

---

## Een veilig openbaar vervoer is van en voor iedereen

---

### Openbaar vervoer als publiek recht

Openbaar vervoer is – vergelijkbaar met het gebruik van (water)wegen – een publiek recht waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt. Iedereen moet met de trein, tram of bus kunnen gaan.<sup>1</sup> Ook al is de verbinding niet rendabel, de overheid zorgt er voor. Dit recht wordt door de Europese Unie bekrachtigd. Zo staat in de PSO<sup>2</sup>-verordening (1370/2007) betreffende het openbaar vervoer te lezen dat openbaar vervoersdiensten van economisch algemeen belang zijn en op permanente, niet-discriminerende wijze aan burgers moeten worden aangeboden.<sup>3</sup> Het publieke recht op openbaar vervoer is zelfs zo groot dat vervoersbedrijven die om commerciële redenen niet uit zichzelf een lijndienst zouden exploiteren – niet alle lijnen zijn immers rendabel – door (decentrale) overheden kunnen worden gecompenseerd, zonder dat dit ongeoorloofde staatssteun is.

### Veiligheid én openbaar vervoer als algemeen belang

De verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer ligt bij de overheid. Dat geldt zowel voor de aanwezigheid van trams, bussen en treinen als voor de veiligheid in en om deze voertuigen. Hoewel de uitvoering van openbaar vervoerstaken zelf aan derden kan worden uitbesteed, blijft de overheid verantwoordelijk voor de *publieke* (c.q. *openbare*) veiligheid (we spreken niet voor niets over *openbaar* vervoer dat over *openbare* wegen rijdt).

Met de uitbesteding van openbaar vervoerstaken aan private partijen lijkt de overheid ook haar verantwoordelijkheid voor veiligheid aan deze partijen te hebben uitbesteed. Het is echter een denkfout om met de uitbesteding van openbaar vervoerstaken de veiligheid van het openbaar vervoer te gaan zien als een totale verantwoordelijkheid van de vervoersbedrijven zelf. Hoewel zij ook een eigen verantwoordelijkheid dragen, blijft de overheid hoofdvast verantwoordelijk voor de veiligheid van het openbaar vervoer dat zo'n groot maatschappelijk belang – nota bene een publiek recht – vertegenwoordigt. Dit geldt eveneens wanneer het vervoer van reizigers aan derden is uitbesteed. De overheid, met de politie voorop, heeft niet voor niets als kerntaak dat ze ervoor moet zorgen dat iedereen in Nederland veilig is en zich veilig voelt.

### Drie bestuurslagen moeten als één overheid opereren

Uitbestedingsbeleid heeft invloed op de organisatie van veiligheid binnen het openbaar vervoer en datzelfde geldt voor het feit dat drie afzonderlijke bestuurslagen zich met de financiering van het openbaar vervoer bezig houden. Het Rijk is hoofdaandeelhouder van de Nederlandse Spoorwegen (NS)

---

<sup>1</sup> Zodoende bestaat er bij het busvervoer een strikte scheiding tussen een openbare lijn en een privébusreis naar bijvoorbeeld een buitenlandse bestemming.

<sup>2</sup> De afkorting PSO staat hier voor *Public Service Obligations*.

<sup>3</sup> <https://www.europadecentraal.nl/onderwerp/vervoer/psa-verordening/>

en houdt zich vanuit die hoedanigheid bezig met het bestrijden van overlast en agressie op het spoor. Onlangs zijn hier nog miljoenen extra voor vrij gemaakt.

Aan de andere kant bevinden zich de grote steden die fors investeren in een veilige tram, bus en metro. Bijvoorbeeld het GVB in Amsterdam beschikt over een eigen Service- en Veiligheidsteam, maar kan ook rekenen op bijstand van het Veiligheidsteam Openbaar Vervoer – een samenwerkingsverband van politie en Stadtoezicht. Daartussen bevinden zich de provincies die over de concessies van het regionale openbaar vervoer gaan. In vergelijking met het Rijk en de steden worden er op dit niveau minder financiën voor veiligheid uitgetrokken. In ieder geval hebben de regiovervoerders half zoveel buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) als de NS (340 versus 650) in dienst, terwijl er veel meer bussen dan treinen door het land rijden en het aantal A incidenten bij de streekvervoerders ruim tweemaal zo groot is.<sup>4</sup>

Het één en ander heeft ermee te maken dat er op regionaal niveau afwegingen moeten worden gemaakt tussen ofwel meer ov-boa's en minder bussen ofwel meer bussen en minder ov-boa's binnen een concurrerende markt. De herinvoering van geormerkt geld voor sociale veiligheid en een objectieve basisnormering zouden hier goed kunnen helpen.

Daarnaast is veiligheid van oudsher geen enorm beleidsthema bij provincies. Tegelijk, zoals eerder opgemerkt, is veiligheid wel een kerntaak van de overheid in zijn totaliteit. De filosofie met betrekking tot veiligheid in het openbaar vervoer is daarom voor alle drie de bestuurslagen identiek. Vanuit deze constatering moeten gemeenten, provincies en het Rijk als één overheid opereren. Het Rijk dient hierbij als de centrale regisseur op te treden en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is eerst verantwoordelijke.

### **OV-boa's dienen óók het algemeen belang...**

De bevoegdheden van boa's binnen het openbaar vervoer beperken zich momenteel tot hun eigen bedrijfsorde: het spoor, de bus, enzovoort. Toch bewegen zij zich van nature dwars door het omliggende publieke domein van de openbare orde.<sup>5</sup> Een klassiek voorbeeld: Veiligheid & Service van de NS snapt een agressieve dronkaard op het stationsplein, maar is niet tot optreden bevoegd.<sup>6</sup> Dat leidt tot verlegenheid bij de geüniformeerde ov-boa's, waarvan burgers veel verwachten. Bovendien: ook als er van buiten een steen tegen de bus aan wordt gegooid, moeten ov-boa's gepaste actie kunnen ondernemen. Het moet dus niet uitmaken waar zij zich precies bevinden.

Oplossingen voor de beperkte juridische armslag van ov-boa's liggen in het flexibiliseren van hun bevoegdheden en/of het integreren van diverse boa-domeinen in een team ('ontkokering') op plekken waar dat nodig is. Het werkterrein van een ov-boa zou niet beperkt moeten worden tot een bepaalde vervoerder, en ook niet tot vervoer in het algemeen. Deze beperking zou een reden zijn om transportpolitie te (her)introduceren.

Verder kan de samenwerking tussen vervoersbedrijven intensiever. Als ov-boa's in het algemeen belang werken en niet alleen in het private – juridische en economische – belang van

---

<sup>4</sup> Er is uniformiteit over de definities die gebruikt worden bij het loggen van incidenten. Er zijn A-, B- en C-meldingen. A-incidenten zijn: mishandeling, bedreiging, diefstal/beroving, drugsoverlast en vandalisme. Zie: Memo ter ondersteuning van Ronde Tafelgesprek sociale veiligheid in de Tweede Kamer namens Streekvervoerders en Regionaal spoor, 25 mei 2016

<sup>5</sup> De uitbesteding van openbaar vervoerstaken aan private partijen heeft bijgedragen aan een scherp juridisch onderscheid tussen de 'openbare orde' van de straat en de 'bedrijfsorde' van voertuigen en gebieden die de vervoersbedrijven beheren: bussen, treinen, trams, haltes, perrons en stations. Omdat openbare orde en openbaar vervoer zeer nauw vervlochten zijn, is dit onderscheid kunstmatig en houdt het in de praktijk geen stand.

<sup>6</sup> Hierbij zij opgemerkt dat ov-boa's wel gebruik zouden kunnen maken van burgerarrest: het recht van iedere Nederlandse burger om een verdachte van een strafbaar feit op heterdaad aan te houden (Zie: <https://www.politie.nl/themas/aanhouding.html#alineatitle-mag-ik-als-burger-een-verdachte-aanhouden>).

vervoersbedrijven (die vanuit maatschappelijk belang verre van privaat zijn) dan is het wenselijk dat zij personeel met elkaar laten optrekken of zelfs onderling personeel uitwisselen. Dat levert wellicht ook financiële besparingen op.

### **... en datzelfde geldt voor burgers**

Het openbaar vervoer is niet het exclusieve domein van professionals zoals conducteurs, buschauffeurs, toezichthouders en ov-boa's. Bus, tram en trein vervullen een vitale maatschappelijke functie. Een dwarsdoorsnede van de samenleving maakt dan ook gebruik van het openbaar vervoer. Dit maakt dat burgers professionals te hulp zouden kunnen schieten bij incidenten.<sup>7</sup> Tegenwoordig wordt heel gemakkelijk gesteld dat burgers ook medeverantwoordelijk zijn voor de veiligheid. Het is echter de vraag of burgers bereid en/of in staat zijn om niet alleen zichzelf te verdedigen, maar ook bij agressie tegen anderen in te grijpen. De SMV wil nagaan of een proef zich laat realiseren waarbij enkele burgers een korte opleiding volgen in 'hoe te handelen' bij agressie tegen de chauffeur, conducteur of medepassagiers. Dat zal eerder gebeuren wanneer frequente reizigers, conducteurs en ov-boa's elkaar van gezicht kennen, ter verhoging van de sociale controle in het openbaar vervoer. Ondersteunende technische maatregelen – met name 'poortjes' – in combinatie met cashless betalen, bouwkundige maatregelen (o.a. heldere verlichting), juridische maatregelen (o.a. ov-verboden) en sociale maatregelen (o.a. service en sfeer) moeten verdere incidenten in het openbaar vervoer tegengaan.

### **Wat stelt de SMV voor?**

- De hoofdverantwoordelijkheid voor het *openbaar* vervoer ligt bij de overheid. Dit geldt zowel voor de aanwezigheid van het vervoer als voor de veiligheid.
- De drie bestuurslagen – het Rijk, de provincies en de gemeenten – dienen zowel voor de aanwezigheid als de veiligheid van het openbaar vervoer als één overheid te opereren. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu dient op dit gebied als eerst verantwoordelijke, als regievoerder, op te treden.
- De introductie van transportpolitie en -beveiliging dient te worden overwogen om één veiligheidsfilosofie in het openbaar vervoer te bewerkstelligen.
- De bevoegdheden van de aanwezige boa's binnen het openbaar vervoer dienen niet beperkt te zijn tot hun eigen werkterrein. Ook burgers (zie het burgerarrest) hebben overal de bevoegdheid om bij strafbare feiten handelend op te treden.
- Nader dient – proefondervindelijk – te worden onderzocht of burgers bereid zijn om bij misstanden of strafbare feiten handelend op te treden.

---

<sup>7</sup> Mehlbaum, S. & Steden, R. van (2016). *Tussen 112 bellen en een rotschop geven: burgermoed vanuit maatschappelijk, politiek en juridisch perspectief*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMV.