeld wordt, bijv. door de aanwezigheid van camera's (Van Bommel, et al, 2012). Daarnaast is het ook belangrijk wat voor soort omstanders aanwezig zijn. Burgers zijn minder geneigd om op te treden als er een autoriteit op het gebied van veiligheid aanwezig is zoals een politieagent. Omstanders beschouwen het dan niet als hun verantwoordelijkheid om te proberen om de situatie te de-escaleren. Verder hebben ook professionals niet altijd de vrijmoedigheid om burgers in te schakelen om in te grijpen. Zij vinden dat dit niet de taak van burgers, maar van hunzelf is. Een ander

bepalende factor op dit gebied is collegialiteit. In het programma Veilige Publieke Taak wordt op grond van de onderzoeksuitkomsten van Sikkema et al (2007) gesteld dat omstanders eerder het slachtoffer te hulp schieten wanneer zij collega's van elkaar zijn. De verhouding tussen het slachtoffer en de omstander is in meerdere opzichten bepalend voor het al dan niet actief optreden van burgers. Zo wordt in de literatuur gesteld dat het hebben van een vriendschapsrelatie, verwantschap of op een andere manier verbonden zijn met het slachtoffer de neiging om in te grijpen verhoogt (Latané & Rodin, 1969). Op basis van onderzoek van het optreden van mensen tijdens rampen is ook gebleken dat mensen heel loyaal aan elkaar zijn. In onveilige situaties zijn mensen geneigd om eerst hun familie te willen redden, voordat ze zelfs op aanwijzing willen vertrekken van de plek (Helsloot & Groenendaal, 2004). Volgens Bennett et al (2013) zou aan het interventiemodel van Latané & Darley (1970) intra- en interpersoonlijke variabelen toegevoegd moeten worden. Uit diverse onderzoeken, zoals blijkt uit het programma Veilige Publieke Taak, is gebleken dat het hebben van een bepaalde verbinding met het slachtoffer in welke mate dan ook bepalend is voor actief ingrijpen van omstanders (Programma Veilige Publieke Taak, 2013, p 10). De intrarelatievariabele heeft betrekking op het feit dat omstanders elkaar beïnvloeden. Er wordt eerder overgegaan tot interventie, wanneer er een soort 'wij-gevoel' bestaat. Verder is naast de verhouding tot het slachtoffer, het geslacht van de dader bepalend voor de beslissing om direct in te grijpen. Zo stellen Borofsky, Stollak & Messe (1971) dat omstanders minder geneigd zijn om in te grijpen op het moment dat er een incident plaatsvindt tussen een man en een vrouw dan tussen twee mensen van hetzelfde geslacht.

'Because they are more likely to believe that a husband will remain and fight, whereas a stranger will turn and run. Bystanders are also more likely to see more harm being done by an stranger' (Borofsky, Stollak & Messe, 1971).

Volgens Frans Denkers spelen de volgende drijfveren een stimulerende dan wel belemmerende rol:

- angst voor bedreigingen en represailles;
- de bereidheid en de vaardigheid om te communiceren, zowel qua taal als qua bereidheid om aan te spreken en aangesproken te worden;
- (on) eigenlijke verwachtingen bij burgers ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de politie;
- (on) eigenlijke en onduidelijke ideeën bij burgers over wat zij volgens politie moeten en mogen ondernemen;
- beschikbaarheid (gebrek) aan voorbeelden van zelfredzaamheid.

5.2.6 Daderfactoren

5.2.6.1 Relatie: intern of extern

Ufkes en Giebels maken een onderscheid in drie categorieën veroorzakers. Je hebt interne conflicten, dat wil zeggen een conflict veroorzaakt door een collega. Als motief voor zo'n conflict ligt vaak, baanonzekerheid, *self-efficacy* en zwakke identificatie met de organisatie ten grondslag (Ufkes & Giebels, 2014, p. 14). Daarnaast kan een conflict met een publieke dienstverlener, zoals een conducteur, veroorzaakt worden door een externe partij, een burger bijvoorbeeld. Er kan hierbij onderscheid gemaakt worden in een conflict met een externe partij die de organisatie met gewelddadige intenties binnendringt en in een conflict met klanten die agressief en/of gewelddadig reageren op het moment dat zij geholpen of gecontroleerd worden (Grainger, 1996). In het eerste geval hebben daders geen zakelijke relatie met de organisatie of het personeel. In het tweede geval heeft de dader een legitieme band met de organisatie. Agressie veroorzaakt door externe partijen leidt vooral tot zorgen over persoonlijke veiligheid onder publieke dienstverleners. Er is in de internationale literatuur weinig te vinden over agressie en geweld tegen publieke dienstverleners. De meeste (Amerikaanse) literatuur over dit onderwerp is gericht op gewapende overvallen, dus op externe partijen met gewelddadige intenties.

5.2.6.2 Motieven dader

Er kan onderscheid worden gemaakt in instrumentele, expressieve en situationele motieven (Ufkes & Giebels, 2014). Instrumentele incidenten wijzen op extreem doelgericht gedrag. Het geweld is dan een middel om iets tastbaars te verkrijgen. 'Een voorbeeld hiervan is een buschauffeur die overvallen wordt om het contante geld in de bus te bemachtigen. Bij een incident waar een expressief motief aan ten grondslag ligt is er vaak sprake van emoties, frustratieagressie bijvoorbeeld doordat de persoon in kwestie zich niet gehoord voelt.' Situationele incidenten kennen weinig conflicthistorie (en de dreiging van) geweld lijkt niet voort te komen uit direct te identificeren instrumentele of emotionele behoeften'. Door Ufkes & Giebels (2014) wordt net als de ervaring van de onderzoeker gesteld dat er wel veel literatuur te vinden is omtrent incidenten die ontstaan vanuit instrumentele motieven, maar weinig over (geweld) incidenten rondom klantencontacten, van expressieve aard of situationele aard waar het geweld doel op zichzelf lijkt. Hier gaat het specifiek om dienstverleners met een publieke taak.

Het onderscheid tussen instrumentele agressie en expressieve agressie wordt ook door Van Stokkom (2013) gemaakt. Hij duidt expressieve agressie aan met de term frustratie-agressie.

'De eerste vorm van agressie duidt op het mogelijke gewin dat met een agressieve handeling is te bereiken. In het geval van frustratie-agressie is er daarentegen sprake van een trigger

ofwel een uitlokkende gebeurtenis die agressie veroorzaakt. Agressie is in dat geval meer een emotionele uitingsvorm: het uiten van woede en ergernis. Lange wachttijden of beroerde dienstverlening kunnen die frustratie veroorzaken. Het bewust intimideren van een conducteur kan instrumentele agressie worden genoemd. Ongeveer twee derde van het ongewenste gedrag waarmee werknemers met een publieke taak te krijgen, is instrumenteel van aard' (Van Stokkom, 2013, p. 20).

Op basis van bovenstaande factoren die agressief gedrag verklaren kan onderzocht worden in welke omstandigheden een bepaalde interventie door burgers het meest effect heeft. Ook hier ontbreekt het in de literatuur nog aan. Er is wel onderzoek gedaan naar het inschakelen van burgers tijdens rampen zoals in Apeldoorn tijdens Koninginnedag 2009. Uit groepsinterviews die in het kader hiervan gehouden zijn met professionals is gebleken dat de hulpverleners (politie, brandweer, ambulancemedewerker) geen belemmeringen ervaren hebben in het inschakelen van burgers. Vaak zijn burgers zelfs al bezig met het verrichten van eerste zorg aan slachtoffers, voordat de executieve hulpverleners gearriveerd zijn (WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie, IVP 2012). Veel deelnemers reageren in de groepsinterviews op deze vraag dan ook met het antwoord dat burgers juist bereid zijn tot het verlenen van hulp. In andere gevallen vragen professionals heel doelgericht aan burgers of zij hulp willen verlenen en dit wordt over het algemeen positief ontvangen. In de groepsinterviews werd aangegeven dat hulpverleners vaak een 'quick and dirty' scan maken om te bepalen of ze daadwerkelijk om de hulp van een omstander zullen vragen. Wel wordt door de hulpverleners aangegeven dat ze soms wel bang zijn om verantwoordelijk te zijn voor eventuele schade die een burger met het verlenen van hulp lijdt. In een enkel geval wordt daarom door de professionele hulpverleners besloten om burgers wegens de ernst van de situatie, niet wegens ervaren belemmeringen, niet in te schakelen. Tevens kan een negatief oordeel van de politie, medeburgers of de samenleving over het optreden van burgers een belemmering vormen om burgers in te schakelen.

5.2.7 Conclusie

Het interventieproces bestaat uit een vijftal stappen; waarnemen, interpreteren, verantwoordelijkheid nemen, beslissing hoe te interveniëren, uitvoeren van de interventie. Het voelen van de verantwoordelijkheid om op een bepaalde manier in te grijpen in de situatie wordt versterkt door kenmerken van de situatie, persoonlijke kenmerken en kenmerken van het soort misdaad. Over het algemeen kan op basis van literatuuronderzoek gesteld worden dat de relatie tussen de omstander en het slachtoffer uiteindelijk net als in de meeste sectoren dominant is voor het gedrag van omstanders in dreigende situaties in het openbaar vervoer, gevolgd door de relatie met andere omstanders, de context, dader en persoonlijke eigenschappen.

5.3 Hoe zijn burgers te activeren?

In het vorige hoofdstuk is de (tweede) vraag gesteld of het ingrijpen van de burger c.q. reiziger bevorderd zou moeten worden, door de overheid of door de vervoerder. In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag of die beïnvloeding succesvol kan worden uitgeoefend.

Een deel van de bevolking deelt inmiddels de opvatting dat zij medeverantwoordelijk is, omdat de overheid haar kerntaak niet alleen kan uitvoeren (Boutellier 2005 in CCV, 2013, p.6). De vraag is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat burgers ook daadwerkelijk te activeren zijn om in te grijpen in situaties van sociale onveiligheid. Het is immers makkelijker om burgers passief te krijgen, dan ze van passief weer actief te maken. Immers, het is niet waar dat sterke argumenten altijd overtuigen en tot een verandering in houding en gedrag leiden (Pol, Swankhuisen, Vendeloo, 2007). Veel burgers hebben nog steeds het idee dat veiligheid en zeker het ingrijpen in risicovolle situaties niet hun 'pakkie an' is. Dit is versterkt door de campagne van de overheid om in geval van een noodsituatie 112 te bellen en te wachten totdat de hulpdiensten gearriveerd zijn (SVMP, 2010). Daarnaast gaat het bij ingrijpen in crisisvolle situaties om routinematig gedrag en veranderingen in routinematig gedrag die zeker niet alleen worden bewerkstelligd door een overtuigende boodschap (CCV, 2013).

Het Centrum voor Crisisbeheersing en Veiligheid (2013) heeft onderzoek gedaan naar hoe de zelfredzaamheid van burgers in de gemeente bevorderd kan worden. In dit onderzoek is zelfredzaamheid gedefinieerd als 'alle handelingen van burgers om crisissituaties te voorkomen, zichzelf in crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken.' Daarnaast bestaat 'zelfredzaamheid' ook uit 'redzaamheid' wat betreft 'alle handelingen van burgers, familie, buurtnetwerken en organisaties om crisissituaties voor anderen te voorkomen, anderen in crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken' (CCV, 2013, p.6). Bovendien kan ook de overheid of haar diensten de burger verzoeken om zichzelf en anderen te helpen in crisissituaties. Dit wordt aangeduid met burgerhulp (CCV, 2013).

Volgens het CCV (2013, p. 18) zou de overheid zich voor wat betreft het bevorderen van zelfredzaamheid moeten richten op beïnvloedbare factoren. In dit geval gaat het dus om mensen die bereid zijn vanuit een morele plicht of doordat ze zichzelf verbonden voelen met de gemeenschap in een dreigende situatie doelgericht actie te ondernemen. In de vorige paragraaf zijn de motieven en drijfveren van mensen om zichzelf of anderen te helpen in bedreigende situaties beschreven. Daarnaast moeten mensen, zoals blijkt uit het interventieproces een bepaalde mate van urgentie ervaren. Burgers zullen pas daadwerkelijk overgaan tot handelen als zij weten wat hun mogelijkheden en onmogelijkheden zijn in dreigende situaties (CCV, 2013).

De overheid heeft daarom de belangrijke taak om mensen kennis en een handelingsperspectief te bieden. Het is hierbij ook belangrijk dat mensen weten wat zij

van de overheid en haar diensten kunnen verwachten (Terpstra, 2010). Daarnaast heeft de overheid de taak om mensen op de hoogte te brengen van wat de risico's zijn. Een burger die bereid is om een ander te helpen kan makkelijk zelf in de rol van slachtoffer of de rol van dader raken. Op het moment dat een burger een redelijk inschatting kan maken van de risico's zal hij eerder geneigd zijn tot handelen (CCV, 2013). Een burger wordt ook gestimuleerd door op de hoogte zijn van eerdere vergelijkbare situaties waarin het handelen van een burger succesvol is gebleken. Tevens is het belangrijk dat de burger weet wat voor waardering hij voor zijn optreden zal krijgen (Terpstra, 2010). Een belangrijk motief voor burgers die bereid zijn om in te grijpen is immers het krijgen van waardering achteraf (NIFV, 2010). Verder is het belangrijk dat burgers de (juridische) ruimte krijgen om in te grijpen en dat ze voldoende ondersteund worden. Bovendien moet de overheid (o.a. de politie) vertrouwen hebben in het handelen van de burger en de rechter moet het vertrouwen hebben dat de intentie van de burger om te handelen juist is (Naeyé, 2011). In het volgende hoofdstuk zal hier verder op in worden gegaan.

Er zullen meer mensen bereid zijn om in dreigende situaties in actie te komen als er meer mensen zijn die beschikken over de nodige vaardigheden. De overheid zou mensen de mogelijkheid moeten bieden om een opleiding of een cursus te volgen om daadwerkelijk voorbereid te zijn op een bepaalde situatie van, in dit geval, sociale onveiligheid in het openbaar vervoer. Door het handelen in zulke noodsituaties te oefenen ontstaat er ook een bepaalde ervaring bij mensen.

5.4 Hoe kan burgermoed in het openbaar vervoer worden bevorderd?

In het voorafgaande is aangegeven welke factoren bepalen of burgers wel of juist niet in actie komen wanneer de veiligheid in het geding is. De volgende vraag is nu of de condities om in actie te komen kunnen worden bevorderd. Die vraag wordt hier onderscheiden in de vraag of burgers zich kunnen en willen voorbereiden en de vraag of en zo ja, hoe deze voorbereiding kan worden bevorderd.

In het algemeen kunnen we aannemen dat de factoren die bepalend zijn voor het wel of niet optreden van de burger ook van invloed zijn op het wel of niet voorbereiden van de burger op dat optreden. Voor het antwoord op de vraag naar het bevorderen van die voorbereiding zijn de onder 5.2 beschreven overheids- en vervoerdersfactoren van betekenis, indien we ervan uitgaan dat beide – overheid en vervoerder - een verantwoordelijkheid hebben in het bevorderen van het burgeroptreden bij gevallen van sociale onveiligheid.

5.4.1 Kunnen en willen burgers zich voorbereiden?

Van de onder 5.2 genoemde factoren zijn hier vooral de burgerfactoren van belang. De omgevings- en daderfactoren spelen hier nog niet omdat er in het stadium van eventuele voorbereiding nog geen sprake is van een concrete omgeving of van concrete daders. De overheids- en vervoerdersfactoren komen in de volgende paragraaf ter sprake.

Een belangrijk aan de burger zelf verbonden factor is de perceptie van de ernst. Men moet zich, zoals blijkt uit de interventiecyclus van Latané & Darley (1969) bewust zijn van de ernst van de situatie ofwel van de veiligheidsrisico's, voordat men overgaat tot handelen. Door Helsloot en Ruitenberg (2004) is (internationaal) onderzoek gedaan naar factoren die de mate waarin burgers bereid zijn om zich daadwerkelijk voor te bereiden op rampen en zware ongevallen onderzocht. Als uitgangspunt hiervoor werd verondersteld dat burgers wel ingrijpen tijdens rampen en zware ongevallen, maar dat het vaak ontbreekt aan een deugdelijke voorbereiding. Op basis van hun onderzoeksuitkomsten kan gesteld worden dat de mate waarin burgers zich voorbereiden op mogelijke noodsituaties door hetzelfde wordt aangezet (dezelfde factor aan ten grondslag ligt) als (aan) de beslissing om daadwerkelijk in te grijpen. Hetzij handelen in de zin van ingrijpen of in de zin van het zich voorbereiden op een mogelijke noodsituatie waarbij redzaamheid van belang is.

Door Helsloot en Ruitenberg (2004) is precies uiteengezet door welke factoren risicoperceptie bepaald wordt (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Uiteindelijk zullen burgers afwegen of hun risicoperceptie in verhouding staat tot de inspanning die geleverd moet worden om zich voor te bereiden. Op basis van het bovenstaande kan verondersteld worden dat als burgers zich bewust zijn van het redelijke risico dat zij getuige kunnen worden van een incident, waarbij een burger of publiek dienstverlener door een willekeurig iemand wordt lastig gevallen in het openbaar vervoer, en zij als omstander een betekenisvolle rol kunnen spelen voor het slachtoffer in de situatie, de bereidheid om een bepaalde training te volgen toeneemt.

5.4.2 Hoe kan de bereidheid van de burger worden bevorderd?

De burger c.q. reiziger vormt zijn perceptie van de ernst van mogelijke incidenten in het openbaar vervoer niet alleen aan de hand van het beeld in de media maar ook op basis van door de overheid en de vervoerder verstrekte informatie. Vooral voor de vervoerder speelt hier een lastig dilemma omdat enerzijds veel goede informatie bij kan dragen in de bereidheid van de reiziger om zich medeverantwoordelijk te voelen voor de veiligheid in het openbaar vervoer maar anderzijds informatie over onveiligheid in het openbaar vervoer al gauw in strijd komt met de commerciële doelstelling om het openbaar vervoer als veilig vervoer aan te prijzen. Mogelijk is voor het welslagen van optreden door burgers, ook als zij reizigers zijn, van belang dat de overheid hier een regieplicht voelt. Ufkes en Giebels (2014) zijn van mening dat de overheid op dit terrein duidelijke vuistregels zou moeten opstellen. Burgers weten immers vaak niet goed hoe ze op gepaste wijze moeten optreden (Terpstra en Kouwenhoven 2005).

Daarnaast is het belangrijk dat burgers de ruimte van de overheid krijgen om hun eigen inbreng te hebben in de veiligheidsaanpak. De overheid moet vooral voorwaardenscheppend zijn en zich niet opstellen als de sturende actor. Indien burgers het idee hebben dat ze het vertrouwen van de overheid hebben zullen ze actie ondernemen. Uit onderzoek van Van Caem (2008) naar de rol van de overheid en het effect hiervan op verschillende vormen van burgerparticipatie is gebleken dat als de inbreng van de overheid bij een bepaalde vorm van burgerparticipatie groot is, de inbreng van burgers klein is. Conflictbeslechting vraagt een grote inbreng van burgers en hun specifieke kracht wordt alleen succesvol bewerkstelligd als de inbreng van de overheid klein is.

‘Op basis van het huidige onderzoek ontstaat de indruk dat de projecten waar de inbreng van de overheid groter is dan die van de burgers, de betrokken burgers minder representatief zijn voor de achterban, vaker de doelgroep niet betrokken is en in het algemeen iets minder ruimte is voor het inbrengen van de burgers van hun specifieke kracht’ (Caem, 2008, p. 17).

Op basis van onderzoek kan gesteld worden dat Nederlanders de afgelopen decennia een steeds grotere afkeer hebben gekregen van autoriteit (Bergman et al, 2013, p.122). Deze antiautoritaire houding impliceert gezagsondermijndend gedrag. Uit de gegevens van Van Stokkom (2013) lijkt het treinpersoneel in de beeldvorming van de burger negatief af te steken. Zij ontmoeten in elk geval relatief veel agressie in hun werk. Mogelijk hangt dit samen met het vermijdende gedrag dat onder openbaar vervoerspersoneel veel vaker voorkomt (namelijk 1 op de 2) dan bij politiemensen (1 op de 10).

Het effect van vermijdend gedrag is dat publieke dienstverleners selectief controleren en handhaven en dat de vreedzame en voorspelbare orde wordt ondermijnd.

Van Stokkom (2013) pleit dan ook voor een herstel van het gezag of wel van 'professionele moed'. Dit wil zeggen dat een publieke dienstverlener zichzelf weer moet durven positioneren en engageren. Om dit te bereiken is het belangrijk dat er een omslag in de huidige mentaliteit van mensen wordt bewerkstelligd. Mensen moeten het besef hebben dat zij publieke dienstverleners het beste de ruimte kunnen geven om gezaghebbend op te treden. Daarnaast zouden burgers meer samen moeten werken met publieke dienstverleners. Het is goed als mensen meer burgermoed tonen. Burgers zouden niet bang moeten zijn om de privacy van een ander tekort te doen, maar verantwoordelijkheid nemen en anderen helpen waar dat kan.

Literatuur

- Baron, R.A. & Neuman, J.H. (1996). Workplace Violence and Workplace Agression: Evidence on Their Relative Frequency and Potential Causes, *Agressive Behavior*, vol. 22, nr. 3, pp. 161-173.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek: Een inleiding*. Assen: Van Gorcum.
- Becker M. J., P.J.M. van Tongeren, A. Hoekstra, E. Karssing & R. Niessen (2010). *Deugdethiek en integriteit. Achtergronden en aanbevelingen*. Assen: Van Gorcum.
- Bennett, S., V.L. Banyard, L. Gamhart (2013). 'To Act or Not to Act, That Is the Question? Barriers and Facilitations Bystander Intervention'. *Interpersonal Violence*, vol. 29, nr. 3, pp. 476-496.
- Bergman, E., H. Valk, & M. de Vries (2013). *Agressie tegen Publieke dienstverleners*. Apeldoorn|Antwerpen: Makulu.
- Bye, E.K. (2007). 'Alcohol and violence: use of possible confounders in a time-series analysis'. *Addiction*, vol. 102, nr. 3, pp. 369-376.
- Beunders, H., & E. Muller (2005). *Politie en media: feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Bierhoff, H.W. (2008). In: M. Hewstone, W. Stroebe & K. Jonas, *Introduction to social psychology* (pp. 176-195). Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Bijleveld, C.C.J.H. & H.G. van de Bunt (2003), *De grens van onveiligheid. Diesrede VU Amsterdam*. Amsterdam: De Raat en De Vries.
- Boers, J., H. Boutellier, J. Slot, H. Smeets, & R. van Steden (2008). *Angst en vertrouwen: Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bommel M. van, J. van Prooijen, H. Elffers, & P.A. M. van Lange (2012). 'Be aware to care: Public self-awareness leads to a reversal of the bystander effect'. *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 48, nr. 4, pp. 926-930
- Borofsky, G., G.E. Stollak, & L.A. Messe (1971). 'Sex differences in bystander reactions to physical assault'. *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 7, nr. 3, pp. 313-318.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Boutellier, H. (2006). *De veiligheidsutopie: Over vitaliteit, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boutellier, H. (2007). *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit (Inaugurelerede).
- Boutellier, H. & R. van Steden, (red.). (2008). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brinker, M. den (2010). *Burgeringrijpen in drie Nederlandse kranten*. Dordrecht : SMVP Producties.
- Bruinsma, G., & W. Brenasco (2004). *De stad en sociale onveiligheid. Een state of the art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.
- Caem, B. van (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Commissie Wijckerslooth (2011). *Geweldsmonopolie en piraterij*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Darley, J.M., & B. Latané (1968). 'Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility'. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 8, nr. 3, pp. 377-383.
- De Dreu, C.K.W. (2010). Social Conflict: The Emergence and Consequences of Struggle and Negotiation. In: S.T. Fiske, D.T. Gilbert & G. Lindzey (Eds.) *Handbook of Social Psychology*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Denkers, F. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Vermande.
- Elffers, H., & W. van Jong (2004). "Nee, ik voel me nooit onveilig". *Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens*. Leiden: NSCR.
- Elias, N. (1982). *Het civilisatieproces*. Utrecht| Antwerpen: Het Spectrum.
- Entman, R. (1993). 'Framing towards clarification of a fractured paradigm'. *Journal of Communication*, vol. 43, nr. 4, pp. 51-58.
- Eysink Smeets, M.W.B. (2008). *Schetsmodellen rond criminaliteit en Veiligheid*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Fischer, P., T. Greitemeyer, A. Kastenmüller, J.I. Krueger, C. Vogrincic, & D. Frey (2011).

'The bystander-effect: A meta-analytic review on bystander intervention in dangerous and non-dangerous emergencies'. *American Psychological Association*, vol.137, nr. 4, pp. 517-537.

Foucault, M., (1975). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.

Foucault, M. (1989). *Discipline, Toezicht en Straf. De Geboorte van de Gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.

Fukuyama, F. (2011), *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Furedi, F. (1997). *Culture of fear: Risk-taking and the morality of low expectation*. London: Cassell.

Garofalo, J. (1981) 'The fear of crime: causes and consequences'. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 72, nr. 2, pp. 839- 857.

Grainger, C. (1996). 'How controllable is occupational violence?' *International Journal of Stress Management*, vol. 3, nr. 1, pp. 17-23.

Goffman, E. (1951). 'Symbols of Class Status'. *Britisch Journal of Sociology*, vol. 2, pp.294-304.

Gunsteren, H. van (2004). *Gevaarlijk veilig. Terreurbestrijding in de democratie*. Amsterdam: Van Gennep.

Gutteling, J.M. (2010), 'Geen paniek! Risicocommunicatie door de ogen van de burger'. In: H. van der Moest et al (ed.), *Kijk op waterveiligheid*. Delft: Eburon.

Hall, S. (1991). *Het minimale zelf en anderen instellen*. Amsterdam: SUA.

Helsloot, I., & B. van 't Padje (2010). *Zelfredzaamheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Helsloot, I. & A.G.W. Ruitenberg (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Alphen aan de Rijn: Kluwer bv.

Huston. T. L., M. Ruggiero, R. Conner & G. Geis. G. (1981). 'Bystander intervention into crime: A study based on naturally-occurring episodes'. *Social Psychology Quarterly*, vol. 44, pp. 4-23.

Hullen, J. de (2006). *Materieel strafrecht: over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlandsrecht*. Deventer: Kluwer bv.

- Jackson J.J. (2004) 'Experience and expression'. *British Journal of Criminology*, vol. 44, nr. 6, pp. 946-966.
- Jansen, M. & F. Herder (2012). *Hoe kunnen gemeente de zelfredzaamheid van burgers bevorderen?* Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Johnson, B. (1999). 'Ethical Issues in Risk Communication: Continuing the Discussion'. *Risk Analysis*, vol. 19, nr. 3, pp. 335-348.
- Jong, J.D. de (2012). 'Zonder elkaar is iedereen alleen. Een essay over het gevoel van veiligheid in de stad en angst voor geweld op straat'. In: *Essays toekomst van de stad*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur.
- Kaal, A., E. Maks, A. van Elfrinkhof, & A. Krouwel (2009). De Politieke Strijd om Veiligheid: Regulering versus spontaniteit in de partijprogramma's. In: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham, *Omstreden Ruimte: Over de organisatie van spontaniteit en Veiligheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) (2009). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.
- Kezel, E. de & I. Giesen (2012). *Moedige burgers: Onderzoek naar het versterken van de juridische positie van ingrijpers bij incidenten*. Utrecht: Molengraaf Instituut Universiteit Utrecht. (In opdracht van Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie).
- Latané, B. & J.M. Dabbs (1975). 'Sex, Group size and Helping in Three Cities'. *Sociometry*, vol. 38, nr. 2, pp.180-194.
- Latané, B. & J. M. Darley (1969). 'Bystander "Apathy" '. *American Scientist*, vol. 57, nr. 2, pp. 244-268.
- Latané, B. & J.M. Darley (1970). *The Unresponsive Bystander: Why doesn't he help?* New York: Appleton-Century Crofts.
- Latané, B. & S. Nida (1981). 'Ten years of research on group size and helping'. *Psychological Bulletin*, vol. 89, nr. 2, pp. 308-324.
- Latané, B., & J. Rodin (1969). 'A lady in distress: Inhibiting effects of friends and strangers on bystander intervention'. *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 5, nr. 2, pp.189-202.
- Lembrechts, L. (2006). 'Op zoek naar de grenzen van newsmaking criminology: een kritische toepassing op het onveiligheidsgevoel'. *Panopticon*, vol. 27, nr. 6, pp. 17-44.
- Levine (1999). 'Rethinking Bystander Nonintervention: Social Categorization and the Evidence

- of Witnesses at the James Bulger Murder Trial'. *Human Relations*, vol. 52, nr. 9, pp. 1133-1155.
- Levine, M., R. Lowe, R. Best & D. Heim (2012). 'We Police it Ourselves: Group Processes in the Escalation and Regulation of Violence in the Nighttime'. *Economy European Journal of Social Psychology*, vol. 42, nr. 7, pp. 924-932.
- Loenen, J. van (2010). *Ferme tikken tegen inbrekers*. NOS/NTR: Nieuwsuur.
- Major, A. (1999). 'Gender differences in risk and communication behavior: Responses to the New Madrid earthquake prediction'. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 17, nr. 3, pp. 313-338.
- Maslow, A. H. (1943). 'A Theory of Human Motivation'. *Psychological Review*, vol. 50, pp. 370-396.
- Meerdinkveldboom, M., J. Terpstra & Y. Buruma (2009). *Burgeringrijpen: Een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*. Dordrecht: (Producties.
- Metamonitor Veilige Publieke Taak (2013). *Metamonitor Veilige Publieke Taak*. Amsterdam: Regioplan.
- Michelini, R.L., J.P. Wilson & L.A. Messe (1975). 'The influence of psychological needs on helping behavior'. *The Journal of Psychology*, vol. 91, nr. 2, pp. 253-258.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ministerie van EL & I) (2011), *Ethiek in beleid: Waarden wegen met gevoel en verstand*. Den Haag: Ministerie van Economisch Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (ministerie van V&W) (2007). *Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Moor, L.G. & Vijver, K. van der (2011). 'Burgermoed: individuele zorg voor veiligheid bij ongevallen, criminaliteit en overlast'. In: L. Moor, F. Hutsebaut, P. V. Os, & D. V. Ryckeghem, *Burgerparticipatie* (pp. 257-270). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu.
- Morgan, M. G., L. Lave (1990). 'Ethical Considerations in Risk Communication Practice and Research'. *Risk Analysis*, vol. 10, nr. 3, pp. 355-358.
- Naeyé, J. (2011). 'Burgerarrest'. In: L. Moor, F. Hutsebaut, P. V. Os, & D. V. Ryckeghem, *Burgerparticipatie* (pp. 213-226). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu.
- NIFV Nibra (2010). *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

- Noije, L. van, K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld*. Den Haag: SCP.
- NOS. 'De kosten van de NSS top'. 25 maart 2014.
- NRC Handelsblad. 'Opstelten, doe iets aan toenemend geweld tegen treinpersoneel'. 23 december 2013.
- Openbaar Ministerie. 'Overvaller supermarkt vanavond in ziekenhuis overleden'. 15 december 2010.
- Oosterling, H. (2009). *Woorden als daden*. Heijningen: Jap Sam Books.
- Os, P. van & P. Tops (2010). Actief burgerschap en veiligheid. In: I. Helsloot & B. van't Padje, *Zelfredzaamheid* (pp. 75-93). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Parks, M.J., D.W. Osgood, R.B. Felson, S. Wells, & K. Graham (2013). Third Party Involvement in Barroom Conflicts. *Aggressive behavior*, vol. 39, nr. 4, pp. 257-268.
- Perry, R. W., A.H. Mushkatel (2008). *Minority Citizens in Disasters*. Georgia: University of Georgia press.
- Pleysier, S. (2008). 'Angst voor criminaliteit' onderzocht. Leuven: Leuven instituut of criminology.
- Pol, B., C. Swankhuisen & P. Vendeloo (2006). *Nieuwe aanpak in crisiscommunicatie*. Bussum: Countinho
- Poort, R. (2011). *(N)iemand verantwoordelijk? Maar wie is het haasje als het mis gaat?* Bureau Poort.
- Programma Veilige Publieke Taak (2013). *Binnen Bereik? De rol van omstanders bij geweld tegen mensen met een publieke taak*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). (2006). *Ontsnappen aan medialogica*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). (2014). *De verleiding weerstaan*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Rossi, J. & M. Yudell (2012). 'The Use of Persuasion in Public Health Communication: An Ethical Critique'. *Public Health Ethics*, vol. 5, nr. 2, pp. 192-205.

- Rovers, B. (2007). Ze deugen nergens voor. Het belief-effect in justitiële jeugdinterventies. In: H. Moors, & B. Rovers, *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven* (pp. 73-112). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Ruitenbergh, A. & I. Helsloot (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Den Haag: COT Instituut voor veiligheid en crisismanagement .
- Scott, A. (2000). Risk society or angst society? In: B. Adam, U. Beck, & J. Van Loon, *The risk society and beyond* (pp. 33-46). London: Sage publications.
- Shotland, R.L. & L.I. Goodstein (1984). 'The role of Bystanders in Crime Control'. *Journal of Social Issues*, vol. 40, nr. 1, pp. 9-26.
- Shotland, R. L., & M. K. Straw (1976). 'Bystander response to an assault: When a man attacks a woman'. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 34, nr. 5, pp. 990-999.
- Shotland, R.L. & C.A. Stebbins (1980). 'Bystander response to rape. Can a victim attract help?' *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 10, nr. 6, pp. 510-527.
- Shotland, R. L. & C. A. Stebbins (1983). 'Emergency and Cost as Determinants of Helping Behaviour and the Slow Accumulation of Social Psychological Knowledge'. *Social Psychology Quarterly*, vol. 46, nr. 1, pp. 36-46.
- Sikkema C. Y., Abraham, M. & Flight, S. (2007). *Ongewenst gedrag besproken*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Spithoven, R. (2010). *Niet bang maar onzeker: Een onderzoek naar overeenkomsten en verschillen in de beleving van*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) (2010). *Moedige burgers: Individuele zorg voor veiligheid bij incidenten*. Den Haag: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Stokkom van, B. (2013). *Met gezag! Agressie tegen werknemers met een publieke taak: inzicht en uitzicht*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Stol W., J. Rijpma, C. Tielenburg, H. Veenhuysen, T. Abbas (2008). *Basisboek integrale veiligheid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer. (2009). *Naar een veiliger openbaarvervoer voor werknemers*. Den Haag: Beleids- en stuurgroep taskforce veiliger openbaar vervoer.
- Taylor, R.B. & M. Hale (1986). 'Testing alternative models of fear of crime'. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 77, nr. 1, pp. 151-189.

- Thaler, R. & C. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Amsterdam: Business Contact.
- Terpstra, J. (2010). Burgerparticipatie en veiligheid. In: J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra (2011) Verantwoordelijkheid in een context van non-interventie. Ingrijpen door burgers bij gevaar in de stedelijke publieke ruimte. In: L. Moor, F. Hutsebaut, P. V. Os, & D. V. Ryckeghem, *Burgerparticipatie* (pp. 227-242). Antwerpen-Apeldoorn-Portland: Maklu
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004). Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg, Politie en wetenschap. Enschede: IPIT/PEW.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2005). 'Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken'. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 2.
- Ufkes, E.G. & E. Giebels (2014). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Literatuurverkenning*. Twente: Universiteit Twente. Geraadpleegd van: <http://purl.utwente.nl/publications/88752>
- Vanderveen, G.N.G. (2006) *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Velden, P. G. van der & E.J.P.M. van Loon (2012). *Ervaren hulpverleners belemmeringen bij inzetten van burgers in noodsituaties?* Universiteit van Tilburg: Instituut voor Psychotrauma.
- Vrugt, A., & C. Vet (2009). 'Effects of a smile on mood and helping behavior'. *Social Behavior And Personality*, vol. 37, nr. 9, pp. 1251-1258.
- Westerman, P.C. (2013). *De verleiding van doelregulering*. Groningen: Rijksuniversiteit (Bijdrage aan Staatsrechtconferentie).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag. Rapport van de WRR*. Amsterdam: University Press.
- Wiggers-Rust, L.F. (2013). 'Roeien tegen de stroom in? Over de verhouding tussen privaatrecht en bestuursrecht', *Nederlands Juristenblad*, 24-05-2013, pp. 1374-1383.
- Zoonen, L. van (2002). *Media, cultuur & burgerschap: Een inleiding*. Amsterdam: Aksant.

Zuidam, E. van (2010). *Witte vlekken analyse*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zuijlen, R.W. van (2008). *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaak tot strafrechtelijke rechtshandhaving*. Nijmegen: Wolf Publishers. (Proefschrift)

