

Ten geleide

Onveiligheid in treinen en op stations is een onderwerp dat de laatste jaren op een brede publieke belangstelling mag rekenen. Deze belangstelling is gevoed door een reeks van incidenten waarbij onder spoorwegpersoneel en reizigers slachtoffers vielen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Nederlandse Spoorwegen (NS) zich heeft bezonnen over welke maatregelen noodzakelijk zijn om de sociale veiligheid op en rond het spoor te bevorderen. In eerste instantie werden deze maatregelen getroffen in overleg met de vakbonden. Een begrijpelijke stap, immers geweld tegen spoorwegpersoneel leidt tot spanning en ziekteverzuim. En ook de werving van nieuw personeel kan problematisch worden. Na gezamenlijk overleg is besloten tot meer conducteurs, meer camera's, meer mobiel toezicht en frequentere toegangscontrole. Bovendien kunnen conducteurs beslissen dat een trein niet vertrekt als er minder personeel is dan was overeengekomen. De genomen maatregelen kenmerken zich door een hoog intern karakter. Daarnaast is NS heel voorzichtig, onder de vlag van 'procesvereenvoudiging' na vele interne strubbelingen ('het rondje om de kerk'), begonnen met het werk meer gebiedsgebonden te organiseren.

Sociale veiligheid op en rond het spoor is niet alleen een interne zaak voor NS. Treinen en stations zijn immers een wezenlijk onderdeel van de publieke ruimte. Dat betekent dat met veiligheid op het spoor grote maatschappelijke belangen zijn gediend. Op grond hiervan is veiligheid op het spoor niet alleen een verantwoordelijkheid van NS. Naast NS en spoorwepolitie zijn ook de lokale en landelijke overheid, regiopolitie en Justitie, reizigers en ondernemers op stations in het geding. Tegen deze achtergrond heeft NS aan de Stichting SMVP Producties gevraagd een advies uit te brengen over vanuit welk veiligheidsconcept de veiligheid op het spoor het best is gediend. De Stichting SMVP Producties heeft daartoe een breed samengestelde projectgroep in het leven geroepen. De samenstelling van deze projectgroep is als bijlage bij het advies opgenomen. Het advies vormt het resultaat van de werkzaamheden van deze projectgroep. Gaarne dank ik de leden van de projectgroep voor hun inzet

en creatieve inspanningen. Het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) heeft met waardering van het advies kennis genomen en besloten om een afzonderlijk standpunt te publiceren. Dit standpunt is getiteld '*Veiligheid in treinen en op en rond stations*'.

Lodewijk Gunther Moor

Directeur Stichting SMVP Producties

Inhoud

Ten geleide

1. Een sociaal veilig spoor: een groot maatschappelijk belang	9
2. Veranderingen in het publieke domein	13
3. NS doet al veel	17
4. De reiziger: slachtoffer en potentiële agressor	19
5. De conducteur: terug op zijn voetstuk	23
6. De conducteur: baas op eigen lijn	27
7. Stations en omgeving	31
8. Samenwerking	35
9. Samenvatting en aanbevelingen	39

Bijlagen

I Literatuurstudie	45
II Achtergrondinterviews	57
III Optreden van politie en conducteurs in het licht van onveiligheidsgevoelens	63
IV Sociale veiligheid op en rond het spoor in cijfers	73
V Samenstelling projectgroep	81

1. Een sociaal veilig spoor: een groot maatschappelijk belang

Ach lieve tijd, toen NS nog gold als ‘een groot en mannelijk, krachtig, bloeiend en vertrouwenwekkend nutsbedrijf met een overwegend ambtelijk gezicht, waar zich een dynamisch en stipt bedrijfsgebeuren afspeelt’. Toen ‘de consumptie op de reizigersvervoermarkt’ nog plaatsvond ‘in een comfortabele, vriendelijke en veilige sfeer’. Dat was in 1961, het citaat komt uit een historisch overzichtswerk over de Nederlandse Spoorwegen.

Was in die knussere en meer paternalistische tijden de NS-conducteur de onomstreden autoriteit tussen de rails, vier decennia later is zijn rol een stuk ongemakkelijker geworden. Een lot dat hij overigens deelt met meer ‘publieksdienaren’: ook trambestuurders, politiemensen of medewerkers van sociale diensten maken met regelmaat kennis met agressief gedrag van het publiek. Maar voor de conducteur op de trein is dat hooguit een schrale troost, nu een vergelijkend onderzoek onder publieksdienaren naar ervaringen met agressie en geweld op het werk hem heeft aangewezen als de meest benarde beroepsgroep. (Veiligheid in openbare ruimtes, 2001, onderzoek onder acht beroepsgroepen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Alles wijst erop dat de 3000 NS-conducteurs gaandeweg in de twijfelachtige rol van Kop van Jut zijn gedrongen. Blijkens het onderzoek van het ministerie van BZK zag zestig procent van de conducteurs op de trein zich vorig jaar wel eens geplaatst voor fysiek geweld. Twee op de drie gaven te kennen zich regelmatig onveilig te voelen. Hoezeer er aanleiding is voor dit gevoel bleek nog eens tijdens de onlusten op Koninginnedag 2001 in Amsterdam toen trein- en perronpersoneel met stenen werden bekogeld en zelfs het personeel aan de loketten een veilig heenkomen moest zoeken.

Toegegeven, dit was dan ook wel een uitzonderlijk incident. Beter kunnen we misschien afgaan op een meer alledaags beeld van de situatie op het spoor, zoals valt af te lezen uit de rapportage van het Projectteam

Sociale Veiligheid van NS Reizigers over het eerste kwartaal van 2001. Een greep uit het verslag: er is hangjeugd op en rond stations, waar ook wordt gedeald en drugs worden gebruikt. Op stations en in treinen worden reizigers en NS-personeel geïntimideerd door schooljeugd of door jongerenbendes. Zwartrijden vindt op sommige trajecten op grote schaal plaats. Daklozen en drugsverslaafden zorgen voor moeilijkheden op en rond stations. Diefstal en zakkenrollerij zijn in sommige treinen en op sommige stations aan de orde van de dag.

Voor een goed begrip: het betreft hier de zogeheten probleemtrajecten in de noordelijke Randstad, zoals de Flevolijn, de Schiphollijn en de Ring rond Amsterdam. Ook deze schets is dus niet representatief voor het hele land, op andere lijnen gaat het er minder heftig aan toe. Maar toch, de gemelde feiten zijn er niet minder ernstig om. Bovendien hebben deze probleemlijnen een zeer negatieve uitwerking op het beeld van het spoorwegbedrijf als geheel. De Randstad als geheel springt er overigens wel negatief uit in vergelijking met de rest van het land. Tot op zekere hoogte is sociale onveiligheid een typisch Randstadprobleem.

Wat merkt de reiziger ervan? Ook bij hen bestaan gevoelens van onveiligheid, al ogen de statistieken misschien minder dramatisch dan voor het treinpersoneel. De reizigersorganisatie ROVER meldt desgevraagd dat van de daar binnenkomende klachten slechts een zeer gering aantal de sociale veiligheid betreft. Uit een enquête, die recent werd gehouden in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, blijkt dat vijf van de zes reizigers zich veilig zegt te voelen in de trein. Zestien procent voelt zich soms onveilig, slechts 1 procent voelt zich geregeld onveilig. Metro en tram geven in hetzelfde onderzoek ongunstiger cijfers te zien. De stations worden overigens als minder veilig ervaren dan de trein. Daar voelt 69 procent van de reizigers zich veilig, 27 procent voelt zich soms onveilig, 4 procent voelt zich geregeld onveilig.

De reiziger voelt zich dus in het algemeen minder onveilig dan het rijdend NS-personeel, maar dat is nog geen reden om zijn probleem te bagatelliseren. Als een van de zes reizigers zich soms onveilig voelt in de trein, spreken we wel van een grote groep mensen. Bovendien moet men zich realiseren dat het hier om gemiddelden gaat. Aangenomen mag worden dat op de probleemlijnen het percentage reizigers dat zich onveilig zegt te voelen wel eens veel hoger zou kunnen liggen dan het landelijk gemiddelde van zestien procent. En wat de stations betreft: als meer dan drie op de tien reizigers zich daar (soms) niet veilig voelt, dan is dit een rapportcijfer dat de stationsbeheerder zich terdege mag aantrekken.

Reiziger en NS-personeel zijn in feite met het lot aan elkaar verbonden. Een bedrijf dat het eigen personeel geen veiligheid kan garanderen, kan dit ook de reiziger niet bieden. Voelen conducteurs zich niet veilig, dan heeft ook de reiziger daaronder te lijden. Krijgt de conducteur zijn gezag en zelfvertrouwen terug, dan zal ook de reiziger daarvan profiteren.

De sociale onveiligheid voor personeel en reiziger heeft een niveau bereikt dat een openbaar vervoerbedrijf zich niet lang meer kan permitteren. De gevolgen voor NS zijn aanzienlijk. Het gevoel van onveiligheid bij het rijdend personeel begint een belasting te worden voor de arbeidsverhoudingen in het bedrijf, en wat dit betekent heeft iedereen het afgelopen jaar mogen ervaren. Een investering in sociale veiligheid is een investering in de arbeidsverhoudingen.

Onveiligheid jaagt het ziekteverzuim op - dat is de laatste tijd dan ook onrustbarend hoog onder het rijdend personeel - terwijl toch al sprake is van onderbezetting. Het ondergraaft de motivatie van het personeel, wat ten koste gaat van de stiptheid en het dienstbetoon. Dat NS zich genoodzaakt heeft gezien een groot aantal ritten uit het spoorboekje te schrappen wordt voor een deel veroorzaakt door het hoge ziekteverzuim.

Er dreigt ook bedrijfseconomische schade. Sociale onveiligheid kost omzet. De reiziger die hoort van agressie en geweld op spoor en station of dit zelf heeft ervaren, krijgt de neiging om voortaan de auto of de bus te pakken. De onderzoeker strafrecht en criminologie A.R. Hauber berekende dat het aantal treinreizigers met twaalf procent zou toenemen, en waarschijnlijk 's avonds nog meer, als het spoor veiliger was (Justitiële Verkenningen, januari 2001).

Het zijn echter niet alleen de reiziger, het treinpersoneel en NS als bedrijf, die een prijs betalen, het is ook de samenleving als geheel. Goed en toegankelijk openbaar vervoer is een vitaal maatschappelijk belang. Is dat openbaar vervoer onvoldoende veilig, dan wordt de positie ervan gestaag uitgehold.

In het geding is ook de integriteit van de openbare ruimte. Treinen en stations vormen een vitaal onderdeel van het publieke domein. Enkele miljoenen burgers zijn er voor hun verplaatsing op aangewezen. Overheid en NS mogen onder geen beding toestaan dat dit publieke domein een concentratie wordt van criminaliteit, agressie en geweld of dreiging daarmee, en verwordt tot een *no go area*. Op het spoor is al veel verloren

gegaan aan gezag, respect en integriteit. Het is de hoogste tijd dat hier terrein wordt teruggewonnen.

Gelet op de grote maatschappelijke belangen die in het geding zijn kan sociale veiligheid niet worden beschouwd als een verantwoordelijkheid van NS alleen. Behalve NS en de spoorwegpolitie mogen ook de lokale en landelijke overheid, de regiopolitie en Justitie zich aangesproken voelen. Evenals de reiziger en de ondernemers op de stations.

Veiligheid op het spoor is daarmee niet alleen een kwestie van meer conducteurs op de trein, meer spoorwegpolitie en meer nieuwe veiligheidsprojecten. Het vereist samenwerking van alle genoemde partijen, op basis van een breed veiligheidsconcept.

Omdat op dit punt nieuwe impulsen nodig en gewenst zijn, heeft NS de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) om advies gevraagd. Dit advies pretendeert geen alomvattend rapport te zijn over alle facetten van de sociale veiligheid op het spoor, noch is het een evaluatie van de tot nog toe door NS genomen maatregelen. Een keur van operationele aanwijzingen voor preventie en opsporing zal men er ook tevergeefs in zoeken. Het is primair een visiedocument, bedoeld om het denken over sociale veiligheid op het spoor een eind vooruit te helpen.

Sociale veiligheid op het spoor wordt in dit advies in een bredere bestuurlijke en politieke context geplaatst. Nagegaan wordt wat de bijdrage zou kunnen zijn van de diverse verantwoordelijke partijen en welke onderlinge samenwerkingsarrangementen daarbij gewenst zijn. Voorts zal een vernieuwend concept in de veiligheidszorg als gebiedsgericht werken, dat al eerder ingang vond bij de politie, worden beoordeeld op bruikbaarheid voor het spoor.

2. Veranderingen in het publieke domein

Voor het complex dat wordt aangeduid met Nederlandse Spoorwegen is wel eens de metafoor *Spoorstad* bedacht. Een stad die 2800 kilometer baan omvat, 375 stations met elkaar verbindend, waarover dagelijks 5000 treinen razen (een ‘trein’ is in deze betekenis een rit van start- naar eindpunt). Door Spoorstad verplaatsen zich dagelijks 1.3 miljoen reizigers, terwijl er 40.000 mensen wonen: de werkers bij de diverse NS-bedrijfsonderdelen en de neringdoenden op de NS-stations. ‘Er gebeuren dezelfde dingen als in een gewone stad’, zegt de bedenker van de metafoor, de chef van de spoorwepolitie Gert van Beek. Deze meent dan ook dat het in gewone steden gangbare concept van de basispolitiezorg ook van toepassing is op de veiligheid op of rond het spoor. Wij komen daarop nog terug.

In essentie heeft Van Beek gelijk: het valt niet moeilijk om de problemen rond sociale veiligheid op het spoor te herkennen als uiting van een algemene maatschappelijke ontwikkeling die in de openbare ruimte in steden al eerder manifest was: de gewijzigde positie van het gezag en de terugloop van de sociale controle.

In beschouwingen over de veranderende positie van het gezag wordt vaak verwezen naar A. de Swaan, die ruim twintig jaar geleden al schreef dat ons type maatschappij bezig was over te schakelen van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. De Nederlandse burger lijkt sinds de jaren zestig eerder geneigd om commentaar te leveren op gezagsuitoefening dan ‘zomaar’ een bevel op te volgen van een gezagsdrager.

Parallel aan deze ontwikkeling voltrok zich een tweede verandering in onze cultuur: het nagenoeg verdwijnen van de informele sociale controle. De vóór het magische jaar 1968 bestaande neiging of bereidheid om de medeburger aan te spreken op diens gedrag is zeer sterk afgenomen. Wie echter had verwacht dat de overheid ter compensatie van het wegvallen van de informele sociale controle zou zorgen voor versterking van de formele controle kwam bedrogen uit. Allerlei bestaande vormen daarvan

werden juist afgeschaft: dat paste niet meer in een samenleving van ontzilde en geïndividualiseerde burgers. Zo verdween de conducteur van de tram en was voor het betreden van de perrons op de stations voortaan geen toegangskaartje meer nodig. (De als bijlage bij dit advies gevoegde literatuurstudie bevat een uitvoeriger schets van de sociale en culturele veranderingen in het publieke domein, en op het spoor in het bijzonder).

Deze culturele veranderingen zouden diepe sporen nalaten in het publieke domein. Hier pakte de 'bevrijding' van de burger uit als een misrekening toen bleek dat verloedering, agressie en geweld in de openbare ruimte steeds meer vrij spel hadden gekregen. Voor de burger is de maat inmiddels vol; deze dwingt de overheid op de moeizame weg terug naar meer toezicht, controle en gezagshandhaving.

Wie vooral de rekening hebben moeten betalen van deze ontwikkeling zijn de frontlijnwerkers in het publieke domein: de openbare dienstverleners, controleurs, toezichthouders en handhavers van gezag en orde. Uit een groot onderzoek onder deze beroepsgroepen naar hun ervaringen, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vorig jaar liet houden, komt een weinig opwekkend beeld naar voren. Het rapport 'Veiligheid in openbare ruimtes' dat in maart 2001 verscheen, is een enquête onder 3568 vertegenwoordigers van acht beroepsgroepen met een publieksfunctie: politieagenten, gevangenvaarders, medewerkers van sociale diensten, treinconducteurs, huisartsen, ziekenhuismedewerkers, verkopers in winkels en taxichauffeurs. Het onderzoek zal periodiek worden herhaald en voor de overheid als monitor gaan fungeren.

Uit het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt naar voren dat 71 procent van de geënquêteerden in het voorgaande jaar wel eens verbaal is bedreigd; het gaat dan om schelden, een dreigende houding of discriminerende opmerking. Van een serieuze bedreiging sprak 31 procent van de ondervraagden, terwijl 28 procent op het werk daadwerkelijk met fysiek geweld in aanraking was geweest. Daarbij ging het om duwen, trekken, vastgrijpen, spugen, gooien met voorwerpen, het vernielen van meubels, slaan, stompen of schoppen.

Voor dit advies zijn in de eerste plaats de uitkomsten voor de treinconducteurs van belang. Welnu, de ervaringen van deze beroepsgroep geven zeer te denken. Van de acht onderzochte beroepsgroepen is hij met afstand de meest geplaagde. De meest sprekende illustratie daarvan betreft de ervaring met fysiek geweld. Bedraagt het gemiddelde van de ondervraagde acht beroepsgroepen 28 procent, bij treinconducteurs is dat per-

centage 59, hoger nog dan de politie. En zo zijn er meer uitkomsten die het vermelden waard zijn:

- met serieuze gevallen van bedreiging had 63 procent van de conducteurs te maken, het gemiddelde percentage voor alle ondervraagden bedroeg 31 procent.
- 29 procent van alle ondervraagden geeft toe wel eens te zwichten voor geweld, (bijvoorbeeld door geen werk te maken van een overtreding), bij conducteurs is dat percentage 66. Schokkend is ook de frequentie, waarmee dit gebeurt. Conducteurs gaan gemiddeld 26 keer per jaar opzij voor geweld of dreiging daarmee. Het gemiddelde van de acht beroepsgroepen is 3 tot 5 maal:
- ook het gevoel van onveiligheid blijkt onder treinconducteurs het hoogst. Zeggen de meeste ondervraagden dat ze zich in het afgelopen jaar niet onveiliger zijn gaan voelen dan in voorgaande jaren, de enige beroepsgroep voor wie dat wel geldt zijn de treinconducteurs.

Deze uitkomsten voor de treinconducteurs mogen gerust alarmerend worden genoemd. Ze klemmen eens te meer, als men bedenkt dat de conducteur, als het bevoegd gezag op de trein, een spilfunctie vervult in de veiligheidsketen. Als deze eerste schakel al zo onder druk staat, dan is het hele veiligheidssysteem op het spoor in het geding.

3. NS doet al veel

Sinds 1991 - in dat jaar werd een conducteur op de trein in Harlingen door een messteek om het leven gebracht, een gebeurtenis die in spoorwegkringen nog altijd te boek staat als het dieptepunt van de agressie - heeft NS, en met name NS Reizigers en NS Stations, zich grote inspanningen getroost om het tij te keren. Over een breed front is het bedrijf, al dan niet samen met andere 'veiligheidspartners', actief. Zonder volledig te zijn, doen we een greep uit het arsenaal van maatregelen:

- begonnen in 1996 (Rotterdam), worden nu in steeds meer productiegebieden PBT-teams (Proces Bijzondere Taken) gevormd. De taken van hoofdconducteur, combifunctionarissen en treinsurveillanten komen hierin samen. In teamverband verricht men in- en uitgangcontroles en extra controles op risicotreinen. Tot de taken behoren ook assistentie bij evenementen en inzet bij calamiteiten. Met de PBT-teams zullen na voltooiing - in 2001 - 660 volledige arbeidsplaatsen zijn gemoeid;
- op een aantal probleemlijnen wordt projectmatig samengewerkt met andere partijen uit de veiligheidsketen: spoorwegpolitie, regiopolitie, openbaar ministerie, particuliere beveiligingsbedrijven en andere OV-bedrijven (plan 'Samen werken aan sociale veiligheid'). Partijen hebben convenanten gesloten, die binnenkort worden geëvalueerd;
- een ander projectplan betreft het verduidelijken en inprenten van de huisregels in de treinen;
- voorjaar 2001 is een proefproject met cameratoezicht gestart op de Zoetermeerlijn. Ook op stations is een begin gemaakt met camera-toezicht (thans op 15, straks op 22 stations);
- bezoeken worden gebracht aan scholen om jongeren de gevolgen van agressie uit te leggen (project 'Luisteris');
- 'Vangrail' is de naam van de collegiale opvang voor spoorwegpersoneel dat ingrijpende gebeurtenissen op het werk heeft meegemaakt (agressie, ongeval, zelfdoding);
- NS Opleidingen heeft een training voor het omgaan met agressie ontwikkeld onder de naam 'Maak er werk van'. Bedoeld voor de

frontliners: hoofdconducteuren, baliepersoneel, perronopzichters, combifunctionarissen;

- voor stations wordt een nieuw concept ontwikkeld: *Beheerste Toegang*. Na invoering is een deel van het station slechts met een geldig toegangsbewijs toegankelijk voor het publiek. Een voorwaarde hier toe is het invoeren van een chipcardsysteem voor het (gehele) openbaar vervoer. Onderzocht wordt nog in welk tempo dit project gerealiseerd kan worden. Voor de Hoekse lijn is een *pilot* in voorbereiding. Op den duur zouden 264 stations volgens het concept *Beheerste Toegang Stations* van poortjes moeten zijn voorzien;
- ook de traditionele loketten maken plaats voor een nieuw, publieksvriendelijker ogend systeem met open balies. Althans op de 47 grootste stations. Loketmedewerkers krijgen een bredere taak en worden medewerker 'tickets en service'. Op stations waar dit reeds is ingevoerd zijn de ervaringen gunstig, leert onderzoek. Op NS-holdinglevel wordt een programmabureau voor sociale veiligheid gecreëerd. In elk van de vier regio's worden functionarissen belast met sociale veiligheid.

Er mag dan veel gebeuren, het blijft wel een overwegend bedrijfsinterne aangelegenheid. Bovendien valt op dat het repressieve element overheerst in het pakket van maatregelen. De ernst van de problematiek vraagt echter om een verbreding van de optiek. Meer aandacht zal daarbij uit moeten gaan naar factoren, binnen en buiten het spoorwegbedrijf, die van invloed zijn op de sociale veiligheid (de pro-actieve benadering) en er zal meer samenwerking moeten worden gezocht met partners buiten NS. Dit advies laat zich lezen als een nadere verkenning van deze brede benadering.

In de volgende hoofdstukken passeren de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren de revue. Vier perspectieven stellen wij daarbij achtereenvolgens centraal: het perspectief van de reiziger, dat van het personeel op de treinen, dat van de stations en tenslotte het perspectief van de samenwerking met veiligheidspartners buiten NS.

4. De reiziger: slachtoffer en potentiële agressor

Criminaliteit, agressie en geweld, het is mensenwerk. Daders van geweld en agressie op het spoor zijn de reizigers (of hen die zich daarvoor uitgeven). Ze bevinden zich onder de 1,3 miljoen dagelijkse bezoekers van Spoorstad. NS dient zich een beeld te vormen van wat zo'n bezoeker van Spoorstad tot een potentiële 'agressor' maakt.

We wezen in een vorig hoofdstuk al op de culturele verschuivingen in de samenleving, die de positie van het gezag sterk hebben veranderd. De reiziger in de onderhandelingsamenleving is mondiger geworden, assertiever en zo nodig bereid tot enige fraude (reizen zonder kaartje is daar een voorbeeld van). Nadat de zekerheden van de bevelshuishouding waren weggefallen, beantwoordde NS dit met de introductie van een opener en informelere huisstijl. Stations werden opengegooid, controles bij ingang en uitgang werden afgeschaft, overal kregen stations meerdere toegangen. Tegelijk kreeg het personeel een nieuw uiterlijk en een nieuw imago aangemeten. Ten opzichte van het publiek werd, geheel in de geest van de tijd, voortaan een soepeler houding ingenomen. Ook op de trein kwam er minder controle, het spoor moest opener en uitnodigender worden voor het publiek.

Eenmaal geconfronteerd met de nieuwe mondigheid van de reiziger bleek de kwetsbaarheid van deze nieuwe huisstijl. Allerlei vormen van hufte-righeid, zoals agressief gedrag, vandalisme en fraude begonnen vanaf de jaren zeventig steeds grotere vormen aan te nemen. Men was te optimistisch geweest, de souplesse begon averechts uit te pakken.

Sinds begin jaren negentig is NS bezig om zijn stijl en werkwijze aan te passen aan de nieuwe, verharde verhoudingen. Toezicht en controle zijn weer meer in tel, de reeks van genomen maatregelen (zie hoofdstuk 3) getuigt er van. De reiziger van zijn kant gelooft ook al lang niet meer in het zonnige beeld van weleer en is de agressie op trein en station zat. De klant verlangt meer veiligheid en zekerheid en verwelkomt toezicht en controle.

Het klimaat mag zijn veranderd, de genomen maatregelen hebben het tij nog niet weten te keren. Het verdient daarom aanbeveling om het niet bij repressief optreden te laten, maar meer te investeren in preventieve en pro-actieve strategieën en maatregelen. NS zou daartoe systematisch en periodiek de eigen bedrijfsvoering moeten doorlopen op agressie bevorderende condities en praktijken.

- Het normbesef op de trein is vervaagd en geërodeerd. De reiziger weet onvoldoende welk gedrag wel en niet wordt getolereerd in de trein, of het nu gaat om roken, schoenen op banken en stoelen leggen, het volume van de walkman, mobiel bellen of instappen na het vertreksignaal. Zelfs handhaving en sanctionering van het elementaire vereiste dat de reiziger over een vervoerbewijs beschikt, blijkt in de praktijk tot problemen te leiden.
NS is dit uiteraard niet ontgaan en er bestaat dan ook een Projectplan Huisregels van NS Reizigers en NS Stations gezamenlijk. Het doel hiervan is ‘de bekendheid, duidelijkheid en het draagvlak voor het pakket van huisregels te vergroten’. Hier valt dus nog een wereld te winnen. NS heeft een informatiecampagne aangekondigd die ertoe moet leiden dat de huisregels in treinen en op stations beter bekend worden bij het publiek. Ook voor het eigen personeel komt er een informatiebrochure. De huisregels op stations en op de trein worden beter op elkaar afgestemd.
- Helderheid over de huisregels is één, waar het vervolgens op aankomt is de handhaving. Voor de reiziger ontstaat er pas duidelijkheid als hij weet dat er zo nodig corrigerend en sanctionerend wordt opgetreden door de conducteur. Dat er aan de handhaving nogal wat schort is duidelijk. We verwijzen nog maar eens naar het eerdergenoemde onderzoek ‘Veiligheid in openbare ruimtes’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waaruit blijkt dat treinconducteurs veelvuldig zwichten voor geweld of de dreiging daarmee. Als dit indicatief is voor de handhaving op de trein mag gesproken worden van een gezagsvacuüm. Huisregels kunnen daarin niet gedijen.
- Vooraf aan handhaving gaat de controle. Ook daaraan mankeert het een en ander, de kans op (kaart)controles op de trein is niet wat hij zou moeten zijn. In zijn artikel in Justitiële Verkenningen maakt Hauber melding van schattingen. Wie buiten de Randstad een half uur in de trein zit, loopt gemiddeld 50 procent kans op kaartcontrole, binnen de Randstad wordt dit geschat op 25 procent. Een zo lage ‘pakkans’ moet wel zijn weerslag hebben op het gedrag van de reiziger en het zwartrijden in de hand werken. Daarmee wordt weer de

kiem gelegd voor nieuwe gevallen van agressie. Uit onderzoek is immers bekend dat het betrappen van een zwartreiziger de veruit meest voorkomende aanleiding is van incidenten op de trein (60 procent). Het zou overigens onredelijk zijn om de ontstane situatie aan de conducteurs te wijten. Te vaak zien zij zich geplaatst voor overmachtsituaties. In overvolle treinen (materieeltekort) is het moeilijk controleren, het aanhoudend personeelstekort leidt tot onderbezetting. Reëel is wel de veelgehoorde klacht (van reizigers) dat de conducteur te weinig zichtbaar aanwezig is op de trein. Hier wreekt zich vermoedelijk dat veel conducteurs zichzelf onzeker en onveilig voelen op de trein.

Daarnaast zijn er invloeden ‘van buiten’ die voor wrijvingen met de reiziger zorgen en diens gedrag negatief kunnen beïnvloeden. Bijvoorbeeld het dienstbetoon, inmiddels een veelbesproken thema onder reizigers, in de media en in de Tweede Kamer. Met de stiptheid en betrouwbaarheid van de trein is het - NS Reizigers geeft het zelf toe - heel matig gesteld. En rijdt de trein dan is hij, zeker in de spits, vaak overvol. De mededeling van de hoogste leiding van de NS dat het nog minstens anderhalf jaar zal duren voor er verbetering komt, maakt het humeur van de reiziger er ook al niet beter op. Dat hier een voedingsbodem ligt voor wrijvingen ligt voor de hand. Het illustreert hoe de planning van de aanschaf van materieel en onderdelen hun gevolgen kunnen hebben voor de sociale veiligheid op het spoor.

Een bijkomende irritatiefactor is de gebrekkige informatieverschaffing, zowel op de stations als in de trein. De dienstregeling mag nog zo verstoord zijn, het NS-personeel staat desgevraagd met de mond vol tanden. De reiziger die het vliegtuig, het examen of een belangrijke afspraak moet halen, zoekt het maar uit. Kennelijk schort er iets aan de communicatie tussen NS Reizigers en Railverkeersleiding. Ook dat ontslaat NS Reizigers overigens niet van de plicht om het eigen personeel zo goed mogelijk te informeren op het werk.

Ook het kaartendistributiesysteem mag gerekend worden tot de veroorzakers van agressie op de trein. Te vaak wordt het de reiziger die een kaartje wil kopen, ongemakkelijk gemaakt. Ook hier ligt een voedingsbodem voor incidenten op de trein. Bij invoering van de chipcard zou dit probleem in elk geval tot het verleden kunnen gaan behoren.

Tenslotte de rol van de organisaties die de reiziger vertegenwoordigen, zoals Rover en de Consumentenbond. Zij beschikken over ervaringsken-

nis en expertise die onmisbaar is voor een goede bedrijfsvoering. NS zou aan dialoog, overleg en informatie-uitwisseling met deze organisaties hoge prioriteit moeten geven. Nu de overheid (en dus de volksvertegenwoordiging) op afstand staat van het spoorwegbedrijf is deze overlegtafel immers de enige plaats waar NS nog verantwoording aan zijn klanten kan afleggen over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering.

De reiziger is overigens niet alleen klant, als ‘bezoeker van Spoorstad’ is hij ook medeverantwoordelijk voor de veiligheid op het spoor. Dit betreft niet alleen zijn eigen gedrag en houding, maar ook zijn bereidheid om medereizigers op hun gedrag aan te spreken, mochten deze hiertoe aanleiding geven (sociale controle). Helaas voelt de goedwillende reiziger zich bij agressief gedrag van anderen al gauw geïntimideerd, wat afzijdigheid in de hand werkt en kijkt hij bij gebrek aan beter ‘van het probleem weg’. Van de reizigersorganisaties mag niettemin worden verlangd dat zij deze cultuur van afzijdigheid bij de eigen achterban aan de orde te stellen en bevorderen dat ervaringen worden uitgewisseld. De verantwoordelijkheid van de reizigersvertegenwoordiging reikt verder dan het hinderlijk volgen van het spoorwegbedrijf.

5. De conducteur: terug op zijn voetstuk

De hoofdconducteur (HC) is de onbetwiste spil van de veiligheidszorg op de trein. Zijn buitengewone opsporingsbevoegdheid onderstreept dit. Ook andere partijen (reizigers, spoorwegpolitie, regiopolitie) spelen een rol bij de veiligheid op de trein, maar de HC is de spil en regisseur, die bevoegd is om indien nodig de hulp van andere partijen in te roepen.

Helaas heeft het gezag van de conducteur niet meer de vanzelfsprekendheid van weleer. Het veranderen van de gezagsverhoudingen in de maatschappij zijn deze buitengewone opsporingsambtenaar niet in de koude kleren gaan zitten. Dat hij moet opereren in een onderhandelingshouding (De Swaan) wordt hem bij zijn gang door het treinpad vrijwel dagelijks ingepeperd:

- normoverschrijdend gedrag, zoals het niet beschikken over een treinkaartje, leidt in de praktijk niet vanzelfsprekend tot handhaving (proces-verbaal). Vaak moet in zo'n geval onderhandeld worden met zelfbewuste en assertieve reizigers ('de trein is overvol', 'de ticketautomaat deed het niet' of 'er is weer eens vertraging, jullie product deugt niet');
- voor handhavend optreden moet de conducteur sowieso stevig in zijn schoenen staan want het blijft niet altijd bij verbale assertiviteit, een agressieve bejegening, verbaal en non-verbaal, behoort tot de reële mogelijkheden;
- voeg daarbij dat de conducteur, als het 'gezicht' van de NS, degene is op wie de reizigers hun frustraties over de veelvuldige storingen en vertragingen afreageren. Omdat hij door het spoorwegbedrijf gebrekkig wordt geïnformeerd is hij onvoldoende in staat om ingeval van vertragingen (e.d.) vragen van reizigers te beantwoorden. Vanzelfsprekend komt dit zijn gezag op de trein niet ten goede;
- dat het in de veelal overvolle treinen moeilijk controleren is, doet opnieuw afbreuk aan het gezag van de conducteur. De reiziger ervaart een afname van controles en trekt zijn conclusie: een volgende keer dus maar geen kaartje kopen? Bovendien is de conducteur op de overvolle treinen ook weinig zichtbaar aanwezig.

Door al deze ontwikkelingen is de conducteur allang niet meer de onbetwiste autoriteit op de trein. Integendeel, hij is *verunsichert* en voelt zich (te) vaak onveilig. De deprimerende uitkomsten van het onderzoek 'Veiligheid in openbare ruimtes' weerspiegelen de ondermijning van zijn positie. Herstel van die positie dient bij NS hoge prioriteit te krijgen. De conducteur, spil van de veiligheid op de trein, moet weer terug op zijn voetstuk.

De oorzaken van het 'verval' zijn complex, herstel zal daarom moeten verlopen langs uiteenlopende wegen en strategieën.

- a) De verzwakking van de positie van de conducteur vindt voor een deel zijn oorzaak in condities binnen het NS-bedrijf die hij niet kan beïnvloeden, maar waarvan hij wel de gevolgen ondervindt. Een tekort aan rijdend materieel leidt tot overvolle treinen; de conducteur kan onder die omstandigheden zijn werk niet doen en blijft onvoldoende zichtbaar. Hij wordt op vertragingen en storingen aangesproken, terwijl de belangrijkste oorzaak hiervan ligt bij mankementen en achterstallig onderhoud van de technische infrastructuur (sporen, wissels, bovenleidingen, de spanningsvoorziening), waarvoor Railinfrabeheer verantwoordelijk is. Het kan geen kwaad om in deze context nog eens de vinger te leggen op het verband dat bestaat tussen dit soort materiële condities en de sociale veiligheid op het spoor.
- b) Zeker nu verwacht mag worden dat de huidige situatie met veel vertraging en uitval nog wel enige tijd zal voortduren - het inlopen van de tekorten aan materieel en personeel wordt een zaak van lange adem - is het des te meer van belang dat de conducteur op de trein de reiziger adequaat kan informeren. Wat is de aard van het euvel en hoe zijn de vooruitzichten? Nu is dit zeer onvoldoende het geval, met alle negatieve gevolgen voor het prestige en het gezag van de conducteur. Versterking van diens informatiepositie verdient hoge prioriteit. Als werkgever heeft NS Reizigers hier de eerste verantwoordelijkheid. Voor zover er iets schort aan de samenwerking of communicatie met Rail Verkeersleiding dient deze te worden verbeterd.
- c) Alles wat in het vorige hoofdstuk (over het perspectief van de reiziger) is opgemerkt over erosie en herstel van het normbesef op de trein is onverkort relevant voor de positie van de conducteur. Herstel van een cultuur, waarin controle en handhaving als normaal worden geaccepteerd, is voor hem van levensbelang. Hier is veel terrein verloren gegaan dat weer moet worden teruggewonnen.

Daarvoor is ook nodig dat de conducteur sterker in zijn schoenen komt te staan. De huidige gevoelens van onzekerheid en onveiligheid zullen plaats moeten maken voor zelfvertrouwen, professionele trots en *Zivilcourage*.

- d) Rugdekking is hier essentieel. Als van een conducteur ‘*courage*’ wordt verlangd, mag hij in zijn frontlijnpositie aanspraak maken op rugdekking van de veiligheidspartners op het spoor. Goede arrangementen tussen rijdend personeel, spoorwegpolitie, regiopolitie en Openbaar Ministerie zijn een vereiste. Onderdeel van die arrangementen is een cultuur van bescherming (zoals men die ook bij de politie kent). De reiziger die zich gewelddadig of agressief aan een conducteur vergrijpt, mag rekenen op een stevige reactie. Hij moet weten dat hij met voorrang zal worden opgespoord en aangehouden door spoorweg- of regiopolitie. Het Openbaar Ministerie kan het zijne hieraan bijdragen door gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid om zwaardere straffen te eisen indien sprake is van geweld tegen een ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie.

Het spoorwegbedrijf zou ook meer aandacht moeten hebben voor de relatie die bestaat tussen sociale veiligheid en de organisatie van het werkproces. De indruk bestaat dat die relatie elders in de publieke dienst, zoals bij de politie en bij het stads- en streekvervoer, bewuster wordt gelegd dan bij NS. Dit heeft geresulteerd in een welbewuste keuze voor gebiedsgebonden werken. Bij de politie kwamen de wijkteams. In het stads- en streekvervoer vertaalt gebiedsgebonden werken zich in binding van bestuurders aan een vaste lijn. Zowel bij de politie als bij het stads- en streekvervoer blijken de ervaringen hiermee goed.

Sinds de invoering van het (zwaar omstreden) nieuwe dienstrooster in juni van dit jaar is er op het spoor sprake van een (zwakke) vorm van lijnbinding voor het rijdend personeel. Door de dienstroosters minder complex te maken, wordt de kans op vertragingen minder groot. Het dienstrooster kent daardoor minder variatie per dag, hoewel van een volledige lijn- of productbinding nog geen sprake is.

Veiligheidsargumenten speelden geen overwegende rol in de verhitte discussies over het nieuwe rooster en, voor zover daar sprake van was, dan was het in negatieve zin. De vertegenwoordigers van het personeel betoogden althans om strijd dat binding aan vaste lijnen bedreigend zou zijn voor de persoonlijke veiligheid van de conducteurs. Bij vaste lijnen worden deze immers minder anoniem en dat zou de kans vergroten op persoonlijke afrekeningen door een rancuneuze, geverbaliseerde reiziger.

Hoe dan ook, feit is dat het spoorwegbedrijf, weliswaar onder de vlag van 'procesvereenvoudiging', heel voorzichtig de weg naar een meer gebiedsgebonden werkorganisatie is ingeslagen. Hopelijk slagen de verantwoordelijken (management en personeelsvertegenwoordiging) erin om nu spoedig ook het sociale veiligheidsaspect in de beschouwingen te betrekken. Lijnbinding zou niet als een bedreiging moeten worden gezien, maar als een kans voor meer veiligheid op de trein. Laat het spoorwegbedrijf zijn voordeel doen met ervaringen die andere publieke diensten al hebben opgedaan.

6. De conducteur: baas op eigen lijn

Eerst het verhaal van de politie.

Begin jaren tachtig geschiedde in Haarlem een klein wonder. Als eerste grote stad in Nederland werd hier voor het gehele politiekorps het wijkteamconcept ingevoerd. Dat betekende nogal wat voor de organisatie van het politiewerk. De bij de politie gangbare logge, lijn-staf-bureaucratie maakte plaats voor een flexibele en platte organisatie. Territoriale decentralisatie, resulterend in relatief autonome teams in de wijken die daar de brede en ‘algemene’ basispolitiefunctie uitoefenen, stond voortaan voorop in de Spaarnestad.

De vernieuwde politie klom uit de surveillanceauto's en kwam van achter de bureaus vandaan, ging probleem- en wijkgericht werken, streefde naar integratie in samenleving en bestuur en zette dienstverlening en het contact met de burger hoog in het vaandel. De ver doorgeslagen specialisatie werd teruggedrongen, rechercheurs en verkeerspolitie moesten weer in uniform de wijk in.

Het wijkpolitieconcept, dat later in vele gemeentelijke en regionale korpsen zijn weg zou vinden, leidde in Haarlem aanvankelijk tot opmerkelijke resultaten. De veiligheidsbeleving in de wijken ging er met sprongen op vooruit en met de angst voor criminaliteit daalden ook de misdaadcijfers niet onaanzienlijk.

Het wijkteamconcept was een vertaling van wat onderzoek en experiment al eerder hadden uitgewezen, met name in de Verenigde Staten. Dit leerde dat het voor de sociale veiligheid in stad, wijk en dorp van groot belang is dat gezagshandhavers een goede relatie hebben met de omgeving. Nabijheid, beschikbaarheid, bereikbaarheid, aanwezigheid en bekendheid blijken de succesfactoren bij uitstek voor een effectieve politiezorg. Als burgers het gevoel hebben dat de politie (zo nodig samen met andere overheidsdiensten) alert reageert op problemen en kleine problemen klein weet te houden, leidt dat tot vermindering van het gevoel van onveiligheid.

Politiewerk is kennen en gekend zijn, luidt sindsdien het adagium van de Nederlandse politie. Dit vertaalde zich in een gebiedsgerichte organisatie van het politiewerk, wat in de steden resulteerde in wijkteams, terwijl het platteland de terugkeer van de dorpsveldwachter beleefde, zij het in het moderne jasje ‘gebiedsgebonden politiefunctionaris’. Het motto: ken uw wijk of dorp, ken uw pappenheimers en zorg ervoor dat ze u kennen. Dit wijkgebonden concept werkt ook door in de organisatie als geheel. De wijkteams hebben een brede taak, de ‘brede basispolitiezorg’ op wijkniveau, en oefenen deze op een relatief autonome wijze uit.

Ook in het stads- en streekvervoer zijn in de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met gebiedsgebonden werken. Zo hebben chauffeurs en bestuurders op bus, tram en metro van het Amsterdamse GVB sinds enkele jaren hun vaste lijn. De resultaten: lager ziekteverzuim, stijgende motivatie, meer tevredenheid. Het bedrijf Syntus dat het bus- en lokale treinvervoer in de Achterhoek exploiteert, kent ook de lijnbinding. Een interessante bijkomstigheid daarbij is dat treinmachinisten ook op bussen rijden en andersom. Het bedrijf Arriva, exploitant van het streekvervoer in Zuid-Limburg, werkt met ploegen op vaste lijnen, ook wel ‘zelfsturende teams’ genoemd. Zoals de term al suggereert: bestuurders hebben een bredere verantwoordelijkheid dan het ‘mechanisch’ rijden van bussen van A naar B, ze voelen zich (mede)verantwoordelijk voor alle facetten van de dienstverlening, wat het werk boeiender maakt.

Hoe laat al dit moois bij andere publieke diensten zich vertalen op het spoor? Tot voor kort was voor het rijdend personeel nauwelijks sprake van een territoriaal afgebakend werkproces, men ging kriskras door het hele land, met treinen zonder vaste teams. Met deze aanpak was NS Reizigers bijna de tegenpool van de politie. Nu een voorzichtige opening is gemaakt naar een meer gebiedsgebonden werkorganisatie, wordt het de kunst om deze stap te plaatsen in het perspectief van meer sociale veiligheid voor reiziger en personeel.

Hoe inadequaat de traditionele procesorganisatie was uit een oogpunt van veiligheid bleek wel uit de klacht van conducteurs dat ze zoveel verschillende politieregio’s en arrondissementen moesten doorkruisen. Daardoor leerden ze hun veiligheidspartners aan de wal niet kennen. Geen wonder, bij zo’n fluïde arbeidspatroon kwam van het adagium ‘kennen en gekend zijn’ natuurlijk niets terecht. Bij minder wisselingen van lijn leert het rijdend personeel veel gemakkelijker zijn pappenheimers kennen: op de trein de reizigers, aan de wal de spoorwegpolitie, de regiopolitie, Openbaar Ministerie, particuliere beveiligers, perronopzichter. De hele veilig-

heidsketen kortom die geacht is hem rugdekking te verschaffen. Kennen en gekend zijn werkt zo als een tweesnijdend zwaard. Enerzijds is de conducteur zich beter meester van de situatie op 'zijn' trein, anderzijds kent hij de veiligheidspartners aan de wal, op wie hij zo nodig een beroep kan doen.

Binding van het personeel aan lijnen is vanzelfsprekend ook in het belang van de reiziger. In de huidige situatie is de treinbemanning anoniem en anonimiteit, zo leert de ervaring, wekt eerder agressie op dan persoonlijke herkenbaarheid. Bij het werken op vaste lijnen treedt het rijdend personeel uit de anonimiteit. Een maatregel die daar ook toe zou bijdragen is het dragen van een naambadge (wat op de treinen in Duitsland tot de normale praktijk behoort). Aanbeveling verdient ook dat de hoofdconductor zich via de intercom voorstelt aan de reizigers. Dit uit de anonimiteit treden van het treinpersoneel zal niet alleen het sociale klimaat op de trein ten goede komen, ook de bereidheid onder de reizigers tot het uitoefenen van sociale controle zal erdoor toenemen. De kennelijk onder conducteurs levende vrees dat 'kennen en gekend zijn' ook risico's met zich meebrengt (het gevaar van afrekeningen achteraf) moet uiteraard serieus worden genomen. De angst hiervoor kan worden weggenomen door een goed georganiseerde rugdekking en een 'cultuur van bescherming' (zie hoofdstuk 5).

Lijnbinding is meer dan een organisatorische ingreep, meer dan een kwestie van rayonindeling en dienstroosters. Wil het lijngebonden concept aan de (veiligheids)verwachtingen voldoen, dan zal ook de arbeidsorganisatie van NS in mentaal opzicht moeten meeveranderen.

- *De instelling van het treinpersoneel.* Het lijkt er nu soms op dat het treinpersoneel het als zijn primaire taak ziet om te reizen van A naar B en zich onvoldoende bewust is dat ze reizigers vervoeren van A naar B. Te vaak is nog sprake van een passieve houding en wordt er te weinig gecontroleerd. Een actieve opstelling en een consequent zichtbare aanwezigheid kan de dienstverlenende uitstraling ten goede komen. De reiziger dient centraal te staan, de conducteur straalt een houding uit van 'blij dat u er bent' (Hauber).
- *Brede taakopvatting.* Zoals het wijkteam de brede basispolitietaken verricht, oefent de conducteur een brede 'basistaak' uit op de trein. Hij is daar verantwoordelijkheid voor toezicht, informatie, dienstverlening en handhaving.
- *Gezag ook aan de wal.* Niet alleen voor de reiziger, ook voor de veiligheidspartners aan de wal (zoals politie, NS-management) geldt

de conducteur als gezaghebbend. Dat gezag ontleent hij aan zijn frontlijnpositie, en aan zijn sociale- en ervaringskennis. Een verzoek om assistentie wordt per definitie serieus genomen door de politie. Opleidingen en protocollen moeten uiteraard zorgen voor de juiste afstemming en maatvoering bij de meldingen.

- *Toerusting.* Wie zo'n belangrijke verantwoordelijkheid draagt, moet daarvoor adequaat worden toegerust. Van groot belang is de status van buitengewone opsporingsambtenaar (al is er discussie over mogelijk of dit een absolute voorwaarde moet zijn). Opleiding en bijscholing, waaronder training in 'sociale zelfredzaamheid' (een begrip dat in politiekering steeds meer opgeld doet) moeten hem terdege op zijn taak voorbereiden. Een behoorlijke informatiepositie moet zijn gegarandeerd, zodat hij zijn dienstverlenende taak op de trein goed kan uitoefenen en vragen kan beantwoorden. Essentieel tenslotte is een zodanige rugdekking vanaf de wal, dat de conducteur zich 'zeker' kan voelen op de trein (zie ook hoofdstuk 8 over de samenwerking).
- *Managementstijl NS.* Bij dit veiligheidsconcept past geen eenzijdige *top down* managementstijl, maar er dient juist ruimte gelaten te worden voor verantwoordelijkheid op het lagere niveau, in casu op de trein (voor zover dit binnen een gecompliceerd bedrijf als NS mogelijk is). De directe superieuren van de conducteur, de procesmanager en diens assistent, zouden regelmatig op de trein aanwezig moeten zijn. Procesmanagers dienen zich als *people managers* te gedragen.

7. Stations en omgeving

De reiziger ervaart het verblijf op de stations in het algemeen als minder veilig dan in de trein. Het gevoel van onveiligheid is er groter, zo blijkt uit onderzoek (vgl. hoofdstuk 1). Van de ondervraagde reizigers zegt 27 procent zich ‘wel eens’ onveilig te voelen op het station, terwijl 4 procent zich daar regelmatig onveilig voelt. Geen percentages om in te berusten.

Op en rond de 375 NS stations kent de sociale onveiligheid vele gezichten. Desolate perrons wekken gevoelens van onveiligheid op. Stations zijn knooppunt en ‘*hang out*’ voor probleemgroepen als daklozen en drugsverslaafden. Er is diefstal en zakkenrollerij. Door stationsondernemers kan de veiligheid niet worden gegarandeerd.

Onveiligheid kent niet alleen uiteenlopende verschijningsvormen, het verschilt ook per station, per perron en per tijdstip. Voor het aanpakken van de onveiligheid op de stations bestaat dan ook geen algemeen geldende, gestandaardiseerde methode. Het vergt maatwerk, geen confectie. Op een rustige doordeweekse avond volstaat een camera of lichte surveillance, tijdens discoavonden in de weekends of op Koninginnedag is veel meer nodig. Stations in centrumsteden kennen veel meer veiligheidsproblemen dan kleine stations in ‘de provincie’.

Voor de problematiek op de stations zijn NS en spoorwegpolitie de eerst verantwoordelijken, in de wetenschap dat zij het niet kunnen stellen zonder inbreng en ondersteuning van lokale politie en lokaal bestuur. Samenwerking van en arrangementen tussen partijen is ook hier het adagium. Voor de regisseursrol is (het bevoegd gezag van) de politie het beste uitgerust. Dit dient erop toe te zien dat er afspraken worden gemaakt over de taak- en rolverdeling. Inzicht in de aard en de omvang van de onveiligheid dient hieraan vooraf te gaan.

Stations zijn net zo goed onderdeel van de openbare ruimte als straten en pleinen. Voor de handhaving van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten zijn burgemeester en (gebieds)officier van justitie ver-

antwoordelijk. Bij de uitoefening van die taak staan zowel de regio- als de spoorwegpolitie hen ten dienste. De veiligheid op en bij stations dient deel uit te maken van de routines van de plaatselijke politie en dient een plaats te krijgen in lokale beleidsplannen. Het station kent geen drempel voor het lokale gezag. Integendeel, stations en stationsgebieden vormen een belangrijk onderdeel en knooppunt van het publieke domein en verdienen daarom de prioriteit die bij zo'n belangrijke locatie past.

Van een actieve betrokkenheid van de lokale autoriteiten is nog te weinig sprake. Terecht of niet, traditioneel is het station veelal beschouwd als een zaak van 'het spoor'. Mogelijk werd dit beeld in de hand gewerkt door het feit dat het spoorwegbedrijf zijn eigen spoorwegpolitie had. Maar de overgang van de spoorwegpolitie naar het KLPD (waarmee het in alle opzichten een 'normale' divisie van de Nederlandse politie is geworden) laat geen enkele ruimte meer voor dit misverstand. Maar nog niet op alle plaatsen is het verleden in dit opzicht overwonnen. Alleen al daarom zou het goed zijn als de veiligheid op stations een duidelijke plaats kreeg in het beleid van BZK en van Justitie.

Gemeentebesturen wekken nu nog wel eens de indruk het plaatselijk station (een droge en warme publieke ruimte immers), stilzwijgend te beschouwen als een welkom 'afvalputje' voor probleemgroepen, in plaats van daarvoor zelf maatregelen te nemen en een beleid te voeren voor deze hangjongeren, zwervers of druggebruikers. Zo wordt de verantwoordelijkheid gemakkelijk afgeschoven op spoorwegpolitie en NS. Een andere vorm van veronachtzaming zien we bijvoorbeeld in het plaatselijk horecabeleid. Soms is het daarbij beleid dat de politie laat op de avond de discojeugd begeleiden naar de laatste trein. De verantwoordelijkheid wil dan nog wel eens ophouden bij het stationsplein. NS of spoorwegpolitie zoeken het verder maar uit.

Daar staan ook voorbeelden tegenover van hoe het wel moet. De Arnhemse politie bijvoorbeeld gaat met de discojeugd mee de treinen in. Goede samenwerkingsprojecten, waarbij NS Stations, spoorwegpolitie, gemeente, regiopolitie en lokaal welzijnswerk de rollen verdelen, bestaan ook voor de stations van Den Haag HS, Gouda en Heerlen, om er enkele te noemen (meer daarover in hoofdstuk 8). Een goed voorbeeld van gemeenschappelijk veiligheidsbeleid voor een klein station is het samenwerkingsverband in Sneek, waar NS, gemeente, politie, justitie en jeugd- en welzijnswerk samenwerken. Met name de plaatsing van een taxicentrale op het station bleek een vondst uit een oogpunt van sociale controle en (snelle) melding. De Sneeker aanpak bleek een succes, zowel de subjectieve als de objectieve veiligheid (minder aangifte van fietsendiefstal

en vernielingen) bleken ermee gediend. Een evaluatie van bureau Intraval leert dat een project als dat in Sneek ook elders op kleine stations goed is uit te voeren (meer hierover in de literatuurstudie, zie bijlage I).

Hoort de veiligheid op de stations dus een normaal onderdeel te zijn van lokale openbare veiligheid, dat doet vanzelfsprekend niets af van de eigen verantwoordelijkheid van NS Stations als eigenaar en beheerder. Sterker: NS Stations is de eerstverantwoordelijke voor de veiligheid op de stations en roept pas de medewerking van andere partijen in als het er alleen niet uitkomt. Van NS Stations mag dan ook worden gevraagd dat ze binnen haar mogelijkheden het maximum doet ter voorkoming van onveiligheid.

De mogelijkheden van NS liggen vooral op het preventieve en proactieve vlak.

- Van grote betekenis kan het voorgenomen nieuwe stationsconcept worden: *Beheerste Toegang van Stations*. Een ingrijpende verandering, waarbij onder meer een scheiding wordt aangebracht tussen perrons en overig verblijfsgebied. Perrons en eventueel ook andere zones zouden alleen nog toegankelijk zijn met een geldige reisticket. Invoering van de chipcard moet een soepel functioneren van dit nieuwe stationsconcept mogelijk maken. Overigens zal het pas in 2008 volledig zijn ingevoerd op alle beoogde 246 stations. In de tussentijd kan wellicht de klassieke in- en uitgangscntrole, waar dat mogelijk is, in ere worden hersteld.
- Een tweede positieve ontwikkeling is de vervanging van de oude loketten door een meer publieksvriendelijk ogend systeem van open balies. De taak van de voormalige lokettisten wordt verbreed tot medewerker voor 'tickets en service'. Het draagt ertoe bij dat NS meer zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar is in de stationsruimte. Het baliepersoneel kan zo een belangrijke signaleringsfunctie vervullen op de stations. De eerste ervaringen leren dat deze nieuwe aanpak bijdraagt aan een meer ontspannen sfeer in de stationsruimten.
- Cameratoezicht bestaat op 15 stations, dit aantal wordt nog uitgebreid tot 22. Van de effecten op de veiligheid is nog te weinig bekend. Voortzetting en evaluatie van de experimenten zullen op den duur duidelijkheid moeten brengen. Een ervaring in Alphen aan den Rijn (zie ook bijlage I met de literatuurstudie) doet vermoeden dat het van belang is dat degenen die de camerabeelden 'uitlezen' bekend zijn met de situatie op het station. In Alphen aan den Rijn, waar deze taak aanvankelijk was toegewezen aan een vlak bij het

station gelegen brandweercentrale, bleek het cameratoezicht een succes, totdat de brandweercentrale werd verplaatst naar een locatie in een andere gemeente. De bezetting van die centrale had geen enkele affiniteit met het Alphense station, waardoor het cameratoezicht veel van zijn effectiviteit verloor.

- Met ondernemers op en bij de stations, die daar een groot deel van de dag vertoeven, kan de afspraak worden gemaakt dat zij een (actieve) bijdrage leveren aan de sociale controle. Dat kan waardevolle informatie opleveren voor de sociale veiligheid. Interessant is in dit verband hoe Amsterdam Centraal de banden heeft aangehaald met de ondernemers door introductie van een ‘buren-bel-systeem’, vergelijkbaar met de praktijk in winkelcentra. Lering zou ook kunnen worden getrokken uit ervaringen met het landelijke project ‘Veilig Samen Ondernemen’.
- Inschakeling van particuliere beveiligingsorganisaties is een andere manier om de sociale beheersing op de stations te vergroten. Het is dan wel van belang dat deze functioneren onder regie van de spoorweg- of regiopolitie. *Briefing* en *debriefing* van particuliere beveiligers zijn hier de geijkte middelen.
- De locatie van de spoorwegpolitie op de stations is dikwijls voor verbetering vatbaar. Te vaak zit ze op een locatie achteraf, onzichtbaar voor het publiek, terwijl ze zichtbaar en herkenbaar gehuisvest zou moeten zijn op de stations. Als beheerder zou NS Stations dit moeten faciliteren. Soms komt het voor dat ook de regiopolitie een vestiging heeft zeer nabij het station. In dat geval verdient het overweging om voor een gemeenschappelijke locatie te kiezen.
- In samenspraak met de gemeentebesturen zal kritisch moeten worden gekeken naar de ruimtelijke inrichting van de stationsomgeving. Daar valt nog veel te verbeteren. Een meer op sociale controle en sociaal verkeer afgestemde inrichting van de openbare ruimte draagt bij aan de sociale veiligheid.

8. Samenwerking

De sociale veiligheid op het spoor kan niet aan NS alleen worden overgelaten, partijen buiten het spoorwegbedrijf zijn er net zo goed verantwoordelijk voor. De conducteur op de trein moet zich geruggensteund weten door veiligheidspartners aan de wal: spoorweg- en regiopolitie. NS Stations moet waar nodig aanspraak kunnen maken op veiligheidszorg van de plaatselijke politie. Hoe staat het met die samenwerking? Die verloopt nog niet altijd en overal even goed. Uiteenlopende culturen, bureaupolitiek en wederzijdse beeldvorming zorgen nogal eens voor fricties, waardoor niet samengewerkt wordt waar dat zou moeten.

Toch wint de wetenschap dat men het elk voor zich niet alleen af kan, veld. Zo wordt, om een actueel voorbeeld te noemen, op de probleemlijnen in de Randstad op convenantbasis projectmatig samengewerkt door NS Reizigers, NS Stations, spoorwegpolitie, regiopolitie en Openbaar Ministerie.

Met name de spoorweg- en de regiopolitie lijken elkaar meer en meer op te zoeken. Een aardig voorbeeld daarvan levert de situatie in Arnhem op, waar op uitgaansavonden de spoorwegpolitie zich ook in de uitgaansgebieden laat zien, terwijl de regiopolitie op haar beurt op de treinen meegaat. Iets dergelijks zien we ook op Den Haag HS, waar een samenwerkingsproject bestaat, genaamd GAOS, wat staat voor: geïntegreerde aanpak overlast stations. De regiopolitie surveilleert daar op het station en achtervolgt zonodig tot in het station. Ter vergroting van de wederzijdse kennis leent de spoorwegpolitie mensen tijdelijk uit aan de regiopolitie.

Een andere belangrijke partij is de lokale overheid. Er zijn voorbeelden van actieve betrokkenheid, zoals het project De Blauwe Kaars op het station Gouda, waarin behalve spoorweg- en regiopolitie ook de gemeente deelneemt (en niet te vergeten het plaatselijk jongerenwerk). Ook Heerlen, dat veel drugsoverlast kent op en rond het station, mag hier worden genoemd. In het project Regenboog werken spoorwegpolitie, regiopolitie en gemeente samen, terwijl ook de drugshulpverlening van de partij is. Er bestaan tussen spoorweg- en regiopolitie afspraken over

de surveillance. Eerder noemden wij al het samenwerkingsverband rond de veiligheid op het station van Sneek.

Al deze ‘*best practices*’ ten spijt blijft het algemene beeld dat de samenwerking nog tekort schiet. Met name de lokale overheid geeft nog te vaak niet thuis. Men zou bijna geloven dat het gemeentebesturen niet eens slecht uitkomt dat stationshallen als opvang dienen voor probleemgroepen. Maar daarmee laten ze NS en spoorwepolitie de problemen. Al te zeer geldt ‘het spoor’ in de beleving van gemeentebesturen en lokale politie als ‘iets voor de spoorwepolitie’, waar ze weinig te zoeken hebben. Hoeveel burgemeesters zouden zich ervan bewust zijn dat zij bevoegd gezag zijn over orde en veiligheid op treinen die zich op ‘hun’ grondgebied bevinden? Als er geen spoorwepolitie in de nabijheid is zijn conducteurs voor assistentie aangewezen op de regiopolitie. Zijn korpsbeheerders en lokale politiechefs zich dit voldoende bewust?

Het wordt tijd dat het spoor de aandacht krijgt in de lokale (en landelijke) politiebeleidsplannen die het verdient. In lokale veiligheidsplannen mag het station en de stationsomgeving niet worden vergeten. Spoorweg- en regiopolitie dienen hun rolverdeling goed af te spreken en ‘in te studeren’. Nu is het zo dat de toch al onderbezette spoorwepolitie veel tijd moet besteden aan problemen en delicten in de directe stationsomgeving. Het zou redelijk zijn als de afspraak werd gemaakt dat de spoorwepolitie slechts optreedt tegen aan het spoor gerelateerde misstanden en delicten. Wat er buiten de stations gebeurt, is primair een zaak van de regiopolitie.

Vanaf de trein gezien is de spoorwepolitie de eerste schakel in de veiligheidsketen aan de wal. Deze moet 2800 kilometer spoor en 375 stations bestrijken en is dus met een sterkte van 495 (waarvan 400 operationeel) bepaald niet rijk bedeed. Ook kampt ze met een groot personeelstekort (een vijfde van de formatie) en is er een groot personeelsverloop.

De spoorwepolitie maakt sinds 1 januari 2000 deel uit van het Korps Landelijke Politie Diensten en is daarmee onderdeel geworden van de reguliere politie. Dat biedt haar een beter uitgangspunt om bij de reguliere politie wat beter ‘op de kaart’ te komen. Recent is de afspraak gemaakt dat voor zaken die het spoor betreffen het KLPD het aanspreekpunt wordt voor de regiokorpsen. Het betekent dat via het KLPD de spoorwepolitie vertegenwoordigd is in de Raad van Hoofdcommissarissen. Hopelijk draagt dit ertoe bij dat de spoorwepolitie wat meer prioriteit gaat genieten, zowel bij de regiopolitie, bij het KLPD zelf als op politie-

ke niveau. ‘Het spoor’ zou een zichtbare plaats moeten krijgen in het periodieke Nationale Beleidsplan voor de politie, dat nu weer in voorbereiding is. De nationale overheid zou zo zijn verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid op het spoor tot uitdrukking kunnen brengen. Dan ontstaat er wellicht ook de (financiële) ruimte om meer stations dan de huidige 18 te voorzien van een vestiging van de spoorwepolitie. Inwoning bij de regiopolitie (of andersom) zou eventueel ook meer locaties kunnen opleveren.

Ook het departement van Verkeer en Waterstaat zou een bijdrage kunnen leveren. Dit departement steekt bijvoorbeeld wel miljoenen in het toezicht op het wegverkeer, het zou niet onredelijk zijn als iets dergelijks ook gebeurde voor de sociale veiligheid op het spoor.

(Nog een suggestie in dit verband, afkomstig uit het personeelsblad van de politie van Amsterdam-Amstelland. Het zou geüniformeerde regiopolitiemensen mogelijk moeten worden gemaakt om gratis met de trein naar hun werk te gaan. De winst: extra ‘blauw’ op de trein).

Ondanks lofwaardige initiatieven tot samenwerking is de verstandhouding tussen spoorwepolitie en NS nog niet wat het zou moeten zijn. Cultuurverschillen en het ‘*not invented here*-syndroom’ hebben kennelijk nog veel speelruimte. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd in een verslag van de coördinator van Vanrail (13-03-2001), waarin ‘veelgehoorde klachten’ van het rijdend personeel over de spoorwepolitie worden opgesomd. Zo zou de spoorwepolitie herhaaldelijk bij aanvragen de noodzaak van assistentie in twijfel trekken. Soms wordt een verzoek om assistentie domweg niet ingewilligd. Ook gaat ze in het bijzijn van verdachten discussies aan met de HC over de juiste toepassing van procedures of het nut van regels. Ook verdenkt het NS-personeel de spoorwepolitie ervan dat ze transacties probeert terug te draaien om onder de vele administratieve handelingen uit te komen. De spoorwepolitie op haar beurt maakt het NS-personeel de nodige verwijten. Zo zouden nog steeds, volgens het verslag van Vanrail, conducteurs ten onrechte aanhoudingen verrichten en laten ze bij de meldkamer van de spoorwepolitie situaties dreigender overkomen dan ze zijn, om maar verzekerd te zijn van assistentie. De spoorwepolitie vindt kortom dat de conducteurs hun bevoegdheden te pas en te onpas uitoefenen, terwijl de NS’ers zich door diezelfde spoorwegdienders herhaaldelijk in de steek gelaten voelen.

Omdat de samenwerking tussen hoofdconducteur en spoorwepolitie een vitale schakel vormt in de veiligheidsketen kan men zich deze negatieve

beeldvorming over en weer niet veroorloven. Daarom is een projectgroep (waarin KLPD, politie en NS Reizigers) gevormd die moet onderzoeken hoe de onderlinge samenwerking kan worden verbeterd. Dit is bepaald geen luxe. Dat geldt ook voor het door NS Reizigers in het vooruitzicht gestelde protocol voor assistentie. Aan de cultuurverschillen valt wellicht wat te doen door werkstages over en weer (zoals hier en daar ook gebeurt tussen spoorweg- en regiopolitie).

Binnen NS zijn NS Reiziger en NS Stations niet de enige verantwoordelijken voor de sociale veiligheid op het spoor. Het doen en laten van andere bedrijfsonderdelen ('taakorganisaties') als Railverkeersleiding (informatieverschaffing bij storingen), Railinfrabeheer (achterstallig onderhoud, leidingbreuken, wisselstoringen) kan ook van invloed zijn op de sociale veiligheid. Het zou goed zijn als die zich bij hun beslissingen daarvan rekenschap gaven.

NS Holding zou er verstandig aan doen om regelmatig het hele bedrijf in al zijn onderdelen en activiteiten door te lichten op sociale veiligheid. Al was het maar om onvermoede factoren en veroorzakers van onveiligheid in eigen huis te kunnen opsporen. Sociale veiligheid is een breed en veelzijdig concept dat ook breed dient te worden gedragen binnen het spoorwegbedrijf.

9. Samenvatting en aanbevelingen

Analyse

De sociale onveiligheid op treinen en stations heeft een niveau bereikt dat NS zich niet veel langer meer kan permitteren. Rapportages van NS zelf, onderzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken duidelijke taal. Onderzoek van BZK wijst uit dat de treinconducteur zich veel onveiliger voelt, vaker met agressie of geweld wordt geconfronteerd en vaker zwicht voor intimidatie dan andere beroepsgroepen met een taak in het publieke domein.

De aantasting van de sociale veiligheid op het spoor brengt aanzienlijke schade te weeg, zowel aan het spoorwegbedrijf als aan de samenleving als geheel. Het belast de arbeidsverhoudingen bij NS, jaagt het ziekteverzuim op onder het rijdend personeel en schrikt de reizigers af. Ook bredere maatschappelijke belangen als de kwaliteit van het openbaar vervoer en de integriteit van de openbare ruimte zijn er mee gemoeid. Daar hier een groot algemeen belang in het geding is, ligt hier nadrukkelijk een overheidstaak. Sociale veiligheid kan en mag niet aan het spoorwegbedrijf alleen (inclusief spoorwegpolitie) worden overgelaten.

Om het tij te keren heeft NS de afgelopen tien jaar een groot aantal, voornamelijk bedrijfsinterne, veiligheidsmaatregelen genomen. De ernst en de hardnekkigheid van het veiligheidsprobleem en de omstandigheid dat hier een groot algemeen belang in het geding is, nopen tot een bredere benadering. NS zal de samenwerking moeten zoeken respectievelijk intensiveren met partijen die evengoed een verantwoordelijkheid dragen: spoorwegpolitie, regiopolitie, lokale en nationale overheid. Ook zouden nieuwe benaderingen van sociale veiligheid, zoals gebiedsgebonden werken, nadrukkelijk in de beschouwingen moeten worden betrokken. Politie en het stads- en streekvervoer hebben hier goede ervaringen mee.

Culturele verschuivingen als de opkomst van de onderhandelingsamenleving en de sterk verminderde acceptatie van sociale controle hebben de gezagsverhoudingen in het publieke domein sterk beïnvloed. Op de trein

uit zich dit onder meer in een toename van fricties tussen conducteur en reiziger: hufterig gedrag, agressie, intimidatie en uitoefening van geweld zijn de ingrediënten. Dit gebeurt tegen de achtergrond van vervaagd normbesef: aan de ene kant is er de reiziger die niet (goed) weet of zijn gedrag al dan niet wordt getolereerd. Aan de andere kant is er een steeds onzekerder geworden conducteur die veel van zijn gezag van weleer heeft verloren en voor wie handhaving bij overtredingen niet meer vanzelf spreekt.

Dat de controles en daarmee de pakkans sterk onvoldoende zijn is al even illustratief voor het gezagsvacuüm op de trein. Deels ligt dit aan de beroepshouding van de conducteur, deels aan het personeelstekort of aan de overvolle treinen (gevolg van het tekort aan rollend materieel), die de controle in de praktijk nogal bemoeilijken.

Het teruggelopen dienstbetoon en de voortdurende vertragingen en storingen dragen nog eens extra bij aan de verslechtering van het sociale klimaat op de trein. De reiziger reageert zijn onvrede af op de conducteur als de zichtbare representant van NS op de trein. Deze wordt op zijn beurt niet of onvoldoende geïnformeerd door het bedrijf, waardoor hij op vragen van de reizigers het antwoord vaak schuldig moet blijven. NS zou zich er (meer) rekenschap van moeten geven dat bedrijfskwalen als het tekort aan rollend materieel en de zwakke informatiepositie van het rijdend personeel een zeer slechte uitstraling hebben op de positie van de conducteur op de trein en daarmee de sociale veiligheid negatief beïnvloeden.

Het zal een lange weg vergen naar herstel van het gezag op de trein. Aan het begin van deze weg ligt het herstel van het gezag van de conducteur als spil of regisseur van de veiligheid. Dit verdient de hoogste prioriteit, de conducteur moet terug op zijn voetstuk.

Van de conducteur vraagt dit zelfvertrouwen en *Zivilcourage*. Anderen zullen hem daarbij de benodigde rugdekking moeten verschaffen, in de eerste plaats de spoorweg- en de regiopolitie. Een derde voorwaarde is betere samenwerking in de veiligheidsketen. Aandacht behoeft voorts de inrichting van het werkproces van het rijdend personeel. Uit een oogpunt van veiligheid voor personeel en reizigers verdient een vorm van lijnbinding de voorkeur. Met gebiedsgericht werken (wijkteams) zijn bij de politie ('politiewerk is kennen en gekend zijn') en bij het stads- en het streekvervoer goede ervaringen opgedaan. Op het spoor verdient dit navolging. De conducteur kent dan immers zijn pappenheimers op de trein.

Maar ook is hij beter bekend met zijn veiligheidspartners aan de wal, zoals spoorwegpolitie en regiopolitie. Kennen en gekend zijn kan onder deze voorwaarden beter tot zijn recht komen dan in de huidige situatie.

Op de meeste NS-stations wordt de zorg voor de veiligheid ten onrechte overgelaten aan NS en de spoorwegpolitie. Lokaal bestuur en het lokale bevoegde gezag laten het hier te vaak en te gemakkelijk afweten. De regiefunctie voor de veiligheidszorg op de stations ligt bij het plaatselijk bevoegd gezag, maar dit lijkt zich daar vaak onvoldoende van bewust. Station en stationsomgeving horen een duidelijke plaats te krijgen in het lokale veiligheidsbeleid. Door goede afspraken tussen bestuur, lokale politie, spoorwegpolitie en NS kan hier inhoud aan worden gegeven.

Hoewel er goede en hoopvolle voorbeelden van het tegendeel zijn, is de huidige samenwerking tussen de veiligheidspartners nog onvoldoende. Uiteenlopende culturen, bureaupolitiek en wederzijdse beeldvorming staan dit in de weg. Een voorbeeld van het laatste is de broze verstandhouding tussen conducteurs en spoorwegpolitie.

Ook de nationale overheid bekommert zich te weinig om de sociale veiligheid op het spoor. Dit verdient een duidelijke plaats in het nationale beleidsplan voor de politie.

Binnen NS lijkt sociale veiligheid nog te weinig breed gedragen; ook 'taakorganisaties' als Railinfrabeheer en Railverkeersleiding zouden er aanspreekbaar op moeten zijn.

Maatregelen

Het perspectief van de reiziger

- De goede gang van zaken en de reiziger staan centraal bij de bedrijfsvoering op de trein. De conducteur straalt een houding uit van 'fijn dat u er bent'. Een actieve opstelling en een zichtbare aanwezigheid onderstrepen dit.
- Er komt duidelijkheid over de huisregels op trein en station en over de sanctionering bij overtreding. NS voert het Projectplan Huisregels voortvarend uit.
- Kaartcontroles dienen te worden geïntensiveerd zodat de pakkans voor zwartrijders aanzienlijk wordt opgevoerd.
- Handhaving, waaronder het proces-verbaal, wordt weer een normale zaak.
- Het kaartendistributiesysteem mag geen barrière zijn voor het kopen van een vervoerbewijs.

- NS beschouwen de reizigersorganisaties als volwaardige gesprekspartners. De reiziger zelf dient te zijn doordrongen van zijn medeverantwoordelijkheid voor de veiligheid op de trein, enerzijds door zijn eigen gedrag, anderzijds door het zo nodig uitoefenen van sociale controle. Reizigersorganisaties stellen dit in eigen kring aan de orde.

Het perspectief van de conducteur

- Nodig is een herstelproces waardoor de conducteur zijn gezag en zelfvertrouwen op de trein weer terugkrijgt.
- Een actieve houding jegens de reiziger en een consequent zichtbare aanwezigheid scheppen een klimaat van dienstverlening.
- Er komt duidelijkheid over de huisregels op de trein en op de stations en over de sanctionering. NS voert het Projectplan Huisregels voortvarend uit.
- Kaartcontroles dienen te worden geïntensiveerd, zodat de pakkans voor zwartrijders aanzienlijk wordt opgevoerd.
- Handhaving en sanctionering worden weer een normale zaak.
- De conducteur wordt verzekerd van voldoende rugdekking door de veiligheidspartners aan de wal: spoorwegpolitie, regiopolitie, Openbaar Ministerie. Waar nodig wordt de samenwerking verbeterd.
- Om aantasting van zijn integriteit tegen te gaan, ontwikkelt zich een cultuur van bescherming rond de positie van de conducteur.
- De veiligheidspartners respecteren het gezag van de conducteur op de trein. Meldingen om assistentie worden per definitie serieus genomen. Opleiding en protocollen zorgen voor de juiste afstemming en maatvoering.
- De verstandhouding tussen rijdend personeel en spoorwegpolitie wordt verbeterd, onder meer door werkstages over en weer.
- Waar nodig wordt de toerusting van de conducteur verbeterd. Bevoegdheden, opleiding en training (onder meer in zelfredzaamheid) dienen toereikend te zijn. De informatiepositie van de conducteur moet worden verbeterd, wil hij zijn dienstverlenende taak op de trein naar behoren kunnen uitvoeren.
- Uit een oogpunt van veiligheid van conducteur en reiziger is een gebiedsgerichte werkorganisatie voor het rijdend personeel zeer aan te bevelen. ‘Kennen en gekend zijn’ (het adagium van de Nederlandse politie) dient ook ingang te vinden op het spoor. Door binding aan vaste lijnen treedt de conducteur uit de anonimiteit en wordt hij herkenbaar. Dit zal het sociale klimaat op de trein ten goede komen. Ook het dragen van een naambadge draagt bij, evenals het zich voorstellen, via de intercom, aan de reizigers. Dankzij

lijnbinding is de conducteur ook beter bekend met de veiligheidspartners aan de wal.

- Invoering van dit lijngebonden concept dient vooraf te worden gedaan door *pilots*.
- Een *bottom up* managementstijl laat de conducteur ruimte voor het dragen van een eigen verantwoordelijkheid op 'zijn' trein. Procesmanagers zijn regelmatig aanwezig op de trein.

Het perspectief van de stations

- Lokale besturen en lokaal bevoegd gezag dienen te worden gedrongen van hun verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid op de stations. NS voert hierover overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Openbaar Ministerie.
- Stations en hun omgeving zijn onderdeel van de werkroutines van de lokale politie en krijgen een zichtbare plaats in lokale veiligheidsplannen. De stationshallen dienen niet eenzijdig te worden belast met de aanwezigheid van allerhande probleemgroepen. Gemeentebesturen dienen daarvoor plaatselijke voorzieningen te treffen.
- Waar de stationsomgeving als onveilig te boek staat, zal in overleg met de gemeenten worden gestreefd naar een meer op sociale controle en sociaal verkeer afgestemde ruimtelijke inrichting.
- Werkafspraken tussen regio- en spoorwegpolitie dienen te worden aangescherpt: de spoorwegpolitie treedt slechts op tegen aan het spoor gerelateerde ordeverstoringen en delicten. Wat buiten de stations gebeurt, is primair een taak voor de regiopolitie.
- *Best practices* van samenwerking tussen NS, spoorwegpolitie, regiopolitie en lokaal bestuur (zoals in Gouda, Heerlen, Den Haag HS en Sneek) verdienen elders navolging.
- Het project Beheerste Toegang tot Stations dient te worden verwelkomd als een wezenlijke bijdrage aan de veiligheid op stations. Hetzelfde valt op te merken over de vervanging van loketten door publieksbalies.
- Bij een positieve uitkomst van de evaluaties kan het cameratoezicht op stations worden uitgebreid.
- Ondernemers op en bij de stations kunnen via gerichte sociale controle bijdragen aan de veiligheid.
- Waar nodig dient de spoorwegpolitie zichtbaarder te worden gehuisvest op de stations.

Het perspectief van de samenwerking

- Lokaal bestuur en regiopolitie dienen zich meer bewust te worden van hun verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid op het spoor (en dat betreft niet alleen de stations, maar ook de trein).
- De spoorwegpolitie dient te worden gevrijwaard van optreden bij ordeverstoringen en delicten in de directe stationsomgeving; dat is een zaak voor de regiopolitie.
- De nationale overheid brengt zijn verantwoordelijkheid tot uitdrukking door de sociale veiligheid op het spoor tot prioriteit te verklaren in het Nationaal Beleidsplan voor de politie, dat nu in voorbereiding is.
- De relatie tussen conducteurs en spoorwegpolitie dient te worden verbeterd, onder meer door werkstages over en weer.
- NS Holding zou periodiek het hele bedrijf in al zijn onderdelen moeten doorlichten op sociale veiligheid. Met name Railverkeersleiding en Railinfrabeheer kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid aan de sociale veiligheid een bijdrage leveren.